

Les aspects juridiques de la gestion du Service Public de l'Eau.

Conférence du 10/10/2008 à Perpignan

Jean-Baptiste VILA

Chers amis,

Je vous remercie de me laisser pour quelques instants la parole.

Me voilà confronté à un exercice bien particulier ce soir : aborder des problématiques juridiques et techniques après trois présentations particulièrement intéressantes.

Avant de rentrer dans le cœur du sujet, je veux remercier Jean Codognès qui m'a fait l'honneur de m'inviter à la conférence de ce soir. Il y a peu de temps Jean est venu me trouver et m'a demandé d'intervenir sur les modes de gestion du Service Public de l'Eau en m'indiquant qu'il s'agissait d'une préoccupation majeure des perpignanais.

Aborder les problématiques juridiques de l'eau relève d'un exercice assez varié. En effet, ce domaine renvoie non seulement à l'accès de l'ensemble des populations à une ressource vitale, mais aussi à ses modes de gestion, ou encore à ses enjeux sociaux et sociétaux. Nous ne pourrons pas tout traiter ce soir.

Avant de rentrer dans le cœur juridique de ce sujet, permettez-moi une réflexion préalable. L'eau en France représente un service public, c'est-à-dire une activité ayant pour objet la réalisation d'une mission d'intérêt général : l'accès de la population à une ressource nécessaire à sa survie. Au final, sa qualification, son régime juridique et surtout ses modes de gestion s'inscrivent donc dans un long déploiement historique qui commencent avec les grecs, qui se poursuit avec les romains jusqu'à nos jours. Vous le comprenez, la structure juridique de cette activité est donc complexe, parfois obscure.

Au-delà, il existe une raison centrale à notre présence ce soir et notre débat : le contexte actuel des modes de gestion de ce service public. Rappelons qu'il en existe deux : soit le service public est géré directement en régie directe, soit il fait l'objet d'un contrat entre une personne publique (celle qui en est responsable) et une société privée le plus souvent.

L'analyse juridique de ce service selon ses modes de gestion révèle diverses problématiques sur lesquelles les citoyens s'interrogent depuis très peu de temps. Nous pouvons retenir trois aspects fondamentaux qui expliquent comment un service public de l'eau peut être géré ou comment le droit peut être mis à contribution pour améliorer la distribution de cette ressource aux citoyens.

Si une étude particulière des aspects juridiques et de la situation de la Ville de Perpignan sera nécessaire, abordons ensemble si vous le voulez bien une analyse globale de la problématique de ce service public.

I. Contexte Général de la gestion de l'eau en France.

L'eau représente aujourd'hui un enjeu de premier ordre en France. En tant que service public, elle peut connaître deux modes de gestion : soit la régie directe (c'est-à-dire une gestion réalisée directement par la collectivité publique qui détient la compétence de l'eau) soit le contrat administratif laissant le plus souvent le soin à une société privée de gérer ce service pour le compte de la collectivité.

Dissipons dès à présent une idée reçue sans prendre pour autant parti. La conclusion d'un contrat administratif entre une société et une collectivité publique (telle que la Ville de Perpignan ou sa Communauté d'agglomération) ne signifie pas « privatisation ». En effet, dans ce cas, la collectivité publique est toujours l'autorité de tutelle de la société gestionnaire. Les deux parties au contrat ont donc un rôle à jouer. Elles sont étroitement liées sur un plan juridique, financier et technique.

Ce phénomène amène une question : comment se fait-il que ce service public vital puisse faire l'objet de contrats avec des sociétés privées alors que l'eau représente le bien de tout à chacun ?

La réponse se trouve dans les facultés de gestion des collectivités locales. Confrontées à des besoins budgétaires et techniques importants en raison d'un contexte économique européenisé, les collectivités publiques agissent aujourd'hui en passant de nombreux contrats pour la gestion de divers services publics : le stationnement, les vélos, l'eau et l'assainissement, les salles de concert, les infrastructures urbaines, les théâtres sont autant d'exemples des domaines dans lesquels des sociétés privées sont amenées à participer à la réalisation de mission d'IG.

Dans ce contexte est-il possible de parler de privatisation de tous ces services publics ? Cet argument ne tient pas sur un plan juridique puisque les collectivités restent responsables de la relation entre la société et les usagers.

Pour autant, nier qu'une évolution certaine s'est produite dans les modes de gestion de ces services publics serait nier une réalité manifeste héritée de l'époque des grecs... Et oui les premiers contrats administratifs pour la gestion de services publics datent de cette époque. Je pense notamment aux impôts, à la gestion des ponts et infrastructures portuaires, et même à l'eau et la réalisation des égouts ou des aqueducs.

Aujourd'hui quelles sont les conséquences matérielles de ce mode de gestion de l'eau via des contrats administratifs ? La première vous concerne directement puisqu'il s'agit de rémunérer la société gestionnaire qui assure la fourniture de cette ressource. Dans ce cas, les règlements des usagers se sont auprès de cette société qui perçoit non seulement la part correspondant aux services qu'elles assurent, mais aussi la part revenant à la collectivité publique signataire du contrat qui doit normalement assurer la gestion comptable et financière des infrastructures.

Si ce mode de gestion apparaît bien souvent peu équitable ou trop cher pour les usagers, il n'est juridiquement pas critiquable en tant que tel. Seule l'opportunité de contracter avec une société privée ou de gérer directement et publiquement le service concerné est tributaire d'un débat qui devient de plus en plus populaire.

Ainsi, durant les élections municipales, même si je crois savoir que certains d'entre vous étaient préoccupés par d'autres problèmes, un débat central a agité les différents partis politiques et notamment les majorités politiques sortantes : il s'agit de l'étude de l'UFC Que Choisir sur le prix de l'eau en France trois mois avant les élections.

C'est à travers cette étude que nous pouvons notamment comparer les deux modes de gestion du service public de l'eau.

II. Aspects juridiques et financiers entre les modes de gestion traditionnels.

Nous l'avons vu, le service public de l'eau peut être géré de deux manières différentes : soit la collectivité publique en assume la gestion et la fourniture auprès des usagers, soit elle laisse le soin à une société privée de réaliser cette mission de service public.

Dans les deux cas, les conséquences ne sont pas les mêmes. Assumer la gestion d'un service public tel que celui de l'eau implique dans un premier temps un savoir faire technique pour la réalisation des canalisations, des bassins de traitements et d'assainissement des eaux usées...etc. Sur le plan financier, cette mission suppose généralement des investissements de plusieurs millions d'euros étalés sur plusieurs années. Ceci comprend aussi la gestion comptable des infrastructures...etc. sur le plan humain aussi, un tel service public implique un personnel formé tant sur le plan technique qu'en matière d'ingénierie.

Confrontés aux problèmes budgétaires que nous avons évoqués et à ces défis techniques, financiers et humains, les collectivités préfèrent généralement recourir au contrat plutôt que d'assumer seules des investissements trop importants. Ceci explique que près de 85% des services publics de l'eau en France sont gérés par des sociétés privées.

Ce phénomène a-t-il des conséquences fondamentales pour les usagers ?

A en croire les enquêtes de l'UFC Que Choisir sur le prix de l'eau, il y a en a une fondamentale : le prix de ce service public.

Lorsque la collectivité gère en régie directe ce service, comme à Clermont Ferrand ou à Grenoble, le prix de l'eau au mètre cube varie entre 1,98€ et 2,23€, pour une marge financière moyenne de 15%

Lorsque la collectivité fait le choix du contrat, le prix semble alors nettement supérieur, variant entre 2,69€ et 3,77€ comme à Paris et Bordeaux. La marge des sociétés privées gestionnaires se situant alors entre 30% et 50%.

Je rappelle que l'Institut d'Etudes IFEN évaluait à 2,19€ le prix moyen du mètre cube d'eau en régie directe contre 2,93€ pour un service public géré avec un contrat.

Face à cette étude de l'UFC Que Choisir, les collectivités ont lancé des procédures de renégociation de leurs contrats. Voici quelques exemples sommaires qui donnent le vertige :

- Bordeaux : gain de 233M€ auprès de la Lyonnaise des Eaux
- Grand Lyon : diminution de 16% du prix de l'eau auprès de Veolia
- Lille : gain de 140M€ auprès de la Société des Eaux du Nord
- Toulouse : discussion pour une diminution de 10 à 15% des tarifs Veolia

Nous pourrions continuer cette liste mais une question nous vient. Est-il possible pour autant parler de système avantageux concernant la régie directe par les collectivités ? Cette réponse reçoit une réponse nuancée car en regardant la gestion de Villes telles que Strasbourg ou Reims, le prix du mètre cube d'eau est le plus souvent supérieur à celui facturé par des sociétés privées. Il s'agit bien là d'un contre exemple manifeste car le prix du mètre cube dépasse 3€.

La comparaison des tarifs entre les deux modes de gestion (régie directe ou contrat) amène une synthèse. L'objectif n'est pas de réaliser un choix politique de circonstances, mais bien au contraire de choisir le mode de gestion le mieux adapté aux besoins locaux en la matière. Cela suppose une évaluation préalable doit être réalisée en se fondant sur plusieurs aspects (l'humain, le financier, l'environnement, la qualité du service à destination de la population et le savoir faire technique) mais aussi un contrôle strict des données d'exécution.

Cette démarche a-t-elle eu lieu à Perpignan ? Ce sera le dernier point de mon intervention.

III. La gestion du service public de l'eau à Perpignan.

Les documents publics qui m'ont été fournis sur ce sujet sont particulièrement éloquentes.

A Perpignan, le service public fait l'objet d'un contrat conclu en 1991 entre la Ville et Compagnie Générale des Eaux. Ce contrat a fait l'objet de 7 avenants entre 1992 et 2007. Son exécution a été contrôlée à 3 reprises par la Chambre Régionales des Comptes, le premier avis ayant entraîné une restructuration totale du contrat.

Quel est le bilan de cette structure juridique ? Plusieurs points doivent être mis en évidence.

Le premier renvoie à la forme du contrat. Jusqu'en 2005, les parties ne savaient pas qu'elle était réellement la forme du contrat. Il faut attendre l'avenant 6 pour apprendre qu'il s'agit d'un affermage. Ceci a bien entendu des conséquences fondamentales sur les missions de la société, le contrôle de la collectivité ainsi que leurs relations financières.

En ce qui concerne les tarifs, le prix moyen du mètre cube d'eau est de 3,30€ pour les usagers. Rapporté à l'enquête UFC Que Choisir, ce prix montre la Ville de Perpignan se situe dans les villes les plus chères.

Face à ce problème, la collectivité a réalisée 3 renégociations des tarifs en 1997, en 2004 et 2007. Ces 3 phases successives laissent à penser que le tarif devrait être compétitif. En réalité, ce prix élevé malgré ces renégociations s'explique en raison de la contrepartie de la baisse : à chaque fois la collectivité consent des efforts financiers (en 1997 elle baisse la partie qui lui revient sur le prix c'ad la surtaxe communale ; en 2007, Veolia consent une remise car la collectivité reprend les charges d'infrastructures). Elle aurait dû encadrer sérieusement le prix en sollicitant des efforts partagés auprès de la société.

Le troisième point qui attire l'attention est les changements de dénominations des parties. Si à certaines occasions ces modifications sont entérinées dans le contrat, la plupart du temps elles ne sont pas actées. Ainsi, entre 1998 et 2000, la société titulaire du contrat change (CGE devient Veolia) sans avenant au contrat, c'ad sans information du conseil municipal ni des usagers. En 2001, la Communauté d'agglomération reprend de plein droit le contrat sans que le changement Ville de Perpignan/ Communauté d'agglomération ne soit acté. Entre 2000 et 2007, la société titulaire du contrat est successivement VIVENDI, CGE et VEOLIA sans qu'un avenant ne soit adopté au Conseil Municipal.

Au-delà du changement de dénomination des parties, un dernier point attire l'attention : le rachat en 2007 des termes financiers du contrat par la Communauté d'Agglomération alors que l'acte se termine en 2011.

Ce rachat a plusieurs conséquences :

- La communauté d'agglomération verse sur la période 2007/2011 une subvention de 8 525 000€ pour participer à la réalisation de travaux sur la période 2007/2011.
- Rachat en 2007 des infrastructures non-amorties pour un montant total de 8 670 494€ « afin d'optimiser les conditions de financement des ouvrages des services d'eau et d'assainissement »

Sur la réalisation des travaux, il apparaît que le montant versé est surévalué car la Communauté d'agglomération va assumer des missions qui revenaient initialement à la société.

Sur le rachat des biens non amortis, une erreur fondamentale apparaît. Si le contrat devait se terminer en 2011, la société aurait dû assumer l'amortissement entre 2007 et 2011. Après un calcul sommaire du dossier, il en résulte que la Communauté d'agglomération a versé un surplus de 5 185 000€.

Qu'elle solution aurait permis de remédier à cette carence ? Attendre que le contrat s'achève et profiter de cette occasion pour conclure un nouveau plus avantageux et mieux négocié soit attendre 2011 racheté les investissements pour la création d'une régie directe.

