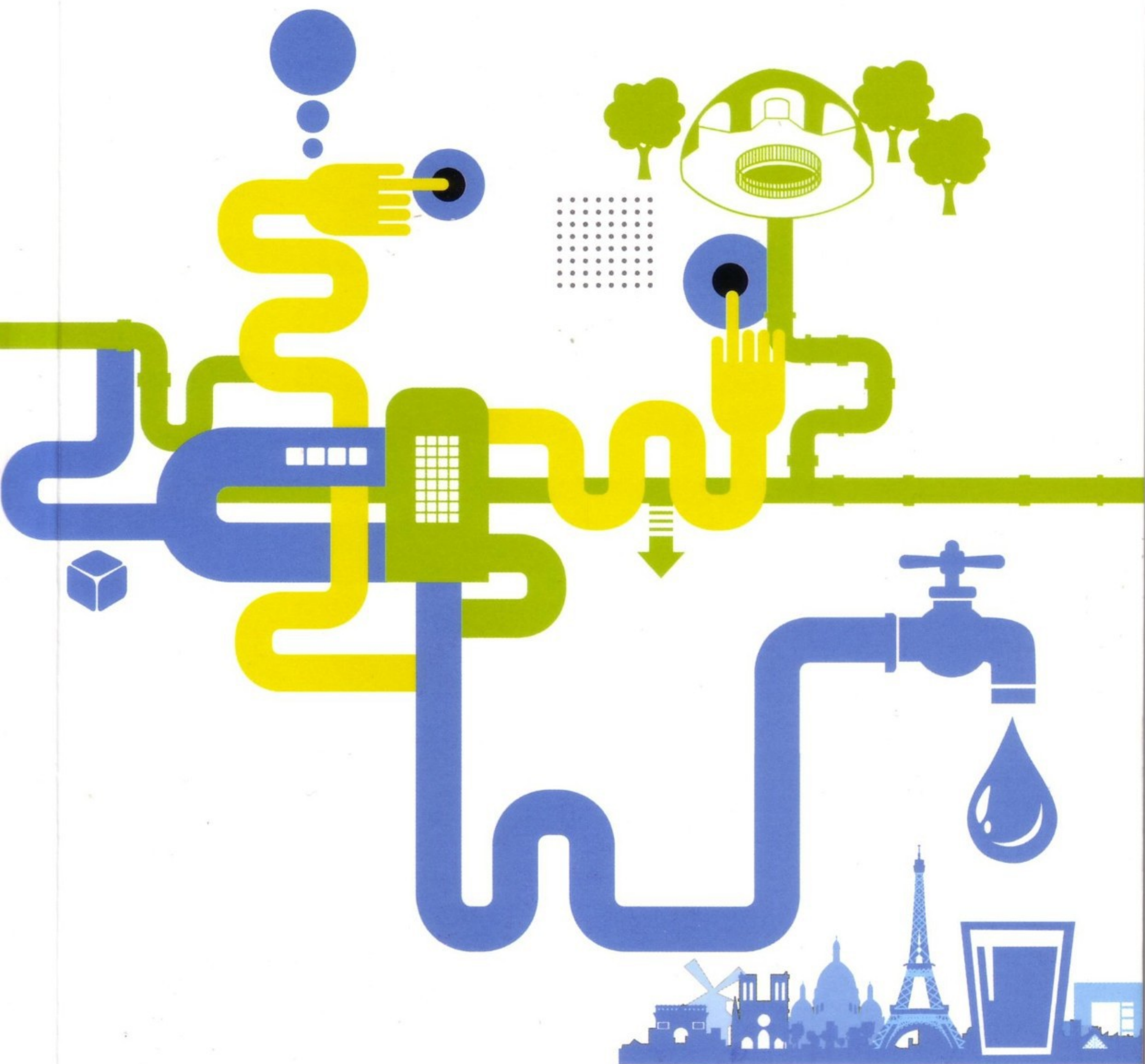


L'eau à Paris | retour vers le public



L'eau. Un service public

eau
de Paris

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

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

Mode 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*⁵¹, 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.

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

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*.

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'UT 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 Poupard⁵².

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 régie⁵³.

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.

52. Entretien du 28 mars 2013.

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.⁵⁶

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

« 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 2009⁵⁴.

54. Entretien du 28 mars 2013.

55. Note d'Eau de Paris, juillet 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 annexes⁵⁵. 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.

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

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^{ème} 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 qualifiée⁵⁷.

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.