

**LA REMUNICIPALISATION DE L’EAU A PARIS - ETUDE DE CAS**

**Pierre Bauby et Mihaela M. Similie**

**DOCUMENT DE TRAVAIL / WORKING PAPER**

<b>RESUME .....</b>	<b>2</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>2</b>
<b>MOTS CLES .....</b>	<b>2</b>
<b>KEY WORDS.....</b>	<b>2</b>
<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>LE SYSTEME FRANÇAIS DE GESTION DE L’EAU .....</b>	<b>4</b>
<b>SECTION A : IDENTIFICATION DE L’ENTREPRISE .....</b>	<b>6</b>
DESCRIPTION DE L’ENTREPRISE – INFORMATIONS DE BASE .....	6
<b>PRESENTATION DE L’EQUIPE DE RECHERCHE .....</b>	<b>6</b>
<b>QUELQUES SPECIFICITES PARISIENNES .....</b>	<b>7</b>
UNE COMMUNE PETITE ET DENSE .....	7
UNE PREDOMINANCE DE L’HABITAT COLLECTIF.....	7
DES RESSOURCE HYDRIQUES MULTIPLES EXTRA MUROS .....	7
DEUX RESEAUX DE DISTRIBUTION DES EAUX ET DES RESEAUX AISEMENT ACCESSIBLES .....	8
UNE TRADITION DE GESTION PUBLIQUE DU SERVICE D’EAU ET D’ASSAINISSEMENT AVEC UNE PARTICIPATION D’OPERATEURS PRIVES	9
<b>SECTION B : HISTOIRE.....</b>	<b>10</b>
1/ L’ORGANISATION CHIRAC.....	10
2/ LE PREMIER MANDAT DELANOË.....	14
3/ LES ELECTIONS MUNICIPALES DE 2008 ET LES DEBUTS DU SECOND MANDAT DELANOË .....	16
<b>SECTION C : MISSION(S) PUBLIQUE(S).....</b>	<b>20</b>
<b>SECTION D : OPERATIONS ET PERFORMANCES .....</b>	<b>24</b>
<b>SECTION E : GOUVERNANCE ET REGULATION.....</b>	<b>36</b>
LE SYSTEME ACTUEL DE GOUVERNANCE.....	36
LE ROLE DES USAGERS DANS LA GOUVERNANCE DU SERVICE .....	42
L’INTEGRATION DU PERSONNEL.....	43
REGULATION ET EVALUATION.....	46
<b>SECTION F : TARIFS, FINANCEMENT .....</b>	<b>47</b>
<b>SESSION G : CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS .....</b>	<b>56</b>
<b>ANNEXE.....</b>	<b>61</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE .....</b>	<b>63</b>
<b>LISTE D’ENTRETIENS.....</b>	<b>66</b>

## Résumé

De 1985 à 2009, la distribution de l'eau à Paris a été déléguée à des opérateurs privés. Un processus progressif de re-publicisation a été mené depuis 2001, qui a conduit à la remunicipalisation du service de l'eau, l'ensemble des activités étant confiée à un opérateur public unique, Eau de Paris.

Cette étude de cas vise à dégager et analyser les ressorts de la politique de remunicipalisation du service public de l'eau à Paris, les enjeux de gouvernance et l'impact de la gestion privée puis publique sur les missions et la performance du service. Elle doit permettre de mesurer les principaux changements intervenus à l'occasion de la délégation du service de distribution de l'eau, puis de la remunicipalisation, pour toutes les parties prenantes. Elle cherche enfin à tirer des leçons plus générales pour l'avenir des entreprises publiques.

## Abstract

From 1985 until 2009, water distribution service has been delegated to private operators in Paris. Starting from 2001, a progressive process of remunicipalisation has been developed. It has led to the remunicipalisation of the whole water public service activities whose management has been conferred to a single public operator, Eau de Paris.

This study case seeks to provide and analyse the driving forces of the process of remunicipalisation of the water public service in Paris, the governance issues and the impact of the private and public management on the missions and performance of the service. It should allow to assess the main changes occurred on the occasion of the delegation of the water distribution service and then of the remunicipalisation as well as their impact as regards all stakeholders. Finally, it aims at drawing more general lessons as regards the future of public enterprises.

## Mots clés

Service public de l'eau, gestion *in house*, gestion déléguée, entreprise publique, re-municipalisation, autorité organisatrice, accès à l'eau, gouvernance multi-acteurs, gouvernance multi-niveaux, tarification, précarité, transparence, protection de l'environnement

## Key words

Water public service, in house management, delegated management, public enterprise, re-municipalisation, organising authority, access to water, multi-actors governance, multi-level governance, pricing, poverty, transparency, environment protection

## Avant-propos

Cette étude de cas sur la remunicipalisation de l'eau à Paris a été conduite dans le cadre du programme international de recherches sur « l'avenir de l'entreprise publique » de la Commission scientifique « Economie publique, services publics » du CIRIEC International.

L'étude de cas a été développée en quelques séquences entre 2012 et 2014 sur la base d'une analyse de la documentation existante ou accessible, ainsi qu'avec des entretiens approfondis avec les acteurs clés du processus.

Elle a donné lieu à une première version du Document de travail (*publié dans la série des Working papers de CIRIEC International* sur [http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/pages/6\\_2working\\_papers.htm](http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/pages/6_2working_papers.htm)) début 2014 et adressée aux interlocuteurs rencontrés. Sur la base des remarques et suggestions recueillies, ainsi que de nouveaux documents, nous publions ici une version 2 du Document de travail/*Working paper*.

Sans prétendre aboutir à un accord consensuel de tous les acteurs, nous pensons que cette étude de cas permet de clarifier les enjeux et perspectives d'une gouvernance plurielle de ce service public essentiel.

Pierre Bauby et Mihaela M. Similie

## Introduction

Depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, la ville de Paris a construit un service public de l'eau dans l'objectif d'assurer la desserte des habitants et pour des préoccupations de santé publique. Jusqu'à une date très récente (la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, pour ce qui concerne la distribution de l'eau ; la production de l'eau demeurant une compétence facultative des communes), alors que son organisation s'était généralisée, le service public d'eau relevait d'une compétence facultative des collectivités locales. Le plus souvent, les services d'eau et d'assainissement sont organisés et fonctionnent séparément et la ville de Paris ne fait pas exception ; néanmoins, le service d'épuration est soumis à un système d'organisation spécifique. Cette étude se concentre sur le service de l'eau.

A Paris, le service public de production et de distribution de l'eau a été longtemps géré essentiellement par une régie publique, mais les municipalités Chirac (1977-1995) ont décidé en 1984 de déléguer la distribution à Générale des eaux (pour la rive droite de la Seine) et à Lyonnaise des eaux (pour la rive gauche). En 1987, la production de l'eau a été déléguée à une société d'économie mixte, dont le capital a été détenu majoritairement par la Ville, tout en associant les deux délégataires des services de distribution. Ainsi, pendant 25 ans la production et la distribution de l'eau potable à Paris ont été gérées dans le cadre de délégations de service public. Ces délégations venaient à échéance en 2009 (en ce qui concerne les contrats pour la distribution) et en 2011 (pour le contrat de production).

Au cours du premier mandat de la nouvelle municipalité Delanoë (2001-2008), l'autorité publique locale a d'abord cherché à reconstruire des capacités publiques d'expertise et de contrôle, ce qui a conduit à une renégociation des contrats de délégation. La majorité municipale parisienne élue le 16 mars 2008 (second mandat Delanoë) a fait de la remunicipalisation de l'eau un objectif de son programme, visant à gérer le service public de l'eau sur de nouvelles bases, par un opérateur public unique, Eau de Paris ; elle est intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2010, à l'issue des contrats de délégation de la distribution.

Nous employons ici l'expression « remunicipalisation » en un sens renvoyant au retour à une gestion publique – certains emploient parfois à ce propos le concept de « re-publicisation » - et non à celui d'un retour au rôle de la municipalité comme autorité organisatrice, ce que formellement elle n'a jamais perdu.

\*

La remunicipalisation du service d'eau en Paris a déjà suscité l'intérêt des chercheurs, quelques études ayant déjà analysé certains aspects du processus. La ville de Paris a publié elle aussi une monographie sur le sujet. En même temps, ce cas continue à susciter beaucoup d'intérêt et à inspirer le choix du mode de gestion de diverses municipalités à l'intérieur de la France et au niveau international.

Cette étude de cas vise à dégager et analyser les ressorts de la politique de remunicipalisation du service public de l'eau à Paris, les enjeux de gouvernance et l'impact de la gestion privée puis publique sur les missions et la performance du service. Elle doit permettre de mesurer les principaux changements intervenus à l'occasion de la délégation du service de distribution de l'eau, puis de la remunicipalisation, pour toutes les parties prenantes : l'autorité organisatrice qu'est la Ville de Paris, les opérateurs publics et privés, les usagers-utilisateurs-citoyens, les personnels. Elle cherche enfin à tirer des leçons plus générales pour l'avenir des entreprises publiques.

Outre la recherche documentaire, l'étude de cas a été conduite sur la base d'une dizaine d'interviews des principaux acteurs ayant ou ayant eu des responsabilités dans la gouvernance du service public de l'eau à Paris.

\* \* \* \* \*

## Le système français de gestion de l'eau<sup>1</sup>

En France aujourd'hui, les opérateurs publics desservent 35% de la population en eau et 47% en assainissement. Pour le reste de la population, la fourniture de ces services est assurée dans le cadre de contrats de délégation signés pour des périodes allant de 7 à 20 ans. Ainsi, en 2010, les contrats de délégation concernaient environ 65% de la population desservie en eau potable<sup>2</sup> (contre environ 76% dans les années 2000-2001<sup>3</sup>) et 53% de la population desservie en services d'assainissement. La gestion publique de l'eau est pratiquée dans beaucoup de communes rurales, mais aussi dans certaines villes<sup>4</sup>. Pour l'organisation de ces services, les municipalités peuvent s'associer dans des structures de coopération inter-municipale : syndicats intercommunaux, communautés des communes ou communautés urbaines ; ainsi, le nombre de services de d'eau est d'environ 14 000 et les services d'assainissement sont au nombre d'environ 17 000<sup>5</sup>.

La France est le seul pays en Europe où la gestion déléguée des services d'eau aux compagnies privées a une telle importance<sup>6</sup>. Cela explique le fait que les grands groupes français sont les leaders mondiaux dans ce secteur (Générale des Eaux-Véolia, Lyonnaise des Eaux-Suez).

La responsabilité des 36 000 communes françaises pour les services d'eau et d'assainissement date de la période de la Révolution et, à la différence des évolutions dans d'autres services de réseaux, les autorités locales ont eu toujours le droit d'organiser elles-mêmes la fourniture de l'eau dans leur communauté<sup>7</sup>.

Cependant, les municipalités françaises ont longtemps été empêchées de s'engager dans des activités économiques<sup>8</sup>. En ce qui concerne la fourniture de l'eau, ils ont été responsables des fontaines publiques et, dans un certain degré, du contrôle des compagnies d'eau, mais elles ne pouvaient pas encaisser les factures des usagers. Ainsi, beaucoup des premiers réseaux français de distribution de l'eau ont été construits avec des initiatives privées et les pratiques de délégation des services d'eau aux compagnies du secteur privé se sont développées. La *Compagnie générale des Eaux* et la *Lyonnaise des Eaux* trouvent leurs origines dans la fourniture d'eau potable et dans l'assainissement au XIX<sup>e</sup> siècle (la *Compagnie Générale des Eaux* en 1853 et la *Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage* en 1880).

Au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, le Conseil d'Etat français a reconnu le droit des communes de développer certaines activités économiques à condition qu'aucune société privée ne soit disposée à les réaliser (« circonstances exceptionnelles »<sup>9</sup>). En 1926, deux décrets<sup>10</sup> autorisent expressément les communes à exploiter directement des entreprises commerciales de service public. En 1933, le Conseil d'Etat français<sup>11</sup> consacre la légalité de l'intervention communale dans la sphère économique et commerciale, si deux conditions sont remplies : une carence, ou au moins une insuffisance de l'initiative privée, et un intérêt public local. La carence de l'initiative privée comme condition nécessaire pour créer un service public industriel et commercial a subsisté dans la jurisprudence du Conseil d'Etat jusqu'en 2006<sup>12</sup>.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, moins d'un quart des communes françaises disposaient d'un réseau de distribution à domicile (contre plus de 98% en début des années 2000<sup>13</sup>). De plus en plus de réseaux ont été construits et, en même temps, les autorités locales se sont engagées à assurer un accès sûr et continu à l'eau pour chaque ménage. Progressivement, dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, un relatif équilibre entre la fourniture par les secteurs public et privé s'est développé dans le secteur de l'eau. Cette situation a été inversée dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle quand, en particulier dans la période des décennies 1960-1980, les autorités locales françaises, contrairement à celles d'autres pays européens, ont de plus en plus délégué les services d'eau et d'assainissement aux compagnies privées.

---

<sup>1</sup> Bauby (2009).

<sup>2</sup> Demouliere et al. (3013), p. 63.

<sup>3</sup> Bauby (2009). Il s'agit d'une moyenne sur la base des données fournies par différentes sources. Voir Fédération nationale des collectivités concédantes et régies <http://www.fnccr.asso.fr>, <http://www.agroparistech.fr/Observatoire-des-delegations-de.html>, Guérin-Schneider, Breuil, Bonnet (2003), pp.44-57.

<sup>4</sup> Barraqué (2012), pp. 905.

<sup>5</sup> Levraut (2013), p. 19.

<sup>6</sup> Pour une comparaison de la situation dans les pays de l'Union européenne voir EUREAU (2008).

<sup>7</sup> Voir Duroy (1996), Bauby&Lupton (2004) et Bauby (2009).

<sup>8</sup> Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, le décret du 2-17 mars 1791 qui a proclamé dans son article 7 la liberté du commerce et de l'industrie s'opposait à l'intervention des personnes publiques autre que l'Etat sur le marché, parce que cela pouvait fausser le jeu de la concurrence et entraver les principes établis par ce décret.

<sup>9</sup> Arrêt Bonnardot, 7 août 1896.

<sup>10</sup> Le décret-loi du 5 novembre et le décret-loi du 28 décembre

<sup>11</sup> Arrêt Lavabre, 23 juin 1933.

<sup>12</sup> Arrêt du 31 mai 2006, Ordre des avocats au Barreau de Paris.

<sup>13</sup> Institut Français de l'Environnement (2005).

Dans ce secteur, la plupart des contrats de délégation prennent la forme de l'affermage, actuellement dominant, et de concession<sup>14</sup>. Dans les deux types de relations contractuelles le titulaire du contrat est rémunéré par le produit du prix du service payé par l'utilisateur. La différence entre affermage et concession tient à l'ampleur des délégations de compétence consenties par l'autorité publique et, plus précisément, à la nature des travaux qu'elle confie à l'entreprise privée : le concessionnaire a pour mission la construction, l'entretien et la gestion d'un réseau, alors que le fermier reçoit un ouvrage déjà constitué, qu'il doit entretenir et gérer<sup>15</sup>.

Plusieurs raisons expliquent le développement de la délégation. En premier lieu, la production et la distribution de l'eau impliquent nécessairement des procédures de traitement de plus en plus exigeantes en termes de santé publique, d'environnement et de standards de qualité du fait du développement de la pollution ; le traitement des eaux usées a évolué et les usines de traitement sont maintenant indispensables. Certaines municipalités, notamment les plus petites et moyennes, ont fait des efforts pour atteindre les niveaux de compétence administrative et technique nécessaires. La gestion déléguée fournit la possibilité de l'intégration de la conception, de la construction et de la maintenance de l'infrastructure ou du service. En cas de contraintes budgétaires ou de règles comptables strictes, elle rend possible l'appel à des investissements privés sans être obligé à recourir à une « privatisation totale » parce que l'infrastructure reste propriété de la municipalité. Une gestion déléguée permet aussi l'introduction de logiques de gestion des entreprises pour remplacer la gestion administrative et encourager l'efficacité de la gestion.

De plus, l'évolution des normes de traitement de l'eau dont le niveau d'exigence augmente<sup>16</sup> conduit en général à l'augmentation du coût du service et tend à accroître les coûts pour les consommateurs. Les contrats de délégation évitent aux élus de prendre la responsabilité des augmentations des prix de l'eau et, plus généralement, du coût de gestion du service.

La gestion déléguée est supposée permettre de combiner les avantages d'un monopole (le délégataire jouit d'un monopole pendant la durée du contrat) et ceux de la concurrence (parce que les règles de concurrence doivent être observées à chaque renouvellement de contrat).

Cette combinaison des facteurs explique que, de manière générale, la gestion déléguée a permis d'améliorer non seulement l'innovation et l'excellence technique mais aussi la flexibilité de la gestion, les économies d'échelle, etc.

Mais il faut aussi remarquer que l'une des raisons du succès de cette approche a été que, jusqu'à 1990, la gestion déléguée a été utilisée en France, pendant de nombreuses années, comme un moyen important de financement des activités politiques et des campagnes électorales en l'absence de financement public. Dans certains cas, cela a encouragé le développement des pratiques de corruption, ce qui a conduit au vote de la loi Sapin relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques adoptée le 29 janvier 1993.

Cependant, le système français est caractérisé par un marché<sup>17</sup> de nature oligopolistique du fait du poids des plus grands opérateurs et de l'existence de déséquilibres structurels profonds, en particulier en termes d'asymétrie structurelle de connaissance et d'expertise entre les autorités organisatrices et les délégataires. Les opérateurs ont utilisé les marges de manœuvre existant dans le système pour obtenir – selon leur propre approche – des profits très importants basés sur l'exploitation possible de situations de monopole. Au fil du temps, ils ont développé des intégrations verticales et horizontales qui ont créé un cadre concurrentiel oligopolistique.

Depuis le début des années 1990, une série de réformes législatives et managériales ont été introduites en réponse aux préoccupations publiques croissantes sur les questions de l'eau en France et dans le monde. Ces réformes ont donné aux autorités organisatrices des pouvoirs plus larges en termes de fixation d'objectifs, de contrôle et de régulation, pour renforcer la concurrence, accroître la transparence, développer des mécanismes incitatifs et réunir une expertise à leur disposition. Cependant, ils n'ont pas mis fin à l'asymétrie structurelle entre les autorités locales et les délégataires. Dans certains cas, la fourniture des services de l'eau et d'assainissement a été « remunicipalisée ». Dans d'autres cas, les autorités locales ont obtenu une masse critique en termes d'influence qui leur permet de remplir leur rôle de manière plus effective ; les exemples les plus frappants sont peut être ceux dans lesquels les autorités locales sont capables de se doter d'une expertise en opérant directement les services d'eau et d'assainissement dans une partie de leur zone administrative.

---

<sup>14</sup> Pour une analyse de la contribution de la jurisprudence du Conseil d'Etat français dans la promotion du contrat d'affermage dans le secteur de l'eau, voir Pezon (2011), pp. 57-67.

<sup>15</sup> Bauby (2011), p. 68 et suiv.

<sup>16</sup> Par ailleurs, il a été observé que si, au début du 20<sup>ème</sup> siècle, seuls cinq paramètres descriptifs de la qualité des eaux potables étaient analysés, plus de cinquante sont poursuivis de nos jours. Fédération des Maires des Villes Moyennes en partenariat avec SAUR (2011), pp. 18-19.

<sup>17</sup> Le secteur de l'eau représente en France plus de 1% du PIB. Une source précise qu'il s'agit de 23 milliards d'euros dépensés chaque année en France pour les politiques publiques de l'eau. Laimé (2014), p. 9, pour noter ensuite que « nul ne le sait exactement » (Laimé, b, 2014).

## Section A : Identification de l'entreprise

### Description de l'entreprise – informations de base

- *Nom officiel* : « Eau de Paris »
- *Siège social initial* : 9, rue Victor Schoelcher 75014, Paris
- *Statut actuel* : Etablissement public local à caractère industriel ou commercial
- *Autonomie/autonomie limité/non* : Régie publique dotée de la personnalité morale et d'autonomie financière
- *Propriétaire direct et ultime* : la Ville de Paris
- *Secteur* : Eau
- *Objet d'activité principal* : Production, transport et distribution d'eau potable et non potable, gestion des ressources d'eau exploitées, qualité de l'eau et sécurité d'approvisionnement, recherche en matière d'eau, information et accès des usagers à l'eau, gestion des abonnés (y compris facturation)
- *Chiffre d'affaires (2010)* : 196 million €
- *Nombre d'employées* : 920 (fin 2011, salariés, dont 31% femmes)
- *Population desservie (2011)* : 2 257 981 habitants (auxquels s'ajoutent les consommateurs professionnels et entreprises)

### Présentation de l'équipe de recherche

**Pierre Bauby**, ingénieur puis docteur de l'IEP de Paris, a dirigé l'Observatoire Electricité et sociétés d'EDF de 1991 à 2003 et est aujourd'hui enseignant et chercheur associé à l'Université Paris 8 et à Sciences Po. Membre de la Commission scientifique internationale « Services publics et entreprises publiques » du CIRIEC, expert auprès de l'Intergroupe services publics du Parlement européen et auprès du Comité économique et social européen, membre du réseau Coesionet CERI-SciencePo Paris-DATAR. Pierre Bauby est co-auteur avec Mihaela M. Similie de l'étude *Mapping of the Public services in the European Union and 27 Member States*, 2010, de l'étude *La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne*, 2012, et du rapport sur *La gouvernance des services publics locaux en Europe*, dans le cadre du projet GOLD III, CGLU, 2013. Il a publié en 2011 *Service public, services publics* (Documentation française) et *L'eupéanisation des services publics* (Presses de Sciences Po). Pour les études sur l'eau voir notamment l'étude Euromarket<sup>18</sup>, « Les deux 'majors' françaises de l'eau : une 'valse à trois temps' (intégration, internalisation, environnement) »<sup>19</sup> et « Local services of general economic interest in Europe. Water services: What are the challenges? »<sup>20</sup>. E-mail : bauby.pierre@orange.fr.

**Mihaela M. Similie**, a obtenu une licence en sciences administratives (1999) et d'un doctorat en droit en Roumanie (2007), où elle a travaillé comme chercheur en sciences administratives (1999-2008) et chargée de cours notamment en droit administratif et droit communautaire. Depuis 2008, elle participe à des recherches sur les services d'intérêt général et la politique de cohésion en Europe. Elle est conférencière associée à l'Université Paris 8 et a été membre du réseau Coesionet CERI-SciencePo Paris-DATAR et du CIRIEC France.

---

<sup>18</sup> Bauby&Lupton (2004).

<sup>19</sup> Bauby (2010), pp. 91-108.

<sup>20</sup> Bauby (2012), pp. 561-583.

## Quelques spécificités parisiennes

### *Une commune petite et dense*

La Ville de Paris a le statut de commune et a la compétence et la responsabilité d'organisation du service de l'eau. Bien qu'ayant une petite superficie (105 km<sup>2</sup>) et utilisant une ressource souvent éloignée (cf. ci-dessous), la Ville de Paris a conservé son autonomie en matière d'organisation du service de l'eau. Tout autour de Paris, la plupart des communes de banlieue ont au contraire créé un Syndicat des Eaux d'Île-de-France (SEDIF, syndicat datant de 1923) qui regroupe aujourd'hui 149 communes, avec une population de 4,2 millions personnes (le plus grand service d'eau en France, dont la gestion est déléguée).

Avec 2 257 981 (2011) habitants, la ville de Paris est très dense (21 504 habitants au km<sup>2</sup>). Son habitat est essentiellement collectif. C'est l'une des raisons<sup>21</sup> qui explique, entre autres, pourquoi, dans les analyses comparées du prix de l'eau, la ville de Paris se situe souvent en dessous de la moyenne des prix des grandes villes françaises et a le niveau de prix le plus bas dans la région Ile-de-France. D'ailleurs, la ville est dotée d'un système abonnement collectif à l'eau (au niveau d'immeuble) et non pas au niveau de chaque ménage.

### *Une prédominance de l'habitat collectif*

À Paris, début 2013, il y avait 93 920 abonnements au service de l'eau potable pour une population dépassant 2 millions d'habitants. La relation de fourniture du service s'établit donc entre l'opérateur de distribution et l'abonné qui n'est que dans très peu de cas le consommateur final<sup>22</sup>.

Cette prédominance de l'habitat collectif fait que, du point de vue de la densité d'abonnés, le réseau de Paris semble être le plus dense du monde<sup>23</sup>, contrairement à son système de production « très éclaté »<sup>24</sup>.

Des abonnements et factures individualisées n'existent en général que pour certains professionnels. Néanmoins, la copropriété peut décider de mettre en place des compteurs individuels pour les ménages ou des compteurs divisionnaires avec factures individualisées par l'intermédiaire des syndics. Dans ces cas, ceux-ci supportent les coûts afférents. En pratique, le plus souvent, le comptage n'est pas individualisé et les charges d'eau sont calculées pour chaque ménage d'après la surface occupée (répartition par tantièmes). Par ailleurs, on trouve à Paris, dans un même immeuble, de nombreux compteurs 'mixtes' regroupant plusieurs types d'usagers - professionnels et ménages, sans distinction.

Cela entraîne toute une série de difficultés en termes d'individualisation des relations avec les clients finals et d'accès aux données (par exemple, la copropriété, même si elle en dispose, n'est pas obligée de fournir une information individualisée, d'autre part, c'est à l'abonné que la ville communique les informations prévues par les réglementations - le règlement du service public de l'eau, la synthèse annuelle des analyses de la qualité de l'eau réalisées par l'Agence Régionale de Santé, etc.). Mais cela ne semble pas avoir un impact négatif sur la perception des usagers sur le service public d'eau (au contraire même) parce que les enquêtes menées par Eau de Paris montrent un taux de satisfaction plus grand des usagers (92%) que des abonnés (78%)<sup>25</sup>.

S'il est considéré que « l'existence d'une desserte en eau potable et d'un dispositif d'assainissement aux normes constituent naturellement un des aspects essentiels de cette notion de logement décent », il est estimé qu'il y a encore à Paris 3% de logements indécents en ce qui concerne l'accès à l'eau et à l'assainissement, c'est à dire sans WC ni douche ou bain<sup>26</sup>.

Quand à l'accès au service de l'eau non potable, il est le fait essentiellement des services de la Ville. En 2009, les volumes d'eau non potable mis en distribution ont représenté environ 62 millions m<sup>3</sup> contre environ 190 millions m<sup>3</sup> d'eau potable distribués. Son usage a été en forte baisse après 1997 (une réduction d'environ 50% des volumes d'eau non potable mis en distribution).

### *Des ressources hydriques multiples extra muros*

Pour son alimentation en eau potable, la Ville de Paris utilise exclusivement des ressources hydriques situées hors de son territoire, dont plus de la moitié de ressources lointaines d'eau souterraine, eau de source qui, pendant longtemps, ont exigé un faible coût de traitement (un autre facteur qui explique le prix de l'eau

<sup>21</sup> Entre autres facteurs on peut noter l'origine de la ressource, le mode de transport, l'ancienneté de l'infrastructure, etc.

<sup>22</sup> C'est le titulaire du contrat de fourniture d'eau, destinataire de la facture. Dans la pratique à Paris, il s'agit presque toujours du syndicat de copropriété de l'immeuble et parfois du propriétaire (cf. Règlement du service public d'eau). En 2000, un abonné parisien représente en moyenne un immeuble qui abrite 24 consommateurs.

<sup>23</sup> Sylvain Rotillon, à la réunion de l'OPE sur l'organisation du service public parisien d'eau et d'assainissement du 27 juin 2010.

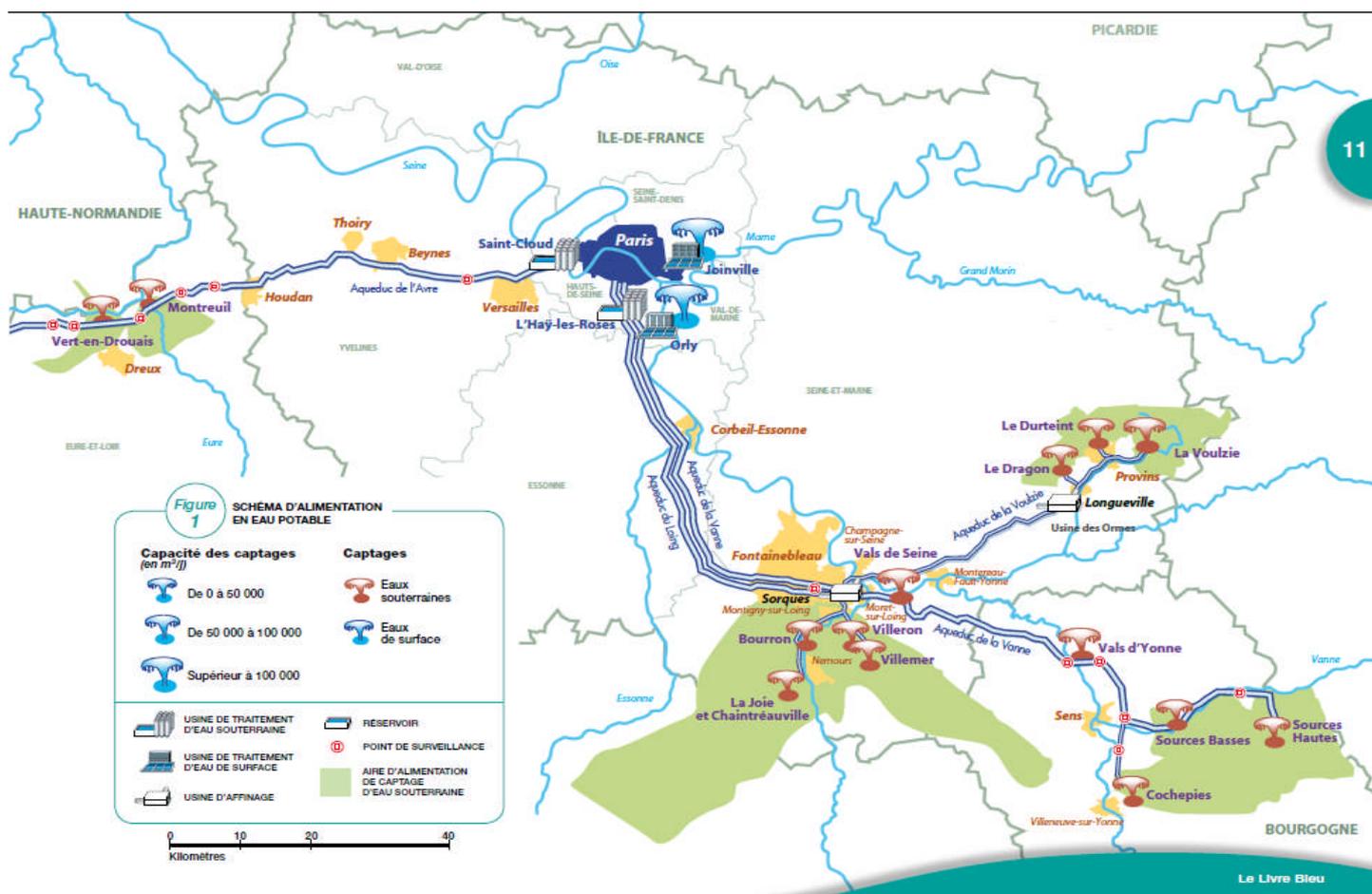
<sup>24</sup> Jean-François Collin, à la réunion OPE sur l'organisation du service public parisien d'eau et d'assainissement) du 27 juin 2010.

<sup>25</sup> Eau de Paris, Rapport d'activité 2012.

<sup>26</sup> Travaux du Comité national de l'eau – 2010 dans Monteils&Rathouis (2011), p. 8. Les enquêtes récentes de l'INSEE relèvent que 8,6% des résidences principales parisiennes ne sont pas dotées d'une salle de bain avec baignoire ou douche.

moins élevé). Les ouvrages d'Eau de Paris se situent en fait non seulement sur le territoire de la capitale mais aussi sur celui de douze départements hors Paris. Les captages principaux se situent à Fontainebleau, Sens et Provins au sud, Montreuil-sur-Eure à l'ouest (cf. Section D). Les quatre usines de traitement des eaux souterraines sont situées à Longueville, Sorques, Saint-Cloud et l'Haÿ-les-Roses.

## Sources d'alimentation en eau de Paris



Des trois usines de traitement des eaux de rivière, celles de Joinville sur la Marne et d'Ivry sur la Seine ont été bâties vers/après le début du XX<sup>ème</sup> siècle (respectivement en 1896 et en 1905). L'usine d'Orly a été créée en 1969. Ce sont des ressources d'eau plus proches mais qui ont exigé toujours un processus de traitement pour les rendre potable. Dans le contexte de baisse des consommations d'eau et pour régler en partie le problème ancien des surcapacités de production, la fermeture progressive de l'usine d'Ivry, proposée dès 1984 par une pré étude, a été décidée en début des années 2000 et est devenue effective en 2011<sup>27</sup>.

Par ailleurs, il faut noter que chacune des sources alimente une partie déterminée du territoire de la Ville. Ainsi, les sources de surface alimentent seulement une partie des usagers situés dans la partie est de la Ville (il n'y a pas nécessairement coïncidence territoriale avec le découpage des arrondissements).

### Deux réseaux de distribution des eaux et des réseaux aisément accessibles

A la différence de beaucoup d'autres municipalités dans le monde, la Ville de Paris possède deux réseaux de distribution, l'un pour l'eau non potable et un autre pour l'eau potable, dont l'essentiel a été conçu et réalisé entre 1855 et 1874.

**Le réseau de l'eau non potable** était début 2000 d'environ 1 600 km de conduites pour près de 400 000 m<sup>3</sup> d'eau par jour, dont seulement un quart était utilisé à des fins non commerciales (60% pour les chasses d'égouts, 23% pour le lavage des rues et 17% pour l'arrosage des parcs et jardins<sup>28</sup>). Le réseau ne couvre pas l'ensemble de la ville (par exemple, la ZAC Rive Gauche n'est pas couverte) et pendant un certain temps on s'interrogeait sur son maintien (certaines opinions s'exprimant en faveur de la suppression de ce réseau). Pendant la période de la gestion déléguée de la distribution de l'eau, l'entretien de ce réseau a été assuré par

<sup>27</sup> Paris possède cinq sites de production, le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France possède trois sites pour quatre millions d'habitants, la Seine est exploitée par quatre usines différentes : Orly, Choisy, Ivry (celle-ci fermée en 2011) et Suresnes qui appartiennent à trois collectivités distinctes : Paris, SEDIF, SEPG.

<sup>28</sup> Cependant, la plus grande partie des espaces verts de la ville a utilisé de l'eau potable pour l'arrosage ; depuis la remunicipalisation, la tendance inverse s'est accentuée.

les distributeurs, mais c'était la SAGEP qui facturait l'eau non potable à la ville<sup>29</sup>. La situation de ce réseau a été réexaminée par l'actuelle municipalité qui a récemment décidé de le maintenir, de l'optimiser et de l'entretenir<sup>30</sup>. Un programme d'investissement est prévu avec l'objectif de développer de nouveaux usages.

**Le réseau d'eau potable** compte environ 1 990 km. Dans les points bas de la ville, 18 usines et trois châteaux d'eau relèvent les eaux.

### ***Une tradition de gestion publique du service d'eau et d'assainissement avec une participation d'opérateurs privés***

Il convient tout d'abord de faire une précision relative au titre même de cette étude de cas qui concerne la « remunicipalisation » et qui peut être trompeur : si le service municipal d'eau a été traditionnellement fourni à Paris en régie directe, des acteurs privés ont toujours été, dans une certaine mesure, impliqués. En même temps, à Paris, la gestion du service de l'eau (de toutes ses composantes ou sous-secteurs) n'a jamais été complètement gérée par des opérateurs privés.

Dès 1860, l'activité de facturation, d'encaissement des factures (y compris donc des taxes afférentes) et de la relation avec les clients a été déléguée (contrat de régie intéressée) à la Compagnie Générale des Eaux (plus récemment connue comme filiale de Véolia), la commune n'ayant pas le droit d'avoir une activité économique (cf. ci-dessus). Cette activité a été gérée par cette compagnie pendant plus d'un siècle. Une proposition de municipalisation de ces services, avancée en 1910 par les socialistes et radicaux (à la fin du contrat de 1860), pour assurer une gestion dans l'esprit du « socialisme municipal », a été rejetée à l'époque par le délibératif local<sup>31</sup>. Mais toutes les autres prestations du service public d'eau (production, transport, distribution) sont fournies directement par la ville.

Une (première) rupture de ce modèle est intervenue entre 1985 et 2009, quand la gestion du service de la distribution de l'eau potable est déléguée à deux opérateurs privés et la production et le transport d'eau potable à une société d'économie mixte, avec une participation minoritaire de ceux-ci.

Le processus de remunicipalisation approuvé par le Conseil de Paris en novembre 2008 a conduit pour la première fois depuis 1860 à une publicisation complète du service de l'eau. Si des opérateurs privés participent par des marchés publics à la réalisation de certaines activités, cela ne semble pas dépasser 2% du chiffre d'affaires relatif à l'exploitation du service du nouvel opérateur public.

En ce qui concerne l'activité de collecte des eaux usées (le service des égouts), elle a toujours été et continue d'être gérée en régie par un service municipal [Section de l'Assainissement de Paris (SAP) au sein de la Direction de la Propreté et de l'Eau (DPE)].

Le service d'épuration des eaux usées est assuré depuis 1970, en régie également, par le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP), qui a le statut d'une entente interdépartementale (loi no 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne). Il regroupe Paris et les 3 départements limitrophes (dits de la « petite couronne »), ainsi que 180 communes de la « grande couronne » (situées dans le Val-d'Oise, l'Essonne, les Yvelines et la Seine-et-Marne), liées au Syndicat par convention, au total environ 9 millions d'habitants.

---

<sup>29</sup> Le prix de vente forfaitaire par la SAGEP à la ville était partiellement compensé par une redevance que la SAGEP versait à la Ville pour l'occupation des égouts.

<sup>30</sup> Vœu unanime du Conseil de Paris de novembre 2007 et Décision du Conseil de Paris, mars 2012.

<sup>31</sup> Voir Stefanovich (2005).

## Section B : Histoire

Onze ans avant la Révolution de 1778, Charles Auguste Perier et son frère Jacques Constantin Perier, ont pris l'initiative de fonder la Compagnie Générale des eaux pour alimenter la ville en eau. C'était la première société qui a créé un service de distribution à grande échelle en France, selon le modèle londonien. En 1788, quand la ville de Paris est contrainte de racheter 80% des titres de la société qui ont connu une forte chute à la bourse, le service devient une régie municipale qui desservait environ 600 000 parisiens.

Les limites territoriales actuelles de la ville de Paris sont décidées en 1859 et 1923, quand 23 communes suburbaines sont annexées à Paris pour former les arrondissements du 13ème au 20ème. Alors que, depuis le début du XIXème siècle, le service de l'eau dans la ville était géré par une régie municipale<sup>32</sup>, dans les communes annexées c'est la Compagnie Générale des Eaux (ancêtre de l'actuelle Véolia) qui avait une concession de 46 ans pour la fourniture de ce service. Le préfet de la Seine (Georges Eugène Haussmann) décide alors de racheter ces concessions. Un contrat de régie intéressée<sup>33</sup> est signé en 1860 avec la Compagnie privée qui prévoit entre autres le paiement par la ville à la Compagnie d'une rente annuelle pendant 50 ans, ainsi que la délégation à la Compagnie de la gestion du service de facturation et d'encaissement. Entre 1860 et 1869 le nombre d'abonnés a triplé<sup>34</sup>. C'est à cette même époque que des circuits d'adduction et un réseau moderne d'égouts sont créés dans la ville et le raccordement a été rendu obligatoire en 1852. Les premiers compteurs ont été installés en 1876<sup>35</sup>.

Cette organisation, renouvelée en 1910 et 1924, ne changera pas jusqu'au milieu des années 1980...

### 1/ L'organisation Chirac

L'organisation du service d'eau à Paris se complexifie pendant les trois mandats de Jacques Chirac (le premier maire de Paris après 1871<sup>36</sup>) : deux sociétés privées pour la distribution et pour la facturation, l'encaissement des factures et les relations avec la clientèle, une société d'économie mixte pour la production de l'eau, un service municipal pour la collecte des eaux usées, un syndicat intercommunal pour leur traitement.



Jacques Chirac a été élu maire en 1977. En 1984, alors que le service de production et de distribution de l'eau était géré en régie, le contrat de gestion de 60 ans conclu en 1924 avec la Compagnie générale des eaux pour le service de facturation et gestion de la clientèle est arrivé à échéance. La nouvelle municipalité décide alors de nouveaux arrangements du service et délègue directement la gestion de la distribution d'eau potable à deux opérateurs privés sur la base de deux contrats d'affermage conclus le 20 décembre 1984<sup>37</sup> pour une période de 25 ans (jusqu'au 31 décembre 2009).

La rive droite de la Seine (la rivière qui traverse Paris), représentant environ 2/3 des consommateurs, a été confiée à la *Compagnie Générale des Eaux*<sup>38</sup> (filiale de *Vivendi Cie Générale des Eaux*, actuellement part de *Véolia*).

<sup>32</sup> Par arrêté consulaire du 6 Prairial an XI (25 mai 1803) et décret organique du 4 septembre 1807, le Service des Eaux, qui englobait les Eaux de Paris (adductions de Belleville et du Pré-Saint-Gervais) et les Eaux du Roi (adduction de Rungis, pompes hydrauliques et pompes à feu), devient entièrement municipal.

<sup>33</sup> Le régisseur est chargé d'exploiter un service. Il est rémunéré par la collectivité et est intéressé au résultat de l'exploitation. Le risque est essentiellement porté par la collectivité.

<sup>34</sup> Stefanovich (2005), p. 95.

<sup>35</sup> APUR (2010), p. 37.

<sup>36</sup> La fonction de maire de Paris a été supprimée de 1871 à 1977, Jacques Chirac étant le premier maire élu le 20 mars 1977 (le maire et les maires adjoints sont élus par le conseil parmi ses membres).

<sup>37</sup> Contrat en date du 20 décembre 1984, modifié par avenants n° 1 du 12 mai 1987, n° 2 du 30 décembre 1991, n° 3 du 30 janvier 1997, n° 4 du 31 décembre 2003, n° 5 du 17 décembre 2004 et n° 6 du 24 mai 2005 par lequel la ville de Paris a délégué la gestion du service de distribution des eaux potable et non potable à la Compagnie des Eaux de Paris en rive droite de la Seine, et le contrat, en date du 20 décembre 1984, modifié par avenants n° 1 du 12 mai 1987, n° 2 du 30 décembre 1991, n° 3 du 30 décembre 1992, n° 4 du 30 janvier 1997, n° 5 du 31 décembre 2003, n° 6 du 17 décembre 2004 et n° 7 du 24 mai 2005 par lequel la ville de Paris a délégué la gestion du service de distribution des eaux potable et non potable à la société Eau et Force - Parisienne des Eaux en rive gauche de la Seine. Notons que nous n'avons pas eu directement accès aux contenus des avenants aux contrats entre la Ville et les distributeurs et la SAGEP.

<sup>38</sup> Après sa réorganisation dans le groupe Vivendi, cette compagnie opère en 1998 le groupement de l'ensemble de ses filiales opérant sur l'Île-de-France au sein d'une direction régionale dont le siège est à Paris. Le Centre de gestion de Paris, service central de la direction régionale de la CEP-CGE Vivendi assure notamment la gestion du Groupement d'Intérêt Economique (GIE) constitué

La rive gauche de la Seine, représentant environ 1/3 des consommateurs, est confiée à la *Société Eau et Force*<sup>39</sup> (filiale de *Cie Suez-Lyonnaise des Eaux-Dumez*, maintenant de *SUEZ*).

Le réseau d'eau potable rive droite de la CEP, d'une longueur de 1200 km, est d'un accès aisé car il se trouve pour l'essentiel dans les égouts. En 1999, il était géré par 148 employés et desservait 63 414 abonnés pour un volume de 164 millions de m<sup>3</sup> par an. Le résultat net d'exploitation annuel était de 19,87 millions de F (3,03 millions EUR).

Le réseau d'eau potable rive gauche de l'EFPE, d'une longueur de 576 km, se trouve, lui aussi dans les égouts. En 1999, il était géré par 73 employés et desservait 25 577 abonnés pour un volume de 81 millions de m<sup>3</sup>. Le résultat net d'exploitation annuel était de 19,54 millions de F (2,97 millions EUR).

Pour la *Compagnie Générale des Eaux* (Véolia) ce nouveau contrat a élargi sa présence historique dans la capitale. Toutefois, elle doit partager ce monopole local avec son concurrent national historique, la *Société Eau et Force*, filiale de la *Lyonnaise des Eaux* (composante du futur groupe Suez) qui est entrée pour la première fois sur ce marché local. On ne peut expliquer cette entrée que par la forte proximité entre le maire de Paris, Jacques Chirac, et le PDG de la *Lyonnaise*, Jérôme Monod, qui fut de 1975 à 1976 son directeur de cabinet quand il fut Premier ministre, puis de 1976 à 1978 secrétaire général du RPR, le parti de celui qui deviendra en 1995 président de la République, avant de devenir PDG de la *Lyonnaise des Eaux* de 1980 à 2000<sup>40</sup>. Différents auteurs soulignent cette proximité existante entre le maire de la ville de Paris et le PDG de la *Lyonnaise des eaux*<sup>41</sup>, dans un contexte plus large de financement de la vie politique, en particulier des campagnes présidentielles, par des opérateurs privés participant à la fourniture de divers services publics<sup>42</sup>.

Plusieurs raisons ont été avancées pour justifier la délégation de la distribution de l'eau à Paris. Certains auteurs rappellent surtout le besoin pour la ville « de renouveler une usine de production et de réduire les pertes : des investissements lourds ont été mis sur l'agenda »<sup>43</sup>, qui ont été considérés comme étant trop difficile à être réalisés dans le cadre du budget de la ville<sup>44</sup>. Il s'est agi notamment du système de canalisation mais aussi du mauvais état des réseaux et des usines d'eau potable, de pertes importantes d'eau, qui résultaient de la gestion par l'Etat de ce patrimoine avant que Paris n'ait un maire. Le besoin d'investissements importants, dû au fait que le réseau n'a pas été suffisamment entretenu par le passé, est confirmé par d'autres auteurs<sup>45</sup>. Certains considèrent que cela aurait été du au fait que les revenus financiers « servaient essentiellement à combler régulièrement les déficits financiers de nombreux domaines de la gestion municipale ». <sup>46</sup> Le souci de résoudre des problèmes sociaux a été également évoqué<sup>47</sup>.

Un des rapports annuels de l'Inspection générale de la ville de Paris débattu par le Conseil municipal en novembre 2002 fait référence aux « objectifs initiaux [au moment de la création de la SAGEP] de réduction des effectifs techniques du service de l'eau, de réemploi qualifié de la plupart d'entre eux et de retour durable de la paix sociale dans ce secteur. En ce qui concerne les deux distributeurs, le choix d'attribuer la Rive gauche et la Rive droite de Paris à deux entreprises différentes plutôt que de traiter avec la seule *Compagnie Générale des Eaux*, chargée depuis la fin du XIXe siècle de la facturation et de la relation avec les usagers, a été un facteur positif d'émulation... »<sup>48</sup>

Dans les termes des motifs retenus dans le contrat de 1984 tel que signé avec la *Générale des Eaux* (Véolia), la Ville de Paris considérait « qu'il est souhaitable (...) de mettre en œuvre un mode de gestion du réseau de distribution, permettant d'offrir les meilleurs garanties d'efficacité » et « de confier à deux sociétés différentes [en leur demandant de coordonner leur action en tant que besoin] la gestion déléguée de la distribution de l'eau potable et de l'eau non potable (...) de contribuer financièrement au renouvellement accéléré et au renforcement du réseau d'eau potable rendu nécessaire notamment pour assurer la sécurité de l'approvisionnement dans certaines zones alimentées aujourd'hui avec un maillage insuffisant ».

Les contrats conclus avec les deux opérateurs privés ont la nature juridique de *contrats d'affermage* dans lesquels la demande aux distributeurs de financer les investissements est limitée. Ainsi, la réalisation d'éventuels grands travaux de distribution, les investissements liés aux extensions des réseaux, restent à la

---

par les deux distributeurs d'eau de Paris pour les aspects facturation et relation avec la clientèle. Mairie de Paris, Inspection générale (2003), p. 12.

<sup>39</sup> En 1996, la société Eau et Force devient une société en commandite par actions du Groupe Suez-Lyonnaise des Eaux.

<sup>40</sup> Jérôme Monod deviendra de 2000 en 2007 conseiller (politique) auprès du président de la République, Jacques Chirac.

<sup>41</sup> Stefanovich (2005), p. 225.

<sup>42</sup> Hall&Lobina (2001) ; Barraqué (2012), pp. 904-905.

<sup>43</sup> Barraqué (2012), pp. 907.

<sup>44</sup> Inspection générale de la Ville de Paris, (2003), p. 27.

<sup>45</sup> Sinaï (2013), p. 13.

<sup>46</sup> Voir Laimé (2007).

<sup>47</sup> Inspection générale de la Ville de Paris, (2003), p. 27. Sur ces points, voir aussi Suez Environnement (2013), p. 6, 8, 12, ainsi que le Dossier « Contrat de Paris : bilan exemplaire des entreprises de l'eau » dans le numéro spécial Congrès des maires de la Lettre de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau FP2E (Novembre 2009).

<sup>48</sup> Voir le compte-rendu des débats de la réunion du Conseil municipal.

charge de la Ville de Paris. Les deux opérateurs ont été en charge du contrôle des pertes, ainsi que de la maintenance et des réparations, du renouvellement<sup>49</sup>, etc.

Par une convention du 22 juin 1985, les deux distributeurs ont créé un *groupement d'intérêt économique* « Groupement des abonnés de Paris » pour gérer la relation avec les usagers privés (relevés, facturation, contrôle des encaissements, recouvrement, correspondance avec les abonnés). En fait c'est la CGE (Compagnie Générale des Eaux, aujourd'hui Véolia) qui va gérer ce GIE<sup>50</sup> car elle disposait depuis l'origine (contrat de 1860, renouvelé en 1924 et amendé par une convention de gestion du Service commercial des eaux signée le 30 mars 1979<sup>51</sup>) des moyens nécessaires, en particulier des fichiers clients. La Convention de gestion du service de location et d'entretien des compteurs<sup>52</sup> a été signée par le Préfet de Paris avec la Compagnie Générale des Eaux le 13 avril 1973, modifié ultérieurement par plusieurs avenants.

En février 1987, la production et le transport de l'eau de Paris, jusqu'alors exploités par un service municipal de la ville, sont délégués<sup>53</sup> à une société d'économie mixte (société anonyme régie par la législation sur les sociétés commerciales) créée à cet effet le 26 janvier 1987 : la SAGEP – *Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris* (qui va devenir plus tard *Eau de Paris*, société anonyme, avant de donner naissance en 2010 à l'EPIC). 70% de ses actions étaient détenues par la ville de Paris (le maximum légal étant de 80%<sup>54</sup>), 14% par les deux fournisseurs privés d'eau potable (*Compagnie des Eaux de Paris – CEP*, filiale de la CGE et par *Eau et Force – Parisienne des Eaux*<sup>55</sup>, filiale de Suez, chacune détenant 7% du capital), le reste par la *Caisse des Dépôts et Consignations* et d'autres institutions. Au moment de la création de la SAGEP, la totalité des salariés était issue du service municipal d'eau de la ville de Paris. La SAGEP était en charge de la production (eau potable et non potable), du transport et du renouvellement des usines de l'eau et des aqueducs, ainsi que d'un mandat de gestion et de contrôle des contrats d'exploitation de distribution publique des eaux à Paris, même si l'incompatibilité de telles tâches était par principe évidente, les deux opérateurs privés détenant une part du capital de la SAGEP<sup>56</sup>. Un compte-rendu du mandat de gestion et de contrôle des sociétés délégataires du service public de distribution des eaux à Paris, exercé par la SAGEP, était présenté chaque année et faisait l'objet d'un débat du Conseil de Paris.

Le contrat avec la SAGEP a été signé pour une durée de 25 ans et avait la nature d'un contrat de concession.

En 1987, la Direction de la Propreté et de l'Environnement (DPE) est mise en place au sein de la mairie et remplace l'ancienne Direction des Services Industriels et Commerciaux (DSIC). L'ancien Service de Contrôle des Eaux de la Ville de Paris (SCEVP) devient le Centre de Recherche et de Contrôle des Eaux de Paris (CRECEP<sup>57</sup>). Ces seuls services qui restent au sein de la municipalité parisienne devaient permettre à celle-ci d'assurer ses responsabilités d'autorité organisatrice en relation avec, d'un côté, les deux opérateurs privés qui sont liés à la Ville par des termes contractuels presque similaires et, d'un autre côté, la société d'économie mixte.

Ainsi, en relation avec les opérateurs privés, la Ville « conserve le contrôle du service et doit obtenir [de la Société Parisienne des Eaux et de la Compagnie Générale des Eaux] tous les renseignements nécessaires à l'exercice de ses droits et obligations » (cf. article 2 des contrats de délégation de 1984). La ville a une obligation de contrôle mais peut choisir de la réaliser « elle-même ou éventuellement par l'intermédiaire d'un organisme de contrôle librement désigné par elle » (l'article 15 des conventions d'affermage de 1984, « Contrôle par la Ville »). Concernant l'objet du contrôle, il vise à « s'assurer que le service est effectué avec diligence » par les gestionnaires « conformément aux usages de la ville » et « à tout moment ». « Toute anomalie constatée *contradictoirement* devra être supprimée dans un délai maximal d'un mois ». Pour le contrôle de l'application des conditions financières, article 87 des conventions conférait à la ville « le droit de contrôler les renseignements donnés tant dans le compte rendu annuel que dans le compte de l'exploitation ... » sur toutes pièces de comptabilité nécessaires au contrôle ou autres documents, techniques nécessaires, y compris sur place.

<sup>49</sup> Pour l'évolution des travaux de renouvellement et de rénovation du réseau entre 1985 et 2009, voir Suez Environnement (2013), p. 8, 9 et pour des données distinctes concernant le renouvellement et la rénovation des grosses et des petites conduites par chacun des gestionnaires entre 1985 et 1999 voir Annexe 17 du rapport de l'Inspection générale de la Ville (2003).

<sup>50</sup> Selon un rapport de l'Inspection générale de la Mairie de Paris (2003), p. 109, le GIE n'est « qu'une 'coquille vide' sans moyens propres, ni personnel, ni locaux, ni assemblée générale. Il ne produit ni comptes annuels, ni rapports d'activité ».

<sup>51</sup> Modifiée par avenants n° 1 du 13 août 1980, n° 2 du 20 décembre 1984.

<sup>52</sup> Modifié ultérieurement par plusieurs avenants.

<sup>53</sup> Contrat de concession pour le service de production, de transport et partiellement de distribution de l'eau à Paris signé le 30 janvier 1987, modifié par les avenants n° 1, 2, 3, 4 et 5, en dates respectivement des 12 mai 1987, 30 décembre 1991, 30 mai 1992, 29 janvier 1997 et 31 juillet 1998, n°6 du 31 décembre 2003, n°7 du 17 décembre 2004, n°8 du 31 mai 2005 et n°9/2006.

<sup>54</sup> Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.

<sup>55</sup> « La Parisienne des eaux » a été absorbée en 1992 par « Eau et Force ».

<sup>56</sup> Par ailleurs, l'Audit de l'Inspection de la Ville (version publiée en 2003, p. 63) a souligné que « la coopération entre la SAGEP et les distributeurs (...) intervient à tous les stades de la production et distribution de l'eau depuis les recherches communes jusqu'aux installations de traitement ».

<sup>57</sup> Il a été longtemps le seul centre technique capable d'effectuer les analyses de qualité de l'eau de consommation non seulement à Paris mais même en France. Chambre régionale des comptes (2000), p. 19.

Les dispositions contractuelles précisent les obligations et responsabilités des gestionnaires, en particulier : le fonctionnement (continu<sup>58</sup>) du service, l'entretien des ouvrages (réservoirs d'eau potable et non potable, postes de chloration et déchloration, canalisations) et installations mis par la Ville à la disposition des gestionnaires<sup>59</sup> (qui constitue un « droit exclusif » octroyé aux gestionnaires, cf. art. 7), autres travaux d'entretien et de réparation, de réalisation, modification et entretien des branchements, travaux pour la location, la réparation, l'entretien, le renouvellement des compteurs d'abonnés, le suivi des états trimestriels de toutes les factures concernant la redevance assainissement et la redevance prélèvement et consommation établies aux usagers par les gestionnaires et du versement des produits encaissés selon un calendrier forfaitaire déterminé par les contrats.

Une annexe au contrat (II – Relations entre les gestionnaires et le Service Technique de la Ville pour l'exploitation) définit « de façon précise » le partage des responsabilités entre la ville et chacun des deux gestionnaires. Ce partage est basé sur deux principes :

1. la Ville de Paris était responsable de l'approvisionnement des réseaux de distribution d'eau potable et non potable (quantité, pression, traitement, qualité des eaux hors pollution ou nuisances dont l'origine se situerait dans les réseaux).
2. les gestionnaires de la distribution sont responsables de la continuité et de la qualité du service vis-à-vis des utilisateurs, de la protection et maintenance des réseaux à l'égard des pollutions ou nuisances dont l'origine se situerait dans les réseaux. Ils supportent les conséquences de l'évolution du rendement des réseaux. Ainsi, les textes précisent que la ville garantit la fourniture de toute eau potable à condition que le rendement réel du réseau de distribution ne soit pas inférieur de plus de huit points au rendement constaté en 1984. Au cas où ce rendement ne serait pas atteint, le gestionnaire concerné en supportera les conséquences économiques.

Cette nouvelle organisation du service crée une situation nouvelle. Progressivement, la Ville va perdre ses capacités de connaissance et d'expertise, nécessaires pour jouer son rôle d'autorité organisatrice, qu'il s'agisse de l'orientation comme du contrôle que doit exercer le délégant sur le délégataire<sup>60</sup>. Toute une série d'asymétries se développent débouchant sur des phénomènes de capture de la ville par ses opérateurs, dont rendent compte les études en termes de « rapports principal-agent »<sup>61</sup>.

Ces contrats et leur mise en œuvre ont fait l'objet de deux rapports initiés en 2000, l'un par la municipalité, l'autre par la Chambre régionale des comptes.

Ainsi, le 20 mars 2000, dans un nouveau contexte politique<sup>62</sup>, le maire, qui a remplacé Jacques Chirac en 1995, Jean Tiberi, déclenche une enquête interne sur le rôle des deux distributeurs de l'eau dans la capitale. Le rapport est conclu en juin 2001, au début du mandat du nouveau maire élu en mars 2001 (cf. ci-après).

Parallèlement, un rapport, daté de septembre 2000, émanant de la Chambre régionale des comptes de l'Île-de-France concernant les années 1995-1997<sup>63</sup> soulève des aspects critiques dans la gouvernance et la gestion du service. Un autre audit a été réalisé en 2001 pour le compte du comité d'entreprise de la CEP qui souligne aussi des problèmes pendant l'exercice 1999-2000. Cet audit confirme la rentabilité de l'activité de distribution et de facturation et estime que, pour l'exercice 1999-2000, « la Compagnie des Eaux de Paris est plus que jamais une filiale très rentable (plus de 55% de résultats nets sur fonds propres<sup>64</sup>) et une source généreuse de trésorerie du groupe Vivendi ».

Dans ce contexte, en 2000-2001, l'eau devient un sujet de la campagne électorale municipale. Dans les débats d'octobre 2000 du Conseil de Paris, Bertrand Delanoë, alors président du groupe socialiste du Conseil de Paris et candidat comme maire aux élections municipales de 2001, préconisait déjà une remise à plat du système alors que 11 ans de système délégué restaient à parcourir conformément à la durée établie par les trois contrats.

---

<sup>58</sup> Voir notamment la définition des articles 3 des Annexes IX « Dispositions applicables aux personnels de la Compagnie des Eaux de Paris (C.E.P.) aux conventions de 1984 : La garantie de la continuité du service public exige l'exécution par les moyens habituels des travaux nécessaires au maintien de cette continuité, à toute époque et à toute heure, les dimanches et jours fériés comme les jours ouvrables, la nuit comme le jour dans les limites fixées par les lois et règlements ».

<sup>59</sup> La clause d'exclusivité ne concerne pas la dévolution des travaux neufs.

<sup>60</sup> Par ailleurs, l'Inspection générale de la Ville (2003), p. 27-28 a noté qu'« un transfert quasi-total des services de l'eau de la Ville dans la nouvelle structure a laissé les services techniques municipaux démunis de presque toute capacité d'expertise et d'évaluation des projets municipaux et du fonctionnement des structures privées sous contrat ».

<sup>61</sup> Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de cas de procéder à une analyse approfondie critique de ce concept ; on se limitera ici à en aborder empiriquement les conséquences pratiques.

<sup>62</sup> Voir Stefanovich (2005), p. 231-233.

<sup>63</sup> Chambre régionale des comptes (2000).

<sup>64</sup> Certains opérateurs estiment qu'« un calcul de résultat net sur fonds propres n'a ici aucun sens du fait de la quasi-absence de fonds propres ».

## 2/ Le premier mandat Delanoë

Lors des élections de 2001, la coalition socialistes-verts-communistes remporte le scrutin et pour la première fois un maire de gauche est élu à Paris, voulant reprendre de fait le contrôle public (juridiquement, la Ville a été toujours en charge du contrôle du service) et revoir les contrats de délégation. Le Rapport de l'Inspection générale de la Ville de Paris sur le contrôle par la Ville de Paris de sa filière eau (production-distribution)<sup>65</sup> commandé par l'ancien maire constate par ailleurs en 2003 de nombreux problèmes, notamment en ce qui concerne le contrôle qu'exerce la Ville de Paris sur sa filière eau (production et distribution).

Le sujet de la délégation des services d'eau devient l'une des priorités de la nouvelle municipalité. A son arrivée, la nouvelle municipalité constate qu'il ne reste pratiquement plus d'expertise dans les services municipaux pour assurer l'orientation et le contrôle du service de l'eau et des délégations. La maire adjointe en charge de l'eau, Myriam Constantin, aura comme premier objectif de reconstituer des capacités d'expertise, afin d'avoir des moyens d'assumer ses responsabilités d'autorité organisatrice.

La réforme a été développée dans le cadre d'un programme environnemental plus large, incluant différents projets tels qu'un plan d'action sur le niveau sonore, un plan de prévention des déchets et un plan climat<sup>66</sup>.

De nouveaux postes ont été créés dans l'administration de la ville pour reconstruire et renforcer les ressources humaines nécessaires. La reconstitution d'un budget annexe de l'eau est réalisée à partir de 2004<sup>67</sup>.

Fin 2002, le CRECEP est organisé en tant que régie à autonomie financière et à personnalité morale chargée de l'exploitation du service public du centre de recherche et de contrôle des eaux de Paris (la régie sera dissoute au dernier trimestre 2011, quand son patrimoine a été transféré à la Ville de Paris).

Si la ville ne pouvait pas dénoncer les contrats de délégation sans pénalités, le contexte était néanmoins favorable pour que la ville engage des négociations avec les opérateurs pour revoir certaines dispositions contractuelles.

Suite aux négociations, trois avenants aux contrats ont été conclus fin 2003 avec les deux distributeurs et le producteur. Les principaux apports de ces avenants sont :

- la suppression du mandat de contrôle de la SAGEP-EAU de Paris sur les distributeurs et le transfert de cette responsabilité à l'administration municipale ; les modalités de contrôle et de suivi sont renforcées – la Ville pouvait opter pour une assistance d'un organisme de contrôle mais elle n'avait plus le choix de procéder au contrôle par l'intermédiaire d'un organisme extérieur ce qui montre sa volonté de reprendre l'exercice de ses responsabilités ;
- les distributeurs sont autorisés à développer chacun des dispositifs de télérelève, la Ville conservant la nue-propriété de ce système (toutefois, la dualité du système développé par les délégataires conduira le nouvel opérateur à mettre en place après la remunicipalisation son propre système) ;
- une obligation d'investissements spécifiques des distributeurs d'ici 2009 dans les conduites d'eau et pour remplacer tous les branchements en plomb par des branchements en plastique (cf. normes européennes, l'obligation réglementaire porte sur 2013) et pour rénover/renouveler 475 km de conduites, ainsi que pour le renouvellement/rénovation d'un certain nombre de vannes et d'appareils publics ;
- les parties conviennent d'indexer le tarif de base de l'eau potable ainsi que la majoration de la redevance de base de l'eau en gros en cas d'un certain dépassement du niveau de rendement pendant deux ans consécutifs ;
- l'affichage d'objectifs d'amélioration du rendement<sup>68</sup> ; les distributeurs s'engagent à communiquer à la Ville un plan d'action pour l'amélioration du réseau, ainsi que des tableaux de bord trimestriels ;
- les distributeurs devront acquitter de redevances d'occupation et d'accès aux égouts jusque là versés par la SAGEP ;
- chaque distributeur devient responsable des relations avec les usagers, de la gestion des relevés et des compteurs et du recouvrement des redevances ; le GIE chargé de la gestion du service clientèle et de la facturation est dissout ;

<sup>65</sup> Mairie de Paris, Inspection générale (2003).

<sup>66</sup> Valdovinos (2012), p. 113

<sup>67</sup> L'obligation de budget séparé pour l'eau potable d'une part et l'assainissement d'autre part ne s'applique pas aux communes de moins de 3 000 habitants ou à leurs groupements. Pour les communes dont les services sont sous contrat de délégation de service public, la trésorerie du service délégué est confondue avec l'ensemble de la trésorerie de la collectivité, ce qui permet en pratique l'utilisation des excédents de trésorerie du service d'eau pour le financement d'opérations du budget général. (Sur ce dernier point, voir Cour des comptes dans Godot (2013), p. 6.

<sup>68</sup> En 2009, il a été de 96%, représentant le 4<sup>ème</sup> le plus élevé des indices enregistrés dans les départements métropolitains français. Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (2012), p. 69.

- la contribution des distributeurs aux actions municipales de solidarité eau envers les copropriétés ou les particuliers en grande difficulté (représentant le versement, à partir de 2003, de 150.000 euros par an par des distributeurs au Fonds de solidarité pour le logement) ;
- la réalisation par la Ville de Paris des travaux d'investissement sur le périmètre affermé ;
- des conditions de fin de contrats des distributeurs sont précisées.

Est-ce que la Mairie de Paris a vraiment repris depuis 2003 un rôle d'autorité organisatrice et le contrôle des délégataires ? Le premier objectif a consisté donc à reconquérir des capacités de contrôle et d'orientation et reconstituer des capacités d'expertise. A son arrivée, selon la maire-adjoint de l'époque, la municipalité Delanoë n'a trouvé dans les services municipaux qu'un ingénieur et une secrétaire pour suivre et contrôler l'ensemble du domaine alors que la collectivité reste responsable du contrôle de la qualité et du prix de l'eau (composantes et formules d'indexation). Elle doit donc se donner les moyens d'un contrôle effectif et efficace. Sans doute la SAGEP était-elle en charge d'un certain contrôle, mais la présence en son sein des deux grands opérateurs privés ayant des contrats d'affermage créait des suspicions de conflits d'intérêt. Par ailleurs, l'audit de l'Inspection de la Ville publié en 2003 soulève des problèmes de contrôle non seulement des délégataires privés par la Ville mais aussi de la SAGEP.

En même temps, les évolutions législatives font que depuis la Loi Sapin de 1993<sup>69</sup>, les délégations de service public doivent se faire en respectant une « procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes ». La loi introduit également le principe selon lequel toute société d'économie mixte déléguée par une collectivité publique pour le contrôle ou l'exploitation d'un service public doit rendre compte de l'exercice de cette délégation dans un rapport annuel<sup>70</sup>. Puis, la Loi dite « Barnier » du 8 février 1995 a rendu obligatoire pour tous les opérateurs de services publics locaux un rapport annuel comportant une annexe comptable et une partie technique sur la qualité du service rendu. Toutefois, ce n'est qu'en 2005 qu'un décret du 14 mars (Décret n°2005-236 relatif au rapport annuel du délégataire de service public local<sup>71</sup>) a précisé les données comptables, les méthodes et éléments de calcul économique à utiliser pour ce rapport (en particulier, le compte annuel de résultat de l'exploitation du service et des informations concernant les variations patrimoniales, un état du suivi du programme contractuel d'investissements, un inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du service délégué). Le compte rendu technique et financier doit comporter « les informations utiles relatives à l'exécution du service et notamment les tarifs pratiqués, leur mode de détermination et leur évolution, ainsi que les autres recettes d'exploitation ». En ce qui concerne l'analyse de la qualité du service, elle doit viser aussi « les mesures proposées par le délégataire pour une meilleure satisfaction des usagers. La qualité du service est notamment appréciée à partir d'indicateurs proposés par le délégataire ou demandés par le délégant et définis par voie contractuelle ».

La SAGEP a décidé, fin 2005, de préparer l'échéance des fins de contrats (2009). Ainsi, elle a créé un groupe participatif visant à définir la vision, les valeurs de l'entreprise et du service public de l'eau<sup>72</sup>, les différentes hypothèses de l'organisation future du service.

En 2006, la ville a également engagé plusieurs études pour déterminer l'organisation future du service :

- une enquête comparative (benchmark et simulations) nationale et internationale sur les aspects d'organisation et de fonctionnement des services d'eau : indicateurs de performance, tarifs, financement, gouvernance confiée au BIPE ;
- une étude de la situation des contrats à leur échéance et une préparation de la sortie de ces dispositifs, notamment concernant les enjeux de reprise du personnel, de flux financiers et de gestion de la transition, confiée au groupement Adamas/Safran ;
- une analyse des différents modes d'organisation possibles pour la gestion future du service [une enquête comparative nationale et internationale sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'eau, auprès 9 villes (7 en France et Stockholm et Munich), une analyse comparative des différents modes de gestion possibles pour la ville( avec des scénarios concernant les missions du service et de la ville, les plans financiers et des ressources humaines et les modalités de passage vers la nouvelle situation)], ainsi que les comptes d'exploitation prévisionnels associés confiée au groupement Adamas/Safran ;
- la réalisation du schéma directeur de l'eau potable Confiée à Safege ;

<sup>69</sup> Loi no 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

<sup>70</sup> L'article 6 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales a été complété par cet alinéa : « Lorsqu'une société d'économie mixte locale exerce, pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'un groupement, des prérogatives de puissance publique, elle établit chaque année un rapport spécial sur les conditions de leur exercice qui est présenté à l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement et est adressé au représentant de l'Etat dans le département. ».

<sup>71</sup> Ces obligations ne concernent que la gestion déléguée et non les opérateurs internes ou « in house ».

<sup>72</sup> Pour détails, voir Sinaï (2013), p. 32-34.

- une assistance pour l'accompagnement du processus de choix du futur mode de gestion et la concertation confiée au groupement Setec Organisation – Hydratec – Castelnau.

La décision de la ville était clairement affirmée de « mettre à plat » la filière eau, de « refonder une politique de l'eau à Paris et un service public de l'eau ». L'idée de rassembler la production et la distribution de l'eau dans une même structure apparaît mais certains évoquent les « risques » d'une telle « concentration ».

En 2005, la SEM est renommée EAU DE PARIS. Elle a fait ensuite l'objet d'une contraction des charges et du personnel, de redéploiement des tâches.

En mars 2007, la cession intégrale des parts de « Veolia Eau » et de « Lyonnaise des Eaux » dans la SEM Eau de Paris<sup>73</sup> au profit de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)<sup>74</sup> a été actée. La Caisse des Dépôts et Consignations a racheté les 28% des actions des délégataires (300 euros/action) et a accepté de ne pas recevoir des dividendes ; elle va occuper 2 postes d'administrateur. Selon certaines opinions, cela a marqué la première marche du processus de renouvellement du mode de gestion de l'eau à Paris ; pour d'autres<sup>75</sup>, c'est l'un des actes qui marquent le « tournant de 2007 ... après trois ans de renégociation... l'objectif est de continuer à clarifier les rôles dans la filière de production et de distribution de l'eau ».

Dans la séance du Conseil de Paris<sup>76</sup> de mars 2007, il est montré que la Ville a choisi de changer le mode de gestion du service public pour « contrebalancer l'expertise des entreprises privées en matière de recherche développement, en matière technique et juridique ».

### **3/ Les élections municipales de 2008 et les débuts du second mandat Delanoë**

Deux ans avant l'arrivée à échéance des deux contrats d'affermage déléguant la distribution de l'eau à Paris et quatre mois avant les élections municipales des 9 et 16 mars 2008, le maire de Paris, Bertrand Delanoë a annoncé dans un communiqué de presse, le 5 novembre 2007, l'intention de réformer les services d'eau parisiens. Il a annoncé qu'il ne renouvelerait pas les délégations de service public concédées le 1er janvier 1985 aux distributeurs privés CEP et EFPE. Il a annoncé également qu'il confierait à un opérateur public unique la responsabilité de toute cette chaîne du cycle de l'eau, de la production à la distribution, et que cet opérateur prendrait la forme juridique d'une Régie à Personnalité Morale et à Autonomie Financière (RPMAF). Un « *opérateur public unique* » pour « *étendre à la distribution la maîtrise que la Ville possède déjà sur la production d'eau* » ; un « *service soumis à de fortes exigences de management, tout en sachant mobiliser autant que nécessaire les compétences des entreprises privées* ».

Un tel choix, qui va être au cœur de la campagne électorale des élections municipales de mars 2008 s'explique avant tout par des raisons politiques. La majorité du Conseil municipal et les listes communes qui se préparent reposent sur l'alliance du Parti socialiste, du Parti communiste et des écologistes. La remunicipalisation de l'eau est un des rares sujets sur lesquels les trois composantes peuvent trouver un terrain d'entente, même si une partie des élus socialistes, des responsables administratifs et des techniciens se montrent assez réticents. La remunicipalisation de l'eau va être un outil clé de la reconduction de cette alliance politique et de la campagne électorale. Et, fait qui mérite d'être souligné, elle sera suivie d'effet après les élections. Pour les représentants de la Ville, la décision de remunicipalisation doit être vue tout autant comme une décision de bonne gestion que comme une décision pragmatique destinée à mettre fin aux défaillances et limites critiquables d'un système (Le Strat, 2014).

La proposition est intégrée dans le programme électoral du maire pour les élections municipales de mars 2008, qui va constituer le cadre du débat public et ensuite de légitimation.

Le changement du mode de gestion a comporté plusieurs étapes : 1/ la création de l'EPIC, 2/ la reprise des activités de production et de transport, ainsi que de la CRECEP, 3/ la reprise de l'activité de distribution et de la gestion des relations avec les abonnés.

Premièrement, la compagnie mixte *Eau de Paris* est devenue une entreprise municipale avec statut municipal (EPIC - établissement public local dénommé *EAU DE PARIS*), une régie à autonomie financière et personnalité morale. La création de la Régie EAU DE PARIS a été approuvée par délibération du Conseil de Paris n° 2008-DPE-090 de 24 novembre 2008<sup>77</sup>. L'EPIC EAU de PARIS a été créée le 6 février 2009 (N° 510 611 056 au RCS de Paris). Le fait que Paris n'appartient pas à une structure intercommunale a joué en faveur de cette forme juridique<sup>78</sup>.

<sup>73</sup> Voir en ce sens les recommandations de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France dans son rapport du 7 septembre 2000 et de l'Inspection générale de la Ville de Paris, dans son rapport de juin 2001.

<sup>74</sup> Un conseiller de l'opposition qualifiait en mars 2007 cette institution comme « *sleeping partner* ».

<sup>75</sup> Sinaï (2013), p. 22.

<sup>76</sup> Pour toutes les références aux débats en Conseil de Paris, voir <http://www.paris.fr/conseildeparis>.

<sup>77</sup> Deux élus de l'opposition UMP du Conseil de Paris ont saisi le Tribunal administratif d'une requête contestant la délibération du 24 novembre 2008 et en demandant l'annulation au motif qu'elle méconnaissait les règles de transparence et de mise en concurrence découlant du traité instituant la Communauté européenne. L'arrêt du Tribunal ((n° 0901127/ 6-1 du 21 mai 2010) a confirmé que l'autorité n'est pas tenue de faire appel à une mise en concurrence quand elle décide le retour en gestion publique du service.

<sup>78</sup> Sinaï (2013), p. 35.

En France, les services de l'eau sont considérés comme des services à caractère industriel et commercial<sup>79</sup> et ne peuvent pas relever d'un établissement public administratif. Du point de vue organisationnel, la Ville n'avait alors que deux choix possibles pour la remunicipalisation : la régie à autonomie financière<sup>80</sup> et la régie à autonomie financière et à personnalité morale<sup>81</sup> (EPIC – établissement public à caractère industriel et commercial, choix qui sera retenu). Conformément au droit français, la gestion en régie directe<sup>82</sup> n'était plus possible après une délégation<sup>83</sup>, de même que la création d'une compagnie locale à capital public. En fait, en ce moment-là, la France était « le seul pays de l'Union européenne à avoir encadré la participation des collectivités territoriales au capital de sociétés anonymes de telle sorte que celles-ci ne puissent être ni actionnaire minoritaire, ni les uniques actionnaires d'une société anonyme publique »<sup>84</sup>. Pour bénéficier de la jurisprudence « *in house* » de l'UE, donc des « conditions dans lesquelles une collectivité peut être dispensée d'appliquer les règles communautaires en matière de marchés publics »<sup>85</sup>, le législateur français a adopté ensuite, le 28 mai 2010, une loi<sup>86</sup> permettant aux collectivités territoriales de se doter d'une nouvelle catégorie d'entreprises publiques locales – la société publique locale –, société anonyme dont elles détiennent la totalité du capital. La société Eau de Paris était alors déjà constituée en tant qu'EPIC.

Selon Anne Le Strat, la maire adjoint en charge de l'eau, le choix de la régie à autonomie financière et à personnalité morale a été fait « parce que nous voulions avoir une autonomie de gestion, avec un conseil d'administration propre. Nous voulions que la gouvernance de ce Conseil d'administration soit ouverte au-delà des représentants élus du Conseil de Paris, aux représentants du personnel, aux usagers et aux associations (...). Cette présence de représentants du personnel et des associations n'était pas obligatoire, c'est un choix délibéré de notre part. Cela constitue de mon point de vue une vraie avancée démocratique ... L'utilisateur doit être l'un des acteurs du service de l'eau. Longtemps il a été l'angle mort de ce service, interlocuteur peu considéré ni par l'administration, ni par le personnel, ni même par les syndicats. Il est pourtant le seul contributeur financier du service par sa facture ! L'opérateur public a par conséquent des comptes à rendre à l'utilisateur comme à la collectivité locale, autorité organisatrice du service municipal de l'eau. L'intérêt d'avoir une régie autonome est de permettre une souplesse de gestion alliée à une grande transparence des comptes, avec à la fois un contrôle des services municipaux et de l'assemblée délibérante et un contrôle citoyen. C'est pour moi une vraie avancée »<sup>87</sup>.

A l'occasion des entretiens conduits pour cette étude de cas, d'autres considérants ont été soulignés, en particulier la nécessité de mettre en place un nouveau modèle de gouvernance et de régulation et une coalition de la communauté de la politique publique de l'eau. Cela conduit à des changements dans la gouvernance de l'eau dans la ville parce que cette communauté vise non seulement le service public de l'eau mais tous les aspects concernant la relation entre l'eau et la ville (eau potable et non potable, eaux usées, eaux de pluie, canaux, ports, changement climatique, diversité biologique, etc.). Ainsi, l'objectif a été d'associer les parties prenantes qui ont été auparavant exclues du domaine de l'eau (le locatif privé et social, les transporteurs etc.) et de créer des relations de travail entre les départements correspondantes de la Ville, ce qui aurait été inimaginable auparavant (H. Coing).<sup>88</sup>

Dans un premier temps, l'établissement public Eau de Paris n'a repris que l'activité de production de l'ex-SAGEP. Le 1er mai 2009, quand le personnel de la SAGEP et de la CRECEP ont été transférés dans la nouvelle structure, celle-ci est devenue l'opérateur unique des services d'eau, incluant la production, le traitement, ainsi que la recherche et l'analyse de l'eau. La SAGEP a continué à exister avec quelques personnels administratifs, jusqu'au 21 mai 2010, date de sa radiation du RCS de Paris. Il a donc eu coexistence des deux sociétés du 6 février 2009 au 21 mai 2010, mais la reprise de la production par la régie a impliqué la résiliation anticipée en avril 2009 du contrat de concession du contrat de concession avec la S.A.G.E.P. (le contrat est resté valable jusqu'à la reprise de l'activité de distribution par l'EPIC, le 1<sup>er</sup> janvier 2010) et le transfert de ses moyens activités et personnel, tout cela avant le 1er mai 2009.

<sup>79</sup> Selon le Tribunal des Conflits, dans un arrêt du 21 mars 2005 Alberti-Scott, le service public de l'eau était un service public industriel et commercial, à raison de son objet uniquement, sans considérer ses modalités de fonctionnement ou l'origine de ses financements (alors même qu'il était géré en régie par la commune, sans budget propre et que les redevances ne couvraient que partiellement le coût du service).

<sup>80</sup> Gestion par la collectivité du SPIC, avec un budget propre et, éventuellement, un conseil d'exploitation et un directeur. Les comptes sont retracés dans un budget annexe au budget de la collectivité.

<sup>81</sup> Qui jouit d'une autonomie juridique, d'un budget propre, a un conseil d'administration, un directeur et un président. Elle peut fonctionner avec ou sans contrat d'objectifs (ou contrat cadre) avec la ville.

<sup>82</sup> Cas dans lequel la collectivité assure avec son propre personnel et sur le budget général, la gestion du service.

<sup>83</sup> Depuis 1926 (le décret-loi de 5 novembre 1926 de décentralisation et de déconcentration administrative autorise les communes à prendre certains services en régie), deux types de régies sont juridiquement possibles pour gérer un SPIC en gestion directe : la régie autonome ou la régie personnalisée (EPIC). Seules les municipalités ayant conservé sans interruption un mode de gestion en service intégré depuis 1926 peuvent le maintenir.

<sup>84</sup> Voir Grand (2005), p.8.

<sup>85</sup> Le projet de loi présenté le 5 mars 2009 avait comme objectif de faire bénéficier cette nouvelle forme de société des « conditions dans lesquelles une collectivité peut être dispensée d'appliquer les règles communautaires en matière de marchés publics » et de la jurisprudence « *in house* » afin d'échapper au principe de mise en concurrence pour les prestations concernées.

<sup>86</sup> Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales. Voir Pierre Bauby (2011), p. 63 et suiv.

<sup>87</sup> Locher et Marx (2011).

<sup>88</sup> Pour une étude des spécificités et évolutions historiques de l'administration parisienne, Spitz (2004).

Suite au transfert des activités et du personnel de l'ancienne compagnie mixte vers la nouvelle entreprise municipale, le *Centre de Recherche, d'Expertise et de Contrôle des Eaux de Paris (CRECEP)*, en charge de la recherche et de l'analyse de l'eau à Paris, a été incorporé dans Eau de Paris.

Selon Anne Le Strat « à partir du moment où le contrôle sanitaire a été mis en concurrence, ce qui est malheureusement une décision de l'État, le laboratoire qui existait alors, le CRECEP [le Centre de Recherche d'Expertise et de Contrôle des Eaux de Paris] ne pouvait pas rivaliser avec des laboratoires privés qui étaient beaucoup moins chers, et fonctionnaient selon des logiques d'abaissement du coût du travail. Nous avons pu sauver toute la partie recherche-expertise de ce laboratoire grâce à la création de la régie publique. Nous avons ainsi intégré une partie du CRECEP dans le laboratoire d'Eau de Paris, qui compte près de 80 personnes, ce qui constitue le plus gros laboratoire public de France pour ce type de fonctions (auto surveillance, analyse, recherche). De plus, nous sommes en train de travailler à un projet de pôle public de recherche et d'innovation technologique à Ivry. L'objectif est de créer un pôle de recherche publique sur l'eau et l'environnement, qui soit indépendant des grands groupes ».

La nouvelle étape de la réforme a eu lieu le 1er janvier 2010, avec le transfert des employés et des activités des deux compagnies privées en charge de la distribution de l'eau à Eau de Paris. Ainsi, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010, les activités de distribution de 2 filiales des grands groupes privés sont venues se fondre dans l'établissement. Certaines compétences, comme la relation avec la clientèle, le centre d'appels et la maintenance des systèmes de télé-relève, ont été assurées en 2010 par les deux anciens distributeurs via des marchés de prestation de services passés par Eau de Paris<sup>89</sup>.

Un contrat d'objectifs lie la Ville de Paris à sa Régie, qui définit à la fois dix objectifs principaux et des indicateurs de performance (*cf. Section C*). Son contenu peut être consulté par toute personne intéressée sur la page Internet de la régie. Son contenu est supposé évoluer. Il est ainsi limité dans le temps (2010-2014), et oblige l'autorité publique à une révision régulière, même si des amendements entre temps ne sont pas exclus.

On pourrait faire l'hypothèse que le non renouvellement des contrats d'affermage aux deux grands groupes privés ait pu s'accompagner de contreparties dans des marchés publics (de sous-traitance ou dans d'autres activités telles que le ramassage des ordures). Mais il apparaît que les marchés publics de sous-traitance relatifs à la seule exploitation du service mis en œuvre par Eau de Paris ne représentent que 2% (*cf. Section D*), et qu'il semble difficile d'établir une relation directe avec les autres marchés des grands groupes.

L'opposition municipale a accusé le manque de transparence dans la préparation de la décision de remunicipalisation, invoquant particulièrement une communication tardive des études commandées par la Ville (deux jours avant la réunion du Conseil municipal décidant la réorganisation du service de l'eau) et le manque d'un débat sur les différents scénarios envisagés, pour vérifier le bien fondé de la proposition de création d'un EPIC, donc l'absence d'une véritable évaluation *ex-ante*.

Les diverses sources que nous avons pu consulter sont convergentes quant à la raison principale du choix de la remunicipalisation : c'est l'expression d'un choix politique, inscrit dans le programme électoral pour les élections municipales de 2008 et qui est présenté comme étant ainsi validé, légitimé démocratiquement. En même temps, cette décision a pu s'appuyer sur les brèches même de l'action publique qui a précédé la nouvelle décision et sa mise en œuvre. Les entretiens que nous avons eus dans le cadre de cette étude de cas avaient montré que l'hypothèse d'un retour à une délégation de service public à l'occasion des élections municipales de 2014 était peu plausible, ce qui s'est confirmé, le mode de gestion de l'eau à Paris n'ayant pas été abordé pendant la campagne électorale, bien qu'une telle hypothèse semblait assez facile à mettre en œuvre, puisqu'elle n'avait pas à respecter de contraintes de calendrier, la régie actuelle n'ayant pas de terme.

---

<sup>89</sup> Une liste annuelle des marchés publics de fournitures, des travaux et des services conclus par Eau de Paris est établie en application de l'article 133 du Code des marchés publics et publiée sur le site de la régie <http://www.eaudeparis.fr/marches-publics/>

## Les différentes étapes de la remunicipalisation à Paris



### Activités reprises

Comptage et relevé	Exploitation et maintenance des réseaux de télé-relevé Maintien en conditions opérationnelles des compteurs d'eau Gestion patrimoniale des compteurs et équipements de télé-relevé
Gestion des consommations et facturation	Gestion de l'historique des données de consommation Contrôle des consommations (exhaustivité et cohérence des données, détection d'anomalies, contrôles pré-facturation, ...) Facturation Editique (édition, mise sous pli, affranchissement et mise en poste des factures et des documentant attenants)
Gestion des usagers et des abonnés	Relation client multi-canal (courrier, mail, téléphone, web et physique) Gestion technico-administrative des contrats Gestion des services basés sur le relevé à distance des consommations (développement de nouveaux services, tarification,...)
Encaissement, recouvrement et contentieux	Encaissement, recouvrement, contentieux Comptabilité abonnés
Exploitation du réseau de distribution	Exploiter les réseaux d'eau potable et non potable (manœuvres réseau structurant et pilotage des flux du réseau de distribution) Entretien points de prélèvements et des appareils publics Procéder à la création des branchements neufs
Gestion patrimoniale du réseau de distribution	Assurer la maîtrise d'ouvrage des réseaux pour le renouvellement, les travaux de modification pour le compte de tiers, les travaux sur les appareils hydrauliques pour modification de voirie

Source : François Leblanc, Eau de Paris, présentation aux Rencontres parisiennes sur la gestion publique de l'eau, janvier 2010.

## Section C : Mission(s) publique(s)

La Ville, en tant qu'autorité organisatrice du service public de l'eau, doit définir la politique de l'eau, en fixer les grands objectifs et contrôler l'activité de l'opérateur qu'elle a constitué pour mettre en œuvre la politique de l'eau. Dans le cas parisien, c'est en matière de définition explicite des objectifs, finalités et missions du service public, qui est censée représenter les fondations de l'action de toute autorité organisatrice, que des changements sont intervenus avec la remunicipalisation, du moins dans les documents que nous avons consultés.

La Loi 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques énonce dans son article 1er que : « l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. ... L'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous. Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques ».

A la lecture des 3 contrats de 1984 et 1987, les deux contrats d'affermage de la distribution et celui avec la SAGEP pour la production, le transport, le traitement des eaux, on peut constater qu'en matière de définition formelle des « missions » c'est seulement le contrat de concession avec la SAGEP qui indique expressément « les missions » de la société en charge de la production et du transport des eaux (Titre II du contrat de 1987). Les missions de la SAGEP sont ainsi regroupées en trois catégories visant la « fourniture d'eau » (quantité, origine des eaux, points de livraison, pressions, qualités, sécurité), la « gestion et (la) valorisation du patrimoine » (travaux d'entretien et de grosses réparations, renouvellement et modernisation, travaux neufs, modifications d'ouvrages) et l'amélioration de l'approvisionnement en eau (amélioration de la ressource, protection sanitaire, représentation de la ville et information de celle-ci, relation avec les réseaux environnants, recherche).

Par contre, des dispositions similaires au contrat de concession avec la SAGEP n'existent pas dans les deux contrats d'affermage de la distribution qui sont principalement organisationnels, techniques et financiers, même s'ils comportent des obligations de service.

La remunicipalisation du service de l'eau à Paris se réalise par l'acte unilatéral de l'autorité municipale.

L'objet d'activité et les « missions » principales d'Eau de Paris sont inscrits dans les statuts de l'EPIC (article 3-1)<sup>90</sup> alors que le nouveau règlement du service public de l'eau concerne en particulier la relation avec les abonnés et le partage des responsabilités avec eux.

En vertu des dispositions de l'article 3-1 de ses statuts, la régie assure principalement les missions suivantes :

- la gestion durable des ressources en eau souterraine et superficielle qu'elle exploite ;
- la production de l'eau ;
- le transport de l'eau ;
- la distribution de l'eau ;
- l'information des usagers du service de l'eau et leur sensibilisation à une consommation raisonnée de la ressource ;
- la gestion des abonnés du service d'eau ;
- l'accès à l'eau de tous les usagers, sans discriminations, et notamment des plus démunis<sup>91</sup> ;
- la qualité de l'eau et sa surveillance ;
- l'expertise et la recherche en matière de l'eau ;
- la sécurité de l'approvisionnement en eau et le maintien de la satisfaction des besoins prioritaires ;
- la production, le transport et la distribution de l'eau non potable et, notamment, en liaison avec les services et usagers concernés, le soutien au contrôle et à la réutilisation des eaux pluviales.

Cependant, aspect novateur par rapport à la pratique antérieure de gestion en régie, un contrat d'objectifs entre la Ville (représentée par le Maire) et son opérateur (Eau de Paris, représenté par son directeur général) est introduit. Le contrat d'objectifs a été conclu en 2009 pour une période de 4 ans (2010-2014). Il a été amendé pour la première fois en mars 2012 [voir *Section D*]. Mais soulignons déjà que ce « contrat d'objectifs » donne, par sa formulation, une définition nettement réductrice du rôle de l'autorité organisatrice. Ainsi, « la Ville entend jouer pleinement son rôle (...) par une présence directe dans quatre domaines » :

<sup>90</sup> Approuvés par le Conseil de Paris le 24 novembre 2008 et modifiés en mars 2012.

<sup>91</sup> Mission introduite lors de la modification des statuts en 2012.

- la représentation du service auprès des autorités administratives et des collectivités territoriales ;
- la stratégie de communication vers les usagers et les abonnés ;
- la gestion des situations de crise ;
- les relations internationales et la solidarité pour l'accès à l'eau et à l'assainissement.

Ce contrat (50 pages et 10 annexes, de tableaux de bord mensuels, trimestriels et annuels) définit de manière plus précise les missions que la Ville, en tant qu'autorité organisatrice<sup>92</sup>, donne à sa Régie indique les capacités données à la Ville pour suivre les activités données à la Régie, les « principales bornes que la Ville de Paris fixe à son établissement public ».

Les missions exercées par « Eau de Paris » sont déclinées en « 10 objectifs principaux, de nature technique, économique, sociale et environnementale » :

- garantir un approvisionnement en eau de qualité, en toute circonstance (un approvisionnement diversifié ; des ressources en eau protégées et restaurées ; une eau conforme aux normes de qualité les plus exigeantes ; la continuité du service assurée en période de crise) ;
- placer l'utilisateur au cœur du service de l'eau (une gestion réactive des abonnés et des usagers, répondant au mieux à leur besoin ; la recherche de nouveaux services à proposer aux abonnés ; une information accessible et objective) ;
- assurer une gestion rigoureuse et transparente (un prix de l'eau stabilisé ; une gestion financière rigoureuse ; une politique de recouvrement efficace) ;
- garantir l'accès à l'eau (garantir l'accès à l'eau des usagers les plus modestes ; contribuer aux actions de solidarité internationale) ;
- assurer la performance du réseau et des installations (un service disponible et maîtrisé ; une exploitation du service automatisée et optimisée) ;
- maintenir un haut niveau d'entretien et de valorisation du patrimoine (un rendement élevé grâce à une politique de maintenance active<sup>93</sup> ; une politique d'investissement dynamique pour un service à la pointe de la technologie) ;
- développer une vision prospective du système d'alimentation en eau (un schéma directeur pour orienter les investissements ; un pôle public de recherche et d'expertise de référence dans le domaine de l'eau) ;
- offrir un modèle d'entreprise socialement avancée (une gestion des ressources humaines favorisant l'égalité professionnelle femmes-hommes et la diversité ; une gestion des ressources humaines favorisant les évolutions professionnelles ; un dialogue social et une communication interne de qualité) ;
- mettre en œuvre un système de management certifié et écologiquement responsable (gestion de qualité ; gestion environnementale ; santé et sécurité au travail) ;
- accompagner les évolutions du service de l'eau non potable.

Chacun de ces objectifs est ensuite décliné en indicateurs de performance, comportant des seuils, des objectifs intermédiaires et des objectifs 2014, soit au total 39 indicateurs (*voir Section D*).

La pratique des contrats d'objectifs a été développée à Paris depuis 2010.

Il n'y a pas eu obligation de le conclure ; il est issu de « la volonté de fixer en commun des objectifs, et de nous donner les moyens de vérifier ensemble que ces objectifs sont atteignables ou à modifier »<sup>94</sup>. Selon le représentant l'UFC au Conseil d'Administration d'Eau de Paris « la plupart des régies n'ont pas de tels contrats »<sup>95</sup> et c'est assurément un élément nouveau et essentiel de la réorganisation du service public de l'eau.

Selon Anne Le Strat<sup>96</sup> « Pour mettre en œuvre cet impératif de meilleure maîtrise publique nous avons créé un contrat d'objectifs qui permet d'évaluer et de rendre public l'ensemble des activités de la régie. (...) En France (...) certaines régies fonctionnaient mal et que des transferts financiers s'opéraient entre leur budget et le

<sup>92</sup> De manière opérationnelle par la Direction de la Propreté et de l'Eau et la Direction des Finances et, politiquement, par le Conseil de Paris.

<sup>93</sup> En France, l'objectif de réduction des pertes sur les réseaux d'eau a été adopté par le processus du Grenelle de l'environnement comme l'un des moyens de maîtrise de la ressource eau. Cet objectif a été inscrit dans la législation (lois Grenelle 1 et 2) et dans la réglementation nationale (décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable).

<sup>94</sup> M. Denis Penuel (Service Technique de l'eau et de l'assainissement) à la réunion de l'OPE du 11 janvier 2012 cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468)

<sup>95</sup> Voir Henri Coing sur <http://www.ufc-quechoisir-paris-nord-est.org/l-eau-a-paris.php>.

<sup>96</sup> A la réunion de l'OPE du 11 janvier 2012 cf. cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468)

budget général de la collectivité au détriment de leur équilibre de fonctionnement (...) »<sup>97</sup>. « C'est très innovant. Aucune autre collectivité n'a mis en place ce type de contrat. Notre volonté était très claire : montrer qu'avec un service public, la collectivité parisienne et les citoyens, notamment l'Observatoire<sup>98</sup> [cf. *infra*], pouvaient tout à fait suivre ce qui se passait dans le service public, et avaient même les moyens par ce contrat d'évaluer l'efficacité et la qualité du service rendu. (...) Il n'est pas l'équivalent des contrats que les délégataires avaient. Le contrat d'objectifs, quant à lui, balaie quand même des sujets qui vont un peu au-delà du seul aspect métier et technique des missions d'Eau de Paris ».

Le contrat d'objectifs a également fait l'objet de critiques, parce qu'il serait « plus un catalogue de bonnes intentions qu'un réel contrat d'objectifs, puisqu'il n'a rien de contractuel dans ses conséquences », une « contractualisation (...) purement formelle et aucune sanction effective ne sera appliquée en cas de non-respect des objectifs fixés »<sup>99</sup>. Contrairement à la période de la délégation quand formellement la Ville avait, en vertu des dispositions des contrats de 1984, non seulement des pouvoirs de contrôle mais aussi de possible sanction des opérateurs privés, en vertu du contrat d'objectifs en vigueur, la régie ne peut pas être pénalisée par la Ville sur des objectifs qui n'ont pas été atteints d'où une certaine limite de l'efficacité du dispositif. Pour les représentants de la Ville et d'Eau de Paris (voir ci-après), de telles critiques ne sauraient être justifiées parce que l'opérateur public a été créé et est détenu par la ville qui l'a mandaté pour assurer la fourniture du service public d'eau. Or, la nature des relations entre la ville et l'opérateur public, est particulière et différente de la nature de celles qui existaient entre la ville et un opérateur privé qui fournit un tel service public en tant que délégataire. La relation entre une autorité publique et son opérateur public est une relation de co-construction du service public, dans laquelle les sanctions seraient contre-productives et le contrôle et le suivi par l'autorité d'élus municipaux et les usagers suffisants pour pouvoir apporter les adaptations nécessaires. Ainsi, ce contrat fait l'objet en particulier d'une évaluation interne régulière par les services techniques de la ville et d'une évaluation annuelle présentée devant le Conseil de Paris et l'Observatoire de l'eau. Il devrait<sup>100</sup> ainsi faciliter le contrôle de la régie par les citoyens (voir *Section E*).

Anne Le Strat a souligné lors de la réunion du Conseil de Paris de novembre 2009 que « ce contrat, qui n'est en effet pas passé avec un délégataire, ne peut pas être assorti de sanctions et de pénalités, pour la simple et bonne raison que tous les bénéfices de l'exploitation du service sont réinvestis dans le service. ... nous ne pouvons pas mettre de sanctions financières à la régie, il permet néanmoins d'avoir un contrôle du service par ses élus, par l'Observatoire de l'eau ». Par ailleurs, le Contrat d'objectif a été élaboré conjointement par la Ville et la régie.

Jean-François Collin (ancien Directeur général d'Eau de Paris à partir de janvier 2011)<sup>101</sup>, notait : « lorsque le contrat a été mis en place au moment de la création de l'Etablissement public, il était encore très marqué par la relation d'une collectivité avec un délégataire. Finalement, la difficulté de ce contrat d'objectifs est de ne pas reproduire ce schéma, de ne pas être dans une logique où une collectivité délèguerait son service public de l'eau à un opérateur. Il se trouve que c'est un opérateur public. (...) dans la logique « contrat de délégation » des objectifs sont donnés, et un contrôle est effectué *a posteriori* pour voir s'ils sont réalisés ou pas. En bonne logique, si nous travaillions ainsi, il faudrait assortir ce contrat de sanctions et de récompenses, c'est-à-dire qu'il faudrait sanctionner l'établissement public si les objectifs n'étaient pas atteints, ou à l'inverse, le récompenser d'une quelconque manière lorsqu'ils sont atteints. Mais nous ne sommes pas dans cette logique. Nous sommes plus dans une logique qui essaie de traduire cette spécificité : l'établissement public est à la fois une personne morale et autonome avec son conseil d'administration ... En même temps, c'est un « morceau » de la collectivité territoriale parisienne. (...) la relation était donc d'une autre nature que celle d'un délégant à un délégataire. Il faut arriver à traduire cela dans ce contrat. Nous ne sommes donc pas dans une logique de contrôle et de sanction mais beaucoup plus dans une logique où nous essayons ensemble de définir la feuille de route. Nous essayons également d'en contrôler la mise en œuvre conjointement, d'y apporter les adaptations nécessaires au fur et à mesure (...) et mettre en rapport la mobilisation des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs ».

On peut en déduire qu'en fonction du type d'opérateur du service public d'eau et de la relation avec la ville, le rôle et les moyens de l'autorité organisatrice du service public de l'eau et de son partenaire ne seraient pas les mêmes, que la gestion publique aurait des attributs et offrirait des moyens qui ne seraient pas propres (ou possibles) à (dans) une gestion en délégation ou externalisée. Il faudrait par conséquent prendre la mesure de l'existence d'une multitude de visages que la Ville peut prendre en tant qu'autorité organisatrice du service public d'eau. Le mode de gestion serait de nature à caractériser les pouvoirs, responsabilités, compétences, moyens et capacités des autorités organisatrices de services publics. Ainsi, à Paris, selon le communiqué du maire de Paris annonçant, le 9 novembre 2007 le processus de remunicipalisation du service public d'eau, cela « renforcera le rôle de la ville dans sa mission de contrôle et de pilotage... ».

<sup>97</sup> Locher et Marx (2011).

<sup>98</sup> Un Observatoire parisien de l'eau a été créé par arrêté du Maire de Paris du 19 juin 2006 sous la forme d'une commission extra-municipale. [http://www.paris.fr/publications/bmo-bdo-les-parutions-bihebdomadaires/bmo-bdo-2006/bmo-bdo-bihebdomadaires-du-mois-de-juillet-2006/bmo-bdo-n-53-du-mardi-4-juillet-2006/rub\\_8381\\_dossier\\_35951\\_port\\_19473\\_sheet\\_8412](http://www.paris.fr/publications/bmo-bdo-les-parutions-bihebdomadaires/bmo-bdo-2006/bmo-bdo-bihebdomadaires-du-mois-de-juillet-2006/bmo-bdo-n-53-du-mardi-4-juillet-2006/rub_8381_dossier_35951_port_19473_sheet_8412). Il est distinct de la Commission consultative des services publics locaux et a un caractère consultatif (voir plus bas).

<sup>99</sup> Voir les débats en Conseil de Paris, mars 2012.

<sup>100</sup> Sinaï (2013), p. 98.

<sup>101</sup> A la réunion de l'OPE du 11 janvier 2012 cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468)

On pourrait se demander si on n'est pas passé à une autre vision du rôle de l'autorité organisatrice. Auparavant, les contrats de délégation, même imparfaits, étaient marqués par le poids des dispositions de fonctionnement du service et de nature technique. Actuellement, dans un autre cadre organisationnel, ce sont les objectifs qui sont visés. On semble assister à un passage d'obligations de moyens à des obligations de résultats. Mais ces deux approches peuvent être complémentaires.

De manière plus générale, au-delà du cas parisien, il semble que depuis les années 2000 les contrats de délégation ont évolué pour répondre aux nouvelles exigences des collectivités et intégrer des objectifs et indicateurs plus précis, reflétant des résultats à atteindre. Par ailleurs, à partir de 2009, tous les rapports annuels sur les services publics d'eau et d'assainissement doivent comporter en annexe des indicateurs de performance standardisés (voir annexe).

## Section D : Opérations et Performances

L'organisation et la gestion des services d'eau potable connaissent une grande diversité de formes en France, qui peuvent être distinctes pour la production et la distribution.

A la suite de la remunicipalisation, un seul opérateur - Eau de Paris - est en charge de la production et de la distribution des eaux englobant, depuis 2010, les activités du service parisien d'eau qui étaient auparavant assurées par la SAGEP, les filiales des deux grands opérateurs privés et la CRECEP. C'est, selon la représentante de la Ville et de la régie, « un avantage considérable en termes de lisibilité organisationnelle. On mutualise certaines fonctions (...) On a ainsi une meilleure efficacité technique et même une meilleure traçabilité de la goutte d'eau distribuée (...) On avait [auparavant] une complexité organisationnelle excessive »<sup>102</sup>. Mais pour les représentants des anciens opérateurs privés (Véolia et Suez Environnement) cette rationalisation aurait pu être faite sans remunicipalisation dans le cadre d'un nouvel appel d'offres.

En même temps, « la nouvelle structure se retrouve inévitablement à passer des marchés publics avec les anciens délégataires »<sup>103</sup> (pour des tâches liées à la fontainerie, à la relève des compteurs...), ou d'autres opérateurs externes.

Fin 2012, la Régie avait 943 salariés (de statut de droit privé, contrats à durée indéterminée), dont 31% de femmes, dont la plupart proviennent de ces structures précédentes.

Le service d'eau dessert 2 257 981 habitants (en 2011) ainsi qu'un nombre significatif de consommateurs occasionnels, dans le cadre des contrats de fourniture avec les 94 071 abonnés.

A Paris, nombre des infrastructures d'eau datent du XIX<sup>ème</sup> siècle. Elles comportent trois aqueducs principaux (470 km) : l'aqueduc de l'Avre à l'Ouest en provenance à l'ouest de Paris, de la région de Verneuil-sur-Avre, les aqueducs de la Vanne et du Loing en provenance au sud-est de Paris, de la région de Sens. Ces ouvrages ont été construits par l'ingénieur Belgrand sous Napoléon III à cause des épidémies de typhoïde et de choléra qui étaient liées à la consommation directe d'eau de la Seine.

L'eau souterraine est captée par 102 points de captage repartis sur quatre sites situés jusqu'à plus de 150 kilomètres de la capitale : vers Fontainebleau, Sens et Provins au sud, Montreuil-sur-Eure à l'ouest. En dehors des usines de traitement (cf. *supra*), cinq grands réservoirs sont situés aux portes de Paris (à Montsouris, Ménilmontant, les Lilas, Saint-Cloud et l'Haÿ-les-Roses) ; ils ont une capacité de stockage de 1,1 million de m<sup>3</sup>, soit près de deux jours de consommation. 3 châteaux d'eaux sont chargés d'alimenter les quartiers hauts de Paris (Montmarte, Pelleport et Belleville).

1990 kilomètres de conduites, situées pour la plupart en égouts, apportent l'eau à Paris par un réseau maillé. Ces installations de production ont dépendu de la SEM « Eau de Paris » jusqu'à fin 2009, et dépendent de la Régie « Eau de Paris » depuis.

Le régime juridique applicable à l'EPIC est mixte : Eau de Paris est une personne publique et son activité principale est une activité de service public dont les opérations sont réalisées dans un régime de droit privé. Ainsi, l'application des règles de droit privé concerne les relations avec les usagers et la situation du personnel. Le statut des personnels de l'EPIC est privé avec quelques exceptions : un régime de droit public en particulier pour le directeur général désigné par la collectivité et pour le comptable désigné par le Préfet sur proposition de la collectivité et sous la surveillance du trésorier payeur ou receveur des finances. La mise à disposition des fonctionnaires publics se fait par affectation ou détachement. Le dialogue social se réalise également dans le cadre du Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

L'application des règles de droit public concerne l'organisation du service (régime administratif des actes réglementaires ; principe d'égalité, de continuité, d'adaptabilité ; application des règles des marchés publics).

L'EPIC a la possibilité de réaliser des prestations accessoires et attachées à l'objet principal d'activité pour les tiers.

Le budget d'Eau de Paris est distinct, autonome par rapport au budget de la collectivité. Il est voté par le Conseil d'administration. La comptabilité est publique et la trésorerie séparée, selon les activités. La fiscalité commerciale (impôt sur les sociétés, TVA) s'applique seulement aux activités en secteur concurrentiel. Le suivi annuel des comptes de l'EPIC se réalise notamment par le rapport d'activités à la collectivité.

En vertu de la loi Barnier de 1995<sup>104</sup>, certains aspects concernant la performance du service public d'eau, en particulier le prix et la qualité du service, font l'objet d'un rapport annuel :

---

<sup>102</sup> Locher et Marx (2011).

<sup>103</sup> *Idem*.

<sup>104</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

« Le maire présente au conseil municipal ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable destiné notamment à l'information des usagers.

Ce rapport est présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné.

Le maire y joint la note établie chaque année par l'Agence de l'eau ou l'Office de l'eau sur les redevances figurant sur la facture d'eau des abonnés et sur la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention.

Le rapport et l'avis du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante sont mis à la disposition du public dans les conditions prévues à l'article L. 1411-13 ».

Les indicateurs de performance pour le suivi des services d'eau et d'assainissement ont connu un développement significatif en France à partir de la fin des années 1990<sup>105</sup>. Le Décret n° 95-635 du 6 mai 1995 (Article L2224-5 CGCT) relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement a prévu une liste réglementaire d'indicateurs à intégrer dans les rapports annuels sur le prix et la qualité du service. Il a été modifié à quelques reprises ensuite<sup>106</sup>. Plus récemment, cette démarche s'inscrit aussi dans le processus de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances<sup>107</sup>) de 2001, opérationnelle depuis 2006, exigeant l'évaluation des politiques publiques par des indicateurs.

Pour l'eau, un observatoire national a été mis en place en 2009 dans le cadre du Système d'information de l'eau (SIE) sous la coordination technique de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)<sup>108</sup>. Il vise à rassembler et publier les données annuelles concernant les indicateurs des services publics d'eau et d'assainissement<sup>109</sup>, qu'ils soient gérés en gestion publique ou privée (les prémices d'un système de « régulation éclairée » - « *sunshine regulation* », par transparence d'information et suivi<sup>110</sup>). Cependant, la collecte des données est à la discrétion des collectivités locales compétentes. Ainsi, en 2009, l'observatoire était confronté à une faible implication des collectivités, n'ayant renseigné des données que pour moins de 40% de la population desservie<sup>111</sup>. Par ailleurs, un rapport de la Cour des comptes publié en 2013 a constaté de nombreux dysfonctionnements de cet Office, dont ceux concernant la gestion et la fiabilité des données. Le système actuel d'information et d'accès aux données ne permet pas d'étudier et de répondre à nombre de questions concernant la gestion des services d'eau. Concernant la région parisienne, par exemple, un représentant de la régie déclarait à la réunion de l'Observatoire parisien de l'eau de 27 juin 2012<sup>112</sup> :

« Je ne sais pas du tout s'il est moins cher de produire de l'eau à Paris qu'en banlieue parisienne ... Il faudrait, pour avoir une vraie réponse, que chacun mette ses comptes « sur la table ». Les écarts de prix entre Paris et la banlieue sont-ils liés à des raisons objectives, industrielles ? Je ne réponds pas car je pense que la question mérite d'être étudiée de près ».

En ce qui concerne les bases de données concernant la qualité de l'eau potable et le suivi des stations d'épuration, elles sont gérées par les autorités sanitaires et de police de l'eau.

Tout en intégrant une partie des indicateurs réglementaires<sup>113</sup> (voir la liste en annexe), le contrat d'objectifs entre la Ville de Paris et Eau de Paris en contient d'autres. Il s'agit au total de plus de 130 indicateurs (40 dans le contrat et plus de 90 dans ses annexes). Ils sont considérés comme outils de régulation et de pilotage du service, d'évaluation du service en fonction des résultats prédéfinis comme étant optimaux : indicateurs de performance et indicateurs de suivi de l'activité. Ils sont renseignés mensuellement ou trimestriellement et le contrat d'objectifs prévoit qu'un compte-rendu trimestriel d'exploitation et un bilan annuel d'activité sont adressés à la Ville par Eau de Paris. Le premier contient 47 données et indicateurs, l'autre 68, conformément aux annexes 7 et 8 du contrat d'objectifs.

<sup>105</sup> Cf. en particulier les travaux de Guérin-Schneider (2001).

<sup>106</sup> Voir actuellement le Décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 pris en application de l'article L. 2224-5 et modifiant les annexes V et VI du code général des collectivités territoriales.

<sup>107</sup> Elle réorganise les actions régaliennes de l'Etat en programmes, missions et actions (plus de 600).

<sup>108</sup> Créée par la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 pour accompagner la mise en œuvre de la politique de l'eau en France (animation de la recherche et du développement, coordination du système d'information sur l'eau etc.)

<sup>109</sup> Voir le Système d'Information sur les Services Publics d'Eau et d'Assainissement (SISPEA) avec 17 indicateurs des services d'eau potable sur <http://www.services.eaufrance.fr/observatoire/indicateurs/eau-potable> concernant les abonnés, la qualité de l'eau, le réseau et la gestion financière.

<sup>110</sup> Ceci a été considéré comme une option alternative à la mise en place d'un régulateur national demandé par certaines associations de protection des consommateurs depuis de nombreuses années. Levraut (2013), p. 37, 68, 69, 71.

<sup>111</sup> Caneva, Guérin-Schneider, Rotillon (2012), p. 63.

<sup>112</sup> Jean-François Collin, Eau de Paris à la Réunion du 27 juin 2012, cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468).

<sup>113</sup> Institués en particulier par le Décret n° 2007-675 du 2 mai 2007, l'Arrêté du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement du Ministère de l'écologie et du développement durable et la Circulaire n° 12/DE du 28 avril 2008 de Mise en œuvre du rapport sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement en application du décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, du Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales et du Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports. Dans le tableau ci-après, les indicateurs qui doivent faire l'objet également du rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement sont signalés par un « \* ».

Objectif	Données/Indicateur	Fréquence	Seuil	Objectifs intermédiaires	Objectif 2014	Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012
1. Garantir un approvisionnement en eau de qualité, en toute circonstance	1.1. Part des eaux souterraines dans l'alimentation en eau de Paris*	Annuel	45%		45<x<55	49%	56%	51%
	1.2. Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau*	Annuel	≥ 60%	≥ 80% en 2012	= 100%	64%	63,7%	67,5%
	1.3. Taux de conformité des prélèvements réalisés dans le cadre du contrôle sanitaire microbiologique*	Trimestriel (au robinet de l'utilisateur)	≥ 99,5%		≥ 99,5%	99,3%	99,6%	99,9%
	1.4. Taux de conformité des prélèvements réalisés dans le cadre du contrôle sanitaire physicochimie*	Trimestriel	≥ 99,5%		≥ 99,5%	100%	100%	99,7%
2. Placer l'utilisateur au cœur du service de l'eau	2.1. Délai moyen de réponse aux demandes écrites des abonnés et usagers	Trimestriel	≤ 5 jours ouvrés		≤ 5 jours ouvrés	2,24 jours	2,2 jours	2,2 jours
	2.2. Taux de prise en charge des appels téléphoniques	Trimestriel	≥ 90%		≥ 95%	93,1%	91,1%	92,4%
	2.3. Taux de respect du délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés*	Trimestriel			≥ 99,5%	98,4%	100% (2 j.ouvrés)	100% (2 j.ouvrés)
	2.4. Taux de satisfaction des usagers et des abonnés	Annuel	≥ 80%	+1%/an	+1%/an	-	Non applicable	78% abonnés 92% usagers
	2.5. Taux de fréquentation du Pavillon de l'Eau	Trimestriel	Fréquentation 2011	+10%/an	+10%/an	27 082 visiteurs	-	+19%
2. - indicateurs suivis hors contrat d'objectifs <sup>114</sup>	Taux de réclamations* (à l'exception de celles relatives au niveau de prix)	Trimestriel	< 2,8%			2,1	1,33/1 000 abonnés	0,64/1 000 abonnés
	Taux de respect de la plage horaire (2 heures) fixée pour les rendez-vous sur place	Annuel	≥ 90%			97,7%	-	-
	Taux de réactivité du service aux demandes des usagers	Trimestriel	90%				-	-
3. Assurer une gestion rigoureuse et transparente	3.1. Rapport entre les dépenses réelles de fonctionnement et le produit des ventes d'eau	Annuel	80%	≤ 80%	Entre 80% et 85%	67,5%	72%	78%
	3.2. Evolution des charges de personnel entre l'année N et	Annuel	2%		2%	-	-	4,5%

<sup>114</sup> Ils ne sont pas recensés dans les rapports annuels d'activité mais, en partie (voir note précédente), dans le rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement.

	l'année N-1 à partir de N=2012							
	3.3. Durée d'extinction de la dette de la collectivité*	Annuel	≤ 7 ans		≤ 5 ans	0,83	0,82	0,97
	3.4. Taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente*	Annuel	Taux 2011		≤ 0,20%		0,3% au 31.12.2011	0,25%
	3.5. Taux de recouvrement des factures d'eau dans un délai de 50 jours à compter de la date d'émission de la facture	Trimestriel	Taux 2011		≥ 85%	68,75%	88,6%	97,8%
	3.6. Taux d'autofinancement des investissements	Annuel	> 50%	60% < x > 70%			-	85%
3. - indicateurs suivis hors contrat d'objectifs	Taux d'investissement	Annuel	> 20%				-	-
4. Garantir l'accès à l'eau	4.1. Montant des abandons de créances ou à un fond de solidarité (en €)*	Annuel	> montant 2010		≥ deux fois le montant seuil	0 pour motif social	0,002 €/m <sup>3</sup>	0,0029 €/m <sup>3</sup>
	4.2. Taux de fontaines et points d'eau accessibles en permanence au public (y compris en période de gel)	Annuel	> pourcentage 2011		+ 2 points de %/an	124 en période hors gel 16 en période hivernale	130 en période hors-gel 13 en période hivernale	136 en période hors-gel 17 en période hivernale
4. - indicateurs suivis hors contrat d'objectifs	Taux d'engagement de la régie en matière de solidarité sociale	Annuel	0,40% <sup>115</sup>					
5. Assurer la performance du réseau et des installations	5.1. Durée cumulée des incidents de pression	Trimestriel	< 700 mn		-2 points de %/an	530 mn	493 mn	419 mn
	5.2. Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées*	Annuel	< 1/1000 hab.		< 0,4/1000 hab	0,24	0,22	0,37
	5.3. Nombre d'heures X nombre d'abonnés affectés par un arrêt d'eau non programmé pour incident ou travaux	Trimestriel	235 h/trim		235 h/trim	566	331	883
6. Maintenir un haut niveau d'entretien et de valorisation du patrimoine	6.1. Indice de connaissance et de gestion patrimoniale du réseau d'eau potable*	Annuel		≥ 95/100 en 2012	100/100 en 2014	95%	95%	100%
	6.2. Rendement du réseau d'eau potable*	Trimestriel	Rendement 2011		92%	91,9%	91,7%	92,3%
	6.3. Taux moyen du renouvellement du	Annuel	> 0,5%		> 0,8%	0,15	0,24	0,48

<sup>115</sup> C'est ici une obligation de moyens et pas de résultats. Selon le rapport annuel 2012 sur les prix et la qualité du service public d'eau à Paris, les dépenses liées à l'eau correspondent en moyenne à 0,8% du revenu brut d'une famille. En même temps, on ne connaît pas le taux de familles pour lesquelles l'accès à l'eau n'est pas abordable. De plus, les différentes aides sociales existantes ont un nombre très différent des bénéficiaires (en 2012, les aides du fonds social logement - FSL, voir plus bas - ont bénéficié à 4 661 ménages parisiens, alors que l'allocation préventive de solidarité pour l'eau créé par la Ville en 2010 et adossé automatiquement aux aides au logement à bénéficié à 44 953 ménages parisiens). En 2012, une aide « FSL eau » a été créée pour les abonnés parisiens individuels (en nombre de 458 fin 2012), en vigueur depuis octobre 2012, mais on ne connaît pas combien d'entre eux sont confrontés à des problèmes d'accès au service de l'eau à des conditions abordables.

	réseau d'eau potable*								
	6.4. Age moyen du parc des compteurs	Annuel			6,5 ans	6,2	6,6	7,1	
	6.5. Taux de réalisation du programme d'investissement prévu par le budget primitif de l'exercice précédent	Annuel			≥ 90%	63,8%	49,7%	83%	
	6.6. Indice linéaire des pertes en réseau	Annuel	2011		< 2011	20,12 m3/km/j	21,4 m3/km/j	19,5 m3/km/j	
6. - indicateurs suivis hors contrat d'objectifs	Indice linéaire des volumes non comptés*	Trimestriel	ILVNC 2011			19,73 m3/km/j	22,96 m3/km/j	23,08 m3/km/j	
	Indice linéaire des pertes en réseau*	Trimestriel	ILP 2011			20,12 m3/km/j	21,38 m3/km/j	19,5 m3/km/j	
	Pertes d'eau par branchement	Annuel					-	-	
7. Développer une vision prospective du système d'alimentation en eau	7.1. Rapport entre le budget consacré aux activités de recherche et le produit des ventes d'eau, hors taxes et redevances	Annuel			≥ 0,6%	0,4%	0,54%	0,76%	
8. S'engager socialement	8.1. Taux de femmes dans la population globale	Annuel	Taux 2011	+1%/an vers situation égalitaire	33%	29%	31%	32%	
	8.2. Taux de femmes dans la population cadres	Annuel	Taux 2011	+1%/an vers situation égalitaire	39%	36%	39,7%	38,6%	
	8.3. Taux de femmes dans la population TAM	Annuel	Taux 2011	+1%/an vers situation égalitaire	34%	31%	32,4%	32,3%	
	8.4. Taux de réalisation de l'obligation d'emploi en faveur des travailleurs handicapés	Annuel	Taux 2011	+1%/AN	100%	3,2%	3,1%	3,9%	
	8.5. Montant consacrés à la formation, exprimé en % de la masse salariale	Annuel	Taux 2011		Entre 3 et 5%	1,6%	4,5%	3%	
	8.6. Taux d'évolution des femmes vers l'encadrement et TAM/taux d'évolution des hommes	Annuel	Taux 2011		Entre 0,8 et 1,2	1			0,6%
	8.7. Pourcentage d'agents ayant suivi une formation au cours des deux dernières années	Annuel	90%			95%	53,3%		90%
9. Mettre en œuvre un système de management certifié et écologiquement responsable	9.1. Emission de gaz à effet de serre du système d'alimentation en eau (en tonnes de CO2 par m3 d'eau potable produit)	Annuel	Emissions 2011		-3,6%/an	0,00028 T/m3	0,00017	0,00017	
	9.2. Consommation électrique de l'ensemble des installations (kWh)	Annuel	Consommations 2011		-2%/an	0,28 kWh/m3	-	-	

	par m3 d'eau potable produit)							
	9.3. Taux de fréquence des accidents du travail affectant le personnel d'EDP	Annuel	Taux 2011	< 20	< 17	93,7%	15,4	13,6
	9.4. Taux de gravité des accidents du travail affectant le personnel d'EDP	Annuel	Taux 2011	< 1	< 0,7	0,23	0,22	0,6
10. Accompagner les évolutions d'eau non potable	10.1. Taux de disponibilité des bouches de lavage 0170702479	Trimestriel		> 95%			-	-

Ce tableau présente la situation des indicateurs en vigueur, suite à une première modification intervenue en 2012. Il s'agit de modifications (à la marge, selon certaines opinions), pour améliorer les modalités selon lesquelles la Régie rend compte de son activité, redéfinir les indicateurs de performance assortis de cibles, et préciser certains aspects du contrat. En particulier, les ajustements ont visé une recentralisation sur le contrat d'objectifs, notamment sur les indicateurs réglementaires. Les nouveaux indicateurs ajoutés par la Ville concernent : le taux de satisfaction des usagers/abonnés, le taux de fréquentation du Pavillon de l'eau, le taux d'autofinancement des investissements, la part des femmes dans la population salariée, le taux de promotion des femmes vers l'encadrement par rapport aux taux d'évolution des hommes, le taux de salariés n'ayant pas eu une formation pendant deux ans. Le conseil d'administration a demandé l'introduction de deux indicateurs<sup>116</sup>, portant sur la mesure du taux de réactivité du service aux demandes des usagers et des abonnés<sup>117</sup> et la mesure de l'engagement social de la régie. D'ailleurs, certains indicateurs sont spécifiques à ce service, comme par exemple l'ensemble des indicateurs concernant le personnel, ce qui témoigne de l'importance octroyée à cette dimension du service ; d'autres indicateurs introduits par le service concernent les usagers, le management écologique, la recherche, etc.

Selon un représentant de la régie<sup>118</sup>, « il y a une évolution dans le contenu (...) car nous avons sans doute trop d'indicateurs. Ce sont surtout des informations utiles pour la Ville qui est l'autorité organisatrice. Ils sont d'un intérêt limité pour la majorité des observateurs du secteur ».

Ces éléments permettent-ils de disposer d'un outil d'évaluation pour les usagers, sachant qu'en général ils ne sont pas en relation d'abonnés directs du service ? Si les usagers peuvent trouver un intérêt dans la connaissance de ces indicateurs, publiés dans le rapport annuel d'activité de la régie, et de leur évolution, il faut souligner l'utilité de compléter ces informations avec celles qui font l'objet du rapport annuel de la Ville sur le prix et la qualité des services publics de l'eau et d'assainissement (voir Annexe) présenté chaque année au conseil de Paris et à la Commission locale consultative des services publics locaux. Ce rapport contient en fait des informations permettant aux usagers de se familiariser avec la situation du service, certaines données ne faisant pas nécessairement l'objet du rapport annuel de la régie. En fait, il n'y a pas de document unique qui rende compte au public du résultat annuel de l'ensemble des aspects et indicateurs concernant l'activité du service, tels que le disposent les réglementations et le contrat d'objectif. Le contrôle par les usagers aurait besoin aussi de plus d'informations, plus accessibles et compréhensibles par tous, par rapport à l'ensemble de l'environnement et des enjeux posés pour le service fourni et la ressource exploitée, d'analyses critiques des rapports présentés par la ville et par l'opérateur. L'évolution de certaines catégories d'indicateurs pourrait encore être envisagée, pour faire apparaître non seulement les valeurs moyennes mais aussi, si c'est le cas, les valeurs qui dépassent les limites réglementaires ou légales (par exemple, en ce qui concerne l'âge moyen du parc des compteurs). Alors qu'un contrat d'objectifs vise à se concentrer sur les résultats à atteindre, ceux-ci sont la conséquence de l'engagement d'une série de moyens pour répondre aux objectifs du service, aux attentes des usagers, ainsi qu'à des situations, problèmes ou enjeux extérieurs au service, qui influent sur l'accomplissement de ses missions. Ce sont ici les aspects qui fondent la définition même des objectifs à atteindre et leur niveau.

## Aspects économiques

La situation parisienne et celle des autres villes ayant remunicipalisé leur service d'eau ne sont pas véritablement comparables pour des raisons à la fois techniques, organisationnelles, de taille et politiques (les moyens financiers, humains, l'infrastructure et les ressources disponibles, les responsabilités et l'organisation, etc.), ainsi qu'à cause d'un manque de données comparables. L'évaluation des performances pourrait mieux

<sup>116</sup> Sinai (2013), pp. 99, 100.

<sup>117</sup> L'article 2 du règlement du service public de l'eau à Paris institue une série d'« Obligations d'Eau de Paris » dont celle de « répondre à chaque demande d'abonné ».

<sup>118</sup> Jean-François Collin (Eau de Paris), à la réunion de l'OPE du 11 janvier 2011 cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468)

s'apprécier par rapport à l'organisation précédente tout en exprimant la réserve du temps court passé depuis la remunicipalisation et de la disponibilité de données actuelles et historiques. Nous ne limitons ici à remarquer les aspects qui ont été accentués dans le contexte de la remunicipalisation, comme celui qui souligne le gain économique qui a résulté du passage de la gestion en régie publique.

Selon Anne Le Strat, la municipalité « concourt à dégager un gain économique, estimé dans notre *business plan* initial à *minima* à 35 millions d'euros par an (...) Ce gain résulte du fait que l'on internalise la rente économique du délégataire privé, mais aussi d'un régime fiscal (appliqué aux régies) un peu plus favorable et de différentes sources d'économie. Par exemple, certains travaux sur le réseau étaient auparavant confiés en prestation aux filiales des délégataires [art. 21 des conventions de 1984 laissaient au gestionnaires, pour une série de travaux, « la faculté de les faire exécuter par une entreprise de son choix »], s'accompagnant en général d'une surfacturation. Ces travaux sont à présent passés en marché public avec mise en concurrence. (...) Il y aura par contre des marchés publics (...) pour des travaux qui ne sont pas notre cœur de métier d'exploitant : poser des vannes, des canalisations, construire des usines, mettre en place de nouvelles filières de traitement (...) Tous les travaux que le service n'est pas en capacité de faire parce qu'il n'a pas ces fonctions-là en interne, feront l'objet de marchés publics avec évidemment les fonctions de maître d'ouvrage, voire de maîtres d'œuvre ce qui permet un contrôle et une maîtrise totale des opérations effectuées »<sup>119</sup>.

La situation financière de la Régie est présentée dans les rapports annuels de celle-ci. Les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'eau et d'assainissement, réalisés par la Ville en tant qu'autorité organisatrice du service, se limitent, quant à eux, à quelques exceptions, à une présentation comptable des données budgétaires annuelles<sup>120</sup> du seul budget annuel eau annexé au budget municipal. Concernant ce budget, plus d'éléments sont publiés dans les documents budgétaires adressés au conseil de Paris pour accompagner les délibérations du budget annuel annexe de l'eau. Toutefois, il n'existe pas d'obligations de mettre à la disposition des usagers des analyses unitaires de l'état économique de l'ensemble du service de l'eau avec un recul historique, ou la présentation des perspectives. Par ailleurs, on peut constater que les rapports annuels récents de la Ville ne contiennent pas tous les éléments financiers exigés par le décret de 2007 (reproduit en annexe) alors que les éléments de contenu de ce rapport ont une nature réglementaire.

C'est le cas, par exemple, des « montants des recettes liées à la facturation du prix de l'eau, ainsi que des autres recettes d'exploitation provenant notamment des ventes d'eau à d'autres services publics d'eau potable ». Par ailleurs, les réglementations en vigueur ne sanctionnent pas l'absence de rapport ou le caractère partiel d'un tel rapport. Au vu des éléments inscrits par la ville on pourrait aussi se demander s'il faut interpréter que le décret de 2007 impose à saisir seulement les recettes de la collectivité et non pas du service de l'eau. Tant qu'il s'agit d'un rapport concernant les services publics de l'eau et d'assainissement il nous semble qu'une telle interprétation ne pourrait pas être retenue. Rappelons d'ailleurs que l'autorité organisatrice est définie<sup>121</sup> comme la « personne publique (commune, EPCI, syndicat mixte...) ayant la responsabilité de l'organisation du service public d'eau ou d'assainissement, qui désigne et contrôle son opérateur ». La dimension de contrôle apparaît donc comme le deuxième volet important des responsabilités de l'autorité organisatrice, quelque soit le mode de gestion du service qu'elle a choisi. Or la publication de ces rapports, même si les réglementations n'imposent pas une publication exhaustive de la situation financière du service de l'eau, pourrait assurer aux usagers non seulement la transparence et leur information, mais aussi le fait que l'autorité organisatrice exerce l'ensemble de ses responsabilités de suivi et de contrôle de l'opérateur. On pourrait cependant se demander quelles seraient les avantages d'une information, voire consultation, des usagers en ce qui concerne le budget de la régie, alors que le conseil de Paris n'a pas de compétence d'en délibérer. L'information sur le budget du service dans son ensemble trouverait tout son intérêt pour les usagers et constitue un préalable à tout débat qui pourrait s'avérer nécessaire.

Un des enjeux d'avenir concerne, comme nous le verrons également plus loin, le maintien de l'équilibre économique du service, ce qui pose la question du modèle de gestion économique et environnementale à adopter dans le contexte notamment de l'augmentation des coûts pour la protection et le traitement de la ressource, de diminution de la consommation des volumes d'eau et de surcapacité de production.

Jean-François Collin (Eau de Paris) rappelait à la réunion OPE de 27 juin 2012<sup>122</sup> : « nous avons la question de l'équilibre économique, puisque nous nous trouvons dans une logique de coûts fixes. Les prix baissent, la consommation baisse, mais pas les charges. (...) À un moment, cela va coïncider. Mais nous n'en sommes pas là puisque pour l'instant, l'excédent de fonctionnement d'Eau de Paris est encore de 75 millions d'euros en 2011, comme il l'a été en 2010. Cela laisse encore quelques marges pour financer nos investissements qui sont de l'ordre de 70 millions d'euros par an. Nous sommes donc en mesure d'autofinancer nos investissements, ce qui est plutôt raisonnable. Il ne serait en effet pas très raisonnable d'endetter une entreprise qui n'a pour le

<sup>119</sup> Locher et Marx (2011).

<sup>120</sup> Notons que le statut d'EPIC implique l'équilibre budgétaire des recettes et des dépenses. Cf. Plan comptable M49 abrégé applicable aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable. [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/M49\\_plan\\_de\\_cptes\\_abreg\\_2013.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/M49_plan_de_cptes_abreg_2013.pdf)

<sup>121</sup> Circulaire du 28 avril 2008 sur la mise en œuvre du rapport sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement en application du décret n° 2007-675 du 2 mai 2007.

<sup>122</sup> Cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468)

moment pour seule perspective qu'une baisse de son chiffre d'affaires, avec des contraintes de charges assez fortes ».

Les investissements constituent une des plus importantes dimensions pour la durabilité du service et de la ressource. Les rapports annuels de la Ville et de la Régie informent sur le budget d'investissements affecté par chacun pour la part dont ils ont la charge. Dans le cadre du contrat d'objectifs entre la Ville et la Régie et en dehors de ce cadre, plusieurs indicateurs sont visés : indicateurs de moyens (qui couvrent une large palette de domaines : taux d'autofinancement des investissements, taux d'investissement, budget des activités de recherche, montants consacrés à la formation) ; et indicateurs de résultat (taux de réalisation du programme d'investissement, rendement du réseau, taux moyen de renouvellement du réseau, âge moyen du parc des compteurs).

Les investissements sont encadrés par un schéma directeur d'investissement (2012-2026). Selon le contrat d'objectifs, entre 60 et 70% des investissements doivent être autofinancés par la Régie et le taux d'investissement doit être d'au moins 20% des recettes. Si dans ces premières années de fonctionnement de la Régie n'a pas été confronté à des grands enjeux concernant le financement des investissements, des réflexions sont engagées pour l'avenir [voir *Section F*].

Auparavant, le contrat liant la SAGEP à la Ville était un contrat de concession contrairement aux relations d'affermage qui liaient la Ville avec les opérateurs de distribution, ce qui comportait des conséquences importantes en ce qui concerne le partage des obligations d'investissement.

Selon les contrats de 1984, une série de travaux devaient être exécutés par les gestionnaires à leur frais : les travaux d'entretien et de réparation, les travaux de renouvellement ou de rénovation des conduites, robinets et équipements hydrauliques du réseau d'eau potable dont le diamètre est inférieur à 300 mm (ceux-ci réalisés selon un programme annuel mais qui était établi par chacun des gestionnaires ; la ville devait supporter certaines dépenses si elle demandait le renforcement du programme annuel de renouvellement - art. 26), d'autres ouvrages et canalisations que chacun des gestionnaires jugeront utiles (sous réserve de l'approbation par la Ville des projets et des conditions financières de réalisation et de remise des ouvrages en fin de contrat). Dans les faits, des défaillances ont pu être constatées. Ainsi, en 2000, le rapport de la Chambre régionale des comptes sur la gestion de la production et de la distribution de l'eau potable et non potable à Paris observait, par exemple, que la société « Eau et Force » avait tendance à favoriser les travaux de rénovation par rapport aux travaux de renouvellement (de 1982 à 1996, 73% de rénovation contre 27% de renouvellement ; en 1997, 87% de rénovation contre 13% de renouvellement). D'où les amendements apportés par la suite aux contrats de délégation.

Les travaux relatifs aux branchements amenant l'eau à l'intérieur des propriétés ou aux appareils publics (établissement-installation, modification et déplacement), les travaux neufs sur canalisations d'alimentation générale sous voies privées fermées à la circulation publique étaient à la charge des abonnés.

Les travaux relatifs aux compteurs pouvaient concerner la pose et l'entretien (pour les compteurs loués aux abonnés par la Générale des Eaux<sup>123</sup>) ou seulement la maintenance (pour les compteurs appartenant aux abonnés). Les frais d'entretien et, selon le cas, de location étaient facturés aux abonnés selon un barème contractuel. Les travaux de renouvellement des compteurs fournis en location étaient à la charge de la Compagnie.

Des travaux de renouvellement des ouvrages de Génie Civil et des postes de chloration-déchloration de plus de 500 000 F. étaient à la charge de la Ville, et les grosses réparations dont la valeur d'estimation dépassait 100 000 F par opération et par ouvrage et sans atteindre 500 000 F, étaient assimilés à du renouvellement imputable sur le Fonds spécial et exécutés par les gestionnaires dans les conditions de l'art. 26 des conventions initiales. Pour les travaux neufs de renforcement ou d'extension (art. 27 des conventions) c'est encore la Ville qui était maître d'ouvrage. Le financement des travaux d'extension incombait aussi à la Ville, ainsi que les travaux de mise en place des dispositifs de comptage aux points de livraison et aux points de transferts (art 45).

La période de délégation de la distribution a (aurait) pu créer l'opportunité d'un *benchmarking* entre les deux opérateurs privés. Mais, avant 2003, il semble que la Ville a utilisé de manière limitée cette opportunité et on n'a pu savoir si les deux opérateurs ont trouvé dans le modèle de délégation auquel ils participaient une opportunité d'émulation entre eux.

En général, la performance des opérateurs est rapportée aux termes contractuels et réglementaires qui lient l'autorité organisatrice aux opérateurs et non pas à un « haut niveau » établi en absolu, d'où l'intérêt d'une bonne réglementation et d'un cadre contractuel adéquat. Sinon, les dérives ne sont donc pas exclues. Ici la responsabilité de l'autorité organisatrice est importante. Si on analyse, par exemple, l'indicateur des remplacements de branchements, on peut constater que sur le total de plus de 90 000 branchements existants à Paris à la fin des années 1990, les délégataires en avaient renouvelés plus de 2 000. Par rapport au total (et à l'état des branchements), ce chiffre représente un taux faible. Cependant, cela représentait le

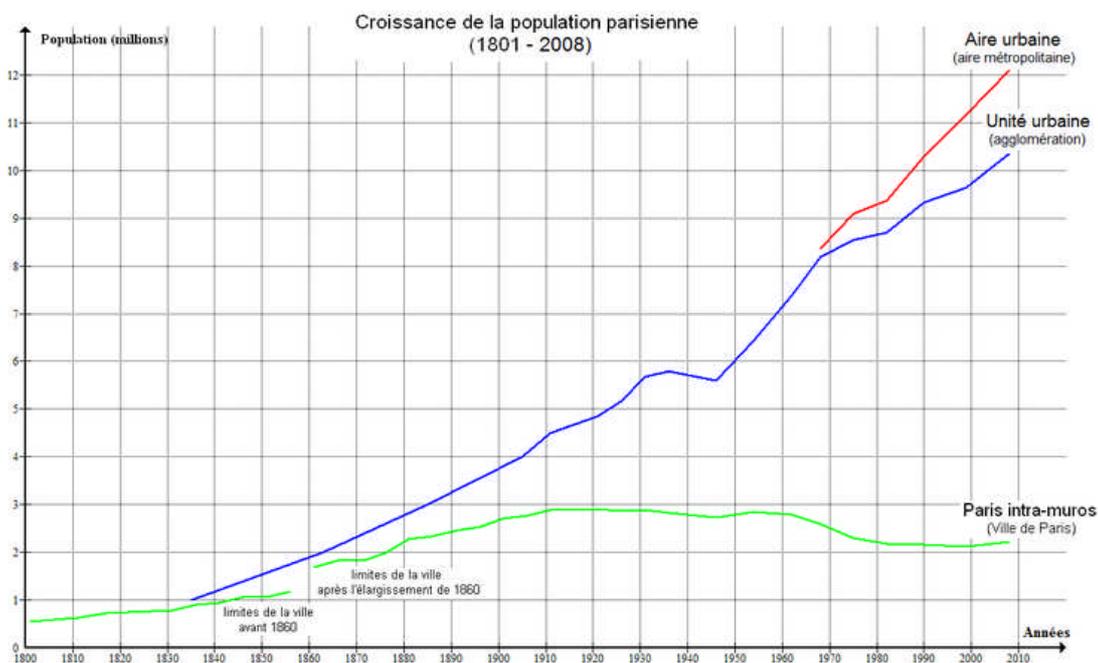
---

<sup>123</sup> Qui recevait l'entière propriété du parc des compteurs en location chez les abonnés contre une somme de 11 500 000 F versés au Fonds Spécial.

double de ce qui était prévu dans les contrats avec les gestionnaires. Or ce sont avant tout les prestations confiées aux opérateurs qui constituent en fait souvent le noyau de l'obligation principale de suivi par l'autorité organisatrice. Suite aux renégociations plus récentes des contrats d'affermage, les travaux ont été beaucoup intensifiés ce qui fait qu'à présent il reste seulement 2000 branchements anciens. En même temps, ce chiffre n'est pas ridicule et surtout qu'il peut s'agir dans certains cas de problèmes difficiles non résolus dus, selon certains témoignages, soit à de problèmes d'accès (propriété), soit à des cas de mauvaise volonté, soit pour d'autres raisons, objectives.

## Rendements

Contrairement aux décennies des « Trente Glorieuses », caractérisées par le développement de l'accès à l'eau potable pour l'ensemble des citoyens et ainsi un doublement de la consommation d'eau tous les quinze ans<sup>124</sup>, en 1990, pour la première fois, les volumes d'eau vendus ont commencé à baisser dans beaucoup de villes en France<sup>125</sup>. A Paris, la réduction a atteint 17% entre 1991 et 1998 ; ensuite la consommation a stagné, mais elle s'est réduite après 2003 et en 2011 la consommation a été inférieure de 27% à celle de 1991 (voir graphique ci-dessous). Les explications avancées sont nombreuses : des équipements domestiques plus efficaces, des réseaux moins fuyards, des changements de comportements<sup>126</sup>, la diminution de la population parisienne<sup>127</sup>, du nombre d'industriels et de l'activité économique, ainsi qu'une gestion de la consommation de l'eau plus économe par les gros consommateurs due à l'augmentation du prix de l'eau. C'est ainsi que les installations du service apparaissent aujourd'hui surdimensionnées et que la question des ventes de l'eau à d'autres communes commence à être soulevée, mais sans que cela soit affirmé actuellement comme une initiative de la régie ou une solution qu'elle envisagerait. En 2010, la Régie faisait état de 3 millions de m<sup>3</sup> d'eau livrés gratuitement en amont de Paris à des communes ou syndicats situés au long du parcours des eaux souterraines, sur la base d'un droit d'eau dont certaines communes disposent depuis la mise en œuvre des dérivations.



En moyenne, 70% de l'eau est consommé par les ménages et 30% par les entreprises. « Il s'agit d'une estimation car Eau de Paris ne sait pas exactement qui se trouve derrière ses abonnés. Une copropriété peut ainsi regrouper des professionnels et des ménages ».<sup>128</sup>

En ce qui concerne la production moyenne, elle diminue « tendanciellement de 1 à 2 % par an ».<sup>129</sup>

<sup>124</sup> Godot (2013), pp. 3-4.

<sup>125</sup> Barraqué (2012), p. 906.

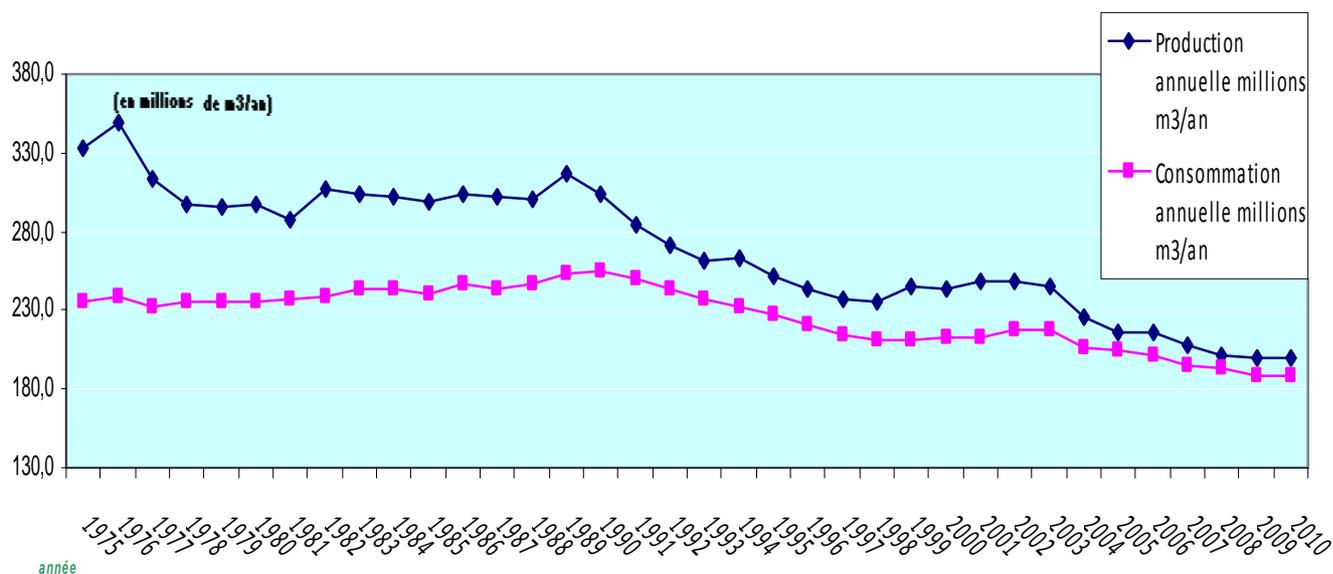
<sup>126</sup> François Poupard, Directeur général d'Eau de Paris, à la réunion OPE du 13 février 2013 cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468)

<sup>127</sup> Source du graphique : [http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9mographie\\_de\\_Paris](http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9mographie_de_Paris) Selon les données de l'INSEE, entre 1999 et début 2010, la ville a gagné 118 100 habitants, notamment grâce au solde naturel démographique ; le solde migratoire reste négatif ; le parisien type – représentant 51% des ménages – reste le célibataire.

<sup>128</sup> François Poupard, Directeur général Eau de Paris, à la réunion OPE du 13 février 2013 cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468).

<sup>129</sup> *Idem*.

## PRODUCTION / CONSOMMATION



La baisse structurelle de la consommation<sup>130</sup> a conduit à l'augmentation des prix pour équilibrer les comptes (en dehors du gel puis de la baisse du prix de l'eau entre 2009, 2009-2011 et 2011-2014)<sup>131</sup>.

Les variations du niveau<sup>132</sup> de rendement du réseau constituent un facteur essentiel de l'équilibre économique de l'activité et des prix. A Paris, l'écart entre la production et la consommation a connu des variations importantes au cours des dernières décennies. Ainsi, en 1952, la quantité d'eau potable consommée (facturée) représentait seulement 60% de la production d'eau (environ 180 millions m<sup>3</sup>/an consommés contre 300 millions m<sup>3</sup> produits/an). En 1976, le rapport était de 68% (environ 240 millions m<sup>3</sup>/an consommés contre 350 millions m<sup>3</sup> produits/an). Depuis, les améliorations du rendement sont intervenues principalement en 2 étapes<sup>133</sup>, d'une part, dans la première partie des années 1990, quand le rapport se stabilise à une moyenne d'environ 88%. Cela tient sans doute aux moyens, techniques et investissements des opérateurs. L'écart s'accroît de nouveau à la fin de la dernière décennie du XX<sup>ème</sup> siècle et au début de la suivante (en 2000, par exemple, le rendement a été d'environ 86% : une moyenne d'environ 580 millions m<sup>3</sup>/jour consommés contre 670 millions m<sup>3</sup> produits/jour). A partir de la deuxième partie des années 2000, le rendement affiche les taux les plus élevés de la période de délégation. On pourrait ici se demander si l'arrivée de la nouvelle municipalité et les renégociations avec les délégataires n'ont pas été aussi des facteurs incitant à cette performance.

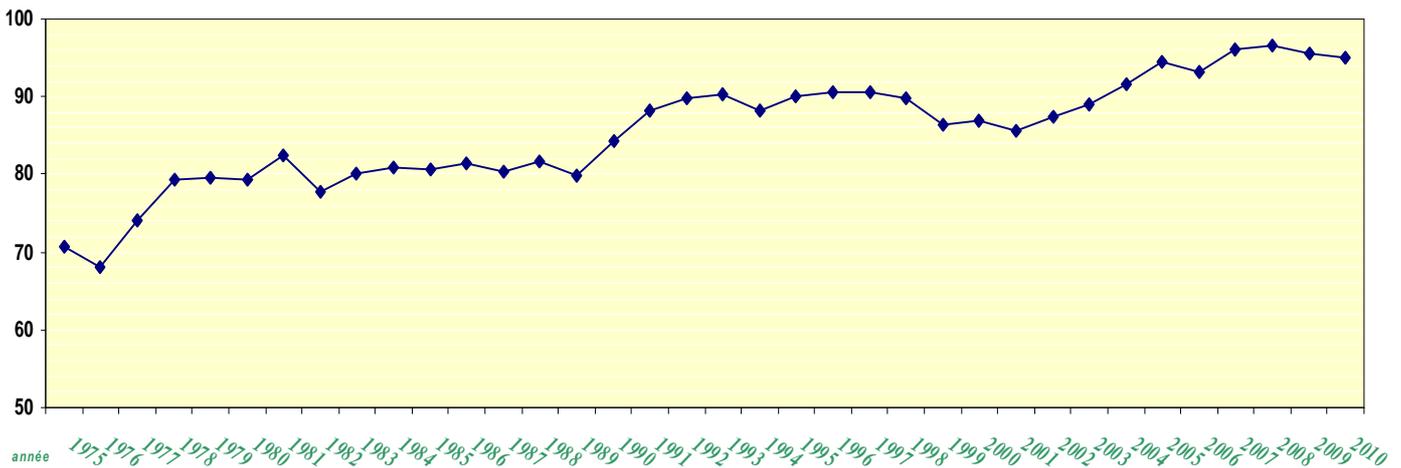
<sup>130</sup> Cependant, par rapport à d'autres départements de France métropolitaine, Paris a la plus élevée consommation annuelle moyenne par habitant (86,6 m<sup>3</sup> en 2009). Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (2012), p. 61.

<sup>131</sup> Barraqué (2009), pp. 82-93.

<sup>132</sup> La réglementation nationale exige le respect d'un niveau de rendement de 85% (Décret 2012-97 du 27 janvier 2012).

<sup>133</sup> Pour la partie de réseau géré par Suez Environnement, voir Suez Environnement (2013), p. 8.

## RENDEMENT



En 2010, le rendement du réseau d'eau potable reste élevé (95,1%). Le rendement actuel serait de l'ordre de 92% ; pour certains, cette diminution tient au changement du mode de calcul.... Cependant, ce chiffre est élevé quand on le compare à celui de beaucoup d'autres services d'eau en France<sup>134</sup>.

## Qualité

Dans le contexte contemporain de la politique de l'eau, la qualité vise non seulement l'eau potable fournie aux utilisateurs, et donc son traitement, mais de plus en plus la protection de la ressource.

Selon Anne Le Strat, « sur le plan de la qualité de l'eau au robinet il n'y a, honnêtement, pas de différence entre le système d'hier (la délégation) et celui d'aujourd'hui (la régie). (...) Notre volonté est de privilégier le préventif, c'est-à-dire la protection de la ressource en amont, plutôt que curatif qui consiste à mettre en œuvre toujours plus des filières de traitement de plus en plus onéreuses »<sup>135</sup>.

Progressivement, cette approche a conduit le service parisien de l'eau à de nouveaux modes et moyens d'action et à une profonde redéfinition de la relation entre la ville et les territoires d'où l'eau est extraite, ce qui impacte non seulement l'entreprise publique mais également l'autorité organisatrice. (H. Coing)

Toutefois, il faut observer que le contrat d'objectifs n'implique pas, tel que reflété dans le cadre des rapports annuels publiés par la Régie (sauf le rapport 2009), la mise en évidence de la qualité de l'eau à la source. Or celle-ci représente le critère qui justifie les mesures de protection de la ressource, qui eux font l'objet des indicateurs suivis dans ce cadre et d'une politique de plus en plus importante. D'autre part, ces données trouvent toute leur pertinence pour les utilisateurs parisiens, surtout quand on sait qu'ils ne sont pas alimentés de la même source et que donc les pollutions ne sont pas les mêmes, ni les traitements qui s'imposent pour rendre l'eau potable et ni, peut être, les caractéristiques de l'eau au robinet. D'autre part, la question est de savoir en quoi les normes elles-mêmes (sanitaires, environnementales et technologiques) garantissent la fourniture d'un service d'eau d'un « haut niveau de qualité » exigé par le droit primaire de l'UE.

En ce qui concerne la qualité de l'eau au robinet, celle-ci dépend aussi de l'état des réseaux privés des immeubles, pour lesquels on a peu accès à des données. Entre 2002 et 2010 (sauf en 2005 et en 2008), la Ville de Paris, en collaboration avec ses partenaires, a réalisé un sondage relatif à la satisfaction des usagers du service de l'eau. Depuis, et jusqu'en 2012, ce sondage a pris la forme d'une enquête trimestrielle de satisfaction des usagers (résidents et non résidents travaillant à Paris), conduite par la régie, Eau de Paris. Les résultats du troisième trimestre de 2012, le dernier pour lequel les données ont été publiées par la Ville<sup>136</sup> ont montré que 80% des résidents consommaient l'eau du robinet comme eau de boisson. Ces sondages montrent que la consommation de l'eau de robinet comme eau de boisson apparaît en augmentation constante depuis 2003 (47% en 2003, 55% en 2006, 70% en 2009 – dont 24% des personnes interrogées ont déclaré qu'ils boivent uniquement et 46% principalement l'eau de robinet ; en 2012, 41% des personnes interrogées ont déclaré qu'ils ne consomment que de l'eau de robinet et 20% que de l'eau en bouteille). Les enquêtes ont relevé aussi un niveau de satisfaction encore plus élevé vis-à-vis du service de l'eau (92% des personnes interrogées se déclarant satisfaites ou très satisfaites du service) et de la qualité de l'eau au robinet (86% des personnes interrogées).

<sup>134</sup> Le taux moyen national de rendement sur les réseaux d'eau potable est estimé à 78 %. Levraut (2013), p. 36.

<sup>135</sup> Locher et Marx (2011).

<sup>136</sup> [http://www.paris.fr/pratique/eau/donnees-rapports/barometre-2010-de-satisfaction-des-usagers-de-l-eau-a-paris/rub\\_6467\\_stand\\_15087\\_port\\_14623](http://www.paris.fr/pratique/eau/donnees-rapports/barometre-2010-de-satisfaction-des-usagers-de-l-eau-a-paris/rub_6467_stand_15087_port_14623)

Pour ce qui est la qualité des services prestés aux usagers/abonnés, elle est reflétée dans quelques indicateurs, dans le cadre ou hors le contrat d'objectifs, essentiellement : le délai moyen de réponse aux demandes écrites des abonnés et usagers, le taux de prise en charge des appels téléphoniques, le taux de respect du délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés, le taux de satisfaction des usagers et des abonnés, le taux de fréquentation du Pavillon de l'Eau, le taux de réclamations (à l'exception de celles relatives au niveau de prix), le taux de respect de la plage horaire (2 heures) fixée pour les rendez-vous sur place et le taux de réactivité du service aux demandes des usagers.

Toutefois, ces indicateurs informent peu sur le contenu des demandes des usagers ou abonnés et la distinction qui pourrait apparaître entre les usagers et les abonnés. La satisfaction concernant le prix de l'eau, la facture et les autres services fournis par la Régie ne font pas l'objet de suivi ni dans le cadre du contrat d'objectifs, ni dans le cadre du rapport annuel de la Ville sur la qualité et le prix du service, alors que ce sont des indices importants pour la perception du caractère abordable du service. La perception des usagers concernant la qualité et la sécurité du service n'est pas suivie non plus dans le cadre du contrat d'objectifs. L'égalité de traitement des différentes catégories d'usagers face au service pourrait aussi être évoquée (avec certains catégories bénéficiant de la gratuité) ou l'évolution et l'effectivité des droits des utilisateurs.

## Section E : Gouvernance et Régulation

Dans le secteur de l'eau, les acteurs sont à la fois nombreux, dispersés et hétérogènes. Le Livre Bleu 2012 de la Ville de Paris recense, d'un côté, les partenaires institutionnels de l'Etat et, de l'autre côté, les partenaires institutionnels territoriaux :

- l'Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN), établissement public du ministère en charge de l'environnement, assure l'animation, la coordination et du financement de la politique de l'eau. Le comité de bassin Seine-Normandie regroupe 185 membres dont 40% représentent les collectivités, 40% les usagers et 20% l'Etat ;
- la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) d'Île de France est un service déconcentré du ministère en charge de l'environnement ayant notamment de fonctions de réglementation et de contrôle ;
- L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) est un établissement public administratif de l'Etat en charge de fournir de la connaissance et une surveillance de l'état des eaux ;
- Le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP), en charge du transport et de la dépollution des eaux usées et pluviales ;
- L'Etablissement public territorial de Bassin Seine Grands Lacs a des missions de soutien d'étiage pour maintenir les débits de la Seine et de prévention des inondations ;
- Les Conseils généraux ;
- Les Commissions locales de l'eau, en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ;
- Paris métropole, syndicat mixte d'études regroupant 199 collectivités de l'agglomération parisienne.

Cependant, les acteurs-clés du service de l'eau se limitent essentiellement aux « autorités organisatrices » - les communes ou leurs regroupements – et aux « opérateurs » - qui peuvent être « internes » ou « *in house* » à l'autorité publique ou externes, en particulier en cas de délégation à des entreprises privées, ce qui est la situation la plus fréquente en France.

Au terme de la réorganisation, le service public de l'eau de Paris est structuré autour de deux pôles essentiels :

- la Ville, autorité organisatrice du service public de l'eau ; elle définit la politique de l'eau et en fixe les grands objectifs, mis en œuvre dans le cadre de ses statuts par l'opérateur qu'elle a constitué à cet effet ; elle contrôle l'activité de ce dernier ;
- la Régie Eau de Paris, opérateur public unique chargé de gérer le service public industriel et commercial de l'eau ; la Régie rend compte à l'autorité organisatrice de l'accomplissement de ses missions.

La remunicipalisation débouche donc sur la mise en œuvre d'une relation entre deux acteurs, relevant d'une relation de type « principal-agent », qui pose la question des asymétries d'informations, de compétences et d'expertises entre eux, avec donc les risques complémentaires de tutelle bureaucratique et de capture de l'autorité organisatrice par l'opérateur. Cet enjeu est d'ailleurs accentué par le fait qu'une même personne est à la fois maire-adjoint chargé de l'eau et des canaux et présidente du Conseil d'administration d'Eau de Paris, nous y reviendrons.

Si la Ville de Paris comme autorité organisatrice du service public de l'eau est une constante des changements intervenus depuis les années 1980, les opérateurs en charge de fournir le service et leurs relations avec l'autorité organisatrice ont connu de profonds bouleversements.

Par ailleurs, alors que la facture d'eau reçue par l'abonné correspond également au service d'assainissement et aux redevances, le système de gouvernance particulière institué pour le service public d'eau ne couvre pas les autres activités, ce qui crée un certain déséquilibre de gouvernance entre ces différents services facturés ensemble aux abonnés (qui, de plus, ne sont pas les usagers finaux).

### **Le système actuel de gouvernance**

Nous utilisons ici le référentiel de la gouvernance des services publics locaux que nous avons établi<sup>137</sup>, qui repose sur une analyse ni linéaire, ni hiérarchique, mais circulaire et partenariale.

Elle implique de conjuguer :

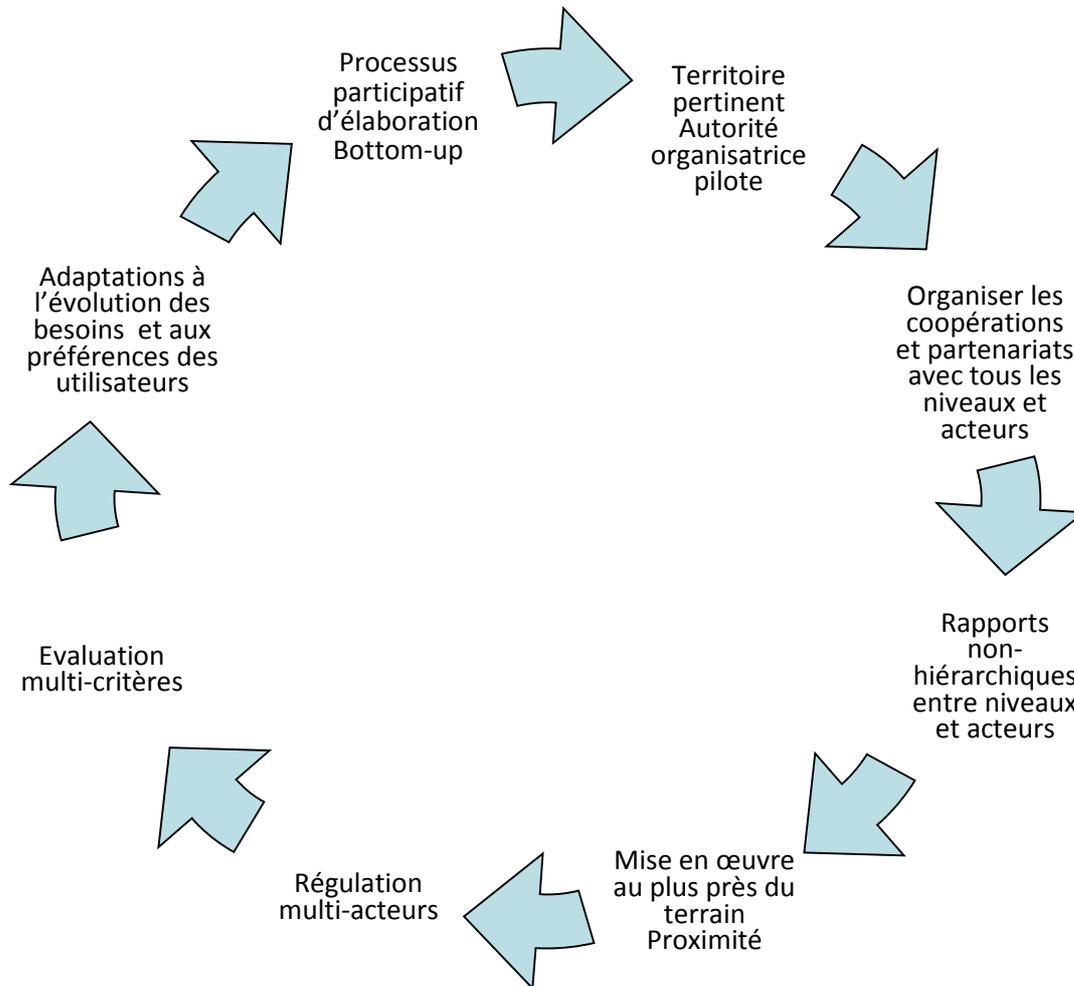
- l'organisation de l'expression systématique et régulière des besoins, permettant de définir les objectifs et mission par un processus participatif ;

---

<sup>137</sup> Voir Bauby&Similie (2013).

- la définition au cas par cas du territoire pertinent et de l'autorité organisatrice du service, qui aura à piloter le processus ;
- l'organisation de coopérations et de partenariats avec tous les niveaux et acteurs ;
- la mise en œuvre de rapports non-hiérarchiques entre niveaux et acteurs ;
- l'opération du service au plus près du terrain et des utilisateurs, selon le principe de proximité ;
- une régulation et un contrôle reposant sur la participation de tous les acteurs et parties-prenantes ;
- le développement de processus d'évaluation multi-critères et multi-acteurs ;
- l'adaptation à l'évolution des besoins et aux préférences des utilisateurs.

Cette démarche est continue...



### ***L'autorité organisatrice, Ville de Paris***

Pour ce qui concerne le service de l'eau à Paris, l'« autorité organisatrice » est clairement identifiée : la Ville de Paris, maille territoriale stable depuis plus de 160 ans. Mais cette stabilité soulève deux questions. D'abord, le fait que la ressource provienne de régions relativement éloignées pose explicitement des enjeux de coopérations avec les territoires et autorités concernées, tout comme avec les riverains et exploitants agricoles des zones de captage. Ensuite et surtout les enjeux d'avenir de l'eau ne sauraient être appréhendés dans le seul cadre des limites territoriales de la Ville de Paris. On évoque dans un nombre croissant de domaines le « grand Paris »<sup>138</sup> ou la « métropole » et ce pourrait être un territoire pertinent pour l'eau,

<sup>138</sup> Le premier projet de loi a été présenté au Sénat en juin 2013 qui, en premier lecture, a supprimé les dispositions concernant la Métropole du Grand Paris. Un nouveau texte, modifié, a été présenté par le Gouvernement lors de l'examen du projet par

comme cela l'est déjà pour l'assainissement, puisque le SIAAP couvre aussi Paris et les 3 départements de la « petite couronne ».

Pour mener à bien ses responsabilités d'autorité organisatrice, la Ville de Paris devrait disposer des moyens d'organiser l'expression des besoins de tous les utilisateurs, en particulier des consommateurs domestiques. Mais, on l'a vu, elle ne dispose pas d'un accès direct à l'ensemble des habitants et ne dispose que de peu d'informations sur les caractéristiques, la situation et les aspirations de ceux-ci. Bien sûr, les habitants sont aussi « citoyens » et peuvent être sollicités à ce titre pour participer à la gouvernance du service public de l'eau. Cela a été un peu le cas lors des élections municipales de 2008, puisque la remunicipalisation était un des points-phares du programme électoral des listes conduites par Bertrand Delanoé. Mais force est de constater que les enjeux de l'eau ne semblent plus au cœur de l'agenda politique municipal. La grande majorité de la population parisienne s'estime satisfaite de la situation et l'eau est en quelque sorte banalisée. Par ailleurs, le taux de satisfaction des usagers et abonnés semble ne pas avoir beaucoup changé entre l'année de remunicipalisation et la situation actuelle, ce qui peut aussi s'expliquer par l'invisibilité du service.

La Ville a certes créé l'Observatoire parisien de l'eau, organisme consultatif, qui se réunit régulièrement et émet des avis, mais il semble que ses réunions soient assez « routinières » et permettent difficilement de faire émerger des enjeux.

La gouvernance du service public de l'eau à Paris est également confrontée à l'ambivalence des relations entre les deux acteurs majeurs que sont d'un côté la Ville, autorité organisatrice, de l'autre Eau de Paris, opérateur du service, les deux ayant le même responsable, la maire-adjoint chargé de l'eau, qui préside le Conseil d'administration d'Eau de Paris, Anne Le Strat de 2010 à 2014. Certes, elle n'est pas « Président Directeur général », mais seulement Présidente du Conseil d'administration et un Directeur général conduit le fonctionnement de l'opérateur. Par ailleurs, la majorité des membres du Conseil d'administration d'Eau de Paris est composée d'élus du Conseil de Paris et même si quatre d'entre eux représentent l'opposition municipale, les risques de confusion, voire de conflits d'intérêt existent.

Cette confusion potentielle entre le contrôle politique et la gestion pourrait être questionnée, parce qu'elle laisse peu de marge de manœuvre pour un contrôle indépendant de la performance du nouveau système institutionnel<sup>139</sup>.

L'ancienne maire adjointe et présidente du CA, Anne Le Strat nous a justifié cette situation en soulignant d'une part qu'en tant que maire adjoint elle n'est pas seule à contrôler Eau de Paris, l'adjoint aux Finances et la Direction financière exerçant une « co-tutelle ». De plus le contrat d'objectifs définit des indicateurs précis et chiffrés, qui permettent une réelle évaluation. Pour Anne Le Strat, l'intérêt de la double fonction est que c'est une personne unique qui donne les orientations municipales et qui préside le Conseil d'administration d'Eau de Paris, sans diriger l'entreprise ; cela permet cohérence, continuité des orientations et de la mise en œuvre.

Plus généralement, la gouvernance bute sur l'existence d'un face-à-face entre les deux acteurs majeurs, qui peut être soit paralysant, soit déséquilibré. On le sait, les relations binaires sont souvent déséquilibrées au bénéfice d'un des participants, le plus souvent l'opérateur, qui dispose de davantage de connaissances, d'informations, d'expertise et de moyens que l'autorité publique organisatrice. L'expérience montre que l'on ne peut faire disparaître complètement cette asymétrie, mais on peut la réduire en passant d'un jeu à deux à un jeu pluri-acteurs (en intégrant en particulier les usagers et les personnels), d'une régulation d'experts à une régulation d'acteurs<sup>140</sup>.

### **L'opérateur, Eau de Paris**

Eau de Paris a le statut d'un EPIC, régie à autonomie financière et personnalité juridique qui entretient avec la collectivité autorité organisatrice, des liens statutaires et de prestations *in house*. Elle est responsable de la maîtrise d'ouvrage (exploitation, travaux). Elle peut constituer des filiales pour des activités complémentaires ou connexes à celles de l'EPIC.

Les statuts d'Eau de Paris consacrent un conseil d'administration (CA) composé de 18 membres<sup>141</sup>. La majorité des sièges est occupée par les représentants de la ville (13 élus, dont 4 de l'opposition municipale) qui sont désignés par l'organe délibérant de la collectivité. La durée de leurs fonctions ne peut pas excéder celle du mandat municipal. Cela peut avoir l'avantage de l'adaptation de la gouvernance du service à une nouvelle vision politique suivant le cycle électoral, mais présente le désavantage d'une instabilité potentielle de la gouvernance. Deux représentants des salariés font également partie du CA. Ils sont élus par le personnel

---

l'Assemblée nationale visant à fusionner les intercommunalités dans les trois départements limitrophes de Paris et créer avec la ville capitale une métropole intégrée.

<sup>139</sup> Barraqué (2012), p. 912.

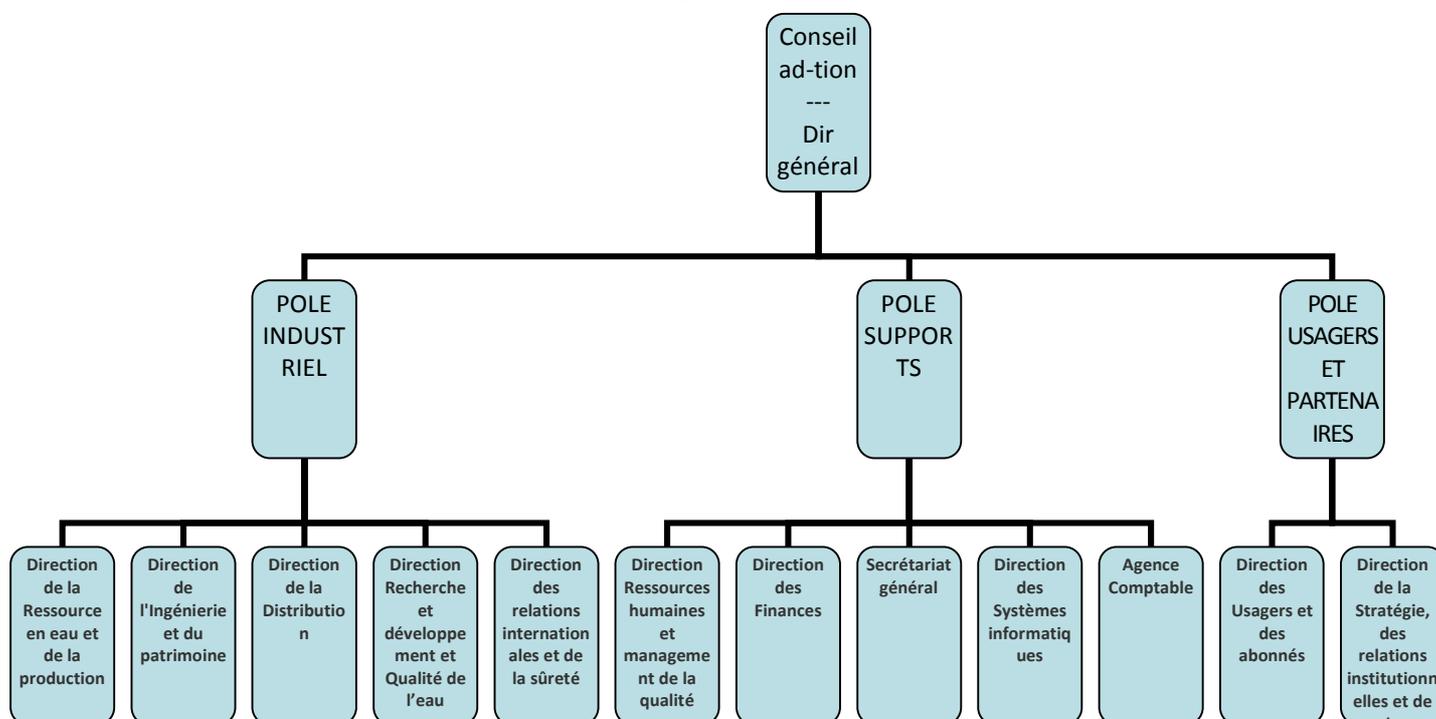
<sup>140</sup> Cf. Bauby (1998).

<sup>141</sup> Anne Le Strat - Président du CA, Daniel Marcovitch - Vice président, François Poupard - Directeur général, 15 administrateurs (début mai 2013 : Yves Contassot, Fabienne Gasnier, Danielle Pourtaud, Karen Taieb, François Vauglin, Aline Arrouze, Henri Coing, Danielle Fournier, Olivia Polski, Abelardo Zamorano, Paul Baylac-Martres, Alain Plateau, Damien Boissinot, Jean-Didier Bertault, Celine Boulay).

parmi les membres du comité d'entreprise. Actuellement, ce sont des anciens salariés de la SAGEP ; la durée de leur mandat ne peut pas dépasser trois ans<sup>142</sup>. Ils ont, comme les élus, voix délibérative. Trois représentants de la société civile sont membres du CA : un représentant d'association ouvrant dans le domaine de l'environnement (actuellement à travers France Nature Environnement), un représentant d'association d'usagers ou de consommateurs (actuellement l'UFC Que Choisir) et un représentant de l'Observatoire de l'Eau. Ils ont, depuis mars 2012 voix délibérative ; leur mandat ne peut pas dépasser 3 ans. Deux personnes qualifiées dans le domaine de l'eau et de la gouvernance participent avec voix consultative. Les fonctions d'administrateur ne sont pas rémunérées.

Le CA a un rôle délibératif (fixation des tarifs, adoption du budget, etc.). Il est administré par le président, élu par le conseil d'administration, et par le directeur général. La présidence du CA est assurée par l'adjoint au Maire de Paris chargée de l'eau, de l'assainissement et de la gestion des canaux, ancienne présidente de la SAGEP-Eau de Paris. Elle a été désignée lors du premier conseil d'administration de la Régie, le 22 janvier 2009. Le directeur général est nommé par le président de la régie sur proposition de l'exécutif local après délibération de l'assemblée municipale. Il est le représentant de la régie et assure, sous l'autorité et le contrôle du président du CA, le fonctionnement de la régie. En cette qualité, lui ou les personnes exerçant la délégation de certaines fonctions ont la responsabilité juridique et pénale des actions de la régie. Le directeur est également l'ordonnateur de la régie. Avec le Conseil d'administration, le directeur général a la responsabilité de la prise des décisions principales opérationnelles. Le mandat de directeur est incompatible avec un mandat électif européen, national ou local.

### Organigramme (2013)



<sup>142</sup> Seul habilité à négocier le contrat d'établissement et les conditions salariales des personnels.

	Présidente (Anne Le Strat 2009-2014)										Présidente (Célia Blauel)			
	Directeur Général													
	Directeur Général Adjoint													
	Secrétariat Général	Direction Générale Adjointe Production Distribution	Direction Générale Adjointe Qualité, Ingénierie et Systèmes	Direction Usagers, Abonnés et Communication	Direction Générale Qualité, Ingénierie, Systèmes	Pôle fonctions support	Pôle industriel	Pôle usagers et partenaires	Pôle fonction support	Pôle industriel & Technique	Pôle usagers / partenaires	Pôle fonctions support	Pôle industriel & Technique	
	2009 (à partir d'été)				2011 (janvier)		2012 (30 juin)			2013 (30 juin)				
Direction des Ressources Humaines et du Management de la Qualité	•				•				•				•	Direction des Ressources Humaines
Direction des Finances (2009 : du Budget, du Financement et du Contrôle de Gestion)	•				•				•				•	
Agence Comptable (2009 : Service Comptabilité)	•				•				•					
Service Juridique, Achats et Marchés	•													
Direction de la Distribution		•				•								•
Direction des Installations de Traitement		•				•								
Direction de la Ressource en Eau et de la Production (2009-2012 : Direction des Eaux Souterraines)		•				•								•
Direction des Relations Internationales (2009-2012 : de la Régulation et des Relations Internationales)		•				•						•		•
Agence Maîtrise d'Ouvrage et Patrimoine		•				•								•
Direction Recherche & Développement et Qualité de l'Eau			•			•								•
Direction des Systèmes d'Information			•			•			•					•
Direction de l'Ingénierie et du Patrimoine (2009-2012 : de l'Ingénierie)			•			•								•
Service Relève, Consommation et Facturation				•										
Direction des Usagers et des Abonnés (2009 : Service Accueil et Relations Usagers/Abonnés)				•				•					•	
Direction de la Stratégie, des Relations Institutionnelles et de la Communication (2009 : Service Communication, Nouveaux Services et Prospective Sociale)				•				•					•	
Secrétariat Général					•				•					•

Au niveau des services de la Ville, autorité organisatrice, il existe un service technique de l'eau et de l'assainissement où 15 personnes sont impliquées à un niveau plus ou moins direct dans le suivi de la régie, dont certains qui consacrent environ un moitié de leurs temps et d'autres (environ un tiers) qui sont impliquées entre un quart et une moitié de leur temps. Le directeur de la propreté et de l'eau et le directeur des finances de la Ville de Paris assistent aux réunions du Conseil d'administration de la Régie en qualité d'auditeurs. Jusqu'en 2012, c'est avec l'en-tête de leurs directions que le rapport annuel de la Ville sur la qualité et le prix des services publics de l'eau et d'assainissement était publié. En effectifs, par rapport aux 940 personnes d'Eau de Paris, ce n'est pas suffisant. Mais les pouvoirs que détient actuellement le service technique sont plus importants qu'auparavant parce que la nature de la relation avec la régie (accès à des comptes, aux informations importantes) n'est pas la même que par rapport à une entreprise privée : « Ce n'est pas qu'une affaire du nombre mais d'accès à l'information et pour ça on n'a pas de limite directe. La seule limite après c'est qu'est-ce qu'on en fait ... [avoir] la capacité de les traiter » (interview).

En fait, comme on l'a précisé ci-dessus, la Ville assure non seulement la définition de la politique de l'eau, des objectifs mais doit également assurer le contrôle de l'opérateur qu'elle a créé. Par ailleurs, le préambule du contrat d'objectifs affirme l'objectif d'être « sans risque possible de dépossession [de la puissance publique] d'un contrôle du service ». En effet, selon les termes du contrat d'objectifs, la Ville pourra, si elle le juge utile, soumettre sa Régie également à un audit à caractère technique ou financier, portant sur la totalité ou une partie de ses activités.

L'ordre de jour prévisionnel de chaque réunion du Conseil d'administration est préparé par la Régie, mais « la Ville peut demander une réunion technique préparatoire au Conseil d'administration sur les points qui le nécessiteraient ». Le contrat d'objectifs ne comporte pas davantage de précisions concernant ces réunions techniques préalables et les personnes qui y participent.

Conformément aux dispositions du contrat d'objectifs, la Régie exerce ses missions en situation d'autonomie.

Un accord préalable de la Ville est nécessaire si la Régie « envisage de confier à un prestataire extérieur, dans le cadre d'un marché public, un ensemble significatif de prestations ». L'attribut « significatif » reste à apprécier dans la pratique.

Un aspect important dans la gouvernance du service est la transparence et l'accès aux informations permettant d'évaluer le service. Cela concerne premièrement la Ville, qui constitue l'autorité organisatrice. En ce sens, une obligation générale d'information « régulière » de la Ville est stipulée par le contrat d'objectifs, qui porte sur le fonctionnement du service et notamment l'évolution de la consommation, des demandes des « abonnés », de l'avancement des programmes de travaux. La Régie peut également initier des informations pour accomplir son obligation visant à remettre à la Ville l'ensemble des données nécessaires au suivi de son activité par les services (le contrat d'objectifs ne précise pas la nature exacte de toutes ces données - il s'agit donc de pouvoirs larges d'information) : une information mensuelle sur les faits marquants du mois précédent, des comptes-rendus d'exploitation trimestriels, ainsi qu'un bilan annuel. Les grands axes du bilan annuel sont prévus par le contrat d'objectifs et concernent la politique de la Régie dans le domaine de l'environnement, de la santé et de la sécurité au travail et du développement soutenable.

Un comité de suivi du contrat d'objectifs est organisé deux fois par an, associant les élus concernés et toutes les directions de la ville ; par ailleurs existent des réunions mensuelles techniques.

Il existe donc un cadre de dialogue et d'information entre la Ville et l'opérateur. Il reste toutefois à l'abri des usagers. Peut être que la nature de ces échanges le justifie.

Y a-t-il eu des évolutions entre la période pré- et post- municipalisation ? Les éléments, surtout historiques, que nous avons pu consulter, montrent l'importance de la manière selon laquelle l'autorité organisatrice exerce ses responsabilités. Ainsi, les comptes-rendus des réunions du Conseil de la Ville de Paris reflètent des prises de positions critiques de l'opposition de l'époque contre ce qui était souvent considéré comme l'opacité entourant la délégation, empêchant l'évaluation précise par les élus de celle-ci. Mais même la SAGEP, SEM détenue à 70% du capital par la Ville, qui à partir de 1987 avait pour mission d'exercer un contrôle technique et financier sur les sociétés délégataires, semble ne pas avoir exercé son rôle (en 1998, un conseiller de la Ville accusait « le vide constitué par l'absence d'informations adressées aux élus, de 1987 à 1996 », relevant indirectement un changement de ces pratiques à partir de cette date). Quant au contrôle des deux fermiers privés, c'est la non communication, ou la communication partielle ou l'illisibilité des comptes qui sont accusées, mais aussi, comme le révélaient en 2000 les observations formulées par la Chambre régionale des comptes sur la gestion de la production et de la distribution de l'eau potable et non potable à Paris, la SAGEP n'a pas vérifié les renseignements fournis par les deux sociétés délégataires, alors que les dispositions contractuelles le permettaient. Ces expériences plaident en faveur de la mise en place des « contre-pouvoirs » dans la gouvernance du service.

Ainsi, la gouvernance c'est aussi la transparence envers les usagers et les acteurs de la société civile, en particulier quant à l'information disponible au public et l'accès aux données, et leur participation.

## Le rôle des usagers dans la gouvernance du service

La situation parisienne des usagers est particulière. Ainsi, en 2007, 1 139 192 ménages ont été recensés dans la Ville de Paris dont 697 418 résidences principales occupées par des locataires (61% des ménages), 375 578 par des propriétaires, et le reste soit 66 196 occupées gratuitement<sup>143</sup>. Au-delà du fait que l'habitat est collectif et que l'abonnement est conclu avec des structures collectives (syndics, bailleurs sociaux), plus de la moitié des ménages est constitué de célibataires. De plus, pour les locataires, aucune obligation n'existe de publication des charges collectives (l'eau étant souvent comprise dans le loyer).

Les relations entre le service municipal de l'eau et les abonnés<sup>144</sup> sont régies par le « Règlement du service public de l'eau à Paris »<sup>145</sup>. L'ensemble des droits et des obligations des parties est donc d'ordre légal et réglementaire, même si une Commission Consultative des Services Publics Locaux donne des avis consultatifs sur certaines décisions réglementaires (par exemple sur le règlement du service public de l'eau).

C'est depuis la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qu'est institué par la législation française une « commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée », qui « doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés ». Cette obligation ne s'appliquait qu'aux services des communes de plus de 3500 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3500 habitants et plus. A Paris, c'est seulement en 1998 (délibération du Conseil de Paris du 22 septembre et arrêté du Maire du 21 octobre 1998), qu'une Commission consultative des usagers de l'eau et de l'assainissement a été créée à l'initiative du Maire Jean Tiberi devant laquelle les comptes rendus établis par la SAGEP et les distributeurs d'eau sont présentés avant leur mise à la disposition du grand public dans les mairies d'arrondissements. Le projet de règlement intérieur annexé à la délibération du 25 mai 1998, par laquelle a été instituée cette Commission prévoyait que les secrétariats de la Commission établissent chaque année un relevé des avis qu'elle a formulé. En application du Code général des collectivités territoriales, chaque année la Commission remet un rapport au Conseil Municipal afin de lui faire part de ses réflexions et de ses propositions.

En 2001, avec l'arrivée du nouveau maire, cette commission change de structure, des commissions sont créées en son sein, dont l'une est présidée par une association d'usagers travaillant sur l'eau pour « donner au citoyens les moyens réels de contrôle sur un *bien* qui concerne directement leur vie quotidienne »<sup>146</sup>. En 2003, elle a été supprimée du fait de la création le 23 mars 2003 d'une Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) en application de la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité (voir le chapitre concernant la « Participation des habitants et des usagers à la vie des services publics »). A la différence du texte législatif de 1992, l'obligation de créer de telles commissions s'applique seulement aux régions, départements, communes de plus de 10 000 habitants, aux établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et aux syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. C'est cette commission qui, le 5 novembre 2008, donne à Paris son avis sur la réforme du service public d'eau dans la capitale. Elle ne comporte plus de sous-commission consultative des usagers de l'eau. C'est pourquoi, en 2006, un Observatoire public de l'eau a été créé par la Ville. Néanmoins, conformément à la loi, c'est la CCSPL qui reste en charge d'examiner chaque année les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, qui doit être consultée pour avis sur les projets de délégation ou de création d'une régie dotée d'autonomie financière, sur le bilan d'activité des services exploités en régie, etc. La CCSPL est présidée par le Maire, le président de l'organe délibérant ou leur représentant, et comprend des membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile. Elle est composée de représentants de la ville (le maire ou son représentant en tant que président de la Commission, le suppléant du président, 10 représentants titulaires et 10 représentants suppléants membres du Conseil de Paris) et de 11 représentants d'associations d'usagers nommés par l'assemblée délibérante<sup>147</sup>. Par ailleurs, ses activités ne semblent pas avoir un poids important dans le processus décisionnel (en 2011, par

<sup>143</sup> <http://www.cartesfrance.fr/Paris-75000/logement-Paris.html>

<sup>144</sup> Si le règlement prévoit aussi des dispositions concernant d'autres catégories de personnes (physiques ou morales, « usagers », « propriétaires », « consommateurs », ou autres termes), la plupart des obligations sont prévues au nom de l'abonné.

<sup>145</sup> Le règlement actuellement en vigueur a été adopté par le Conseil de Paris en février 2013 et est applicable à compter du 1<sup>er</sup> avril 2013. Il abroge le règlement adopté en juin 2012.

<sup>146</sup> Communication du Maire de Paris, séance du 19-20 novembre 2001, [www.paris.fr](http://www.paris.fr)

<sup>147</sup> Voir délibération du Conseil de Paris du mois de mai 2008 désignant les onze associations représentées : Plate-forme des Associations Parisiennes d'Habitants, Confédération Départementale des Associations Familiales Laïques, Union fédérale des consommateurs de Paris Que Choisir, Association consommation logement et cadre de vie, Association Ile-de-France Environnement, Union Féminine Civique et Sociale, Association Etudes et Consommation CFDT, Association pour l'Information et la Défense des Consommateurs Salariés de la CGT, Organisation Générale des Consommateurs, Association des Usagers des Transports Ile de France, Fédération Nationale Léo Lagrange.

exemple, la Commission a tenu deux séances, les 15 juin et 22 septembre, et seulement entre 10 et 11 membres ont participé aux deux réunions de l'année).

Le secrétariat de la CCSPL commission est assuré par la Mission Démocratie Locale de la Direction des Usagers, de Citoyens et des Territoires du Pôle Services aux Parisiens, mais à la différence de l'Observatoire Parisien de l'Eau, aucune page Internet n'est pas dédiée à la CCSPL et ses comptes-rendus ne sont pas accessibles en ligne. Par ailleurs, les rapports annuels 2011<sup>148</sup> et de 2010<sup>149</sup> des services de la Ville ne font aucune référence à cette commission, ce qui semble significatif de son importance dans la pratique délibérative parisienne.

Selon les termes du Préambule du contrat d'objectifs qui lie la Ville et son EPIC, la présence des représentants d'usagers au sein du Conseil d'administration de la Régie est de nature à assurer « une plus grande implication des usagers dans le processus de décision qui les concernent... ». Le texte souligne aussi « la place centrale que devra prendre l'Observatoire de l'Eau dans la définition et l'accompagnement des orientations municipales ». Or, on l'a vu, c'est une instance issue de la volonté municipale et non pas de celle du législateur, qui oblige la Ville à consulter pour avis consultatif le CCSPL.

L'Observatoire Parisien de l'Eau a connu une nouvelle dynamique surtout dans les années entourant la décision de remunicipalisation, mais le pilotage public reste évident même si la transparence *ex post* des débats est assurée. Dans le contrat d'objectifs liant la Ville à la Régie de l'eau, l'autorité publique « s'engage ... à garantir ... l'autonomie [de l'OPE] dans le choix des thèmes que ses représentants décideront d'aborder, afin d'en faire un organe d'impulsion des politiques publiques ». Or sa présidence a été assurée, jusqu'en avril 2013 par le représentant de la ville, maire adjoint en charge de l'eau, et seulement depuis par un représentant des usagers. Sa mission est « d'évaluer le service rendu, de faire remonter les attentes et les insatisfactions des usagers de l'eau, de proposer des axes de réflexion au sujet de l'eau et de l'assainissement » (art. 2 de l'arrêté du Maire de Paris du 19 juin 2006). Par ailleurs, début 2014, l'Observatoire fonctionnait toujours sans allocations budgétaires effectives lui permettant d'engager ses propres études.

Pour faciliter la relation avec les abonnés et les usagers, un ensemble de prestations renouvelées aux usagers a été mis en place par la régie suite à la remunicipalisation, notamment en termes de communication. Ainsi, le nouveau numéro de téléphone unique est opérationnel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 (le 0974 506 507) et une agence en ligne NOVEO a été créée pour permettre aux abonnés – et non pas aux usagers - de suivre en ligne leur consommation. Toutefois, le nombre d'agences d'accueil des abonnés et des usagers a été réduit ; trois sont actuellement réparties dans Paris ; sur les neuf sites d'accueil des abonnés qui existaient du temps des opérateurs privés, huit ont été fermés par la Régie<sup>150</sup> pour améliorer l'efficacité des services en réduisant les déplacements des salariés. L'activité de ces centres est reflétée par les indicateurs de suivi. Toutefois, on doit remarquer qu'à présent que ni les réclamations concernant le prix du service ni les réclamations ou demandes faites par autre moyen de communication que l'écrit ne font l'objet de rapport public. Le contenu de l'éventuel mécontentement des abonnés ou des usagers reste donc méconnu du grand public. Il en est de même pour ce qui concerne les autres services fournis par la Régie dans la Ville, comme par exemple les douches gratuites.

Une autre question apparaît pertinente<sup>151</sup> : « En France, les services d'eau se sont développés par différents moyens. Pourquoi intégrer les usagers au sein de ce système-là, puisqu'ils se sont développés absolument sans eux ? Les services n'en avaient pas besoin jusqu'ici. ... N'est-ce pas plutôt une opposition technique entre d'un côté, un système qui existe depuis cent ans, composé des entreprises, de l'industrie, pas uniquement de l'eau, mais aussi du BTP... L'ensemble de la chaîne du traitement de l'eau aujourd'hui en France, est développé par les privés. L' élu a-t-il réellement la liberté de se réapproprier la gestion de l'eau et d'y faire pleinement participer les citoyens ? ».

## **L'intégration du personnel**

Avant la remunicipalisation, le personnel impliqué dans la gestion du service de l'eau avait des statuts divers au sein même des sociétés<sup>152</sup>, et les coûts salariaux à l'Eau de Paris étaient inférieurs à ceux des distributeurs (une estimation fin 2008, avant l'audit social, mentionnait un écart de 10%). A ces disparités s'ajoutent les différences d'expériences et de culture d'entreprise. Or, la législation française (Code du travail) non seulement prévoit le transfert automatique des contrats de travail chez le repreneur de l'activité (art. 1224 et suiv. ancien L122-12), mais aussi garantit au personnel la possibilité de conserver leur statut et leur

<sup>148</sup> [http://labs.paris.fr/commun/rapport\\_activite\\_2011/pdf/paris\\_rapport\\_activite\\_services\\_2011.pdf](http://labs.paris.fr/commun/rapport_activite_2011/pdf/paris_rapport_activite_services_2011.pdf) (accédé 10 mai 2013). Voir aussi [http://labs.paris.fr/commun/rapport\\_activite\\_2011/direction-usagers-citoyens-et-territoires.html](http://labs.paris.fr/commun/rapport_activite_2011/direction-usagers-citoyens-et-territoires.html).

<sup>149</sup> [http://labs.paris.fr/commun/rapport\\_activite\\_2010/direction-usagers-citoyens-et-territoires.html](http://labs.paris.fr/commun/rapport_activite_2010/direction-usagers-citoyens-et-territoires.html) (accédé 10 mai 2013).

<sup>150</sup> Débats du Conseil de Paris de novembre 2011.

<sup>151</sup> Question posée par Julien SOURIAU - doctorant Eau de Paris à la réunion OPE de 27 juin 2012 cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468)

<sup>152</sup> En fait, les mouvements de grève menés par les agents de la CEP en 1999 et d'« Eau et Force » en 2000 ont essentiellement pour origine des différences statutaires au sein même des sociétés.

rémunération au moment de la reprise par la nouvelle structure, du moins jusqu'à la négociation d'un nouveau statut avec le nouvel employeur.

Par ailleurs, dans cette forme d'organisation, la législation donne au Conseil d'administration et non pas à la Ville des compétences en matière d'encadrement de la masse salariale.

L'EPIC EAU de PARIS a été créé le 6 février 2009, les personnels de la SAGEP et du CRECEP y ont été transférés le 1<sup>er</sup> mai 2009. Le lendemain du 31 décembre 2009 qui marquait la fin des contrats de délégation de service public à Suez et Veolia, les salariés de ces deux filiales de distribution Suez et Veolia ont été, à leur tour, transférés à l'EPIC EAU de PARIS. Au total, environ 830 personnes issues de la SEM<sup>153</sup>, du CRECEP<sup>154</sup> et des deux distributeurs<sup>155</sup> ont été transférés à la nouvelle structure. Depuis, la régie a connu une évolution des effectifs, ainsi que des charges de personnel comme effet de l'harmonisation des statuts sociaux.

	2010	2011	2012
Effectifs pourvus	876	920	943
Charges de personnel	63 130 000 €	65 900 000 € (+4,39%)	71 132 000 € (+7,9%)

Au total, ces quatre transferts provenant de sociétés différentes ont regroupé des personnels possédant des statuts, des salaires et des avantages particuliers différents qu'il était obligatoire d'harmoniser pour qu'ils puissent disposer de droits en tant qu'employés de l'EPIC Eau de Paris. Les différents acteurs que nous avons rencontrés lors de la réalisation de cette étude s'accordent à dire que l'un des aspects les plus difficiles dans le processus de remunicipalisation a concerné l'intégration du personnel provenant des quatre structures différentes, ainsi que du nouveau personnel.

Au moment du transfert des salariés de Suez et de Veolia en janvier 2010, après plus d'un an de négociations, l'accord d'étape avait bien été signé, mais seulement au dernier moment, en décembre 2009. En effet, le transfert des salariés de Véolia et de Suez (qui l'ont souhaité) à la société Eau de Paris semble avoir été marqué, au début de l'année 2010, par un conflit social<sup>156</sup>. Au début, certains salariés ont vu leurs conditions de travail changer avec leur transfert vers un employeur public : perte de quelques jours de congés annuels, perte des horaires aménagés, des compensations d'astreintes, du régime indemnitaire, du repos de salubrité et du congé de fin carrière, etc. Ainsi, dès l'arrivée des personnels de Suez et de Veolia, la situation sociale s'est rapidement tendue à l'EPIC Eau de Paris. En mars 2011 un mouvement social était de nouveau en cours au sein d'Eau de Paris, concernant la question du reclassement du personnel de Véolia et de Suez. Les désaccords concernaient les conditions de travail en milieu insalubre, les congés annuels, l'organisation horaire. D'où, l'approche d'intégration qui a été développée par la régie, dont nous reprenons seulement les principales étapes.

En tant que SPIC, le personnel de la régie a essentiellement un statut de droit privé.

Anne Le Strat<sup>157</sup> souligne qu'« heureusement que l'on peut avoir du personnel de droit privé, sinon nous n'aurions pas pu récupérer le personnel des distributeurs ! Heureusement aussi que l'on n'oblige pas les gens à devenir fonctionnaires pour travailler dans un service d'eau. Nous recrutons des ingénieurs, par exemple, qui sont motivés pour travailler au sein d'Eau de Paris, mais pas pour devenir fonctionnaires, ce qui nécessiterait de passer certains concours administratifs, qui souvent ne correspondent ni à leur profil, ni à leurs projets, ni à leur emploi effectif chez nous. Pour prendre l'exemple des personnels des distributeurs que nous avons récupérés, soit 228 agents, ils n'ont pas du tout envie de devenir fonctionnaires. Par ailleurs le statut de fonctionnaire n'est pas le garant absolu d'une défense du service public en gestion publique. Dans de nombreuses collectivités quand la réflexion s'engage sur le choix du mode de gestion (notamment de l'eau), *ce ne sont pas, et de loin, les agents municipaux qui portent l'objectif de retour en régie publique*. Ce fut ainsi le cas à Paris. C'est une décision qui a été portée d'abord et avant tout par les politiques. ... À ce sujet, l'administration d'État a été plus que complaisante et pendant longtemps, les ingénieurs d'État qui s'occupaient des contrats de délégation recevaient une prime s'ils arrivaient à conclure un contrat de délégation ! ... si on ne se focalise que sur le statut du personnel on ne parviendra pas à retrouver des services publics forts et indépendants des intérêts privés. Le choix que nous avons fait est un choix qui défend mieux l'intérêt général, mieux l'intérêt public que d'autres choix ».

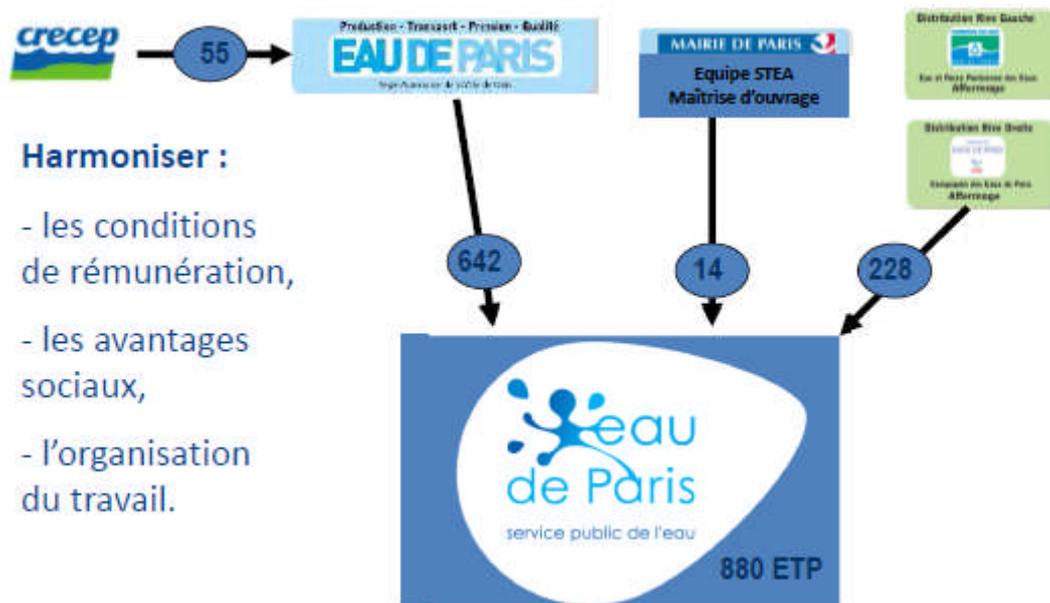
<sup>153</sup> Dans le processus de remunicipalisation et pour compenser la baisse des volumes et recettes, un objectif de réduction du personnel de la SAGEP (Eau de Paris) de 40 personnes (sur environ 600) à l'échéance de son contrat de concession a été prévu (objectif réalisé puisque fin 2008 la SEM comptait environ 540 employés).

<sup>154</sup> 55 salariés en novembre 2008.

<sup>155</sup> Selon Anne Le Strat [Locher et Marx (2011)], 228 agents ont été récupérés du personnel des distributeurs. En 2008, ils étaient environ 300 à travailler chez ces opérateurs. Dans ce processus, certains parlent d'une perte de compétences, parce que de nombreux cadres de ces entreprises n'ont pas souhaité intégrer la régie publique, avec des conséquences en termes de qualité du service.

<sup>156</sup> Locher et Marx (2011).

<sup>157</sup> Locher et Marx (2011).



Source : François Leblanc, Eau de Paris, présentation aux Rencontres parisiennes sur la gestion publique de l'eau, janvier 2010.

Pour assurer le transfert et l'intégration du personnel, Eau de Paris a lancé en 2008 un audit social et mis en œuvre une nouvelle méthode de dialogue social avec l'ensemble des parties prenantes. Des négociations ont été entamées entre la direction de l'EPIC Eau de Paris (Anne Le Strat, présidente, et Thierry Wahl, premier directeur général de la Régie) et les responsables des différents syndicats représentatifs des salariés (ANECT, CFDT, CGT, CFTC, FO) des quatre sociétés. Deux accords collectifs, de méthode, pour cadrer cette « harmonisation sociale » ont été signés en 2009 par l'ensemble des partenaires sociaux représentés au sein d'Eau de Paris et des deux distributeurs :

**Le premier - "l'accord de méthode sur les modalités de la préparation de l'harmonisation"** - a été signé le 3 juin 2009, à l'unanimité, par 15 représentants syndicaux des 3 sociétés concernées (Eau de Paris/ Compagnie des Eaux de Paris /Eau et Force Parisienne des Eaux). Il portait sur le calendrier et des thèmes de négociations, les participants à la négociation et les signataires des futurs accords, et des moyens accordés aux représentants des organisations syndicales aux négociations. Un délai a été convenu pour la conduite des travaux d'élaboration de l'accord visant à l'harmonisation des dispositifs sociaux des entités amenées à constituer l'EPIC. L'ouverture des négociations a été fixée au 28 avril 2009, l'objectif étant de trouver une issue au plus proche du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Cet accord listait de manière non exhaustive les thèmes devant faire l'objet de négociation et d'harmonisation : positionnement, primes et indemnités, régimes travaux sales, durée et organisation du travail, congés, congés spécifiques, congés de fin de carrière, astreintes et compensations, retraites complémentaires et supplémentaires, mutuelle et prévoyance, intéressement, égalités F/H, dialogue social, conditions de travail, etc. L'accord prévoyait la création de cinq commissions avec des thèmes spécifiques : positionnement, temps de travail, intéressement etc., et fixait un calendrier (20 réunions du 28 avril au 15 juillet). Les participants à la négociation étaient précisés : chacune des organisations syndicales de chaque entité désignant trois salariés, et les moyens alloués en termes d'heures de délégation, définis.

**Le second accord - "le protocole d'étape sur les points acquis dans le cadre de la négociation du futur accord de substitution à l'harmonisation sociale"** - a été signé le 18 décembre 2009 par 13 représentants syndicaux des 3 sociétés concernées (Eau de Paris/ CEP/EFPE). Il traitait notamment de : positionnement des salariés, évolution professionnelle et rémunération (et notamment l'intégration de certaines primes au salaire de base des salariés transférés de EFPE et CEP), la durée du travail (fixée pour tous les salariés à 37 heures), l'unification des régimes de retraite, de mutuelle et de prévoyance ainsi que la garantie du maintien du niveau d'intéressement (versé en 2009) pour les salariés transférés.

Sur la base de l'accord de méthode et du protocole d'étape signés au cours de l'année 2009 quatre accords « d'harmonisation » ont été signés en 2010 et 2011 : *L'accord sur l'exercice du droit syndical et le dialogue social dans l'EPIC Eau de Paris du 15 juin 2010* ; le 2<sup>ème</sup> protocole d'étape du 15 juin 2010 portait sur les reprises d'ancienneté et les congés annuels et spéciaux, l'*Accord d'intéressement du 15 juin 2010* qui prévoit un système d'intéressement uniforme pour l'ensemble du personnel de l'EPIC pour une durée de 3 ans ; l'*accord numéro 3 sur l'harmonisation du 16 mars 2011* portant sur le régime des frais de santé et de prévoyance, les congés de carrière, les jours de repos de salubrité et le régime de retraite supplémentaire pour tous les salariés.

## Régulation et évaluation

Dans le cercle de la gouvernance, deux points méritent particulièrement attention : la régulation et l'évaluation du service public.

En France, le secteur de l'eau fonctionne dans un environnement où la régulation est largement informelle. Un rapport du *Haut Conseil du Secteur Public* (1999) recommande la création d'une autorité de régulation pour l'eau et les services urbains en charge d'établir des standards techniques, des règles d'indexation des prix, etc. En 2000, le Conseil de la Concurrence<sup>158</sup> « suggère la création d'une autorité de surveillance permettant la mise en commun et la diffusion des informations détenues par les différentes administrations ou organisations déjà présentes dans le secteur, qui jouerait un rôle d'observation, d'information et de conseil et qui pourrait saisir, le cas échéant, le Conseil de la concurrence de toute pratique prohibée ». En juin 2001, le gouvernement a proposé une loi qui incluait la proposition d'établir une telle autorité de régulation (*Haut Conseil du Service Public de l'Eau et de l'Assainissement*). Les négociations ont été très dures et les prérogatives de cette autorité ont été progressivement réduites. Après les élections de 2002, le projet a été suspendu. La seule initiative aboutie a consisté à créer par la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 l'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques), pour accompagner la mise en œuvre de la politique de l'eau en France (animation de la recherche et du développement, coordination du système d'information sur l'eau etc.), mais sans réelle fonction de régulation.

L'idée de création d'une autorité de régulation a été débattue dans le cadre de l'examen de la loi sur l'eau en 2006, mais il a été estimé que l'existence du Conseil de la Concurrence permettait de protéger efficacement les droits des consommateurs. Par ailleurs, au cours des interviews (non exhaustives) que nous avons menées pour réaliser cette étude, la nécessité d'établir un régulateur national du marché de l'eau (tel qu'Ofwat en Grande Bretagne) a été partagée par très peu d'acteurs rencontrés<sup>159</sup>. Dans son rapport public de 2010, le Conseil d'Etat a soutenu également la non nécessité de créer en France une autorité unique de régulation de l'eau<sup>160</sup>. Pour sa part, le rapport Lesage de 2013<sup>161</sup> a proposé la création d'une Autorité nationale de l'eau « indépendante, ... véritable outil de régulation... dont les garanties d'indépendance et les pouvoirs pourraient largement s'inspirer d'AAI [autorités administratives indépendantes] existantes » et qui « pourrait ainsi être dotée de pouvoirs d'investigation et de sanction » (en particulier sur les prix, les contrats de délégations, la mise en œuvre de la péréquation des aides accordées par les agences de l'eau). Le rapport souligne qu'en France « l'eau est le seul secteur de réseaux ne disposant pas d'une autorité de régulation », alors qu'il s'agit d'un « secteur *fortement concurrentiel*<sup>162</sup>, la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement étant dans sa très grande majorité déléguée à des entreprises privées... ». C'est également un domaine où les risques de conflits d'intérêts sont très élevés au regard de la structuration des acteurs et de leur financement<sup>163</sup>.

A Paris, comme ailleurs en France, il n'existe dans le domaine de l'eau qu'une « auto-régulation ».

La situation est similaire en matière d'évaluation des performances, qui ne repose que sur la volonté des acteurs (cf. les indicateurs du contrat d'objectifs à Paris).

On peut donc dire que la gouvernance du secteur de l'eau est à Paris, comme en France, pour l'essentiel amputée de deux fonctions essentielles, la régulation multi-acteurs, l'évaluation multi-critères. Il est vrai qu'à Paris a été constitué un cadre spécifique et nouveau de représentation et de capacité d'intervention des « usagers », que cette première étape dans l'existence de la régie a affirmé plus de transparence. Toutefois, nous n'avons pas les éléments nous permettant d'apprécier l'existence d'une régulation effective du service avec une forte participation des usagers.

---

(158) Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France.

<sup>159</sup> Voir en particulier les développements de Laimé (2014).

<sup>160</sup> Conseil d'Etat, (2010), pp. 153-154.

<sup>161</sup> Lesage (2013), p. 17.

<sup>162</sup> En fait un marché oligopolistique, comme nous l'avons montré au début.

<sup>163</sup> Lesage (2013), p. 68, 69, 70.

## Section F : Tarifs, Financement

Selon les termes de la Directive-cadre sur l'eau de 2000, le recouvrement intégral des coûts est le principe qui doit guider la gestion financière des services publics d'eau. Dans le cadre de la législation française, c'est le principe « l'eau paie l'eau » qui s'applique. Ce principe recouvre le prélèvement, le traitement, la distribution, le stockage, l'évacuation et l'assainissement. En principe, ce sont donc les usagers (ménages, services, industrie, agriculture) qui assurent le financement du service de l'eau et d'assainissement. Néanmoins, les agences de l'eau et les conseils généraux peuvent octroyer des subventions<sup>164</sup>.

En France, les modalités de calcul du prix de l'eau sont encadrées par l'Etat et le prix est fixé par les communes ou les autorités organisatrices. Des différences importantes de prix en résultent<sup>165</sup> du fait, entre autres, de situations variées relatives à la nature de la ressource en eau utilisée (accessibilité, disponibilité, quantité, qualité, pollution, etc.) ; de l'usage de cette ressource (eau potable, eau industrielle, irrigation) et des contraintes d'exploitation correspondantes ; du milieu dans lequel sont rejetées les eaux usées et les exigences de traitement correspondantes ; du nombre d'habitations à desservir et de leur densité (plus les habitations sont éloignées les unes des autres, plus le service de l'eau est cher) ; de la politique d'investissement de la collectivité ; de la qualité du service apporté à la clientèle ; etc.

Le service d'eau peut aussi constituer une source de revenus (pour l'opérateur et/ou pour la commune), voire de profit ou de dettes.

Les consommateurs ont l'obligation de paiement du volume d'eau consommé, majoré des redevances et taxes diverses assises sur cette consommation et de la redevance d'abonnement. La facture d'eau se répartit en trois parties :

- la part « eau potable », qui rémunère la production et la distribution de l'eau (en moyenne, 46% en France, 33,8% à Paris<sup>166</sup>) ; le prix de l'eau est composé d'un pourcentage fixe (location et entretien du compteur) et d'un pourcentage variable avec la quantité ;
- la part « assainissement », qui rémunère le service de collecte, le transport et traitement des eaux usées (en moyenne, 40% en France, 38,8% à Paris<sup>167</sup>) ;
- la part taxes et redevances perçues par l'Etat et ses agences - VNF et Agences de l'eau<sup>168</sup> (en moyenne, 14% en France, 26,9% à Paris) et la TVA de 5,5% s'applique à l'ensemble de la facture (elle est de 7,5% sur la part assainissement).

La structure actuelle de la facture reflète une mutation non seulement à Paris mais dans toute la France : la part de la distribution de l'eau dans la facture de l'eau a diminué considérablement au cours des deux dernières décennies au profit de l'assainissement et des redevances (pour pollution, pour prélèvement et autres redevances) perçues par les agences de l'eau<sup>169</sup> pour la préservation de la ressource en eau et le maintien du bon état des milieux aquatiques. Ainsi, en 1984, la part du prix de base de l'eau était de 62 %, en 1997 de 42%. En 1998, la part du prix de l'eau maîtrisée directement par la Ville de Paris était de 50 % (36 % pour la production et 14 % pour l'assainissement municipal). Pour Paris, où environ une moitié des ressources en eau est d'origine souterraine externe à la ville, les nouvelles pollutions agricoles font que les ressources en eau souterraine ne sont plus potables et doivent être traitées. Ainsi, les redevances pour pollution visent également à soutenir les agriculteurs pour modifier leurs pratiques. Paris et Ile-de-France restent en fait la première région agricole française, fortement exportatrice, et le premier producteur céréalier dans l'Union européenne<sup>170</sup>. Les externalités négatives des activités agricoles sur l'eau, les objectifs d'une croissance verte, pourraient également faire évoluer la production agricole en faveur d'une agriculture biologique. Sinon, pour

<sup>164</sup> Pour un tableau national général, voir Levraut (2013), pp. 115-117.

<sup>165</sup> Voir les données recueillies par l'Observatoire national des services de l'eau et d'assainissement de l'ONEMA <http://www.services.eaufrance.fr/observatoire/rpqs>

<sup>166</sup> François Poupard, Directeur général Eau de Paris, à la réunion OPE du 13 février 2013 cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468)

<sup>167</sup> Pour le cas de Paris, cette partie rémunère aussi l'instance interdépartementale créée au niveau d'une partie de l'agglomération parisienne (SIAAP) pour l'épuration.

<sup>168</sup> Une « redevance ressource », proportionnelle à la quantité d'eau prélevée dans le milieu naturel, est payée par tous les usagers (à l'exception des particuliers ayant des forages domestiques) ; une « redevance pollution » est payée par les particuliers (proportionnelle à la quantité consommée), les industriels (proportionnelle à la nature et la quantité de polluants rejetés) et les éleveurs (proportionnelle au nombre d'animaux) ; une « redevance pour la modernisation des réseaux de collecte d'eaux usées », proportionnelle au volume d'eau utilisé, est payée par les particuliers et les industriels raccordés au réseau collectif de collecte des eaux usées) ; les distributeurs de pesticides doivent payer (depuis 2006), une « redevance sur les pollutions diffuses » proportionnelle à la quantité et à la nature des produits vendus.

<sup>169</sup> En vertu de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 le rapport annuel du service d'eau doit contenir en annexe une note établie par l'agence de l'eau sur la répartition des redevances entre les usagers de l'eau, leur redistribution et intervention. Pour une analyse critique du système de redevances voir Levraut (2013), p. 20 et suiv.

<sup>170</sup> IAU (2011).

les usages des services de distribution d'eau potable, une solution serait d'assurer l'alimentation directement des parcs naturels hydrologiques éloignés, isolés, dont la ressource serait préservée<sup>171</sup>.

Cette architecture du prix pose de réels enjeux de gouvernance parce que la maîtrise de ses différentes composantes n'appartient pas à un seul acteur ou autorité.

En France, la facture d'eau moyenne (300 € annuels) contient environ 1 € le m<sup>3</sup> d'eau potable et 25 à 30 € par an par immeuble pour la part fixe (location et l'entretien du compteur situé en pied d'immeuble).

### L'évolution de la facture moyenne et de la part et du prix d'eau potable

Dans la capitale, où le prix de l'eau est désormais fixé par le Conseil d'administration d'Eau de Paris<sup>172</sup>, le prix du m<sup>3</sup> d'eau avait beaucoup augmenté<sup>173</sup> depuis 1985. Dans la première décennie de la délégation de la distribution, le prix de l'eau (hors taxes et redevances) a presque doublé, passant de 2,50 F à 4,65 F par m<sup>3</sup>. Entre 2004 et 2011 le prix de l'eau a augmenté en moyenne de 4,78% par an, alors que l'indice des prix à la consommation n'augmentait que de 1,79% par an. En 8 ans le prix de l'eau à Paris a augmenté régulièrement 2,66 fois plus vite que la hausse des prix<sup>174</sup>.

### Evolution du prix de l'eau à Paris par rapport à la hausse du coût de la vie entre 1980 et 2007

Année	Prix en F	Prix en €	Indice du Prix de l'Eau à Paris	Indice des Prix à la Consommation à Paris
1980	2,64	0,4025	100,0	100,0
1984	4,12	0,6281	156,1	148,4
1985	4,88	0,7440	184,8	156,9
1987	5,59	0,8522	210,7	166,0
1990	6,69	1,0199	253,4	182,6
1992	8,52	1,2989	322,7	193,5
1995	12,33	1,8797	467,0	203,2
1999	14,72	2,2440	557,6	211,0
2000	14,91	2,2730	564,8	214,2
2001	15,30	2,3319	579,4	217,6
2002	15,22	2,3198	576,4	221,6
2003	14,71	2,2432	557,4	225,9
2004	14,82	2,2600	561,5	229,5
2005	15,67	2,3896	593,7	233,3
2006	16,43	2,5044	622,3	237,2
2007	17,64	2,6894	668,2	240,2

Sources : IGVP (Mairie de Paris) – Eau de Paris – INSEE

### Evolution du prix de l'eau à Paris entre 2008 et 2012

	2008	1.01.2009	1.01.2010	1.01.2011	1.01.2013
Prix TTC du service au m <sup>3</sup> pour 120 m <sup>3</sup>	2,94 €/m <sup>3</sup>	3,07 €/m <sup>3</sup>	3,10 €/m <sup>3</sup>	3,18 €/m <sup>3</sup>	3,29 €/m <sup>3</sup>

Source : Mairie de Paris, *Rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement 2008-2012*

En fait, la baisse de 8% du prix de l'eau décidée par la Ville de Paris avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2011<sup>175</sup>, dans le contexte de la remunicipalisation (la baisse de 8% représente environ 18 millions par an), ainsi que l'engagement de ne pas augmenter le prix d'ici 2014, apparaissent plutôt comme des symboles. Approuvée par le Conseil d'Administration d'Eau de Paris le 22 mars 2011, cette baisse a été présentée comme « le premier résultat de la reprise du service en gestion directe par la municipalité et de la baisse des coûts que cela a permis. <sup>176</sup> ».

<sup>171</sup> De Marsily (2010), p. 121.

<sup>172</sup> Le Conseil de Paris vote la part communale et une part assainissement (collecte), le SIAAP décide de la part assainissement transport et épuration, l'Agence de l'eau et l'Etat décident les redevances et les taxes.

<sup>173</sup> De 260% en 25 ans dont 25,59% entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 1<sup>er</sup> janvier 2010 (alors que l'indice des prix à la consommation (INSEE) augmentait dans cette dernière décennie de 15,75%). En fait, l'augmentation serait de 289% en 25 ans. Ce sont les redevances d'assainissement et celles perçues par l'Agence de l'Eau, qui expliquent l'essentiel de cette hausse, soit 401%. Le prix du mètre cube d'eau potable facturé à l'utilisateur par les délégataires augmentait lui dans la même période de 174% et, parallèlement, le tarif du mètre cube d'eau potable fourni par Eau de Paris au délégataire pour la distribution a augmenté de 200%.

<sup>174</sup> Claude Danglot, dans Locher et Marx (2011).

<sup>175</sup> Selon le conseiller Marcovich (Novembre 2009) il y a eu ce que l'on appelle un « one shot », un bénéfice qui ne se fait que sur la première année d'exercice. Les autres années étant mécaniquement moins importantes, c'est principalement sur cette année que nous pouvons agir.

<sup>176</sup> En fait, comme il a été observé par l'un des interviewés, la remunicipalisation de l'eau à Paris a produit des effets visibles hors Paris, dans les collectivités de banlieue qui en ont profité pour renégocier leur contrat de délégation (SEDIF avec Véolia).

Mais elle n'a pas eu qu'un effet limité pour les consommateurs. Malgré la baisse de 8% du prix de l'eau total, qu'il s'agisse de la production ou de la distribution (passage de 1,04 à 0,97 Euros/m<sup>3</sup>), les prix globaux sont restés sensiblement les mêmes en 2011 et 2012, du fait d'un effet croisé : la baisse du prix de l'eau potable, une légère mise à niveau de la redevance prélèvement, une stabilité de la part communale de la collecte des eaux usées (gestion des égouts) et une augmentation significative de 6% de la part épuration liée aux engagements pris par la France pour respecter les directives européennes<sup>177</sup>.

Dans ce contexte, différents acteurs (dont des représentants d'Eau de Paris<sup>178</sup>) affirment qu'une augmentation future du prix de l'eau ne peut pas être exclue : Eau de Paris a non seulement baissé le prix de l'eau, mais a également enregistré une baisse de ses recettes, liée à la baisse de la consommation<sup>179</sup>, alors que les coûts fixes représentaient en 2008 environ 85 % du prix de l'eau et qu'il y a un besoin d'investissements. A cela s'ajoutent les coûts de plus en plus élevés de production et de distribution de l'eau, compte tenu de la pollution de la ressource<sup>180</sup> et de l'évolution des normes techniques, sanitaires et environnementales, du fait du prix de l'énergie. Sur quelle partie du prix sera décidée cette augmentation (eau, assainissement ou redevances) pour assurer les besoins de la régie ? Ou faut-il une autre répartition des coûts entre usagers et contribuables (par exemple une prise en charge par le budget général de certains investissements) ? Cela pose aussi la question de l'intangibilité du principe français selon lequel « l'eau paye l'eau ». Une tarification plus variable du mètre cube d'eau selon des critères sociaux ou environnementaux (critères évoqués par des représentants de la ville mais pas définis) ? D'autres issues du modèle actuel sont évoquées : maîtrise des coûts, imaginer de nouveaux modes d'exploitation et développement de l'activité, soit en étendant son champ, soit en élargissant son territoire d'intervention (y compris par la création d'un « Grand Paris de l'eau »<sup>181</sup>, qui semble rester un sujet « délicat », « sensible »).

Par ailleurs, le taux d'impayés sur les factures d'eau des parisiens se situait ces dernières années autour de 0,2%<sup>182</sup>. Ainsi, son cycle de facturation est parmi les moins coûteux.

Existe-t-il des coupures d'eau causées par le non-paiement des factures ? Il semble que non. En même temps, un abondement supplémentaire au Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) pour traiter les impayés des facturations d'eau a été mis en œuvre. Le FSL a été mis en place en 1990 (loi du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement des plus démunis) et est géré par les Conseils généraux (départements). Il est alimenté par les gestionnaires des réseaux publics, les bailleurs sociaux et les conseils généraux mais n'aide pas les usagers qui ne sont pas abonnés directement. Il comporte une part pour les impayés d'eau, qui a été portée pour Paris de 175 000 à 250 000 euros, puis à 500 000 euros pour le traitement des factures impayées (les délégataires privés y contribuaient à hauteur de 80 000 euros chacun<sup>183</sup>). La loi 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement permet un prélèvement qui ne peut pas excéder 0,5% des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement pour financer le FSL. Cette subvention a un caractère facultatif. Par ailleurs, un rapport annuel de 2006 soulignait qu'aucune coupure d'eau n'a été effectuée en 2005 pour des impayés sociaux du fait de la mise en place du nouveau règlement des eaux et des procédures de conciliation. En même temps on voit toute la difficulté de mesurer l'effet de cette intervention auprès des cas sociaux particuliers à Paris, puisque le système de comptage n'est pas individualisé ; plus largement, dans le cas de l'habitat collectif, la coupure concernerait l'ensemble des ménages et est donc irréaliste. Dans ce contexte, comment peuvent vraiment être effectives les dispositions de l'article 21-1 du Règlement du service public de l'eau à Paris qui dispose que « les factures d'eau sont calculées sur des bases tarifaires incitant les consommateurs à maîtriser leur consommation... », alors qu'ils ne reçoivent pas une facture individuelle, que leur consommation n'est pas individualisée et que la plupart ne savent même pas combien ils payent pour le service d'eau ?

A la suite de la remunicipalisation, d'autres mesures ont été prises pour aider les consommateurs les plus démunis : une politique préventive au niveau des charges locatives - allocation de solidarité Eau versée à 44 000 ménages (en labellisant « Eau » une partie des aides au logement et au paiement des charges

<sup>177</sup> Présentation à la réunion OPE du 27 juin 2012 (cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468)).

<sup>178</sup> Voir en ce sens les travaux de l'OAP du 3 juin 2013.

<sup>179</sup> Selon Sylvain Rotillon, Service technique de l'eau et de l'assainissement de la Ville de Paris, à la réunion OPE du 27 juin 2012. (cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468)), la baisse de la consommation serait « globalement, une conséquence de la désindustrialisation. Le comportement des particuliers n'est pas suffisamment étudié, analysé aujourd'hui. ... Le consommateur individuel joue sans doute assez peu dans la baisse de la consommation globale. ... Nous ne savons pas grand-chose, finalement, des raisons de ces baisses et surtout si cela va continuer. C'est une vraie question... nous tentons de nous projeter, au travers d'études qui seront lancées à la rentrée, pour avoir une idée de ces baisses de consommation et de leur impact, à l'horizon 2030... Par ailleurs, l'ONEMA travaille actuellement sur cette problématique, en termes d'impact économique pour les services... »

<sup>180</sup> A Paris, pollution d'origine agricole pour ce qui concerne la ressource souterraine.

<sup>181</sup> Sinäi (2013), 104, 107, 109. Voir aussi Garrigues (2013).

<sup>182</sup> <http://services.eaufrance.fr/sispea/showSpealndicatorsAction.action>

<sup>183</sup> En 2003, dans le contexte de la renégociation d'un nouvel avenant aux contrats avec les distributeurs, leur participation aux actions en faveur des plus démunis avec contribution financière a été également agréée.

locatives, ce qui représente environ 5 millions d'euros<sup>184</sup>) ; une clause ajoutée dans le règlement du service de l'eau qui permet aux squatteurs (sous condition de non-mise en péril de l'immeuble et sous convention) de continuer à disposer d'une alimentation en eau ; une campagne de subvention à l'installation dans des logements sociaux (HLM) de kits pour économiser l'eau (15 000 kits en 2012, 30 000 jusqu'en mars 2013). L'installation aux robinets de ces kits d'économiseurs d'eau devrait permettre une réduction de 15% de la consommation d'eau et une réduction des factures d'eau chaude d'environ 50 euros/an/ménage de deux personnes (pour 7 à 8 euros d'investissement par appartement).

Par ailleurs, 18 bains-douches (gratuits à partir du 1er mars 2000) continuent également à être gérés par la Ville offrant environ 900 000 usages par an.

En 2008, au début du nouveau mandat de maire de Bertrand Delanoë, l'objectif d'une tarification sociale est été évoqué. Mais, il n'existait pas de consensus en la matière. Les différentes prises de positions sur l'approche à avoir en matière de tarification sociale à Paris vont de mécanismes en faveur exclusive des ménages précaires, des plus défavorisés (même si certains s'expriment dans le sens qu'ils devront être les principales cibles), à des aides sociales pour les plus démunis qui pourraient avoir des difficultés à payer la facture) et les plus modeste, mais aussi à l'ensemble des ménages moyens.

En même temps, le fait de n'avoir quasiment que des abonnements collectifs où l'abonné n'est pas l'utilisateur, rend difficile (voire impossible) une tarification sociale ou d'autres dispositifs d'aide et d'accompagnement social personnalisés. Si d'autres sources d'informations existent (comme la taxe d'habitation qui dépend, entre autres, du revenu des habitants), elles présentent le désavantage d'un décalage de plusieurs mois entre l'obligation de paiement et l'intervention des mécanismes sociaux, ce qui fait qu'on peut être dans des situations où on n'en bénéficie pas lorsque l'on a besoin, mais en bénéficiant quand peut être on n'en a plus besoin. Par ailleurs, certains ont avancé la proposition de lier l'aide à l'eau au montant de la taxe d'habitation.

En même temps, il continue d'exister à Paris des personnes qui n'ont accès à l'eau courante que dans l'espace public. Pour en tenir compte, la Ville a prévu le maintien et le développement des points d'eau dans la ville, ainsi qu'une action indirecte par les aides sociales.

Par ailleurs, un certain nombre de bâtiments publics appartenant à l'Etat bénéficient d'un accès gratuit à l'eau non potable au titre de l'Arrêté Consulaire du 6 Prairial An XI (1803).

Au niveau national, une nouvelle loi adoptée en avril 2013 (voir ci-après) prévoit la mise en œuvre d'une expérimentation sur la tarification de sociale de l'eau. Dans la pratique, la question s'était déjà posée et quelques collectivités, en coopération, voire à l'initiative des grands opérateurs privés, ont introduit de nouveaux systèmes de tarification (Dunkerque, Libourne), mais dont le caractère social est questionné, au moins pour une partie des ménages<sup>185</sup>.

La « loi Brottes » d'avril 2013 permet d'expérimenter la modulation des tarifs avec la taille des ménages et leurs revenus ainsi que l'introduction d'incitations économiques à réduire la consommation d'eau. Elle permet la mise en place d'un tarif progressif, pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite, texte dérogatoire au principe qui est prévu jusqu'à présent par la loi (art. L 2224-12-1, CGCT). Toutefois, l'intérêt de ces nouvelles dispositions pourrait s'avérer moindre si on tient compte du fait que le prix de l'eau dans la facture à payer par l'utilisateur est de plus en plus faible par rapport aux autres composantes de celle-ci. En tout cas, les collectivités territoriales ne seront pas obligées d'adopter une tarification progressive. Mais la loi ne fait pas référence à l'objectif du caractère abordable prévu par le droit européen après le Traité de Lisbonne et elle ne précise pas la quantité d'eau considérée comme répondant aux besoins essentiels.

Par ailleurs, l'alimentation en eau des ménages ayant accumulé des impayés d'eau ne sera plus possible pour la résidence principale qu'après une certaine procédure. Jusqu'ici, le distributeur de l'eau potable avait le droit de couper l'eau des abonnés ayant des impayés, à l'exception des abonnés « ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement ». Cependant, à Paris, depuis de nombreuses années il y avait une pratique de non coupure d'eau des ménages.

Le fait que la loi concerne seulement les ménages pose un problème particulier à Paris où il y a de nombreux immeubles à usage mixte.

Cette expérimentation est ouverte aux municipalités pendant une durée limitée de 20 mois et seulement si la demande d'autorisation de l'expérimentation est faite avant le 31 décembre 2014. Les résultats seront évalués avant la fin de l'année 2017 en vue de l'adoption d'un cadre législatif adapté.

---

<sup>184</sup> A la réunion du Conseil de Paris de Novembre 2009, Anne Le Strat déclarait que « sur les aides sociales logement accordées par la Ville (autour de 69 millions), il y aura près de 5 millions qui seront dédiés au paiement des factures d'eau ».

<sup>185</sup> La législation autorise depuis 2006 le tarif progressif pour permettre la satisfaction des besoins essentiels des usagers à un prix plus faible.

**Loi no 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes**

**Article 28**

En application de l'article 72 de la Constitution, une expérimentation est engagée pour une période de cinq années à compter de la date de promulgation de la présente loi en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau.

L'expérimentation peut inclure la définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau ou d'une aide à l'accès à l'eau, en application de l'article L. 210-1 du code de l'environnement.

Cette expérimentation est engagée par les collectivités territoriales organisatrices des services d'eau et d'assainissement, les groupements auxquels elles ont transféré cette compétence et les départements qui le demandent. La demande d'expérimentation est transmise au représentant de l'Etat dans le département concerné avant le 31 décembre 2014. Les collectivités territoriales demandant à participer à l'expérimentation en informent l'agence de l'eau ou, dans les départements d'outre-mer, l'office de l'eau.

Pour la mise en œuvre de l'expérimentation, les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'eau et d'assainissement sont autorisés à déroger :

1o Aux I et II de l'article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales, la facturation d'eau potable aux abonnés domestiques par les services concernés pouvant tenir compte du caractère indispensable de l'eau potable pour les abonnés en situation particulière de vulnérabilité en instaurant un tarif progressif pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite.

La progressivité du tarif, pour les services concernés par l'expérimentation, peut être modulée pour tenir compte des revenus ou du nombre de personnes composant le foyer, le prix au mètre cube de la tranche de consommation supérieure ne pouvant toutefois excéder plus du double du prix moyen du mètre cube pour une consommation de référence fixée par arrêté des ministres chargés de l'environnement et de la consommation ;

2o A l'article L. 2224-2 du même code, les communes ou leurs groupements concernés par l'expérimentation pouvant contribuer à son financement en prenant en charge dans leur budget propre tout ou partie du montant de l'aide attribuée par le service pour le paiement des factures d'eau des foyers en situation de précarité ou ayant des difficultés de paiement de leurs factures d'eau ;

3o Au montant maximal de la subvention attribuée au fonds de solidarité pour le logement, prévue à l'article L. 2224-12-3-1 du même code, qui ne peut excéder 2 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues. A défaut d'intervention du fonds de solidarité pour le logement, le versement est réalisé au centre communal ou intercommunal d'action sociale pour la durée de l'expérimentation.

En application de l'expérimentation, le service assurant la facturation de l'eau peut procéder au versement d'aides pour l'accès à l'eau par les foyers ayant des difficultés de paiement de leurs factures d'eau et dont les ressources sont insuffisantes.

Lorsque l'aide au paiement des factures d'eau concerne la distribution d'eau et l'assainissement, une convention de mise en œuvre de l'expérimentation est passée entre le service assurant la facturation de l'eau, les gestionnaires de services et les collectivités territoriales dont il perçoit les redevances.

Le projet d'expérimentation est présenté pour avis à la commission consultative des services publics locaux, qui est informée du déroulement et des résultats de l'expérimentation.

Peuvent être associés à l'expérimentation les gestionnaires assurant la facturation des services d'eau et d'assainissement concernés, le département, les agences de l'eau et, dans les départements d'outre-mer, les offices de l'eau, les associations de gestionnaires publics ou privés d'immeubles d'habitation, les associations de locataires, les organismes de gestion du logement social dans les collectivités territoriales concernées et, le cas échéant, les caisses locales d'allocations familiales gestionnaires des aides au logement.

Les organismes de sécurité sociale, de gestion de l'aide au logement ou de l'aide sociale fournissent aux services engageant l'expérimentation les données nécessaires pour établir la tarification sociale de l'eau ou attribuer une aide au paiement des factures d'eau ou une aide à l'accès à l'eau aux foyers dont les ressources sont insuffisantes, la Commission nationale de l'informatique et des libertés étant préalablement consultée en application de la loi no 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Le Comité national de l'eau est chargé du suivi et de l'évaluation de l'expérimentation. Il remet au Gouvernement, avant la fin de l'année 2015, un rapport décrivant les actions engagées dans le cadre de l'expérimentation et, avant la fin de l'année 2017, un rapport d'évaluation et de proposition, un rapport intermédiaire étant remis avant la fin de l'année 2016. Ces rapports sont transmis aux collectivités territoriales qui ont participé à l'expérimentation pour observations.

L'agence de l'eau et, dans les départements d'outre-mer, l'office de l'eau peuvent apporter des aides aux études de définition et de suivi de l'expérimentation, dans la limite de la moitié des dépenses. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques prend en charge l'évaluation des expérimentations au plan national et apporte un concours financier

aux offices de l'eau pour la réalisation des études dans les départements d'outre-mer, dans la limite d'un montant global annuel d'un million d'euros.

Les collectivités territoriales organisatrices des services d'eau et d'assainissement, les groupements auxquels elles ont transféré cette compétence et les départements qui le demandent ayant mis en place une telle expérimentation évaluent cette dernière au sein du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable prévu à l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales en établissant une partie chiffrant les coûts de gestion rendus nécessaires par la mise en œuvre du dispositif d'aide sociale, afin de les comparer au volume d'aides apportées. Un arrêté interministériel du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de l'écologie, du développement durable et de l'énergie fixe les postes de coûts devant figurer dans ce chiffrage.

Selon un rapport récent, la Ville de Paris considérait qu'une tarification progressive serait inadaptée en zone urbaine dense où prédominent les abonnements collectifs car elle pénaliserait les familles nombreuses et avantagerait indifféremment tous les célibataires, quels que soient leurs revenus, sans aucun effet redistributif en faveur des plus démunis. La Ville a donc opté pour des aides préventives et curatives<sup>186</sup>. Toutefois, en juin 2014, la nouvelle municipalité, considérant l'engagement de la nouvelle maire d'inscrire, dans le nouveau contrat d'objectifs entre la Ville et Eau de Paris, la mise en place d'une tarification *plus sociale* de l'eau, basée sur la gratuité des premiers mètres cubes consommés *sous conditions de ressources*, a émis le vœu qu'il lui soit présentés, avant la fin de l'année 2014, les principes d'une expérimentation « visant à garantir un juste accès à l'eau pour tous les Parisiens, *quelle que soit leur situation économique et sociale*, à travers notamment *la gratuité des premiers mètres cubes consommés sous conditions de ressources* ». Mais comment procéder alors que ni la Ville, ni la Régie ne connaissent directement - et n'ont de rapports directs - avec les usagers, leurs caractéristiques démographiques et financières ?

D'autre part, la Directive cadre européenne sur l'eau oblige et la Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains permet l'individualisation des compteurs : « Tout service public de distribution d'eau destinée à la consommation humaine est tenu de procéder à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau à l'intérieur des immeubles collectifs à l'usage principal d'habitation et des ensembles immobiliers de logements dès lors que le propriétaire en fait la demande. ... Le propriétaire qui a formulé la demande prend en charge les études et les travaux nécessaires à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau, notamment la mise en conformité des installations aux prescriptions du code de la santé publique et la pose des compteurs d'eau » (article 93). Mais à Paris les analyses montrent que cela revient cher et les dépenses pour faire poser, faire entretenir, amortir et individualiser la facture ne seraient pas récupérés par l'individualisation de la facture – « le service public de l'eau ne vaut pas assez cher pour mériter un traitement aussi détaillé que ce que veulent les partisans de l'abonnement individuel »<sup>187</sup>. Par ailleurs, le passage d'une répartition surfacique à une répartition par compteurs n'est pas favorable aux familles nombreuses et aux habitants des petits logements. Pour l'instant, l'abonnement collectif établit une péréquation entre les différents usagers des immeubles (contrairement aux maisons individuelles, les besoins de consommation pour des usages extérieurs à l'appartement sont plus faibles que ceux desservant l'intérieur). Par ailleurs, il est avancé que ce système de péréquation aiderait les plus modestes alors qu'ils n'ont pas de moyen de connaître et contrôler leur consommation. Certains soulignent qu'à Paris l'individualisation risque de faire payer davantage les familles nombreuses, souvent parmi les plus modestes. A Paris, selon les enquêtes récentes de l'INSEE, celles-ci représentent une minorité des ménages. Ainsi, les familles avec 4 enfants ou plus représentent seulement 2,5% du total des ménages avec enfants et les familles avec 3 enfants représentent 6,6% du total des ménages avec enfants (les ménages avec enfants représentent 24,2% du total des ménages parisiens).

Dans une zone si dense et urbanisée, que Paris, l'abonnement individuel pourrait-il devenir une solution appropriée ? Pour l'instant, dans la pratique, l'individualisation semble être écartée, ni la Ville ni la Régie n'ayant la compétence d'en décider dans l'habitat collectif.

<sup>186</sup> Lesage (2013), p. 133.

<sup>187</sup> Barraqué (2009). Voir aussi Euzen (2004).

# Facture d'eau à Paris



service public de l'eau

Pour nous contacter

Tél. : 0974506507

Appel non surtaxé

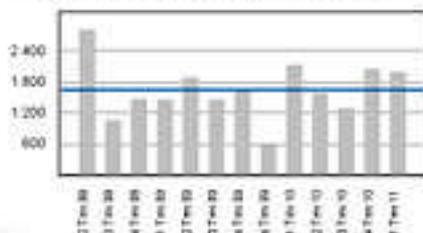
Du lundi au vendredi de 8h à 19h  
24h/24, 7j/7 pour les urgences

Pour nous écrire

TSA 31413  
75600 PARIS CEDEX 14

Votre agence en ligne  
[www.eaudepartis.fr](http://www.eaudepartis.fr)

Evolution de votre consommation en m<sup>3</sup>



— Moyenne de votre consommation sur les 13 derniers trimestres : 1647 m<sup>3</sup>/trimestre

Votre référence abonné : **20110147630**

Votre ancienne référence : **200272**

Adresse desservie :

XXXXXXXXXX  
XXXXXX  
XXXXXXXXXX  
XXXXXXXXXX

## FACTURE TRIMESTRIELLE

N° 20110147630 DU 19 AVRIL 2011

Votre abonnement		31,66 € TTC
Votre consommation	2001 m <sup>3</sup>	6 015,25 € TTC
<b>Total</b>		<b>6 046,91 € TTC</b>
Solde antérieur		0,00 € TTC
<b>Montant net à payer</b>		<b>6 046,91 € TTC</b>

**Merci de régler cette facture à réception, au plus tard le 12 mai 2011.**

### MESSAGES

Vous avez des questions sur la qualité de l'eau en sortie du robinet : contactez-nous pour effectuer une analyse.

### Comment régler votre facture d'eau ?

Par TIP ou chèque : Utilisez l'enveloppe jointe. Toutes les consignes pour un traitement optimal de votre règlement y sont mentionnées.  
Par virement ou carte bancaire : Connectez-vous à votre espace abonné sur [www.eaudepartis.fr](http://www.eaudepartis.fr)  
Par mandat compte : Remplissez un formulaire mandat compte auprès de votre bureau de poste. N° CCP : 5756144 J

Extrait de titre exécutoire en application de l'article L.252A du livre des procédures fiscales, pris, émis et rendu exécutoire conformément aux dispositions des articles R.2342-4 et D.3342-11 du code général des collectivités territoriales.

ETABLIS	BUCHET	COMPTE	CLÉ	LYCEE TECHNIQUE 219 RUE LECOUREE 75015 PARIS	Carte n°06 - NIV 502463 EAU DE PARIS
<p>En cas de modification, joindre un relevé d'identité bancaire, postal ou de caisse d'épargne.</p> <p>Veuillez débiter mon compte</p> <p>DATE du montant ci-dessous SIGNATURE</p>					
<p>Montant en euros : 6 046,91 Euros Référence facture : 20110147630</p>				<p><b>TIP</b> Titre interbancaire de Paiement</p> <p>€</p> <p>CENTRE D'ENCAISSEMENT DU TRESOR PUBLIC TSA 20005 94974 CRETEIL CEDEX 9</p>	
<p><b>NE RIEN INSCRIRE SOUS CE TRAIT - NE PAS PLIER</b></p>					



instruments d'intervention<sup>189</sup>. Une réflexion sur une nouvelle tarification – environnementale - de l'eau a également été engagée, avec deux pistes étudiées : la tarification saisonnière (plus chère lorsque l'eau est plus rare et/ou que les consommations sont plus élevées) appliquée à tout ou une partie des usagers, et la tarification dite « verte » ou du « mètre cube vert », avec un volet lié au service environnemental rendu par les agriculteurs pour préserver la qualité des ressources en eau<sup>190</sup>.

L'accès et l'utilisation du service de l'eau posent également la question d'autres coûts pour des travaux ou services qui ne sont pas compris dans l'abonnement au service, qu'ils soient exécutés par Eau de Paris ou, dans la plupart des cas, par une entreprise qualifiée choisie par l'abonné. De même, en cas d'infraction de certaines dispositions réglementaires, de dommages, de négligence ou de faute (voir notamment le règlement du service public de l'eau à Paris), les abonnés peuvent s'exposer à des sanctions et/ou pénalités pécuniaires et peuvent être privés des indemnités auxquels ils auraient droit pour des dommages qu'ils ont subis.

---

<sup>189</sup> Albert (2012), p. 6.

<sup>190</sup> Lesage (2013), pp. 131-132.

## Session G : Conclusions et enseignements

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre du projet mené par le CIRIEC International sur « Le futur de l'entreprise publique » qui a visé à étudier comment les gouvernements devraient définir les missions, les critères de performance et les mécanismes de gouvernance dans un environnement évolutif.

La France, pays qui par tradition a développé un 'modèle' de gestion déléguée des services publics d'eau, a connu depuis quelques années des décisions de remunicipalisation de ces services qui ont vu diminuer depuis la fin des années 1990 le nombre d'habitants desservis en gestion déléguée. Cependant, cela ne s'était pas traduit par un changement de modèle et il semble prématuré de conclure à l'existence d'une généralisation de cette tendance. Le sujet même de la nationalisation de ce service public est parfois ressuscité<sup>191</sup>, alors que ce service avait échappé aux nationalisations des années 1940 et 1980, tant il a le caractère d'un service public local, relevant des autorités publiques locales et non de l'Etat central.

En même temps, un bon nombre de contrats de gestion déléguée des services d'eau et d'assainissement arrivent à l'échéance dans les prochaines années. Dans ce contexte, l'exercice du pouvoir de réversibilité du mode de gestion du service public d'eau dans des collectivités territoriales comme Paris crée des précédents qui inspirent non seulement le choix du mode de gestion et/ou les conditions de négociation des nouveaux contrats de délégation de service public, mais aussi les débats et analyses concernant l'évolution de la gouvernance de ces services.

Nous avons introduit des témoignages sur le contenu des débats ou commentaires qui ont entouré la décision de remunicipalisation, dont certains peuvent servir comme pistes de recherches pour d'autres études et recherches. Nous les résumons ci-après après avoir essayé d'apporter à certains d'entre eux d'éléments de réponse. Comme nous le soulignons, les enjeux d'avenir se poseront sans doute moins en termes de comparaison public-privé<sup>192</sup>, mais de gouvernance et de régulation du service, du rôle de l'autorité organisatrice et des autres acteurs du secteur, tout en prenant en compte les différences induites par la variété des cadres institutionnels, contractuels, de moyens et d'autre nature induits par les différents modes de gestion.

### Les fondements de la remunicipalisation

A Paris, la décision de remunicipalisation a été avant tout de nature politique<sup>193</sup>, s'appuyant sur une série d'arguments qui ont mis l'accent, d'un côté, sur les faiblesses de la gestion déléguée, de l'autre, sur les vertus de la gestion publique.

#### *1/ Les faiblesses du système de gestion déléguée*

Les évolutions du prix de l'eau ont été surtout mises en avant, ainsi que le fait que dans ce mode de gestion le prix doit intégrer les bénéfices des actionnaires des opérateurs privés « bien supérieur au coût de l'argent public », des montants financiers « qui sortent du secteur de l'eau ». Ainsi, le coût de la gestion déléguée est présenté comme étant plus élevé. Dans le cas de Paris, cela aurait été aussi dû au fait que le partage du marché parisien de l'eau n'a engendré d'économies d'échelle. D'autre part, les actionnaires privés tendent « à positionner la distribution de l'eau comme une activité lucrative au sein d'un ensemble plus large, lequel bénéficie d'une partie de la rentabilité dégagée à Paris »<sup>194</sup>.

De plus, en termes de concurrence, le cas parisien a montré que la gestion déléguée ne fait pas échec aux pratiques d'attribution directe, sans appels d'offres, de certains travaux (sous-traitance) à des filiales ou sous-traitants de l'opérateur privé. En fait, à Paris les contrats de délégation de la distribution avaient été eux-mêmes été signés pour 25 ans, sans mise en concurrence entre les deux opérateurs privés de distribution, ni fixation d'objectifs. Le partage en deux du marché parisien de distribution devait conduire à une concurrence, à une émulation entre les deux opérateurs.

Très souvent, est apparu l'argument que la gestion déléguée rendait plus difficile le contrôle de la gestion. Ce problème tient non seulement à la volonté et aux pouvoirs de l'autorité délibérative et exécutive de la Ville mais aussi aux capacités existantes au niveau des services techniques et administratifs.

Lors de la réunion OPE de 27 juin 2012<sup>195</sup> il a été affirmé : « Il faut aussi insister pour que les élus reprennent en main la gestion de l'eau. Ils l'ont abandonnée, ce qui explique qu'il y a tellement de délégations. ... Il n'est pas

<sup>191</sup> Voir la proposition législative de 1997 des députés du Mouvement des Citoyens et celle de 2007 (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion0430.asp>) tendant à créer un service public de l'eau.

<sup>192</sup> Dont nous rendons compte, puisqu'il a prévalu dans une partie importante des débats ou arguments présentés.

<sup>193</sup> Par ailleurs, il a été considéré qu'il s'était agi d'un choix idéologique qui considérait que l'eau, bien public, doit être gérée par un service public. Voir Tseu (2010), p. 34.

<sup>194</sup> Sināi (2013) p. 19, 20.

<sup>195</sup> Daniel Marcovitch, cf. Comptes-rendus de réunion, [http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub\\_10062\\_dossier\\_107477\\_port\\_25216\\_sheet\\_19468](http://www.paris.fr/pratique/eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/l-observatoire-parisien-de-l-eau/participez-a-la-prochaine-reunion-de-l-observatoire-parisien-de-l-eau/rub_10062_dossier_107477_port_25216_sheet_19468)

évident de retrouver le principe selon lequel l'élu qui prend un mandat assume sa responsabilité, surtout dans le domaine de l'eau ».

Cela a pu conduire à des situations de mauvaise gestion, comme par exemple, le constat par des contrôles ultérieurs de travaux non effectués mais payés par la Ville. D'autre part, le rapport de l'Inspection générale de la Ville de Paris de 2000 notait « l'absence de tout état des lieux réalisé par la Ville sur son réseau de distribution, rendant difficile de fixer des objectifs d'entretien et de travaux précis et mesurables, et d'évaluer en fin de contrat l'état de ce réseau ».

Les problèmes de contrôle du délégataire tiennent aussi à la multiplicité des acteurs et à la complexité des contrats, ainsi que qu'au manque de transparence des opérateurs envers l'autorité publique et ses services et envers les usagers, et finalement à une absence de volonté politique, à une « défaillance », de l'autorité organisatrice.

Quant aux usagers, ils ne jouent pas un rôle effectif dans le contrôle de la délégation et dans la gouvernance du service. Leur participation dans la Commission consultative des services publics locaux est relativement récente. A Paris la Commission a été créée seulement à la fin des années 1990. En général, dans la capitale, elle informe peu le reste des usagers sur les dimensions du contrôle que cette Commission réalise, les propositions avancées et l'effet de leur activité. Par ailleurs, leurs moyens sont aussi limités, en particulier du fait que ces commissions ne sont pas dotées de moyens financiers propres.

## **2/ Les avantages du système de gestion publique**

Le maire de Paris a souligné dans son communiqué du 5 novembre 2007 que l'ancien schéma « ne permet pas à l'utilisateur d'identifier clairement qui assume la responsabilité du service ... [et] limite les gains de productivité ... sur l'ensemble de la chaîne ». Pour Anne Le Strat, « l'avantage de la remunicipalisation est d'avoir un seul opérateur appuyé par la municipalité avec un pouvoir de négociation accru »<sup>196</sup>. « Un seul opérateur évitera les chevauchements de responsabilité et la perte d'informations nuisibles au bon fonctionnement du service. Il permettra une meilleure efficacité technique et une plus grande traçabilité de la qualité de l'eau jusqu'au robinet. ... Avoir un seul acteur opérationnel au lieu de 3 actuellement gagne en cohérence, en lisibilité des responsabilités et en réactivité. Il induit aussi un contact plus direct avec le consommateur en prenant mieux en compte ses attentes. ... Un seul opérateur municipal permettra également de mieux défendre les intérêts de Paris dans la perspective d'un Paris Métropole, ..., et une plus grande mutualisation des moyens de production au niveau de Paris Métropole »<sup>197</sup>. Le fait pour une autorité publique de conserver au moins pour partie ou sur une zone territoriale la gestion interne de l'eau apparaît comme la condition pour conserver les capacités de connaissances et d'expertises nécessaires à l'exercice de ses responsabilités d'orientation et de contrôle d'autorité organisatrice<sup>198</sup>.

La remunicipalisation visait aussi à permettre « de faire des économies substantielles et de restituer au public parisien des bénéfices jusque là privatisés »<sup>199</sup>. Elle vise à assurer une économie d'échelle et la mutualisation des fonctions de production et de distribution. Ainsi, le retour à la gestion publique du service de l'eau parisien se traduirait par une économie pour la collectivité de 30 millions d'euros par an, selon les études préalables à la remunicipalisation commandées par la ville<sup>200</sup>.

Elle n'exclut pas l'appel aux compétences du secteur privé, ce qui a été d'ailleurs souligné dès 2007 par le maire de la Ville. En fait, Eau de Paris continue de sous-traiter par des marchés publics certaines activités spécifiques considérées comme étant « non stratégiques » ou pour lesquelles il existe un manque de compétences à l'interne (travaux sur le réseau, nettoyage, gardiennage, etc.).

La gestion publique est présentée comme créant les conditions de la transparence de la gestion, de la maîtrise, du contrôle, de l'orientation du service. « Nous y avons de même gagné en qualité et en transparence » déclarait le maire de Paris en Conseil de Paris du mars 2013. La présence des élus dans les conseils d'exploitation ou d'administration permet un contrôle régulier, une information directe sur la gestion du service. Encore faut-il que l'autorité organisatrice ait la volonté politique d'exercer ses responsabilités, alors qu'« au fil des décennies antérieures, la Ville a graduellement perdu le contrôle sur l'état réel de la distribution et la maîtrise du prix de l'eau »<sup>201</sup>.

Dans le contexte d'une baisse continue de la consommation d'eau, la remunicipalisation n'a pas eu comme objectif de baisser les prix à la hauteur des bénéfices réalisés par les opérateurs privés (sauf la baisse temporaire de 8% pour la part eau portable). Les prix devraient être plus bas, parce qu'un opérateur public ne devrait pas intégrer de bénéfices, de profit, mais seulement être en équilibre<sup>202</sup>. Ainsi, le simple passage en

<sup>196</sup> « L'eau comme bien commun - Un retour sur l'expérience parisienne de remunicipalisation », 23 mars 2011, *loc.cit.*

<sup>197</sup> Anne Le Strat, Conseil de Paris, novembre 2007.

<sup>198</sup> Voir par exemple le mix de modèles de gestion pratiqués à Nantes dans Bauby&Similie (2013).

<sup>199</sup> Sinai (2013), p. 22.

<sup>200</sup> « ... millions d'euros qui seront dégagés mécaniquement par la mise en place de nouveaux statuts et qui seront réinvestis dans la distribution » cf. Réunion du Conseil de Paris, 2008.

<sup>201</sup> Sinai (2013), p. 21.

<sup>202</sup> Selon les instructions comptables, tous les services d'eau de plus de 3 000 habitants doivent équilibrer leur budget sans contribution du/au budget général des collectivités. Cette règle concerne moins de 20% du nombre des services communaux.

gestion publique pouvait conduire automatiquement à une baisse de prix équivalent aux bénéfiques précédents des délégataires. S'il y a des bénéfiques, ils sont réinvestis dans l'exploitation du service. De plus, le statut d'EPIC apporte des économies pour l'opérateur du fait de l'exonération de la régie municipale de la taxe professionnelle et de l'impôt sur les sociétés. En termes de prix, à Paris c'est davantage la maîtrise de la hausse des prix qui est poursuivie, le paiement du service de l'eau à son « juste coût »<sup>203</sup>, ainsi que le réinvestissement « des gains économiques importants permis par la réforme »<sup>204</sup> dans le service d'eau et la transparence financière. L'augmentation du chiffre d'affaires n'est pas affirmée comme prioritaire, le profit n'est pas la raison de l'existence de l'EPIC local ce qui permet à la gestion publique d'établir des objectifs et une vision de long terme.

Le rôle des usagers de l'eau dans la gouvernance est censé être assuré par l'intermédiaire de leurs élus et de leurs représentants dans l'Observatoire parisien de l'eau.

Enfin, à l'échelle nationale, la multiplication des opérateurs publics d'eau permettrait de créer des conditions de concurrence dans un marché oligopolistique.

## **Un possible retour en gestion déléguée ?**

En principe, cette solution est envisageable et facile à mettre en œuvre, puisqu'elle relève d'une décision de l'autorité organisatrice, sans qu'il y ait à rompre quelque contrat que ce soit. Un an avant les élections municipales de 2014, la gestion de l'eau n'est pas apparue comme un sujet porteur de la campagne électorale, d'autant que l'eau est devenue « un service invisible », sans enjeu majeur pour la population et que les défis actuels et futurs de l'avenir de l'eau semblent se situer bien au-delà cette unique question<sup>205</sup>. Il est ainsi significatif que dans le dossier de 24 pages de l'hebdomadaire *Le Point* consacré à « ce qui énerve les Parisiens »<sup>206</sup>, pas une seule référence ne soit faite aux questions de l'eau.

Dans l'état actuel des débats et analyses précédant et accompagnant le choix d'un mode de gestion, on peut supposer que les désavantages et avantages des modes de gestion publique ou privée resteraient essentiels.

### **1/ Désavantages du système de gestion publique ?**

En 1984, la décision de délégation du service de distribution d'eau à Paris affirmait surtout le constat d'un rendement faible du service géré jusqu'alors par les services de la ville, donc sur les défauts de la gestion publique.

Selon certaines opinions, ce ne serait pas dans le prix qu'il faut rechercher le principal avantage de la gestion publique. La ville de Paris n'a pas le contrôle de toutes les composantes du prix payé par l'utilisateur final, qu'il s'agisse du prix de l'assainissement, des redevances et taxes. Par ailleurs, dans le contexte d'une baisse des consommations et d'augmentation des exigences de qualité et de traitement des eaux usées, la pression sur le prix est réelle et son augmentation échappe à la volonté de la municipalité seule. D'autres soulignent que la lourdeur des procédures administratives ne permet pas d'assurer une eau de qualité élevée à un prix modéré. De plus, le processus de remunicipalisation, la gestion publique, ont un prix comme cela a pu être le cas à Paris, lorsqu'il a fallu réunir des compétences et expertises permettant d'assumer les responsabilités d'autorité organisatrice, de renégocier les contrats d'affermage, puis de préparer le retour à la gestion publique.

À Paris, la Ville a montré même avant 1984 et pendant la délégation ses difficultés d'assurer le contrôle des opérateurs, ses faibles capacités d'orientation de l'action et le sous-investissement du service alors que la Ville a été toujours en charge des investissements lourds. Quelles seraient les garanties d'une réussite de la gestion publique ? En mars 2012, l'opposition municipale accusait la complexité du contrat d'objectifs et de suivi de ses indicateurs de performance.

### **2/ Avantages du système de gestion déléguée**

Le retour à une gestion déléguée aurait ouvert la possibilité d'une mise en concurrence des opérateurs qui ont déjà négocié des contrats moins profitables pour garder leur place sur le marché français. Mais serait-ce de nature à reformer le marché oligopolistique de l'eau ?

Dans le futur, les besoins d'investissements dans le secteur seront croissants, alors que les recettes du service d'eau par des prix seront en baisse. En France, « le manque de moyens pour remettre à niveau les réseaux collectifs constitue une incitation forte pour les collectivités à passer en délégation »<sup>207</sup>. Or des opérateurs privés de taille possèdent une puissance d'investissement et des capacités de mutualisation des coûts et du personnel plus importantes que celles d'une entreprise publique locale. Ils existent particulièrement au niveau

<sup>203</sup> Les coûts réels de la gestion de l'eau, de la solidarité et de la R&D. Le prix « juste », vu comme accessible *au plus grand nombre*. Sinai (2013), p.33.

<sup>204</sup> Sinai (2013), p. 25.

<sup>205</sup> Le rapport Lesage (2013), p.15-16 constate plus généralement qu'« il n'y a peu de débat national sur l'eau ... Ces débats lorsqu'ils ont lieu, se tiennent de plus en plus souvent dans des cercles restreints où prédominent des approches trop cloisonnées, une défense des structures trop repliées sur elles-mêmes et au langage technique quelque peu hermétique ».

<sup>206</sup> 28 mars 2013.

<sup>207</sup> Godot (2013), p. 6.

des grandes entreprises comme les anciens délégataires qui par leur envergure possèdent des telles capacités de mutualisation des coûts. Ils possèdent aussi une expertise d'exploitation permettant d'assurer le niveau de qualité souhaité.

La gestion privée vise la recherche de l'efficacité économique, qui pourrait profiter au service et à ses usagers par des prix plus bas.

## Enseignements

Dans tous les cas de changement de mode de gestion, un temps d'apprentissage est nécessaire. La remunicipalisation exige l'adaptation et/ou le développement d'une certaine infrastructure et de capacités de gouvernance et de gestion.

Certains experts soulignent les difficultés d'évaluer la performance d'un opérateur de service, aussi bien dans le cas d'une gestion publique que déléguée<sup>208</sup>. Le problème est la réelle capacité pour toute ville de contrôler le rapport qualité-prix offert par son opérateur, que celui-ci soit une compagnie privée ou ses propres services ; le vrai enjeu en France est le manque d'une vraie culture de contrôle : avant de retourner en gestion publique, le contrôle de la Ville sur sa société d'économie mixte et sur les deux opérateurs de distribution était inexistant. Le département d'eau et d'assainissement de la Ville, séparé de la SAGEP, n'a été jamais explicitement mandaté pour contrôler la conformité avec le contrat ; le contrôle était supposé être réalisé par la SAGEP elle-même, alors même si les deux compagnies privées ont détenu des actions dans la SEM<sup>209</sup>. Les résultats d'une gestion (en délégation ou directe) dépendent beaucoup de la maîtrise par la municipalité de ses pouvoirs et responsabilités d'autorité organisatrice, des relations qui s'instituent avec les cocontractants. Pour preuve, dans le cas de la ville de Paris, il a été considéré<sup>210</sup> que les négociations de 2004 ont permis l'amélioration du mode de gestion délégué. Cependant, la possibilité des grands opérateurs privés d'être présents dans des zones géographiques, économiques, culturelles et sectorielles différentes, pourrait être de nature à mieux les équiper en termes d'expertise technique, économique et contractuelle, en termes d'expérience et de capacité financière (y compris la capacité de partager les ressources). Tous ces aspects constituent des avantages dans la relation avec les collectivités locales, mais portent en même temps les conditions d'asymétries dans les relations avec les autorités publiques et les usagers. Les opérateurs, qui bénéficient souvent d'un monopole territorial et temporel, peuvent utiliser cette asymétrie pour obtenir une forte rentabilité. D'autre part, la multiplicité des acteurs impliqués dans la gouvernance des services locaux de base et, en particulier, la faible capacité politique, administrative et technique des autorités publiques, peuvent amplifier les problèmes de contrôle. Dans certains cas, en particulier dans le cadre des contrats de délégation à long terme, les autorités publiques peuvent même « abandonner » les services délégués, considérant qu'ils ne sont plus (ou agissant comme s'ils n'étaient plus) responsables. Mais un monopole public temporel illimité peut aussi conduire à l'existence des rentes utilisées par l'entité concernée ou son personnel, ou pour d'autres objectifs que le service public. Dans tous les cas, les autorités publiques devraient maintenir un certain degré de connaissance et d'expertise interne.

Les enjeux d'avenir ne se limitent plus au choix du mode de gestion mais s'inscrivent dans une échelle plus large de gouvernance de l'ensemble du cycle de l'eau et de toutes les politiques publiques qui interfèrent avec ce secteur, à tous les niveaux (santé, environnement, agriculture, industrie, etc.). L'enjeu émergent semble être davantage celui de la gouvernance multi-niveaux au niveau métropolitain, que le débat public-privé<sup>211</sup>.

Se trouve ainsi posée la question de la réalisation du projet du « Grand Paris » et de la création d'une « métropole », comme il en existe, on l'a vu, dans le domaine de l'assainissement. Dans ce périmètre, actuellement, Paris est l'une des rares municipalités à avoir opté pour la gestion publique. Le SEDIF, qui regroupe la grande majorité des communes de banlieue parisienne (149 communes), a renouvelé au 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour douze ans un contrat de délégation avec Véolia. Comment mettre en relation les différents territoires ? Faut-il une intégration (un « Grand Paris de l'eau » ?) ? Pour quelles composantes du cycle de l'eau ? Quelles synergies à construire ? Comment intégrer la question de la surcapacité de production à une échelle pas seulement parisienne mais régionale ? Dans un tel cadre nouveau, la remunicipalisation va être confrontée à plusieurs enjeux essentiels. Comment manager la réduction de la consommation, qui amène une diminution des recettes de l'EPIC, sans que les coûts puissent être aisément réduits ? Une des hypothèses consisterait à vendre de l'eau aux communes limitrophes ; mais celles-ci sont pour l'essentiel regroupées au sein du SEDIF. L'avenir de l'eau à Paris peut-il rester de la seule compétence de la Ville de Paris, alors que la ressource provient de zones fort éloignées, qui impliquent des politiques de protection de la ressource, que l'on parle du « grand Paris » et que la loi vient de créer une métropole ? Celle-ci pourrait se voir dotée de la compétence eau, ainsi que de l'assainissement, déjà organisé au niveau supra-communal. Dès lors, un scénario possible d'avenir pourrait conduire à terme à englober l'eau à Paris au sein du SEDIF (ou à les fusionner) et donc à la soumettre au même type de management, ce qui pourrait conduire à la dissolution de

<sup>208</sup> Barraqué (2012), p. 903.

<sup>209</sup> *Idem*, pp. 911, 912.

<sup>210</sup> Myriam Constantin, adjointe au maire, réunion du Conseil municipal de Paris, décembre 2005.

<sup>211</sup> Barraqué (2012), p. 903.

l'EPIC. La remunicipalisation pourrait alors n'avoir été qu'une parenthèse. Mais il serait également possible de construire un véritable service public à l'échelle de la métropole.

De manière plus générale, les enjeux du nouveau service public de l'eau ne sont plus uniquement ou largement techniques. La nouvelle gouvernance publique place le service au carrefour des enjeux économiques, sociaux, démocratiques et environnementaux « constitutifs du service public de l'eau plus exigeant »<sup>212</sup>.

La remunicipalisation de l'eau à Paris a présenté une forte portée symbolique aussi bien lors des élections municipales de 2008, que plus généralement pour les communes de banlieue parisienne et même au plan international, compte tenu des enjeux mondiaux de l'eau, y compris dans les objectifs du Millénaire. La montée en puissance de la gestion publique pourrait être de nature à établir un nouvel équilibre du rapport des forces entre les opérateurs publics et privés, à remodeler leurs relations<sup>213</sup>, ainsi que d'accroître les responsabilités de l'autorité organisatrice et, en fonction de cela, l'intérêt de l'utilisateur-électeur.

Mais quelles conséquences a eu la remunicipalisation pour les différents acteurs ? On l'a vu, ni la qualité, ni les prix de manière sensible n'ont enregistré de réels changements pour les usagers et utilisateurs, d'autant que n'existent pas de rapports directs entre le service de l'eau et chacun d'eux. L'existence d'un contrat d'objectifs et d'indicateurs précis manifeste à l'évidence un changement sensible par rapport à la situation antérieure. Mais ne s'agit-il pas d'un mouvement plus profond et général, répondant aussi bien aux aspirations à la transparence comme aux règles impulsées au niveau européen ?

Le temps court écoulé depuis la remunicipalisation ne permet pas de prendre toute la mesure des effets de ce processus. Nombre de questions restent ouvertes, d'autres seront posées par les nouveaux objectifs et pratiques. Ainsi, à Paris, il est affirmé qu'« avec la création de la régie s'invente un modèle entrepreneurial, mais aussi un rapport aux usages, à l'urbanité, à l'espace et au temps. La dimension transversale de l'eau interroge le système industriel dans lequel elle s'inscrit. »<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> Cf. Règlement du service public de l'eau à Paris.

<sup>213</sup> Ainsi, en 2012, le Grand Dijon a introduit dans le contrat d'eau et d'assainissement signé avec la Lyonnaise des Eaux une formule visant le partage entre la collectivité et l'opérateur privé des bénéfices excédant un niveau convenu. Voir Chauvot (2012), p. 7.

<sup>214</sup> Sinaï (2013), p. 103.

## Annexe

Annexe V (créé par Décret n°2007-675 du 2 mai 2007 - art. 1 JORF 4 mai 2007)

### LE SERVICE PUBLIC D'EAU POTABLE

Les caractéristiques et les indicateurs mentionnés ci-après sont établis, sauf indication contraire, pour l'exercice ou au 31 décembre de l'exercice concerné par le rapport et pour l'ensemble du territoire pour lequel la collectivité organisatrice du service assure la distribution d'eau.

1° Caractérisation technique du service :

- présentation du territoire desservi ; mode de gestion du service et, s'il y a lieu, date d'échéance du ou des contrats de délégation du service ;
- estimation du nombre d'habitants desservis sur la base de la population totale des communes et de leur population totale majorée définie en application de l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales ;
- nature des ressources utilisées et volumes prélevés sur chaque ressource ; volumes achetés à d'autres services publics d'eau potable ;
- nombre d'abonnements ;
- volumes vendus au cours de l'exercice, en distinguant les volumes vendus aux abonnés domestiques et assimilés et aux autres abonnés ainsi que les volumes vendus à d'autres services publics d'eau potable ;
- linéaire de réseaux de desserte (hors branchements) ;

2° Tarification de l'eau et recettes du service :

- présentation générale des modalités de tarification de l'eau et des frais d'accès au service ; références des délibérations de l'autorité organisatrice du service fixant les tarifs de l'eau et des autres prestations facturées aux abonnés ;
- présentation d'une facture d'eau calculée au 1er janvier de l'année de présentation du rapport et au 1er janvier de l'année précédente, pour une consommation de référence d'un ménage définie par l'INSEE. Cette présentation fait apparaître la rémunération du service public d'eau potable en distinguant, le cas échéant, la part revenant aux collectivités délégantes et celle revenant à l'entreprise délégataire, les redevances et les taxes afférentes au service. Elle fait également apparaître le montant de la facture non proportionnel au volume consommé, en distinguant, le cas échéant, la part revenant aux collectivités délégantes et celle revenant aux entreprises délégataires. Pour chacun des éléments ayant connu une évolution depuis l'année précédente, le rapport présente les éléments explicatifs ;
- montants des recettes liées à la facturation du prix de l'eau ainsi que des autres recettes d'exploitation provenant notamment des ventes d'eau à d'autres services publics d'eau potable et de contributions exceptionnelles du budget général.

3° Indicateurs de performance :

- données relatives à la qualité des eaux distribuées recueillies dans le cadre du contrôle sanitaire mentionné à l'article R. 1321-15 du code de la santé publique et taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne la microbiologie et les paramètres physico-chimiques ;
- indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable ;
- rendement du réseau de distribution ;
- indice linéaire des volumes non comptés ;
- indice linéaire de pertes en réseau ;
- taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable ;
- indice d'avancement de la protection de la ressource en eau.

Les rapports soumis à l'examen de la commission consultative des services publics locaux en application de l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales présentent en outre les éléments suivants :

- taux d'occurrence des interruptions de service non programmées ;
- délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés défini par le service et taux de respect de ce délai ;
- durée d'extinction de la dette de la collectivité ;
- taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente ;
- existence d'un dispositif de mémorisation des réclamations écrites reçues ; taux de réclamations.

4° Financement des investissements

- montants financiers des travaux engagés pendant le dernier exercice budgétaire ; montants des subventions de collectivités ou d'organismes publics et des contributions du budget général pour le financement de ces travaux ;

- nombre et pourcentage de branchements publics en plomb supprimés ou modifiés ; pourcentage de branchements publics en plomb restant à modifier ou à supprimer au 1er janvier de l'année de présentation du rapport ;
- encours de la dette et montant de l'annuité de remboursement de la dette au cours du dernier exercice, en identifiant remboursement du capital et intérêts ;
- montant des amortissements réalisés par la collectivité organisatrice du service ;
- présentation des projets à l'étude en vue d'améliorer la qualité du service à l'usager et les performances environnementales du service ; montants prévisionnels des travaux ;
- présentation des programmes pluriannuels de travaux adoptés par l'assemblée délibérante au cours du dernier exercice.

5° Actions de solidarité et de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau :

- montants des abandons de créance ou des versements à un fonds de solidarité au titre de l'aide au paiement des factures d'eau des personnes en situation de précarité en application de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ; nombre de demandes reçues ;
- descriptifs et montants financiers des opérations de coopération décentralisée conduites en application de l'article L. 1115-1-1 du code général des collectivités territoriales.

## Bibliographie sélective

### Monographies, études, articles.

Laurence Albert, « Le plan de Paris pour mieux gérer son eau », Les Echos n° 21147 du 19 mars 2012, [http://www.lesechos.fr/19/03/2012/LesEchos/21147-022-ECH\\_le-plan-de-paris-pour-mieux-gerer-son-eau.htm](http://www.lesechos.fr/19/03/2012/LesEchos/21147-022-ECH_le-plan-de-paris-pour-mieux-gerer-son-eau.htm)

APUR, *Etude sur le devenir du réseau d'eau non potable. Partie 1 : Analyse et diagnostic*, décembre 2010.

Bernard Barraqué, « Return of drinking water supply in Paris to public control », dans *Water Policy* 14 (2012).

Bernard Barraqué, « Abonnements individuels à l'eau en appartements à Paris : éclairages international et national », dans la Revue Flux, 76-77 (2) 2009.

Pierre Bauby, Mihaela M. Similie, chapitre "Europe" dans UCLG (ed.), *L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde*, Bruylant, 2014.

Pierre Bauby, « Local services of general economic interest in Europe. Water services: What are the challenges? », dans *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 83, N° 4, December 2012, Ciriec International, Willey-Blackwell.

Pierre Bauby, *Service public. Services publics*, La Documentation Française, Paris 2011.

Pierre Bauby, « Les deux 'majors' françaises de l'eau : une 'valse à trois temps' (intégration, internalisation, environnement) », Graciela Schneier-Madanes (dir.), *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, La Découverte, 2010.

Pierre Bauby, "The French System of Water Services", CIRIEC Working Paper n° 2009/03. [http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING\\_PAPERS/WP09-03.pdf](http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP09-03.pdf)

Pierre Bauby, Sylvie Lupton, Euromarket Work Package 4 (Phase 2), Report France – Analysis of the legislation and emerging regulation at the EU country level, 2004.

Pierre Bauby, *Reconstruire l'action publique*, Syros, 1998.

Guillem Caneva, Laetitia Guérin-Schneider, Sylvain Rotillon, « Les indicateurs de performance en France : avancement et perspectives ouvertes par l'Observatoire SISPEA », dans Pierre-Alain Roche, Solène Le Fur, Guillem Caneva (coord.), *Améliorer la performance des services publics d'eau et d'assainissement*, 2012.

Myriam Chauvot, « Contrat sur l'eau : le Grand Dijon prendra sa part des bénéfices dégagés par la Lyonnaise » dans Les Echos, n° 21097 du 9 janvier 2012

Henri Coing, "Nuevos desafíos en la gestión municipal des agua. El caso de Paris", *Ciudades*, n° 99, July-September 2013, RNIU, Puebla Mexico.

Raphaël Demouliere *et al.*, Rapport FPE2/BIPE, « Les services d'eau et d'assainissement en France. Données économiques, sociales et environnementales, 5<sup>ème</sup> édition, mars 2013, [http://www.fp2e.org/userfiles/files/publication/etudes/Etude%20FP2E-BIPE%202012\\_FR.pdf](http://www.fp2e.org/userfiles/files/publication/etudes/Etude%20FP2E-BIPE%202012_FR.pdf)

Stéphane Duroy, *La distribution d'eau potable en France. Contribution à l'étude d'un service public local*, LGDJ, Paris, 1996.

EUREAU Statistics, *Overview on Water and Wastewater in Europe (2008)*, Bruxelles, 2009.

Agathe Euzen, « Vers une décentralisation de la gestion de l'eau froide en habitat collectif : la question de la généralisation du comptage individuel à Paris », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Dossiers, Séminaire de recherche du GDR Rés-Eau-Ville (CNRS 2524) "L'eau à la rencontre des territoires", Montpellier, France, 27-28 et 29 mai 2004, mis en ligne le 15 octobre 2004. URL : <http://cybergeo.revues.org/1306>.

Fédération des Maires des Villes Moyennes en partenariat avec SAUR, *La tarification de l'eau*, février 2011.

A. Garrigues, « Lutttes d'influence avant la construction d'un Grand Paris de l'eau » dans La Gazette des communes, 21 janvier 2013, <http://www.lagazettedescommunes.com/151520/lutttes-dinfluence-avant-la-construction-dun-grand-paris-de-leau/>

Clélia Godot, Centre d'analyse stratégique, Notre d'analyse n° 326, « Pour une gestion durable de l'eau en France », avril 2013.

Jean-Pierre Grand, député, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi (n° 2352) relatif aux concessions d'aménagement*, n° 2404, Assemblée nationale, 22 juin 2005.

Laetitia Guérin-Schneider, L. Breuil, Fr. Bonnet, « Dix ans de loi Sapin dans les services d'eau et d'assainissement : évolutions et perspectives du modèle de délégation à la française », *Responsabilité et environnement*, n°31, juillet 2003.

Laetitia Guérin-Schneider, *Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France*, Thèse de doctorat, 11 mai 2001, ENGREF.

David Hall, Emanuele Lobina, *Private to Public: International Lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France*, August 2001, [www.psimu.org](http://www.psimu.org)

Le Strat, Anne, Discussion. "The remunicipalization of Paris's water supply service: a successful reform", dans *Water Policy* 16:1 (2014), pp. 197-204.

Fabien Locher et Raphaëlle Marx, entretiens avec Claude Danglot et Anne Le Strat, *L'eau comme bien commun ? Un retour sur l'expérience parisienne de remunicipalisation*, dans la Revue Contretemps, 23 mars 2011, <http://www.contretemps.eu/interviews/leau-comme-bien-commun-retour-sur-lexp%C3%A9rience-parisienne-remunicipalisation>

FP2E (Fédération professionnelle des entreprises de l'eau), La lettre *Aquae*, N° 46, numéro spécial Congrès des maires, Dossier « Contrat de Paris : bilan exemplaire des entreprises de l'eau », Novembre 2009.

Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU), *Nourrir 12 millions de Franciliens*, 2011, IAU, Paris. [www.iauidf.fr/fileadmin/Etudes/etude\\_787/NR\\_535.pdf](http://www.iauidf.fr/fileadmin/Etudes/etude_787/NR_535.pdf)

Marc Laimé, *Le lobby de l'eau. Pourquoi la gauche noie ses réformes*, Les Editions Nouvelles François Bourin, Paris, 2014.

Marc Laimé, b, « Et l'eau Madame Royal », *Le Nouvel Observateur*, 19 juin 2014, n° 2589, p. 36.

Marc Laimé, *Paris va éjecter Véolia et Suez de la SEM Eau de Paris*, 22 mars 2007, <http://www.eauxglacees.com/Paris-va-ejecter-Veolia-et-la-Suez>

Ghislain de Marsily, dans *Les cahiers de l'eau – Valeur et prix de l'eau dans le 21<sup>ème</sup> siècle*, édité par Lyonnaise des eaux, septembre 2010.

Christelle Pezon, « Public-Private Partnership in courts: The rise and fall of concessions to supply drinking water in France (1875-1928), dans Bernard Barraqué, *Urban Water Conflicts*, UNESCO Publishing, CRC Press, 2011.

Martin Pigeon, "Une eau publique pour Paris : Symbolism and Success in the Heartland of Private Water", in M. Pigeon et al., *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*, Transnational Institute, Amsterdam, 2012.

Agnes Sinaï, *L'eau à Paris, retour vers le public*, publié par Eau de Paris, juillet 2013.

Pierre Erik Spitz, « L'administration parisienne de la noblesse d'État à l'entreprise de services », dans la Revue Pouvoirs, 2004/3 (n° 100), Le Seuil <http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2004-3-page-115.htm>

Yvan Stéfanovitch, *L'empire de l'eau : Suez, Bouygues et Vivendi, Argent, Politique et Goût du Secret*, Ramsay, 2005.

Suez Environnement, *Water Stories – Paris. Contrat d'affermage. Distribution d'eau potable*, 2013.

Lao Tseu, « L'eau en France, un état des lieux », dans *Les cahiers de l'eau – Valeur et prix de l'eau dans le 21<sup>ème</sup> siècle*, édité par Lyonnaise des eaux, septembre 2010.

Joyce Valdovinos, « The remunicipalisation of Parisian water services: new challenges for local authorities and policy implications », in *Water International*, 2012, 37:2, pp. 107-120

## Communiqués, documents et rapports publics

Bertrand Delanoë, *Pour une gestion citoyenne et durable de l'eau à Paris*. Communication de M. le Maire de Paris 37-2001, DPE 147, 19 Novembre. Paris, Mairie de Paris.

Chambre régionale des comptes sur la gestion de la production et de la distribution de l'eau potable et non potable à Paris, septembre 2009 <http://www.ccomptes.fr/index.php/Publications/Publications/Commune-Paris>.

Chambre régionale des comptes, *Observations sur la gestion de la production et de la distribution de l'eau potable et non potable à Paris*, 7 septembre 2000. <http://www.ccomptes.fr/index.php/Publications/Publications/Commune-Paris>

Conseil de la Ville de Paris – débats et délibérations (1996-février 2013)

Conseil d'Etat, Rapport Public 2010 « L'eau et son droit », <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000255/0000.pdf>

Patrick du Fau de Lamothe, *Observations sur les résultats des distributeurs de l'eau potable et non potable et leur contrôle par la Ville*, août 2007.

Eau de Paris, Rapports annuels d'activités (2009-2012)

Michel Lesage, *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France*, Rapport au Premier-ministre, juin 2013.

Anne-Marie Levrault (coord.), *Evaluation de la politique de l'eau. Rapport d'analyse*, juin 2013.

Mairie de Paris, Service technique de l'eau et de l'assainissement, *Rapports annuels sur le prix et la qualité des services d'eau potable et d'assainissement (2008-2012)*

Mairie de Paris, Inspection générale, Rapport « Le contrôle par la Ville de Paris de la filière eau (production-distribution) », juin 2003.

Isabelle Monteils, Pierre Rathouis, *Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous*, Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable, juillet 2011.

Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, *Panorama des services et de leurs performances*, Annexe 6, février 2012, <http://urbamet.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Cdu/0244/Cdu-0244521/observatoire.pdf>

Observatoire Parisien de l'Eau – comptes-rendus de réunion (2006-2013)

Ville de Paris, *Gestion du service commercial des Eaux de Paris*. Fascicule 0 : Synthèse et conclusions, Octobre. Paris, octobre 2003.

## Liste d'entretiens

JEAN-DIDIER BERTHAULT, Conseiller de Paris, Conseiller du 17ème arrondissement, Administrateur d'Eau de Paris  
YVES BORIES, Directeur des Systèmes d'information, Lyonnaise des eaux, Suez Environnement  
HENRI COING, sociologue, professeur émérite de l'université Paris XII Val de Marne, Administrateur d'Eau de Paris, Président de l'Observatoire parisien de l'eau  
SEVERINE DINGHEM, Directeur du Centre Opérationnel Seine, Véolia Eau Île-de-France  
BRUNO GODFROY, Directeur Régional Île-de-France, Véolia Eau  
MARC LAIME, Journaliste spécialisé et Conseil sur les politiques publiques de l'eau auprès de collectivités locales  
SYLVAIN ROTILLON, Service technique de l'eau et de l'assainissement de la Ville de Paris  
IGOR SEMO, Direction générale, Lyonnaise des eaux, Suez Environnement  
ANNE LE STRAT, Maire adjointe de la Ville de Paris chargée de l'Eau, de l'Assainissement et de la gestion des canaux et Présidente du Conseil d'administration d'Eau de Paris