

L'intérêt d'un retour à une vraie gestion publique du service public de l'eau

par Raymond Avrillier¹

Quelles sont les principales caractéristiques du service public de l'eau ?

Les faits sont connus, mais il n'est pas inutile de les rappeler car leurs conséquences sont sous-estimées.

L'accès à une eau potable pour tous est une question de première nécessité, une question vitale.

Les services publics de l'eau potable et de l'assainissement sont des services publics essentiels en ce qui concerne l'hygiène publique et la santé, des services publics essentiels d'un point de vue social, environnemental, patrimonial, en matière d'aménagement du territoire, de logement, d'activités.

En France, la compétence de ces services publics a été déléguée par l'Etat aux 36 786 communes², qui peuvent la transférer à des établissements publics de coopération intercommunale.

Les données concernant ces services ne sont que partiellement connues des services de l'Etat : d'après les données 2012 de l'ONEMA portant sur... 2009, il y aurait 31 445 services publics d'eau ou d'assainissement collectif (14 217 pour l'eau potable, 17 228 pour l'assainissement collectif).

Le législateur français a décidé que ces services étaient des services publics industriels et commerciaux (SPIC), tandis que le service public des eaux pluviales reste un service public administratif.

Quels sont les modes de gestion ?

Particulièrement depuis quelques dizaines d'années et encore plus depuis la décentralisation, de grandes sociétés privées proposent aux municipalités françaises d'exploiter le service de l'eau sous forme de « délégation de service public », sur lequel elles réalisent des profits considérables.

D'après des données partielles de l'ONEMA, 69% des services publics de l'eau potable sont gérés directement par la collectivité compétente, mais c'est une majorité de la population qui est desservie par un délégataire privé, sans que les données soient fiables tant du point de vue des nombres de contrats que des populations concernées (les grands groupes privés de l'eau ayant plus d'informations que les services de l'Etat et les délégants).

Cette forme de « partenariat public privé » par délégation de service public de l'eau au privé, de l'affermage à la concession, est présentée comme un « modèle français » de gestion de l'eau, tant par la commission européenne que par la Banque mondiale, qui a été exporté dans de nombreux pays.

Ces sociétés françaises « de services aux collectivités », sont devenues des multinationales et constituent progressivement en France un oligopole de l'eau (deux grands groupes Suez-Lyonnaise des Eaux et Véolia ex Générale des Eaux, auquel s'ajoute la SAUR Société d'Aménagement Urbain et Rural).

Quel est l'intérêt des pratiques mises en œuvre à Grenoble ?

En France dans les Alpes, nous bénéficions de grandes ressources en eau, avec un réseau de distribution mis en place depuis des décennies par des politiques publiques durables.

L'histoire de l'eau de Grenoble a été marquée par quatre périodes qui ont donné lieu à des politiques différentes concernant un même service public de l'eau : une longue période de gestion publique directe de 1882 à 1989, une gestion privée par la Lyonnaise des Eaux de 1989 à 1995, une gestion dite « mixte » de 1995 à 1999, une gestion en régie publique de 2000 à nos jours.

S'agissant d'un même service, les comparaisons de ces modes de gestion sont donc pertinentes et lèvent les critiques qui avancent que rien ne peut être comparé car les situations locales des 36 000 communes françaises sont très différentes.

¹ Maire-adjoint honoraire,

- administrateur de la Régie des Eaux de Grenoble de 2001 à 2008 (reg-grenoble.fr),

- conseiller municipal de la ville de Grenoble de 1989 à 2008,

- vice-président de la communauté d'agglomération grenobloise de 1995 à 2008 chargé de l'assainissement et des eaux pluviales, et président du conseil d'exploitation de la Régie communautaire d'assainissement de 2001 à 2008 (lametro.fr)

Cet exposé résulte de ce qui serait considéré comme une recherche-action si ce terme n'était pas utilisé uniquement pour des recherches menées auprès des organismes privés ou publics.

² Données DGCL au 1^{er} janvier 2012 : dgcl.interieur.gouv.fr

La délégation au privé de l'exploitation du service qui a duré 10 ans (de 1989 à 1999, alors que le contrat avec la Lyonnaise des eaux était de 25 ans), et la remunicipalisation du service à compter de 2000, ont révélé les risques d'une gestion privée par l'oligopole de l'eau et l'intérêt d'une gestion publique de ce service de l'eau³.

L'analyse se base sur une participation active à ces services publics de l'eau, de l'assainissement et des eaux pluviales, y compris en tant qu' élu local, et sur les actions menées avec celles et ceux qui, usagers associés ou élus, en France, en Europe et en Amérique du Sud, veulent reprendre le contrôle public de ce service public essentiel.

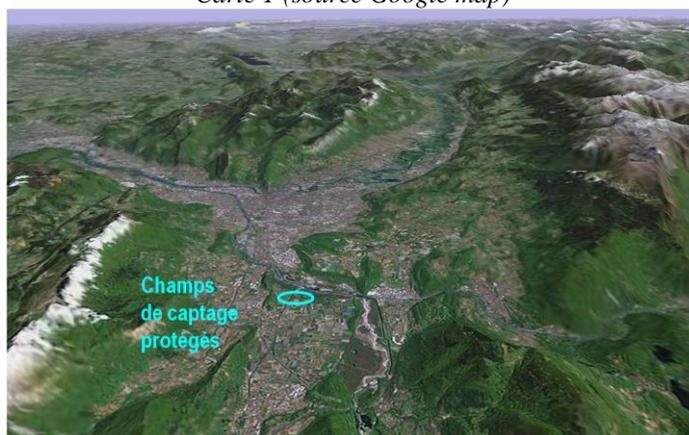
Force est de constater que cette histoire récente locale, avec ses incidences nationales, n'a pas fait l'objet, à notre connaissance, d'une étude universitaire ou de recherche, que ce soit en sciences politiques, en urbanisme, aménagement, environnement, services publics, économie, droit... Elle n'a pas fait l'objet d'une communication volontaire de la part d'exécutifs des collectivités locales ou d'instances nationales, qui ont donc ainsi exprimé une volonté de ne pas valoriser une remunicipalisation à laquelle certains ont été contraints.

Les acteurs de cette remunicipalisation ayant été exclus des majorités municipale et de communauté d'agglomération en 2008, la responsabilité des actes exposés porte sur les années 1988-2008, même si une certaine continuité a été maintenue depuis 2008.

Grenoble est la ville centre d'une agglomération alpine, située dans une vallée entourée de montagnes, à la confluence des cours d'eau du Drac et de l'Isère, avec, à 10 km au Sud de l'agglomération, les champs de captage de l'eau de Grenoble, les sources de Rochefort (A sur *carte 1* ; *carte 1bis*).



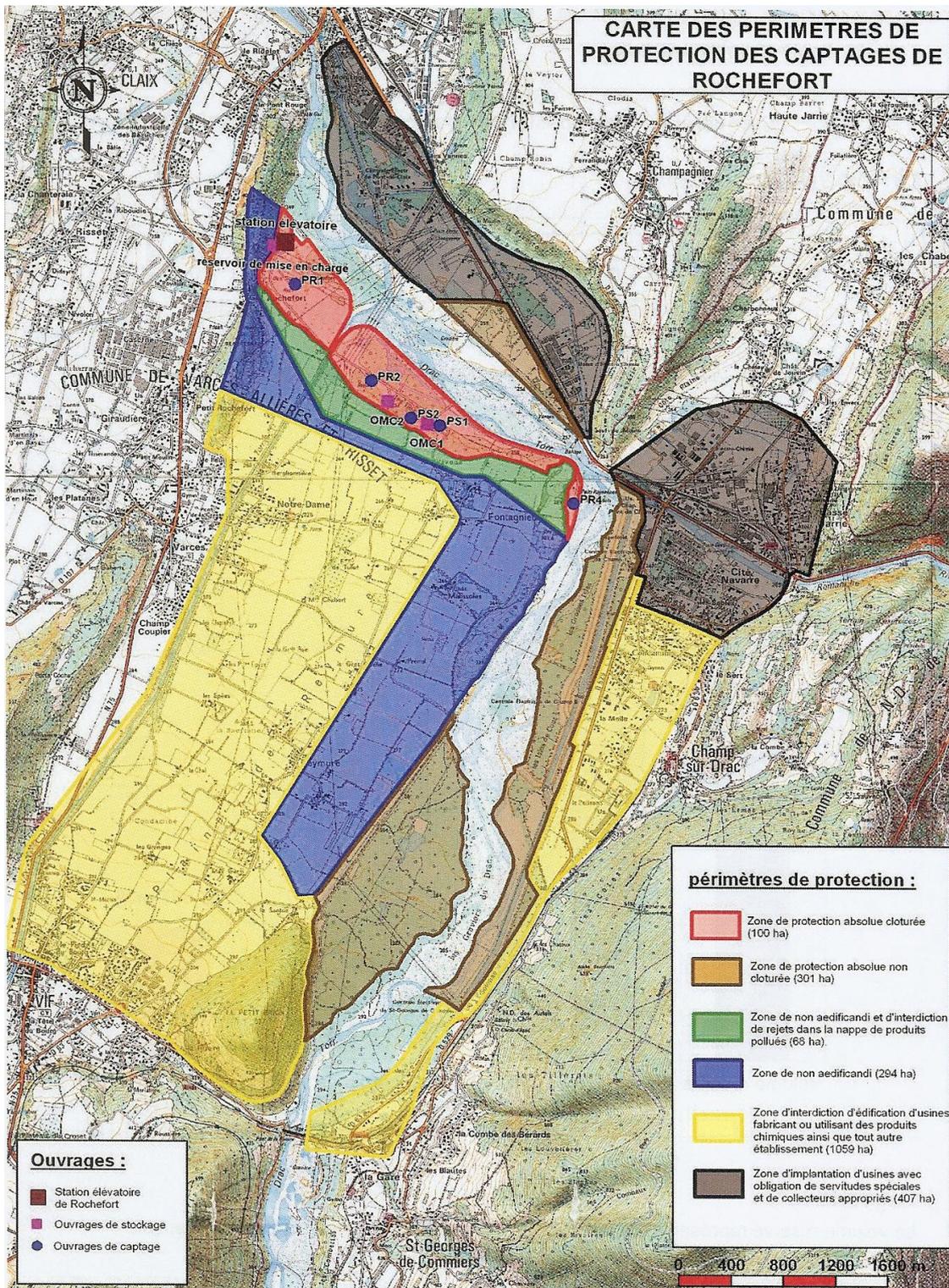
Carte 1 (source Google map)



Carte 1 bis

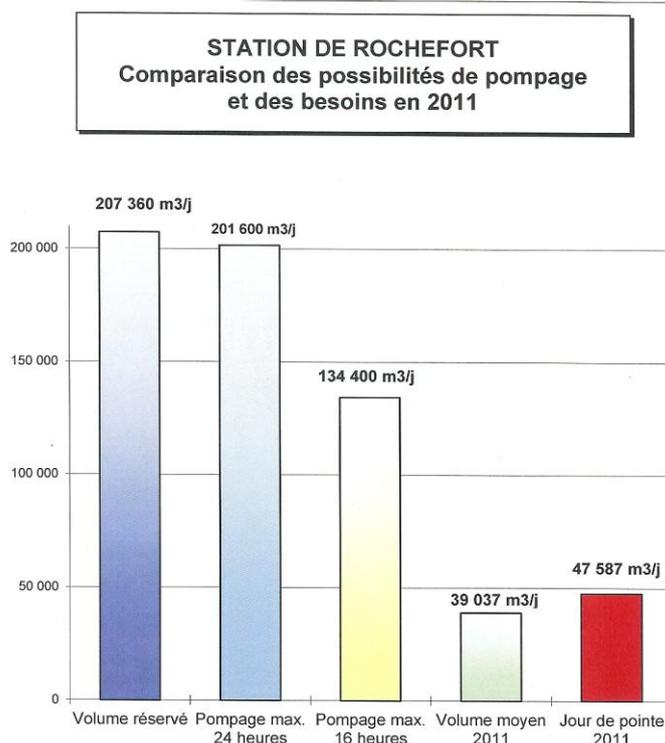
³ En France l'Etat a confié aux communes la compétence des services publics de l'eau potable et de l'assainissement. La commune de Grenoble, 156 000 h, a les compétences production, adduction, stockage, distribution de l'eau potable, qui sont gérées depuis 2000 en régie à personnalité morale et donc autonomie financière. La commune de Grenoble a transféré en 2000 sa compétence « réseaux d'assainissement et d'eaux pluviales » à la communauté d'agglomération grenobloise (communauté de 28 communes, 398 000 h) qui détenait déjà la compétence traitement des eaux usées et pluviales et grands collecteurs intercommunaux. La communauté d'agglomération gère ces services en régie directe, à simple autonomie financière.

Un important périmètre de protection de ces captages a été constitué depuis plus de 100 ans (1884) par des acquisitions publiques progressives réalisées par la commune de Grenoble. Avec un périmètre de protection de 2 300 hectares (carte 2), nous avons un des premiers périmètres de protection d'Europe, ce qui permet de conserver une eau de très grande qualité, filtrée naturellement par les couches d'alluvions, et renouvelable car alimentée par la nappe souterraine du Drac en amont. Avec une capacité maximale de production de 134 400 m³ d'eau par jour, Rochefort est la source la plus abondante de la région Rhône-Alpes.



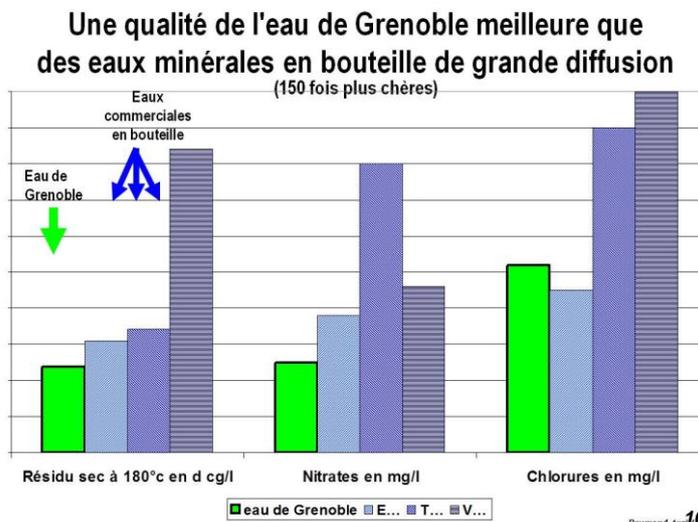
Carte 2 (source commune de Grenoble, REG)

Les champs de captage de la ville de Grenoble pourraient subvenir immédiatement à la consommation de plus de 500 000 personnes, sans investissements supplémentaires (*graphique 3*).



Graphique 3

Aucun traitement préalable de l'eau n'est nécessaire, aucune chloration⁴, ce qui évite des surcoûts. Les usagers disposent donc d'une eau pure au robinet, d'une qualité d'eau de source (*graphique 4*), ce dont la collectivité publique peut être très fière.



Graphique 4

Seront résumées quelques unes des données relatives au service de l'eau à Grenoble, depuis la décision de délégation au privé prise par des élus et dirigeants de droite en 1987 et réalisée après les élections municipales de 1989⁵, jusqu'à la re-municipalisation en 2000 avec une nouvelle majorité de gauche et écologiste, en passant par une phase de retour progressif à un contrôle public à partir de 1996.

⁴ Un système continu de sécurité a été mis en place qui peut être activé en cas d'urgence.

⁵ Il apparaîtra plus tard, à partir des révélations en 1993 d'élus écologistes, que cette « délégation au privé » était aussi une corruption entre le maire de l'époque (M. Carignon) et de hauts responsables de la Lyonnaise des eaux, et donc un contrat de corruption de la décision publique pour des intérêts personnels et privés.

Cf. Avrillier Raymond, Descamps Philippe, *Le système Carignon*, éditions La Découverte, Paris, 1995, 370 p.

Nous avons aujourd’hui, en 2012, plus de dix années de gestion par cette Régie publique (de 2001 à 2012), dont huit années en responsabilité jusqu’en 2008, et donc une expérience dont nous pouvons tirer des leçons.

Cette expérience, cette preuve par les faits et les actes, sont utiles localement, mais aussi nationalement, en particulier pour d’autres collectivités publiques qui ont engagé une même politique de reprise complète du contrôle public de leurs services publics de l’eau, comme Paris en 2010.

1. Le service public historique de l’eau à Grenoble

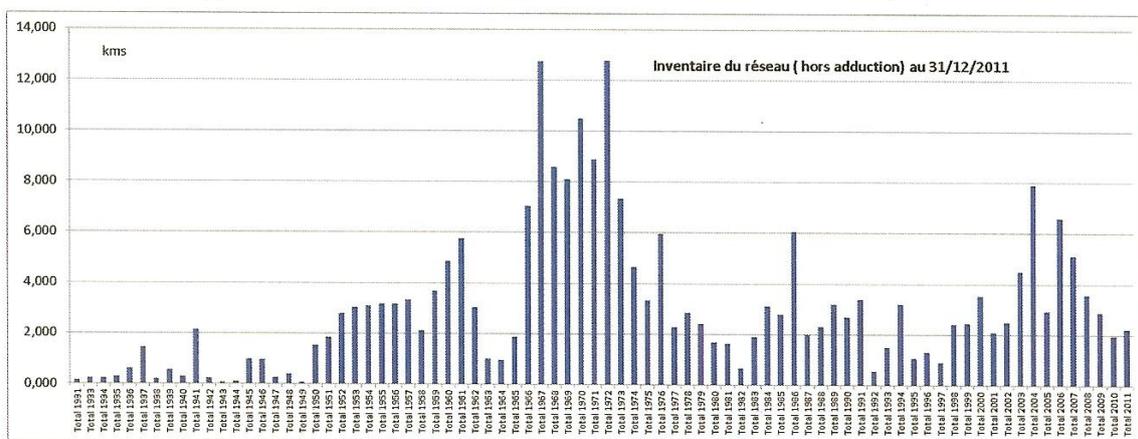
Depuis 1880, l’eau est sous la responsabilité des services de la ville de Grenoble, ce que l’on appelle une exploitation en « Régie », c’est-à-dire par un organisme public exploitant directement le service public. En 1880, il ne s’agissait pas de distribuer l’eau au robinet, il y avait alors une trentaine de fontaines communales qui permettaient aux habitants et aux services publics de s’alimenter.

C’est en 1884, il y a donc plus de 128 ans, que le Conseil Municipal de Grenoble, conscient des besoins pour l’avenir, a décidé le projet qui consistait à aller collecter des eaux à plus de 10 km au sud de la Commune, et qui fonctionne aujourd’hui encore. Progressivement la commune a acquis des terrains, ce qui est essentiel pour protéger la qualité de la ressource et constituer un large périmètre réglementaire de protection des captages.

L’action publique est ici clairement une action dans la durée, la longue durée, au bénéfice de la collectivité, de la communauté publique, soucieuse du bien commun, du patrimoine commun que constitue l’eau, et donc des générations futures.

Le réseau de distribution a été réalisé progressivement, à partir des années 1930-1940.

Dans les années soixante des mouvements grenoblois d’usagers demandent une amélioration du réseau insuffisant en pression du fait de l’expansion démographique (la ville de Grenoble s’accroît de 37% entre 1954 et 1962, le plus fort taux d’accroissement de toutes les villes françaises de plus de 100 000 habitants). Le changement pour une municipalité de gauche en 1965 se joue aussi sur ces engagements de desservir correctement en eau potable, et avec une pression suffisante, tous les habitants. La nouvelle municipalité de gauche réalise des investissements lourds jusqu’en 1971 (cf. inventaire historique des réseaux, *graphique 5*) : les champs de captage de Rochefort est doté d’outils dont la technologie reste d’actualité, l’eau étant puisée à 30 m de profondeur dans la nappe ; le réseau d’adduction et de distribution est rénové, agrandi et amélioré.



Graphique 5 (source REG commune de Grenoble)

Depuis 1967, 25 ans avant la loi française sur l’eau du 3 janvier 1992, le site de captage des eaux de Grenoble, à Rochefort, bénéficie d’une haute protection avec un périmètre de sécurité imposé par une déclaration d’utilité publique arrêtée par le préfet de l’Isère.

Cette politique publique a nécessité des investissements importants dont nous bénéficions un demi-siècle plus tard. Là encore, les charges financières supportées par les usagers et les contribuables dans les années antérieures sont utiles dans la longue durée.

Jusqu’en 1989, la gestion du service public de l’eau potable était réalisée en direct par la Régie municipale, dans de bonnes conditions et à un coût justifié et limité. Cette politique publique essentielle du point de vue sanitaire, social, environnemental et patrimonial, est entièrement reprise maintenant depuis 2000.

Le service de l’eau de Grenoble comprend aujourd’hui cinq puits pour prélever la ressource en eau dans la nappe du Drac, un réseau d’adduction de 27 km, un grand réseau de distribution de 240 km (celui qui arrive jusqu’au immeubles depuis deux réservoirs de 20 000 m³), pour plus de 51 000 compteurs d’abonnés sur la commune de Grenoble, et 11,4 M m³/an d’eau distribués en 2011.

2. La « délégation au privé » du service de l'eau en 1989

C'est un 13 juillet 1989, une date particulièrement symbolique⁶, que le maire de l'époque, M. Carignon⁷ (*doc 6*), soumet au Conseil Municipal de Grenoble une délibération qui décide de « déléguer les services publics de l'eau et de l'assainissement » au privé, à une filiale de la société « Lyonnaise des Eaux »⁸. Cette société créée pour la circonstance s'appelait subtilement « Compagnie de gestion des eaux du Sud-Est ». En réalité il apparaîtra des années plus tard que la préparation clandestine de cette opération datait de 1987 et même avant⁹.



Document 6 (source DL)

Bien qu'il y ait eu d'importantes manifestations populaires d'usagers, d'associations et de syndicats, des personnels, d'élus, et des contestations de cette décision, cela n'a pas suffi à empêcher le maire et la droite de déléguer par contrats le service pour 25 ans au secteur privé (1989-2014). Des recours en justice (*doc 7*) ont été engagés dès 1989 mais un seul élu et usager les a maintenus dans le temps, la justice administrative ayant mis très longtemps pour annuler, en ... 1997, les décisions de délégation de 1989.

Le contrat de gestion privée de l'eau de Grenoble a été signé le 3 novembre 1989 avec les conséquences suivantes :

- le personnel public du service est passé sous le régime du droit privé de la Lyonnaise des eaux ;
- les compétences techniques et financières de la ville disparaissent, ainsi que les documents, données et outils de base transférés (il ne restera plus qu'un fonctionnaire municipal en charge du dossier) ;
- les tarifs ne sont plus fixés chaque année par le conseil municipal, mais fixés pour 25 ans dans le contrat entre la ville et le groupe privé, avec des évolutions indicées dont la valeur réelle va échapper aux élus, aux usagers, à la collectivité ;
- les comptes publics du service et les marchés deviennent des comptes sociaux et marchés privés du délégataire passés entre filiales de la Lyonnaise des eaux ;

⁶ La République française a adopté le 14 juillet comme jour de fête nationale (en référence aux journées révolutionnaires de la prise de la Bastille du 14 juillet 1789 et la fête de la Fédération du 14 juillet 1790)

⁷ Chef de la droite locale, maire de Grenoble de 1983 à 1995, conseiller général de Grenoble de 1976 à 1997, président du conseil général de l'Isère de 1985 à 1997, président du syndicat intercommunal SIEPARG de 1983 à 1985, mais aussi député en 1986, 1988, 1993, député européen de 1984 à 1986, ministre de l'environnement de 1986 à 1988 et ministre de la communication de 1993 à 1994, avant sa mise en cause pour corruption, recel d'abus de biens sociaux et subornation de témoins.

⁸ Société « Lyonnaise des eaux » devenue « Suez – Lyonnaise des eaux »

⁹ Le pacte de corruption entre la Lyonnaise des eaux et M. Carignon fut scellé lors d'un dîner du 3 octobre 1987, réunissant au conseil général de l'Isère les principaux acteurs : Alain Carignon, Jean-Louis Dutaret, Patrick Thull, à l'époque secrétaire général de la mairie de Grenoble, Marc-Michel Merlin (de la future COGESE) et Jérôme Monod. Dans un ouvrage récent, un collaborateur du RPR, de Jacques Chirac et de Jérôme Monod, raconte le déjeuner organisé à la demande de Jérôme Monod, alors PDG de la Lyonnaise des eaux, concernant le dossier de l'eau de Grenoble, réunissant en 1983 dans son appartement Jérôme Monod, Alain Carignon, Jean-Jacques Prompsy et lui-même : Probst Jean-François, *Chirac, mon ami de trente ans*, Ed. Denoël, 2007, 270 p.

Jean-Jacques Prompsy, directeur commercial de la Lyonnaise des eaux, avait déjà raconté, dans un roman à clef facilement décodable, le pacte de privatisation de l'eau de Grenoble : Prompsy Jean-Jacques, *La cour des cadres*, Ed. de la Nerthe, 2000, 356 p.

- la responsabilité politique reste en principe à la Ville, mais sans les moyens de cette responsabilité, le contrat avec le privé faisant la loi, et sans la volonté politique de contrôle du délégataire.

Une telle décision politique au profit d'un groupe privé correspondait à une orientation politique, affichée par le maire de droite de Grenoble à l'époque, d'une « ville maigre » (moins d'intervention publique, tout ce qui peut être privatisé est confié au marché). En réalité il s'est agi d'un nouveau « Main basse sur la ville »¹⁰.

Le contrat de délégation augmente en fait les tarifs de l'eau de 51% de 1990 à 1995. Le délégataire privé peut rapidement reconstituer par les redevances des usagers les droits d'entrée qu'il a versé à la ville et les abus de biens sociaux qu'il a octroyé au maire et à ses proches.

Une telle décision a pu se dérouler du fait des défaillances, pour ne pas dire de l'absence, d'une démocratie délibérative, d'une séparation des pouvoirs locaux entre exécutif et délibératif, et l'absence des contrôles démocratiques en principe fixés par les textes constitutionnels, législatifs et réglementaires, et qui sont des devoirs des élus (par l'assemblée délibérante) et des cadres communaux, du préfet (qui doit contrôler la légalité des décisions des collectivités), des ministres, des services de l'Etat et de l'Agence de l'eau, des comptables et des juges des comptes publics (les communes sont en principe soumises à des contrôles du comptable public et du juge financier, la Chambre régionale des comptes et la Cour des comptes), de la presse (où il devrait y avoir un certain débat), des usagers et des citoyens y compris associés (syndicats, associations d'usagers).

Dans ce type d'affaire, la justice administrative considérera même qu'un contrat obtenu par corruption reste un contrat qui fait la loi entre les parties (CE, 1^{er} octobre 1997, Avrillier, 133849) et que les « pots de vin » de la corruption de cette époque à Grenoble doivent être considérées comme des dépenses utiles aux sociétés privées qui en ont bénéficié (CAA Versailles, 8 décembre 2009, n°07VE01714 ; 18 novembre 2010, n°10VE00291).

Tous ces contrôles inexistant, défaillants ou complices, ont conduit à un véritable système affairiste local autour des services publics urbains, dont l'eau et l'assainissement, qui a coûté plusieurs dizaines de millions d'euros de préjudice à l'ensemble des contribuables et usagers de Grenoble.

Avec ce seul dossier de l'eau, nous avons pu mesurer l'impact et la dérive d'un tel système.

3. La reprise en mains du service public de l'eau après le changement de municipalité en 1995

La nouvelle municipalité élue en 1995, de gauche et écologiste, s'était fortement engagée à une re-municipalisation du service de l'eau, seule manière de le reprendre en mains dans l'intérêt général.

Parallèlement, la justice pénale a jugé en 1995 les faits de corruption de l'ancien maire (et de son entourage), datant de 1987, par des hauts responsables de la Lyonnaise des eaux, jugement confirmé par les plus hautes instances pénales en 1996 et 1999 (*doc 7*). Le président directeur général de la Lyonnaise des eaux n'a pas été inquiété alors qu'un responsable d'entreprise est en principe responsable de son entreprise, et la recherche s'est limitée à quelques hauts dirigeants de la Lyonnaise des eaux.

En 1995, le nouveau maire, a choisi, contre l'avis des élus écologistes de la majorité, de ne pas réellement défendre les intérêts de la ville devant la justice pénale avec une demande sérieusement chiffrée des préjudices de la commune et des usagers. La commune de Grenoble a pourtant été reconnue comme partie civile victime de la corruption. L'association des usagers a également été reconnue comme partie civile victime de la corruption. Contre les engagements pris publiquement, le nouveau maire a, avec une partie de sa majorité, d'abord proposé au conseil municipal en 1996 de poursuivre le contrat issu du pacte de corruption par un avenant à ce contrat de gestion privée de 1989 qui le poursuivait, en le transformant, avec la société COGESE – Lyonnaise des Eaux, elle-même modifiée en société d'économie mixte (la COGESE étant dénommée Société des eaux de Grenoble SEG) toujours avec la Lyonnaise des Eaux. En réalité, le contrat était sous-traité à une Société grenobloise des eaux et de l'assainissement (SGEA), filiale 100% par la Lyonnaise des eaux Suez.

Une telle opération permettait à certains de dire à l'époque que la ville avait repris la gestion de manière publique, puisque la société d'économie mixte SEG était détenue à 51% par la ville.

¹⁰ C'est le titre utilisé par un journaliste du *Monde*, Robert Belleret, pour rendre compte de l'ouvrage « *Le système Carignon* ». op. cit. (Belleret Robert, in *Le Monde*, 12 mai 1995).

Notons que cet ouvrage a fait l'objet d'une censure par les médias locaux et d'une « omission » de citation dans les bibliographies « savantes » portant sur la corruption, alors qu'il s'agit de la seule étude de cas d'un système corruptif local, complétant par l'exemple l'ouvrage de base d'Yves Mény (*La corruption de la République*, Fayard, 1992, 351 p.)

Cette solution n'était pas satisfaisante parce que :

- le contrat d'origine (contrat obtenu illégalement et par corruption) était maintenu, même modifié, au bénéfice du même groupe privé de « services aux collectivités » ;
- le personnel restait un personnel privé dépendant du sous-traitant SGEA – Lyonnaise des eaux ;
- l'ensemble de l'exploitation restait totalement privée car en réalité confiée obligatoirement par marchés de sous-traitance avec les filiales de la Lyonnaise des eaux ;
- les profits du service public payé par les usagers et les contribuables revenaient au groupe privé ;
- malgré des corrections financières et une diminution des tarifs, les conséquences de la privatisation de la gestion du service persistaient.

Plusieurs nouveaux recours pour excès de pouvoir ont dû être engagés par les élus écologistes devant la justice administrative contre ces décisions de 1996 qui ont été annulées pour illégalités en 1998 (*doc 7*).

En juin 1999, la municipalité a, malgré des possibilités d'actions très fermes de la collectivité qui a été trompée par le délégataire privé, décidé dans un premier temps la transformation de la société d'économie mixte SEG qui a absorbé la société SGEA, filiale à 99% de la Lyonnaise des Eaux, soit un nouveau coût pour les usagers et les contribuables.

Après cette absorption en 1999, et grâce à la poursuite de l'action, y compris juridique, d'associations et d'élus écologistes¹¹, la re-municipalisation du service est enfin décidée par le conseil municipal en 2000... Mais le maire propose simultanément une transaction financière de 13 M€ au profit de la Lyonnaise des eaux pour cette fin anticipée du contrat, soit un nouveau coût pour les usagers et les contribuables¹².

*Quelques uns des jugements et avis administratifs, comptables et judiciaires
nécessaires au dossier de l'eau de Grenoble. Doc 5.*

Cour de Cassation, Chambre criminelle, 06 février 1995, 94-85462

Cour de Cassation, Chambre criminelle, 26 juin 1995, 95-82333

Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, 24 novembre 1995, Lettre d'observations définitives sur la gestion des services de l'eau et de l'assainissement de la commune de Grenoble

Cour des comptes, 1997, Rapport particulier sur La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement
Conseil d'Etat, 1^{er} octobre 1997, M. Avrillier, 133849

Cour de Cassation, Chambre criminelle, 27 octobre 1997, 96-83698, confirmant l'arrêt de la cour d'appel de Lyon, 7^e chambre, en date du 9 juillet 1996

Conseil d'Etat, avis, 3 décembre 1997, Ministre de l'Intérieur

Tribunal d'instance de Grenoble, 10 mars 1998, M. Comparat, 11.97.00686

TA Grenoble, 07 août 1998, M. Avrillier et M. Comparat, n° 962133, 964778, 964780, 98481, 98482

Tribunal d'instance de Grenoble, 02 mars 1999, M. Francoz, 11.98.000049

Cour de Cassation, Chambre criminelle, 08 avril 1999, 98-84539 confirmant l'arrêt de la cour d'appel de CHAMBERY, chambre correctionnelle, en date du 10 juin 1998

TA Grenoble, 12 mai 1999, M. Comparat, 982087

Tribunal d'instance de Grenoble, 21 juin 1999, M. Comparat, 11.97.00686

TA Grenoble, 06 mars 2000, M. Comparat, 000297

Conseil d'Etat, 29 décembre 2000, M. Comparat, 219918

Conseil d'Etat, 14 mai 2001, M. Avrillier, 194410

Tavernier Yves, 22 mai 2001, Rapport d'information sur le financement et la gestion de l'eau, en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale

Cour de cassation, 20 novembre 2001, Société des eaux de Grenoble c/ M. Francoz, 99-13.731

Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, 16 avril 2003, Lettre d'observations définitives sur la gestion des services de l'eau et de l'assainissement de la ville de Grenoble au cours des exercices 1995 et suivants

Cour des comptes, 2003, Rapport particulier sur La gestion des services publics d'eau et d'assainissement

Cour administrative d'appel de Lyon, 6 novembre 2003, ville de Grenoble c/ Avrillier, 98LY01815

Cour administrative d'appel de Lyon, 6 novembre 2003, M. Avrillier, 98LY01852

Cour administrative d'appel de Lyon, 4 décembre 2007, M. Avrillier, 02LY01894

Cour administrative d'appel de Lyon, 26 juin 2008, M. Avrillier, 03LY01090

¹¹ Cf. le dossier eau de Grenoble sur les sites : ades-grenoble.org/ades/dossiers/eau ; eausecours.free.fr

¹² Le maire a également décidé d'instituer une redevance pour occupation du domaine public pour les réseaux publics d'eau de la commune.

En mars 2000, le Conseil municipal décide donc la création de la Régie des eaux de Grenoble, sous forme de régie à personnalité morale et autonomie financière, pour assurer la gestion du service (pour des raisons pratiques à partir du 1^{er} janvier 2001).

Simultanément, les réseaux d'assainissement de la commune sont transférés en 2000 à la communauté d'agglomération grenobloise qui prend l'ensemble de la compétence assainissement sous forme de régie à simple autonomie financière, avec conseil d'exploitation comprenant des représentants des usagers.

Il a donc fallu 5 ans de luttes des élus écologistes et des usagers (1995-2000) pour tenir l'engagement de 1995 de re-municipalisation du service des eaux¹³. Ces 5 années auraient pu être économisées au bénéfice de tous.

Il aura fallu 10 ans (1989-1999) pour retrouver un service public de l'eau de Grenoble géré en direct, par un organisme public, la régie des eaux de Grenoble.

Ces délais sont révélateurs de l'emprise d'une délégation au privé qui place la collectivité en situation de dépendance.

Les salariés du service de l'eau de Grenoble ont assuré la continuité du service public soumis aux pressions spéculatives du privé.

Les surcoûts de la gestion privée ont été mis en évidence d'abord par les associations d'usagers puis confirmées par des analyses des services communaux (et communautaires) :

- surfacturations internes et externes ;
- importance des frais de structure (ou de groupe) cachant des marges ;
- absence de justification des charges indirectes (dont les « frais de siège » ou « frais de groupe »...) ;
- absence de justification des frais financiers, des coûts des apports en compte courant ou des prêts internes au groupe imputés au contrat ;
- non communication des produits financiers liés aux provisions pour renouvellement, ou pour risques d'impayés ou autres ;
- non communication des produits financiers liés aux délais de reversement des sommes dues à l'Agence de l'eau, à la collectivité et à d'autres instances ;
- coût réel des marchés passés avec les filiales sans mise en concurrence...

Ces surcoûts sont aussi permis par la passivité des élus et l'absence de contrôle sur les biens communs délégués. L'expérience montre que l'accès aux informations et l'analyse pluraliste ou contradictoire supposent l'existence d'une mémoire et d'un suivi des services de la collectivité, des échanges et comparaisons avec d'autres collectivités, des personnels compétents. La délégation au privé est aussi un appauvrissement du savoir de la collectivité.

Pour le « retour aux sources » à Grenoble, il a fallu que soient révélées les conditions de passation du contrat en 1989, mais aussi les surcoûts pour les usagers de l'eau du fait de factures comprenant des charges étrangères à l'eau, et qui allaient alimenter différents comptes, surtout ceux des sociétés privées du groupe Lyonnaise des Eaux et de la corruption.

C'est ainsi que Grenoble a pu retrouver un véritable service public municipal de l'eau à Grenoble.

C'est ainsi aussi, que nous avons eu à connaître de toutes les formes de gestion du service public de l'eau : en régie directe jusqu'en 1989, en « délégation au privé » de 1989 à 1995, en « délégation au privé » avec une société d'économie mixte de 1996 à 1999, en régie à autonomie financière et personnalité morale à partir de 2000, permettant donc une comparaison étayée.

4. La gestion publique du service de l'eau en régie

En France, le service de distribution de l'eau est un service public industriel et commercial (SPIC). Pour sa gestion directe, le législateur a imposé que cela se fasse soit en régie à autonomie financière, soit par une régie à personnalité morale et autonomie financière, établissement public de la collectivité.

La régie municipale des eaux de Grenoble n'est pas un simple service municipal de la ville de Grenoble comme les autres, c'est un établissement public autonome ayant la personnalité morale. Le conseil d'administration de la régie des eaux de Grenoble est composé de 12 administrateurs publics (non indemnisés) : suivant la loi, une majorité de 8 conseillers municipaux, avec une représentation pluraliste, et 4 personnes qualifiées, tous élus par

¹³ La majorité municipale, de gauche et écologiste, de mars 1995 résulte d'une alliance de deuxième tour entre une liste de gauche (socialistes et communistes) et une liste écologiste Démocratie-écologie-solidarité, Verts, Alternatifs.

le Conseil Municipal. Parmi les personnes qualifiées figurent des représentants des associations d'usagers. Le Directeur Général, qui est obligatoirement un fonctionnaire public, est l'ordonnateur. Les comptes sont publics, sous le contrôle d'un comptable public (en l'occurrence le trésorier principal municipal de Grenoble).

Quelles sont les compétences exercées par la Régie des Eaux de Grenoble (REG) ?

La commune de Grenoble a transféré à sa Régie la compétence eau, incluant la protection des champs de captage, la production d'eau, l'adduction et la distribution. La Ville a conservé la propriété des terrains et des captages. La REG gère l'ensemble de la chaîne de la production, y compris la prévention en amont, jusqu'à la distribution à l'utilisateur, et maîtrise la qualité de l'eau depuis les puits jusqu'aux robinets.

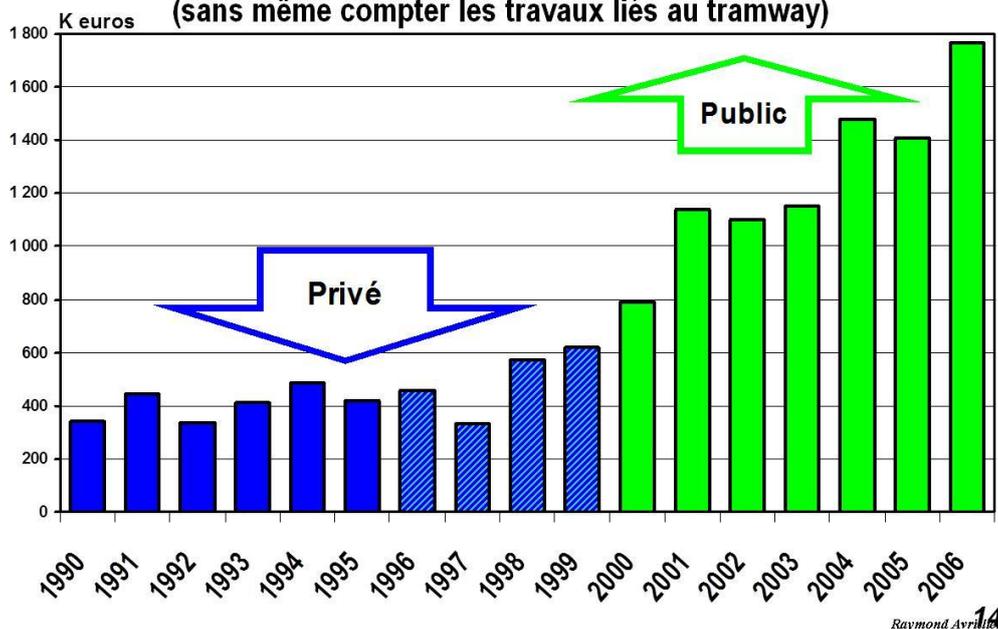
La REG dispose en 2011 d'un effectif de 81 salariés¹⁴ (67 de statut privé et 14 fonctionnaires territoriaux détachés), de 8,2 millions d'euros annuels de recettes perçues auprès des usagers (habitants, équipements publics, industriels et activités) pour l'eau.

Les salariés du délégataire privé ont, pour ceux qui le souhaitaient¹⁵, été repris en 2001 dans la régie publique des eaux de Grenoble. Leur situation a été améliorée.

Les élus ont décidé de mettre en place un programme pluriannuel améliorant notablement la qualité du service dont une politique de gros entretien – renouvellement trois fois plus important que durant la délégation au privé qui avait fait ses profits sur la baisse de ces travaux de gros entretien – renouvellement (*graphique 8*). L'entretien préventif courant a été engagé de manière plus conséquente. Après avoir diminué de manière importante le prix de l'eau dès 1996, il a été possible de conserver un prix stable, en euros constants, pendant plus de dix ans (*graphique 9*).

L'analyse porte essentiellement sur la période en responsabilité de mars 1995 à mars 2008.

Remunicipalisation = 3 fois plus d'investissements annuels, conduites et branchements (sans même compter les travaux liés au tramway)



Graphique 8 (Avrillier, à partir de données commune de Grenoble REG)

¹⁴ L'effectif a évolué depuis 2001 car le choix a été fait de réaliser en direct des fonctions sous-traitées antérieurement (informatique, plombiers-canaliseurs), ou d'acquérir et gérer en direct des véhicules, matériels, informatique, là où le délégataire privé sous-traitait fort cher à ses filiales de la Lyonnaise des eaux.

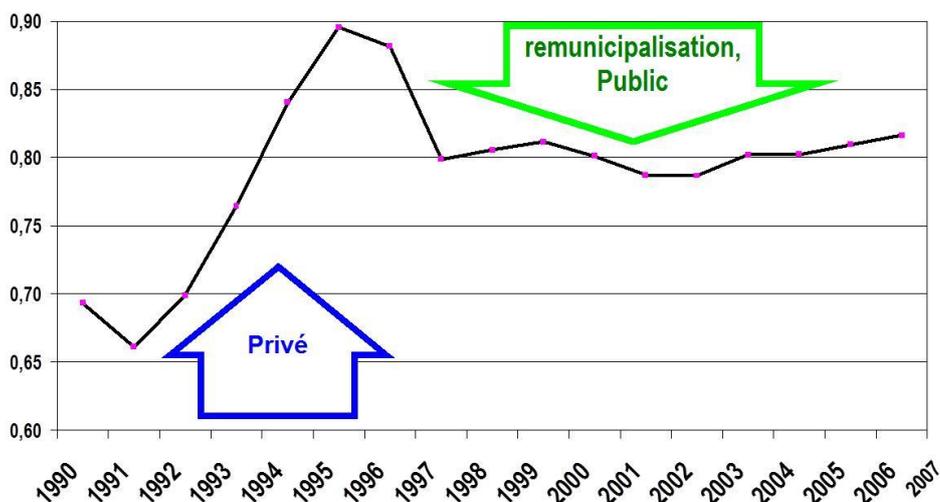
Parallèlement la régie communautaire d'assainissement, couvrant 28 communes (1 824 km de réseaux) dont Grenoble, comprend 102 salariés en 2012.

¹⁵ Suivant l'article L. 1224-1 du code du travail.

Des cadres nationaux de la Lyonnaise des eaux affectés pour partie à l'opération de Grenoble... n'ont pas été repris, suivant leur souhait...

Eau publique de Grenoble = 20% à 50% moins chère que la gestion privée

Evolution prix moyen de la part "eau", commune de Grenoble, base facture 120 m³ HT euros 2006 constants



Raymond Avrillier ¹⁷

Graphique 9 (Avrillier à partir de données commune de Grenoble REG)

En 2007, le prix de l'eau était de 0,92 € TTC/m³ (avec la prime fixe sur 120 m³, la redevance prélèvement de l'Agence de Bassin et la TVA à 5,5%), celui de l'assainissement de 1,32 € TTC/m³, soit un total de **2,23 € TTC/m³ pour l'usager** (dont 0,40 euros TTC/ m³ de l'Agence de l'eau). Le montant total de la facture publique, toutes taxes comprises, était, pour une facture type de 120 m³ annuels, de 268 euros dont 49 euros de l'Agence de l'eau.

En 2012, le prix de l'eau est de 1,22 € TTC/m³, soit une facture d'eau de 146,16 € TTC pour 120 m³, et avec l'assainissement communautaire un total de 2,73 € TTC/m³, soit une facture totale annuelle de 327,10 € TTC :

Facture d'eau Grenoble 2012 pour 120 m ³	€ HT	€ TTC	€ TTC		€ TTC	
abonnement eau REG TVA 5,5%	19,50	20,57				
location de compteur REG TVA 5,5%	9,00	9,50				
redevance usage de l'eau REG TVA 5,5%	102,00	107,61				
redevance prélèvement Agence de l'eau TVA 5,5%	8,04	8,48	146,16	st eau	1,22	par m³
redevance fixe assainissement Com agglo TVA 7,0%	3,00	3,21				
redevance assainissement CC SDA épuration TVA 7,0%	39,55	42,32				
redevance assainissement Com d'agglo TVA 7,0%	82,52	88,30				
redevance lutte contre la pollution Agence de l'eau TVA 5,5%	26,40	27,85				
redevance modernisation des réseaux Agence de l'eau TVA 7,0%	18,00	19,26	180,94	st assainissement	1,51	par m³
Total			327,10		2,73	par m³

Dans la réalité, les ménages grenoblois utilisaient en moyenne 50 m³ d'eau par an, sachant que la pureté, la qualité et le goût de l'eau au robinet les dispensent d'acheter de l'eau en bouteille.

Il est donc aujourd'hui démontré, en actes concrets, données publiques fiables à l'appui, que la remunicipalisation de l'eau à Grenoble a permis d'accroître la qualité du service (*graphique 8*) en diminuant son coût (*graphique 9*), avec une réelle clarté des données sur la gestion du service : un accès à toutes les informations sur le service, la mise en place d'un comité d'usagers avec lequel nous a été signé un accord¹⁶, toutes les délibérations, les rapports annuels sur le prix et la qualité sont complets, publiés et publics, les marchés

¹⁶ Protocole d'accord entre la régie des eaux de Grenoble et le comité des usagers de l'eau et de l'assainissement de Grenoble, disponible sur le site internet de la Régie des Eaux de Grenoble : reg-grenoble.fr

sont des marchés publics passés avec l'offre économiquement la plus intéressante. Les excédents sont utilisés uniquement pour le service public et servent aussi à lisser dans le temps les charges d'investissement du service.

Le site internet de la régie des eaux de Grenoble (REG) fournit des informations relatives au service mais aussi des éléments de rapports annuels et des informations concernant le comité des usagers et les usages.

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a confirmé la clarté de ces comptes.

La régie des eaux de Grenoble a obtenu depuis 2003 une certification qualité ISO 9001 version 2000. Cette certification a été confirmée de nouveau depuis¹⁷.

La re-municipalisation du service de l'eau à Grenoble a donc permis l'amélioration de la qualité du service, la création d'emplois utiles à la collectivité, aux usagers, une diminution du prix de l'eau. Les effectifs du personnel ont été augmentés en internalisant des prestations qui étaient auparavant sous-traités (et surfacturés du temps de la gestion privée). Les salaires et conditions de travail ont été améliorés. Les instances paritaires fonctionnent correctement.

Par exemple, la gestion du parc informatique, des données sur les installations et les travaux, et des données des usagers, sont des activités significatives pleinement maîtrisées, alors que des marges considérables étaient réalisées antérieurement par une société interne du groupe Lyonnaise des Eaux. De même, au temps du privé, aucune compétence informatique n'existait dans la structure de Grenoble. Le fait de repenser les besoins, de voir combien de personnel il fallait embaucher (2 personnes), a permis de faire des économies considérables. C'est un exemple parmi d'autres. Ont été étudiées, activité par activité, la reprise du service, les marges de manœuvre et d'amélioration, les économies.

Un service de conseil en économie d'eau a été créé, ce qui serait contradictoire avec une conception marchande de l'eau.

Il ne suffit pas de dire que le service doit être exploité en direct (régie), il faut également établir le périmètre de ce qui est effectué par cette régie et définir les objectifs de qualité, de coût et de durée.

La commune de Grenoble, avec sa régie des eaux de Grenoble, a retrouvé l'ensemble de la maîtrise de son service municipal de l'eau¹⁸.

5. L'évaluation de 10 années de gestion publique

Depuis 1995, la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement impose au maire de présenter à l'assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau, et de même pour le service public de l'assainissement¹⁹. Cette obligation est respectée à Grenoble et nous disposons aujourd'hui de 17 rapports annuels détaillés, alors que les rapports du délégataire privé de 1989 à 1995 étaient particulièrement opaques.

La qualité du service public de l'eau de Grenoble est ici résumée par différents indicateurs, sachant que l'ensemble des données de qualité figurent dans les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de l'eau de Grenoble :

- le renouvellement des branchements (400 branchements annuels) dont beaucoup sont en plomb et qu'il faut changer ;
- le renouvellement des conduites et des branchements : la dépense annuelle pour rénover les réseaux se situait à 500 k€/an d'investissements entre 1990 et 2000, la Régie sur ce même poste a engagé plus de 1 500 k€/an, pour un même prix de l'eau (*graphique 8*). Ce rythme de travaux (taux de renouvellement de 1,2 pendant dix ans, 0,91% en 2011), va être maintenu car il permet d'augmenter le rendement du réseau (aujourd'hui un peu au-dessus de 80%) et donc de diminuer les pertes d'eau ;
- l'amélioration de la gestion patrimoniale de la ressource et des installations ;
- la politique sociale d'aide aux usagers pour réduire leurs usages inutiles ou mauvais fonctionnements ;
- la réduction de 20% de la consommation des équipements municipaux par une politique constante d'utilisation rationnelle et économe des fluides.

Une même démarche d'amélioration en continu de la qualité du service est mise en place pour l'assainissement.

¹⁷ La régie communautaire d'assainissement a également obtenu la certification qualité ISO 9001 en 2007.

¹⁸ Et avec la régie communautaire d'assainissement, la maîtrise du service public d'assainissement.

¹⁹ cf : la-metro.org/fr/environnement/env_eau.htm

L'évolution du prix de l'eau de Grenoble, en euros constants, montre que la « délégation-corruption » sur Grenoble a fait s'envoler les tarifs de l'eau, avec des coûts étrangers au service de l'eau et des surprofits pour le privé.

L'augmentation considérable des tarifs avec la Lyonnaise des eaux (COGESE devenue SEM SEG et SGEA) de 1989 à 1995, a été stoppée en 1995 grâce à l'arrivée de la nouvelle municipalité, alors que cette augmentation aurait continué de manière importante si avait été appliquée la formule d'actualisation prévue dans le contrat initial de 1989 qui l'amplifiait jusqu'en 2014 (*graphique 9*).

Pour une facture type de 120 m³ par an, c'est pour chaque ménage, chaque année de 1996 à 2007, une économie de plus de 12€ par rapport au tarif de 1995, et même une économie de plus de 24€ par an par rapport au tarif qui aurait été celui de la Lyonnaise des eaux si la gestion en délégation privée avait continué.

En remunicipalisant les services publics de l'eau et de l'assainissement à Grenoble, contre les arrangements avec les illégalités et les corrupteurs, cela a permis aux usagers grenoblois d'économiser 20 millions d'euros sur leurs factures d'eau, et 30 millions d'euros sur l'assainissement, rien que de 1996 à 2008, par rapport aux prix de la Lyonnaise des eaux en 1995. Si le pacte avec le privé, le contrat de délégation au privé, s'était perpétué comme prévu par les parti[e]s après 1996, ce sont plus de 90 millions d'euros de surprofits (donc de surfacturations au détriment des usagers dont la commune) qui auraient bénéficié aux actionnaires privés.

Grâce à la remunicipalisation du service de l'eau et de l'assainissement de Grenoble, nous pouvons donc inaugurer une belle réalisation de 90M€... non dépensée inutilement de 1996 à 2008 par les usagers dont la commune.

Mais il n'y a aucune inauguration pour des économies réalisées au profit des usagers, surtout quand ces économies consistent à éviter des hausses de quelques dizaines de centimes par m³ que chaque usager est bien en mal de percevoir sur sa facture et de contester (ces contestations relevant de la justice civile).

Ce sont donc des dizaines de millions de profits retirés des redevances des usagers qu'attendaient les actionnaires de la Lyonnaise des eaux de leur « démarche commerciale » consistant en des avantages personnels de 2,9 millions d'euros au maire. Ces profits étaient obtenus illégalement tant au plan administratif que comptable, par des charges étrangères au service public qui étaient facturées aux usagers, y compris aux ménages précaires. Une opération d'une rentabilité capitaliste très compétitive !

Les tarifs ont été stabilisés pendant plus de 10 ans par le retour en régie, avec des investissements dont le niveau a fortement progressé.

Conclusion

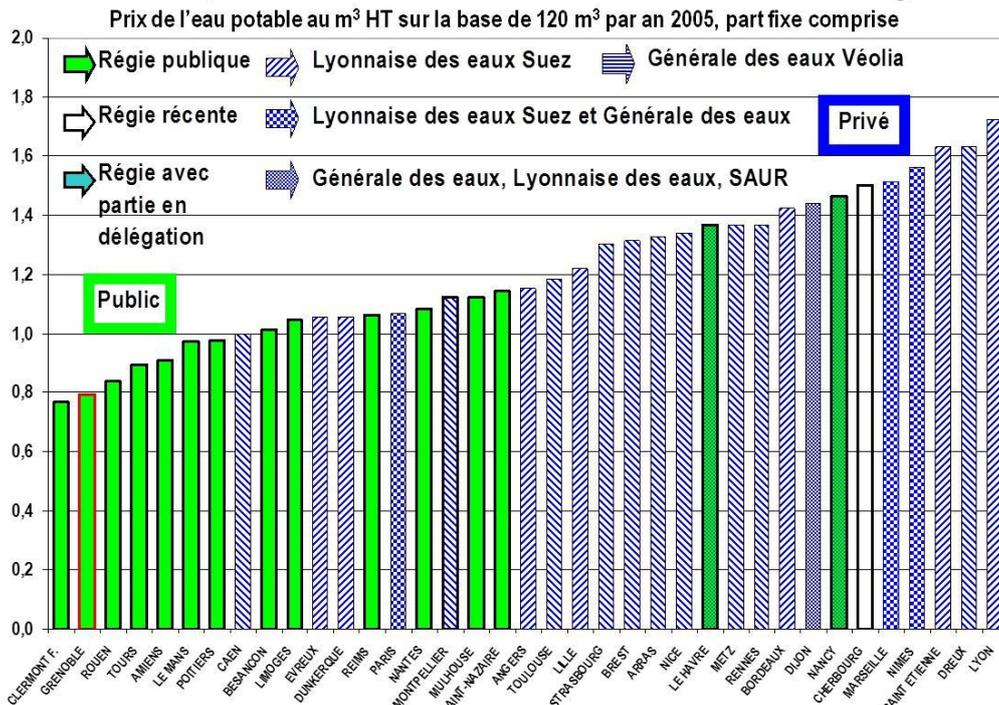
Le retour en gestion publique du service de l'eau à Grenoble, *qui coulait de source*, a été plus long et plus complexe que nécessaire, du fait d'atermoiements politiques. Malgré le caractère avéré d'illégalités (et en outre de corruption) liés au contrat de « délégation au privé » du service de l'eau en 1989, la puissance de l'oligopole privé de l'eau lui a permis de maintenir ses pressions sur les élus dont certains ont tergiversé, transigé et même indemnisé partiellement la société qui avait obtenu ce contrat par faute grave.

Seule une activité tenace et constante d'usagers regroupés en associations et d'élus, comprenant des actions pour la défense des droits et du droit, a permis de reprendre le contrôle du service en 1995 et de sortir réellement en 2000 du contrat de délégation passé en 1989 pour 25 ans.

Le prix de l'eau en gestion directe a fortement diminué par rapport au contrat privé (*graphique 9*).

La comparaison pour un même service est donc particulièrement concluante. Les comparaisons d'autres collectivités permettent également quelques leçons quant au mode de gestion le plus respectueux du public (*graphique 10*), même si les gouvernements successifs n'ont pas permis aux services de l'Etat d'effectuer une analyse factuelle des situations des différents services et n'ont pas doté ces services d'une mission d'aide aux collectivités locales souhaitant reprendre le plein contrôle de ce service public essentiel (*le graphique 10 a donc été réalisé par un contact avec chacune des villes citées, ce qui n'a pas été si facile, et n'a pas été renouvelé depuis 2005*).

Prix de l'eau, villes de France suivant le mode de gestion



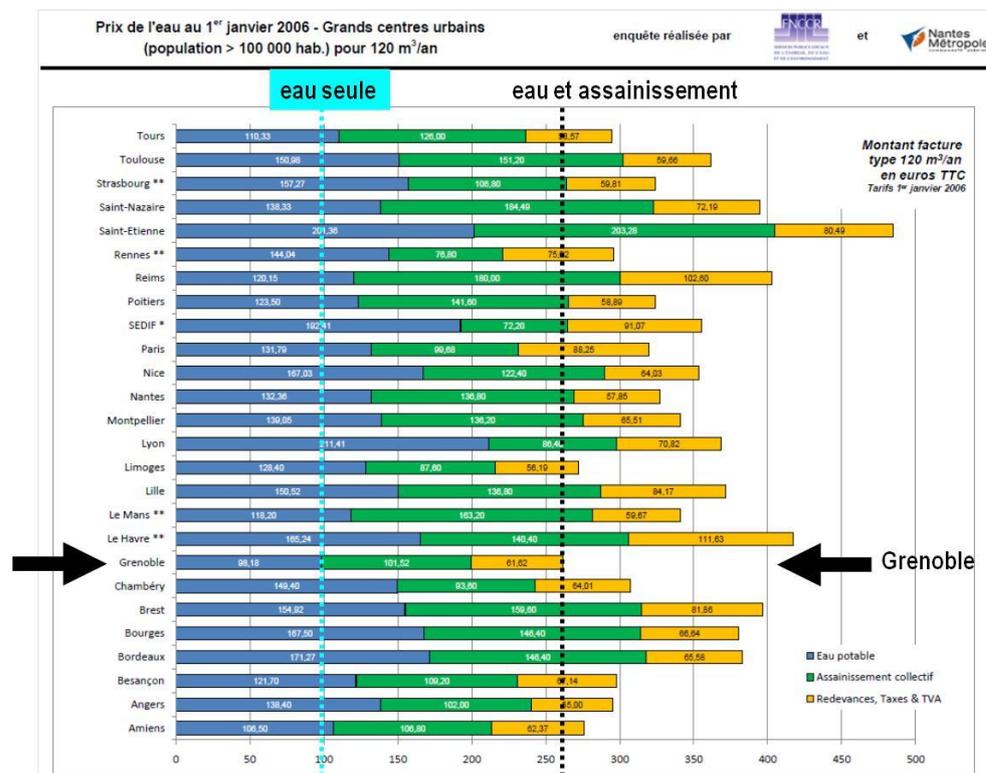
Données recueillies auprès de chaque collectivité par Raymond Avrillier

Graphique 10 (source Avrillier 2005)

Le coût du service à Grenoble est aujourd'hui maîtrisé alors que les efforts d'investissements (gros entretien et renouvellement...) **ont triplé**, l'emploi a augmenté, les incitations aux économies d'eau sont engagées. Le service est plus transparent et sa qualité est améliorée, reconnue et certifiée.

L'action publique de longue durée, pour les générations actuelles et futures est de nouveau une priorité : voilà des avancées qui résultent de la reprise en gestion publique du service.

Grenoble dispose aujourd'hui, et nous l'espérons pour de nombreuses années, d'une eau naturellement pure au coût le moins cher des villes de France de plus de 100 000 habitants (graphiques 10 et 11).



Graphique 11 (source FNCCR 2006)

La municipalité élue en 1995 a assuré la continuité et l'amélioration d'un service public mis en place en 1882 par la collectivité publique, dans le respect de l'égalité des usagers.

La ville de Grenoble et les habitants ont retrouvé leur service public au service du public, leur bien commun.

Ainsi se prépare un avenir plus soutenable et plus solidaire.

Grenoble, 2012

reg-grenoble.fr, téléphone de la régie des eaux de Grenoble (REG) : +33 (0) 4.76.86.20.97

la-metro.org, téléphone de la régie d'assainissement communautaire : +33 (0) 4.76.59.58.17

Remarque : de cette « recherche-action », j'en ai tiré des enseignements quant à une méthode délibérative de décision publique ici résumée, qui peut paraître évidente mais n'est malheureusement pas souvent mise en œuvre

Comment devrait se prendre une décision publique

- **I** accéder aux **Informations** (*en soi c'est une action*)
- **A** **Analyse pluraliste** ("expertises")
- **D** **Débat public contradictoire** (*préalable à...*)
- **E** **Exposé clair des choix** (*décision*), (*permettant...*)
- **C** **Contrôle des décisions**
- **A** **Adaptation des décisions**