

Régie publique ou délégation au privé : la gestion de l'eau dans la Métropole coule-t-elle de source ?

Mars 2018

Début 2018, le Codev Toulouse Métropole a organisé un café-débat, ouvert aux habitants de la Métropole, portant sur le mode de gestion de l'eau et de l'assainissement. **Le texte qui suit est le reflet d'opinions qui s'y sont exprimées. Il ne s'agit pas d'une prise de position du Codev.**

Le débat a été introduit par un représentant de l'Agence de l'eau Adour-Garonne qui a présenté les différents modes de gestion. Si le public a semblé plutôt favorable à la gestion en régie, il n'en restait pas moins très varié dans sa composition : membres du collectif "Eau secours 31", techniciens du secteur de l'eau (fonctionnaires et salariés du privé), élus locaux, membres de la commission de consultation des services public délégation des services publics locaux... et habitants soucieux de mieux comprendre d'où vient l'eau qui coule de leurs robinets.

Le Codev les remercie d'avoir participé à ce débat.



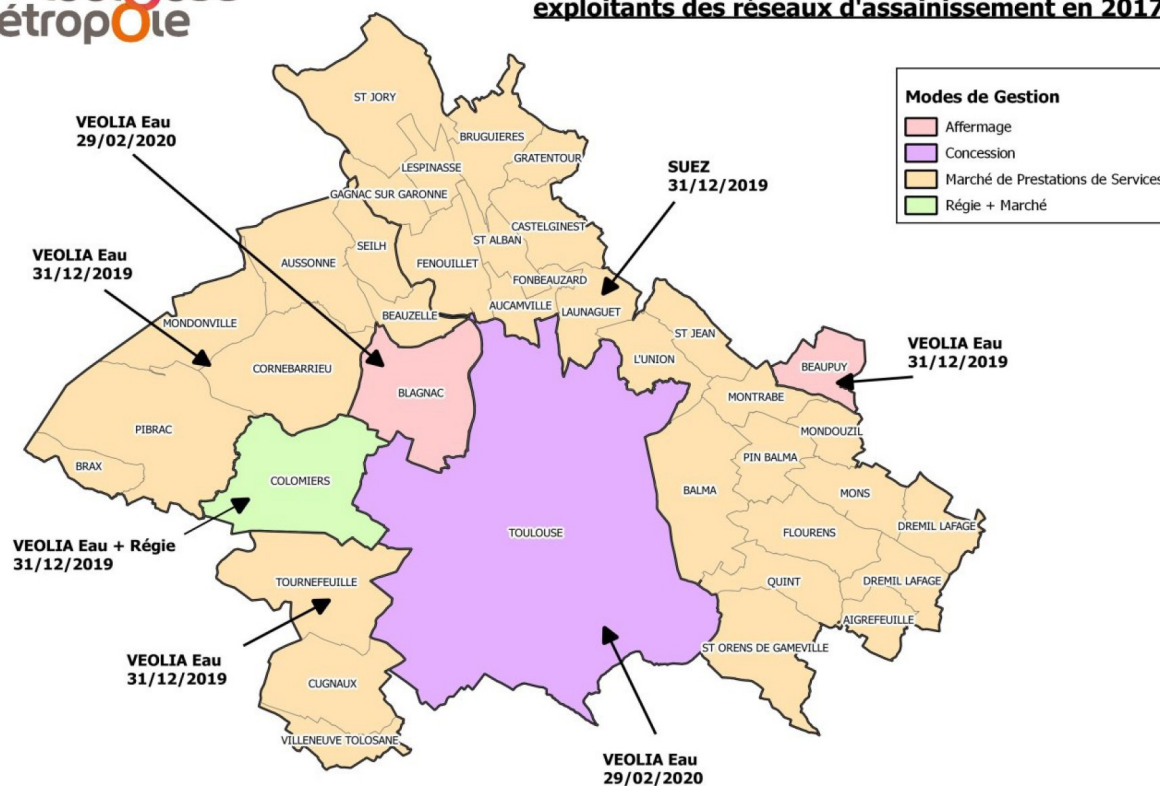
La gestion de l'eau est une question qui nous concerne tous. L'eau est un besoin de première nécessité, un bien commun, gratuit. Mais dans les environnements urbains, il faut pomper cette eau, la dépolluer, l'acheminer jusqu'au consommateur et recueillir les eaux usées pour les épurer à nouveau. Pour assurer ce service, la Métropole doit décider en 2018 si elle va gérer l'eau potable et l'assainissement en régie directe (à personnalité morale et autonomie financière) ou si elle délègue cette gestion au privé – en ayant recours à une délégation de service public (DSP). Si c'est cette seconde option qui est choisie, elle devra aussi choisir une entreprise délégataire.

Actuellement, plusieurs modes de gestion coexistent sur le territoire métropolitain*. La Métropole, compétente pour les services publics de l'eau potable et de l'assainissement de ses 37 communes, a décidé d'harmoniser ces services avec une tarification unique sur l'ensemble de son territoire à partir de 2020.

Parmi les participants du débat, personne n'a contesté la pertinence de cette mise à plat des différents modes de gestion, hérités des différentes histoires municipales. Le fait de mener un projet à l'échelle métropolitaine sur la question de l'eau participe en effet de la mise en place de politiques et de projets cohérents sur l'ensemble du territoire de la Métropole, et contribue donc à "faire métropole". Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un enjeu politique majeur pour ses 750 000 habitants et d'un marché important, estimé à 1,2 milliard d'euros, pour les potentiels gestionnaires privés.



Présentation des modes de gestion et des exploitants des réseaux d'assainissement en 2017



Extrait de l'annexe à la délibération DEL-17-0684 du Conseil de la Métropole du 29 juin 2017

* Il y a par exemple une régie directe de l'eau pour 5 communes de l'ouest de la Métropole (Colomiers, Tournefeuille, Cornebarrieu, Brax et Pibarc) et une concession à Véolia pour l'eau et l'assainissement à Toulouse depuis 1990.

Régie ou DSP : deux conceptions antagoniques, deux visions du monde

Certains des participants au débat ont exprimé d'emblée leur préférence ou leur rejet catégorique de tel ou tel mode de gestion, en s'appuyant sur des principes politiques. En effet, si le débat sur l'eau est aussi animé, c'est avant tout parce qu'il repose sur un clivage entre deux conceptions opposées.



L'une considère l'eau comme un bien commun de l'humanité, dont il ne faudrait pas laisser la gestion à des multinationales qui répondent à la satisfaction de leurs actionnaires, avant de répondre à celle des citoyens. La défense de la régie est donc avant tout une position de principe, contre la privatisation de domaines jugés stratégiques. Ces arguments s'accompagnent d'une très forte critique du "modèle français" - patrie de Véolia et de Suez - où la DSP a longtemps pris le pas sur la gestion en régie directe, dans une proportion bien supérieure à celle d'autres pays. Enfin, les détracteurs de la DSP rappellent que ce modèle français a très souvent été l'objet de suspicions ou de

malversations avérées, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi Sapin de 1993.

L'autre conception oppose à la première un argumentaire qui défend le système français, qui a systématisé les DSP dans le secteur de la distribution de l'eau, en revendiquant son efficacité. Elle voudrait en effet que la gestion privée soit meilleure qu'une administration publique, du fait d'une expertise et d'une ingénierie développées de longue date au sein des grands groupes, d'une capacité d'investissement supérieure ou encore d'une plus grande flexibilité dans la gestion des ressources humaines.

« Ça dépend, sur ce point je préfère une bonne DSP qu'une mauvaise régie »

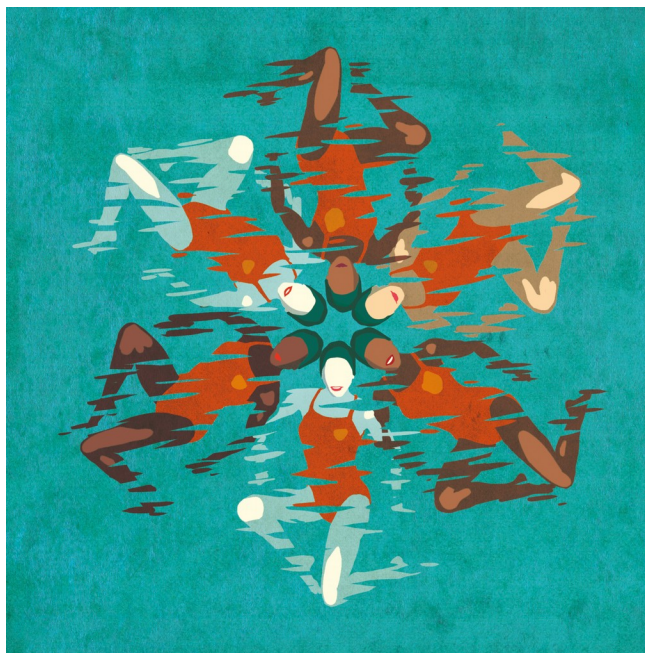
Ces grands principes structurent le débat mais atteignent vite leurs limites lorsqu'on se plonge dans le détail du fonctionnement d'une régie et d'une DSP, le type de gestion n'étant qu'un outil au service d'un projet, qui se décline en fonction d'une politique tarifaire, de l'état des infrastructures et de son entretien, de l'anticipation des besoins à venir... Ce sont autant d'éléments à prendre en compte qui complexifient le choix.

Le premier élément est celui du tarif de l'eau. En moyenne, la tarification de l'eau dans les territoires en DSP est un peu supérieure à celle des territoires en régie, ce qui s'explique notamment par le fait que les opérateurs privés dégagent une marge sur leurs activités. Le récent retour à la régie dans une ville comme Montpellier aurait, par exemple, permis de réduire les tarifs d'environ 10 %. Mais il faut éviter de prendre comme unique

critère de choix le prix de l'eau à court terme, au risque de négliger le niveau d'investissement et l'entretien nécessaire. En l'occurrence, il existe des exemples de régies publiques mal gérées, qui offrent un niveau de tarification minimal mais s'avèrent ruineuses sur le long terme.

En matière d'investissement, l'avantage semble aller à la DSP, qui permet de faire assumer le risque de l'exploitation par un délégataire privé, disposant d'une capacité d'investissement importante, plutôt que par la collectivité. C'est donc un argument auquel les petites collectivités sont particulièrement sensibles. Encore faut-il que le niveau d'investissement et d'entretien aient été fixés en amont entre le délégataire et la collectivité. Il existe en effet plusieurs types de DSP : la concession, où une partie des investissements et le fonctionnement sont à la charge du délégataire, et l'affermage, où seulement le fonctionnement est à sa charge. Dans le cas des services de l'eau et de l'assainissement de la Métropole, il s'agit d'une concession ; une part seulement des investissements resterait à la charge de la Métropole. Dans l'agglomération toulousaine, le réseau est plutôt récent, donc relativement en bon état, mais l'augmentation rapide de la population sur ce même territoire laisse supposer la nécessité d'un effort d'investissement constant.

L'opposition supposée entre régie et DSP se heurte aussi aux réalités des ressources humaines. Si un service actuellement en régie devait être délégué à un prestataire privé, les agents fonctionnaires en poste seraient probablement détachés auprès du nouvel employeur ; ils resteraient donc fonctionnaires tout en étant rémunérés par lui, comme cela avait été le cas lors de la DSP de l'eau de la ville de Toulouse à Véolia en 1990. De la même façon, dans le cas où la Métropole ferait le choix d'une gestion directe du service de l'eau, le personnel de la régie serait sous contrat de droit privé et probablement issu, pour la plupart, des rangs des salariés de Véolia actuellement en poste. Cela éviterait une perte d'expérience ou de savoir-faire, et il en irait de même si la délégation était remportée par une autre entreprise, puisque les contrats dans ce domaine sont conditionnés à la durée de la DSP.



Enfin, dans le cas d'une régie, il faut rappeler qu'une partie des travaux de maintenance, de construction, voire même des activités liées à l'exploitation peut être sous-traitée à des prestataires comme Véolia ou Suez, en remplaçant la DSP par une simple procédure de marché public. Cela permet donc à une gestion en régie de continuer de bénéficier des savoir-faire et moyens de ces grands groupes qui feraient éventuellement défaut à la collectivité. L'opposition sur les compétences et les moyens entre régie directe et DSP est donc beaucoup plus ténue qu'il n'y paraît.

La gestion de l'eau est-elle transparente ?

Il n'y a pas de bon ou de mauvais moyen de fournir de l'eau en soi. Cela dépend des circonstances, du contexte et de la stratégie que l'on souhaite mettre en œuvre. La principale différence entre les deux modes de gestion réside donc plutôt dans le projet politique et dans les modalités de gouvernance des services de l'eau.

C'est un point sur lequel les partisans de la gestion en régie ont insisté - les partisans de la DSP n'ayant pas d'arguments à leur opposer sur cette question : le principal avantage de la régie est de permettre une forme de contrôle, exercé en continu par les élus et les usagers. Les élus, dans le cadre de leur mandat, peuvent en effet à tout moment décider d'ajuster la politique tarifaire, en mettant par exemple en place un tarif social, de mettre l'accent sur l'entretien ou la réalisation de nouveaux investissements. Il est également possible de réserver une place dans le conseil d'administration d'une régie aux associations d'usagers. À l'inverse, la gestion en DSP est moins transparente, et, si une inflexion par rapport aux termes du contrat de délégation initial est possible, elle doit faire l'objet de nouvelles négociations entre la collectivité et le délégataire, en supposant que des clauses de révision soient incluses dans le contrat initial.



L'autre différence de taille, c'est que la procédure de mise en place de la DSP suppose des règles de confidentialité censées protéger les secrets industriels et la stratégie tarifaire des entreprises candidates, notamment dans la phase de négociation qui précède le choix du futur délégataire. Ces mêmes règles semblent entrer en contradiction avec les principes de publicité et de transparence inhérents à tout marché ou délégation de service public*. Pour la plupart des participants, le problème est donc moins de choisir entre une gestion en régie et une DSP que de savoir sur la base de quels critères sera fait le choix. À ce titre, certains élus de la Métropole, membres de la commission eau et assainissement, ont indiqué ne pas connaître les critères

de sélection des offres contenus dans le règlement de consultation envoyé aux entreprises. Ils ont finalement obtenu de pouvoir consulter le dossier de consultation des entreprises (le DCE, auquel est intégré le règlement de consultation), sous réserve de signer un engagement de confidentialité. Pour les associations d'usagers, qui n'ont accès qu'aux documents mis à disposition du public, les informations qui leur sont accessibles sont encore plus limitées. En effet, l'avis de concession disponible en ligne indique simplement que les critères d'attribution se baseront sur la qualité du service, ainsi que sur les conditions tarifaires,

* Sur ce point, l'expertise des participants était limitée à la position défendue par la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), à savoir que dans le cadre d'une DSP, « peuvent être communiquées, sans que le secret en matière commerciale et industrielle y fasse obstacle, les informations relatives aux caractéristiques principales des prestations fournies, à leur qualité et à la sécurité des usagers ».

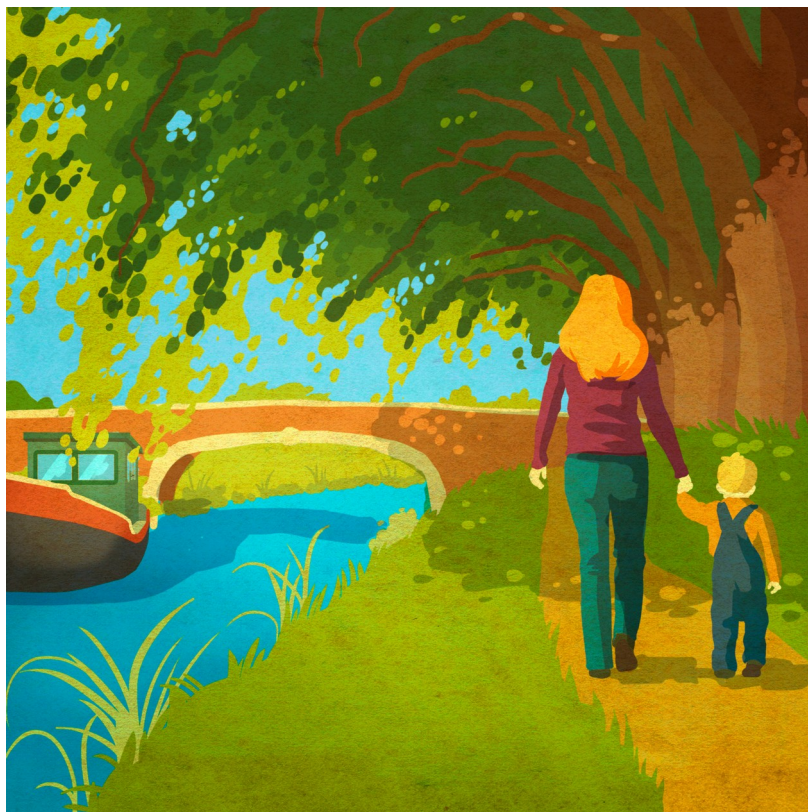
techniques, sociales et environnementales des offres des délégataires. Cette contradiction entre la nécessité invoquée de confidentialité et la transparence indispensable au débat public et à la vie démocratique a été soulevée par beaucoup de participants.

Tout le monde s'accorde donc pour dire que l'eau est un dossier majeur et nombreuses sont les prises de positions *a priori* sur le mode de gestion le plus efficace. Mais, paradoxalement, personne ne semble en mesure de dire sur quels critères se fera le choix entre régie et DSP, ni le niveau et le type de prestation demandés aux potentiels candidats.

Quelle politique de l'eau pour la Métropole dans les années à venir ?

Au-delà des questions très spécifiques concernant les modes de gestion et le défaut de transparence de la procédure, les participants au débat ont exprimé leurs préoccupations sur les risques qui pèsent sur la ressource.

En effet, si l'eau peut sembler abondante et bon marché aujourd'hui, qu'en sera-t-il dans une trentaine d'années ? Les prévisions anticipent une réduction de moitié du débit de la Garonne d'ici à 2050, du fait du réchauffement climatique. Si cette diminution du débit ne va pas directement entraîner une limitation - la consommation d'eau potable ne représentant qu'un faible pourcentage de l'eau disponible - elle devrait en revanche faire augmenter le prix de la production d'eau. En effet, pour maintenir le haut niveau de qualité de l'eau du robinet, la dépollution représente une part non négligeable du prix de l'eau ; or, avec une diminution par deux du débit de la Garonne, la concentration de polluant double automatiquement. À ce constat s'ajoutent des incertitudes sur le coût de dépollution induit par les nouvelles molécules utilisées dans l'agriculture intensive, ce secteur restant en effet le principal pollueur de l'eau de l'agglomération toulousaine.



À ce titre, il semblerait intéressant que la Métropole mène une réflexion conjointe avec les services de l'État (DREAL et DRAAF), ou avec ceux de la région, sur la question de l'assainissement, en lien avec celle de la pollution de l'eau. On pourrait notamment imaginer que la Métropole cherche à favoriser une agriculture plus raisonnée en amont de l'agglomération ou encore qu'elle développe des filières de valorisation des boues d'épuration produites, celles-ci pouvant bénéficier à ces mêmes activités agricoles. Plus largement, les évolutions du climat imposent la mise en œuvre de mesures évitant les gaspillages de cette ressource indispensable dans une agglomération en croissance rapide au cœur d'une région agricole. Si, grâce à des technologies de plus en plus coûteuses, on peut toujours rendre l'eau potable, il est néanmoins nécessaire de penser les enjeux de qualité de l'eau à partir de la ressource.

Le Codev Toulouse Métropole est une instance transversale et pluridisciplinaire, un lieu d'expertise citoyenne : par ses travaux et ses débats, il contribue à la réflexion des élus sur les projets et les politiques communautaires. Force de proposition auprès de Toulouse Métropole, il contribue également au débat public.



Conseil de développement
TOULOUSE MÉTROPOLE

Retrouvez nos publications sur :
www.codev-toulouse.org