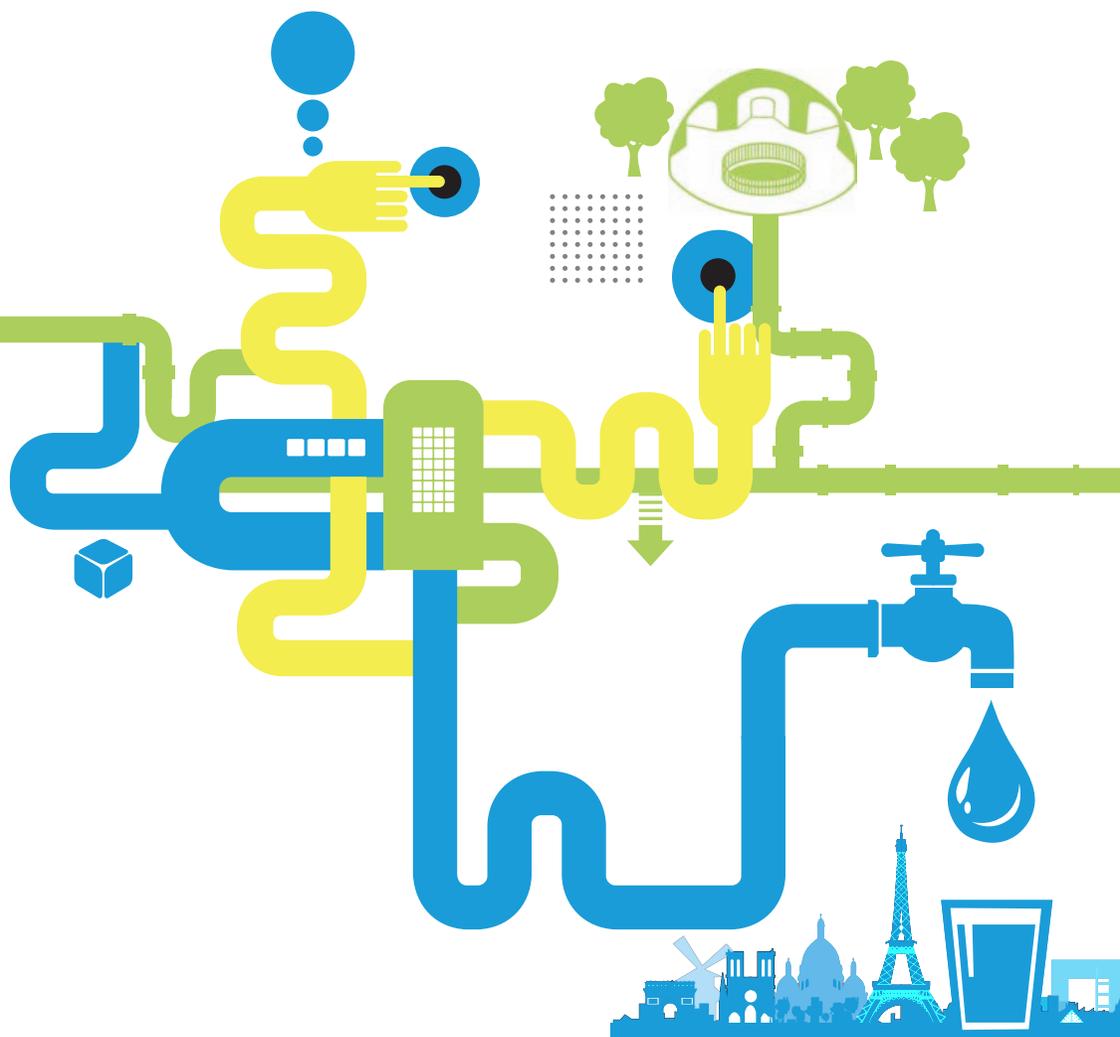


# L'eau à Paris | retour vers le public



L'eau. Un service public

eau  
de Paris



# L'eau à Paris I

## retour vers le public

*Cet ouvrage a été rédigé par Agnès Sinai, journaliste environnementale et auteure, maître de conférences à Sciences Po.*

Juillet 2013  
Publié par



19 rue Neuve Tolbiac  
75013 Paris  
[www.eaudeparis.fr](http://www.eaudeparis.fr)

Conception graphique et mise en page Bleu Ebène

# Table des matières

Préface	7
Introduction : Remunicipaliser au nom de l'intérêt général	8
<b>CHAPITRE 1 : Le service de l'eau à Paris avant 2010</b>	<b>13</b>
2001-2003 : premiers jalons	17
2003-2007 : renégociation des contrats	18
Une garantie de recettes : sous-traitance sans mise en concurrence, augmentation des tarifs	21
Le tournant de 2007	22
2008-2009 : la remunicipalisation en marche	22
1 <sup>er</sup> janvier 2010 : la distribution intègre la régie	25
Le gel du prix de l'eau	27
<b>CHAPITRE 2 : La phase de transition : bascule humaine, technique et juridique</b>	<b>31</b>
La préparation : une mue concertée	32
Au plan juridique : le choix de la régie « autonome »	35
La transmission du patrimoine, de la SEM à la régie	36
Un parcours complexe	37
Des premières négociations sur les transferts de personnels	38
Le changement de normes comptables	39
La bascule des systèmes d'information	44
Le difficile transfert des dossiers techniques stratégiques	47
<b>CHAPITRE 3 : Les implications sociales du passage en régie : dimension humaine de la transition</b>	<b>55</b>
Des réunions organisées sur sites	57
Remunicipalisation et ressources humaines : démarches et freins	59
Des négociations anticipées avec les partenaires sociaux	63
L'intégration des salariés du Centre de recherche, d'expertise et de contrôle des eaux de la Ville de Paris (CRECEP)	65
Des incertitudes jusqu'à la dernière minute	68
Le transfert de provisions sociales	69
Une décision de politique publique	70
La maîtrise des effectifs et de la masse salariale	73

<b>CHAPITRE 4 : Le partage des fruits de la remunicipalisation</b>	<b>77</b>
Pour tous les usagers, une baisse du prix de l'eau de 8%	78
Des actions en faveur des plus démunis	80
Pour garantir l'avenir du service, un niveau d'investissement sanctuarisé et une gestion patrimoniale de long terme	83
Assumer ses responsabilités d'acteur territorial	84
<i>Promouvoir le bio dans la vallée de la Vanne</i>	88
<i>L'enjeu des trames vertes et bleues</i>	89
Un opérateur à la recherche de ressources alternatives	90
<b>CHAPITRE 5 : La gouvernance de l'entreprise refondée dans des valeurs de bien commun</b>	<b>95</b>
Un Conseil d'administration représentant la collectivité et la société civile	96
Le Contrat d'objectifs, « boussole » de l'entreprise	98
L'Observatoire de l'eau, les citoyens au cœur du service public	100
L'ouverture aux associations	101
<b>CHAPITRE 6 : L'invention d'un modèle entrepreneurial d'intérêt public, quelles perspectives ?</b>	<b>103</b>
L'effet ciseaux	104
Un enjeu métropolitain	105
Les perspectives de refondation d'une politique industrielle publique	107
Des coopérations renforcées en France et en Europe : <i>Aqua Publica Europea</i> et France Eau Publique	110
La remunicipalisation parisienne de l'eau comme exemple	112
Vers un modèle d'entreprise d'intérêt général ?	113
Remerciements	115
Lexique	116



# Préface |

Le 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'ensemble du service de l'eau à Paris, des captages jusqu'au robinet, était assuré pour la première fois par un seul et unique opérateur, municipal et public : la régie Eau de Paris. Cette reprise en régie constitue une réelle innovation. Dans un pays qui a vu naître les grandes multinationales de l'eau et s'étendre la délégation de service public au secteur privé parmi les collectivités locales, le défi était de taille. Nombreux furent les opposants et les sceptiques qui, au mieux, pensaient la tâche impossible en regard du poids économique des délégataires privés, mais aussi du caractère symbolique que représentait le cas parisien.

Après un temps d'études et de concertation puis de débats politiques, le Conseil municipal prit la décision, en novembre 2008, d'engager cette réforme importante. Le chemin de la transition ne fut pas simple. Si Paris n'était pas la première collectivité à se lancer dans cette voie, il n'existait pas pour autant de mode d'emploi universel. Dès lors, on expérimenta, on fit jurisprudence sur certains sujets. L'ensemble des équipes d'Eau de Paris, dans la diversité de ses origines et de ses cultures, se mobilisa fortement pour la réussite de ce projet. Aujourd'hui, la transition a abouti.

Grâce à l'implication de tout le personnel, de son Conseil d'administration et des services concernés de la municipalité parisienne, Eau de Paris a pu connaître ce changement structurant et mettre en œuvre les innovations l'accompagnant.

S'il ne s'agit pas ici de se glorifier ni de vouloir faire du prosélytisme, il semble à la fois important et utile de garder la mémoire du travail accompli et des étapes opérationnelles qui ont jalonné cette expérience. Tel est l'objectif que cet ouvrage s'est assigné : retracer le parcours singulier de cette reprise en gestion publique au nom de l'intérêt général et de la préservation d'un bien si commun et si précieux.

Anne Le Strat  
Présidente d'Eau de Paris

# Introduction

## Remunicipaliser au nom de l'intérêt général

Remunicipalisation... même si le mot n'est pas facile à prononcer, il porte l'énergie de la citoyenneté, véhicule une dimension d'optimisme et de valeurs partagées, à rebours de l'individualisme ambiant. La remunicipalisation de l'eau à Paris est plus qu'un processus technique. Elle symbolise l'attachement des Parisiens au bien commun vital qu'est l'eau. Elle est emblématique d'un mouvement de fond et d'une nouvelle créativité politique autour des biens communs.

S'il est un bien commun par excellence, l'eau en est l'une des incarnations les plus cohérentes : elle mobilise une action collective dans un objectif d'intérêt général, associé au respect des limites écologiques et de la justice sociale. Elle incorpore l'idée d'une construction simultanée d'un bien et d'une communauté. Elle mobilise les critères de gouvernance chers à la politologue américaine Elinor Ostrom, Prix Nobel d'économie pour ses travaux sur la gouvernance des biens communs : prise de décision participative, complémentarité des acteurs, fonctionnement en réseau n'excluant pas la collaboration tant publique que privée, mécanismes de résolution des conflits, respect des ressources naturelles.

Sous le signe de cette transversalité, le service de l'eau à Paris connaît un tournant philosophique : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, à l'issue d'une série d'étapes de transition, il est passé d'une organisation fragmentée qui générait des dividendes pour les actionnaires privés, à un ensemble de vocations politiques, sociales et écologiques bien plus vaste. L'heure n'est plus à l'engouement pour les politiques de privatisation et de libéralisation des services. Si celles-ci continuent de prévaloir en France, où la gestion déléguée par voie de concession ou d'affermage<sup>1</sup> couvre encore

---

1. Voir lexicque en fin d'ouvrage.

aujourd'hui 66% de la population, d'autres pays tels que l'Allemagne, la Belgique, la Norvège, les Pays-Bas ont conservé dans le giron public la quasi-totalité de la gestion du service de l'eau. En Suisse, la République et Canton de Genève est allée jusqu'à inscrire le principe de la gestion publique de l'eau dans son projet de Constitution<sup>2</sup>. En Italie, lors du référendum du 13 juin 2011, les électeurs ont refusé la privatisation de l'eau dans leur pays. Nombre de municipalités ont repris leurs services d'eau en gestion directe.

La question de l'eau semble se poser un peu partout dans le monde. En Europe de l'Est, hausses des tarifs et surfacturations ont entraîné de nouveaux cas de remunicipalisation à Pecs et à Budapest (Hongrie)<sup>3</sup>. En Asie, la Malaisie a renationalisé ses systèmes d'eau après avoir fait de même pour ses systèmes d'assainissement il y a quelques années. La capitale indonésienne, Jakarta, se plaint de la flambée du prix de l'eau, tandis que le contrat de Manille (Philippines) fait l'objet de contentieux. Quant à l'Amérique latine, elle défraye la chronique avec des remunicipalisations emblématiques en Argentine, en Bolivie, et en Colombie. En Uruguay, une réforme constitutionnelle, soutenue par les citoyens uruguayens, a interdit la privatisation des services de l'eau et posé les jalons d'une gestion de l'eau durable et participative. L'Amérique du Nord est un laboratoire intéressant, avec à la fois des remunicipalisations et l'expérimentation par le secteur privé de nouvelles formes de contrats prévoyant des clauses de responsabilité environnementale et le plafonnement des facturations. En Afrique, les privatisations sont en échec, et des pressions se font jour sur les contrats restants. La situation est plus contrastée au Maghreb<sup>4</sup>.

---

2. Projet de Constitution de la République et Canton de Genève adopté par l'Assemblée constituante le 31 mai 2012, [http://www.ge.ch/constituante/doc/Projet\\_de\\_constitution\\_version\\_finale\\_190612\\_A4.pdf](http://www.ge.ch/constituante/doc/Projet_de_constitution_version_finale_190612_A4.pdf)

3. Ces exemples et les suivants sont tirés de : *Water Remunicipalisation Tracker*

<http://www.remunicipalisation.org>  
4. *Water Remunicipalisation Tracker* : <http://www.remunicipalisation.org/>

Les raisons d'un retour en régie pour les collectivités qui le choisissent sont diverses : choix politique, cohérence des modes de gestion, conséquences de résiliation de contrat, contentieux avec le délégataire, absence de concurrence... Volonté de transparence, maîtrise du prix et de la qualité du service sont recherchées. Pourquoi remunicipaliser ? D'abord en raison des coûts : en régime privé, aux coûts de fonctionnement s'ajoutent les coûts des dividendes versés aux actionnaires privés, les marges en cascade générées par les systèmes de sous-traitance aux filiales et les transferts financiers visant à alimenter d'autres activités de ces multinationales. Dans certains pays, les promesses d'investissements n'ont pas toujours été tenues, et des hausses tarifaires importantes peuvent exclure du service les populations les plus pauvres. La gestion est peu transparente, ni responsable politiquement en raison d'une certaine opacité financière, de contrats couverts par des clauses dissimulées, de l'extraction de profits trop importants du système, d'une responsabilité démocratique faible ou absente (moyens de supervision des élus très limités, usagers non associés à la gestion...)<sup>5</sup>.

Les motifs d'une remunicipalisation sont donc multiples. Il peut s'agir de campagnes citoyennes de masse, comme c'est le cas dans les pays en développement, ou dans des capitales européennes telles que Berlin. Les associations et les syndicats peuvent jouer un rôle. En Europe, la contestation de la légalité des contrats et des contre-expertises économiques, adossées à des campagnes de presse, peuvent catalyser le retour au service public géré par les communes. La remunicipalisation se fait à plusieurs échelles : soit à l'échelle communautaire, soit municipale, comme en France et aux Etats-Unis, soit régionale, comme dans les provinces de Buenos Aires et Santa Fe en Argentine, soit nationale, comme en Uruguay et au Mali. Pour être un véritable « bien public », l'eau doit être considérée comme un « bien commun », ce qui permet de répondre aussi bien aux exigences de justice sociale qu'à

---

5. Martin Pigeon, David A. Mac Donald, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto, Remunicipalisation. *Putting Water Back into Public Hands*, Transnational Institute, Amsterdam, mars 2012.

celles de gestion durable de la ressource. Dans la région de Valence, en Espagne, le « tribunal des eaux » est une structure d'arbitrage traditionnelle mise en place il y a plus de mille ans. Elle continue de fonctionner au sein de communautés d'irrigants. Vers 960, le Calife de Cordoue eut l'idée de créer une instance capable d'organiser et réglementer la production de l'eau. Chaque semaine, des juges, choisis et élus parmi les exploitants agricoles, se réunissent sur le parvis de la cathédrale pour arbitrer les litiges entre agriculteurs au sujet de la répartition des eaux de la rivière Turia. Il s'agit d'un modèle de compromis institutionnalisé qui a permis de pacifier la gestion de la ressource. Car invoquer la gestion publique et l'eau comme bien public ne suffit pas si l'autorité politique et l'administration ne sont pas elles-mêmes démocratiques et si les citoyens ne sont pas impliqués de près dans sa gestion, au moins autant que la structure technique chargée de la gestion du service<sup>6</sup>.

---

6. Revue *Passerelle*, n°2, « Les biens communs, modèles de gestion des ressources naturelles », mai 2010.

En France, la pression s'est nettement accrue sur les marges des opérateurs privés dans un contexte de renégociation de contrats (Toulouse, Bordeaux, Lille, SEDIF...) et de visibilité accrue de la problématique. Quelques cas de remunicipalisation très symboliques, comme Grenoble après l'affaire Carignon, ont marqué l'actualité. Et, à Paris, il s'est avéré que le passage en régie était source d'économies pour la municipalité, estimées à quelque 35 à 40 millions d'euros par an. La reprise du contrôle sur l'ensemble de la filière, de la production à la distribution en passant par la facturation et la relation avec les usagers, a procuré des économies d'échelle et permis de gagner en efficacité. La régie devient assemblage d'une diversité de métiers. Une culture d'entreprise citoyenne s'invente. Ce changement de focale donne lieu à une nouvelle philosophie du service de l'eau : le fait que cette ressource vitale ne soit plus seulement un bien marchand laisse le champ à l'opérateur pour valoriser des objectifs sociaux et environnementaux dans une vision globale et de long terme.

Trois années après la mise en œuvre de l'opérateur unique, Eau de Paris se propose, dans le présent ouvrage, de retracer les grandes étapes et les principaux enjeux de la remunicipalisation du service de l'eau, depuis les premières approches jusqu'au fonctionnement actuel, permettant de consigner l'expérience acquise dans la construction et la réalisation de la régie.

## Le service de l'eau à Paris avant 2010

**A**vant 1985, la production et la distribution d'eau à Paris étaient gérées par un service municipal. Seule la gestion commerciale était déléguée à la Compagnie générale des eaux (CGE). La décision est prise, en 1984, de privatiser la distribution de l'eau en confiant la gestion à deux entreprises privées. Le service de l'eau nécessite à l'époque des investissements importants, le réseau ayant été insuffisamment entretenu par le passé. La délégation à deux grands groupes concurrents, l'un sur la rive droite, l'autre sur la rive gauche, repose sur l'idée de créer une émulation entre ces derniers afin de stimuler efficacement la remise en état du réseau. Le 1<sup>er</sup> janvier 1985, des contrats d'affermage de vingt-cinq ans ont ainsi été conclus avec la Compagnie des Eaux de Paris - CEP (groupe Veolia, ex-Vivendi, ex-Générale des Eaux) pour la distribution d'eau en rive droite de la Seine, et avec la société Parisienne des Eaux (groupe Suez, ex-Lyonnaise des Eaux) pour la distribution d'eau en rive gauche. La gestion administrative et commerciale du service a été confiée au Groupement d'intérêt économique (GIE)<sup>7</sup> constitué par les deux entreprises. Lors de la passation des contrats de délégation aux distributeurs, fin 1984, la Générale des eaux qui a une compétence de facturation, qu'elle exerce à Paris depuis la mise en place du service de l'eau, dans les années 1850, a proposé à la Lyonnaise de continuer à assurer la facturation pour leurs deux filiales parisiennes. Ce montage a été formalisé par la création du GIE en question, composé d'un responsable et d'un adjoint, mais qui n'était en réalité qu'une coquille vide, le travail de facturation du service étant de *facto* assuré par la CGE<sup>8</sup>.

Puis, c'est au tour de la production d'être soustraite au service municipal et d'être confiée à une société d'économie mixte (SEM). Le 30 janvier 1987, un contrat de concession de vingt-cinq ans est conclu avec la Société anonyme de gestion des eaux de Paris (SAGEP) – société d'économie mixte créée pour l'occasion – dont le capital est partagé entre la Ville (70%), la Compa-

7. Voir lexique en fin d'ouvrage.

8. Inspection générale de la Mairie de Paris, *Le contrôle par la Ville de Paris de sa filière eau (production-distribution)*, juin 2003.

gnie générale des eaux (CGE) (14%), la Lyonnaise-Suez (14%), et quatre actionnaires municipaux (2%). Outre la production et le transport d'eau potable et non potable, la SAGEP a également pour mission le suivi et le contrôle des deux distributeurs<sup>9</sup>. Elle est administrée par un Conseil d'administration de dix membres dont sept représentants du Conseil de Paris. Ce montage n'offre pas toutes les garanties d'un contrôle efficace de la distribution par la collectivité, qui s'en décharge auprès de la SAGEP au capital de laquelle se retrouvent ces mêmes distributeurs, placés de fait en situation de juge et partie. En effet, même si la Ville de Paris conserve la majorité au capital de la SAGEP, ses orientations font l'objet de délibérations auxquelles les distributeurs participent, avec un poids important au Conseil d'administration.

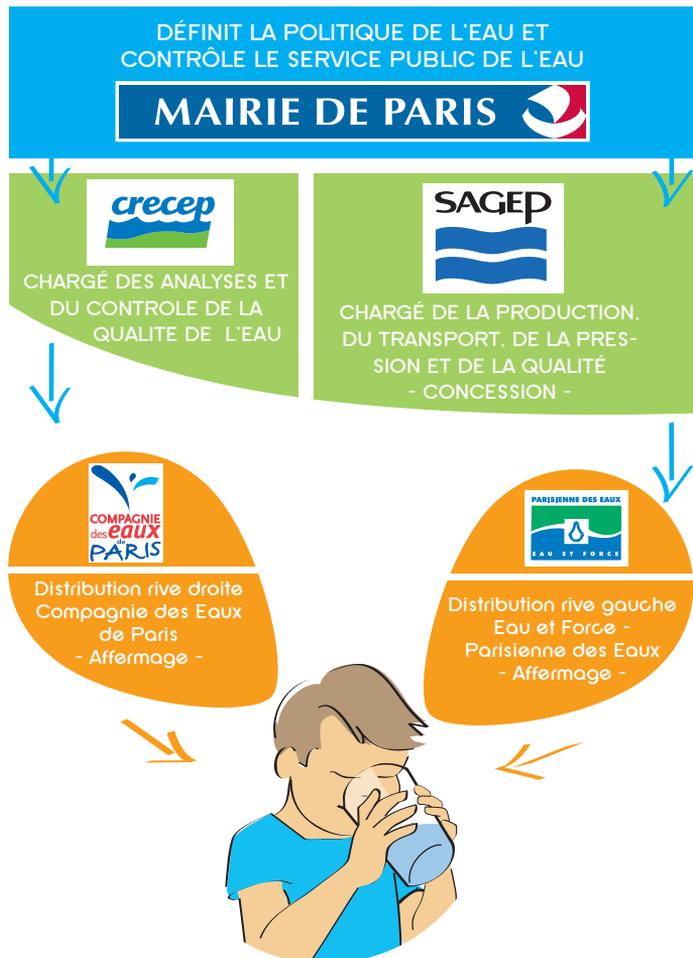
---

9. Voir lexique en fin d'ouvrage.

Morcelée, l'eau de Paris est alors un marché qui se partage entre quatre acteurs : la Compagnie des Eaux de Paris (CEP) pour la distribution de l'eau sur la rive droite, la société Parisienne des Eaux sur la rive gauche, la SAGEP, société d'économie mixte de la Ville de Paris pour la production de l'eau, et le Centre de recherche, d'expertise et de contrôle des eaux de la Ville de Paris (CRECEP) qui assure les analyses au titre du contrôle sanitaire de l'eau pour le compte du Ministère de la santé. Les distributeurs ont en charge certains des réservoirs, et les canalisations de distribution d'eau, hors les conduites structurantes. La SAGEP intervient pour sa part sur les travaux de construction et d'extension dans les Zones d'aménagement concerté (ZAC), ou les travaux touchant aux structures des ouvrages. Les distributeurs conduisent les travaux sur le réseau parisien, les extensions hors ZAC et les branchements, avec, à partir de 2003, après la révision des contrats, une obligation sur les branchements en plomb. *« En clair, une goutte d'eau peut à l'époque changer d'opérateur, et donc de responsable, jusqu'à une dizaine de fois entre l'usine où elle a été produite et le robinet du consommateur final. Ce schéma ne permet pas à l'utilisateur d'identifier qui*

*assume la responsabilité du service. Il pèse également sur la maîtrise des coûts, car cet éclatement en plusieurs opérateurs limite les économies d'échelle que permettrait, à l'inverse, une mise en cohérence de la production et de la distribution, sur l'ensemble de la chaîne », analyse Anne Le Strat, présidente d'Eau de Paris.*

## Organisation du service de l'eau en 2007



Les clauses de ces contrats sont, à l'époque, l'objet de critiques. Le 7 septembre 2000, le président de la Chambre régionale des Comptes adresse une lettre au maire de Paris de l'époque. Cette lettre signale des lacunes dans le compte rendu financier de la Compagnie des Eaux de Paris, alors chargée de la distribution de l'eau sur la rive droite de la capitale : « *Sa conformité n'est que partielle puisqu'il ne retrace pas la totalité des opérations financières afférentes à la délégation. Les produits financiers générés par la délégation en sont absents, tandis que, du fait du mécanisme dénommé « garantie de renouvellement », le compte financier ne retrace ni le montant des travaux effectués, ni les reprises sur les provisions constituées.*<sup>10</sup> ». Selon le président de la Chambre régionale des comptes, les déclarations financières de la Compagnie des Eaux de Paris (CEP) ne permettent plus de vérifier l'adéquation entre les provisions constituées, les reprises de ces provisions et les travaux réellement effectués. En outre, la traçabilité des circuits financiers entre la CEP et sa maison mère, Vivendi [devenue Veolia], n'est pas assurée.

Suite à ce courrier, le maire de Paris diligente l'Inspection générale de la Ville de Paris afin de mener un audit de contrôle et de répondre à la question : « *La Ville a-t-elle perdu ou gagné en connaissance de son réseau, en maîtrise du processus de décision et en contrôle de l'ensemble de la filière, en déléguant le service public de fourniture d'eau ?*<sup>11</sup> ». En juin 2003, l'Inspection générale remet son rapport. Parmi les éléments de conclusion, le texte souligne que « *l'absence d'état des lieux, qui aurait dû être réalisé en bonne logique par le service des eaux avant les privatisations, n'a évidemment facilité ni la fixation d'objectifs précis de plans de travaux de rénovation, ni l'évaluation de ce qui a été réellement réalisé et de ce qui reste à faire.* »<sup>12</sup>. L'Inspection générale souligne l'opacité des statuts du GIE qui 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>13</sup>.

---

10. Lettre d'observation au Maire de Paris, du président de la Chambre régionale des comptes, en date du 7 septembre 2000.

11. Inspection générale de la Mairie de Paris, *Le contrôle par la Ville de Paris de sa filière eau (production-distribution)*, juin 2003.

12. Inspection générale de la Mairie de Paris, *Le contrôle par la Ville de Paris de sa filière eau (production-distribution)*, juin 2003.

13. Ibid., p.109.

## 2001-2003 : premiers jalons

14. Communication du Maire de Paris, séance du 19 et du 20 novembre 2001.

En novembre 2001, la Ville crée une commission consultative des usagers du service de l'eau : « *Instaurer la transparence, donner aux citoyens les moyens réels de contrôle sur un bien qui concerne directement leur vie quotidienne, obtenir le meilleur service public au meilleur coût : telles sont les orientations de l'équipe municipale pour les années qui viennent* », annonce le nouveau maire de Paris<sup>14</sup>. La mairie lance un audit d'analyse de la gestion

### Historique des délégations du service de l'eau à Paris |

- En décembre 1984, la distribution de l'eau à Paris est confiée à deux sociétés privées, la Compagnie des Eaux de Paris (CEP) et à la société Parisienne des Eaux, filiales des groupes CGE (Compagnie générale des eaux) et Lyonnaise des eaux, par des contrats de type « affermage ».
- En février 1987, la production et le transport de l'eau de Paris sont délégués à une Société d'économie mixte (SEM), créée à cet effet, la SAGEP.
- Avant 1984, le service commercial était déjà confié à la CGE. Après 1984, lorsque les délégations de la distribution ont été créées, les deux délégataires ont confié la facturation à un Groupement d'intérêt économique (GIE) (créé le 22 juin 1985). En fait, la facturation a été rétrocédée par le GIE à la Compagnie générale des eaux, la société Parisienne des Eaux rémunérant cette dernière pour la facturation de sa délégation sur la rive gauche.
- En 1996, la société Parisienne des Eaux intègre Eau et Force, société en commandite par actions du groupe Lyonnaise des eaux. Elle prend le nom de Eau et Force - Parisienne des Eaux. Et la CEP devient société en commandite par actions du groupe CGE/Vivendi.
- En 1998, la CGE réalise un regroupement de l'ensemble de ses filiales opérant en Ile-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, assure la gestion du GIE.
- La rémunération du GIE est forfaitaire. Décidée par la convention attachée aux statuts du GIE, elle fait l'objet d'une revalorisation annuelle.

du service commercial des eaux de Paris qui conclut que les performances du service de l'eau ne justifient pas des coûts aussi élevés : le coût de revient présenté par les délégataires est supérieur de 25% à 30% par rapport au coût total par abonnés. Ainsi, Eau et Force - Parisienne des Eaux (groupe Suez) déclare 106€ de coût de gestion du service pour 75€ de coûts de revient, et la Compagnie des Eaux de Paris (groupe Générale des Eaux) 116€ de coût de gestion du service pour 87€ de coûts de revient<sup>15</sup>. Selon le cabinet d'audit Service Public 2000, « au terme de cette analyse, nous pouvons dire que le coût économiquement justifié est inférieur de 25% à 30% par rapport au coût de revient présenté par les délégataires. De plus, les comparaisons nationales et internationales que nous avons réalisées montrent que le coût du service commercial de Paris est sensiblement plus élevé que ceux constatés par les services en France (en moyenne 30€) et en Angleterre (en moyenne 55€)<sup>16</sup> ».

En décembre 2003, dans un rapport public sur la gestion de l'eau en France, la Cour des comptes signale un écart croissant entre le montant des provisions pour renouvellement, sorte de prime de risque introduite par les délégataires à Paris à partir de 1997, et le montant des travaux réellement effectués. Quant aux marges, elles sont sous-estimées dans les déclarations des délégataires, et passent du simple au triple, selon le mode de calcul faisant intervenir la valeur ajoutée sur l'activité de distribution<sup>17</sup>.

### 2003-2007 : renégociation des contrats

Profitant de la clause permettant une renégociation en cours de contrat, en 2003, la Ville renégocie avec les deux distributeurs et renforce le pilotage des contrats par la puissance publique. Lors d'une délibération des 15 et 16 décembre 2003, le Conseil de Paris affirme l'objectif de refonder l'organisation et la transparence du service public de l'eau à partir d'un repositionnement central de

---

15. Synthèse du rapport de Service Public 2000, *Gestion du service commercial des eaux de Paris*, novembre 2002.

16. Ibid.

17. Cour des Comptes, *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, Rapport public particulier, décembre 2003.

la Ville, et d'obtenir des réinvestissements massifs dans les délégations. Un budget annexe de l'eau est créé par la Ville et le contrôle de CEP et de EF-PE est transféré à l'administration municipale.

Un compte prévisionnel d'exploitation est désormais annexé au contrat, de même qu'un programme prévisionnel des travaux est intégré aux avenants. Le remplacement des canalisations en plomb, par exemple, doit être entièrement financé par les distributeurs. Ceux-ci acquitteront vingt-huit millions d'euros de redevance d'occupation des égouts, jusque-là versés par la SAGEP. Chacun des deux distributeurs devient responsable sur sa rive du service commercial, des relations avec les usagers, de la gestion des relevés et des compteurs et du recouvrement des redevances. Les distributeurs sont autorisés à développer un dispositif de télérelevé<sup>18</sup> et doivent améliorer le service rendu aux Parisiens. Ce contrat dispose que la Ville de Paris conserve la nue-propriété du système de télérelevé déployé par les délégataires – ce qui sera contesté par les délégataires par la suite. En outre, le GIE de facturation, commun à la CGE et à Suez, est dissout.

---

18. Voir lexique en fin d'ouvrage.

19. Compte rendu sommaire officiel de la Ville de Paris n°12 – lundi 29 décembre 2003 – Séance du conseil de Paris, Conseil Municipal – Lundi 15 et mardi 16 décembre 2003.

Lors de l'examen de cette délibération, la Présidente directrice générale de la SAGEP souligne le caractère très rentable de la distribution de l'eau à Paris : « *La Compagnie des Eaux de Paris a distribué, de 1985 à 2001, pas moins de 56 millions d'euros de dividendes à ses actionnaires, soit 15 fois la valeur initiale du capital et, dans le même temps, la C&P a constitué 22 millions d'euros de capitaux propres et 27 millions d'euros de biens propres*<sup>19</sup> ».

Un modèle privé trouve une grande part de sa motivation dans la rémunération de ses actionnaires. Cela permet la mobilisation des fonds consentis par les actionnaires, mais la rémunération qu'ils en exigent en retour est bien supérieure au coût de l'argent public. Ce sont autant de montants financiers qui sortent du secteur de l'eau

et qui pénalisent le coût du service, d'autant plus que les actionnaires privés cherchent une augmentation régulière de leur rémunération. Cela induit des stratégies d'accumulation de provisions importantes parmi les entreprises de l'eau. Celles-ci tendent à repousser les investissements lourds, et 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. Les bénéfices des distributeurs ont été évalués à partir des déclarations des rapports de leur activité à environ vingt-deux millions d'euros *a minima*, une fois les charges ajustées et les produits financiers pris en compte. Les excédents en fonds de roulement sont élevés, en moyenne de soixante millions d'euros par an entre 2000 et 2006, et sont rémunérés par des placements financiers à des taux avantageux, souligne le rapport conduit par l'avocat Patrick du Fau de Lamothe en 2007<sup>20</sup>.

Les garanties de renouvellement, assurance provisionnée pour la conduite des futurs travaux, sont disproportionnées avec la réalité des coûts des travaux, comme l'a signalé la Cour des comptes en décembre 2003<sup>21</sup>. Autre source de profits non transparents, les frais de structure : pour Suez, on parle de frais généraux et côté Veolia de contribution des services centraux<sup>22</sup>. Quels sont-ils ? A l'évidence, ces données n'ont pas vocation à être rendues publiques par les deux groupes délégataires. En effet, les demandes insistantes de chiffres sur ces points, y compris écrites, de la Présidente directrice générale de la SAGEP, n'ont jamais reçu de réponse. Les achats destinés au service de la distribution de l'eau, investissements comme exploitation, se font dans la plus grande opacité. Alors que, pour la SEM, les achats suivent des procédures publiques et relèvent d'une commission d'appel d'offres composée de représentants de la majorité et de l'opposition municipale, pour les délégataires privés, le choix des prestataires et des entreprises est fait par le délégataire lui-même, selon les règles du commerce privé, sans contrôle et sans explications.

---

20. Rapport de 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.

21. Cour des Comptes, *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, Rapport public particulier, décembre 2003.

22. Rapport de 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.

### Une garantie de recettes : sous-traitance sans mise en concurrence, augmentation des tarifs

Le recours aux délégataires avait une autre conséquence sur l'opacité de la gestion, en particulier de la sous-traitance. Les délégataires ont eu recours, pendant toute la période de leurs contrats, aux entreprises de leur groupe pour la réalisation des prestations qu'ils n'effectuaient pas directement. Il s'agissait de l'ensemble des travaux d'entretien et de réparation ainsi que des travaux de renouvellement ou de rénovation dont ils étaient chargés. Les travaux de remplacement des branchements en plomb ou les travaux d'installation des télérelevés<sup>23</sup> étaient également concernés. Tous ces travaux et prestations ont été commandés de gré à gré en sous-traitance et sans mise en concurrence sur les choix techniques comme sur les prix, aux filiales des grands groupes délégataires. Entrant dans les charges exposées par les distributeurs délégataires, ils font partie du coût de revient du service de l'eau, minimisant la marge apparente du délégataire, alors qu'ils comportent une part significative de marge revenant indirectement au groupe auquel le prestataire est affilié.

23. Relevés de consommation à distance.

24. Contrôle de Gestion Eau de Paris, 11 juillet 2013.

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. Sur trente ans, le prix de l'eau a été multiplié par 4,6, soit, sur la période de 1985 à 2009, une hausse de 289%, dont + 174% pour la part eau potable. Cela représente une augmentation moyenne annuelle de 11,56%, dont 6,95% sur la part eau potable<sup>24</sup>, du fait de la formule d'indexation contractuelle ou d'avenants. Pourquoi de telles hausses ?

L'argument des lourds investissements que requiert la mise aux normes et la modernisation des installations est parfois avancé pour justifier ces augmentations. La municipalité a imposé aux opérateurs de réduire les fuites : celles-ci sont passées de 22% à 3,5% entre 1985 et 2009. Mais cette modernisation du réseau n'explique pas la totalité de

l'augmentation des coûts. Entre 1991 et 1997, alors que les villes françaises de plus de 100 000 habitants, ont, en moyenne, relevé le tarif de l'eau de 51,5%, l'augmentation globale parisienne a été de 89% et, sur la part eau potable, de 27%.<sup>25</sup>

---

25. Ibid.

## Le tournant de 2007

En mars 2007, un vote du Conseil municipal décide que les deux compagnies privées doivent vendre à la Caisse des dépôts les actions qu'elles détenaient dans la SEM. Après trois ans de renégociation avec la municipalité, la CEP (Compagnie des Eaux de Paris) et Eau et Force - Parisienne des Eaux (Suez), sortent de l'actionnariat de la SEM. En mars 2007, les deux distributeurs privés sont ainsi remplacés par un partenaire institutionnel, la Caisse des dépôts et consignations, au sein du capital de la SAGEP. L'objectif est de continuer à clarifier les rôles dans la filière de production et de distribution de l'eau.

Mais le véritable tournant survient le 5 novembre 2007, quand le maire de Paris, lors de sa campagne électorale pour un second mandat municipal, déclare que la distribution de l'eau parisienne deviendrait un service municipal s'il était réélu. Il annonce 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). L'unification et la municipalisation du service de l'eau devaient permettre à la collectivité de faire des économies substantielles et de restituer au public parisien des bénéfices jusque-là privatisés.

## 2008-2009 : la remunicipalisation en marche

A l'issue de l'élection du maire de Paris en mars 2008, la remunicipalisation est confirmée. Par délibération du 24 novembre 2008, le Conseil de Paris conforte la

« Ce schéma, hérité d'une époque déjà ancienne, ne permet pas à l'usager d'identifier clairement qui assume la responsabilité du service. Il pèse également sur la maîtrise des coûts, toutes les études économiques confirmant que cet éclatement en plusieurs opérateurs limite les gains de productivité que permettraient, à l'inverse, une mise en cohérence de la production et de la distribution, sur l'ensemble de la chaîne. »

Communiqué de presse du maire de Paris, 5 novembre 2007.

26. « L'eau à Paris », communiqué de presse du maire de Paris, 5 novembre 2007.

27. Ibid.

28. Ibid.

29. Ibid.

démarche engagée : il décide de ne pas renouveler les contrats qui liaient depuis 1984 la Ville de Paris aux deux sociétés distributrices, CEP - Veolia (rive droite) et EFPE - Suez (rive gauche) : « Cette meilleure rationalité renforcera le rôle de la Ville dans sa mission de contrôle et de pilotage et influera directement sur le niveau des prix proposés aux usagers parisiens. Cette régie serait en effet soumise, vis-à-vis de la Ville, à des obligations contractuelles précises, quant à la qualité du service et à la maîtrise de ses coûts, avec pour objectif la stabilité du prix de l'eau (pour la partie dépendant de la Ville), au moins pendant la prochaine mandature. Il s'agit là d'une condition incontournable pour garantir la performance de ce service, dont je précise qu'il sera soumis à de fortes exigences de management, tout en sachant mobiliser autant que nécessaire les compétences des entreprises privées », annonce le communiqué de presse du maire<sup>26</sup>.

La Ville motive sa décision par sa volonté de créer un opérateur public unique, depuis la protection des nappes aquifères jusqu'au robinet de l'usager, afin de « confier réellement à la collectivité la gestion de ce qui appartient à tous »<sup>27</sup>. Dans cette décision prévaut le souci de « mettre un terme au morcellement »<sup>28</sup> et d'introduire une gestion d'ensemble, afin de maîtriser la hausse du prix de l'eau et d'établir une vision de long terme, mais aussi de clarifier les responsabilités et les coûts<sup>29</sup>.

Un recours juridictionnel contre la délibération du Conseil de Paris a été déposé par deux conseillers de l'opposition municipale devant le tribunal administratif de Paris le 23 janvier 2009. Il porte sur plusieurs points, et notamment sur le fait que les conseillers de Paris n'auraient pas été correctement éclairés avant de prendre leur décision, que les dispositions communautaires en matière de transparence et de concurrence auraient été méconnues, et que le mécanisme de rachat des parts détenues par les

actionnaires minoritaires de la SAGEP en vue de la mise en place de l'établissement public Eau de Paris n'aurait pas été légal. Tous ces arguments ont été rejetés par le tribunal administratif de Paris, qui s'est prononcé le 21 mai 2010. Ainsi, le tribunal a jugé que les conseillers de Paris avaient été suffisamment informés de l'ensemble des enjeux liés à l'absence de nouvelle délégation de service public ainsi qu'au choix du nouveau mode de gestion du service de l'eau, tant sur les objectifs poursuivis, que sur les contraintes juridiques et les enjeux économiques<sup>30</sup>.

De même, le tribunal souligne que la Ville de Paris est parfaitement fondée à confier la gestion du service public de l'eau à Eau de Paris, puisque les collectivités locales sont libres d'organiser leurs services publics. Il n'appartient qu'à elles seules de décider s'il est préférable de déléguer le service à un tiers ou de le gérer en régie. De plus, le tribunal a relevé que la régie Eau de Paris était un établissement public sous le contrôle étroit de la Ville de Paris, au regard, par exemple, de la composition de son Conseil d'administration ou de l'existence d'un Contrat d'objectifs entre la Ville et sa régie venant encadrer son activité. Conformément au droit européen, Eau de Paris n'avait pas à être mise en concurrence.

Pareillement, le mécanisme de rachat des parts des actionnaires minoritaires puis le transfert de l'intégralité du capital social de la SAGEP pour l'attribuer à la régie ont été validés par le juge. Ce recours contre la délibération posant l'acte fondateur de la régie a conduit *in fine* à renforcer la légitimité d'Eau de Paris. Ce jugement n'a d'ailleurs pas fait l'objet d'un appel. Suite à ce recours déposé par l'opposition municipale, il s'agit d'un jugement important qui a permis au tribunal de rappeler les règles de droit en vertu desquelles une remunicipalisation comme celle conduite à Paris est parfaitement justifiée si c'est le choix de la collectivité<sup>31</sup>. Cette jurisprudence apparaît comme fondatrice pour les collectivités souhaitant suivre ce chemin.

---

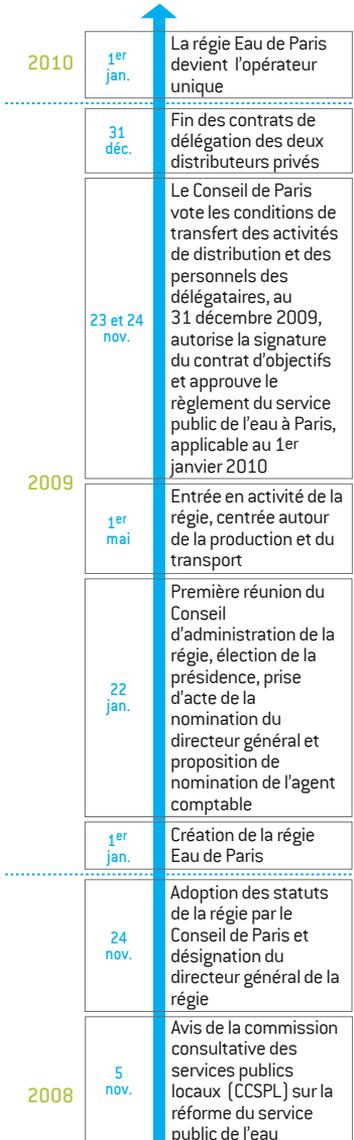
30. Tribunal administratif de Paris, jugement du 7 mai 2010.

31. Tribunal administratif de Paris, jugement du 7 mai 2010.

32. Source : Eau de Paris, direction financière, printemps 2009.

33. Entretien du 3 juin 2013.

## De la délégation à la régie



Au terme de ces débats et rebondissements, l'établissement public local à caractère industriel et commercial (EPIC) doté de l'autonomie financière et de la personnalité morale, dénommé « Eau de Paris » est institué pour la gestion de l'ensemble des activités du service public de l'eau parisien (production, transport, distribution) (*voir encadré chronologique*).

L'ensemble des personnels concernés (environ 830 au total issus de la SEM, du CRECEP, de Veolia et de Suez) seront transférés dans la nouvelle structure, avec maintien de leur contrat de travail et de leur rémunération.

### 1<sup>er</sup> janvier 2010 : la distribution intègre la régie

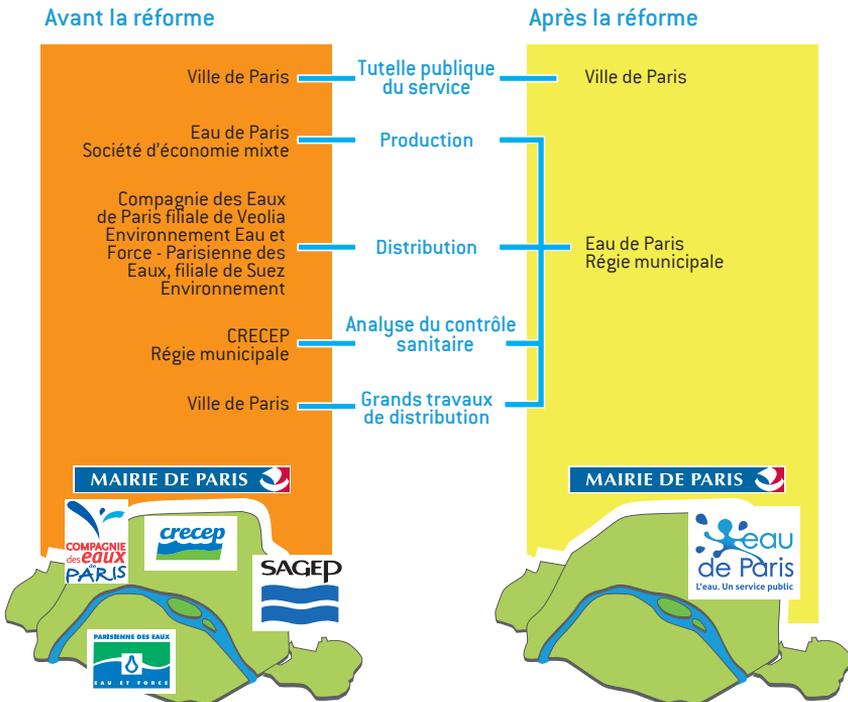
A partir du premier janvier 2010, le service de l'eau à Paris est assuré par un opérateur public unique, Eau de Paris. Les gains économiques importants permis par la réforme sont totalement réinvestis dans le service de l'eau. Les économies totales annuelles, prenant en compte les coûts récurrents de la municipalisation, représentent entre 35 et 40 millions d'euros, avec la réintégration des bénéfices des délégataires, les économies d'exploitation et les économies liées à la fiscalité.<sup>32</sup> Des marchés publics, après une mise en concurrence selon les règles du code des marchés publics, sont passés pour les travaux alors qu'auparavant ils étaient confiés aux filiales des grands groupes. Le passage en comptabilité publique permet la lisibilité des investissements. La transparence financière est totale. « *En régie, l'usager paie le service de l'eau à son juste coût. Ce qui veut dire qu'il n'y a pas de flux financiers qui sortent de la régie, puisqu'il n'y a pas de rémunération des actionnaires, pas de frais de structure extérieure au service : tous les bénéfices du service de l'eau reviennent dans le service. Ce modèle économique est quasi circulaire* », explique la présidente d'Eau de Paris<sup>33</sup>.

## Encadré chronologique |

- Mars 2008, élection du Maire de Paris et confirmation lors du premier conseil de Paris de la remunicipalisation.
- Avis de la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) sur la réforme du service public de l'eau à l'automne 2008.
- Délibération globale et fondatrice du Conseil de Paris de la réforme du service public de l'eau du 24 novembre 2008, avec :
  - Rachat des actions détenues par la Caisse des dépôts et consignations et le Crédit municipal et par les sociétés immobilières municipales RIVP, SAGI, SGIM, par délibération du Conseil de Paris.
  - Adoption des statuts de la régie par délibération du Conseil de Paris.
  - Désignation du directeur général de la régie.
- 1<sup>er</sup> janvier 2009, création de la régie Eau de Paris.
- 22 janvier 2009, première réunion du Conseil d'administration de la régie, élection de la présidence, prise d'acte de la nomination du directeur général et proposition de nomination de l'agent comptable.
- 6 et 7 avril 2009, le Conseil de Paris résilie le contrat liant la Ville et la SAGEP, à compter du 1<sup>er</sup> mai, dote la régie des biens du service, et transfère les personnels à compter du 1<sup>er</sup> mai. Dotation de la totalité des actions de la SAGEP à compter du 5 mai 2009. Approbation du contrat d'objectifs provisoire entre la Ville de Paris et sa régie.
- 1<sup>er</sup> mai 2009 : entrée en activité de la régie, centrée autour de la production et du transport de l'eau intégrant la totalité des personnels de la SAGEP et 55 salariés du CRECEP.
- Décision du Conseil d'administration d'Eau de Paris du 11 mai 2009 de dissoudre la SAGEP avec transmission universelle de son patrimoine à la régie. Constat de fin de mandat des membres du Conseil d'administration.
- 11 mai 2009, début du délai d'un mois pour opposition éventuelle à la dissolution par les tiers.
- 12 juin 2009, la SAGEP est dissoute sans qu'aucun créancier ait fait opposition. Les droits et obligations de la SAGEP sont transférés à la régie.
- 17 novembre 2009, le Conseil d'administration de la régie autorise la signature du Contrat d'objectifs du service public de l'eau avec la Ville de Paris.
- 23 et 24 novembre 2009, le Conseil de Paris vote les conditions de transfert des activités de distribution et des personnels des délégataires, au 31 décembre 2009, autorise la signature du Contrat d'objectifs entre la municipalité et la régie, et approuve le règlement du service public de l'eau à Paris, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2010.
- 30 décembre 2009, signature du contrat d'objectifs du service public de l'eau avec la Ville de Paris.
- 31 décembre 2009, fin des contrats de délégation des deux distributeurs.

## Le gel du prix de l'eau

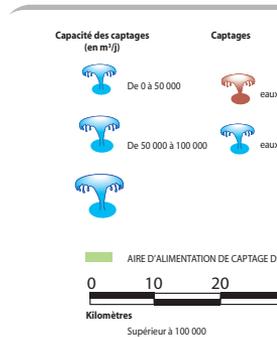
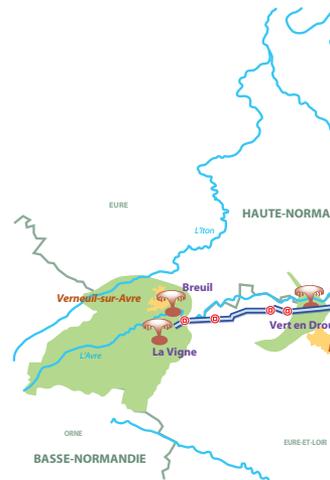
La facture d'eau payée par les Parisiens comprend plusieurs composantes : l'eau, l'assainissement et les redevances. Avec la création de l'opérateur unique, après plusieurs décennies d'augmentation du prix de l'eau, la municipalité a immédiatement pris l'engagement que le prix de l'eau potable resterait stable en euros courants durant toute sa mandature, c'est-à-dire jusqu'en 2015, en dépit de la baisse continue des recettes d'exploitation due à la réduction structurelle des consommations d'eau des Parisiens. Dès 2009, la composante « production » de l'eau potable a ainsi été gelée ; l'année suivante, avec l'intégration de la distribution, c'est l'ensemble de la part eau potable qui a été plafonnée. Puis, après une année d'exploitation et sur la base de la réalité comptable arrêtée de façon rigoureuse,



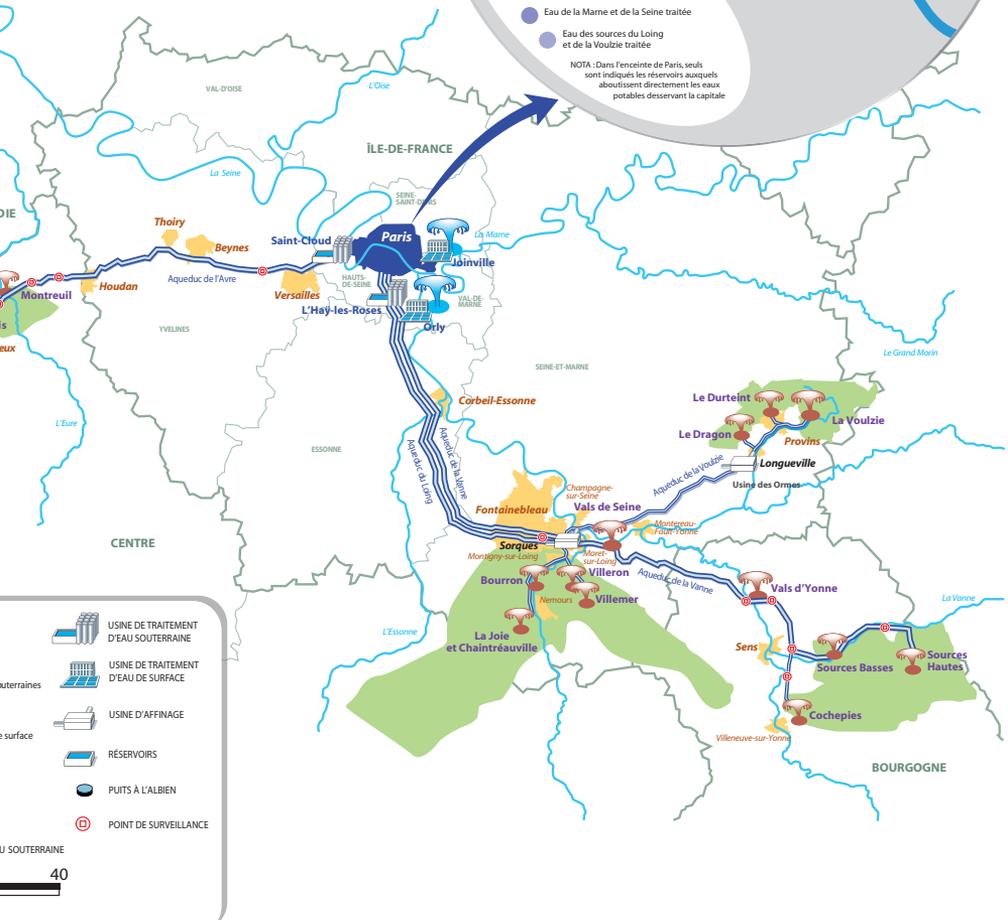
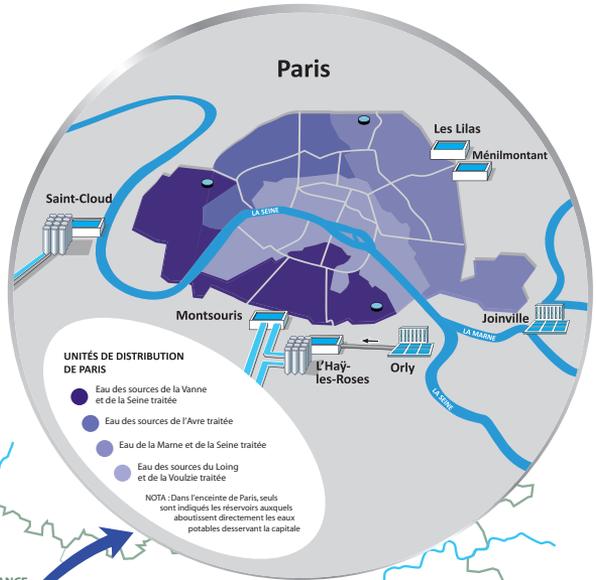
une baisse de 8% pour tous les usagers a été actée par le Conseil d'administration de la régie, en date du 22 mars 2011, plaçant le tarif du mètre-cube d'eau potable juste au-dessous du seuil symbolique de 1€. Pour un service dont les conditions d'exploitation sont assez similaires, le coût de l'eau à Paris est ainsi devenu très inférieur, par exemple, à celui du Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF), de l'ordre de 40% moins cher. L'équilibre économique, fragilisé par la baisse des recettes, s'est trouvé consolidé aujourd'hui par les gains procurés par la gestion publique.

Le passage en opérateur public unique a permis de mettre fin aux chevauchements de fonctions et de métiers que l'on constatait lorsqu'il y avait trois délégataires opérateurs. Une plus grande synergie et mutualisation des métiers de la production, de surveillance de la qualité de l'eau et de la distribution concourt à plus d'efficacité technique sur tout le territoire. La traçabilité est aujourd'hui complète de la goutte d'eau prélevée jusqu'à l'alimentation au robinet.

## Schéma d'alimentation en eau



de la Ville de Paris |





## La phase de transition : bascule juridique, humaine, comptable et technique

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, un opérateur public unique, la régie municipale Eau de Paris, est chargé de la totalité du service de l'eau, de la production à la facturation en passant par la distribution et le contrôle de la qualité. La régie Eau de Paris emploie, en 2013, près de 930 agents et constitue à ce titre la plus importante entreprise publique de production et de distribution d'eau française. Comme dans toute entreprise publique ou privée, Eau de Paris continue de sous-traiter certaines activités, notamment en matière de travaux ou de services spécifiques (gardiennage ou nettoyage par exemple). Ces activités, confiées à des prestataires externes via des marchés publics, relèvent de segments du service non stratégiques ou qui nécessitent le recours à des compétences externes, comme pour la réalisation des travaux sur les réseaux. Pour le reste, l'ensemble du service, du captage de la ressource à la gestion des abonnés, est géré directement par la régie et ses salariés.

En France, le terme de *régie* désigne un établissement de droit public chargé d'assurer par ses statuts un service public. La régie se différencie de la *délégation de service public* (DSP), par laquelle les pouvoirs publics confient par contrat la gestion d'un service public à une entreprise privée ou publique, le *déléguataire*, qui se rémunère via l'exploitation du contrat. Ces contrats peuvent être de plusieurs types, par exemple : dans un contrat d'affermage, la collectivité publique continue à assurer les investissements, les déléguataires assurent l'exploitation et la maintenance et se rémunèrent directement auprès des usagers ; dans un contrat de *concession*, le déléguataire assure également les investissements et les amortit en intégrant ces coûts dans le prix du service. En l'absence de DSP, le service public peut être assuré par un service municipal, soit en régie directe, soit en régie publique autonome, généralement sous la forme d'un Etablissement public local à caractère industriel et commercial (EPIC) disposant de ses propres organes de gouvernance et de la personnalité morale : c'est le cas d'Eau

de Paris. La création d'une régie dotée de la personnalité morale, si elle offre des souplesses de gestion, maintient toutes les responsabilités de la part de la collectivité tutelle de l'établissement public, autorité de contrôle de la régie et autorité organisatrice du service. Dans le cas parisien, c'est le Conseil de Paris qui nomme les membres du Conseil d'administration, organe de délibération et de pilotage de la régie et désigne le-la directeur-trice général-e (*voir chapitre 5*). De même, il adopte le règlement du service public de l'eau, qui fixe les droits et obligations des abonnés du service.

### La préparation : une mue concertée

A Paris, la création de cette régie ne s'est évidemment pas faite en un jour. La transition a été anticipée dès 2006 avec la démarche « Eau de Paris Demain ». La SAGEP décide ainsi, fin 2005, de préparer l'échéance des fins de contrat dans la capitale (2009 pour la distribution, 2011 pour la production), en réalisant une étude sur son propre devenir. Cette démarche a été conçue comme un exercice participatif : même si la décision a relevé de la municipalité, la réforme a été animée par le souci de bâtir l'avenir sur des valeurs communes formulées au sein de l'entreprise, mais aussi par la vision des usagers sur le contour et la qualité du service. Un groupe de personnes témoins (composé de membres du Comité et du groupe de direction de la SAGEP, de représentants des cadres, des agents de maîtrise et des ouvriers ou employés) a ainsi été mis en place pour participer, sur plusieurs mois à des entretiens croisés et des ateliers de co-production, avec l'appui méthodologique de l'Observatoire de la décision publique<sup>34</sup>. Ceux-ci ont donné lieu à l'élaboration d'une vision « idéale » de l'entreprise. Il s'est agi dans ce cadre de définir collectivement les valeurs du futur service public de l'eau, le socle de culture commune au sein de l'entreprise et les principaux enjeux d'un service public de l'eau parisien renouvelé. La démarche

---

34. Association loi 1901, l'Observatoire de la décision publique est un outil d'analyse et d'expérimentation sociétale qui vise à mettre les humains et la nature au cœur des politiques publiques. L'Observatoire fonde son approche sur une double expertise des savoirs et du vécu (mise en lien des acteurs sociaux, des chercheurs et des politiques), la médiation entre les cultures professionnelles et sociales diverses, la collaboration conflictuelle (savoir construire les accords et les désaccords).

a été conduite en associant les équipes des directions de l'eau et des finances de la Ville de Paris afin de prendre en compte leurs visions.

A travers ces entretiens croisés s'est exprimé un fort attachement des salariés à la mission de service public de l'eau. La notion de service public est, en elle-même, le véhicule de valeurs fondamentales : l'intérêt général (être dépositaire d'un bien commun, garant, au nom de tous, de la préservation de la ressource en eau pour aujourd'hui et demain) ; la responsabilité de la qualité de l'eau ; la continuité et la fiabilité du service rendu ; l'accessibilité pour tous à l'eau potable, et l'égalité de tous face à la qualité de l'eau (quelle que soit sa provenance, et où que l'on habite dans la capitale) ; un prix « juste », c'est-à-dire accessible au plus grand nombre, intégrant les coûts réels de la gestion de l'eau, de la solidarité entre les territoires et entre les usagers, de la recherche/développement, autant de recommandations issues de la démarche « Eau de Paris demain ».

Lors de cette consultation, les salariés ont privilégié un choix économique centré non pas sur le profit mais sur l'équilibre financier, tous les bénéfices étant systématiquement réinvestis dans l'évolution de l'entreprise et dans la valorisation du patrimoine collectif (outils de production, réseaux, etc.). Ils ont affirmé leur attachement à l'inscription des activités dans une durée qui dépasse les échéances habituelles des contrats de concession. La consultation a révélé le souci d'entretenir et renouveler tout le patrimoine technique (aqueducs, réservoirs, galeries, usines, réseaux, etc.) dans une vision de long terme. La volonté de la transparence externe en termes de gestion et de finances a également été affirmée. Ces objectifs se sont révélés totalement en cohérence avec l'orientation fixée par le Conseil de Paris et ont permis une déclinaison sous forme de projet pour la future entreprise publique.

La consultation a été aussi une manière de relayer les attentes des Parisiens : avoir de l'eau de qualité et en quantité, bénéficier d'une pleine continuité du service, payer un prix « raisonnable », c'est-à-dire transparent, exempt de surcoûts dédiés aux seuls bénéficiaires financiers de l'opérateur. Autre aspiration : être informé sur le cycle de l'eau, la qualité et le prix de l'eau, sur les évolutions techniques ou financières. L'enquête, réalisée auprès des usagers dans le cadre de la démarche, souligne des attentes connexes comme celle de disposer d'un interlocuteur unique et de proximité<sup>35</sup>. « Eau de Paris demain » a été vécue comme un moment privilégié, tant elle a permis aux salariés de la SAGEP de s'exprimer, au moment où l'entreprise se trouvait à un carrefour crucial. Ceux-ci ont notamment mieux compris l'environnement institutionnel, à travers le rôle des élus et de la société civile. Cet accompagnement et cette acculturation n'ont en revanche pas pu être menés avec les salariés des délégataires privés, l'intérêt de ces groupes passant au contraire par la préservation, voire l'augmentation de leurs parts de marché. Une démarche de concertation a toutefois pu être mise en oeuvre avec l'encadrement supérieur des délégataires, mais elle n'a pu être déclinée avec le reste du personnel.

Et ce n'est qu'autour des négociations conduites avec les organisations syndicales et des réunions d'information des personnels, qui se sont tenues au dernier semestre 2009, que des explications ont pu être données aux salariés, sur un cadre déjà défini. C'est probablement une lacune – qu'il était impossible d'éviter à l'époque – pour ce qui a tout de même été un exercice extrêmement fructueux de management collectif. Plus tard, en effet, les personnels issus des anciens délégataires, une fois intégrés à Eau de Paris, n'ont pas nécessairement reconnu intégralement toutes les valeurs et orientations développées dans cette démarche, les décalages culturels et le sentiment de ne pas disposer des mêmes cartes conduisant à des frictions internes qui ne sont pas totalement estompées aujourd'hui.

---

35. Eau de Paris, « *Quel opérateur demain pour le service public de l'eau à Paris ?* », synthèse des entretiens croisés et pistes pour poursuivre, version 2007.

### Au plan juridique : le choix de la régie « autonome »

Cette préparation en amont a été ainsi déterminante pour la réussite d'une réorganisation en profondeur du service, qui ne peut s'improviser en quelques semaines mais doit au contraire faire l'objet d'un pilotage et d'une maturation dans la durée. Selon *Aqua Publica Europea*, association européenne pour la gestion publique de l'eau qui rassemble de nombreux opérateurs publics européens des services d'eau et d'assainissement, il faut pouvoir commencer à s'organiser deux ans environ avant que le contrat arrive à son terme.

Le choix entre les formules juridiques se détermine au cas par cas. En l'occurrence, à Paris, ce choix a fait l'objet d'une étude préalable, réalisée par les services juridiques de Paris. Le fait que Paris ne s'inscrive pas dans une structure intercommunale a joué dans le choix en faveur de la régie autonome à personnalité morale. La régie personnalisée possède un patrimoine propre constitué des biens dont l'a dotée sa collectivité de rattachement, en l'occurrence la Ville de Paris.

L'autre avantage d'une telle structure tient au fait que sa gouvernance permet d'intégrer des personnes qualifiées – experts, associations, représentants du personnel – au sein du Conseil d'administration de la régie, à côté de la majorité d'élus de la collectivité. En outre, une régie personnalisée bénéficie d'une plus large autonomie de gestion qu'une régie simple, adaptée aux contraintes d'un service industriel – même si toutes les décisions importantes de nature financière doivent faire l'objet d'une délibération. Le-la directeur-trice assume l'essentiel des risques juridiques et pénaux en lieu et place de la collectivité. Il-elle recrute et licencie, préside la Commission d'appel d'offres et passe les marchés. Le Conseil d'administration délibère également sur toutes les questions concernant le fonctionnement de la régie, ses comptes, fixe les tarifs du service public de

l'eau et bien entendu ses orientations stratégiques, dans un Conseil d'administration bimestriel.

### La transmission du patrimoine, de la SEM à la régie

Dans la pratique, le passage en régie a été complexe en raison des spécificités de la situation parisienne. Dans de nombreuses collectivités, quand la réflexion s'engage sur le choix du mode de gestion (notamment de l'eau), ce ne sont pas nécessairement les agents municipaux qui soutiennent l'objectif de retour en régie publique. A Paris, c'est une décision qui a été portée d'abord par l'assemblée délibérante, dans un milieu technico-administratif très sceptique, mais aussi par les salariés de la SAGEP et certains acteurs de la société civile. Quant aux délégués, ils n'ont pas accompagné une dynamique perçue *de facto* contraire à leurs intérêts, à laquelle il leur convenait d'opposer *a minima* une forme d'inertie.

La SAGEP disposait d'un patrimoine en propre, mobilier et immobilier, de biens immatériels. Le processus de transmission à la régie s'est révélé complexe et innovant. La Ville de Paris est devenue actionnaire de la SAGEP à 100% par le rachat de l'ensemble des parts minoritaires et a doté la régie de l'ensemble de ces actions. La régie a alors décidé d'intégrer la SAGEP par fusion et d'engager un processus de dissolution de l'entreprise sans liquidation, ouvrant sur une procédure de transmission universelle du patrimoine de la SAGEP à la régie. Cette transmission universelle de patrimoine a ainsi permis de transférer globalement la totalité des biens ainsi que les droits et obligations associés sur ce patrimoine, ainsi que l'ensemble des contrats, marchés, conventions, contentieux, tous droits et obligations de nature contractuelle. Les créanciers ont disposé d'un délai d'un mois pour s'opposer s'ils y avaient un intérêt. A l'issue de ce délai, la SAGEP a été automatiquement dissoute. L'enjeu de cette approche était d'assurer la pleine continuité de l'activité et la poursuite des contrats en cours.

Un parcours complexe

« En octobre-novembre 2008, les distributeurs viennent aux réunions de travail avec des avocats. Ils pensent encore que la décision n'est pas définitive. Et qu'on allait faire marche arrière. C'est à ce moment-là qu'ils ont commencé à regarder les choses concrètement, à accepter des réunions de travail efficaces et utiles, à mettre en place des plans d'action. Il a fallu mettre la pression sur la direction générale des deux groupes », témoigne le directeur général adjoint d'Eau de Paris, François Leblanc<sup>36</sup>.

« Créer une entreprise de cette taille avec des contraintes publiques en trois ans, c'est un exploit », confirme l'actuel directeur général d'Eau de Paris, François Poupard. La transition n'a pas été un long fleuve tranquille. « Je rends hommage à mes prédécesseurs, dans un contexte où les distributeurs ne les ont pas aidés. Ils sont partis avec les clés, les listings... », évoque François Poupard<sup>37</sup>.

36 Entretien du 28 mars 2013.

37 Entretien du 28 mars 2013.

La transmission universelle de patrimoine

2008		2009			
24 novembre	6 et 7 avril		11 mai	11 mai	12 juin
Autorisation de rachat par la ville de Paris des actions détenues par la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit municipal et par les sociétés immobilières municipales RIVP, SAGI, SGIM, par le Conseil de Paris	Le Conseil de Paris résilie le contrat liant la ville et la SEM SAGEP. Avec effet à compter du 1 <sup>er</sup> mai, il dote la régie Eau de Paris des biens du service de transport et distribution de l'eau et lui transfère les personnels de la SEM SAGEP. Approbation du contrat cadre provisoire entre la ville de Paris et sa régie.	Dotation de la totalité des actions de la SEM SAGEP à la régie Eau de Paris à compter du 5 mai 2009	Décision du Conseil d'administration d'Eau de Paris de « fusionner » la SEM SAGEP dans la régie entraînant sa dissolution sans liquidation et la transmission universelle de son patrimoine (T.U.P.) à la régie. Constat de fin de mandat des membres du Conseil d'administration de la SEM SAGEP	Début du délai d'un mois pour opposition éventuelle à la dissolution, par les tiers	La SAGEP est dissoute, aucun créancier ne s'étant manifesté dans le délai d'opposition. Les droits et obligations de la SAGEP sont transférés à la régie.

## Des premières négociations sur les transferts de personnels

Les négociations sociales ont commencé début 2009, bien avant le délai obligatoire, afin de disposer d'un temps long de discussions avec l'ensemble des partenaires sociaux sur le statut applicable au personnel. Au préalable, la SAGEP avait défini avec la Ville de Paris un mandat de négociation, de novembre 2008 à février 2009. Sur la base de ce mandat, validé au printemps 2009, la direction de la SAGEP a réuni les syndicats de la SEM afin d'obtenir de leur part un accord permettant de mettre autour de la table les organisations syndicales d'EF-PE et de la CEP. Cette volonté d'associer les syndicats des distributeurs dans les négociations ne relevait ni d'une obligation juridique, ni même d'une pratique commune. C'était ainsi la première fois qu'en France, une négociation s'ouvrait avec des syndicats n'appartenant pas à la structure.

D'abord réticents, les syndicats de la SAGEP, après trois mois de négociations, se sont laissé convaincre de l'enjeu de rassembler, avec les mêmes pouvoirs, les futures composantes de la régie, et ont signé un accord en ce sens.

Dès lors, Eau de Paris pouvait inviter autour de la table les représentants syndicaux des salariés de la distribution. C'est ainsi qu'en juin, l'ensemble des organisations syndicales ont signé à l'unanimité un accord qui définissait, outre la méthode de négociation, les points de discussion et le calendrier. De septembre à décembre 2009, direction et représentants syndicaux se sont réunis une cinquantaine de fois, en réunions plénières et en commission, au nombre de cinq, sur les principaux thèmes de négociation. Ce travail a abouti à la signature d'un accord par treize des quinze organisations syndicales présentes, seules deux organisations s'étant abstenues. La négociation en vue de l'harmonisation des statuts est, à la date d'aujourd'hui, quasiment achevée, à l'exception de points

très spécifiques tels que les primes pour travaux sales et dangereux ou les contreparties liées aux astreintes. Sans harmoniser systématiquement les avantages vers « le haut », les négociations ont abouti à la conclusion d'accords globalement favorables au personnel sans perte d'avantages pour les salariés concernés (*voir chapitre suivant*).

Ces accords se sont traduits par une augmentation des traitements des salariés, du fait de l'harmonisation des différents régimes, dont les effets s'estomperont en 2014 à l'issue des négociations sur les primes pour travaux sales et dangereux. Ces nécessaires harmonisations et l'internalisation de la gestion des 93 000 abonnés et du centre d'appel ouvert aux usagers, ont entraîné des augmentations de masse salariale de +2,5% à +1,5% selon les années, en plus de l'évolution des dépenses de personnel, plafonnée à +2% dans le Contrat d'objectif d'Eau de Paris. Ces effets de fusion s'estomperont en 2014 (*voir chapitre suivant*).

### Le changement de normes comptables

En régie, les achats sont opérés dans le cadre du code des marchés publics. La comptabilité publique pose le principe de séparation entre l'ordonnateur, qui tient la comptabilité, engage les dépenses et les recettes, et le comptable, qui est seul chargé du paiement effectif des dépenses et de l'encaissement des recettes. La situation la plus fréquente pour une régie consiste à ce que le comptable public soit intégré à une direction régionale des Finances publiques. Il utilise ses moyens humains et matériels pour réaliser ses missions.

*« Par rapport à une Société d'économie mixte (SEM), les règles ont changé. Premièrement, la régie relève de règles publiques que l'on peut considérer, selon le point de vue, plus strictes, mais aussi plus déontologiques. Le code des*

*marchés publics s'applique de droit. Tous nos actes sont soumis à délibération du Conseil d'administration, mais aussi au contrôle de légalité du Préfet. Donc nous relevons des mêmes règles que l'administration d'une collectivité »*, explique François Poupard, directeur d'Eau de Paris<sup>38</sup>.

---

38. Entretien du 28 mars 2013.

Lors de la mise en place de la régie, Eau de Paris a demandé au Trésor Public que le comptable public soit intégré à la régie avec le recrutement en détachement d'un agent comptable, fonctionnaire de la direction générale des Finances publiques, comme le permettent les textes. Cette disposition a démontré tout son intérêt dans la résolution des difficultés comptables rencontrées dans la phase de création et de mise en œuvre de la régie. Eau de Paris est ainsi un des rares établissements publics locaux à être doté de sa propre agence comptable. Ce choix de gestion répond à un besoin de réactivité et d'efficacité dans le dialogue entre l'ordonnateur et le comptable, compte tenu de l'activité d'Eau de Paris et du volume de mandats et de titres à traiter. Il clarifie la relation entre la direction financière et l'agent comptable pour la bonne compréhension mutuelle des facturations et de leurs règlements, spécifiques de l'activité d'Eau de Paris.

Auparavant, les règles de comptabilité privées s'appliquaient à la SAGEP et aux deux délégataires privés. En matière d'achat, la SAGEP était soumise à des obligations de mise en concurrence moins contraintes que le code des marchés publics, avec une application des seuils par direction et non au niveau de l'entreprise. Par ailleurs, les mêmes équipes assuraient le suivi des commandes, l'attestation de la réalisation du service ainsi que la facturation. Les entreprises privées, pour leur part, travaillaient directement avec des sous-traitants, essentiellement internes à leurs groupes, sans obligation de mise en concurrence.

Le basculement de la SAGEP dans le champ de la comptabilité publique, au 1<sup>er</sup> mai 2009, a mis en évidence une insuffisante connaissance de la comptabilité et des processus d'achat publics. Si certains dysfonctionnements avaient été anticipés, d'autres ont au contraire émergé à l'occasion des contrôles désormais opérés par l'agent comptable.

La SAGEP savait que son outil de gestion comptable, suffisant pour ses besoins de comptabilité privée, n'était pas adapté à la comptabilité publique et à la séparation des rôles entre l'ordonnateur et le comptable. C'est pourquoi l'acquisition d'un système d'information comptable et budgétaire dédié a été décidée dès juin 2008. Un processus de spécification et d'acquisition d'un système informatique comptable et budgétaire a été déployé mais s'est montré dans la pratique peu adapté. Malgré des ajustements dans son fonctionnement, cet outil comptable, bien qu'utilisé dans d'autres établissements publics, s'est avéré, dans la pratique impossible à configurer conformément aux besoins et spécificités de la régie. Il en a résulté un allongement très important des délais de paiement des fournisseurs, bien au-delà du délai réglementaire, ce qui a provoqué des difficultés importantes chez les plus fragiles d'entre eux et l'ouverture de multiples contentieux.

Entre juillet 2008 et mai 2009, les équipes en charge du basculement d'Eau de Paris sous le statut d'EPIC ont connu un calendrier très contraint qui n'a pas permis de donner le temps nécessaire à l'accompagnement de ces changements. L'agence comptable ne s'est réellement constituée qu'en fin d'année 2009 (l'équipe était constituée de quatre personnes jusqu'en novembre), période dans laquelle elle était requise par la construction et la mise en œuvre des procédures internes, le traitement des premières factures de la régie, et la prise en charge de celles transférées de l'ancienne SAGEP. La régie a rencontré une réelle difficulté à recruter des personnels formés à la comptabilité publique dans un délai aussi restreint.

Un audit interne de la chaîne de la dépense a été conduit, sur la base duquel il a été proposé de rationaliser l'organisation comptable et budgétaire, en miroir entre l'agence comptable et l'ordonnateur. Dans le même temps, un travail de terrain a été mené avec les directions opérationnelles d'Eau de Paris pour identifier les points de blocage. Des réunions ont été organisées avec certains fournisseurs pour faciliter le traitement de leurs dossiers. Ce travail s'est prolongé par une assistance au quotidien, grâce à la montée en compétences des équipes comptables et une professionnalisation des chargés d'affaires.

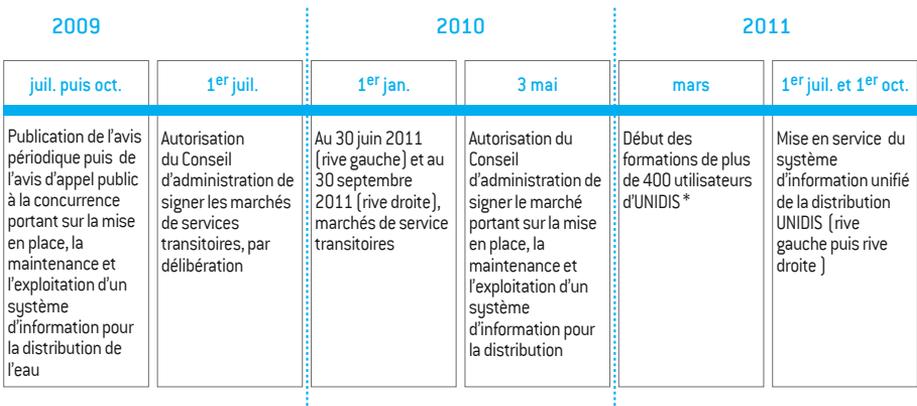
Dans le même temps, Eau de Paris a relancé une consultation pour l'acquisition d'un nouvel outil de gestion comptable et budgétaire, bien mieux adapté aux besoins de la régie et aux règles auxquelles elle est soumise. Les équipes opérationnelles de la régie ont été pleinement associées à la mise en œuvre de ce nouvel outil, les formations organisées au printemps 2012, permettant grâce à des retours d'expérience, de lever en amont de son déploiement les points de blocage éventuels et d'accompagner efficacement le déploiement des procédures adaptées. L'outil, mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2013, se révèle aujourd'hui beaucoup plus convivial, accessible et surtout répondant pleinement règles et enjeux de la régie.

La mise en place d'un service des achats centralisé, reconfiguré à l'été 2011, a permis de faire progresser les équipes en matière de commande publique et de surmonter les difficultés observées lors des premiers mois de fonctionnement en matière d'achat public. Progressivement, la régie a engagé la formalisation d'une politique d'achats performante, se donnant et atteignant des objectifs de réduction des coûts tout en veillant à inscrire des clauses sociales et environnementales renforcées pour favoriser l'achat socialement responsable.

« Les relations avec les fournisseurs, auparavant compliquées et conflictuelles, se sont notablement améliorées, mettant fin à une situation douloureusement vécue par le personnel en interne. Les achats sont réalisés de façon efficace. Ainsi, le service du contrôle de légalité de la préfecture de Paris a récemment indiqué aux services que les marchés publics conclus par la régie étaient de qualité et ne généraient que peu d'observations au regard de ceux d'autres structures. Le fonctionnement global de l'établissement progresse de façon satisfaisante », déclarait Jean-François Collin, alors directeur-général d'Eau de Paris, le 21 septembre 2012.

Aujourd'hui, la régie respecte globalement le délai de trente jours de paiement des factures qui lui est imposé, atteignant un rythme de croisière et de fonctionnement normalisé.

## UNIDIS : Un système d'information unifié



\*UNIDIS couvre la gestion de la clientèle, la facturation, la gestion du parc de compteurs, du télé relevé et des données de consommation, l'agence en ligne, la gestion des interventions techniques, la gestion des opérations d'exploitation du réseau et du reporting.

## La bascule des systèmes d'information

Le transfert des systèmes d'information, de facturation et de gestion de la distribution s'est révélé une étape stratégique de la création d'Eau de Paris. La réversibilité de ces systèmes est indispensable à un transfert dans de bonnes conditions, or elle n'était absolument pas organisée pour un passage en régie et les délégataires ne l'ont nullement favorisée. C'est également une question de continuité de service, le non-transfert effectif des informations par les délégataires venant obérer les capacités de la régie d'assurer ses missions.

L'activité opérationnelle de la distribution de l'eau comprend la gestion administrative des abonnements et la relation avec l'abonné ou l'utilisateur du service, la gestion des données fournies par les compteurs d'eau, et l'établissement de la facturation périodique de leur consommation. Elle recouvre aussi la gestion de la maintenance technique des réseaux et des équipements, y compris dans son aspect patrimonial.

Pour une organisation de la taille d'Eau de Paris, la bonne exécution de toutes ces tâches s'appuie nécessairement sur l'utilisation de systèmes d'information, permettant de conserver et gérer les données (caractéristiques des abonnés des compteurs, descriptions et implantations des équipements et des réseaux, historiques de factures, règlements, interventions, réclamations, incidents divers...).

Les difficultés posées par la reprise de tels systèmes d'information ont été repérées très tôt. Dès 2007, la Ville de Paris a diligenté des audits d'information et d'analyse des systèmes d'information des deux délégataires avec l'aide de cabinets de consultants spécialisés.

**Ce** que l'on appelle maintenant de façon usuelle la réversibilité des systèmes, qui permet d'organiser leur transfert d'un opérateur au suivant, n'était pas prévu. On le sait désormais, ce sont des éléments fondamentaux en matière de transfert d'activité.

Ils ont permis d'identifier la complexité et la diversité des applications informatiques utilisées, sans toutefois permettre d'en assurer la compréhension fine. Les deux systèmes d'information utilisés par les délégataires sont incompatibles entre eux. Leur gestion est mutualisée au sein de chacun des deux groupes privés Veolia et Suez à la fois du point de vue des ressources informatiques et humaines, au sein de services informatiques centraux, voire d'entreprises extérieures sous-traitantes de ces services. Ces systèmes informatiques n'étaient pas séparés ni facilement séparables de ceux utilisés par les deux groupes, avec des bases de données ou les chaînes d'exploitation intégrées avec celles d'autres services d'eau gérés par les délégataires.

Il était manifeste que les entreprises mères n'entendaient pas constituer leurs filiales délégataires de terrain comme des sources de coûts et de recettes identifiables par le délégant en l'occurrence par la Ville de Paris entre 1985 et 2010. Charges et produits sont fusionnés au sein du groupe, dans une logique d'intégration allant jusqu'au fonctionnement même du système informatique qui ne permet absolument pas d'isoler les informations spécifiques à Paris.

Dès la confirmation de la municipalisation au printemps 2008, une situation de conflit et de blocage s'est ainsi installée.

La Ville de Paris et la régie affirmaient que les systèmes d'information faisaient partie indissociablement du service de l'eau pour lequel ils étaient indispensables et devaient être qualifiés de biens de retour et revenir gratuitement à la Ville de Paris en fin de contrat sous une forme opérationnelle permettant d'assurer la continuité du service.

De leur côté, les deux délégataires soutenaient qu'il s'agissait de leurs propres outils, développés à leurs frais et pour leur compte, au niveau des maisons mères. Les

cas de transferts d'un contrat de délégation à un autre délégataire étaient mis en avant puisque dans de tels cas, le nouveau délégataire est déjà doté de son propre système d'information et n'a qu'à organiser la reprise des données pour assurer la continuité du service : il existe ainsi de nombreux exemples de passages de services de Veolia à Suez et réciproquement. Le passage à une nouvelle régie a été inédit, posant un problème spécifique. Pour les délégataires, Eau de Paris devait donc se doter d'un système d'information *ex nihilo*. Rédigés au début des années 1980, les contrats de délégation ne comportaient quasiment aucune spécification concernant les systèmes informatiques et leur transfert à la fin des contrats de délégation.

Le second semestre 2008 a été ponctué de rencontres entre responsables de la régie et des délégataires, chacun appuyé de consultants spécialisés et d'avocats d'affaires pour tenter de trouver une issue au blocage. Un compromis a fini par être établi fin 2008. Les deux délégataires mettaient à disposition de la régie, chacun sur son territoire, l'ensemble de leur système d'information en effectuant les adaptations nécessaires pour assurer l'accès aux agents utilisateurs d'Eau de Paris, l'identification et l'isolement des données du service parisien et la séparation des chaînes de traitement spécifique de Paris. Cette mise à disposition était prévue pour une durée limitée dans le cadre du volet « informatique » de marchés temporaires dits de transition. Eau de Paris mettait à profit la durée de ces marchés de services transitoires pour acquérir son propre système d'information de gestion de l'activité de distribution. Les parties s'organisaient pour mettre en œuvre la transition vers le nouveau système unifié d'Eau de Paris. Ont ainsi été spécifiées les conditions de réversibilité, minimales mais suffisantes, pour permettre la continuité du service. Il faut mentionner que ce compromis est resté verbal, aucun des deux délégataires n'ayant en effet accepté de signer un protocole d'accord formel sur ces bases.

**Il s'est avéré rapidement que les équipements mis en place sur chaque rive n'étaient pas utilisables sans le recours aux systèmes informatiques de leurs concepteurs, à savoir les filiales spécialisées des deux groupes Suez Lyonnaise et Veolia.**

Les deux marchés de services transitoires comportaient des prestations complémentaires. Il s'agissait de l'ensemble des prestations, sous-traitées par les délégataires dans le cadre de marchés mutualisés pour tous leurs contrats, à des prestataires reliés au système d'information (édition et expédition des facturations) et des prestations exercées par des effectifs non dédiés au service parisien (mise à disposition des portails internet ) ou pour lesquelles la régie ne disposait pas de la capacité à constituer ses propres équipes à court terme (centre d'appel et de relation clients mutualisés).

Les marchés de services transitoires ont été négociés avec les deux délégataires au premier semestre 2009. Ils ont débuté par la mise en ordre de marche des deux systèmes d'information existants pour leur utilisation par la régie. Ils ont déroulé l'organisation des spécifications, des tests de vérification d'aptitude des chaînes de traitement et la vérification du bon fonctionnement en situation de test puis en situation réelle. Il a fallu, par exemple, installer des liaisons de télécommunication informatiques de la régie avec les centres de traitement de Veolia et de Suez, mais également avec ceux du Trésor Public qui, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, a dû être intégré dans les chaînes de traitement des encaissements des factures de la régie (TIP, virements électroniques, chèques, carte bancaire, etc).

### **Le difficile transfert des dossiers techniques stratégiques**

Le transfert a été l'occasion de négociations parfois âpres sur des dossiers industriels lourds, où l'enjeu pour les délégataires était de ne pas assumer leurs obligations au plan financier ou bien d'instituer un rapport de force sur le transfert d'éléments indispensables à l'exploitation du réseau de distribution, en niant le droit de la collectivité d'en disposer.

## L'héritage plomb

Le dossier « plomb » a été emblématique de l'absence de volonté des délégataires d'aller jusqu'au bout de leurs obligations, pourtant légales et contractuelles. Le plomb dans les canalisations entraîne des risques d'intoxication pouvant aller jusqu'au saturnisme. Lors de la renégociation des contrats de délégation en 2003, la Ville de Paris avait ajouté une clause imposant aux deux distributeurs l'obligation de remplacer tous les branchements en plomb sur la période restante de leurs contrats, à fin 2009<sup>39</sup>. Il ne devait donc plus subsister de branchements en plomb à la fin des contrats.

Pourtant, les délégataires, tout en annonçant dans leurs rapports d'activité l'éradication des branchements en plomb, ont fait état, à la fin des contrats, l'un et l'autre, de branchements non traités, en nombre très limité. Ainsi, le rapport d'activité de EF-PE pour la rive gauche, en 2009, cite 1991 branchements renouvelés dans l'année, soit 21 169 traités au total depuis 2003, en précisant qu'il s'agit des branchements accessibles, et annonce seulement 82 branchements non traités, qui correspondent à des refus de travaux, formalisés par les clients particuliers, les services de la voirie, ou les autorités. De même, le rapport d'activité 2009 de la CEP annonce 1616 branchements renouvelés en 2009 et produit une carte de situation de Paris, soulignant que dans 12 des 14 arrondissements, les branchements ont été remplacés à 100%, les deux derniers arrondissements comptant respectivement 99,6% pour le 18<sup>ème</sup> et 99,8% pour le 12<sup>ème</sup> arrondissement de branchements traités. Ce rapport mentionne seulement 364 branchements en plomb qui n'ont pas été remplacés à fin 2009, en raison de leur situation : branchements en voies privées, immeubles en péril, immeubles en travaux ou en démolition, branchements ne respectant pas le règlement des Eaux, voies gelées.

---

39. cf avenants aux contrats pour l'exploitation du service de distribution publique d'eau potable et d'eau non potable du 20 décembre 1984, modifié par avenant du 31 décembre 2003.

Dans les faits, dès les premières interventions de distribution réalisées en 2010, les équipes de la régie ont pu constater des écarts entre les listings remis, les comptes affichés et la réalité du terrain, qui faisait apparaître probablement au moins deux fois plus de branchements au plomb non traités. Eau de Paris a dû reprendre entièrement ce diagnostic en 2012-2013, travail faisant apparaître finalement que le nombre de branchements en plomb devrait être en réalité trois fois supérieur au chiffre déclaré en 2009 par les délégataires privés, c'est-à-dire près de 1500 branchements à traiter. Les opérations les plus complexes et les plus coûteuses, notamment, ont ainsi été mises de côté par les délégataires, les laissant à la charge du nouvel opérateur.

### **Le réseau de télérelevé : un blocage des délégataires à transférer le dispositif, encore aujourd'hui**

Le transfert du dispositif de « télérelevé » est l'exemple d'une négociation pied à pied avec les délégataires pour un transfert effectif des moyens indispensables à la distribution et sa facturation.

Ces installations de télérelevé, novatrices en 2003, se composent de petits émetteurs radio posés sur les compteurs d'eau, reliés aux systèmes informatiques centraux qui enregistrent les données. Ces installations gèrent l'ensemble des appareils des abonnés. Le réseau de Paris a ainsi servi de terrain d'expérimentation et de référence industrielle pour les deux systèmes mis en place. Chaque délégataire a développé sa propre technologie, sans contrainte de coordination entre eux.

Dès après le transfert des activités à la régie, il s'est avéré que les équipements mis en place sur chaque rive n'étaient pas utilisables sans le recours aux systèmes informatiques et aux personnels des deux groupes Suez Lyonnaise et Veolia. Veolia et Suez ont même défendu qu'il

ne s'agissait pas de biens de retour, mais de biens propres leur appartenant, sans obligation de mise à disposition.

L'ensemble des investissements était à la charge de chaque délégataire, mais les installations mises en place avaient pourtant bien été qualifiées de « biens de retour indemnissables » c'est-à-dire que la municipalité pouvait en récupérer à tout instant la jouissance mais devait indemniser les délégataires de la valeur non encore amortie à la date du transfert. Cette valeur a été estimée à 17,6 millions d'euros, valeur nette comptable du parc de compteurs et équipements de télérelevé.

Afin de dépasser cette situation de blocage, Eau de Paris a engagé une négociation et conclu un accord de transfert de la propriété et de la jouissance des matériels et du système. Mais n'étant pas en mesure de gérer ce parc de compteurs, la totalité des prestations d'exploitation et de maintenance des installations de télérelevé, extensions comprises, a été confiée aux deux délégataires sortants au terme d'un marché de gré à gré qui précisait les conditions du retour en propriété municipale, opération dite de « réversibilité ».

Aujourd'hui encore, malgré cette obligation de réversibilité, les délégataires, devenus prestataires de services, n'entendent toujours pas céder à Eau de Paris les moyens de la supervision, non plus que la pleine utilisation des matériels installés depuis les dernières années, indiquant à Eau de Paris qu'en cas de retour en exploitation municipale ces appareils seraient bridés. Les négociations se poursuivent encore, avec une volonté patente des délégataires d'obtenir une nouvelle indemnisation afin de céder la supervision des systèmes et la totale réversibilité des matériels.

### Le rendement : les délégataires interprétaient à leur avantage

Le taux de rendement était également un point de discussions complexes qui n'a pu se résoudre qu'avec le transfert en régie. Ce taux constitue l'un des indicateurs de suivi de la performance des services d'eau.

Jusqu'en 2010, le mode de calcul des délégataires était doublement biaisé. D'abord les volumes facturés par les distributeurs pouvaient être réalisés en début ou en fin de trimestre, avec ainsi un décalage de l'ordre d'un demi-trimestre. Le second biais provenait des facturations exceptionnelles faites *a posteriori* (régularisations de litiges, résultats d'enquêtes ou expertises...), ces volumes venant modifier artificiellement la valeur du rendement.

Le tableau ci-dessous illustre ce phénomène pour l'année 2010. Les volumes sont en m<sup>3</sup> :

Volumes consommés en 2009 et facturés en 2010	Volumes consommés en 2010 et facturés en 2010	Volumes consommés en 2009 et facturés en 2011
20,15	161,41	21,77
 Volumes pris en compte historiquement  Volumes pris en compte par la nouvelle méthode proposée		

Ces pratiques, que l'on nomme communément « l'eau dans les compteurs », permettaient d'ajuster le taux de rendement en réintégrant des consommations antérieures. Eau de Paris a calculé cet écart avec les volumes effectivement consommés : il était en moyenne de 0,70% pour la rive droite et de 0,80% pour la rive gauche. Il s'agit de chiffres qui finissaient par représenter des montants importants, de l'ordre de 1,5 millions d'€ par an.

Depuis le passage en régie, en 2010, le taux de rendement est calculé sur la base des volumes effectivement consommés sur l'ensemble de la chaîne de production d'eau potable, depuis les usines jusqu'au robinet du consommateur, sur

l'année donnée, rapportés aux volumes produits. Il est ainsi plus conforme à l'esprit du mode de calcul réglementaire. Ce rendement évolue autour de 92%, ce qui est dans la ligne des objectifs fixés à Eau de Paris. A titre de comparaison, dans son rapport de février 2012, l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement mentionne un taux national de 76% et autour de 80% pour les villes de plus de 200 000 habitants<sup>40</sup>.

### **Comment assurer la continuité de service pendant ces transferts difficiles ?**

Ces négociations parfois difficiles avec les anciens délégataires étaient gouvernées par l'absolue nécessité de maintenir la continuité de service. Cela a amené Eau de Paris à transiger sur de nombreux domaines, à mettre en place des marchés transitoires, à traiter en gré à gré avec les délégataires sur certaines prestations.

Les marchés transitoires sur les bases de données clientèle ont permis de continuer à utiliser les mêmes logiciels et les mêmes données qu'auparavant. C'est ce qui a permis d'assurer la continuité du service et de relancer la facturation de l'ensemble des abonnés sans aucune rupture de la périodicité des factures. La formalisation et la migration vers le nouvel outil n'est intervenu qu'ultérieurement.

De même, les données comptables ont été modélisées rapidement sur un système d'informations comptables et budgétaires, qui a dû être repensé et amélioré par la suite.

Les systèmes d'information sur les ressources humaines n'ont pas été développés tout de suite, la régie continuant de fonctionner avec les données des anciens délégataires.

Le nouveau système d'information des ressources humaines est en cours de mise en place, trois ans plus tard. La montée en charge de ces outils n'a pu être que graduelle,

---

40. Rapport de février 2012, Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, *Panorama des services et de leurs performances*.

en tenant compte de la volonté des anciens délégataires – volonté qu'il a fallu parfois forcer au terme de négociations ardues.

*« Un des problèmes à Paris est la question des systèmes informatiques, notamment parce que ces systèmes sont la propriété de ces entreprises et il n'y a pas beaucoup d'alternatives sur le marché. Se pose la question de la capacité d'une régie municipale à acquérir une certaine autonomie technologique. Les entreprises privées ont la possibilité d'une mutualisation importante de leurs charges et technologies que n'a pas une municipalité isolée. Casser l'oligopole existant est un des enjeux à long terme qui ne peut que se traiter en coopération avec d'autres, d'où la création du réseau des régies, Aqua Publica Europea. C'est un chantier essentiel. Quand Eau de Paris a fait un appel d'offres pour les systèmes informatiques, il y a eu trois réponses, dont deux des distributeurs. Ce sont des logiciels très spécialisés. En France, un oligopole contrôle toute la chaîne de valeur. La remunicipalisation peut contribuer à défaire le carcan que cela représente. Ce qu'on peut espérer, c'est que les défauts d'une structure oligopolistique soient éliminés », analyse Henri Coing, membre du Conseil d'administration d'Eau de Paris au titre de représentant de l'association UFC-Que Choisir<sup>41</sup>.*

---

41. Entretien du 23 avril 2013.



## Les implications sociales du passage en régie : dimension humaine de la transition

Une fusion d'entreprise est un processus souvent difficile. *A fortiori* lorsqu'il s'agit d'une transformation, tant structurelle que culturelle. La plupart des fusions qui alimentent l'actualité économique traitent en général du rapprochement de deux structures de taille comparable, voire plus souvent de l'absorption d'une plus petite par une plus grosse. Ces processus « classiques » recouvrent déjà en général de véritables difficultés, organisationnelles et humaines. En l'occurrence, il s'est agi ici d'une opération très complexe, d'abord par le nombre d'entités concernées. Le retour en gestion publique du service de l'eau parisien a en effet correspondu à la fusion de quatre entités existantes, dans leur totalité ou partiellement : une filiale de la Lyonnaise pour la distribution en rive gauche, une filiale de Veolia pour la distribution en rive droite, le CRECEP (Centre de recherche, d'expertise et de contrôle des eaux de la Ville de Paris) pour les analyses au titre du contrôle de la qualité de l'eau, et la société d'économie mixte SAGEP pour la production. Cette fusion résultait, en outre, du rapprochement d'entités qui avaient pu se vivre en concurrence les unes avec les autres et s'étaient nourries de cultures d'entreprise très marquées.

A l'issue de ce processus peu courant, le nouvel établissement public a repris en son sein une large majorité des salariés qui travaillaient dans ces différentes structures dont il assume désormais les fonctions. L'annonce de la remunicipalisation ayant été faite par le maire de Paris à la fin de l'année 2007, confirmée par les résultats des élections de mars 2008, soit plus d'un an et demi avant le transfert effectif des personnels concernés (délai de rigueur indispensable pour préparer cette réorganisation), ces derniers ont nourri de façon naturelle des questionnements quant à leur avenir professionnel. Le droit du travail est très protecteur dans de telles situations, et au-delà même du droit, il est indispensable d'accompagner les salariés, par une information et une écoute aussi constantes que possible quant à leurs droits individuels et collectifs, face

à la perspective de changements aussi importants. Enfin, l'immense majorité de ces personnels évoluaient dans des structures de droit privé et la méconnaissance des règles de fonctionnement du public pouvait ajouter à l'inquiétude de certains d'entre eux face à leur nouvelle organisation professionnelle. Le fait que le Code du travail s'applique s'agissant d'un établissement public à caractère industriel et commercial n'était, par exemple, pas évident pour tout le monde.

La société d'économie mixte comptait 543 salariés au 31 décembre 2009. Ceux-ci connaîtront peu de changements dans leur statut et leur situation. Quant au personnel du laboratoire CRECEP, il a été intégré au nouveau laboratoire de recherche et de la qualité de la régie, au 1<sup>er</sup> mai 2009 et a vu leur situation alignée sur celle des 25 agents, techniciens et ingénieurs, qui travaillaient déjà dans les laboratoires d'Eau de Paris.

Du côté des ex-distributeurs, la réalité des transferts n'a pas été tout à fait conforme au discours car les délégués ont ventilé au sein de leur groupe les personnes et compétences clé. Les véritables chiffres des transferts montrent clairement ce hiatus. Un effectif de 203 personnes de la Compagnie des Eaux de Paris (qui assurait la distribution rive droite) était affecté entièrement à la délégation de service. 23 personnes étaient affectées à plus de 50% et 142 affectées à moins de 50%. Ces 165 personnes intervenaient de façon mutualisée au niveau régional. Du côté d'Eau et Force - Parisienne des Eaux (EF-PE, groupe Suez), parmi les 347 salariés du Centre régional Paris Ile-de-France, Eau et Force déclarait 230 salariés affectés, pour tout ou partie de leur activité au Centre d'exploitation de Paris rive gauche qui portaient la délégation de service de distribution de l'eau en rive gauche de Paris. Et 232 agents étaient affectés pour tout ou partie de leur activité à la gestion de la presqu'île de Gennevilliers. Finalement, 155 salariés de Veolia et 73 salariés de Suez ont intégré la régie Eau de Paris au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Les

personnels transférés l'ont été quasiment tous sans leur encadrement managérial, sans la quote-part des structures fonctionnelles de gestion ou de cadrage technique. Les personnels chargés des supports fonctionnels n'ont ainsi pas été transférés par les ex distributeurs, de même que les moyens correspondants, ou les structures d'ingénierie, de définition des politiques de maintenance ou de suivi technique des installations. Il s'en est suivi une perte importante de connaissance et de compétence lors du transfert, les cadres techniques et de gestion ayant été recrutés ailleurs, sans connaissance spécifique du réseau de distribution parisien. Cela a été une difficulté importante pour Eau de Paris à sa création, tant la connaissance d'un réseau de distribution se constitue grâce à la compétence des hommes et des femmes qui l'exploitent, difficulté qui a pu être résolue par l'embauche de compétences nouvelles compte tenu de l'attractivité de la régie sur le marché du travail. Il était certainement difficile d'obtenir des transferts contre la volonté des groupes Suez et Veolia, aptes à faire des propositions alléchantes aux cadres, et des personnels eux-mêmes – mais ce point s'est révélé stratégique pour le bon transfert des connaissances notamment techniques.

Une organisation syndicale souligne: « *Même si l'harmonisation des statuts des salariés s'est très bien passée dans sa quasi-totalité, quelques points restent à finaliser qui permettraient enfin de lisser les différences entre statuts et accélérer le processus d'identité commune. La formation des managers devrait conduire à la diffusion de valeurs fédératrices dans l'entreprise et doper ainsi le moral des salariés* ».

### Des réunions organisées sur sites

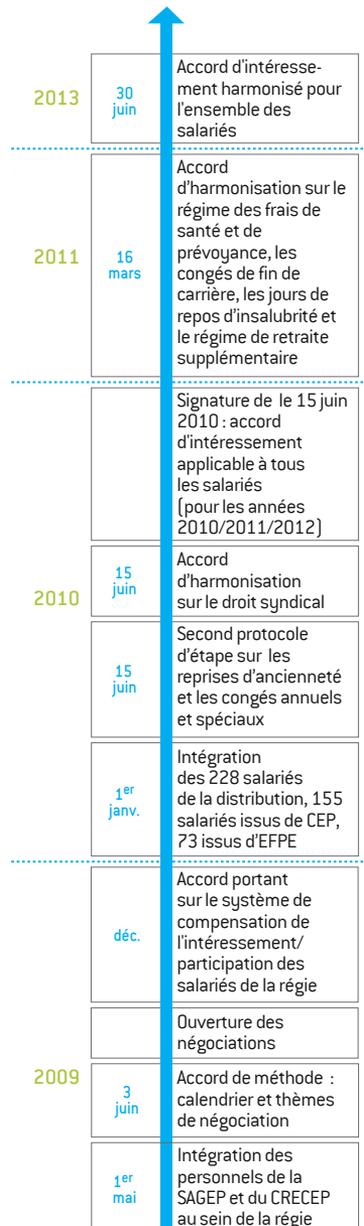
L'enjeu social des transferts de personnels a été identifié d'emblée comme stratégique. Les personnels et leurs représentants estimaient que ces transferts ne devaient aucunement coûter aux salariés, et même qu'ils étaient

une occasion de réparer des « injustices » passées et de promouvoir un modèle social conforme à leurs vœux.

A partir de septembre 2009, de nombreuses réunions sur les sites de la Compagnie des Eaux de Paris et d'Eau et Force - Parisienne des Eaux ont été animées par la direction des ressources humaines de la régie, afin d'exposer le projet de remunicipalisation et de répondre aux questions des salariés. Les équipes de la distribution étaient très demandeuses, craignant d'être laissées pour compte. L'accueil s'est avéré positif, les personnels étant en demande d'information et de réassurance sur leur avenir au sein de la régie. Ces réunions ont été aussi l'occasion de présenter les avancées en matière de négociation sociale.

A compter de la mi-octobre, des entretiens individuels ont également été organisés par la direction des ressources humaines de la régie avec tous les salariés transférés, soit 228 salariés environ. Le but de ces entretiens était d'établir un premier contact avec le salarié, de lui présenter Eau de Paris, de lui exposer le statut applicable à son arrivée, de lui expliquer plus spécifiquement le système de gestion prévisionnelle des métiers et des compétences (GPMC), conçu à l'époque de la SAGEP pour harmoniser les statuts des fonctionnaires et des personnels de droit privé dans un cadre d'avancement commun et transféré à la régie. A chaque salarié a été remise une fiche de transposition mentionnant sa situation actuelle et celle projetée à Eau de Paris, son ancienneté reprise, le montant de son salaire et ses différentes composantes, et l'écart entre les deux salaires (égal voire supérieur en terme de perspectives). Ces entretiens permettaient enfin de répondre à toutes

## Un processus social



les questions des salariés. La présence d'un représentant du personnel avait été autorisée. Ces dialogues ont été bien accueillis. Dans 80% des cas, les transpositions se sont opérées sans difficulté. 20% des dossiers ont nécessité des arbitrages par rapport au positionnement dans la nouvelle structure, créant quelques insatisfactions.

### Remunicipalisation et ressources humaines : démarches et freins

Le cabinet d'avocats Adamas a été mandaté dès 2008 par la Ville de Paris pour rédiger « un rapport de revue sociale » dans le cadre d'une mission d'expertise sociale liée à la remunicipalisation de la distribution de l'eau à Paris auprès des deux sociétés « Eau et Force » et « Compagnie des Eaux de Paris ».

Le cabinet indique avoir rédigé son rapport sur la base des documents fournis par les deux entreprises ainsi que des entretiens menés avec différents collaborateurs.

La mission était d'identifier les statuts applicables et de rédiger un document de travail servant de base à la préparation du transfert des personnels dans des domaines tels que les effectifs, le statut collectif, les contrats de travail et rémunérations, le climat social et les relations collectives.

Le rapport, rendu en février 2009, reprend pour les deux entreprises concernées un ensemble de données statistiques sur les ressources humaines et des éléments des statuts applicables. Le cabinet mentionne pour certains thèmes que les sociétés n'ont pas souhaité lui fournir d'éléments sur ces points. Globalement, ce document fournissait « un état des lieux » pouvant être utilisé comme une base de travail mais ne permettant pas une analyse fine sur la gestion des effectifs, et sur le statut complexe des deux entités.

Opérer une fusion de quatre structures aux statuts différents peut rapidement poser un risque social, lié aux différences d'avantages existants entre salariés qui auront à exercer au quotidien le même métier. Des premiers éléments recueillis, il apparaissait que le statut des personnels travaillant chez les distributeurs était pour partie, plus favorable que celui des salariés de la SAGEP, les premiers bénéficiant notamment d'une prime de rendement estimée à plus de 1 500 euros par an pour la recherche de fuites sur le réseau. Il existait également la participation et l'intéressement au résultat et un plan d'épargne entreprise. Ces éléments constitutifs du salaire donnaient aux personnels des compagnies distributrices un avantage estimé à 10% du salaire en plus.

En outre, des salariés ont bénéficié de révisions de situation juste avant le transfert. Eau de Paris a été informée en décembre qu'un certain nombre de salariés de Veolia-CEP avaient bénéficié, au cours du mois de décembre 2009, de révisions de situation (environ quinze salariés), voire de promotions de salariés dans la catégorie cadre, à quelques jours du transfert, modifiant ainsi le classement qui avait été réalisé pour ces salariés dans le système de gestion des ressources humaines.

Pour préparer au mieux l'arrivée des salariés, des réunions bi-mensuelles ont été organisées à partir du début de l'année 2009, soit un an avant le transfert, entre la direction des ressources humaines d'Eau de Paris (le DRH et ses responsables de pôles concernés) et le directeur de chaque entreprise délégataire et le DRH régional. Ces rencontres permettaient de faire des points réguliers, notamment sur la part du personnel transféré et de recueillir des informations sur le statut applicable dans ces deux entreprises. Ces rencontres ont également eu pour objet de faire le point sur l'avancement des négociations avec les organisations syndicales. Eau de Paris avait exprimé le souhait que ces réunions soient conduites dans un

cadre tripartite afin d'éviter les négociations successives, pouvant susciter des tentations de surenchères de part et d'autre. Face aux réserves des deux distributeurs, elles ont été conduites en format bipartite, entre Eau de Paris et chaque délégataire. Dans un premier temps, très réticents à s'engager dans la négociation, les représentants de Suez, ayant pris conscience du caractère irrémédiable de la décision, ont accepté de travailler avec les équipes de la régie, pour préparer au mieux les transferts des personnels, selon Pascal Bernard, DRH à l'époque, « *de façon loyale et synergique* ». Les représentants de Veolia, pour leur part semblent n'avoir jamais vraiment accepté la décision, « *adoptant une attitude de flou dans la transmission des informations, délivrant les informations au compte-goutte* ».

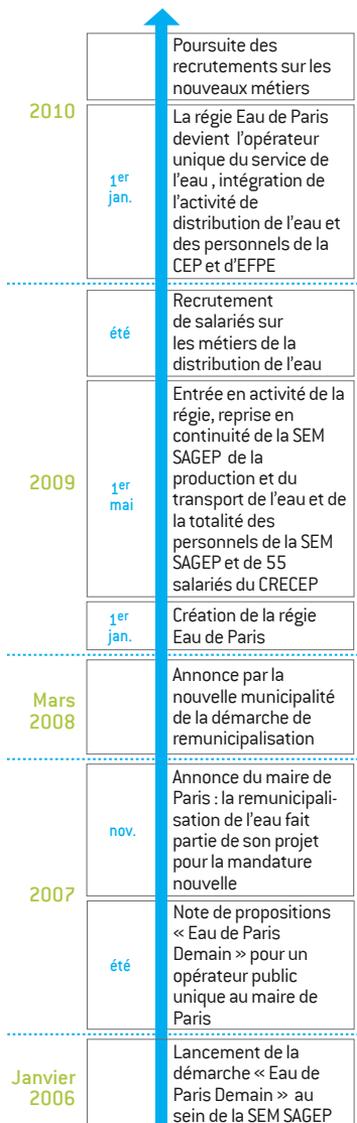
Les deux délégataires ont cependant favorisé la tenue des réunions avec le personnel, en y assistant, et la réunion des représentants syndicaux. A l'image de leur structure, les syndicats d'EF-PE se sont montrés ouverts, inscrits depuis longtemps dans une relation réelle de négociation avec leur employeur. *A contrario*, certaines organisations de Veolia vivaient une relation de défiance avec leur employeur, qui a marqué les négociations avec la régie. La résistance et le manque de collaboration de Veolia a été préjudiciable pendant le processus mais l'est encore aujourd'hui. Cette défiance initiale subsiste de la part de certains représentants des personnels issus de Veolia, à l'encontre du bien-fondé de la réforme et de ses modalités, malgré l'enjeu de service public auquel sont traditionnellement attachés les syndicats. A l'inverse, les organisations syndicales issues de Suez ont repris après la fusion une posture plus classique de défense des intérêts des salariés dans le nouveau cadre.

Cette attention soutenue envers les salariés des anciens distributeurs a provoqué des réactions chez certains. Les salariés issus de l'ex-SAGEP et du CRECEP ont exprimé

le sentiment d'avoir été laissés pour compte, la direction d'Eau de Paris étant, de leur point de vue, trop investie dans le transfert des personnels de la distribution. Alors que la démarche « Eau de Paris demain » les avait placés sur le devant de la scène, ces personnels ont eu le sentiment d'être relégués dans un rôle secondaire. Cela a conduit la direction d'Eau de Paris à organiser dans un premier temps des réunions régulières de terrain sur les différents sites. Ces rencontres ont révélé des inquiétudes très fortes parmi les salariés, y compris ceux qui ne relevaient pas des deux entreprises sortantes. Plus largement, la fusion et les négociations des conditions d'accueil des personnels, d'où qu'ils viennent, ne pouvait pas résoudre à elles seules les problèmes générés par les changements d'habitudes et au-delà, de culture, qu'une fusion entraîne. Ces aspects culturels se sont avérés être sources de perturbations pour les personnels. Ils ne pouvaient se régler par des négociations, aussi poussées soient elles, mais seulement avec du temps et de la connaissance mutuelle.

Jean-François Collin, alors directeur général d'Eau de Paris, dressait le constat suivant :  
*« En deux ans, Eau de Paris a beaucoup évolué, à la fois dans son fonctionnement général et dans l'état d'esprit des équipes. A mon arrivée, la régie vivait une situation de blocage assez importante. De vraies difficultés se sont fait jour dans la constitution de cet établissement public, liées à la fusion de quatre entreprises, au passage d'un statut privé à un statut public et à la mise en place de tous les outils nécessaires à ce nouveau cadre. »<sup>42</sup>.*

## De la délégation à la régie, l'intégration des salariés



### Des négociations anticipées avec les partenaires sociaux

La discussion avec les personnels menée par la direction des ressources humaines ne pouvait bien sûr pas résumer le dialogue social et il a fallu très tôt engager les discussions avec les représentants syndicaux.

Comme cela a déjà été mentionné, la direction d'Eau de Paris a souhaité anticiper l'harmonisation sociale de l'opérateur unique en débutant les négociations dès l'année 2009 (alors que la législation lui imposait cette négociation à compter de la date du transfert). L'objectif affiché était le souhait d'Eau de Paris de traiter avec équité tous les salariés quelle que soit leur entité d'origine et pour ce faire, l'ensemble du personnel de l'EPIC devait pouvoir bénéficier des mêmes règles collectives de vie sociale : évolution professionnelle, accord sur la réduction du temps de travail, système de rémunération. C'est la raison pour laquelle la direction d'Eau de Paris a souhaité que la négociation s'ouvre avec l'ensemble des partenaires sociaux des trois structures restant à fusionner et a proposé aux syndicats déjà présents au sein de la régie d'ouvrir les négociations aux autres syndicats devant les rejoindre en janvier 2010. Sans cet accord, seules les organisations syndicales de l'ex-SAGEP auraient pu siéger à la table des négociations.

A l'issue de cet accord, l'ensemble des syndicats ont été réunis pour négocier un « accord de méthode » qui 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 femmes-hommes, dialogue social, conditions de travail, etc. L'accord prévoyait la création de cinq commissions avec des thèmes spécifiques : positionnement, temps de

---

42. Procès-verbal du Conseil d'administration d'Eau de Paris du 21 septembre 2012.

travail, intéressement etc. et fixait un calendrier (vingt réunions du 28 avril au 15 juillet 2009). Les participants à la négociation sont précisés : chacune des organisations syndicales de chaque entité devait désigner trois salariés. Il était convenu enfin que les syndicats d'Eau de Paris ainsi que les syndicats des entités transférées bénéficient de quinze heures mensuelles de délégation supplémentaires. De ce fait, après une démarche novatrice de réalisation d'un diagnostic partagé des systèmes existant au sein des trois entités par la direction d'Eau de Paris et les organisations syndicales, les parties s'engageaient à une harmonisation des statuts à la date la plus proche du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Un nouvel accord, le « protocole d'étape sur les points acquis dans le cadre de la négociation du futur accord de substitution à l'harmonisation sociale » date du 18 décembre 2009. Il a été signé par treize représentants syndicaux des trois sociétés concernées (Eau de Paris/Compagnie des Eaux de Paris /Eau et Force - Parisienne des Eaux).

Il traitait notamment du positionnement des salariés, de l'évolution professionnelle et de la rémunération (avec l'intégration de certaines primes au salaire de base des salariés transférés de EF-PE et CEP), la durée du travail (fixée pour tous les salariés à 37 heures hebdomadaires assorties de douze jours de RTT), 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. Ce dispositif a permis notamment, dès janvier 2010, de remettre avec la paie de janvier à l'ensemble du personnel un bulletin de salaire identique quelle que soit la société d'origine.

Une cinquantaine de réunions se sont tenues en 2009, vingt-quatre réunions ont été recensées en vue de l'harmonisation en 2011. Ces réunions se sont poursuivies en 2012 et 2013 sur le sujet des primes versées pour l'exécution de travaux sales ou dangereux, notamment

dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire sur les salaires effectifs et la durée effective et l'organisation du temps de travail et de séances de travail spécifiques. 2013 a également permis de poser un accord d'intéressement s'appliquant à l'ensemble des salariés de la régie, selon le même dispositif.

### L'intégration des salariés du Centre de recherche, d'expertise et de contrôle des eaux de la Ville de Paris (CRECEP)

Le transfert de l'activité du CRECEP et des salariés affectés à cette activité est spécifique puisqu'il a eu lieu de manière distincte, à la date du 1<sup>er</sup> mai 2009. Le CRECEP constituait en effet depuis de nombreuses décennies le laboratoire d'analyses et de recherche de la Ville de Paris pour la qualité de l'eau. Les années 2000 ont néanmoins sonné le glas des laboratoires publics comme celui-ci, confrontés au dumping de leurs concurrents privés.

#### Quatre accords d'harmonisation |

Comme suite à l'accord de méthode et au protocole d'étape signés au cours de l'année 2009, et en vue de poursuivre cette démarche d'intégration, quatre accords « d'harmonisation » ont été signés :

- L'accord sur l'exercice du droit syndical et le dialogue social dans l'EPIC Eau de Paris du 15 juin 2010.
- Le deuxième 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 prévoyait un système d'intéressement uniforme pour l'ensemble du personnel de l'EPIC pour une durée de trois ans (avec application d'un système compensatoire selon l'origine des salariés).
- L'accord numéro trois 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.

La réglementation européenne ayant ouvert le contrôle sanitaire à la concurrence, les pouvoirs publics français ont généralisé la pratique de l'appel d'offre, entraînant la liquidation en cascade des laboratoires départementaux, par nature incapables de rivaliser avec les géants privés du secteur, car de taille beaucoup plus réduite. En effet, combinant délocalisation de certaines activités, économies d'échelle et prestations « *low cost* », ces derniers ont pratiqué une concurrence fatale à un service public de proximité, organisé pour garantir, avant toute autre considération, la qualité des activités d'analyse. Afin d'y faire face, le CRECEP avait lui-même été transformé en 2003 en établissement public industriel et commercial, autonome de la collectivité parisienne, pour pouvoir juridiquement répondre aux appels d'offres lancés alors par les autorités sanitaires de l'Etat (DDASS puis ARS). Cette évolution n'a néanmoins pas permis au laboratoire parisien, alors composé de 150 agents, de s'aligner sur les standards des géants privés du secteur, qui proposaient leurs prestations à des coûts bien moindres.

Cette politique de sous-traitance à bas coûts du contrôle sanitaire poursuivie par les Agences régionales de santé peut cependant interroger quant à ses conséquences à moyen et long terme. Aujourd'hui en effet, face à l'extrême concentration du marché (dominé principalement par deux acteurs majeurs), la maîtrise par les collectivités publiques des process d'analyse de la qualité de l'eau, leur connaissance effective des techniques et des enjeux sont devenus très faibles. Cela n'est donc pas sans danger concernant un enjeu de santé publique, incompatible avec la recherche d'une rentabilité de court terme.

Pour contrecarrer cette tendance, un choix politique différent a été fait à Paris, qui préserve au sein de la régie nouvellement constituée un pôle public d'analyses et de recherches. Le laboratoire intégré à la régie procède ainsi en continu, et en parallèle des laboratoires privés mandatés par l'ARS, à une activité d'autocontrôle très

exigeante qui garantit aux usagers de la capitale une qualité d'eau du robinet la plus fiable possible. Cette organisation et le passage en régie ont en outre permis à certains personnels du CRECEP de conserver leur activité. Ajoutons que ce laboratoire public, composé en 2013 d'environ 70 personnes, peut envisager des collaborations avec d'autres collectivités ou opérateurs publics pour mutualiser certains résultats de ses recherches, dans une logique de coopération et non de concurrence.

### Statistiques de l'opération de transfert du personnel |

Au 31 décembre 2009, l'EPIC Eau de Paris comptait 543 salariés, dont 55 salariés issus du CRECEP. Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, 228 salariés issus de la distribution ont été accueillis à Eau de Paris. Sur ces 228 salariés, 73 provenaient d'EF-PE (Eau et Force - Parisienne des Eaux) et 155 de CEP (Compagnie des Eaux de Paris).

Les salariés ont intégré Eau de Paris dans les directions suivantes (dans leur intitulé au 1/1/2010) :

- Usagers, abonnés et communication : 41 salariés (32 de CEP et 9 d'EF-PE)
- Production : 1 salarié (issu d'EF-PE)
- Agence comptable : 10 salariés (8 de CEP et 2 d'EF-PE)
- Comptabilité : 2 salariés (issus de CEP)
- Finances, contrôle de gestion : 1 salarié (issu de CEP)
- Ressources humaines et management de la qualité : 1 salarié (issu de CEP)
- Recherche et qualité de l'eau : 8 salariés (issus de CEP)
- Distribution : 162 salariés (101 de CEP et 61 d'EF-PE)
- Ingénierie : 2 salariés de CEP

Parmi les salariés issus de CEP, 34 agents ont été accueillis en tant qu'ouvriers ou employés, 102 en tant que techniciens, agents de maîtrise et 19 cadres. Parmi les salariés d'EF-PE, 9 ont été accueillis en tant qu'ouvriers ou employés, 58 en tant que techniciens, agents de maîtrise et 6 cadres.

Pour favoriser l'intégration de ces quelque 55 salariés issus du CRECEP, Eau de Paris a organisé un parcours d'accueil courant mai 2009. Celui-ci s'articulait autour de deux journées d'informations et d'échanges. Après négociation avec les partenaires sociaux, un accord visant à l'harmonisation des statuts collectifs à l'occasion de l'absorption des activités du CRECEP par l'EPIC Eau de Paris a été signé à l'unanimité le 25 juin 2009.

### Des incertitudes jusqu'à la dernière minute

Ce sont 155 salariés de Veolia-CEP (sur 347) et 73 salariés de la Suez -EF-PE (sur 165) qui ont, au final, intégré la régie Eau de Paris au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

La différence entre le nombre annoncé initialement et les effectifs réels de salariés provenait du fait que les délégataires avaient conservé au sein de leur groupe les effectifs de cadres des services support et d'ingénierie. La CEP a transféré un nombre extrêmement réduit de cadres supérieurs, EFPE (Suez) n'en a transféré aucun.

Au total, le nombre d'agents transférés exerçant des fonctions support (Ingénierie, RH, fonctions comptables, informatique, etc.) était sensiblement moins important que le nombre attendu. En effet, la quasi-totalité de ces agents ne travaillaient qu'une partie de leur temps de travail pour le contrat parisien. Le code du travail exige alors l'accord du salarié pour le transfert de son contrat de travail.

Disposant déjà de l'encadrement préexistant au sein de la SAGEP, Eau de Paris ne s'est peut-être pas montrée assez proactive pour attirer les cadres des sociétés distributrices qui, pour leur part, ont préféré accepter des mutations internes au sein de leur groupe d'origine, avant le transfert. Quant à Suez et Veolia, ils n'ont mis en place aucun dispositif de transfert de connaissance. Il s'en est suivi une perte de certaines compétences, notamment techniques.

Des projets d' « accord de périmètre » avaient été négociés entre la régie et les deux sociétés. Ces accords devaient déterminer la répartition des personnels transférés issus des activités de distribution selon leur activité et leur évaluation en équivalent temps plein. Ce document traitait également des salariés partiellement affectés à l'activité transférée. Ils prévoyaient enfin qu'en cas de mouvements de personnel préalables à l'opération, ceux-ci seraient remplacés par des personnels disposant de compétences équivalentes permettant d'assurer les mêmes fonctions. Ces projets ont donné lieu à de multiples réunions de négociation et amendements pendant plusieurs mois avec les deux entreprises et la direction de l'EPIC mais n'ont pu aboutir à un accord formalisé de la part des sociétés de distribution.

Les informations sur les aménagements du temps de travail, les temps partiels, les avantages ou accords individuels concernant certains salariés de la distribution, en l'occurrence issus de la CEP, n'ont été portés à la connaissance d'Eau de Paris qu'après le transfert de personnels.

### **Le transfert de provisions sociales**

Avec la reprise des personnels, Eau de Paris devait percevoir les provisions sociales réalisées au cours de l'année 2009 au titre notamment des congés annuels. Dès octobre 2009, la direction de la régie avait écrit aux directeurs de centre de Veolia-CEP et de Suez -EF-PE afin de leur demander de procéder à un arrêt contradictoire du passif social mis à la charge de la régie à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, mais trouvant son origine avant cette date, afin qu'il soit réglé à la régie. Les entreprises devaient verser le montant des provisions correspondantes à la régie. Suite aux réorganisations successives, Veolia devait gérer des personnels disposant d'une diversité de droits et d'acquis. Elle a souhaité engager une négociation afin de redéfinir les positionnements et les évolutions de carrière des salariés.

Dans un premier temps, des syndicats se sont opposés aux propositions présentées par la direction de Veolia, et compte tenu des rapports de force existants, ont conduit des mouvements de grève. Cette renégociation s'est finalement traduite par l'introduction de primes dans la base salariale, avec un impact sur le repositionnement des salariés dans la grille de gestion prévisionnelle des métiers et des compétences, la grille des fonctions et salaires à Eau de Paris, avec un positionnement souvent supérieur à celui initialement prévu.

Cet état des lieux contradictoire du passif social devait porter sur les droits à congés, jours de fractionnement, congés payés, jours de repos compensateur, jour de réduction du temps de travail, heures supplémentaires, droits individuels à la formation et indemnités de retraite. Les sociétés ont contesté le versement de certaines de ces sommes. Malgré de nombreux courriers adressés en 2009 puis 2010, aucun arrêt contradictoire n'a pu être signé entre les deux sociétés et la régie. La Société EF-PE a versé le montant des provisions qu'elle estimait dues courant 2010. CEP ne versa aucune provision en indiquant qu'elle avait versé ces sommes aux salariés (congés payés).

### Une décision de politique publique

Eau de Paris a résolument décidé d'intégrer un nouveau champ d'activité, celui de la relation aux usagers et aux abonnés. C'était un choix stratégique double : il s'agissait de se donner tous les moyens d'un suivi de qualité des abonnés, grâce à un centre d'appel intégré à l'entreprise publique, proche de ses fonctionnements industriels, apte à répondre correctement aux questions. Il s'agissait également de construire au sein d'Eau de Paris un dialogue fructueux entre le centre d'appel et les directions opérationnelles, à même d'amener celles-ci à améliorer le service à l'utilisateur, ce qui n'est pas toujours la préoccupation première des organisations industrielles du secteur.

## Internalisation du centre d'appels I

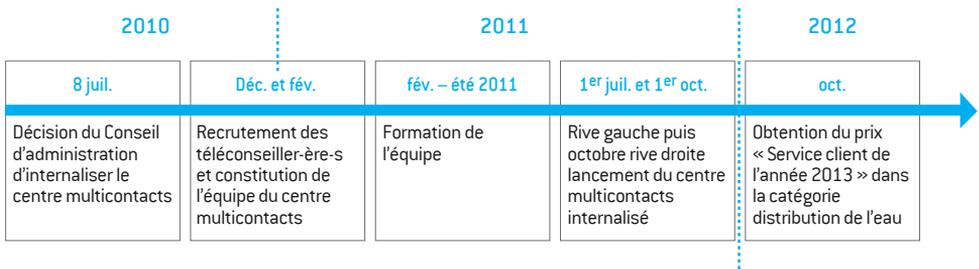
Une équipe de seize conseillères et conseillers, encadrés par trois superviseurs et d'un responsable, au sein d'une direction en charge de la relation aux usagers et aux abonnés, laquelle réunit le service consommateurs, la facturation et la gestion des données de consommation, le suivi des grands comptes et les services aux abonnés soit une équipe de trente-sept personnes .

Le turn-over s'élève en moyenne à 20% sur les centres multicontacts français et à 50% sur les centres parisiens. Eau de Paris, qui a décidé d'internaliser cette fonction importante d'information des usagers lors de son Conseil d'administration du 8 juillet 2010, n'a pas connu une seule démission depuis la création du centre. Les téléconseillères et téléconseillers ont été recrutés et l'équipe du centre multicontacts constituée entre décembre 2010 et février 2011, puis formée jusqu'à l'été, en vue de lancer ce centre multicontacts internalisé entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 1<sup>er</sup> octobre 2011. Ce centre internalisé assure un meilleur service aux usagers et abonnés, pour des coûts inférieurs à une solution externalisée tout en ayant permis la création d'emplois au sein d'Eau de Paris, dans une organisation plus intégrée, un service mieux articulé avec les fonctions industrielles de l'entreprise et l'acquisition de nouvelles compétences pour des téléconseillères et téléconseillers plus au fait des réalités de la distribution et mieux à même de répondre aux questions des abonnés.

De nombreux conseillères et conseillers viennent des plateaux des distributeurs privés, où ils travaillaient sous contrats d'intérim à la semaine, renouvelés d'une semaine à l'autre ou en contrats à durée déterminée CDD, reconduits. Eau de Paris oppose à cette précarité passée, des conditions de travail stables, avec des contrats à durée indéterminée. Des téléconseillères et téléconseillers ont pu bénéficier de promotions internes et commencer à construire des parcours professionnels, certains ont été nommés superviseurs, assurant ainsi la gestion d'une équipe, ce que leur statut d'intérimaires ou même leur CDD n'auraient pas rendu possible.

Ce choix s'est révélé fructueux. La régie a ainsi su démontrer la capacité du service public à acquérir de nouvelles compétences. En 2012, 92% des usagers se déclarent satisfaits du service de l'eau en général, à tel point qu'Eau de Paris a reçu le prix de « service client de l'année 2013 » dans le domaine de la distribution d'eau, décerné fin 2012. C'est un résultat encourageant pour un service à peine créé, dans un contexte de fusion difficile.

## Un centre multi contacts internalisé



Une équipe de 16 conseiller-ère-s encadrés par trois superviseurs et d'un responsable, au sein d'une direction en charge de la relation aux usagers et aux abonnés, laquelle réunit le service consommateurs, la facturation et la gestion des données de consommation, le suivi des grands comptes et les services aux abonnés et représente, soit une équipe de 37 personnes .

### La maîtrise des effectifs et de la masse salariale

La création d'une régie, l'internalisation de métiers, l'harmonisation des statuts du personnel, provoquent des débats fréquents sur la maîtrise de l'augmentation de la masse salariale. De fait, l'intégration de nouveaux salariés, qui correspond à la création de nouveaux services, entraîne des augmentations d'effectifs. De même, les accords salariaux, s'ils ne reproduisent pas le standard le plus élevé en vigueur dans chaque entreprise d'origine, aboutissent globalement à une augmentation du salaire moyen, assorti de ses différents avantages. Le Code du Travail considère en effet que les avantages antérieurs, lorsqu'ils sont généraux et permanents, sont acquis et les supprimer purement et simplement sans accord des salariés ou de leurs représentants expose la régie à un risque juridique important, en plus que de connoter la fusion à une régression sociale.

La mise en place de la régie a permis le recrutement de nouveaux métiers, pour accomplir les fonctions techniques et support (informatique, comptabilité publique ou achats), mais aussi afin de créer les équipes en charge de la relation abonnés et usagers, en application de la décision du Conseil d'administration de juin 2011. Ces créations d'emploi se sont arithmétiquement accompagnées d'une baisse des charges d'exploitation, correspondant aux activités désormais conduites en interne. Ainsi, l'internalisation du centre multicontacts, composé d'une plate forme téléphonique et de traitement des courriers, a permis, pour un montant de masse salariale autour de 5 M€, de ne plus sous-traiter une prestation qui était facturée précédemment 7 M€ en charges d'exploitation. L'effectif est aujourd'hui stabilisé, mais les métiers exercés par la régie pourraient évoluer dans le futur par l'internalisation de nouvelles activités, dans le cadre du plafond d'emploi fixé par la Ville de Paris en concertation avec la régie.

En matière de masse salariale, les années 2011 et 2012 sont relativement stables en dehors de ces embauches. En revanche, la prévision pour 2013 et, dans une moindre mesure, pour 2014, outre un effectif stabilisé, comprend l'harmonisation des primes pour travaux sales et dangereux, induisant une hausse de +2,2% en 2013 et +1,5% en 2014, qui vient s'ajouter à l'augmentation structurelle (de l'ensemble des salaires) fixée par la Ville à un maximum de +2%. Ces effets de fusion s'achèveront en 2015.

La création de la régie a ainsi eu un effet notable en termes d'effectifs les deux premières années (de l'ordre de quatre-vingt créations de postes), puis en termes de traitements, au titre de l'harmonisation des statuts. Au-delà des revendications des personnels, cette harmonisation des primes est indispensable, car les équipes, constituées d'ouvriers, techniciens et agents de maîtrise de provenances diverses, ne peuvent continuer à travailler avec en leur sein des personnels ne recevant pas les mêmes rétributions pour des tâches identiques.

L'étalement des effets de la fusion dans le temps résulte du nombre et de la complexité des sujets à traiter avec les partenaires sociaux. Il est indispensable de donner le temps nécessaire aux discussions. La gestion sociale de l'évolution des salaires, ouverte lors des négociations, mais rigoureuse, permet un retour à une évolution « normale », c'est-à-dire un standard de hausse de +2% des dépenses de personnel fixé par le Contrat d'objectif, dès la cinquième année, tous les accords d'harmonisation ayant alors accompli leurs effets financiers.

---

43. A partir de 2012, une charge pour les congés de fins de carrière, qui était comptabilisée hors masse salariale, a été réintégrée dans ce compte.

Le salaire moyen est le ratio de la masse salariale comprenant toutes les dépenses de personnel, y compris salaires, charges et impôts, mais aussi contrats d'alternance, formation, congés, etc. divisée par les ETP [Equivalent temps plein]. Le salaire moyen 2009 ne comprend pas les charges hors salaire transférées avec les personnels des distributeurs.

## Evolution des effectifs et de la masse salariale

(Eau de Paris, direction des finances – Eté 2013)<sup>43</sup>

Source	Compte administratif 2009	Compte administratif 2010	Compte administratif 2011	Compte administratif 2012	Budget supplémentaire (prévision) 2013	Budget primitif (prévision) 2014	Budget primitif (prévision) 2015
Dépenses de personnel en M€	26,36	63,13	65,90	71,13	74,03		
Régularisation charge congés de fin de carrière				2,25	2,25		
<b>Charges de personnel hors régularisation</b>	26,36	63,13	65,90	68,88	71,77	74,29	75,77
<b>Evolution / année précédente</b>		+139,5%	+4,4%	+4,5%	+4,2%	+3,5%	+2,0%
<b>Effectifs</b>							
CDI (en nombre de salariés)	609	859	907	922			
CDD (en nombre de salariés)	18	9	15	24			
Contrats d'alternance et d'apprentissage hors ETP)	7	21	22	25			
<b>TOTAL CDI + CDD en ETP</b>	<b>613</b>	<b>849</b>	<b>898</b>	<b>919</b>	<b>921</b>	<b>921</b>	<b>921</b>
<b>Evolution / année précédente</b>		<b>+35,4%</b>	<b>+5,8%</b>	<b>+2,3%</b>	<b>+0,2%</b>	<b>+0,0%</b>	<b>+0,0%</b>
Salaire moyen en k€ / an	41,82	72,63	72,50	73,58	76,56	79,29	80,90
<b>Evolution / année précédente</b>		<b>+73,7%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>+1,5%</b>	<b>+4,1%</b>	<b>+3,6%</b>	<b>+2,0%</b>

## Organisation du service de l'eau depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010



## Le partage des fruits de la remunicipalisation

**A**vec cette réforme, la Ville de Paris a repris en main la gestion du service de l'eau, en lui assignant des objectifs environnementaux, économiques, démocratiques, sociaux. L'eau est un bien commun, d'où la nécessité absolue de maîtriser la ressource, son exploitation, sur la base d'une vision et d'un projet de long terme. Le retour en gestion publique a également été justifié par l'autorité organisatrice comme vecteur d'une plus grande rationalité dans l'organisation du service : quatre opérateurs, connaissant des enchevêtrements de responsabilités divers, ont en effet laissé la place à une seule et même entité garante de l'ensemble du service.

L'enjeu a donc été rapidement de savoir comment redistribuer les gains du service, avec une volonté de partage de ceux-ci entre les usagers, l'entreprise et ses salariés. Les bénéfices tirés de la réorganisation du service ont en réalité permis de sanctuariser à un très haut niveau les investissements de l'entreprise. Ils ont également permis de financer une harmonisation sociale favorable aux salariés, comparativement à leur situation antérieure. Mais il était aussi logique de restituer une partie de ces « marges » aux usagers eux-mêmes, par une baisse globale du prix de l'eau potable. Mais tout cela a préalablement fait l'objet de débats internes importants.

Trois années après sa création, Eau de Paris affiche une très bonne santé financière. La baisse du prix de l'eau pour tous et les ajustements à la hausse de la masse salariale (de 5 à 7% par an pendant trois ans) consécutifs à la fusion, d'une part et à la création de nouveaux métiers d'autre part ont ainsi pu être aisément absorbés. Si l'activité est fondée sur une recette provenant de la vente d'eau au mètre cube dont la consommation diminue chaque année (-2 à -3% par an), l'entreprise n'en dégage pas moins entre 2009 et 2013 un résultat qui lui permet de financer intégralement son plan d'investissement, sans aucune nécessité de recourir à l'emprunt. Plusieurs facteurs se sont combinés pour

expliquer cette situation très favorable : un changement de régime fiscal et de dotations aux amortissements, des économies obtenues lors des négociations de marchés de travaux ou de prestations de services, les mutualisations opérationnelles permises par la fusion, la récupération des marges des anciens délégataires. Le tout génère, en 2010, un résultat d'exploitation élevé (68 millions d'euros). Toutefois ces excédents importants observés dans la foulée de la remunicipalisation, sont par essence provisoires dans un contexte d'augmentation des coûts de production et de diminution continue des recettes, en raison de la baisse structurelle de la consommation depuis plus de quinze ans. Mais la fusion et la création d'Eau de Paris ont permis de repousser à quelques années cet effet ciseau entre les charges et les recettes, en internalisant la rente économique des délégataires.

Lors du vote des budgets annuels de la régie, un débat non consensuel mais ouvert se forme au sein du Conseil d'administration. Par exemple, la politique d'internalisation ou de sous-traitance fait l'objet de débats récurrents et ouverts.

### Pour tous les usagers, une baisse du prix de l'eau de 8%

La baisse du prix de l'eau, liée au passage en régie, a fait l'objet de discussions nourries au sein du Conseil d'administration d'Eau de Paris : pour certains, la baisse constitue un gain de pouvoir d'achat marginal pour l'utilisateur, du fait de l'absence de facture individuelle d'une part et de

---

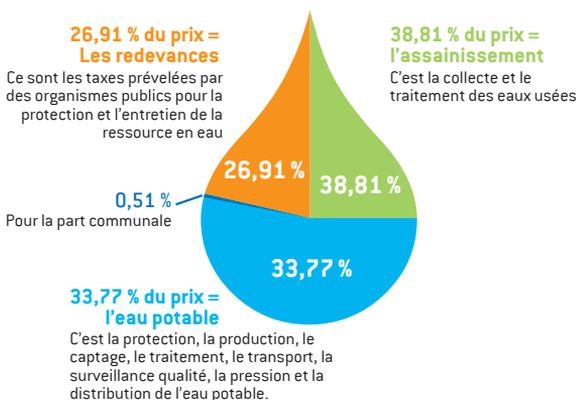
44. Entretien du 7 juin 2013.

Un administrateur et conseiller de Paris juge insuffisante la visibilité de la régie quant à son modèle économique, entre baisse de la consommation d'eau et haut niveau des investissements : « *Le statut de régie empêche Eau de Paris de se délester d'un certain nombre de charges, qu'elle pourrait sous-traiter, qu'il s'agisse de facturation, de distribution, de renouvellement du réseau, postes qui nécessitent de gros investissements qui pourraient être pris en charge par des sous-traitants.*<sup>44</sup> »

l'impact dans le même temps des augmentations opérées par les autres acteurs, le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP) et l'agence de l'eau, qui venaient masquer la baisse décidée par Eau de Paris. Pour d'autres, il semblerait au contraire injustifiable que les gains économiques obtenus grâce au retour en gestion publique ne puissent pas bénéficier en partie aux usagers parisiens. Lors du Conseil d'administration du 22 mars 2011, il fut finalement décidé à la majorité de baisser le prix de l'eau de 8%.

Les débats qui ont alors animé le Conseil d'administration ont constitué l'amorce d'une réflexion de plus long terme sur une plus juste tarification de l'eau à Paris. A l'instar de collectivités étrangères ou de province, l'assemblée délibérante municipale a alors mandaté sa régie pour conduire une analyse prospective portant sur la facturation du mètre cube d'eau. Actuellement identique pour tous les usages et tous les usagers, le prix de l'eau pourrait par exemple en effet varier, soit sous l'effet d'une tarification progressive (son coût étant d'autant plus élevé que l'est le niveau de consommation), soit sous l'effet d'une tarification

#### Répartition des principaux composants du prix total HT du mètre cube d'eau potable 2013 sur la facture des abonnés



différenciée (entre des usagers domestiques et des usagers professionnels), soit sous l'effet d'une tarification saisonnière (d'autant plus élevée que la ressource se fait rare), etc. Les pistes demeurent multiples quoique d'application complexe dans un environnement urbain où dominant l'habitat collectif et, avec lui, l'abonnement collectif. Le tarif ne fournit pas un signal-prix au consommateur final, car son syndic d'immeuble facture au tantième de la surface quel que soit le tarif pratiqué par Eau de Paris.

Eau de Paris anime le secrétariat de ce débat, au sein de l'Observatoire parisien de l'eau, avec des recherches de solutions innovantes qui peuvent contribuer aux réflexions nationales.

### Des actions en faveur des plus démunis

Dès 2008 et préalablement à tout débat sur la tarification, des actions concrètes à caractère social ont été engagées pour réduire la précarité des ménages les plus démunis et garantir l'accès à l'eau des foyers les moins favorisés. La baisse du prix de l'eau pour tous les usagers s'est accompagnée d'une volonté de restituer une partie plus importante de ces gains aux plus modestes.

Le contexte parisien se caractérisant par des abonnements collectifs au sein des immeubles et par la quasi-absence de factures individuelles, la Ville de Paris, avec l'appui d'Eau de Paris, a mis en place un dispositif adapté pour répondre aux exigences sociales.

---

45. Entretien du 23 avril 2013.

Pour une conseillère de Paris et membre du Conseil d'administration d'Eau de Paris, « les marchés de l'eau vont devenir de l'or. C'est le pétrole du XXI<sup>ème</sup> siècle. L'eau est un bien commun. Il faut : 1. La préserver. 2. Maîtriser son coût afin de protéger les familles modestes. Le service public est le choix de ne pas soumettre un bien commun, un bien universel à la logique du profit.<sup>45</sup> »

Cette décision fut complétée par un ensemble de mesures sociales ciblées pour les plus démunis. L'effort financier concernant la facture d'eau n'est en effet pas le même selon le niveau de vie des ménages ; pour les usagers les plus démunis, elle peut excéder le seuil de 3% de leur budget, seuil que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) recommande de ne pas dépasser. Afin de les aider, la collectivité parisienne avait instauré, dès 2009, une aide préventive adossée aux aides aux logements versées par la municipalité. Cette allocation de solidarité pour l'eau, qui relève du budget municipal, constituait une première en France. En 2012, près de 45 000 foyers ont ainsi été aidés à hauteur de 63€ en moyenne<sup>46</sup>.

Quant au traitement des familles en grande difficulté et en situation d'impayé de loyer, les impayés d'eau sont pris en charge par le Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Créé par la loi du 31 mai 1990, ce fonds a pour objectif principal d'accorder des aides directes destinées à faciliter l'accès et le maintien des ménages les plus défavorisés dans un logement. Ce fonds a permis d'aider en 2012 près de 4 700 ménages – résidents pour les trois-quarts dans le parc social – à hauteur de 90€ en moyenne, à travers un soutien aux impayés de loyers, charges incluses. Eau de Paris a doublé sa contribution annuelle au FSL en 2011, et lui verse désormais 500 000€.

La création, en 2012, d'une aide « FSL eau » pour les abonnés individuels constitue une étape supplémentaire pour le droit à l'eau à Paris. Cette mesure spécifique permettra d'aider les ménages en difficulté ayant décidé, conformément à la possibilité ouverte par la loi SRU, d'individualiser leur contrat de fourniture d'eau.

Toutes ces mesures concourent à rendre effectif à Paris le droit à l'eau pour tous, sans discrimination aucune, dans la droite ligne de la reconnaissance du droit à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit humain par l'assemblée générale des Nations unies le 28 juillet 2010.

---

46. Eau de Paris, procès-verbal du Conseil d'administration du 7 décembre 2012.

Par ailleurs, Eau de Paris a financé l'installation de kits d'économiseurs d'eau dans le logement social. Une expérimentation réalisée par Paris Habitat ayant évalué à 50 euros en moyenne par an et par ménage les économies réalisées grâce à de telles installations, Eau de Paris a décidé de cofinancer l'achat d'économiseurs d'eau dans le cadre de partenariats avec les bailleurs sociaux. Cette expérimentation permet ainsi de concourir simultanément à un objectif environnemental et social, en incitant à un usage parcimonieux de la ressource et en réduisant les dépenses correspondantes des ménages. Il convient de rappeler qu'en milieu urbain, près de la moitié de l'eau consommée est chauffée : toute réduction de consommation impacte donc tout à la fois la facture d'eau et la facture d'énergie.

Parallèlement à cette action en faveur des locataires modestes, la municipalité a souhaité œuvrer pour les plus démunis, notamment les sans domicile fixe, en multipliant le nombre de fontaines et de toilettes publiques sur le territoire. Le patrimoine fontainier de Paris compte en 2013 plus de 1 200 points d'eau signalisés, dont près de 400 en extérieur des sanisettes. Eau de Paris vient en appui de cette politique en distribuant chaque année des jerricans, des gobelets, des gourdes et des cartes de localisation des fontaines aux acteurs sociaux qui sont en contact avec les populations les plus précarisées et les plus marginalisées, à travers des maraudes. L'ambition de la collectivité parisienne est aussi de favoriser l'accès à l'eau hiver comme été, sur l'espace public, notamment pour les sans-abri. Dans ce cadre, la régie veille, en concertation avec les

### Fonds de solidarité logement

Parmi les apports du passage en régie figure la hausse de la dotation au Fonds de solidarité logement : le Conseil d'administration d'Eau de Paris a fixé cette dotation à 250 000 euros en 2010, et à 500 000 euros en 2011.

services sociaux, à maintenir ouvert en hiver, malgré le gel, le plus grand nombre possible de fontaines, en fonction des besoins identifiés.

La Ville de Paris veille par ailleurs à ne pas couper l'eau dans les logements dès lors qu'ils sont habités, notamment dans les squats. Dans ce cadre, Eau de Paris a établi une convention qui permet d'accorder aux squatteurs, à titre exceptionnel et pour une durée limitée – en l'absence de décision de justice –, une alimentation en eau, sous réserve qu'il ne puisse en résulter aucun inconvénient pour la distribution de l'eau ni aucune dégradation pour l'immeuble. Cette convention est conclue avec le représentant légal des squatteurs ou de la personne physique ou morale dûment mandatée par eux, qui s'engage à assurer le paiement de la facture, à compter de la date d'effet de la convention. Il s'agit ici, quelle que soit la situation des familles concernées, de leur garantir un plein accès à cette ressource vitale et qu'une coupure d'eau, ne puisse, en aucun cas, accélérer l'expulsion d'un logement.

### **Pour garantir l'avenir du service, un niveau d'investissement sanctuarisé et une gestion patrimoniale de long terme**

Avant la remunicipalisation, les gros travaux sur les infrastructures étaient réalisés par la SAGEP dans le cadre de son contrat de concession. Les deux distributeurs privés assuraient la maintenance du réseau de distribution intramuros. Avant la négociation de 2003, ils ne réalisaient pas les travaux importants à la hauteur des sommes bloquées à cet effet (les provisions pour renouvellement). En moyenne, ils investissaient autour de 11 M€ par an.

La régie Eau de Paris a élaboré dès 2011 un programme d'investissements, dans le cadre d'un schéma directeur à quinze ans : entre 70 M€ et 90 M€ seront ainsi consacrés chaque année à la modernisation du schéma d'alimentation

en eau parisien. L'exécution du budget d'investissement 2012 a atteint 76M€, soit une exécution à 85% du budget primitif. Il a été inscrit dans le schéma directeur des investissements un montant d'investissements de l'ordre de 15 M€ par an pour les travaux du réseau de distribution. La volonté de la Ville et de Paris et de sa régie est bien de garantir le niveau d'investissement adapté à une gestion patrimoniale de long terme, pour préserver et moderniser des installations héritées pour certaines du 19<sup>ème</sup> siècle et devant être léguées aux générations futures dans des conditions de performance optimale.

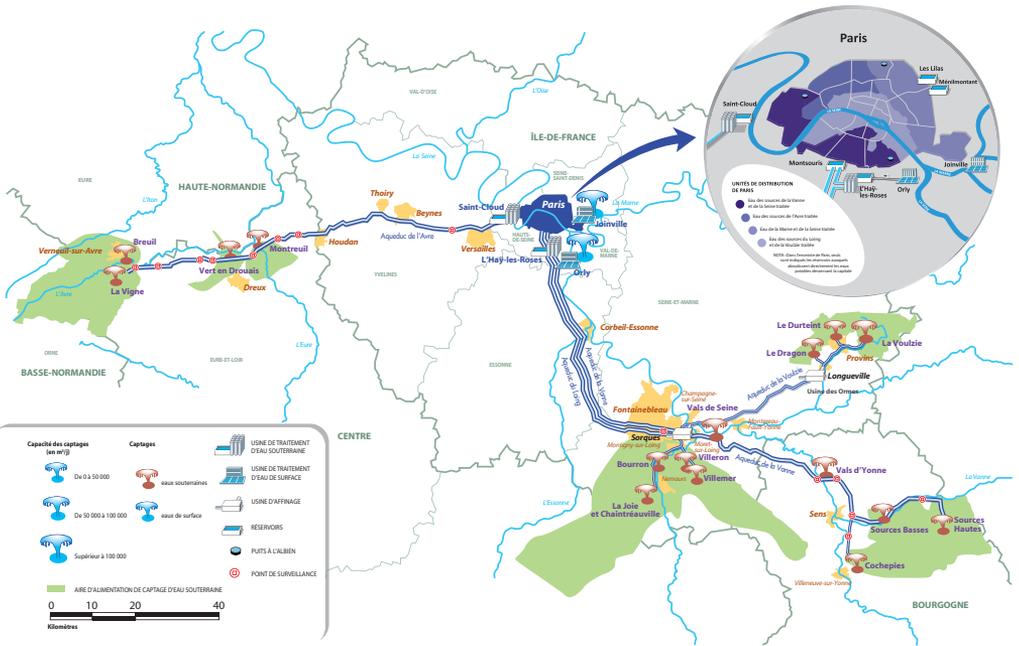
### Assumer ses responsabilités d'acteur territorial

La régie Eau de Paris, comme entreprise publique à caractère industriel et commercial, est devenue un acteur économique sur de nombreux territoires dans le cadre de ses politiques en matière de protection de la ressource en eau, engagées par la SAGEP, mais qui se sont notablement accélérées avec le passage en régie, en s'inscrivant plus fortement dans le long terme. Cette politique a été formalisée lors du Conseil d'administration de juin 2011.<sup>47</sup>

Les bassins d'alimentation des 102 captages d'eaux souterraines qui alimentent de Paris en eau potable couvrent plus de 200 000 hectares, répartis dans les régions de Dreux, Fontainebleau, Provins et Sens. Ces champs captants permettent la production de l'équivalent de la moitié de la consommation de Paris, la qualité de cette eau est donc stratégique pour la capitale. La majorité d'entre eux, mis en oeuvre entre 1867 et 1925, sont d'anciennes émergences naturelles situées dans des aquifères crayeux ou calcaires. Elles sont exploitées sans pompage et transportées de façon gravitaire par 470 kilomètres d'aqueducs jusqu'à Paris. Les eaux captées dans d'autres nappes, de nature alluviale, sont venues compléter entre 1935 et 1971 la production de ces aqueducs.

---

47. Procès-verbal du Conseil d'administration, 23 juin 2011.



Les bassins d'alimentation de ces captages se situent principalement en zone rurale, sur des territoires spécialisés dans les grandes cultures (blé, colza, orge, ...). L'évolution de l'agriculture depuis les années 1950 et l'utilisation généralisée d'engrais minéraux et de pesticides, a dégradé la qualité des eaux notamment en raison de la forte perméabilité des sols. Malgré des partenariats engagés avec les agriculteurs depuis le début des années 1990, Eau de Paris a dû mettre en place des installations de traitement des eaux souterraines afin de sécuriser l'approvisionnement en eau potable. Les coûts du traitement de cette ressource autrefois potable sont très importants : aujourd'hui de l'ordre de 10% du coût de production brute, ils pourraient encore augmenter et même doubler si l'évolution des taux de nitrates faisait dépasser les seuils autorisés et entraînerait la nécessité de dénitrifier l'eau.

La municipalisation était une occasion d'inscrire la régie dans une politique ambitieuse et volontariste de protection de la ressource, qui n'avait pas été définie avec la même ambition à la SAGEP et *a fortiori* non plus au sein des anciens délégataires, dont le métier historique est le traitement des eaux de rivières et la distribution. Eau de Paris entendait ainsi assumer son héritage historique d'un système d'approvisionnement en eau de la capitale à partir des sources et des aqueducs. Ce système mis en place à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle a en effet le double avantage de réduire l'empreinte écologique en utilisant de l'eau potable naturellement et d'assurer la sécurité d'approvisionnement de Paris en multipliant les origines de l'eau.

Le 23 juin 2011, Eau de Paris a présenté devant le Conseil d'administration ses grandes orientations de la protection des eaux souterraines, affirmant sa volonté de changer de cap dans sa stratégie de protection de la ressource, visant à maintenir la diversité d'approvisionnement de Paris, restaurer la qualité des eaux de captage, renforcer les relations avec les territoires et les actions de recherche et développement. Les grands axes de cette stratégie validée par le Conseil d'administration sont les suivants :

- maintenir la diversité d'approvisionnement en eau potable et limiter la pression des prélèvements sur les ressources en eau et les territoires ;
- restaurer et/ou préserver la qualité des eaux brutes, ce qui est le cœur de métier ;
- renforcer le lien avec les acteurs du territoire ;
- renforcer les actions de recherche/innovation appliquées à la protection des ressources.

Ainsi, la régie a entrepris des actions diverses de protection de la ressource, comme la réduction des épandages de produits phytosanitaires par le milieu agricole, voire le développement d'une agriculture écologique. Ces actions ont un résultat global sur les territoires sur lesquels Eau de Paris prélève l'eau, puisqu'elles permettent un assainissement des terres et à terme une amélioration

de la qualité des eaux souterraines, également captées par les communes locales. Ainsi, dans les régions de la Beauce ou de la Brie, la pollution diffuse impacte toutes les collectivités et la reconquête de la qualité de l'eau devient une nécessité partagée par tous. Ce bénéfice est perceptible plus rapidement qu'on le pense communément : une vraie réversibilité de la qualité peut s'opérer dans des temps relativement courts, entre six et sept ans<sup>48</sup>.

---

48. Procès-verbal du Conseil d'administration d'Eau de Paris, 3 novembre 2010.

Ses actions sur le territoire et ses implantations autour des sources font en outre d'Eau de Paris une entreprise localement implantée, au-delà des actions de protection de la ressource. Par ses installations industrielles, ses actions de préservation des emprises forestières autour des champs captants, grâce aux agents qui y travaillent et qui y vivent et aux sous-traitants qu'elle emploie, la régie contribue au développement économique local par des actions de plus en plus concertées avec les autorités : actions d'exploitation forestière, entretien des espaces, traitement des déchets verts, ...

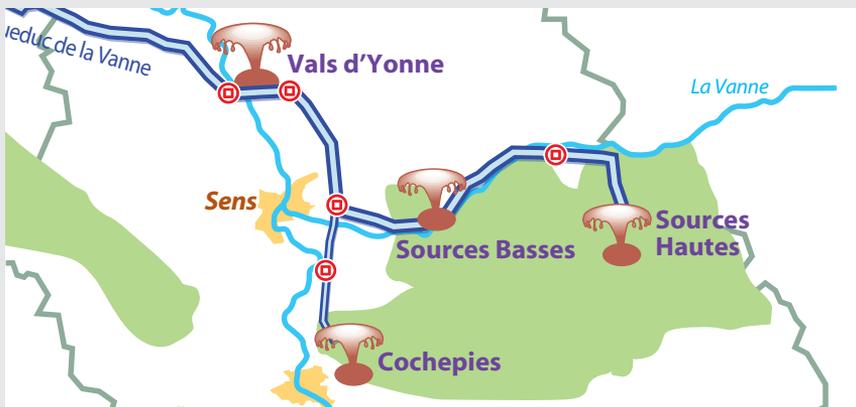
Eau de Paris n'est pas la seule régie poursuivant de telles actions. Munich et New York ont longtemps constitué des exemples mobilisateurs. Le bassin parisien étant davantage voué aux cultures céréalières qu'à la polyculture-élevage, la situation parisienne ne présente pas les mêmes atouts que celle de Munich, en Allemagne, qui a développé des politiques exemplaires et inspiratrices en la matière. Eau de Paris a engagé depuis une dizaine d'années une démarche d'acquisition foncière, concrétisée par l'achat de 230 hectares cultivés sous baux ruraux environnementaux, qui imposent *a minima* les pratiques de l'agriculture biologique. Des actions sont également menées pour favoriser la structuration des filières, comme par exemple l'achat et la reconversion d'une station de semences par une coopérative biologique historique implantée dans la région de Fontainebleau, grâce à des aides financières d'Eau de Paris. En cinq ans, Eau de Paris a ainsi multiplié par cinq

## Promouvoir le bio dans la vallée de la Vanne |

Pour préserver à long terme la qualité de la ressource en eau, la régie municipale Eau de Paris encourage le développement de l'agriculture biologique sur l'aire d'alimentation des sources de la vallée de la Vanne, qui produit l'équivalent d'un cinquième de l'alimentation de la capitale en eau potable. En 2008, Eau de Paris a initié une action de développement de l'agriculture biologique avec un soutien technique auprès des agriculteurs biologiques ou en conversion. En 2010, Eau de Paris a renforcé ce premier projet par une aide financière incitative à la conversion, afin de lever les freins et les réticences des agriculteurs vis-à-vis d'un système fondamentalement différent de leurs pratiques actuelles.

Ces actions ont permis de quintupler les surfaces en agriculture biologique entre 2008 et 2012, pour atteindre plus de 1500 hectares pour vingt-deux agriculteurs (6 % de la surface agricole de l'aire d'alimentation).

« Si Eau de Paris s'est engagée à soutenir le développement de l'agriculture biologique dans l'aire d'alimentation des sources de la vallée de la Vanne, c'est parce que ces ressources sont stratégiques pour l'alimentation en eau de la capitale et que ce système de culture est à même de préserver leur qualité tout en garantissant les revenus des exploitants agricoles. », explique la présidente d'Eau de Paris lors de l'édition du printemps 2013 de la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB).



les surfaces agricoles cultivées en agriculture biologique, qui représentent désormais un cinquième des surfaces agricoles du territoire, et constituent aujourd'hui la plus grande superficie en France en conversion à l'agriculture biologique pour préserver la qualité de l'eau.

### **L'enjeu des trames vertes et bleues**

La remunicipalisation a inscrit la régie dans les politiques menées par les collectivités, la Ville de Paris et la Région Ile-de-France. Volet de la loi sur le Grenelle de l'environnement (2008), la trame verte et bleue s'élabore dans les régions sous l'égide des Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Du réseau de transport d'électricité aux agriculteurs en passant par les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU), la « TVB » articule l'existant avec un projet de corridors écologiques se définissant comme un réseau cohérent d'écosystèmes et d'habitats de substitution compatible avec les exigences vitales des espèces.

Eau de Paris a ainsi formalisé la trame constituée par les périmètres sourciers et les aqueducs dans la trame verte. Les aqueducs cheminent depuis les sources, dans l'Aube, la Seine-et-Marne, l'Yonne, l'Eure-et-Loir et l'Eure jusqu'à Paris. Ces infrastructures sont parfois sur ponts à arcades, parfois disposées sur des talus, parfois enterrées à faible profondeur. Autour des aqueducs, depuis leur création, une bande inconstructible est aménagée pour éviter que des activités polluantes ne viennent contaminer l'eau qu'ils transportent. Ils constituent ainsi un corridor libre de constructions, traversant les départements mais aussi l'agglomération parisienne jusqu'aux portes d'Arcueil au sud et au bois de Boulogne à l'ouest, formant une remarquable trame verte à très forte valeur écologique puisque des espèces rares en Ile-de-France, voire en France, y sont répertoriées.

Eau de Paris a engagé un dialogue avec les départements et communes traversés par les aqueducs afin de permettre la valorisation de ces trames vertes, par exemple par des promenades vertes ou des pistes cyclables, joignant l'usage de protection de la biodiversité à celui de corridor pour les riverains, promeneurs et cyclistes.

### Un opérateur à la recherche de ressources alternatives

Paris a la particularité de disposer, depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle et la construction des égouts par l'ingénieur Eugène Belgrand, d'un double réseau garantissant la fourniture d'eaux de qualité différente : l'eau potable, destinée à la consommation humaine et l'eau non potable, eau brute prélevée en Seine et dans le canal de l'Ourcq, utilisée principalement pour le lavage et l'arrosage du domaine public. Pour autant, la réduction tendancielle des besoins en eau non potable depuis ces vingt dernières années, ainsi que la vétusté relative des installations qui sont dédiées à sa distribution, ont conduit la Ville de Paris à s'interroger sur l'évolution de ce double réseau et à organiser une conférence de consensus à ce sujet en décembre 2009.

Inspirée du modèle danois de démocratie participative, cette conférence de consensus a aidé la Ville à définir sa position et sa stratégie quant aux évolutions possibles en matière de consommation d'eau non potable et d'usages de son réseau. A l'issue de cette conférence, le jury, composé de quatorze personnes, a recommandé de maintenir la pluralité des ressources, des usages et des réseaux. Par une délibération du 19 mars 2012, le Conseil de Paris, prenant acte des résultats de cette conférence de consensus, a décidé de maintenir et d'optimiser le réseau d'eau non potable. Ainsi, Eau de Paris a engagé un programme d'investissements de plus de 10 M€ pour remettre en exploitation ce réseau d'eau non potable et en préparer la mutation pour d'autres usages.

---

49. Les réservoirs de chasse sont des réservoirs situés à intervalle régulier dans les galeries des égouts. Ils se remplissent et se vident automatiquement, plusieurs fois par jour, libérant ainsi une « chasse » qui nettoie les égouts en aval. Ce dispositif est le seul à même de garantir un état sanitaire satisfaisant des égouts, sans lequel les boues, les gaz et nuisibles se développent.

Un travail sur les usages de l'eau non potable s'est amorcé avec l'Atelier parisien d'urbanisme et les nouveaux usages potentiels de l'eau non potable. La remise en service des réservoirs de chasse<sup>49</sup>, pratiquement abandonnés ces dernières années, en fait partie pour des raisons sanitaires évidentes dans les égouts. L'eau non potable pourrait également servir à l'arrosage de tous les espaces verts, à l'entretien de grandes surfaces industrielles comme le parc des expositions de la porte de Versailles, au nettoyage des bus, trains et métros, ainsi qu'au nettoyage des espaces publics, rues et boulevards, au-delà du boulevard périphérique. L'eau non potable sera aussi utilisée pour rafraîchir les rues et les îlots de chaleur lors des épisodes de canicules, comme des expérimentations de la Ville de Paris le montrent. Ces nombreux usages permettraient non seulement à chaque acteur, exploitant de voirie ou de parc, de faire des économies compte tenu du coût plus faible de la ressource, mais aussi d'économiser la ressource en eau potable.

Ce débat est emblématique du tournant de 2012 : avant le passage en régie, l'eau non potable ne faisait pas l'objet d'une attention particulière, car les contrats de délégation n'en faisaient pas état. Les réservoirs de chasse étaient laissés à l'abandon, des problèmes sanitaires apparaissaient dans les égouts et même certaines caves. Depuis 2012, les réservoirs de chasse sont remis en exploitation progressivement, les politiques d'Eau de Paris et de la direction de la propreté et de l'Eau de la Ville de Paris se mettant en cohérence afin de valoriser les nouveaux usages de l'eau non potable.

La préservation patrimoniale du double réseau d'eau, étrangère aux délégataires, devient ainsi un sujet de politique publique. Conserver le patrimoine industriel de la capitale répond à un enjeu d'intérêt général : réserver l'eau potable à la consommation humaine, assurer sa préservation sur le long terme, entretenir les infrastructures grâce à un

modèle économique qui ne soit pas fondé sur une logique quantitative sont autant d'évolutions qui incarnent la nouvelle culture d'entreprise de la régie. Animée par le souci de la pérennité, la régie restaure le réseau d'eau non potable afin d'éviter de gaspiller la ressource et d'en imaginer des utilisations futures. En tant qu'opérateur unique, elle facilite les choix d'intérêt général opérés par la municipalité.

### **Favoriser les énergies renouvelables**

L'activité de production et de distribution d'eau est fortement mobilisatrice d'énergie car il faut maintenir l'eau en pression en tous points du territoire parisien, ce qui impose de la pomper pour la remonter aux altitudes piezométriques adéquates. La régie a choisi pour impératif économique et écologique de travailler sur les énergies renouvelables, à la fois dans l'exercice quotidien de son métier, mais également en proposant des solutions innovantes sur de nouveaux projets urbains.

Dans l'esprit du Plan climat de la capitale, Eau de Paris a engagé de multiples projets d'économies d'énergie pour son compte ou pour le compte de tiers. La régie a ainsi passé une convention avec EDF pour la réalisation d'économies sur les pompes du réservoir de Montsouris (Paris 14<sup>ème</sup>), par l'installation de régulateurs. Des panneaux photovoltaïques ont été posés sur un bâtiment technique à Sorques et une pompe à chaleur récupère des calories dans l'aqueduc afin de chauffer les bureaux. D'autres panneaux ont été installés sur l'usine d'Orly. Un système de récupération de chaleur entre les collecteurs d'eaux usées de Clichy et d'Asnières est à l'étude. Dans le nouvel éco-quartier Clichy-Batignolles, deux projets sont développés, avec des caractéristiques communes et le souci des énergies renouvelables : un dispositif de pompage de géothermie relié à la nappe de l'Albien<sup>50</sup>, et la récupération de chaleur sur les eaux usées par des pompes à chaleur. La régie sera maître d'ouvrage et exploitant de ce doublet géothermique. L'opération consiste

---

50. La nappe de l'Albien du bassin de Paris est une nappe d'eau souterraine captive profonde présente sous le bassin parisien. L'exploitation de cette nappe (et de celle du Néocomien) est contrôlée dans le cadre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie

à créer un puits qui prélève l'eau à température chaude pour ensuite récupérer les calories permettant de chauffer la ZAC, puis restituer l'eau à la nappe à une température plus froide, sans altération de sa qualité, l'Albien étant une nappe protégée.



# La gouvernance de l'entrepri- se refondée dans des va- leurs de bien commun

**M**ode de prise de décision collectif, possibilité de contrôle par la puissance publique, délibération et mécanismes de résolution des conflits, ouverture à de nouveaux champs d'expertise et mise en réseau : autant de critères de la gouvernance d'un bien commun tels qu'Elinor Ostrom les avait définis. Prix Nobel d'économie en 2009, Elinor Ostrom a montré, à travers des approches anthropologiques de terrain, que ni l'Etat ni le marché n'ont été en mesure de résoudre les problèmes liés à l'exploitation des ressources communes. Dans son ouvrage *Governing the Commons*<sup>51</sup>, elle se fonde sur l'observation de la diversité des solutions empiriques et montre que la régulation de l'exploitation des biens communs est possible dès lors que les riverains y sont associés.

51. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990. Publié en français aux Editions de Boeck, Bruxelles, 2010, sous le titre : *La gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*.

Des systèmes d'irrigation aux Philippines aux pêcheries du Sri Lanka et aux aquifères californiens, il ressort des multiples enquêtes menées par Elinor Ostrom que ce sont les stratégies locales d'auto-organisation, de coopération et d'échanges d'information qui permettent l'exploitation

## Les huit principes de gouvernance d'Elinor Ostrom | prix Nobel d'économie en 2009

a. des frontières clairement définies, b. l'adéquation entre les règles d'accès et d'utilisation de la ressource et les circonstances locales, c. des choix collectifs permettant la participation de la majorité des usagers au processus de prise de décision, d. une évaluation efficace et continue par des agents qui font partie du groupe des usagers ou qui sont responsables devant eux, e. des sanctions graduées, f. des mécanismes de résolution des conflits peu coûteux et faciles d'accès, g. la reconnaissance de ces modes d'organisation par des structures supérieures, par exemple les instances gouvernementales, h. pour les biens communs de grande dimension : une organisation en poupée gigogne, avec des unités imbriquées jusqu'au niveau local.

Source : *Ecologie et Politique*, n°41, 2011. Entretien avec Alice le Roy, journaliste et professeur d'écologie urbaine à l'IUT de Bobigny (Seine-Saint Denis).

collaborative de ressources communes sans les épuiser. Les difficultés surviennent lorsque ces régulations locales se heurtent à des appropriateurs externes, des pompeurs de nappe aquifère par exemple, qui méconnaissent l'état de la ressource, ou des pêcheries industrielles qui détruisent la pêche artisanale. A Paris, la nouvelle gouvernance imprimée par la régie rend visibles les éventuels conflits d'usage et arbitre par une délibération multi-acteurs des décisions d'intérêt général, dans une logique de long terme ancrée dans les territoires.

### Un Conseil d'administration représentant la collectivité et la société civile

Le Conseil d'administration d'Eau de Paris est constitué principalement d'élus de la municipalité parisienne représentant tous les groupes politiques du Conseil de Paris, de représentants du personnel, de représentants de la société civile, membres d'associations, et de personnes qualifiées dans les domaines environnementaux, de la recherche ou de la gouvernance.

*« En Conseil d'administration, nous délibérons avec des élus non seulement de la majorité, mais de l'opposition, des représentants d'usagers, des associations... Tous ont voix délibérative. Le Conseil d'administration s'est ouvert à d'autres représentants que les seuls élus parisiens, alors qu'un Conseil d'administration de Veolia n'est pas public. De plus, alors qu'un CA de SEM a lieu une fois par trimestre voire moins, celui d'Eau de Paris se tient tous les deux mois. Ce dispositif peut sembler contraignant, mais il garantit la transparence. »*, observe le directeur d'Eau de Paris, François Poupard<sup>52</sup>.

---

52. Entretien du 28 mars 2013.

La gouvernance de la régie permet ainsi un contrôle politique par la présence des conseillers de Paris (désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques), et un contrôle citoyen, par celle des repré-

« **L'**usager doit être l'un des acteurs du service de l'eau. Longtemps il a été l'angle mort de ce service, interlocuteur peu considéré par l'administration, voire par le personnel et les syndicats du service. Il est pourtant le seul contributeur financier du service par sa facture. »

Anne Le Strat,  
présidente d'Eau de Paris

---

53. « L'eau comme bien commun ? Un retour sur l'expérience parisienne de remunicipalisation. Entretien avec Anne le Strat », *Contretemps*, 22 mars 2011.

sentants de la société civile et des experts. Après deux années de fonctionnement, le Conseil de Paris a choisi, en mars 2012, suivant la proposition de la régie et de son Conseil d'administration, de consolider l'implication des membres associatifs et de l'Observatoire parisien de l'eau dans la gouvernance d'Eau de Paris, en leur donnant chacun une voix délibérative au lieu de consultative comme initialement. L'association de consommateurs UFC Que Choisir, l'association environnementale France nature environnement et l'Observatoire parisien de l'eau disposent ainsi chacun d'un siège avec voix délibérative au sein du Conseil d'administration d'Eau de Paris.

« *L'opérateur public a par conséquent des comptes à rendre à l'usager comme à la collectivité locale, autorité organisatrice du service de l'eau. L'intérêt d'avoir le statut de 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 permis par une ouverture du conseil d'administration à des membres associatifs, à côté de représentants du personnel. Ce n'était pas une obligation, c'est un choix délibéré de notre part.* », explique Anne Le Strat, Présidente d'Eau de Paris, qui voit là une vraie avancée démocratique, difficilement possible avec une simple régie<sup>53</sup>.

Loin d'être symbolique, cette présence associative au sein du Conseil d'administration a fortement modifié le déroulement des séances du Conseil d'administration et oblige les services d'Eau de Paris à rendre compte de leurs activités bien plus en détails qu'auparavant et selon une pédagogie accrue, afin de rendre intelligibles des débats souvent techniques. En effet, on sait combien le caractère technique des sujets peut dissimuler des intérêts financiers voire des stratégies contraires à ceux des usagers.

« Une des caractéristiques de la situation actuelle à Paris, c'est d'intégrer en une politique cohérente toutes les facettes des rapports de l'eau à la Ville, c'est l'objectif. Celui-ci renvoie à une politique municipale de l'eau plus explicite, et surtout plus intégrée. Dans les décennies précédentes, le service d'eau était traité comme une question technique, sectorielle. » Henri Coing, administrateur d'Eau de Paris représentant de UFC Que Choisir.

### Le Contrat d'objectifs, « boussole » de l'entreprise

Autre innovation singulière dans le paysage français de l'eau : le Contrat d'objectifs. Passé pour une durée de cinq ans entre la Ville et Eau de Paris, il constitue le socle de l'ambition de la collectivité parisienne : créer, à travers sa régie, un modèle de gestion publique, innovante, transparente et efficace. Outil du contrôle de l'administration municipale (Direction de la Propreté et de l'Eau et Direction des Finances), il fait l'objet d'une évaluation régulière par les services techniques ainsi que d'une évaluation annuelle qui est présentée devant le Conseil de Paris et l'Observatoire parisien de l'eau. Ce contrat, qui constitue une première en France, permet de faciliter le contrôle de la régie par les citoyens, trop souvent rebutés par la complexité des aspects techniques de l'eau et de l'assainissement. La Commission consultative des services publics locaux a d'ailleurs exprimé sa satisfaction d'avoir les outils nécessaires pour donner un avis éclairé sur la gestion de l'eau et de l'assainissement parisiens et regretté que les autres acteurs de la facture d'eau n'aient pas mis en place les mêmes outils d'évaluation et de concertation.

« L'intérêt de la gestion publique est que ce sont les élus qui sont aux manettes, ils sont redevables devant leurs administrés. Dans la SEM comme dans la société publique locale (SPL), les usagers n'ont pas leur place, les actionnaires sont administrateurs. Les différentes villes participent à la SPL, mais en aucun cas les usagers. », témoigne Odile de Korner, directrice d'Eau de Paris de 2006 à 2009<sup>54</sup>.

---

54. Entretien du 28 mars 2013.

Le Contrat d'objectifs, élaboré à l'été 2009, conjointement par la Ville de Paris et la régie, précise les prérogatives de la collectivité et fixe les objectifs à atteindre par l'établissement. Ce contrat constitue le cadre politique de la régie autant qu'il en définit les missions. Dans le cadre de ce contrat, révisé au printemps 2012, 134 données et indicateurs sont suivis, 40 dans le contrat lui-même, et 94 dans ses annexes<sup>55</sup>. Ces indicateurs et données sont à produire pour partie mensuellement, pour partie trimestriellement et annuellement. Le tableau de bord mensuel, réalisé à partir de janvier 2010, récapitule les principales données d'exploitation d'eau potable et d'eau non potable. A ces données s'ajoutent chaque trimestre le suivi du recouvrement, de la relation usagers et abonnés, de l'activité de distribution et de l'état d'avancement du programme d'investissement. Le bilan annuel cumule l'ensemble de ces données auxquelles s'ajoute un bilan financier et social. Il est présenté au Conseil d'administration de la régie, puis soumis à l'Observatoire parisien de l'eau et au Conseil de Paris.

---

55. Note d'Eau de Paris, juillet 2013.

Après près de deux ans d'application, certains ajustements ont paru nécessaires pour recentrer le contrat sur des indicateurs d'objectifs, en particulier sur les indicateurs réglementaires définis par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), et pour préciser quelques formulations.

Les services de la Ville et de la régie ont ainsi proposé de retenir 38 indicateurs de performance dont :

- 12 indicateurs ONEMA, déjà présents dans la première version du contrat ;
- 20 indicateurs Ville de Paris, également déjà présents dans la première version du contrat.

Six nouveaux indicateurs proposés par la Ville de Paris et Eau de Paris ont été ajoutés : taux de satisfaction des usagers/abonnés, taux de fréquentation du pavillon de l'eau, taux d'autofinancement des investissements, part des femmes dans la population salariées, taux de promotion des femmes vers l'encadrement par rapport aux

taux d'évolution des hommes, taux de salariés n'ayant pas eu une formation pendant deux ans.

Avec les deux indicateurs demandés par le Conseil d'administration, portant sur la mesure du taux de réactivité du service aux demandes des usagers et des abonnés et la mesure de l'engagement social de la régie, le contrat compte quarante indicateurs de performance.

Le mode de reporting a été modifié, avec la mise en place d'une plate-forme d'échange et de travail sur les données mensuelles et les dossiers techniques et l'instauration d'une revue de gestion trimestrielle des indicateurs de performance. Le Conseil de Paris a approuvé cette révision en mars 2012, et le Conseil d'administration en avril 2012.

### L'Observatoire de l'eau, les citoyens au cœur du service public

Parce que l'utilisateur doit être au cœur du service public, la Ville de Paris a créé l'Observatoire parisien de l'eau, sous la forme d'une commission extra-municipale entièrement dédiée à l'eau et à l'assainissement. Cette instance permet à tout citoyen de s'informer et de contribuer au débat. Composé d'une multitude d'acteurs aux profils variés – bailleurs sociaux, associations de locataires, d'usagers, associations environnementales, syndicats, conseillers de quartiers, chercheurs, etc. –, et ouvert plus largement à tous les acteurs, il accompagne la Ville dans la réflexion et la mise en œuvre de sa politique en matière d'eau. Il constitue en outre un relais entre les citoyens et la municipalité en favorisant l'expression des attentes des premiers et en facilitant leur appropriation des problématiques actuelles liées à l'eau. La gouvernance et la composition de l'Observatoire ont été modifiées en mars 2013. Il est désormais présidé par une personnalité extérieure à la Ville de Paris, élue au sein de l'Observatoire par ses membres.<sup>56</sup>

Pensé comme un outil de débat, de réflexion et de contrôle citoyen sur la politique municipale de l'eau, instance de consultation au service de cette politique municipale, l'Obser-

---

56. Henri Coing, représentant l'association UFC-Que Choisir, préside l'Observatoire depuis le 12 février 2013.

vatoire est informé de toutes les délibérations importantes concernant la gestion de l'eau, sur lesquelles il émet un avis avant leur passage devant l'assemblée délibérante (Conseil de Paris). Ainsi les rapports annuels, que ce soit le rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement ou le rapport d'activités d'Eau de Paris, lui sont-ils soumis. L'Observatoire a notamment été consulté lors du processus de remunicipalisation, puis sur l'avenir du réseau parisien d'eau non potable, la baisse du prix de l'eau, la mise en œuvre du droit à l'eau dans la capitale ou encore la révision du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie, en permettant une expression de la collectivité parisienne sur les problématiques de protection de la ressource, lors du Conseil de Paris de mai 2013. En 2012, il a joué un rôle important dans la révision du règlement du service public de l'eau et de celui de l'assainissement. Il participe au Contrat d'objectifs et siège au Conseil d'administration d'Eau de Paris (avec voix délibérative depuis mars 2012), par la voix d'un-e représentant-e élu-e en son sein. Actuellement c'est Paul Baylac-Martres, membre de la CLCV, qui occupe ce siège.

### L'ouverture aux associations

Pour répondre aux enjeux majeurs que constituent les dimensions sociales, environnementales et territoriales de son activité, la régie a souhaité construire et développer une relation privilégiée avec le monde associatif.

Les associations constituent en effet des partenaires importants dans la mise en œuvre des politiques publiques. Composante majeure de la société civile, elles contribuent à créer du capital social, des liens, de la réciprocité et de la solidarité, en développant la capacité d'action collective des habitants, des riverains, des citoyens, qui décident de leur engagement. Le Conseil d'administration a créé une commission des partenariats associatifs, coprésidée par deux membres du conseil et chargée d'examiner les demandes de subvention présentées par les associations. Cette démarche de

partenariats associatifs s'inscrit dans une logique globale d'ouverture d'Eau de Paris. Le Conseil d'administration du 26 avril 2011 a approuvé la politique associative de la régie, laquelle prévoyait notamment la mise en place d'un premier appel à projets, lancé avec le relais de la Ville de Paris et d'un certain nombre de partenaires institutionnels pour diffuser assez largement l'information de cet appel.

Sur ce premier appel à projets, cinq ont été retenus au titre de l'animation territoriale avec des actions de sensibilisation en Seine-et-Marne, des projets éducatifs notamment dans le Provinois et un rallye bio sur le bassin de la Vanne ; quatre projets au titre des enjeux environnementaux, proposant des jeux et des animations destinés aux scolaires et aux adolescents, des outils pédagogiques et ludiques ; trois projets au titre de l'accès social à l'eau avec un projet porté par un café citoyen dans le 14<sup>ème</sup> arrondissement, une démarche originale de sensibilisation dans le cadre des porteurs de parole, et une expérimentation de réduction des consommations d'eau dans une copropriété.

*« L'eau est un monde à part, un monde de tuyaux, et pourtant elle est un bien commun. La régie permet d'en maîtriser toute la chaîne. Elle s'affirme comme un outil de co-construction de la décision. Le CA est le Parlement d'Eau de Paris. Il représente l'intérêt général. Il est le pivot de la nouvelle gouvernance et de la compréhension des sujets. Dans le souci d'un rapprochement avec les usagers, je me suis impliquée dans la commission d'Eau de Paris qui anime les partenariats avec les associations qui mènent des actions de sensibilisation auprès de divers publics : écoles, mais aussi agriculteurs dans les zones de captage, bailleurs sociaux, copropriétés. Car l'eau est un bien commun d'amont et d'aval. Exemple, l'association Espaces dans les Hauts de Seine effectue un travail de réaménagement des berges dans les zones en difficulté. D'autres requalifient le patrimoine du pont de l'Avre. Un deuxième appel à projet orienté sur les aspects sociaux de l'eau et de son environnement, va être lancé. »*  
Céline Braillon, membre du Conseil d'administration d'Eau de Paris au titre de personnalité qualifiée<sup>57</sup>.

---

57. Entretien du 27 avril 2013.

# L'invention d'un modèle entrepre- neurial d'intérêt public, quelles pers- pectives ?

La baisse structurelle de la consommation et la hausse des coûts requièrent non seulement des anticipations économiques, mais un modèle d'entreprise d'intérêt général. Si régie et entreprises privées de l'eau sont confrontées aux mêmes enjeux, les réponses, elles, diffèrent. L'entreprise privée invente de nouveaux services payants, dont la pertinence et l'utilité peuvent être discutées. La régie, quant à elle, s'interroge sur les nouveaux services qu'elle va proposer, en fonction des réels besoins des usagers, qui ne sont pas considérés comme de simples clients. La régie cherche avant tout à optimiser sa chaîne industrielle, plutôt qu'à augmenter son chiffre d'affaire en priorité. 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. Parce qu'elle n'est pas pilotée par le court terme des profits, la régie et la collectivité à laquelle elle est adossée ont la dimension pour réfléchir et répondre à ces questions. Son type de gouvernance invite à un dialogue avec l'ensemble des acteurs, de l'amont agricole à l'aval urbain. L'actionnariat d'une régie n'est-il pas la somme des usagers de l'eau, tous reliés par le bien commun, et pas seulement une somme d'intérêts particuliers ? La régie a-t-elle les moyens d'atténuer la discordance des rivalités d'usage ? S'agit-il d'inventer un modèle systémique qui relie tous les enjeux, de l'amont à l'aval, d'aujourd'hui au futur, du cœur de la Ville aux confins des sources ?

D'un point de vue éthique, Eau de Paris s'interroge sur les manières de répartir la charge entre les utilisateurs actuels et les futurs utilisateurs qui doivent également participer au paiement, entre les usagers de l'eau potable et ceux de l'eau non potable, entre les ménages et les industriels... En terme de modèle économique, il convient de trouver un équilibre entre la capacité d'autofinancement et l'emprunt, entre le développement et la préservation du patrimoine.

## L'effet ciseaux

Les gestionnaires d'eau, qu'ils soient publics ou privés, subissent aujourd'hui la même tendance : produire et distribuer de l'eau coûte de plus en plus cher, compte tenu de l'évolution des normes techniques, sanitaires et environnementales, du fait du prix de l'énergie. Pour Eau de Paris, les eaux souterraines, qui constituent la moitié de son alimentation, font aujourd'hui l'objet de traitements, inexistant il y a quelques décennies, lorsque la ressource était naturellement potable. Les pollutions diffuses d'origine agricole ont eu des conséquences très lourdes.

Et si les charges des gestionnaires d'eau ne cessent d'augmenter, en raison de la hausse des coûts de l'énergie notamment, leurs recettes sont quant à elles en baisse continue. L'activité de l'entreprise est fondée sur une recette qui est la vente d'eau au mètre cube, dont la consommation diminue chaque année [-2 à -3% par an à Paris]. Rien ne laisse présager aujourd'hui une inversion de tendance, d'autres villes dans d'autres pays occidentaux ayant des consommations encore plus basses que la consommation moyenne des Parisiens. Dans le même temps, 80% des charges de l'entreprise sont fixes, ce sont les mêmes quelle que soit la quantité d'eau vendue.

A terme, ce modèle est certes préoccupant mais il existe des issues. Les axes de réflexions pour les trouver sont simples : maîtriser les coûts, repenser les prix et développer l'activité, soit en l'élargissant son champ, soit en élargissant son territoire d'intervention.

La régie travaille ainsi à la construction d'un projet d'entreprise. Aujourd'hui, Eau de Paris a globalement résorbé les difficultés qu'elle rencontrait et a mené les réorganisations des fonctions industrielles tout en se dotant des bons outils supports à son activité. Le processus de transformation, dans le cadre de la remunicipalisation, s'achève. Cet aboutissement permet d'envisager l'avenir sur un plus long terme, et d'engager un travail de fond sur

les contours de la régie à dix ou quinze ans. Cela se fera dans l'esprit de la démarche « Eau de Paris demain » qui avait été conduite par la SAGEP avec ses équipes.

Le calendrier institutionnel conforte cette démarche avec la désignation d'un nouveau Conseil d'administration à venir et la conclusion d'un nouveau Contrat d'objectifs pour la période 2015- 2020 ainsi que d'un nouveau plan d'investissement quinquennal.

### Un enjeu métropolitain

L'un des enjeux du service parisien, dans les années qui viennent, sera de trouver l'équilibre permettant d'assurer un service de qualité au juste coût, sans risque pour la pérennité de la régie. Concernant la vente d'eau, Eau de Paris n'exclut pas, à terme, de répondre positivement à de nouvelles collectivités souhaitant se raccorder au schéma d'alimentation parisien. Cela est rendu possible sans préjudice de la sécurité d'approvisionnement des Parisiens en raison de la baisse tendancielle de la consommation constatée depuis plus de quinze ans.

Depuis le passage en régie, plusieurs collectivités publiques se rapprochent en effet d'Eau de Paris pour acheter de l'eau à Eau de Paris et pour instaurer des partenariats entre personnes publiques.

Ainsi, courant 2010, la Communauté d'agglomération Les Lacs de l'Essonne (CALE) a sollicité Eau de Paris afin d'acquérir de l'eau auprès d'elle. Elle exerce en effet la compétence « eau potable » pour les communes de Viry-Châtillon et Grigny qui la constituent et a mis en place une régie dotée de l'autonomie financière « Eau des Lacs de l'Essonne ». Cette régie assure l'exploitation du réseau de distribution d'eau potable de la commune de Viry-Châtillon depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Techniquement, cette fourniture était parfaitement réalisable, l'eau pouvant être fournie par Eau de Paris depuis un de ses aqueducs qui traverse le territoire des deux communes.

Le fournisseur d'eau de la Communauté d'agglomération des Lacs de l'Essonne, Eau du Sud Parisien, filiale du groupe Lyonnaise des eaux, a pris ombrage de cette perspective de collaboration qui lui ferait perdre un client important.

Ainsi, le site Internet « *Marianne2.fr* » s'est fait l'écho de l'existence d'un contrat conclu entre cette société du groupe Lyonnaise des Eaux et l'agence de communication Vae Solis Corporate afin de discréditer l'image d'Eau de Paris et faire échouer les discussions entre la CALE et Eau de Paris. Eau de Paris et la CALE ont d'ailleurs déposé un recours contentieux contre ce contrat.

A l'issue des études réalisées et des discussions entre la CALE, la Ville de Paris et la régie, la fourniture d'eau a été formalisée par une convention, approuvée par le Conseil d'administration d'Eau de Paris, et le Conseil d'exploitation des Lacs de L'Essonne en juin 2013, pour une mise en œuvre opérationnelle au printemps 2014.

Suivant cet exemple, plusieurs collectivités, situées à proximité du réseau parisien ou des aqueducs d'Eau de Paris, et pour lesquelles un raccordement serait d'un coût marginal faible, ont manifesté leur intérêt pour engager des études dans ce sens : il s'agit notamment de la Communauté d'agglomération Est Ensemble, du Syndicat des Eaux de la Presqu'île de Gennevilliers, de la Communauté d'Agglomération du Val d'Orge et de celle d'Evry-Centre Essonne.

Plusieurs élus appellent de leurs vœux la métropolisation du service de l'eau. C'est l'avis d'un conseiller de Paris, membre du Conseil d'administration d'Eau de Paris, pour qui

*« une piste est la création d'un Grand Paris de l'eau, afin de mutualiser les moyens pour réduire les coûts et gérer au mieux la protection de la ressource. Il faut arrêter de tout couper en morceaux.<sup>58</sup>»*

C'est aussi l'opinion du vice-président du Conseil d'administration d'Eau de Paris :

*« Si l'on veut des services d'eau de qualité, il faut pratiquer des regroupements dans des entités plus larges, par zones hydrographiques ou par zones d'habitats, soit deux à trois services par département, gérés par les intercommunalités. Une collectivité n'a pas toujours les moyens humains de reprendre la gestion de l'eau, ne serait-ce que pour des raisons de personnel : cela se prépare des années à l'avance.<sup>59</sup>»*

58. Entretien du 3 juin 2013.

59. Entretien du 12 juin 2013.

60. Ce passage s'inspire du discours du directeur général d'Eau de Paris, « Horizon 2025, quel avenir pour Eau de Paris ? », prononcé le 25 avril 2013.

De nouveaux contours institutionnels et administratifs de Paris et sa métropole vont se dessiner dans les années qui viennent et reposer la question de la bonne échelle territoriale pour la gestion de l'eau dans l'agglomération. Dans ce contexte, Eau de Paris peut mettre en avant des arguments techniques et économiques sérieux : le coût très bas de son service comparé à ceux qui l'entourent, la qualité de l'eau et du service, ses infrastructures et son implantation géographique ainsi que la sécurité de son schéma d'alimentation.

### Les perspectives de refondation d'une politique industrielle publique<sup>60</sup>

Depuis des années, les industries privées exploitantes de réseau se sont engagées dans des logiques de rentabilité, la valeur dégagée par l'activité industrielle étant captée par des stratégies capitalistiques. Aujourd'hui la stratégie de ces grands groupes de service semble se déplacer vers des marchés en croissance et des secteurs à très faibles coûts salariaux, plutôt que vers des marchés matures.

Dans ce contexte il est possible que la bonne stratégie pour l'optimisation et l'exploitation des réseaux publics soit aujourd'hui à rechercher dans des modèles publics.

Deux exemples ferroviaires appuient cette réflexion : la création de la SNCF en 1937 lorsque l'entre-deux guerres avait laissé les entreprises privées ferroviaires totalement exsangues, très endettées et incapables d'assurer leur survie ; ou encore la vente de la British Railways par morceaux à la fin des années 1980 et l'effondrement depuis dix ans des industries ferroviaires anglaises par manque d'investissement, manque de respect du réseau et manque de coordination.

Ces exemples montrent que le secteur public n'est pas moins légitime que le privé pour gérer des industries de réseaux (notamment de l'eau), inscrites dans un territoire spécifique, fondées sur des infrastructures lourdes aux cycles d'amortissements très longs, de l'ordre du siècle. Ces réseaux d'infrastructures nécessitent ainsi des politiques d'exploitation et d'investissement construites sur le long terme, ce que la rentabilité à court terme imposée par les capitaux privés ne permet pas facilement.

Les politiques de grands investissements dans nos métropoles occidentales sont également à infléchir. Après les grands constructeurs du XIX<sup>ème</sup> siècle, le Baron Haussmann, l'ingénieur Eugène Belgrand..., après ceux des Trente Glorieuses comme le planificateur Paul Delouvrier, la nature de l'ingénierie urbaine a changé. Il ne s'agit plus de construire des villes nouvelles, ni des kilomètres de voies ferrées ou d'égouts. Le défi de demain relève de l'optimisation des systèmes et des réseaux existants : systèmes urbains, systèmes de transports, systèmes de distribution d'eau, systèmes d'énergie. Désormais, la véritable ingénierie du territoire consistera à travailler avec ce qui existe pour rendre les réseaux existants plus performants et plus durables.

La vraie technicité qui fera le salut des villes séculaires des pays développés n'est pas d'aller chercher la croissance ailleurs, mais d'inventer une croissance endogène à partir de la fabrication de nouvelles ingénieries d'optimisation des systèmes qui existent déjà. C'est sans doute plus complexe, mais c'est désormais le défi des sociétés industrielles et urbaines contemporaines.

Dans ce contexte, Eau de Paris réfléchit à la redéfinition de sa stratégie industrielle et économique en assumant sa compatibilité avec l'affirmation d'un modèle social. Etre au service du public et considérer que ses principaux actionnaires sont les Parisiens oblige à la transparence et signifie que les salariés d'Eau de Paris évoluent dans le cadre d'un projet collectif, éthique et partagé. En la matière, les industries publiques peuvent ouvrir la voie.

Face à l'effet de ciseaux économique décrit au début de ce chapitre, la maîtrise des coûts et des charges est un préalable dans la gestion des entités industrielles. Eau de Paris y a déjà réfléchi et a déjà agi notamment avec l'arrêt de l'usine d'Ivry, soit un ajustement optimisé de son outil industriel pour engager une politique de sobriété de moyens et répondre à la nouvelle donne sans fragiliser la sécurité d'approvisionnement des Parisiens. Cette réflexion doit se poursuivre en imaginant de nouveaux modes d'exploitation.

La variable prix est aussi une piste : celui-ci continuera sans doute d'augmenter en France dans les années à venir, mais chacun devra veiller à ce que cette hausse soit juste et maîtrisée. Cela posera peut-être la question d'une autre répartition des coûts entre usagers et contribuables, mais également celle d'une tarification plus sophistiquée qu'aujourd'hui, en faisant varier le prix du mètre cube d'eau selon des critères sociaux ou environnementaux.

### Des coopérations renforcées en France et en Europe : *Aqua Publica Europea* et France Eau Publique

*Aqua Publica Europea*, un réseau d'opérateurs publics européens de l'eau, a été lancé en 2009 à Paris, Eau de Paris étant un des membres fondateurs. L'objectif de ce réseau est clair : il s'agit de faire entendre la voix des entreprises publiques européennes, mais également d'être un véritable lieu d'élaboration collective, d'échange et de collaboration entre opérateurs publics. Les opérateurs publics européens constataient qu'ils n'étaient pas entendus, ou très peu, contrairement au secteur privé qui savait organiser des actions efficaces de lobbying. A l'initiative de ce réseau, une volonté forte partagée par de nombreux opérateurs publics d'affirmer que la gestion publique de l'eau, basée sur des valeurs de service public, doit être défendue au niveau européen. Le réseau regroupe actuellement des opérateurs italiens, belges, espagnols, portugais, français et suisses. Des opérateurs allemands et autrichiens sont en cours d'adhésion.

Les institutions européennes ont d'ailleurs compris qu'il n'y avait plus seulement les entreprises privées qui comptent dans le secteur de l'eau. *Aqua Publica Europea* a été sollicitée par la Commission européenne dans le cadre d'appel à projets dans le domaine de l'eau, la « Facilité Eau » et ainsi que son initiative pour l'innovation. Il s'agit d'une évolution positive, car jusqu'à récemment la Commission européenne privilégiait le secteur privé. Il est possible aujourd'hui de concevoir des partenariats public-public étayés sur des financements européens. Le poids du secteur privé est encore lourd mais une certaine volonté de rééquilibrage se fait jour.

Si l'échelon européen est pleinement pertinent pour opérer des actions de coopération et de lobbying, des gestionnaires publics d'eau français ont considéré indispensable de se constituer en réseau au niveau national. Ainsi est née à

l'été 2012, France Eau Publique, structure adossée à la Fédération nationale des collectivités concédantes et en régie (FNCCR), comme porte-voix de la gestion publique de l'eau dans l'Hexagone. Ses membres se retrouvent autour d'un triple principe fondateur, énoncé dans la charte de France Eau Publique : « *L'eau est un bien commun, l'accès à l'eau de tous constitue un droit humain inaliénable et la nécessaire performance de sa gestion doit être mise au service exclusif de l'intérêt général. En conséquence, les membres du réseau affirment que la gestion de ce bien public et vital ne peut être soumise à des intérêts privés et considèrent que seule la gestion publique de l'eau permet de garantir une gestion durable et solidaire du service public, de son patrimoine et de la ressource.* »<sup>61</sup>

---

61. Entretien du 23 avril 2013.

Quatre valeurs cardinales sont mises en avant : la transparence, la solidarité, la performance durable et l'efficacité, la proximité et l'implication des parties prenantes. Le noyau des quatorze fondateurs (Grenoble, Besançon, Landes, Bas-Rhin, Paris, etc.) s'est étoffé pour revendiquer une représentation institutionnelle légitime visant à défendre les intérêts de la gestion publique, mais également à travailler à des coopérations très concrètes (gestion patrimoniale, gestion des abonnés, etc.) pour se situer dans une démarche de performance et d'amélioration continue. La coopération entre régies vise aussi à réaliser des économies d'échelle, à capitaliser et mutualiser les acquis afin d'améliorer les pratiques et les savoir-faire dans tous les domaines, comme la gestion des ressources humaines, la compatibilité, les achats publics ou encore les systèmes d'information.

A terme, des actions de mutualisation, comme par exemple des achats groupés, ou la définition de méthodes en matière de qualité de l'eau, sont envisagées.

## La remunicipalisation parisienne de l'eau comme exemple

« Le retour en régie de Paris représente à l'évidence une fissure significative dans la vitrine commerciale des multinationales françaises de l'eau. Les représentants de Suez l'ont d'ailleurs admis explicitement : la perte du marché parisien leur a nui certes d'un point de vue financier, mais bien plus encore du point de vue de leur image. Dans le monde entier, ces entreprises présentaient toujours la gestion de l'eau à Paris comme un modèle. Ce n'est désormais plus possible. Ils se sont plaints de ce que cette décision écorne leurs parts de marché à l'international »<sup>62</sup>, témoigne la présidente d'Eau de Paris. « Pour reprendre les termes mêmes du maire de Paris, les actionnaires du service de l'eau sont les citoyens parisiens. »<sup>63</sup> poursuit-elle.

L'expérience parisienne peut-elle entraîner d'autres collectivités françaises dans son sillage ? La France est historiquement le pays de la délégation de service de l'eau confiée au secteur privé, ce qui a d'ailleurs permis à des groupes comme Suez et Veolia d'acquérir l'envergure qu'ils ont aujourd'hui. Les partisans de la gestion publique ont toujours été minoritaires, mais le fait que la capitale revienne à la gestion publique a inévitablement donné davantage de poids à leurs arguments. De nombreux contrats de délégation de service public doivent être renouvelés et renégociés dans les années qui viennent. Des collectivités, de plus en plus nombreuses, sont intéressées au retour dans le giron public, mais toutes n'ont pas encore franchi le pas. Pour l'instant, dans la plupart des cas, elles ont utilisé la menace du retour en régie pour renégocier les contrats existants, et en particulier une baisse des tarifs. Cela dit, certaines collectivités, comme Brest, l'agglomération de Rouen, Rennes, Nice etc., sont déjà revenues en gestion publique, et d'autres en ont pris l'engagement à la fin de leurs contrats de délégation de service public.

---

62. Anne le Strat, *Reclaiming Public Water*, co-édition Transnational Institute and Corporate Europe-Ritimo, Paris 2010 pour l'édition française.

63. Cf. discours de Bertrand Delanoë au colloque France Eau Publique à l'Hôtel de Ville le 22 mars 2013.

A l'international, l'expérience parisienne intéresse de nombreux acteurs, depuis l'Amérique latine jusqu'à l'Asie du Sud-Est, qui souhaitent connaître les motivations et les raisons de la remunicipalisation. De nombreuses villes, et même des États, montrent un intérêt grandissant pour un tel retour à la gestion publique, ou simplement pour un renforcement de la gestion publique existante. L'exemple de Paris manifeste qu'il est possible pour une collectivité de reprendre en main son eau ; ce qui a été possible pour la capitale française peut l'être ailleurs, même si les conditions de réussite sont forcément différentes selon les contextes.

Cet intérêt a entraîné un repositionnement et une montée en puissance de la politique internationale de la régie. La politique internationale de la SAGEP était en effet très centrée sur la coopération scientifique et technique. Aujourd'hui membre de France Eau Publique, le réseau des régies et opérateurs publics français, et *Aqua Publica Europea*, sa déclinaison à l'échelle européenne, Eau de Paris diffuse sa technicité, son expérience et son savoir-faire d'opérateur public d'eau auprès de nombreux partenaires et collectivités du monde entier que l'expérience parisienne intéresse.

### Vers un modèle d'entreprise d'intérêt général ?

Le marché de l'eau aujourd'hui n'est plus aussi stable qu'auparavant, les paramètres économiques ont bougé, les exigences démocratiques se sont renforcées, les stratégies industrielles évoluent... Le cas de Paris fut emblématique de ces changements à bien des égards. De nouveaux équilibres sont à trouver, et la nouvelle équation économique à inventer doit surtout être l'occasion de consolider la pertinence du modèle d'opérateur public d'eau créé par la Ville de Paris. Le passage en régie et ses difficultés sont une occasion de questionner notamment la stratégie en matière de construction et de gestion des grands réseaux d'infrastructure comme ceux de l'eau.

L'intérêt général doit être à rechercher du côté des modèles publics de gestion de ces infrastructures.

L'avenir de la régie parisienne ne saurait être posé en termes uniquement de relais de croissance afin de garantir sa survie comme le feraient des entreprises privées. Si la régie doit naturellement préserver ses intérêts afin d'assurer sa pérennité, elle ne peut le faire qu'en considérant l'intérêt général auquel elle cherche à concourir. Ici l'intérêt est bien d'abord celui de l'utilisateur, et non d'un simple client, habitant d'un territoire circonscrit. Ce faisant, la régie parisienne étant déployée sur douze départements, c'est également en porosité avec l'ensemble de l'écosystème dans lequel elle s'inscrit qu'elle doit penser son avenir. Il n'est en effet pas question, pour une entreprise publique responsable, de ne pas prendre en considération les intérêts des acteurs multiples qu'elle côtoie. Il est donc plus que jamais nécessaire de rappeler l'impérieuse nécessité de s'inscrire dans une logique de durabilité, garantissant sur le long terme le traitement de problématiques sociales et environnementales de façon transparente et collectivement concertée.

# Remerciements |

Merci à l'ensemble des équipes de la régie, qui, depuis sa création, se mobilisent au quotidien pour rendre le meilleur service aux Parisiens, et aux organisations syndicales qui ont accepté de nourrir ce guide de leurs réflexions et critiques.

Merci à Aline Arrouze, Paul Baylac-Martres, Jean-Didier Berthault, Damien Boissinot, Jacques-François Borrel, Céline Boulay-Espéronnier, Pierre Boyer, Céline Braillon, Ian Brossat, Hervé Carrez, Claire de Clermont-Tonnerre, Henri Coing, Hélène Combe, Yves Contassot, Danielle Fournier, Fabienne Gasnier, Cécile Loumagne Joanicot, Daniel Marcovitch, Sylvie Pasquaud, Alain Plateau, Olivia Polski, Danièle Pourtaud, Gérard Sachon, François Vauglin, Karen Taieb, Abelardo Zamorano, membres du Conseil d'administration d'Eau de Paris, qui, depuis 2009, ont accompagné la démarche de création de la régie. Par leurs observations, conseils, critiques, ils ont permis à l'opérateur unique d'œuvrer dans l'intérêt des usagers parisiens.

Merci à toutes celles et tous ceux, personnels de la Ville de Paris, abonnés, usagers, associations, partenaires, riverains, qui ont contribué et contribuent chaque jour à la réussite de la régie.

# Lexique |

**Affermage** : Ces contrats peuvent être de plusieurs types : dans un contrat d'affermage, la collectivité publique continue à assurer les investissements, les délégataires assurent l'exploitation et la maintenance et se rémunèrent directement auprès des usagers.

**CEP** : Compagnie des Eaux de Paris, délégataire pour la distribution de l'eau sur la rive droite de la Seine du 1<sup>er</sup> janvier 1985 au 1<sup>er</sup> janvier 2010, filiale du groupe Veolia.

**CGE** : Compagnie générale des eaux. Société spécialisée dans la distribution d'eau en France. Elle a pris le nom de Vivendi en 1998, puis Veolia Eau, au sein de Veolia Environnement.

**Concession** : Dans un contrat de concession, le délégataire assure lui-même les investissements.

**CRECEP** : Centre de recherche, d'expertise et de contrôle des eaux de la Ville de Paris.

**Délégation de service public, délégataire** : La régie s'oppose à la délégation de service public (DSP), par laquelle les pouvoirs publics confient par contrat la gestion d'un service public à une entreprise privée, le délégataire, qui se rémunère via l'exploitation du contrat.

**EF-PE** : Eau et Force-Parisienne des Eaux, dénommée de 1985 à 1996 Parisienne des Eaux, filiale du groupe Suez, délégataire pour la distribution de l'eau sur la rive gauche de la Seine du 1<sup>er</sup> janvier 1985 au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

**EPIC** : Etablissement public local à caractère industriel et commercial.

**GIE** : Un groupement d'intérêt économique (GIE) est, en France, un groupement doté de la personnalité morale qui permet à ses membres (qui doivent être au minimum deux) de mettre en commun certaines de leurs activités afin de développer, améliorer ou accroître les résultats de celles-ci tout en conservant leur individualité. En 1985, la Compagnie Générale des eaux et la Lyonnaise des eaux ont choisi de créer un GIE pour assurer la facturation du service d'eau. Ce GIE a été supprimé à la demande de la Ville de Paris en 2003.

**Régie** : En France, le terme de régie désigne un établissement de propriété publique chargé d'assurer un service public.

**SEDIF** : L'agglomération parisienne compte en tout plus de dix millions d'habitants, qui habitent pour la plupart dans des communes et des départements administrativement séparés de la Ville de Paris proprement dite. Le service de l'eau y est assuré par des syndicats intercommunaux, dont le plus important est le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF), un marché détenu par le groupe Veolia.

**SAGEP** : En 1987, la Ville de Paris crée une société d'économie mixte pour assurer la production de l'eau. Cette SEM a le statut d'une société anonyme et s'intitule société anonyme de gestion des eaux de Paris.

**SEM** : Une société d'économie mixte (SEM) est une entreprise de droit privé dont le capital est détenu majoritairement par une personne publique et au moins par une personne privée.

**Télérelevé** : dispositif qui permet de relever à distance les informations de consommation sur les compteurs d'eau.

**UNIDIS** : Système informatique unifié mis en œuvre par Eau de Paris à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011.



19 rue Neuve-Tolbiac  
75013 Paris

[www.eaudeparis.fr](http://www.eaudeparis.fr)

tél. : 0974 506 507

*Appel non surtaxé*



Eau de Paris est certifié ISO 001/2008  
ISO 14001/2004 et OHSAS 18001/2007  
pour l'ensemble de ses activités liées à la  
production, au transport et à la distribution de  
l'eau potable. Eau de Paris a reçu le label égalité  
au titre de son engagement en faveur de l'égalité  
femmes-hommes ainsi que le label diversité.



# L'eau à Paris | retour vers le public

Europe, Amérique du Sud, Asie, Afrique : de Berlin à Buenos Aires, les collectivités reprennent la main sur la distribution de l'eau. Cette vague de remunicipalisations manifeste que l'heure n'est plus à l'engouement pour la privatisation de cette ressource vitale, bien commun par excellence. En France, Paris a fait le choix de revenir en régie, après vingt-cinq ans de délégation à deux grandes entreprises privées. Le cas emblématique de la remunicipalisation parisienne illustre les vicissitudes du retour de l'eau vers la gestion publique. A l'issue d'un processus à la fois politique et technique de plusieurs années, l'eau de Paris est désormais administrée selon des dispositifs démocratiques et transparents qui associent la société civile de manière inédite. Le passage en régie, placé sous le signe de l'intérêt général, s'illustre par la création d'une valeur ajoutée citoyenne, là où, auparavant, il ne s'agissait que de privatiser les bénéfices pour le profit des multinationales et de leurs actionnaires. Cet ouvrage retrace les étapes et rassemble les témoignages des acteurs de cette transformation économique, sociale et culturelle, qui a donné naissance à la plus grande régie d'eau française.

*Ouvrage rédigé pour Eau de Paris par Agnès Sinaï,  
journaliste environnementale et auteure,  
maître de conférences à Sciences Po.*

ISBN : 978-2-95306663-4-0