

Communication au Colloque

« Le service public à l'épreuve du développement durable »

Grenoble 14 – 15 Novembre 2012

La mobilisation des usagers en faveur de la régie autonome pour la gestion du service public de l'eau potable

Jean-Louis Linossier

Coordination nationale des associations de consommateurs d'eau (CACE)
linosse@wanadoo.fr

Texte rédigé et mis en forme avec la collaboration de Rachel Linossier (MCF UPMF PACTE)

Introduction

Deux paramètres impactent fortement la sensibilité des usagers concernant leurs services publics d'eau potable. Depuis 1993, date de l'instauration de la facture binomiale, ils sont devenus très critiques des tarifs de facturation de distribution d'eau potable et d'assainissement qui leur sont appliqués. Plus récemment, ils se sont rendus compte que le mode gestion des services (régie ou délégation de service public – DSP) avait lui aussi une importance capitale sur le coût et la qualité du service rendu.

Ces notions sont à l'origine de tous les mouvements revendicatifs en France et mettent en exergue le rôle crucial des élus qui ont souvent de la peine à reconnaître leur niveau de responsabilité dans la situation actuelle. Les usagers ont « appris le métier » sur le terrain, progressivement et difficilement car les exploitants (régies et délégataires privés) n'avaient aucun intérêt à se tirer une balle dans le pied en coopérant avec eux. C'est ce que cette présentation se propose de montrer.

On partira des origines des mouvements revendicatifs, en décrivant le cadre dans lequel il s'est développé. Les mécanismes des abus liés aux méthodes et à l'opacité des gestions déléguées seront développés et décrits. On verra au passage la manière dont ces éléments ont été mis en lumière par les usagers, souvent contre la volonté de leurs élus. On finira par l'évocation des espoirs des usagers de rentrer, participer et décider dans les instances de gestion, afin de dépasser le paradoxe actuel : les citoyens-usagers sont écartés de la gestion et des instances

décisionnelles du SPE, alors qu'ils sont propriétaires du patrimoine (réseaux) et que la ressource est un bien inaliénable de l'Humanité.

La conclusion est alors évidente : seule la régie autonome avec personnalité morale peut permettre de corriger les abus et permettre aux usagers de réaliser ce qui précède car c'est, en outre, le seul mode de gestion qui leur permette de siéger à égalité dans les instances de décision.

1- Origines et développements du mouvement revendicatif

Quelques rappels de définition pour bien comprendre

Les communes ont la compétence eau depuis la Révolution. Elles peuvent choisir de gérer cette compétence directement¹. Cette compétence peut aussi être transférée à un établissement public de coopération intercommunale (ou intercommunalité : syndicat intercommunal à vocation unique ou à vocation multiple, communauté de communes, d'agglomération ou urbaine), mais les inconvénients du transfert (perte de démocratie, anonymat des gestionnaires, etc.) ont largement dépassé les avantages attendus, eux-mêmes rarement réalisés (notamment le coût moindre du service, voir graphique n°1).

En 1998, « *selon l'Ifen, les deux tiers des communes sont organisées en intercommunalité pour le service de distribution de l'eau, ce qui correspond à 54,5 % de la population* »².

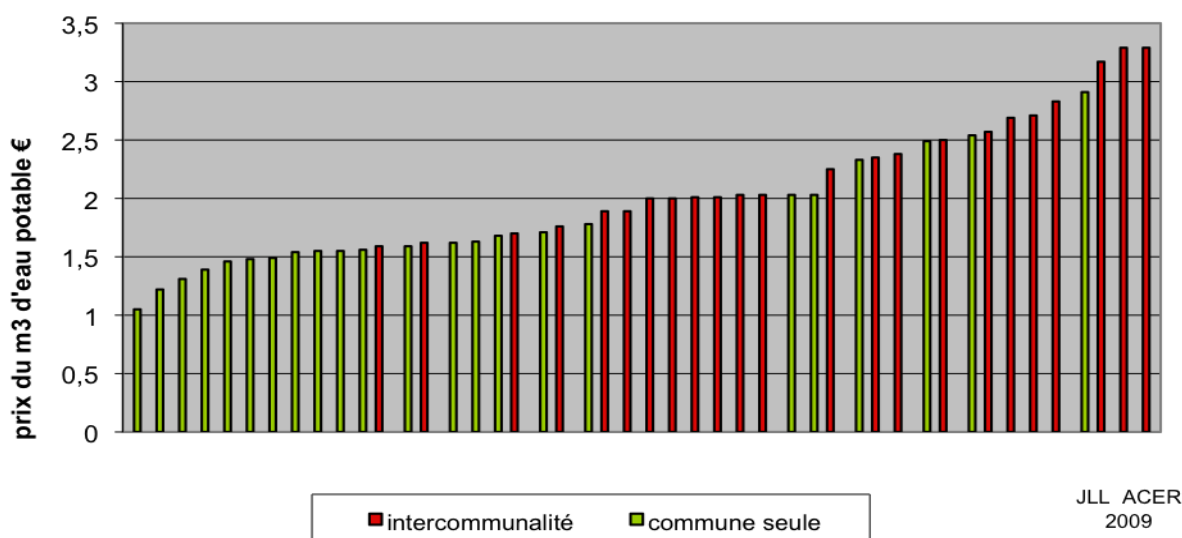
La plupart des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement sont gérés soit en régie soit en délégation de service public (DSP) par de grands groupes privés.

A titre d'illustration, sur les 293 communes du département du Rhône, il y a 23 communes qui n'ont pas transféré la compétence eau à l'une des 23 intercommunalités du département ayant cette compétence. Sur ces 23 intercommunalités ayant la compétence eau, il n'y a qu'une seule régie syndicale et parmi les 23 communes ayant conservé la compétence eau, quatre seulement sont en régie. Au total, il y a donc 46 distributeurs d'eau potable, qui n'affichent pas tous le même prix de l'eau.

Graphique n°1 : Prix du m3 d'eau potable dans le Rhône en 2006

¹ Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)

² Martin-Lagardette J.-L., 2004, *L'eau potable et l'assainissement*, Editions Johanet, p.49.



En France, le terme « régie » désigne à la fois un établissement public chargé de la gestion d'un service public et le mode de gestion de ce service public. L'utilisation de cette notion dans le cadre de la gestion des services publics remonte au moins au 19^{ème} siècle.

Il existe actuellement trois formes de régie : la régie directe, la régie dotée de l'autonomie financière et la régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale. La régie s'oppose à la DSP comme mode de gestion d'un service public.

La délégation est une notion introduite au début des années 1990 (lois ATR de 1992 et Sapin de 1993) et précisée par la loi Murcef de 2001³. Une délégation de service public correspond à l'ensemble des contrats par lesquels une personne morale de droit public (collectivité locale, établissement public) confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité (en lien avec ses compétences) à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat d'exploitation du service.

C'est ce principe d'une rémunération du délégataire, liée au résultat d'exploitation de l'exercice, qui différencie de façon basique le mode de gestion « délégué » des autres modes de gestion possibles.

Il existe actuellement trois formes de DSP⁴ :

- la concession (la plus ancienne) : telle que définie par la loi ATR de 1992. Elle correspond à la prise en charge par le concessionnaire des frais de construction et d'entretien des installations qui reviennent à la collectivité en fin de contrat. Le concessionnaire est responsable de la gestion du service dont il assume les risques. Il se rémunère directement sur les usagers. En général, la concession est bornée par la durée d'amortissement des investissements pris en charge par le concessionnaire (ce qui signifie, que par

³ Article 1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

⁴ Tavernier Y., 2001, *Mission d'évaluation et de contrôle. De l'opacité à la transparence : le prix de l'eau*, Les documents d'information de l'Assemblée Nationale, n°3081.

dérogation à la règle des 20 ans de durée maximum des contrats de DSP, la durée d'une concession peut aller au-delà).

- l'affermage (le plus pratiquée) : il correspond à la prise charge par le fermier de la responsabilité de la seule gestion du service. Le fermier est rémunéré au moyen d'une redevance directement prélevée sur les usagers, tandis que les coûts d'installation et les investissements sont pris en charge par la collectivité (qui garde donc la propriété des installations). Ce type de contrat est donc strictement limité à 20 ans (actuellement, la durée est généralement comprise entre six à douze ans). L'encaissement des recettes peut être dissocié de l'exploitation, la collectivité ou l'établissement public gardant la facturation avant reversement au délégataire.
- la régie intéressée (utilisée en remplacement de la gérance⁵). En régie intéressée, le régisseur n'a pas la propriété de l'installation. Il est rémunéré par la collectivité en fonction des résultats, par le biais d'une prime de gestion ou d'une participation aux bénéfices. Il existe donc deux parties pour la rémunération du régisseur : une partie fixe (correspond grosso modo à des honoraires) et une partie calculée en fonction des performances de l'exploitation du régisseur (chiffre d'affaires ou autres).

Outre des entreprises privées, les opérateurs de DSP peuvent être des sociétés d'économie mixte (SEM) ou des sociétés publiques locales (SPL). Il existe également quelques Marchés Publics de Prestation (dont celui du département de la Vendée). Enfin, le Contrat de Partenariat est une possibilité juridique très restrictive, qui ne pourra sans doute jamais être utilisée pour la gestion des services publics de l'eau (et de l'assainissement).

Toutes ces précisions sont importantes à rappeler ou simplement à exposer, car dans la plupart des cas, le choix est effectué sans que les participants n'en connaissent toutes les conséquences, notamment financières. Par exemple, récemment le Grand Lyon a sollicité l'avis de sa CCSP quant au choix de son exécutif (la présidence) de préférer le contrat de partenariat à tous les autres choix possibles pour gérer le BPNL (Boulevard Périphérique Nord de Lyon), alors qu'une grosse majorité des votants (élus et associatifs) n'avait jamais entendu parler du contrat de partenariat⁶.

La méconnaissance de la part du grand public comme des élus des différents modes de gestion possibles d'un service public n'est pas nouvelle. Elle est aussi ancienne que le service public lui-même et conduit parfois à des situations de remise en cause voire de changement radical du mode de gestion.

L'histoire du service public de l'eau à Lyon est à ce propos très éclairante. La CGE, Compagnie Générale des Eaux, fut créée à Lyon en 1853 par le Préfet d'Empire Waysse, pour « *amener l'eau sur l'évier* » – tâche que la régie était supposée, à tort bien entendu, ne pas pouvoir mettre en œuvre. L'enthousiasme de départ des Lyonnais fut de courte durée. « *Dès les premières années, les conditions d'exploitation se révèlent insatisfaisantes pour les deux parties (...). Par ailleurs, les*

⁵ Elle se distingue de la régie intéressée par le fait que le gérant est rémunéré par un forfait, non par une prime. Il sont requalifiés de marchés publics de prestation et ne sont donc pas des DSP.

⁶ Au moment où nous rédigeons ces lignes, le choix définitif du conseil communautaire n'a pas encore été voté.

édiles, soucieux de répandre le plus largement possible les bienfaits de la distribution d'eau, jugent que les tarifs pratiqués par la Compagnie, sont trop élevés (...). Entre 1862 et 1874, les nouveaux investissements nécessaires (...) se font désormais sur fonds publics, altérant ainsi l'intérêt pour la ville du régime de la concession. A partir de 1878, Lyon recouvre enfin son autonomie municipale (...). Aussi, à la date prévue au contrat (1885), le conseil municipal décide-t-il au regard des insuffisances du service, de racheter la concession »⁷. Par manque de moyens techniques et financiers, la décision ne sera effectivement réalisée que quinze ans plus tard (en 1900). La régie municipale resta ensuite en place pendant près d'un siècle, jusqu'en 1986, date du retour en DSP suivant un contrat d'affermage concessif plutôt léonin.

La tarification, avec ou sans partie fixe, est également un élément capital à prendre en compte pour la défense des intérêts des usagers. Il est transversal aux gestions en régie ou en DSP.

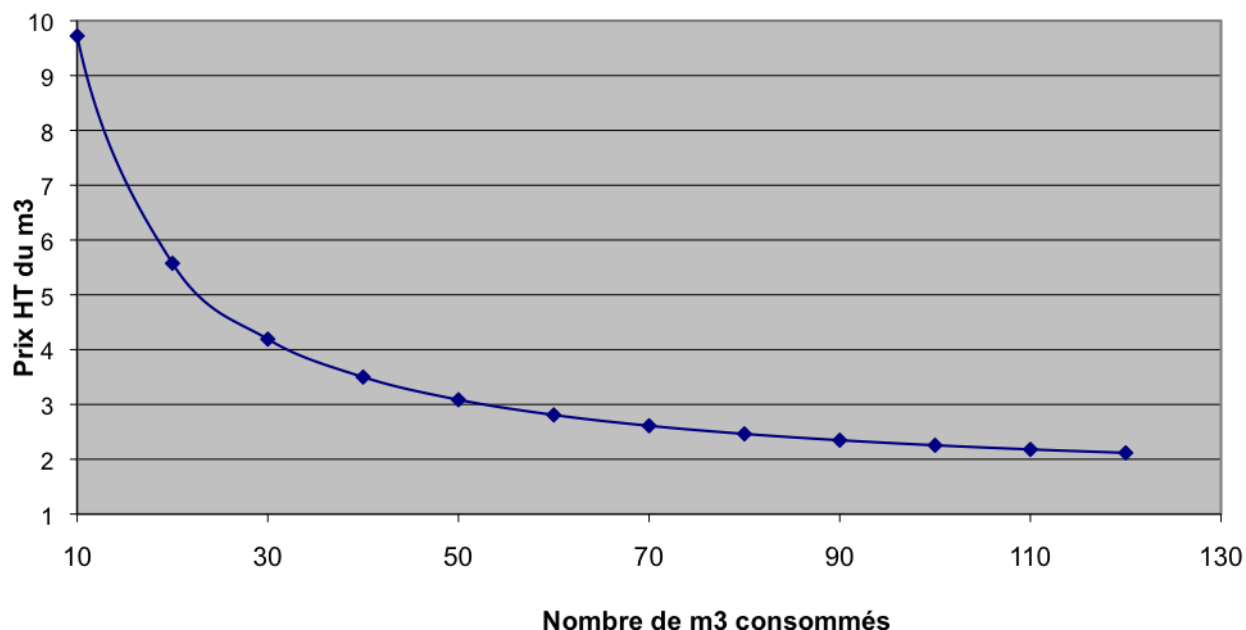
En effet, toute partie fixe (abonnement) dans une facturation induit mathématiquement deux phénomènes très défavorables pour les usagers. D'une part, moins ils consomment et plus ils paient cher le m³ d'eau, et d'autre part cet effet collatéral a pour conséquence de faire prendre en charge par les petits consommateurs une partie importante de la facture des gros.

L'effet de l'abonnement – ou partie fixe – entraîne une dégressivité outrageusement favorable aux gros consommateurs, car leur facture est allégée par celles des petits consommateurs. Dans le Grand Lyon par exemple, un usager qui consomme 120 m³, acquitte une facture seulement deux fois plus élevée qu'un autre usager n'en consommant que 40 m³.

Les petits consommateurs se situant souvent parmi les précaires et les soucieux d'économie, on voit que la partie fixe devient une sorte de déni de justice sociale et de durabilité. Autre effet parasite : toute partie fixe introduite dans une tarification progressive va introduire de la dégressivité dans chaque tranche, en contradiction avec le but recherché (voir graphique n°2).

Graphique n°2 : Prix du m³ d'eau distribuée en fonction de la consommation dans le Syndicat intercommunal d'eau du Haut Mâconnais (SIEHM) en 2012

⁷ Scherrer F., 1995, « Lyon : une histoire séculaire entre gestion publique et privée », Lorrain D. (dir.), *Gestions urbaines de l'eau*, Economica, pp.46-47.



La régie est le mode de gestion originel et naturel des services publics, distribution d'eau potable, assainissement ou autre type de SP, puisqu'une délibération est obligatoire (art L.1411-4 du CGCT) pour introduire la délégation, y compris pour une SPL, une SEM, ou un Contrat de Partenariat.

La régie est le mode de gestion actuellement le plus pratiqué en nombre de services sur le territoire français, mais c'est loin d'être le cas pour les volumes distribués.

Quelques données chiffrées

En 2009, la France comptait 31 445 services publics d'eau ou d'assainissement collectif, dont 14 217 services d'eau potable et 17 228 services d'assainissement, selon les données de l'Observatoire national des eaux et des milieux aquatiques (Onema). Il ressort de ces quelques données chiffrées une impression de fort morcellement de l'organisation des services publics de l'eau en France. Mais il n'est pas certain, bien au contraire, que ce morcellement soit néfaste quant au coût du service public comme cela sera évoqué plus loin (voir graphique n°1).

En 2012, les nouvelles données publiées par l'Onema sont : 35 511 services d'eau et d'assainissement (sauf Guyane et Martinique), dont 15 501 services d'eau potable, 16 567 services d'assainissement collectif et 3 443 services d'assainissement non collectif⁸.

En 2009, le nombre d'habitants desservis est, en moyenne, de 8 000 pour le service d'eau potable et de 10 000 pour les services d'assainissement, les deux tiers de la population étant desservis par des services intercommunaux.

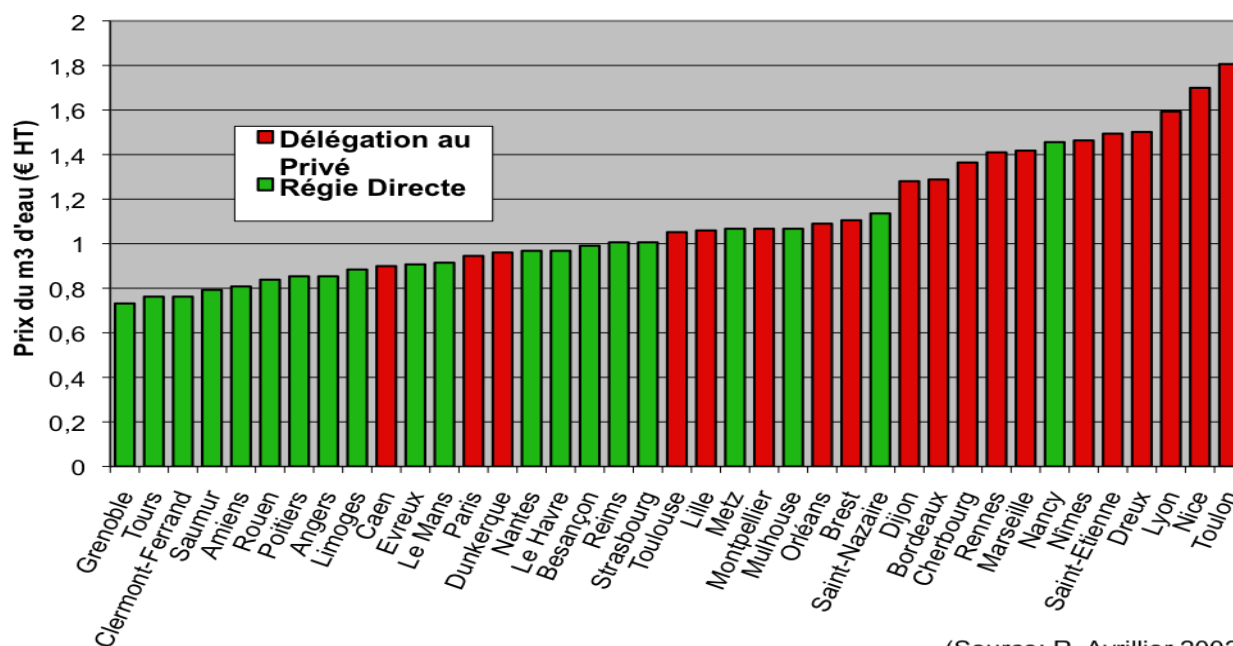
Près de 70% des services d'eau potable (41% de la population) et les trois quarts des services d'assainissement collectif (58% de la population raccordée) sont gérés directement par la collectivité compétente. Plus de la moitié des établissements publics de coopération intercommunale gèrent directement leurs services d'eau ou d'assainissement. Pour l'Onema, "*ces chiffres soulignent que les services de petite*

⁸ <http://www.onema.fr/Lancement-de-l-observatoire-des>

taille (desservant moins de 3 000 habitants) ont tendance à gérer directement leur service. En revanche, les services de plus grande taille ont davantage recours à la délégation de service public⁹.

On peut même aller plus loin en affirmant que ces petites entités (communes ou intercommunalités rurales gérant en régie leur service public), à service rendu égal (y compris la pérennité du service), coûtent moins cher que les grandes entités, qui relèvent souvent des grandes intercommunalités et sont le plus souvent gérées en DSP par des entreprises privées (voir graphiques n°1 et n°3).

Graphique n°3 : Les prix de l'eau dans 39 villes de France en 2002



(Source: R. Avrillier 2002)

Ces données, pourtant édifiantes, ne sont que peu ou pas reprises par les médias ni d'ailleurs par les acteurs de terrain (élus des collectivités, syndicats d'élus, presse spécialisées, ... voire les usagers), tant elles semblent déranger le microcosme, qui trouve facile d'affirmer que la régie, c'est un passé rétrograde et que l'intervention du privé se marie plus harmonieusement avec le libéralisme ambiant. Ces données récentes de l'ONEMA sont également différentes de celles qui étaient avancées auparavant : un rapport 50/50 en nombre entre régies et DSP avec 75 % des abonnés et des volumes distribués en faveur des DSP.

Cette situation contredit pourtant le principe économique des économies d'échelle. Pour les usagers, ces inégalités face au prix de l'eau sont source de colère et de mobilisation.

Ces choix de mode de gestion entre régie et délégation, qui sont effectués (c'est-à-dire décidés et mis en place) sans concertation avec leurs usagers, par des élus sous influence des lobbies de toutes sortes, sont en effet souvent défavorables aux intérêts des usagers. Ils sont, de ce fait, à l'origine des premières associations de défense des usagers.

⁹ <http://www.actu-environnement.com/ae/news/eau-assainissement-services-publics-locaux-observatoire-Onema-rapport-15240.php4>

Histoire et activités des associations de défense des usagers de l'eau

En France, les premières contestations datent de 1993. Elles font suite à l'introduction, sans explication, de la « facturation binomiale », composée d'une partie fixe (l'abonnement) et d'une partie calculée à partir des volumes (en m³) consommés, en remplacement de la possibilité du forfait¹⁰.

Ce nouveau système de facturation du service public de l'eau aux usagers a servi de prétexte aux distributeurs, privés notamment, pour augmenter exagérément les tarifs de l'eau, ce qui a eu un effet immédiat sur les montants des factures. Les usagers ont donc commencé à demander des comptes à leurs représentants élus. Les élus sont en effet les responsables politiques du choix du mode de gestion du service public de l'eau au sein des conseils municipaux, des conseils communautaires et autres assemblées syndicales.

Ces premières contestations du prix de l'eau et la remise en cause des choix de mode de gestion, qui avaient été opérés par les responsables politiques au niveau local, sont à l'origine des premières associations de défense des usagers.

En général, chaque association limite géographiquement son action à celle de la collectivité responsable du service (commune, intercommunalité), tout en établissant des liens avec ses voisines.

L'Association des Consommateurs d'Eau du Rhône (ACER) a été créée en 1994. Limitée d'abord aux usagers du Syndicat des Eaux Communay et Région, en 1998 elle a étendu son territoire au Grand Lyon, où rien ne s'était encore produit en matière de contestation – peut être parce que les usagers urbains sont paradoxalement plus isolés les uns des autres que ceux des petits villages du Rhône.

Dès le début, des contacts ont été pris par l'ACER avec d'autres associations, dans le Rhône (SIE Monts du Lyonnais), puis en Isère avec Eau Secours de Grenoble, en Ardèche avec La Fontaulière, puis Arconce en Saône et Loire, à Avignon, dans le Briançonnais, la Loire (Saint –Etienne) et même au-delà du Massif Central dans le Sud-ouest, la Vendée, etc.

Ainsi, s'est constituée progressivement la Coordination nationale des Associations de Consommateurs d'Eau (CACE), qui n'a adopté le statut d'association que par nécessité juridique (menace de se voir voler son sigle par d'autres structures, notamment). Son fonctionnement est celui d'une coordination, dans laquelle chaque association garde une totale autonomie d'action. Le seul but poursuivi par la CACE est de partager, en synergie, les expériences individuelles des consommateurs d'eau et de leurs associations au profit de chaque association.

La CACE est ainsi devenue l'une des toutes premières associations spécialistes des gestions des services locaux d'eau et d'assainissement. D'autres coordinations d'associations se sont constituées depuis régionalement, dans le Sud-ouest notamment.

¹⁰ Le forfait permettait une facturation fixe quelque soit le volume consommé, inférieur au volume plafond forfaitaire. Au-delà de ce volume, en général, une facturation supplémentaire et dissuasive au m³ était pratiquée.

Son action s'étend désormais à l'aide directe aux usagers en conflit voire en contentieux avec l'exploitant qui gère le service public de l'eau dont ils dépendent pour leur approvisionnement, pour des motifs tels que :

- la facturation à un usager du gel de son compteur d'eau par l'exploitant ;
- la facturation de semestres de sept mois à certains usagers du Grand Lyon par l'exploitant VEOLIA (ce qui, au passage, a représenté un montant total de 450 000 € de surfacturations, qui ont finalement été remboursées aux usagers, sans un mot dans la presse locale, pourtant très friande de scandales en tous genres) ;
- le refus de relier un usager au réseau parce que cela coûte trop cher à l'exploitant ;
- les fuites d'eau en domaine privé (décrets d'application de la loi pas encore publiés) ;
- les clauses abusives de tel ou tel contrat.

L'action de la CACE consiste également à dispenser et animer des séances d'information et de formation à destination des usagers, d'associations d'usagers et d'élus, qui en font la demande. Certains de ces membres ont aussi été reçus à l'Assemblée Nationale pour consultation par des représentants de partis politiques, ainsi qu'au Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.

Dès 1993, les bénévoles des associations d'usagers ont ainsi compris qu'ils devaient se former pour pouvoir dialoguer avec les élus et autres responsables délégués des services publics de l'eau, mais aussi pour faire bénéficier ces mêmes élus de leurs connaissances et se concerter pour utiliser la synergie développée par les rencontres. La CACE est précisément née de ce besoin d'échanges de connaissances, de dialogue et de formation citoyenne. Chaque année, la CACE organise d'ailleurs une manifestation : son AQUAREVOLTE, durant laquelle sont débattus des thèmes communs à toutes les associations : eaux pluviales, tarifs, communication et exploitation des documents de gestion des services publics, etc.

Ses membres ont également perçu les enjeux d'un engagement des usagers à une échelle plus large et plus en amont que la seule consommation d'eau potable. Il est apparu nécessaire d'aller plus loin dans le cadre de la gestion et de la protection de la ressource, en travaillant avec les Agences de l'eau pour y associer réellement les usagers.

C'est ce que nous avons fait par exemple avec l'ACER, en obtenant de participer à la Commission locale de l'eau (CLE) du Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la nappe de l'Est lyonnais. L'objectif est ici de défendre les intérêts des usagers domestiques de l'eau, face à la « concurrence » des usagers agricoles et industriels présents sur le territoire. Il s'agit aussi de soutenir une approche plus durable de la ressource en eau, en rappelant que seulement 8 à 10 % de celle-ci sont prélevés pour la consommation d'eau potable, alors que les usagers domestiques ont à leur charge environ 85 % des frais de traitement des eaux usées. Cette « lutte d'intérêts » n'existe d'ailleurs pas qu'entre les différents usagers de l'eau, mais aussi entre les collectivités.

De façon plus large enfin, l'ACER, la CACE et l'ensemble des associations de défense des consommateurs d'eau militent contre une forme de désinformation généralisée, qui tend à rendre les usagers domestiques, les élus et les agents des

collectivités territoriales, notamment ceux travaillant dans les régies, coupables de la plupart des maux de l'eau.

La création des commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) en 2002 a étendu les domaines d'action de nombreuses associations aux autres services publics locaux : déchets, parkings, cimetières, transports publics, etc.

2- Les difficultés rencontrées par les usagers pour participer à la décision concernant la gestion du service public de l'eau

Il existe plusieurs types et niveaux de difficultés rencontrées par les usagers et leurs associations de défense, pour participer à la décision concernant la gestion de leur service public de l'eau, quel que soit le mode de gestion de ce service (c'est-à-dire en DSP ou non).

Pour les usagers, une difficulté au départ de toutes les autres : comprendre la facture d'eau et la relier à la gestion du service ! A défaut de savoir interpréter leur facture d'eau et éventuellement de comprendre les modes de calcul aboutissant aux montants facturés pour pouvoir la vérifier et la recalculer, combien d'usagers ont-ils seulement déjà vu une ou leur facture d'eau ? La réponse à cette question est édifiante : sans doute moins de la moitié des usagers des services publics de l'eau, et quasiment aucun de ceux qui vivent en immeubles collectifs, n'ont un accès direct à la facture d'eau. D'où la difficulté pour les associations, d'expliquer à quelqu'un qui n'a jamais vu une facture d'eau, pourquoi il paie trop cher son service de l'eau et notamment qu'il existe deux types de facturation, avec ou sans abonnement.

La méconnaissance de l'organisation territoriale et de ses règles

Le premier problème vient de la méconnaissance générale des usagers quant à l'organisation administrative et territoriale des compétences de gestion des services publics locaux en France.

De qui la gestion de leur service public local de l'eau (et des autres services publics locaux) dépend-t-elle ? Qui (au sens de quelle entité juridique et financière) est compétent et responsable de l'approvisionnement en eau ? Combien d'usagers connaissent-ils le fonctionnement de l'administration territoriale : Etat, région, département, établissement public de coopération intercommunale : syndicat (syndicat intercommunal à vocation unique, syndicat intercommunal à vocation multiple), communauté (urbaine, d'agglomération, de communes) ?

L'écrasante majorité des usagers ne sait même pas de quelle collectivité ils dépendent : commune, syndicat ou communauté... et encore moins où siège ce syndicat ou cette intercommunalité !

Combien savent-ils si leur commune a transféré (c'est-à-dire abandonné corps et âme sans contrepartie) la gestion de leur réseau et d'assainissement (réseau qu'ils ont payé avec leur facture) à l'une des entités précédentes, laquelle s'est peut-être empressée, de la déléguer à un groupe privé prédateur ?

En DSP, l'utilisateur ne connaît de toute façon que le délégataire. La plupart des factures ne mentionnent même pas la collectivité, seules les coordonnées du délégataire sont indiquées...

L'utilisateur ne sait donc même pas ou plus si cela a changé, qui est responsable de l'eau et de l'assainissement, situation accentuée par le fait qu'il ne connaît pas non plus les élus de l'intercommunalité, qu'il n'a d'ailleurs pas lui-même élus.

Cette difficulté liée à la méconnaissance de l'organisation administrative du territoire est ainsi renforcée par le caractère particulièrement complexe et antidémocratique de la coopération intercommunale en France. Les élus qui siègent dans ces intercommunalités ne sont en effet pas directement élus par les citoyens, mais nommés par leurs conseils municipaux pour y siéger. Ces élus sont donc désignés au niveau municipal sur la base de programmes politiques, qui ne portent pas sur les domaines de compétences qui ont été transférés à l'intercommunalité, comme par exemple l'eau potable. Les élus municipaux, même s'ils sont aussi conseillers communautaires, ne peuvent d'ailleurs plus débattre des problèmes liés à la gestion du service public de l'eau potable au sein de leur commune d'origine, du moment que cette compétence a été transférée à l'intercommunalité. En outre, les élus communautaires ne peuvent pas être directement sanctionnés par le vote des citoyens de leur commune pour les décisions qu'ils ont prises en matière de gestion du service public de l'eau, lorsque celle-ci a été transférée à l'intercommunalité. Ils peuvent également en voter la délégation au privé, sans devoir en rendre des comptes à leur commune d'appartenance, et donc *in fine* aux électeurs municipaux.

En bref, l'utilisateur citoyen comme le conseil municipal n'ont pas de prise directe sur le mode de gestion du service public de l'eau, lorsque celui-ci a été transféré au niveau intercommunal.

Par ailleurs, au moment où le conseil communautaire doit se prononcer pour un choix éventuel de DSP à l'échéance d'un contrat, il arrive que la possibilité pour les élus communautaires de discuter du choix de la délégation du service public de l'eau qu'ils devront pourtant effectivement voter, soit arbitrairement écartée des sujets abordés par le groupe de travail *ad hoc* chargé d'analyser des modalités du futur mode de gestion, tout en laissant croire au principe du débat démocratique. Leurs discussions pouvant alors se limiter à la qualité de l'eau et à la tarification, à exclusion impérative de l'objet même du vote : le choix de la DSP (cas actuel du Grand Lyon).

La méconnaissance globale de l'administration du territoire et le caractère antidémocratique de la coopération intercommunale actuelle constituent donc une première difficulté à laquelle les usagers sont confrontés pour participer à la décision concernant la gestion du service public de l'eau, surtout lorsqu'elle est déléguée à un acteur privé.

Cette difficulté se double d'une autre difficulté de taille : comprendre les règles en vigueur à propos de la gestion des services publics locaux de l'eau.

Combien savent-ils que toute est codifié par des lois regroupées dans des Codes, et que cette codification, même lorsqu'elle est accessible au grand public par Internet ou dans les publications Dalloz, doit aussi être associée à la jurisprudence qui résulte de l'application des articles de ces codes et lois, pour être complètement comprise et utilisée ?

Combien d'usagers voire d'élus locaux connaissent-ils le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) ceux de l'urbanisme, de l'environnement et de la santé publique, sans oublier toutes les jurisprudences qui leurs sont associées ? Et s'ils en ont entendu parler, combien sont-ils à être capables de les consulter, même en non spécialistes, pour seulement commencer à comprendre ce que va leur exposer le spécialiste ?

Dans la majorité des cas, leurs collectivités les baladent au lieu de les aider. Les élus ne sont que peu réceptifs aux demandes d'explication et de concertation des usagers.

La connaissance du CGCT et la formation aux mécanismes administratifs des services publics locaux ont ainsi constitué le second mur que les usagers ont été obligés d'abattre pour pouvoir espérer participer à la décision.

La difficile communication de l'information publique par les collectivités et les intercommunalités

Même avec l'aide de la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs), les usagers et leurs associations de défense ont énormément de peine à obtenir les documents administratifs publics auprès des collectivités locales ou des établissements publics, qui ont pourtant obligation de les tenir à disposition du public pour information, voire de les diffuser.

Ainsi, les collectivités et les établissements publics concernés vont jusqu'à :

- prétendre qu'ils / elles ne sont pas équipés pour transmettre les documents sous forme numérique...
- ... et / ou que la communication de certains documents est susceptible de gêner une négociation en cours et qu'en conséquence ceux-ci ne seront disponibles qu'à l'issue de cette négociation ;
- pratiquer des prix exorbitants pour les photocopies (0.25 € l'unité)
- communiquer d'une façon réduite au minimum en dehors de campagnes publicitaires, qui ont souvent pour seul but de vanter la qualité du service, sans possibilité de contradiction de la part des usagers qui, même indirectement, paient les campagnes qui les enfument...

Non seulement les collectivités ou les établissements publics compétents pour l'eau potable rechignent à donner les informations qu'ils détiennent, mais les organismes nationaux censés fournir de l'information statistique pertinente en la matière ne fournissent que des valeurs moyennes peu utilisables par les usagers au niveau local.

Ainsi, l'Onema et l'observatoire des services d'eau et d'assainissement récemment créé (dont le nom, qui évacue la notion de service public, est d'ailleurs en lui seul éclairant), chargé de collecter toutes les données individuelles auprès de chaque service local, n'aurait apparemment pas les moyens de remplir sa mission de collecte, de diffusion et d'analyse et de communication de ces données individuelles. Certaines communes ou intercommunalités ne leur transmettraient pas ou mal (c'est-à-dire partiellement) les informations demandées.

Les indicateurs retenus sont ceux qui doivent figurer, au minimum, dans chaque compte rendu technique et financier (CRTF) de délégataire et dans chaque rapport annuel sur le prix et la qualité du service (rapport Barnier), mais malheureusement, il n'existe pour l'instant plus de compilation nationale ni même départementale de ces données chiffrées, qui permette à chaque usager ou association de défense des usagers, de comparer les services publics de l'eau entre eux et accessoirement avec le leur. Avant la Révision Générale des Politiques publiques de 2007 et les transferts de mission qu'elle a occasionnée, ces informations existaient voire même étaient disponibles au niveau des Agences de l'eau, des Directions départementales des eaux et forêts ou d'autres organismes publics, suivant les contextes locaux.

Sans information, l'action militante est donc très compliquée. Le plus simple pour l'utilisateur reste le contact direct avec les services publics de l'eau au niveau local, pour obtenir les données chiffrées concernant son territoire.

Les insuffisances des Commissions Consultatives des Services Publics Locaux (CCSPL)

En 2002, la loi démocratie de proximité est apparue comme un espoir de participation à la gestion des SP locaux pour les usagers et leurs associations, grâce à la pluralité de scènes de concertation / participation instituées ou réaffirmées au niveau local, notamment à l'échelle des intercommunalités : conseils de quartier, CCSPL, Conseil de Développement, etc. Tout semblait s'ouvrir à la participation citoyenne des usagers à la gestion de leurs biens communs, notamment les services publics de l'eau.

Hélas, et pour ne rester que sur les CCSPL, d'importantes restrictions à la participation des citoyens – usagers et décidées par le législateur, ont progressivement miné tous ces espoirs.

L'origine des CCSPL peut être située en application de la loi d'Administration Territoriale de la République de 1992, même si ce volet de la loi n'a jamais été véritablement appliqué. Le Grand Lyon avait même voté une délibération interdisant la création d'une CCSPL, délibération qui sera annulée pour pouvoir appliquer la loi de 2002.

Avant 2002, toutes les communes de plus de 3 500 habitants et toutes les intercommunalités comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée devaient réglementairement créer une CCSPL.

Pour inciter à la création de telles commissions par les collectivités ou intercommunalités concernées sans gêner les plus petites, le seuil a été relevé à 10 000 habitants en 2002, et l'obligation étendue aux syndicats mixtes, aux départements et aux régions. Ainsi, dès lors que les services publics sont confiés à un tiers par convention de DSP ou qu'ils sont exploités en régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale, il y a obligation de créer une CCSPL. En revanche, sont toujours écartés de l'obligation de créer une CCSPL, outre les collectivités de moins de 10 000 habitants, les services publics gérés en régie directe (c'est-à-dire gérés par des régies créées avant 1926 et qui n'ont pas saisies l'opportunité que leur fournissait la loi de se transformer en régie à autonomie

financière et personnalité morale, voir plus loin) Les régies dotée de la seule autonomie financière sont également écartées du champ des CCSPL.

Notons que ces nouvelles dispositions écartant les usagers des petites collectivités de moins de 10 000 habitants, on ne pouvait que constater le caractère négatif des nouvelles dispositions.

Actuellement les seuils ont encore été relevés à 50 000 habitants pour les EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants ; et même si les EPCI dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants peuvent aussi créer une CCSPL, pas besoin d'être expert pour montrer que toutes ces modifications n'ont pas pour objet de développer les CCSPL, bien au contraire.

Ceci constitue donc la première restriction à la participation du plus grand nombre d'usagers – citoyens à ces commissions.

Une deuxième restriction à leur participation est due au caractère consultatif de ces commissions. La CCSPL n'émet en effet que des avis en direction de l'assemblée délibérante, qui suit ou ne suit pas ces avis.

Enfin, l'activité des CCSPL est limitée à deux domaines d'intervention :

- Examiner (c'est-à-dire, dans les faits, prendre connaissance), chaque année, sur le rapport de son président le rapport technique et financier du délégataire, le rapport sur le prix et la qualité du service (le « Barnier »), un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de la personnalité morale. Ceci exclut toujours, au passage, les régies directes et celle non dotées de la personnalité morale.
- Etre consultée pour avis par l'organe délibérant sur tout projet de DSP avant la procédure de publicité et sur tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale.

En réalité, et c'est primordial pour comprendre les limites du pouvoir des CCSPL, il faut bien considérer que leur consultation se limite à accepter ou refuser le seul dossier qui leur est présenté, sans possibilité de l'amender ou de proposer une alternative.

Une troisième restriction réside dans le fait que le dossier présentant la création d'une DSP ou d'une régie à une CCSPL, en alternative l'une contre l'autre, ne comprend pas toujours de comparaison objective multicritère entre les deux modes de gestion, même si le guide de l'élu édité par le Ministère de l'Intérieur le recommande¹¹.

Enfin, une dernière restriction à la capacité des usagers d'avoir prise sur les décisions des CCSPL, vient de l'exclusion des régies directes du champ des CCSPL. Les régies directes, qui constituent 85 % de régies publiques, ne sont en effet pas concernées par les CCSPL et la participation citoyenne. Elles restent de ce fait une sorte de « chasse gardée » que nos élus veulent conserver dans un pré carré, auquel les usagers ne doivent pas avoir accès. Comme dit Gérard Collomb (sénateur maire de Lyon et Président de la Communauté urbaine de Lyon) à son conseil communautaire, à propos de l'organisation d'un référendum sur le mode de gestion

¹¹ *La délégation des services publics locaux. Guide pratique de l'élu*, n°8, Direction générale des Collectivités locales / Ministère de l'Intérieur

de l'eau dans l'agglomération lyonnaise : « Il faut savoir pourquoi vous avez été élus »¹².

Les difficultés liées à la DSP

Quand le service public de l'eau fait l'objet d'une DSP, sous quelque forme que ce soit (concession, affermage, SEM, SPL ou autre), la difficulté majeure pour les usagers réside dans l'opacité voire le caractère léonin du contrat passé avec le délégataire, qui est le plus souvent une entreprise privée.

A titre d'exemples, voici deux éléments figurant dans tous les contrats, parmi une foule d'autres, et qui contribuent à leur caractère léonin. Il s'agit d'une part du mode de calcul du coefficient d'indexation des tarifs K et d'autre part de la ligne comptable « Obligation de renouvellement figurant au CARE ». Le premier consiste à surévaluer les recettes de l'exploitation, au bénéfice unique du délégataire et non des usagers ; le second consiste à surévaluer les charges réelles pesant sur le service, avec pour conséquence de diminuer le résultat et donc d'atténuer les effets du premier (dont l'impôt sur les sociétés notamment pour les délégataires privés).

Concernant le problème du coefficient de l'indexation K, tout (le tarif de l'eau notamment) est figé par le contrat et pour toute sa durée (sauf avenant accepté par les deux parties).

L'évolution du tarif, donc du « prix de l'eau », est en effet indexée sur la base des valeurs de départ et pour toute la durée du contrat, par l'emploi d'un coefficient multiplicatif dit « K ».

Ce coefficient contractuel K est lui-même établi à partir d'une formule de calcul pseudo mathématique – elle même bâtie contractuellement sur la base d'indices économiques officiels élaborés par l'Insee et d'autres officines publiques de production de données.

La formule de calcul du K_n pour une année n est du type équation linéaire du premier degré :

$$K_n = \text{constante} + k_1 \text{ Ind S } n / \text{Ind S } 0 + k_2 \text{ Ind EMT } n / \text{Ind EMT } 0 + k_3 \text{ Ind PM } n / \text{Ind PM } 0 + \dots$$

Où :

Ind S = coefficient indice horaire des agents de la profession

Ind EMT = indice du prix de l'électricité moyenne tension

Ind PM = indice du prix du petit matériel

Somme constante + somme des k_m ($k_m = k_1 + k_2 + k_3 + \dots + k_i$)

i = nombre de paramètres indiciaires pris en compte

n = année à partir de 0

0 = année de signature du contrat

¹² Cette phrase est la retranscription approximative de la réponse formulée par l'édile à une question posée par plusieurs groupes politiques du conseil communautaire, concernant la possibilité d'organiser un référendum populaire sur la gestion en régie de l'eau potable à Lyon.

Nous pouvons affirmer que cette formule est inflationniste, pour trois raisons. D'abord, parce que k_1 , qui représente le poids de l'évolution des salaires d'une année sur l'autre, est généralement fixé à plus ou moins 0.5, (soit 50 % de sa valeur), alors que cette valeur réelle dans le compte annuel de résultat de l'exploitation (CARE) varie autour de 0,25 (soit 25 %). Il pèse donc trop lourd par rapport à son poids réel. Ensuite, parce que ce n'est pas le salaire horaire qui « plombe » le CARE, mais la masse salariale du service. Enfin, parce que le salaire horaire est généralement toujours en croissance alors que la masse salariale dépend des gains de productivité.

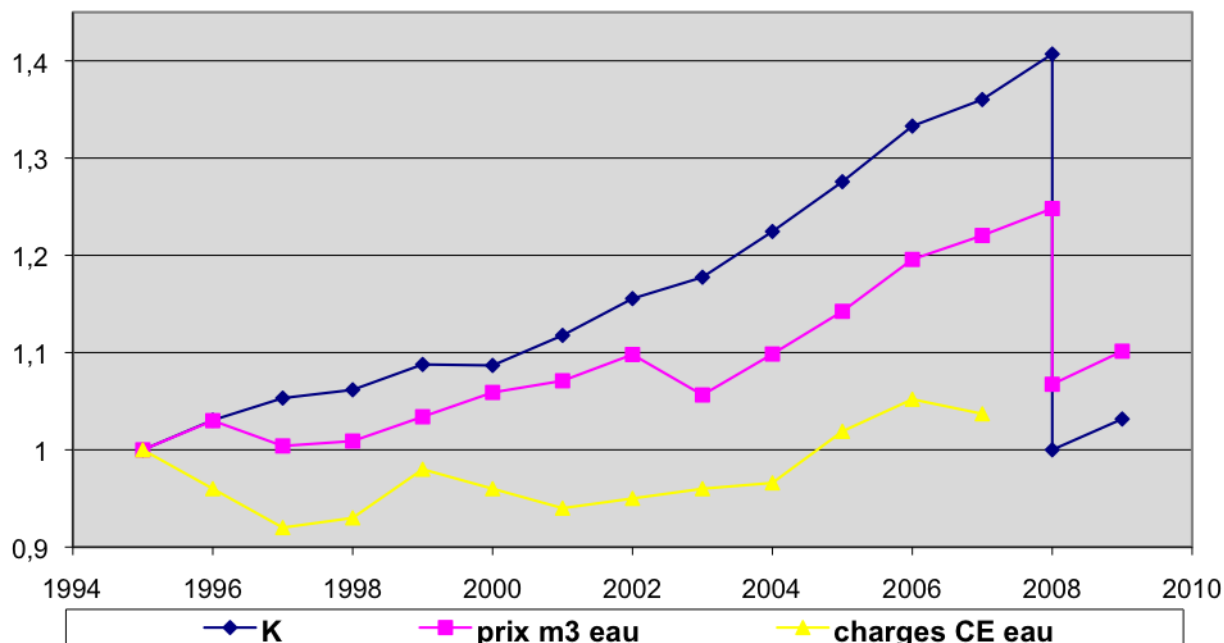
Pour que le K remplisse sa mission (faire évoluer le tarif à la même hauteur que les charges pour la durée du contrat), il faudrait que son évolution coïncide avec l'évolution des charges du services, ce qui n'est pas le cas dans la structure même de la formule employée. En effet, l'expérience montre que le K évolue entre 3 et 5 %, c'est-à-dire beaucoup vite que les charges réelles, car il ne prend pas en compte les gains de productivité. Le tarif est donc de ce fait structurellement inflationniste.

Cette non prise en compte des gains de productivité induisant l'inflation de prix de l'eau impose des révisions périodiques, souvent contractuelles pour atténuer le caractère léonin des contrats longs. Ces révisions se concluent par une baisse des tarifs facturés, qui calme l'exaspération des usagers (voir graphique n°4).

Un autre problème réside dans le mode de calcul des charges figurant à la ligne comptable « Obligation de renouvellement ». Cette rubrique concerne les équipements figurant sur la liste des installations en jouissance temporaire (IJT). Les IJT doivent être renouvelées à la charge du délégataire, à l'issue de leur durée de vie contractuelle. Le calcul de cette ligne consiste d'une part à faire évoluer le coût de chaque élément de manière exagérée par rapport à celui du marché, selon une autre formule inflationniste et en référence à des prix de départ très élevés, et d'autre part à ne pas toujours répercuter les non renouvellements (matériels toujours utilisés au-delà de leur durée de vie), au prétexte que cette obligation est en fait une garantie de caractère assurantiel pour le délégant. Dixit les délégataires : « *on n'a jamais vu une assurance automobile rembourser tout ou partie d'une prime annuelle à quelqu'un qui n'a jamais eu d'accident* ».

Autre difficulté de taille pour le délégant et les usagers : contrôler l'exécution effective des renouvellements, quand on sait par exemple que pour les grandes intercommunalités, la liste des IJT peut comporter plusieurs dizaines de milliers d'éléments à renouveler.

Graphique n°4 : Evolutions comparées du prix du m3 d'eau potable, des charges d'exploitation du service et du coefficient d'indexation K dans le Grand Lyon de 1995 à 2009 et effets des révisions quinquennales de 1997, 2002 et 2007



1995 = base 1
(Source : GRAND LYON / VEOLIA)

Beaucoup d'autres éléments posant problème dans les contrats de DSP pour justifier du prix de l'eau pourraient être développés : par exemple les frais de siège, la reprise de la dette de l'ancienne régie, etc. Ils ne le sont pas ici, faute de place...

Souvent, les médias disent que les élus votent le prix de l'eau tous les ans. Or, c'est inexact car dans le cadre d'une DSP, ils votent en fait, un prix qui est fixé à l'avance et de façon arbitraire par le contrat, ce qui revient à un vote de validation. Tout vote négatif désavouerait les tarifs fixés par le contrat, ce qui équivaudrait à une dénonciation du contrat et demanderait l'arbitrage de la justice. Et aucune collectivité n'a le courage d'assumer une telle décision.

En régie à l'inverse, les élus votent l'équilibre du budget sur des bases financières réelles et donc un tarif « de juste prix » dont l'application aboutit à l'équilibre des recettes et des dépenses.

Les conséquences de ce système sont multiples et plutôt fâcheuses pour les usagers comme pour la collectivité délégante.

D'abord, les tarifs du service public de l'eau appliqués pour le calcul de la facture des usagers sont surévalués et totalement déconnectés de l'économie réelle du contrat

Ensuite, la collectivité perd le contrôle de son service, d'autant que le Compte rendu technique et financier (CRTF) du délégataire est lui-même totalement incontrôlable voire mensonger, du fait qu'il est basé sur une mutualisation des moyens du délégataire (en matière de personnel, de frais de siège voire de prise en charge des renouvellements), que la collectivité délégante n'a pas les moyens de contrôler.

Des exemples existent ainsi de K surévalués pendant toute la durée des 20 ans du contrat, sans que la collectivité n'ait vérifié l'exactitude de l'application de la formule. On a vu facturer des semestres de sept mois, etc. La collectivité ni ses auditeurs, quand elle en a mandatés, n'avaient rien vu ni tout au moins signalé.

Ainsi, les gains de productivité, qui ont servi à appâter la collectivité, sont certainement réalisés, mais ils vont intégralement dans les caisses du fermier, puisque le tarif évolue avec le K inflationniste. La conséquence de tout ceci est clairement observable à Lyon depuis 1986. La distribution de l'eau potable en DSP est la 3^{ème} plus chère de France, malgré les trois baisses opérées après révision quinquennale, tandis que l'assainissement, en régie directe, est le moins cher de France et parmi les plus modernes au monde.

La DSP est le mode de gestion du service public de l'eau qui conduit, au final, au plus grand manque de transparence dans l'établissement des tarifs de l'eau potable et qui exclut le plus les usagers et leurs représentants élus du contrôle de la gestion du service. Comment accepter notamment qu'une DSP soit renouvelée aux mêmes délégataires, avec des baisses de 30 à plus de 50 % du coût du contrat ?

3- Les arguments des usagers en faveur la régie autonome

Les constats qui précèdent conduisent logiquement les usagers de l'eau potable et leurs associations de défense à militer en faveur du choix de la régie autonomie, avec ou sans autonomie financière et personnalité morale, pour gérer ce service public.

Mise au point en guise de préambule

Les régies directes ne peuvent plus être créées depuis 1926, mais celles d'avant 1926 peuvent subsister sous conditions, et notamment celle de rester à l'identique. Depuis 1926, selon le CGCT, les régies directes sont donc à transformer en régies à autonomie financière avec ou sans personnalité morale, la personnalité morale ayant la préférence des usagers, puisqu'elle leur permet d'assister aux conseils d'administration (voir plus loin).

Alors, pourquoi cela ne se fait-il pas ? Les élus ont-ils peur d'y perdre de leur autorité ? Les régies directes étaient et sont restées des services municipaux sous contrôle direct et total de la collectivité ou de l'établissement public (commune ou intercommunalité). Les usagers sont exclus des instances décisionnelles des régies directes, comme dans le cas des DSP, et ces régies directes (exemple de l'assainissement du Grand Lyon) sont exclues du champ des CCSPL.

Les arguments en faveur de la régie autonome

Le premier argument est simplement économique et financier : la régie, toutes formes confondues, est moins chère que la DSP (le prix de l'eau en régie est entre 23 et 44 % inférieur au prix en DSP, selon un rapport de l'Assemblée Nationale)¹³.

Le second argument est pratique et matériel, même s'il est minoré par un défaut d'ordre « médiatique » : les régies sont plus soucieuses que les DSP de l'entretien et de la modernisation de leurs installations pour offrir un meilleur service à leurs usagers. Cependant, elles n'investissent pas assez dans la communication pour

¹³ Tavernier Y., 2001, Op.cit.

informer leurs usagers, ce qui favorise les critiques souvent exagérées des acteurs privés, qui feraient beaucoup moins bien s'ils étaient « aux manettes ».

Le troisième argument est plus politique : la régie à autonomie financière, avec ou sans personnalité morale, permet la présence des usagers (certes en position minoritaire) dans les instances dirigeantes (conseil d'exploitation ou d'administration). En outre, ces deux formes de régie permettent aussi la présence des personnels dans les instances dirigeantes, ce qui ne gêne rien...

Un quatrième argument résulte des trois autres : la régie autonome permet une transparence totale de la gestion.

Au final, avec la régie autonome, les usagers sont à même d'apprécier la gestion du service, chiffres à l'appui. S'ils ne sont pas d'accord, ils sont en mesure d'exiger des suppléments d'information. La régie (à autonomie financière) permet ainsi aux usagers de participer et d'enrichir le débat autour de la gestion du service public. Ils peuvent de surcroît présenter un point de vue alternatif sur les choix de gestion, en ayant toutes les données en main. Cerise sur le gâteau, ils rendent compte à l'ensemble des usagers des performances ou des dysfonctionnements de la gestion réalisée par la collectivité. Ainsi, ils peuvent avoir une influence notable et contrôlée sur la gestion du service public de l'eau.

Les Grenoblois, qui expérimentent les deux modes respectivement sur l'assainissement et la distribution d'eau potable, pourraient d'ailleurs être à même de développer les avantages et inconvénients respectifs des deux formes de régie modernes.

Les avantages liés à la régie autonomie financière sont donc évidents, toutefois avec une préférence des usagers pour celle à personnalité morale, même si les représentants des usagers sont réglementairement minoritaires au sein du conseil d'administration.

Conclusion

Le contrôle du service par la participation citoyenne ne s'arrête pas là. Les usagers aspirent à plus de responsabilités. Il faut donc informer et former les usagers. La facture que reçoivent ces usagers, et moins d'un usager sur deux reçoit sa facture, ne renseigne en rien ces usagers sur le service qu'ils financent directement et sans subvention. Ces usagers ne savent même pas qu'ils sont propriétaires, non seulement de la ressource, mais également des installations. Or, tout autre mode de gestion que la régie livre cette propriété des usagers aux spéculateurs et aux prédateurs, qui ne voient dans la distribution d'eau potable et l'assainissement rien d'autre qu'une source de profit. Ces profiteurs vont même jusqu'à faire payer leurs campagnes de publicité par leurs victimes : les usagers.

Il faut donc que les usagers reprennent les commandes du service public de l'eau potable. La régie est le seul mode de gestion qui puisse leur offrir une facture établie sur le juste coût du service.

Il faut également impérativement que les services publics de la distribution d'eau potable, de la collecte des eaux usées et de leur traitement soient gérés dans un souci de durabilité, en diminuant au passage les 30 % de fuites des réseaux, qui sont

malheureusement considérés comme normaux par l'ensemble des exploitants actuellement.

Ni le service public de l'eau potable, ni sa « matière première » (l'eau potable) ne sont des marchandises. Ce sont des biens communs inaliénables de l'Humanité. Ces biens ne devraient donc pas être source de profit pour quiconque.

Bibliographie

Code Général des Collectivités Territoriales, Dalloz

Lorrain D. (dir.), 1995, *Gestions urbaines de l'eau*, Economica

Martin-Lagardette J.-L., 2004, *L'eau potable et l'assainissement*, Editions Johanet

Scherrer F., 1995, « Lyon : une histoire séculaire entre gestion publique et privée », in Lorrain D. (dir.), Op.cit.

Tavernier Y., 2001, *Mission d'évaluation et de contrôle. De l'opacité à la transparence : le prix de l'eau*, Les documents d'information de l'Assemblée Nationale, n°3081.

La délégation des services publics locaux. Guide pratique de l'élu, n°8, Direction générale des Collectivités locales / Ministère de l'Intérieur