

POUR UNE GESTION PUBLIQUE DE L'EAU

Par le Collectif pour une gestion publique de l'eau à
Versailles St Quentin-en-Yvelines

Un mode de gestion pertinent pour empêcher la hausse des tarifs et renouveler les canalisations

Une tendance à l'augmentation des prix et au vieillissement des infrastructures

Une hausse des prix généralisée à l'échelon national

Les modes de financement des services d'eau et d'assainissement, tels qu'ils se sont historiquement mis en place, ne sont pas adaptés à une baisse de la demande. Or ces services sont aujourd'hui confrontés à une diminution de la consommation d'eau potable, généralisée à l'échelon européen et y compris dans des espaces urbains ne connaissant pas de déclin démographique [1]. Parmi les facteurs mis en avant, on trouve aussi bien la désindustrialisation que les améliorations techniques des appareils électroménagers, moins gourmands en eau, ou encore la pression économique des tarifs en augmentation sur les ménages. Cette relative décroissance de la demande génère, pour les gestionnaires de service, des difficultés à l'origine d'une augmentation des tarifs de l'eau.

En effet, les gestionnaires des réseaux d'eau font face à deux types de coûts : des coûts dits "variables" [2], liés au service en lui-même (approvisionnement, traitement) et des coûts dits "fixes", liés au remboursement et à l'entretien des infrastructures. Une baisse de la consommation entraîne une diminution des recettes alors que les coûts d'infrastructures demeurent fixes, augmentant alors le coût moyen de production. Deux solutions s'offrent alors aux gestionnaires. Agir sur les coûts variables, c'est-à-dire diminuer le niveau de service, ou augmenter les tarifs, mettant alors en cause les principes d'équité territoriale qui ont accompagné le développement des grands réseaux urbains.

Une crise aggravée par le mauvais état des infrastructures

Cette crise est amplifiée par un problème de vieillissement des infrastructures. En effet, en France, parmi les 906 000 km de canalisations d'eau potable, la moitié a été construite avant 1972 [3]. Or la durée de vie d'une canalisation est de 30 ans, ce qui nécessiterait un renouvellement de 3,3 % par an. Néanmoins, le taux moyen de renouvellement des infrastructures est en France de 0,6 % par an. On remplace donc une canalisation tous les 170 ans ! Le vieillissement implique des pertes, estimées à 1,3 milliards m³ d'eau par an, ainsi que des baisses de rendement du réseau, qui vont se répercuter sur le coût du service. Actuellement le rendement, c'est-à-dire le volume facturé divisé par le volume prélevé, est en moyenne de 77,4 % en France, chiffre alarmant masquant d'importantes disparités, certaines régions connaissant des rendements bien moindres.

[1] Florentin, D. "Des réseaux qui décroissent, des solidarités qui s'accroissent ? Baisse des consommations d'eau et d'énergie et nouveau contrat social et territorial", Métropolitiques, 17 avril 2017.

[2] Lainé, L. "Petites villes en décroissance et leurs services d'eau : Quelles reconfigurations ? Une appréhension dans les territoires de l'amont du bassin de la Seine", Mémoire de master 2, Université Paris I, 2016.

[3] L'ensemble des données traitées dans ce paragraphe proviennent de l'article suivant. V. Johanet, « Inquiétude sur le vieillissement des infrastructures d'eau et d'assainissement en France », revue-ein, 30 septembre 2011, url : <https://www.revue-ein.com/tag/%20canalisations>

Un mode de gestion pertinent pour répondre à ces défis

Une baisse automatique du prix de l'eau

Par rapport à la délégation de service public à un groupe privé (DSP) et à investissements équivalents, la gestion publique est toujours moins chère. En effet, le prix de l'eau reflète uniquement les besoins du service. En gestion publique, il n'y a pas de services centraux ni d'actionnaires à rémunérer. Les excédents du budget d'exploitation sont donc automatiquement réinvestis dans le service de l'eau. De plus, le service n'est pas assujéti à l'impôt sur les sociétés et les marchés de prestations passés relèvent des règles de l'appel d'offres ce qui permet d'éviter les marges non apparentes dans les commandes passées à leurs filiales par les délégataires privés pour les travaux d'entretien ou de réparations.

Une gestion publique pour répondre au défi posé par le renouvellement des infrastructures

Les acteurs et actrices des services d'eau et d'assainissement, interrogé·es dans le cadre de travaux de recherche universitaires, s'accordent pour dire que le principal avantage de la gestion publique, sous sa forme la plus courante de la régie, réside moins dans les baisses de prix que dans le type de gestion qu'elle implique, plus adaptée aux enjeux de renouvellement des réseaux qu'une délégation de service public. Tout d'abord, les contrats de concession dans le cadre d'une DSP sont par nature peu contraignants, soumettant le renouvellement des canalisations à la rentabilité financière du service au profit de l'entreprise. Le privé réalise au coup par coup les investissements, contraints par la nécessité de dégager une marge à remonter à la maison-mère. Le groupe prestataire n'a d'ailleurs aucun intérêt à renouveler l'ensemble du réseau, le contrat de délégation lui permettant de ne pas être pénalisé financièrement par les pertes. En effet, lorsque l'opérateur fixe son prix, dans le cadre d'un nouveau marché, il prend en considération le pourcentage de perte lié au rendement, facturant alors un volume d'eau gratuitement prélevé dans la nature et se rémunérant également sur le volume d'eau perdu [4]. En revanche, dans une étude menée sur la ville de Vierzon [5], en régie depuis 2011, les technicien·nes réseaux de la ville de Vierzon affirment que la gestion publique n'ayant pas pour vocation de faire des profits, l'argent gagné est directement réinjecté dans le réseau. La régie permet de consacrer un budget conséquent aux réseaux et d'y apporter les financements appropriés. Le passage en régie permet donc d'augmenter considérablement les investissements sur les réseaux, avec un budget annuel spécifiquement dédié aux infrastructures.

De plus, dans un contexte francilien de renouvellement urbain, la régie publique s'avère être le mode de gestion le plus pertinent pour assurer une coordination entre les services de l'eau et les services techniques, et ainsi mener à bien les divers projets d'aménagement. Les échanges directs entre les différents services s'en retrouvent renforcés, permettant aux services d'eau et d'assainissement d'anticiper les différents travaux. Une gestion en régie permet une meilleure synchronisation entre travaux de renouvellement des canalisations et aménagements de voirie, limitant les conséquences négatives des travaux sur les administré·es, en termes de circulation notamment.

[4] Amard, G. "Ce que permet un service public de l'eau", L'eau n'a pas de prix, vive la régie publique ! Page 47, 2010

[5] Mariasine, L. "L'adaptation des services en réseau à la décroissance urbaine : l'exemple de Vierzon". Mémoire de recherche réalisé en Master I pour l'université Paris 1, sous la direction de Sabine Barles, 2018.

Envisager une régie intercommunale à l'heure des recompositions territoriales : atouts et opportunités

L'intercommunalité défendue par le législateur

En France, les récentes lois d'aménagement du territoire ont fait de l'intercommunalité l'échelle pertinente de gestion des réseaux. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dite loi NOTRe, a fait passer la compétence eau et assainissement et la compétence collecte et traitement des déchets des communes aux intercommunalités. Considérant l'émiettement (14 000 services d'eau potable, 21 000 services d'assainissement desservant l'ensemble des 35 414 communes françaises) comme inadapté aux enjeux de transversalité des problématiques environnementales, les autorités nationales et leurs administrations développent un discours de rationalisation : la survie et la modernisation des services publics passeront par des regroupements intercommunaux élargis, permettant de gérer l'environnement et les services à une échelle jugée optimale [6]. L'intercommunalité doit permettre, en outre, de garantir des économies d'échelles et ainsi la rentabilité du service. Si notre collectif ne remet pas en question la pertinence d'une gestion intercommunale de l'eau et de l'assainissement, il affirme la nécessité d'une gestion publique pour éviter la hausse des prix et le non-renouvellement des canalisations, tout en préservant les bienfaits d'une gestion communautaire. Plusieurs intercommunalités ont d'ailleurs, en Île-de-France, fait le choix d'une régie intercommunale.

Un choix de la régie intercommunale de plus en plus marqué en Île-de-France

L'exemple d'Eau de Paris

L'attrait croissant des acteurs et actrices publiques pour la gestion en régie est lié, outre aux prix, à l'avantage technico-gestionnaire qu'elle confère. Il semble, pour toutes ces raisons, s'initier un mouvement général de retour aux régies publiques de l'eau en Île-de-France [7]. Toutefois, dans le cas francilien, l'attrait pour un mode de gestion public peut également s'expliquer par la proximité et l'efficacité de la régie parisienne Eau de Paris, faisant actuellement office de modèle en matière de gestion de l'eau. En effet, la coordination Eau Île-de-France affirme qu'en 2017, la régie parisienne « a délivré une eau d'une qualité irréprochable, respectant à 100 % les normes, à un prix maîtrisé et l'un des plus bas d'Île-de-France (1,09 €/m³ pour la part eau potable), [le tout] en affichant un taux de rendement de 90,3 %, très supérieur à la norme nationale de 77,4 % » [8]. La coordination explique également qu'Eau de Paris a déjà passé le pas de la transition énergétique, produisant une chaleur renouvelable grâce à la centrale géothermique de l'écoquartier Clichy-Batignolles depuis 2017. Ainsi, la réussite de la régie parisienne se retrouve être le vecteur, pour un certain nombre d'établissements publics territoriaux et intercommunalités en Île-de-France, d'une reconsidération de la délégation de service public au détriment des actuelles syndicats d'eau et d'assainissement.

L'exemple de Plaine Commune

L'exemple de Plaine Commune est significatif de cette tendance qui se place en contrepoint d'un modèle de délégation de service public jugé désormais inadéquat. Cette dernière fait partie des trois établissements publics territoriaux (EPT) ayant fait le choix de prendre temporairement du recul avec le Syndicat des Eaux d'Île de France (SEDIF) pour étudier d'autres solutions. Il semblerait que l'intercommunalité ait pris le parti de préparer une régie communautaire pour 2023. Aucune raison juridique n'empêche un EPT ou une intercommunalité d'être souveraine et de préparer sa propre régie même si, pour des raisons essentiellement techniques, Plaine commune devrait dans un premier temps acheter de l'eau à Eau de Paris pour assurer la desserte des usagers.

[6] Caillaud, K. "La réorganisation des services urbains environnementaux", *Métropolitiques*, 23 octobre 2017.

[7] Lévy-Vroelant, C. « La bataille de l'eau : entre régies publiques et compagnies privées », *Métropolitiques*, 2017.

[8] Site de la Coordination Eau-Île de France, url : <http://eau-iledefrance.fr/2017-lannee-de-la-maturite/>

La gestion publique permet une gestion démocratique

La gestion publique permet la transparence de gouvernance et de gestion pour un coût maîtrisé

Avec une régie publique les élu·es sont aux commandes. Ils et elles sont majoritaires au conseil d'administration (CA) mais celui-ci peut être composé également de représentant·es des usager·es, d'associations environnementales, de technicien·nes de l'eau et de représentant·es du personnel. Dans une régie, le personnel peut être détaché de la fonction publique ou sous statut privé.

C'est le CA qui décide chaque année du tarif de l'eau et non une formule de révision contractuelle peu transparente. Cette présence des élu·es et usager·es permet de faire primer l'enjeu social et environnemental : la réduction des pertes en eau, la protection de la ressource ou la variation du prix du m³ en fonction de l'usage vital, de confort ou de luxe de l'eau deviennent des enjeux primordiaux. Dès lors, la notion de bien commun reprend tout son sens.

Léo Mariasine et Nicolas Kaczmarek
(Maurepas pour tous) pour le collectif

Contact : maurepaspourtous@laposte.net