

Le document que nous vous présentons **recense un certain nombre d'arguments notables en faveur d'une gestion publique en régie des services de l'eau et de l'assainissement** à l'échelle de la métropole toulousaine. Rappelons d'abord le cadre général.

La Métropole, le 29 juin 2017, a engagé un double processus :

- ouverture d'une procédure de DSP (délégation de service public) avec pour objectif d'instaurer un mode unique de gestion (affermage ; c'est-à-dire concession dans le langage juridique de l' Union Européenne) ;
- étude, en interne, des conditions de mise en place d'une régie publique.

La procédure doit se conclure fin 2018 par un double vote : régie ou DSP ; et si la DSP est retenue, attribution du marché à l'une des deux entreprises qui ont présenté une offre (Véolia et Suez).

Dans le débat en cours, il nous a été fait le reproche, via un courrier signé du président de la Métropole, d'avoir une approche idéologique au détriment d'une comparaison objective, c'est-à-dire avant tout technique, juridique, économique, entre gestion en régie et gestion en DSP.

Nous maintenons bien évidemment **notre conviction** – dont nous assumons le caractère idéologique - que **la gestion d'un bien aussi précieux que l'eau**, et plus précieux que jamais avec la crise climatique et environnementale actuelle, **ne saurait être confiée à des intérêts privés**. La régie est pour nous l'outil le mieux adapté et le plus démocratique pour répondre à tous ces défis. Mais dans le document qui suit, nous nous sommes délibérément placés sur un terrain concret, «non idéologique», en examinant les différents aspects qui justifient, à notre sens, l'intérêt général d'une régie.

1/ La question de l'eau est un domaine transversal au débat politique

On se contentera ici d'observer que les changements de modes de gestion de ces dernières années, régie □ DSP ou DSP □ Régie ne sont pas du tout corrélés à l'étiquette politique de la municipalité.

Il serait bien sûr intéressant d'analyser les raisons qui ont poussé une collectivité à faire tel ou tel choix ; mais la liste qui suit parle d'elle-même :

- retours en régie de municipalités de droite : Castres, Nice, Metz ;
- retours en régie de municipalités de gauche : Paris, Montpellier, Blois, Saint-Orens-de-Gameville, Muret.

2/ La comparaison des tarifs entre régies et DSP

On peut se reporter à la brochure de L'Agence Adour-Garonne : «Le prix de l'eau sur le bassin Adour-Garonne» (pages 21 à 29).

On y lit, page 29, concernant les tarifs au 1^{er} janvier 2010 :

*«En 2010, le prix moyen de l'eau potable s'élève à **1,61€ TTC/m³** pour les communes dont le service est géré en régie et à **1,94€ TTC/m³** pour les communes dont le service est délégué.»*

*«En moyenne, le prix de l'assainissement collectif s'élève à **1,64€ TTC/m³** en 2010 pour les communes dont le service est géré en régie et à **1,91€ TTC/m³** lorsqu'il est délégué.»*

Ces chiffres confirment les données qui figurent dans divers articles de presse ou statistiques au plan national ; à savoir que **les tarifs en régie sont en moyenne 15 à 20% inférieurs à ceux en DSP**

Dans un document de l'Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement, datant de juillet 2012 et consultable sur le site de l'Agence Adour-Garonne, on peut lire, page 11 du chapitre consacré au Bassin Adour-Garonne :

« On observe également que le prix moyen de l'eau potable est plus élevé d'environ 15% lorsque la gestion du service est déléguée à un opérateur. Cependant, on note une très grande hétérogénéité des prix moyens, que le service soit en gestion déléguée ou en gestion directe.

Tableau 11 : Prix de l'eau potable en fonction du mode de gestion

	Gestion déléguée	Gestion directe
Prix moyen de l'eau potable pour le bassin :	1,93 €	1,68 €

Source: SISPEA, DDT(M) - ONEMA 2009 »

3/ La question des marges réalisées par les entreprises privées

a/ On peut simplement constater que si Veolia et Suez ont parfois consenti des baisses de tarifs, quelquefois spectaculaires, après l'audit du service, c'est bien que les profits réalisés étaient considérables. Ces baisses sont en général d'au moins 15 à 20% et dépassent parfois les 50% ! Ainsi à Senlis le nouveau contrat de 2012 prévoit des baisses de tarifs de 22% (et jusqu'à 58% pour les petits consommateurs).

Dans la commune de Le Porge (Gironde), la renégociation en 2012 a conduit à une baisse de 48% sur l'eau et de 11% sur l'assainissement.

Le cas d'Antibes est très intéressant. Le maire déclare dans un article des Echos du 10 avril 2012 : « l'option d'une nouvelle délégation de service public nous permet d'obtenir une baisse de 43,3 %, soit une économie de 52 millions d'euros pour les usagers sur toute la durée du contrat ».

Cela laisse entendre, et c'est la réalité semble-t-il, que l'économie de 52 millions a été affectée en totalité à la baisse des tarifs, en négligeant les investissements.

C'est pourquoi **nous devons nous battre pour un juste prix de l'eau ; et non pour les tarifs les plus bas possibles.**

Et d'ailleurs, les communes revenues en régie ont en appliqué des baisses de tarifs en général assez modestes, mais en doublant ou triplant les investissements, garantissant ainsi sur le long terme la qualité de l'eau et des réseaux.

b/ **Pour camoufler leur taux réel de marge, les entreprises ont recours à toute une série d'artifices comptables et de manipulations financières.** Nous n'en citerons que trois :

- le fait de présenter des **comptes qui dérogent aux règles de la comptabilité** publique, les rendant ainsi très **opaques**, ce que n'ont pas manqué de souligner plusieurs rapports des chambres et cours des comptes ;
- **l'utilisation abusive**, comme le font nombre d'entreprises, **du CIR** - Crédit Impôt Recherche et du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi - CICE (voir ci-dessous) ;
- **l'utilisation très douteuse**, car souvent invérifiable, **de la ligne «frais de siège».**

Ainsi, le journal Les Echos, dans un article daté du 29 juin 2017, cite le rapport de la Chambre régionale des comptes -CRC d'Ile-de-France concernant le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France - Sedif (ce dernier gère via Vedif, filiale de Veolia Eau, l'énorme contrat de production et de distribution pour 4,4 millions de Franciliens et 400 millions d'euros annuels hors taxe) et signale qu'en épluchant les comptes du service, les magistrats ont constaté « que la rémunération de Vedif s'éloigne d'année en année de l'équilibre économique qui a présidé à la signature du contrat entre les parties en 2010. Les coûts liés à la délégation ont eu tendance à déraper ». L'article se poursuit en précisant que la rémunération nette du délégataire a doublé en un an, passant de 10,5 millions d'euros en 2013 à 20,9 millions en 2014, pour être ramenée à 20,5 millions en 2015.

La CRC rappelle que « l'accord de départ ne prévoyait pas une rémunération supérieure à 7 millions d'euros ». Veolia Eau se voit aussi reprocher de s'adjuger des frais de siège de 7 millions d'euros ; et ceci « sans justificatifs ». Le groupe a de surcroît bénéficié depuis 2014 du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ; pour un montant de l'ordre de 3 millions d'euros en 2015 par exemple.

Nous sommes persuadés que ces pratiques ne sont pas limitées à tel ou tel contrat, mais sont **des pratiques généralisées des grands majors de l'eau, à Toulouse comme ailleurs**. La récente **émission de télévision Cash Investigation** consacrée à la distribution de l'eau dans les collectivités (avec les exemples de Nîmes et de l'agglomération parisienne), **les articles du Canard enchaîné** mais aussi **des livres récents confirment**, s'il en était besoin, **les interrogations et doutes que nous pouvons avoir sur les dysfonctionnements marquants de la production et la distribution de l'eau en France**.

Nous venons d'examiner les principaux arguments critiques vis-à-vis de la DSP mais quels sont les arguments en faveur de la régie publique ?

1/ Les aspects financiers

Le principal avantage d'une régie, c'est qu'elle n'a pas pour objet de dégager des bénéfices sur le dos des usagers alors que c'est le cas pour les DSP (ceci pour le plus grand profit des actionnaires et de la stratégie de développement de l'entreprise délégataire). Ainsi, une régie :

- n'a pas de dividendes à verser à des actionnaires ;
- n'a pas à payer l'impôt sur les sociétés, ni la contribution économique territoriale (anciennement taxe professionnelle) ;
- ne procède pas à des facturations opaques et, surtout, à des surfacturations entre filiales, souvent dénoncées par les chambres régionales des comptes.

Ainsi, le journal le Figaro a publié un article intitulé : « Eau - 91 millions facturés ne sont pas justifiés » (article publié le 25/06/2008 et mis à jour le 27/06/2008 à 09:35). En voici quelques extraits :

« Une **enquête de l'UFC-Que Choisir** envoyée à 144 élus du Sedif (Syndicat des eaux d'Ile-de-France) a été révélée mercredi par «Le Canard enchaîné». François Carlier, de l'association de consommateurs, dénonce une surfacturation scandaleuse de Véolia. En clair, pour l'UFC-Que Choisir, l'étude détaillée des comptes met en valeur une facturation abusive de 91 millions d'euros au syndicat des eaux d'Ile-de-France (Sedif) pour des services non justifiés. »

Que reprochez-vous à Véolia dans sa facturation ? (question du journal à l'association UFC - Que Choisir) ; **voici la réponse :**

« *Nous avons étudié les comptes détaillés que nous ont transmis les collectivités. Pour l'Ile-de-France, Véolia facture 300 millions d'euros par an. En comparant ces coûts au rapport ministériel sur les prix référentiels dans ce domaine, on s'est rendu compte que le groupe d'eau et de déchets Veolia Environnement facture 90 millions d'euros au syndicat des eaux d'Ile-de-France (Sedif) pour des services non justifiés. Véolia facture 80 millions d'euros l'entretien des réseaux et canalisations, alors que cette prestation devrait coûter 40 millions d'euros. C'est un écart considérable : cela devrait coûter la moitié ! D'autres facturations sont scandaleuses et injustifiables comme les obscures «fonctions transverses» qui atteignent 16 millions d'euros. Cette dépense correspond à la rémunération des cadres de Véolia. C'est contestable d'autant plus que le Sédif est une belle vitrine technologique pour Véolia. On trouve aussi des «frais de structure des fonctions transverses» qui ajoutent 6 millions d'euros de dépenses supplémentaires qui sont elles aussi injustifiées. »*

D'autres éléments prèchent en faveur de la gestion publique en régie :

- une régie n'est pas en concurrence avec d'autres régies ; elle n'a **pas à supporter**, contrairement aux multinationales, **des dépenses considérables de lobbying et de communication** ;
- une régie ne supporte **pas de contribution au financement des services généraux ni de frais de siège de la maison-mère** ; autant de coûts qui sont répercutés sur la facture d'eau des usagers par les gestionnaires privés;
- dans une régie, **tout l'argent des factures va à l'eau et à l'assainissement**, alors que les DSP permettent aux multinationales d'utiliser leurs bénéfices non seulement pour des opérations financières de rachats de concurrents dans d'autres pays pour conquérir des

parts de marché, mais également pour développer d'autres secteurs de leur empire : déchets, énergie, audio-visuel,...

A ce sujet, « tout le monde » a en mémoire le cas de Jean-Marie Messier, PDG de Vivendi. Voici ce qu'en dit Wikipedia :

« À partir du milieu des années 1990, Jean-Marie Messier accompagne la CGE [Compagnie générale des eaux – ancienne dénomination de Véolia] dans sa transformation et la renomme [Vivendi](#). La stratégie affichée est alors la maîtrise « du contenu et du contenant », Vivendi souhaitant contrôler à la fois les canalisations (tuyauteries pour l'eau, câbles de communications pour les informations) et ce qu'elles véhiculent (eau, flux d'informations).

Le groupe est alors très présent dans la communication avec [Havas](#), [Canal+](#) et [SFR](#) et prétend profiter pleinement de la [bulle internet](#).

(...) En 2002, Vivendi s'enfonce lentement dans les difficultés, et déclare des pertes records (19 milliards d'euros pour l'activité communication, 14 milliards d'euros pour [Vivendi Environnement](#)) qui sont qualifiées de « pertes comptables » (car correspondant à des dépréciations d'actifs relatifs à des acquisitions), les plus importantes jamais enregistrées par une société basée en France. Le cours de bourse de Vivendi s'effondre à 38 euros en avril 2002, après avoir été divisé par deux depuis le plus haut historique de 150 euros atteint en mars 2000.

(...) Encensé par la presse française dans les années 1990, Jean-Marie Messier est, par la suite, vivement critiqué par celle-ci qui lui reproche le coût des acquisitions dans le divertissement, notamment dans les sociétés Seagram et Universal Studios en 2000 et celle du bouquet numérique [USA Network](#) en 2001, acquisitions qui dilapident en quelques années la trésorerie accumulée par la CGE. »

Dans une régie, de tels mécanos financiers sur le dos des usagers de l'eau sont impossibles : toutes les opérations étant contrôlées par le Trésor Public, les excédents que peut, éventuellement, dégager une régie peuvent être affectés en totalité à l'amélioration du service.

2/ La question des investissements

La régie présente deux avantages notables.

a/ En tant qu'établissement public, elle peut **emprunter** sur les marchés financiers à des **taux sensiblement inférieurs** à ceux qui seraient imposés à **une entreprise privée**. C'est ce qu'indique un article disponible sur le site de la Caisse des Dépôts et Consignation (taper : « taux emprunt collectivités territoriales - Localtis »)

Finances locales - Les conditions d'emprunt des collectivités n'ont jamais été aussi avantageuses
04/04/2016 T.B. / Projets publics

En 2015, les collectivités locales ont emprunté à un taux historiquement bas de 1,75% en moyenne, selon la dernière édition de l'Observatoire Finance Active créé par la société du même nom, spécialisée en gestion de dette.

Cette situation est favorisée par les taux négatifs pratiqués par la Banque centrale européenne (BCE), le programme d'achats d'actifs mis en place par cette dernière, ainsi que la concurrence entre sources de financement explique Finance Active dans l'étude qu'elle [vient] de rendre public.

Le financement obligataire « est resté le plus compétitif" de tous les modes de financement des collectivités : en empruntant directement sur les marchés financiers, celles-ci ont obtenu des conditions d'emprunt exceptionnellement basses (1,16% en moyenne) ». En recourant aux "autres financements alternatifs, tels que les prêts auprès de la Caisse des Dépôts, ou de la Banque européenne d'investissement, ou encore via l'Agence France locale, les collectivités territoriales ont obtenu des prêts au taux moyen de 1,58%.

b/ A la différence d'une société privée, délégataire de service public, qui doit rembourser ses emprunts en calant leur durée sur la durée du contrat la liant à la collectivité, **une régie personnalisée peut emprunter sur des durées longues** ; il en va, en terme de durée, de la

même manière en ce qui concerne les amortissements comptables des investissements. La souplesse est ici, là aussi, très clairement du côté de la gestion publique.

3/ Transparence, gestion démocratique, souplesse et réactivité

En régie publique, les élu.e.s fixent chaque année les tarifs de l'eau et de l'assainissement. On soulignera à ce sujet que dans la plupart des contrats de Délégation de Services Publics – D.S.P , l'évolution des tarifs est liée à un coefficient, souvent appelé coefficient K, intégrant de manière complexe de nombreux facteurs économiques, et au résultat assez largement inflationniste.

Mais le principal atout démocratique de la régie, c'est que tous ses comptes sont publics, jusqu'à la dépense du moindre centime. On peut admettre que toutes les régies ne sont pas (hélas) des modèles de transparence et de gestion démocratique, mais au moins **tous les élus, toutes les associations, et même tous les citoyennes/citoyens peuvent avoir accès à tous les documents comptables et exercer leur vigilance démocratique.**

En particulier, les associations de défense des consommateurs, de défense des usagers, les associations de défense de l'environnement, sont en général membres du conseil d'administration de la régie. La seule contrainte juridique est que les élus doivent être majoritaires au conseil d'administration de la régie personnalisée. Mais, la présence, significative, des représentants d'associations est un gage de transparence ; outre le contrôle démocratique, cela permet, par le pluralisme de la représentation, d'avoir la garantie que toutes les dimensions entrant dans la problématique de l'eau (dimensions sociales et environnementales en particulier) soient prises en compte.

Deux autres éléments méritent d'être mis en avant dans le cadre des avantages relevant de la **gestion publique**, il s'agit de la **souplesse** dans le fonctionnement **et de la réactivité**. Dans le cadre de la gestion d'un service public par la collectivité elle-même ou bien par une structure publique qui lui est directement liée, comme une régie personnalisée par exemple, toute modification dans l'exploitation du service peut être mise en œuvre sans difficultés particulières (la collectivité agit pour elle même). Par contre, dans l'hypothèse d'une gestion déléguée, toute modification des conditions de mise en œuvre du service demande une modification du contrat liant la collectivité (l'autorité concédante) à son co-contractant (le concessionnaire) ; ce qui prend du temps, demande l'intervention de juristes et de spécialistes de l'économie des contrats et est contraint par le fait que les modifications apportées au contrat ne doivent pas être de nature à modifier l'économie de celui-ci. Toucher à un contrat de DSP, c'est long, c'est très encadré et cela se traduit, in fine, toujours par des compromis plus ou moins satisfaisants. **Transparence, démocratie, souplesse et réactivité sont les quatre caractéristiques de base de la gestion publique.** Par effet de miroir, **opacité et lourdeur sont les deux principaux inconvénients de la gestion déléguée.**

4/ La question de l'emploi

Dans le cas d'un retour en régie, le transfert des personnels ne pose aucun problème. Cette question est bornée de façon tout à fait satisfaisante dans le CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales) et donne toutes les garanties aux personnels.

Mais il est un point qui marque un avantage non contestable de la **régie : la garantie quasiment absolue de la pérennité des emplois.** Par contre, **en DSP**, la nécessité impérieuse de réaliser des profits, ne serait-ce que pour satisfaire les actionnaires et verser des dividendes, exerce une **menace permanente sur l'emploi.**

Le journal Le Monde.fr (avec AFP | 20.06.2017) titrait il y a quelques mois :

Veolia va supprimer près de 600 postes en trois ans

« La direction de Veolia a annoncé mardi 20 juin que 572 postes seront supprimés d'ici à 2020 dans sa branche eau en France, une activité pénalisée depuis plusieurs années par la baisse de ses marges du fait d'une forte concurrence et de la faible inflation, selon la direction.

Selon le directeur général de Veolia eau, Frédéric Van Heems, ces postes, « identifiés comme étant en sureffectif », vont être soumis à un plan de sauvegarde de l'emploi. Les suppressions de poste

passeront par des mesures d'âge et un plan de départs volontaires, avec un accompagnement des salariés concernés, a-t-il précisé à l'issue d'un comité central d'entreprise, sans exclure des départs contraints si les objectifs n'étaient pas atteints.

La direction présentait mardi le volet organisationnel et social de son plan de relance de l'activité eau en France, qui vise à doubler sa rentabilité opérationnelle et à atteindre un chiffre d'affaires d'au moins 3 milliards d'euros en 2020, contre 2,9 milliards d'euros en 2016.

Ce plan comporte une réorganisation des équipes de Veolia dans les fonctions hors exploitation. 281 postes seront supprimés à ce niveau. »

5/ Œuvrer pour une synergie entre régies

L'instauration d'une régie sur Toulouse-Métropole créerait une dynamique dépassant largement le périmètre actuel de la Métropole. A défaut d'intégrer la Métropole, les régies d'autres communes du département verraient **un intérêt particulier à mutualiser les compétences.**

Plus largement, la régie de Toulouse-Métropole pourrait bénéficier de l'expérience d'autres collectivités et apporter sa propre expérience dans un réseau des grandes villes en régie, aussi bien en France que dans d'autres pays européens.

Des réseaux existent déjà ; ils ont pour nom : France Eau Publique, Eau Bien Commun, Aqua Publica Europea. Des villes et agglomérations françaises comme Grenoble, Paris, Montpellier en font déjà partie.

En particulier, la coopération avec l'autre grande régie de la région Occitanie, Montpellier, serait très prometteuse par la mutualisation des compétences, mais aussi en terme de développement de la recherche ; aspect qui nécessite des investissements significatifs, aujourd'hui indispensables pour protéger et améliorer la qualité de l'eau et pour construire de nouvelles alternatives dans l'assainissement.

En conclusion

Nous pouvons reprendre les termes de la lettre adressée par le collectif Ô Toulouse à J.L. Moudenc le 22 décembre 2017 :

« Vous indiquez ensuite votre souhait que ce dossier soit abordé sans parti pris, et nous accusez d'avoir une approche idéologique sur le sujet. Eh bien justement, nous aussi avons la préoccupation de la qualité du service et de l'intérêt des usagers. Mais pour cela, il nous semble que deux conditions indispensables doivent être remplies :

D'abord, maintenant que les deux Documents de Consultation (cahiers des charges) ont été envoyés aux entreprises candidates, l'un pour l'exploitation des services de l'eau et l'autre pour l'exploitation des services de l'assainissement de Toulouse Métropole, rien ne s'oppose à ce que ces documents soient mis à la disposition des élu.e.s, associations et citoyennes et citoyens. Sinon, comment se faire une idée objective, sans à-priori idéologique, des enjeux économiques, techniques, environnementaux, sanitaires et sociaux d'un tel dossier, qui représente près d'un milliard deux cents millions d'euros [sur les douze années qui viennent] ?

Ensuite, en organisant, comme cela a été fait en d'autres domaines, un débat public contradictoire, réunissant les différents acteurs concernés, et qui devrait permettre aux citoyennes et citoyens de notre Métropole, non seulement d'avoir des informations sur les éléments principaux de ce dossier, mais surtout de donner leur avis, de faire des propositions, ce qui est bien la moindre des choses en démocratie. »

Depuis lors, Toulouse Métropole - TM ayant refusé de communiquer le dossier de consultation des entreprises - DCE, un recours a été déposé par un usager du service (membre du collectif Ô Toulouse) auprès de la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs). La CADA a répondu le 20 juin 2018 (avis n° 20180930) en validant le bien fondé de la demande. Un courrier, sans réponse actuellement (4 juillet 2018), a été adressé au président de TM pour avoir, suite à l'avis de la CADA, communication intégrale du DCE .