



HAL
open science

L'eau à Paris, les simulacres du politique

Dominique Lorrain

► **To cite this version:**

| Dominique Lorrain. L'eau à Paris, les simulacres du politique. 2014. hal-01006040

HAL Id: hal-01006040

<https://enpc.hal.science/hal-01006040>

Preprint submitted on 13 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'eau à Paris, les simulacres du politique.

Dominique Lorrain, CNRS, Latts, Chaire Ville, Ecole des Ponts ParisTech
<http://www.enpc.fr/chaire-ville>

Ce texte a été présenté aux conférences organisées par le programme "Cities" de SciencesPo et le Colegio de Mexico, le 30 janvier (Mexico) et le 26 avril 2014 (Paris) ; mise en ligne juin 2014

Résumé.

Après 150 ans de partenariat avec le secteur privé la Ville de Paris, dirigée par un maire socialiste, a décidé de municipaliser le service de l'eau potable. Cet acte rompt avec la longue construction du "modèle français de services urbains". Cet article vise à en comprendre le sens. Première réponse, ce choix ne s'explique pas par une défaillance des opérateurs en place. Deuxième résultat, le changement n'a pas produit d'améliorations pour le système technique, pour les usagers parisiens et pour le gouvernement de la métropole ; les données sur la variation des prix, les investissements et la transparence convergent. Ici le projet bute sur des réalités – le problème du partage des coûts fixes, l'inertie des catégories de la comptabilité publique qui ne génèrent pas automatiquement une vision globale et consolidée de l'action publique.

Troisième résultat, l'explication tient avant tout au facteur politique : le maillon faible du modèle. Ses principes constitutifs ont été posés à la fin du 19^e siècle, il s'est adapté pour durer en produisant des institutions secondaires dédiées à la résolution de problèmes. Ce travail a été principalement accompli par des experts – des grands élus, des hauts fonctionnaires d'Etat et des ingénieurs des firmes -, mais les usagers/électeurs sont assez largement restés en dehors de ces choix. Avec le temps, les raisons de l'action publique déléguée ont été oubliées. L'insuffisant travail de légitimation de l'action publique déléguée en France a ouvert un espace d'indétermination dont les élus peuvent tirer avantage. Il peuvent le faire d'autant plus qu'ils doivent démontrer qu'ils sont en prise sur l'action. Or la gestion de l'eau reste un thème symbolique pour lequel il reste possible de continuer à mobiliser les clivages gauche-droite.

Ce texte démontre que même dans des activités techniques, orientées sur le temps long, où toutes les règles semblent stabilisées il y a un besoin de sens. Même si ces domaines sont pas gouvernés en permanence de manière volontaire et si les règles fonctionnent telles des pilotes automatiques, il est nécessaire, de temps en temps, de réactualiser les principes politiques fondateurs. L'action publique ne peut se justifier dans le seul registre économique. Il ne suffit pas d'être performant dans la mission, il faut que le principe même de cette mission soit légitime, compris et accepté des usagers. Ce cas de l'eau à Paris en est une illustration extrême. Dans les industries de réseaux il reste à inventer une place moderne pour le politique et l'utilisateur.

Mots clés.

Eau, Paris, municipalisation, gestion déléguée, action publique déléguée, travail politique, légitimité, justification, usager,

L'eau à Paris, les simulacres du politique.

Dominique Lorrain, CNRS, Latts, Ecole des Ponts ParisTech

Faire société suppose le partage de droits, de valeurs et d'expériences plus ou moins fortes¹. D'un pays à l'autre les points de cristallisation qui permettent de construire une appartenance collective peuvent varier. Ce peut être la laïcité, l'identité nationale, l'organisation des services publics mais cela concerne toujours le politique. L'argument développé dans ce texte est que même dans des activités anciennes que l'on peut croire stabilisées, rien n'est jamais figé. Les besoins changent, de nouvelles technologies apparaissent, le politique doit en reformuler le sens. Il y a donc un besoin d'actualisation régulière de ce qui fonde l'appartenance au collectif. Par rapport à ce problème premier de la construction du sens dans l'action collective les systèmes techniques urbains posent un problème intéressant. Ils représentent des construits de long terme qui tranchent par rapport au temps court des sociétés contemporaines ; cette propriété s'applique tout autant à la partie directement matérielle – les infrastructures – qu'aux institutions. Avec le temps ces constructions collectives finissent par devenir naturelles, les principes politiques et les choix originels se dissipent et donc on pourrait convoquer l'histoire des réseaux urbains comme illustration de la théorie du sentier de dépendance. En fait, ces constructions sont moins techniques et naturelles qu'on pourrait le penser en première lecture. Les principes politiques qu'elles portent doivent être réactivés périodiquement pour rendre intelligible et légitime l'action.

Par rapport à ces questions générales la municipalisation de l'eau à Paris, en 2010, constitue un cas d'école. Cette histoire illustre d'abord la thèse de systèmes socio-techniques qui se construisent dans le temps long pour former des "modèles" avec des institutions et des acteurs principaux. Vers 1850, lorsque tout commence, le système technique de l'eau reste embryonnaire. Dans les grandes villes un besoin nouveau émerge, tout est à construire. Paris représente un lieu symbolique où va se faire la rencontre entre l'Etat, la Ville et la toute jeune Compagnie Générale des Eaux. Cette histoire peut se décomposer en trois moments. Les années 1860 à 1984 couvrent une longue période qui correspond à l'histoire de l'invention d'un modèle puis sa stabilisation². Cela s'applique au système technique dans sa morphologie et aux modes de vie des parisiens avec l'arrivée de l'eau à domicile : l'hygiène et le progrès. Cela concerne aussi

¹ Pierre Nora, *Recherches de la France*, Paris, Gallimard nrf, 2013 ; Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français, La société politique contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004. Dans un interview Pierre Nora expose que " Nous sommes entrés dans une période de conflits civils permanents (...) Les grandes oppositions qui structuraient l'identité républicaine se sont toutes effritées" . Les Echos 4 et 5 octobre 2013, p. 13.

² Jacquot 2002 ; Goubert p. 200 (le modèle parisien), Voir Chatzis et al sur les premières formules tarifaires compliquées – jusqu'à 8 blocs – et leur simplification avec l'universalisation du service. Pour la situation avant le développement du grand système technique Bertrand Dardenne , *L'eau et le feu : la première Compagnie des Eaux de Paris (1777-1788)*, Paris, Editions de Venise, 2005 ; Graber, 2008.

les relations entre la Ville et l'opérateur, un régime contractuel est mis au point et rodé³. En 1984 la signature d'un contrat de délégation, pour vingt cinq ans, étend le partenariat. Le modèle français de services urbains s'est perfectionné, progrès dans les institutions, dans les compétences des firmes ; Lyonnaise des Eaux fait son entrée à Paris. Le retour à une gestion publique en 2010, s'inscrit en contre point absolu de cette histoire de cent cinquante ans. Quel sens lui donner ? La bifurcation, à Paris, d'un modèle de services urbains que l'on pouvait penser stabilisé sanctionne-t-elle une défaillance des firmes ? Est-ce la volonté lucide des élus parisiens d'en appeler à une autre organisation des services urbains ? Si ce n'est le cas n'est-ce pas l'illustration de la dimension politique permanente de ces activités ? Mais est-ce le jeu de la politique et de ses alliances ou faut-il y voir, en creux, un besoin plus profond de réactualiser les principes fondateurs ?

Retour sur modèles, déconstruire les institutions.

En matière de gestion des services d'eau et d'assainissement la France est contre intuitive. Ce pays où l'Etat est très présent, y compris dans des activités de marché, a développé un modèle de gestion des infrastructures urbaines placé sous l'autorité des communes, assistées d'entreprises privées qui avec le temps se sont développées jusqu'à devenir des leaders mondiaux. Cette solution s'est construite dans la durée, de manière discrète, sans grands débats au Parlement mais pour parvenir en définitive à un résultat original qui a une cohérence et constitue une forme modélisable : un modèle de services urbains (Lorrain, 1992 et 2005 ; Stoffaës, 1995). Au début des années 1990 cette solution pouvait être considérée comme stabilisée et le modèle pouvait se développer comme en témoignent la conquête de nouvelles villes en France, une diversification vers de nouveaux services urbains et surtout une expansion internationale.

Un modèle de services urbains peut se définir comme une représentation simplifiée de phénomènes nombreux pour lesquels aucune régularité ne semble ressortir en première lecture mais qui s'ordonnent à condition de les observer sur la longue durée et en utilisant des catégories sortant du particularisme de chaque micro objet. Des premiers travaux sur les services urbains en France, puis une comparaison avec la Grande Bretagne et l'Allemagne nous conduisaient à développer une lecture à trois niveaux : une architecture institutionnelle, des principes d'action, une culture politique. Se trouvaient ainsi posés trois grands descripteurs : les institutions, la culture et entre les deux des techniques d'action (les contrats, les méthodes de financement, etc...). Ce résultat qui s'imposait, à partir de l'objet étudié, sans référence à un courant théorique, se trouvait être assez congruent avec les travaux des économistes institutionnalistes. Dans un ouvrage séminal Douglas North⁴ distingue les institutions formelles et les institutions informelles. Les premières correspondent aux règles du jeu, elles cadrent les choses et envoient des incitations aux acteurs ; elles résultent de choix et de compromis entre les différentes parties prenantes et

³ Voir le chapitre de Christophe de Defeuilley sur cette histoire de 1860 à 1980.

⁴ North, D.C., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

de ce fait ne se transforment pas instantanément. Les institutions informelles, ou les valeurs et la culture, sont des formations de long terme, partagées par les acteurs et produits de l'éducation et de l'expérience ; elles aussi ne se transforment pas facilement.

Cette grille d'analyse très largement utilisée pose cependant deux problèmes. D'abord la catégorie d'institution formelle correspond à quelque chose d'extrêmement large qui comprend les principes organisateurs des grandes institutions et les règles internes des organisations ; elles englobent à la fois les traités internationaux, grandes lois nationales, Constitutions, d'un côté, les standards techniques, formules de calcul, principes comptables, ratios de gestion, de l'autre. Ces institutions ont certes en commun leur caractère formel ce qui les distingue des institutions informelles, mais pour le reste elles ne relèvent pas d'un même ordre de généralité, ni des mêmes séquences d'élaboration. Ensuite cette théorie insiste sur le processus de long terme et incrémental de construction des institutions ; cela conforte la thèse du sentier de dépendance⁵ et conduit à sous estimer les phénomènes d'adaptation. Or si des institutions durent c'est parce qu'elles ont su s'adapter. Cette analyse combinée à notre première représentation à trois niveaux invitait à déconstruire les institutions formelle et à introduire une troisième catégorie – les institutions de second rang (Lorrain, 2008 et 2011)⁶. On peut les définir comme des institutions plus familières aux acteurs, dédiées à la résolution de problèmes et tournées vers l'action. Cette déconstruction a comme premier avantage de distinguer des notions différentes. Surtout elle propose une explication au problème du changement – et à son envers la dépendance au sentier. Les institutions de second rang constituent le lieu premier de l'innovation ; elles sont familières aux acteurs, tournées vers l'action ; en permanence les acteurs élaborent des "petites" institutions pour progresser. Le qualificatif de "petites" dévoile aussi une autre propriété, en étant moins sacralisées que les "grandes" institutions il est plus facile d'y introduire des réformes. Cette lecture institutionnelle déconstruite enrichit la descriptive de départ et fait ressortir trois catégories différentes : les institutions formelles ou les institutions encadrantes, les institutions informelles ou les institutions silencieuses – les crises les révèlent -, les institutions de second rang ou les institutions actives.

Que peut-on dire du modèle française de services urbains à partir de cette grille d'analyse ? Le schéma particulier inventé pour l'eau à partir de la deuxième moitié du 19 siècle s'est diffusé à d'autres services en réseaux de sorte que ce sont les mêmes institutions et acteurs que l'on trouve. Les communes sont aux commandes, dans le système politique français il s'agit des maires. Les opérateurs sont de grandes firmes privées qui ont contribué à ce que certains principes de marché soient introduits dans la gestion de biens essentiels, en même temps elles ont su les adapter et les amoindrir pour les rendre politiquement acceptables. L'Etat a contribué à la mise au point de règles, de schémas de financement, de méthodes de

⁵ Pour les travaux qui expliquent la tendance des institutions à reproduire une trajectoire voir Pierson 1993, Stockpol 1992, et pour leur discussion Thelen 2003.

⁶ Voir pour la notion d'instruments et une lecture inspirée de M. Weber et de M. Foucault (Lascoumes et Le Galès, 2004).

suivi qui contribuent à l'équilibre d'ensemble. Ainsi le système est passé des concessions frustes des origines à des contrats plus équilibrés entre la puissance publique et les opérateurs privés (affermage, régie intéressée, contrat d'exploitation). En un mot il est passé de la concession à la délégation⁷. C'est une solution efficace, adaptée à la situation française caractérisée par de nombreuses communes dont beaucoup n'ont pas la masse critique. Les grands opérateurs apportent les ressources qui font défaut, et en diffusant les "bonnes" solutions d'un territoire à l'autre ils apportent une efficacité par économie d'envergure. Mais cette construction présente une faiblesse : un déficit d'adhésion politique. Les grands principes ont été posés dans la deuxième moitié du 19^e siècle sans véritable débat. Ensuite cette histoire s'est déployée à partir des conditions initiales. Le modèle s'est adapté en multipliant des institutions de second rang – contrats, techniques de financement, règles de sélection, formats d'information - dédiées à la résolution de problèmes ou à la neutralisation des critiques (comme pendant l'entre deux guerres)⁸. A la question "comment l'eau est-elle gouvernée ?" on pourrait répondre : assez largement de manière automatique. Les acteurs principaux de cette histoire furent quelques grands élus, des hauts fonctionnaires d'Etat et les dirigeants des grandes entreprises tandis que les citoyens/usagers sont restés à la périphérie du système ; ils s'expriment tacitement en acceptant les choix de leurs élus. Mais une incertitude demeure : ces "petites" institutions et les principes informels du modèle sont-ils toujours compris ?

Par certains aspects ce système est contre intuitif et décalé par rapport aux valeurs lourdes de la société française : Etat comme porteur de l'intérêt général, critique du profit, méfiance à l'égard des grandes entreprises privées. La France s'organise à partir de grandes lois et de code tandis que la gestion déléguée se rattache à une autre tradition - l'esprit de la *common law*. Si une doctrine finit par se former elle se constate *ex post* comme aboutissement d'un chemin tracé par des décisions de justice : les arrêts du Conseil d'Etat. Ce décalage est d'autant fort que la construction du modèle s'est faite dans la discrétion. Ce fut sans doute une condition d'un possible développement des entreprises mais revers de la médaille il n'existe pas de corpus qui justifie les choix, leur originalité par rapport à d'autres modèles et les avantages potentiels. Preuves de ce déficit, les maires qui pourtant signent et renouvellent des contrats ne s'expriment pas publiquement pour expliquer pourquoi ils ont délégué. Ils se contentent de dire "j'ai bien marchandé (sur le prix) et défendu les intérêts de mes électeurs-usagers". Les entreprises, non plus, communiquent peu sur un référentiel général de l'action publique déléguée ; elles apportent des solutions à des problèmes. On peut voir dans ce comportement l'attitude d'ingénieurs pragmatiques qui appliquent une division du travail implicite avec les élus – à eux d'expliquer leurs choix, aux entreprises de résoudre les problèmes. Ceci explique le paradoxe d'avoir des entreprises installées dans le paysage depuis les années 1850-1880 et qui pourtant se trouvent régulièrement interpellées sur une question première de légitimité. La grammaire de l'action publique d'Etat et la culture spontanée du *big is bad* se conjuguent

⁷ L'évolution des termes utilisés pour décrire ces pratiques, au cours des vingt cinq années passées, témoigne de la difficulté à placer ce type d'action publique dans des catégories générales : concédant/concessionnaire ; autorité organisatrice// opérateur ; délégant// délégataire ; principal// agent.

⁸ Pezon

pour écraser d'autres représentations. Il n'existe pas en France de théorie de l'action publique déléguée. Tel est le paradoxe du modèle français de services urbains. Il s'est développé sans avoir actualisé ses principes et ses valeurs constitutifs. Il peut en résulter des incompréhensions comme en témoigne le cas de Paris.

Approfondissement d'un modèle : les délégations 1985-2009.

L'organisation du secteur de l'eau à Paris a suivi le schéma mis en place à la fin du 19^e siècle avec la production d'eau potable et la gestion du réseau de distribution et par un service interne de la ville de Paris, et l'appui de la Compagnie Générale des Eaux pour l'activité de facturation : la compagnie remplaçait les compteurs, effectuait les branchements⁹. La collecte des eaux pluviales et des eaux usées dans le territoire communal était assurée par un autre service de la ville, relayé ensuite par un syndicat interdépartemental - le SIAAP -, pour le transport de ces eaux par de gros collecteurs vers l'aval et leur traitement.

Ce schéma va être modifié en 1984 sur décision du maire de Paris - Jacques Chirac – élu en mars 1977. Le contexte politique ici a son importance. L'élection du maire de Paris fut un événement très symbolique car elle marque la fin de l'administration de la capitale par des préfets nommés par le pouvoir central. Elle donne un poids politique au maire de la première ville de France – ville de rang mondial. Jacques Chirac va mettre ce mandat au service de son ambition nationale et de sa stratégie de reconquête après l'élection de François Mitterrand en 1981. La gauche mène un vaste programme de nationalisations alors que commence le cycle libéral impulsé en Grande Bretagne. La droite française, un moment troublée par la perte du pouvoir qu'elle détenait sans partage depuis 1958, va puiser son inspiration dans le libéralisme et elle s'appuie sur les villes qu'elle dirige après les municipales de 1983 pour illustrer sa différence. Fleurit alors le mot d'ordre – ville par ville requérons la France. Il s'agit de démontrer que l'on peut gérer autrement que par la gestion publique. La droite entend illustrer sa différence avec la gauche qui nationalise. Plusieurs maires nouvellement élus en 1983 délèguent des services en réseaux jusqu'alors gérés par des régies municipales : Michel Noir à Lyon, Alain Carignon à Grenoble, René Bousquet à Nîmes tout comme quelques autres dans les grandes villes, Sète, Orleans, Amiens, Toulon, Caen etc... Paris devient une base politique pour son maire. Elle lui apporte des moyens, lui permet de conserver une visibilité internationale. Les choix organisationnels faits sont mis au crédit de ce qu'il pourrait faire au niveau du pays tout entier si les électeurs lui accordaient leurs suffrages aux élections à venir. Ainsi la ville va déléguer des parkings, les pompes funèbres, l'éclairage public, l'eau potable, une partie de la collecte des déchets.

⁹ Trancart J.L., "Working paper pour une water story", version 6 février 2012, p. 2. La Compagnie intervient par un contrat de régie intéressé dont les missions ont évolué au fil du temps. Si le début de cette histoire de 1860 à 1880 commence à être connu, les cent années qui suivent le sont moins or cette relation industrielle a traversé quelques événements majeurs : loi sur l'autonomie communale (1884), Première guerre mondiale, crise de 1929, Deuxième guerre mondiale, urbanisation et changement des rapports entre Paris et la banlieue.

Dans l'eau potable la délégation se fait au bénéfice de trois sociétés. La production est prise en charge par une société d'économie mixte – la Sagep – dont le capital est détenu à hauteur de 70% par la ville, de 14% pour chacun des distributeurs et de 2% pour des sociétés paramunicipales. La distribution, c'est à dire la gestion des réseaux, la facturation, les rapports aux usagers est déléguée aux deux principaux groupes français du secteur avec une répartition territoriale – la rive droite à la Compagnie Générale des Eaux (via une filiale la Compagnie des eaux de Paris) et la rive gauche à Lyonnaise des Eaux (via la Parisienne des Eaux¹⁰). Ces contrats ont été attribués sans appel d'offre et ne prévoyaient pas de dispositif de régulation formelle. La Sagep avait mandat de contrôle ; elle l'exercera mollement et surtout on peut s'interroger sur le sens du terme "contrôle" lorsque le contrôleur se trouve être un acteur direct et qu'il compte pour actionnaires les deux sociétés qu'il doit contrôler. Il faudra attendre des décrets de 1995 pour que les délégués produisent un rapport annuel au maire¹¹. Au milieu des années 1980, le modèle reste encore organisé sur ses valeurs constitutives – importance de *l'intuitu personae*, confiance, auto-régulation. La théorie de l'agence et sa distinction formelle entre le principal qui commande et l'agent qui réalise n'est pas connue en France. Ces pratiques qui peuvent sembler étonnantes pour des observateurs extérieurs venant d'autres traditions s'inscrivent plus globalement dans le système politico-administratif français de l'époque. Les grandes entreprises d'Etat sont dirigées par des hauts fonctionnaires, aux compétences politiques et managériales, considérés comme porteurs de l'intérêt général et qui de ce fait échappent largement à des procédures formelles de débats et de contrôle¹². Le système s'autorégule dans un cercle relativement fermé, les notions de régulateur indépendant et de publicisation des débats lui sont totalement étrangères¹³. La gestion locale dans son informalité ne fait qu'exprimer, en bout de chaîne, ces principes plus généraux de pilotage de l'économie française. Pourtant ce système produit des résultats. Ainsi, l'adjointe au maire en charge du secteur et présidente d'Eau de Paris reconnaît "techniquement ce n'était pas trop mal (en 2001) le rendement de réseau n'était pas très bon mais on parlait d'un taux de pertes de 22% au début du contrat"¹⁴.

Certains pensent que l'objectif des deux compagnies privées était de monter progressivement au capital de la société mixte de production et d'intégrer tout le cycle de l'eau potable. Cela ne se passera pas ainsi. D'abord les cadres de la Sagep venant des services de la Ville vont manifester leur volonté d'indépendance. Ensuite le milieu des années 1990 marque un moment de changement après une décennie de forte expansion de la gestion privée ; les compagnies d'eau sont critiquées, des règles sont promulguées et les élus même favorables au secteur privé ont moins de liberté dans leurs choix¹⁵. Enfin la stratégie de

¹⁰ En continuité de son contrat historique la CGE assurera la facturation sur la rive gauche jusque 2003.

¹¹ Cour des comptes, *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, Paris, Les éditions des Journaux officiels, 2003.

¹² Elie Cohen, Kuisel

¹³ Vickers ; Baldwin ; Lascoumes

¹⁴ Intervention Anne Le Strat, " L'eau à paris, retour vers le public ! Séminaire de casuistique "le Bien commun, les biens communs, les choses communes, la collectivisation des intérêts", EHESS, Paris, 21 janvier 2014.

¹⁵ L. Sapin, Décrets Barnier, Mazeaud

Jacques Chirac d'une reconquête nationale à partir de Paris aboutit en 1995, il est élu président de la République. Un nouveau maire de sa famille politique lui succède mais c'est une autre période ; la gestion de la Ville est bien plus surveillée pour le présent et pour les années Chirac ; ce maire est rapidement affaibli.

A l'élection municipale suivante de 2001 il est battu par Bertrand Delanoë à la tête d'une coalition PS, PC, verts et divers. Dès le début du mandat il fut décidé de "reprenre en main la gestion publique, de retrouver une maîtrise publique et de reconstituer des compétence"¹⁶. Des inspections furent faites dans différents services publics. La Cour des Comptes à la même époque préparait un rapport public particulier sur la gestion des services d'eau et d'assainissement en France qui formulait plusieurs observations sur le service d'eau potable à Paris¹⁷. La ville va engager des négociations avec les délégataires en vue de répondre aux remarques de la Cour : réduire le volume de production compte tenu de la baisse des consommations, accélérer un programme de travaux sur le réseau pour réduire les pertes, améliorer les informations fournies dans le rapport annuel au maire. Concernant les pertes des réseaux, les délégataires n'avaient pas totalement utilisé la provision pour travaux de renouvellement qu'ils imputaient dans le calcul du coût. De plus comme les canalisations de distribution se trouvent dans les égouts – héritage des grands travaux d'Haussmann et de Belgrand -, l'eau perdue ne retournait pas dans le milieu naturel car ces eaux claires étaient véhiculées par les émissaires jusqu'aux stations d'épuration. Autrement dit, les pertes d'eau avaient un double impact négatif – plus d'eau à potabiliser en amont et plus d'eaux claires dans les usines d'assainissement en aval. Au terme de négociations entre la ville et les délégataires des avenants furent portés aux contrats : les distributeurs s'engagèrent sur un programme de réduction des pertes et sur le remplacement des 93 000 compteurs financé par l'excédent des provisions¹⁸.

Ces engagements furent tenus. Sur la durée de la concession plus de 1 100 kilomètres de canalisations ont fait l'objet de rénovation ou de renouvellement, soit un peu plus de la moitié du linéaire total¹⁹. Cette action s'est traduite par un rajeunissement du patrimoine. Le rendement du réseau de distribution est passé de 76% en 1985 à 96,5%, ce qui classe Paris parmi les villes les plus performantes au monde sur cet indicateur. Ce programme a permis d'économiser environ 617 millions de m³, soit l'équivalent de trois années de consommation annuelle²⁰. Pour parvenir à ce résultat les opérateurs ont mis en place des outils de connaissance – un info-système²¹ – qui permettent de mieux suivre le système technique : les 94 000 compteurs ont été équipés d'un système de télé-relève, une base de donnée a été constituée pour les 2 000

¹⁶ Le Strat, op. cité ; interview cadre de l'époque.

¹⁷ Cour des Comptes, op.cité

¹⁸ Le Strat, op. cité.

¹⁹ Paris se classe ainsi au même niveau que Singapour l'une des références internationales. Les données présentées correspondent au bilan approuvé par la ville et les opérateurs, diffusé soit dans le rapport sur les prix 2009, op. cité, soit par le numéro 46 d'Aquae. Mairie de Paris, Rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement: 2009 (p. 22). BIPE 2008. .

²⁰ En 2009, la production est d'environ 190 millions de m³ par an, soit 520 000 m³/j (voir Tableau 4).

²¹ Nicolas Curien, *Economie des réseaux*, Paris, La Découverte, 2000.

kilomètres de réseau, elle permet de connaître l'état de chaque partie, la nature des interventions, le plan de suivi etc... Enfin, en application d'une réglementation de santé publique tous les branchements au plomb ont été supprimés, soit 66 000 unités. Ce programme a été achevé fin 2009.

Le prix de l'eau potable, sujet sensible sur lequel quelques contrevérités circulent²², est passé d'un indice 100 à l'indice 276, soit une hausse de 176%. Si l'on prend en compte l'inflation (+70% sur la période) le prix constant double sur vingt cinq ans. Mais ce prix "eau potable" ne représente qu'une partie (40%) de la facture globale payée par l'usager au côté de l'assainissement (31%) et des taxes et redevances (29%) (voir tableau 1). La facture globale a été multipliée par 3.9 en prix courants en raison de la hausse des postes assainissement (+6,7% par an), et des taxes et redevances (+8,4% par an), cette tendance reflète principalement l'effort qui a été fait pour mener des politiques de dépollution. L'eau potable augmente à un rythme plus réduit de + 4,5% par an.

Encadré 2. Les prix sur la période 1985-2009

| | 1985 | 2009 | |
|-----------------------------|-----------|-----------|----------------------------|
| Inflation | 100 | 170 | |
| Eau potable (prix courant) | 100 | 276 | hausse 176%, multiple 2.76 |
| Eau potable (prix constant) | 100 | 206 | hausse 100%, doublement |
| Facture globale (courant) | 100 | 390 | hausse 290%, multiple 3.9 |
| Facture globale (a) | 0,74 €/m3 | 2,89 €/m3 | multiple 3.9 |

Source Barraqué, 2012, "Return of drinking water supply in Paris to public control", *Water Policy* 14, 2012, p. 908
(a) J.L. Trancart, note sur l'Eau à Paris, working paper, 6 février 2012, p. 7.

La municipalisation : 2010

"L'eau de Paris est d'une excellente qualité, son approvisionnement est sécurisé par plusieurs sources, ses réseaux sont bien entretenus et son prix reste inférieur à la moyenne nationale"²³.

"La Ville de Paris a repris la maîtrise publique intégrale du service de l'eau afin d'en assurer une gestion rigoureuse, transparente et efficace au service des Parisiens-ne-s"²⁴. Si les mots ont du sens cela signifie pour l'auteur(e) de cette rédaction qu'auparavant la gestion n'avait pas ces qualités de rigueur, transparence et efficacité.

²² En 2011, dans des documents de l'Observatoire de l'eau (*the water consulting committee*) la présidente d'Eau de Paris explique que le prix de l'eau potable a été multiplié par 260% pendant les vingt cinq années de la concession. Comme le fait observer Bernard Barraqué (2012, p. 908 et note 12) il y a une utilisation non maîtrisée des statistiques dans laquelle on confond hausse en pourcentage, hausse en indice, prix courant et prix constant. Arithmétiquement une hausse de 260% signifie que si le prix était de 100 en 1985 il passerait à 360 en 2009. Cette donnée est inexacte.

²³ Bertrand Delanoë, 5 novembre 2007, cité par J.L. Trancart, p. 5

²⁴ Mairie de Paris, Rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement, 2012, p. 14

"Aujourd'hui nous constatons que (le choix du mode de gestion des services publics) n'est pas encore soumis aux mêmes obligations formelles (symétriques) selon le mode de gestion. Ainsi, le choix de la gestion directe n'est pas soumis à une justification préalable, alors que cette comparaison est obligatoire dans d'autres pays" Claude Martinand, Chef du corps des ingénieurs des Ponts, des eaux et des Forêts, Président de l'Institut de la gestion déléguée, interview *Aquae*, n° 46, p. 7.

Lors de la préparation des élections municipales de 2008, le maire sortant a annoncé qu'il municipaliserait le secteur de l'eau s'il était élu. L'annonce n'a pas suscité de réactions ce qui était plus le signe d'une indifférence que d'une adhésion. Les deux entreprises délégataires, confortées par leur bilan positif considéraient qu'il s'agissait avant tout d'une annonce politique qui ne serait pas mise en œuvre²⁵. Le maire fut réélu dès le premier tour et il fit ce qu'il avait annoncé en profitant d'une fenêtre d'opportunité : sa réélection de mars 2008 lui donnait une légitimité forte et les contrats venaient à expiration en décembre 2009. Une nouvelle entité publique fut créée pour regrouper la production, la distribution d'eau potable et le transport des eaux pluviales : Eau de Paris. Le passage du privé au public se fit rapidement et sans drame.

Mesures de l'efficacité.

Examinons le volet industriel en considérant que si des acteurs bouleversent une organisation en place c'est pour faire mieux, d'autant que le principe supérieur reste celui du service de l'intérêt général. Au moment de la municipalisation il fut annoncé qu'il serait possible, grâce à un statut public et à un regroupement des trois délégataires, de réaliser une économie de 76 millions d'euros par an se traduisant par une baisse tarifaire de 8% . Au vu des données publiées cet objectif n'est pas été atteint. Le tarif de l'eau potable a été réduit au 1^{er} juillet 2011 mais comme il fait partie d'une facturation globale dont les autres composantes augmentent, la facture finale a progressé (encadré 3). Au 1^{er} janvier 2013 la facture moyenne ressortait en hausse de 7,2 % par rapport à celle de 2009. En tout état de cause une baisse dans l'eau potable ne peut qu'avoir un faible impact sur le budget des ménages ; la baisse de 8% correspond à une économie de 0,0837 cents par mètre cube consommé²⁶, soit sept euros cinquante par an et par ménage²⁷. De plus en replaçant cette facture d'eau dans le contexte du coût des biens essentiels à Paris, cette promesse de baisse a toutes les caractéristiques d'un effet d'annonce. Dans le secteur du logement, premier poste du budget des ménages les prix dans l'ancien ont plus que doublé entre 2001 et 2010. Des statistiques de longue durée établissent que de 1965 à 2000 l'indice national du prix des logements anciens progresse parallèlement au "revenu disponible par ménage". Le décrochement entre ces deux indices intervient dans les années 2000²⁸. Paris en apporte un témoignage extrême. En 2010 le prix moyen dans le

²⁵ Entretien avec un ancien collaborateur de la 1^{ère} adjointe de l'époque, élue maire en 2014

²⁶ Eau de Paris rapport annuel 2011 : prix de l'eau potable 1,0464 €/m³ en 2010 et 0,9627 €/m³ en 2011.

²⁷ Pour une consommation moyenne de 90 m³/ an et par foyer. Mairie de Paris, Rapport annuel ... 2012, op. cité, p. 28.

²⁸ Le Monde 2 décembre 2013, contre-enquête, économie, p. 14. Données produites par Jacques Friggit/ CGEDD.

logement ancien s'établissait à 7 500 €/m²²⁹ contre 3 059 €/m² en 2001³⁰. Cette décennie ressort comme celle d'une explosion du coût de l'immobilier avec toutes ses conséquences sociales : endettement, gentrification³¹. Lorsque le prix moyen passe de 3000 à 7500 euros/m², un même appartement de 100 m² coûte 450 000 euros de plus ! On change absolument de métrique par rapport au budget eau des parisiens. Cette référence au logement peut être prolongée si l'on considère les incidences fiscales. En 2009, la ville de Paris a instauré, sans débat, une taxe foncière départementale nouvelle, d'un montant d'environ 140 euros pour un appartement de trois pièces, soit une hausse de 20% par rapport à la taxe foncière de l'année précédente (740 €). Cette création soudaine s'expliquait par le besoin de compenser la chute du produit des taxes sur les mutations immobilières qui, après avoir fortement augmenté avec l'envolée des prix de l'immobilier dans les années 2000, subissait le contre coup de la crise des subprimes. Cette taxe départementale connaîtra une seconde hausse en 2011 (environ 100 euros pour le même appartement moyen de trois pièces) pour représenter 25% d'une taxe globale de mille euros³². On cerne ainsi les limites d'un discours centré sur un secteur alors que les problèmes se trouvent ailleurs.

Encadré 3. Le prix global de l'eau à Paris

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------|------|------|------|
| euros par m ³ pour 120 m ³ /an (a) | 3.07 | 3.10 | 3.18 | 3.29 |

Sources: Mairie de Paris, Rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement: 2009 (p. 16), 2012 (pp. 27, 28).

(a) Référence internationale permettant de comparer la consommation de ménages moyens de 2,4 personnes

Malgré ces limites quelles peuvent être les facteurs d'une baisse des coûts de 76 millions d'euros par an ?

- Le non versement de dividendes aux opérateurs privés représente une économie d'environ 10 millions d'euros (en considérant un profit net avant impôt de 13 M€ (voir tableau 2).
- L'argument d'une plus grande efficacité dans les travaux après mise en concurrence fut avancé. A supposer qu'ils permettent une économie de 10%, on reste loin du compte car les investissements ont été en moyenne de 60 millions par an (tableau 5)
- Une meilleure organisation du travail peut-elle expliquer une pareille baisse ? Il ne semble pas que la municipalisation ait conduit à améliorer les processus productifs et à réduire les effectifs. Comme le précisent les rapports 2010 et 2012 rapprocher trois organisations distinctes (la société de production, les deux distributeurs)³³ ne se fait pas instantanément. Il y a des coûts de transaction ; cela consomme du temps et des ressources. Ainsi Eau de Paris a connu trois directeurs généraux en trois ans. Si l'unification

²⁹ Le Monde 11 et 12 décembre 2010, p. 16. Pour le début du cycle voir aussi Le Monde 21 et 22 novembre 2004 et le dossier préparé par Isabelle Rey-Lefebvre. En 1998, au point bas après le retournement du marché immobilier de 1991, le prix moyen du logement ancien était de 2 500 €/m²

³⁰ Le Monde 13 et 14 octobre 2002, Isabelle Rey-Lefebvre, dossier "Immobilier parisien : après la hausse, le krach ? "

³¹ Paris s'embourgeoise. Le phénomène n'est pas nouveau mais il s'accélère. Pincon Charlot, *Sociologie de Paris*, Paris, La Découverte.

³² Cette taxe foncière inclus la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour 300 euros.

³³ 250 professionnels issus des opérateurs privés rejoindront en janvier 2010 Eau de Paris. *Acquae*, La lettre de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau, n° 46, novembre 2009.

organisationnelle permet potentiellement de générer des économies d'envergure, elles ne sont pas avérées. En fait, l'organisation laissée en héritage était déjà optimisée.

- Il semble qu'une bonne partie des économies provienne d'une ingénierie administrative favorable. Avec la municipalisation, Eau de Paris réduit des charges en raison de règles plus favorables que le régime privé³⁴ : taxe professionnelle, régime de retraite, fonds de récupération de TVA sur travaux, impôt sur les sociétés. De plus Eau de Paris ne se trouve plus lié par un programme de travaux chiffré dans un contrat visible et à respecter. Un contrat d'objectif a été approuvé par le Conseil de Paris en 2009³⁵ mais faute d'une comptabilité analytique il est impossible d'en suivre l'application ; de ce fait la régie peut décaler des investissements et dégager des excédents (tableau 5)³⁶. Le paradoxe est que l'on trouve ce même principe ingénierie financière créative pour des acteurs qui se situent à l'opposé du projet politique : les fonds de private equity (Lorrain, 2011, p. 1112). Les résultats s'expliquent plus par le jeu avec les règles que par des politiques industrielles tournées vers l'amélioration du système technique.

- Si on cherche une logique purement économique à cette municipalisation on la trouve dans le contrôle du cashflow. La distribution d'eau potable génère un revenu d'environ 210-220 millions d'euros par an. Désormais ces sommes sont collectées par le trésorier de la ville de Paris et gérées de manière consolidée. Ce n'est qu'en fin d'exercice que le compte annexe d'Eau de Paris est présenté. Entre temps la ville peut utiliser ces ressources fongibles et elles peuvent lui permettre de faire l'économie de prêts à court terme.

Transparence ...sur ce qui disent les documents comptables (et ne disent pas).

La facture d'eau comprend trois grands postes : l'eau potable (40%), l'assainissement (31%), les redevances et taxes (29%). Les deux derniers ont pris de l'importance mais ils ne sont pas gérés par l'opérateur de l'eau ; le transport et le traitement des eaux usées relèvent d'un syndicat intercommunal ayant la personnalité morale – le SIAAP³⁷ – tandis que les redevances sont versées à l'Agence de bassin Seine Normandie et à Voies navigables de France. Autrement dit le gestionnaire de l'eau perçoit des recettes pour compte de tiers et les rétrocède. De ce fait son chiffre d'affaires, mesuré à partir du montant des factures d'eau se trouve artificiellement gonflé. A partir des comptes d'Eau de Paris et du budget annexe de l'eau de la mairie de Paris nous avons essayé de déconstruire le compte de l'eau pour avoir une représentation réelle de l'activité de la régie Eau de Paris, dépouillée des écritures d'entrées /sorties. Cette exploration des documents du domaine public peut se lire aussi comme un test concret pour voir ce que signifie, à l'épreuve des pratiques, l'objectif affiché de transparence.

³⁴ Christian Babuziaux et Claude Lucas de Leyssac (dir.), *Régie, marché, partenariat, délégation. Quelle compétition pour l'amélioration du service public ?* Paris, Institut de la Gestion Déléguée, Paris, La documentation Française, 2005.

³⁵ Contrat d'objectifs, novembre 2009. Pour en suivre l'application il faut étudier le compte administratif d'investissement, au début du contrat et à la fin, pour avoir connaissance des engagements/réalisations. Eau de Paris ne produit pas un document de synthèse annuel.

³⁶ Entretien ancien haut fonctionnaire de la Ville, janvier 2014

³⁷ La mission du SIAAP s'applique à une large partie de la métropole. Voir SIAAP, rapports d'activité. Voir aussi Bellanger Emmanuel (avec la collaboration d'Eléonore Pineau), *Assainir l'agglomération parisienne. Histoire d'une politique publique interdépartementale de l'assainissement (XIXe-XXe siècles)*, Paris, SIAAP, 2010.

Nous avons commencé en examinant les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement de la mairie de Paris en pensant que l'autorité supérieure, en charge de tous les établissements qui concourent au cycle de l'eau, nous en donnerait une vision cohérente. Il n'en n'est rien. Le budget annexe retrace avec un luxe de détails les seules écritures qui concernent ses échanges avec ses satellites³⁸. Nous avons poursuivi en examinant les trois rapport d'activité d'Eau de Paris (2010-12). Ces documents nous donnent le chiffre d'affaires global (établi à partir des factures encaissées et de prestations diverses ; ce chiffre diminué des charges donne un excédent brut d'exploitation (EBE ou Ebitda) et en passant les amortissements et d'autres écritures d'opérations exceptionnelles on arrive au résultat net (voir tableau 5). Mais nous butons sur l'opacité du système comptable car les produits comprennent des montants pour le compte de tiers qui transitent en mode "perçus/rendus". Prenons l'exemple de l'année 2010 (tableau 5a). Première lecture sans correction : les ventes totales sont de 359 M€, les charges de 266 M€ et l'EBE de 93 M€, soit un ratio d'EBE rapporté au chiffre d'affaires de 25.9%. Comme la régie ne mène pas grand programme d'investissement elle peut quasiment tout auto-financer³⁹, Deuxième lecture avec un chiffre d'affaires de 358 M€ dont des prélèvements pour des tiers de 1375 M€ qui jouent sur les recettes et les charges. Le chiffre d'affaires réel passe à 221 M€, les charges à 129 ; l'EBE ressort à 92 M€, soit un ratio de 412% (tableau 5b, compte recalculé).

En éliminant les transferts nous arrivons à deux résultats. Le chiffre d'affaires d'Eau de Paris se situe entre 220 et 210 millions d'euros. L'excédent brut d'exploitation (EBE) compris entre 41% et 46% n'a rien à envier aux résultats de compagnies d'eau britanniques très profitables au début des années 1990. Cependant cette représentation des comptes bute sur deux équations. Premièrement, à partir de ces comptes la part eau potable ressort à 60% du chiffre d'affaires or l'eau potable correspond à 40% de la facture. Les données ne correspondent pas. Nous avons cherché une réponse dans le compte rendu d'activité annuel du SIAAP, il ne présente pas de données financières. Deuxièmement, l'interrogation se poursuit si nous considérons que la ville vend environ 180 millions de mètres cubes (tableau 5b) ; avec un tarif à 3,29 euros le chiffre d'affaires global devrait être d'environ 590 millions d'euros ; on est loin des 358 millions d'euros avant le retrait des redevances et taxes. Bref, le recollement entre les agrégats ne fonctionne pas. Une pièce du puzzle nous échappe⁴⁰. Ce système de l'eau totalement public, sous la houlette d'un même acteur, n'est pas transparent sur les données essentielles : chiffre d'affaires, résultat net, investissements

³⁸ L'eau potable ressort avec un budget de 2,7 millions d'euros et les investissements seraient de 383 102 euros pour l'exercice 2010 ; on est loin du compte.

³⁹ "L'EBE permet de rembourser le capital de la dette en 0.62 année" (Eau de Paris, rapport 2010, p. 66).

⁴⁰ Nous avons contacté des collègues, des opérateurs, des cadres en retraite, interrogé Eau de Paris.

Même imparfaites, ces données permettent de questionner les politiques suivies ou omises. Le compte déconsolidé fait ressortir des EBE élevés : plus de 40% ? A quoi servent-ils? La régie pourrait emprunter pour ses investissements et réduire drastiquement ses tarifs. On pourrait aussi envisager comme dans les métropoles de province, une mutualisation des coûts et des tarifs entre la ville centre et les banlieues. Paris profite d'une situation exceptionnelle qui explique des coûts assez bas – un réseau ancien et amorti depuis longtemps, des canalisations posées dans des égouts visitables ce qui facilite les interventions et explique l'excellent rendement de ce réseau (atteint avant le passage en régie), un approvisionnement pour moitié par des eaux de sources acheminées par gravité dans des aqueducs ce qui réduit les coûts de transport de ce pondéreux⁴¹, une très forte densité de l'habitat qui limite la longueur du réseau de distribution (2000 km) et un faible nombre de compteurs collectifs : 94,000 pour servir 2,27 millions de résidents et 3 millions en incluant les usagers quotidiens⁴². Paris, ville riche, bénéficie de tous ces facteurs économiques et peut vendre son eau autour de 3.12 euros/m³⁴³ alors que le prix pour le grand syndicat de la banlieue voisine se situe autour de 4.80 euros/m³ après une renégociation du contrat⁴⁴ ; la différence ne vient pas que du profit de l'opérateur. Hier les mêmes opérateurs privés intervenaient à Paris et en banlieue. La municipalisation a séparé Paris de sa banlieue, chacun gère "son" eau. Paris va la chercher fort loin, traverse les territoires sans compensations financières. Dans les mécanismes économiques d'aujourd'hui subsiste un héritage du début de 19^e siècle avec une capitale sur-puissante qui domine ses territoires proches et bénéficie d'effet d'aubaine. Ces réalités là, bien concrètes, inscrites silencieusement dans des lois économiques dont bénéficie le plus fort, éclipsent pour une large partie les discours de transparence et de pouvoir du citoyen.

En définitive plus de trente ans après un article qui faisait une radioscopie du secteur paramunicipal et dont une conclusion était que si on voulait donner une prise aux citoyens sur la gestion locale il fallait commencer par produire des comptes consolidés, il n'y a eu aucun progrès⁴⁵. Le système est toujours opaque. La ville ne consolide pas⁴⁶. Trois institutions publiques sont en charge de l'eau à Paris : la ville, Eau de Paris, le SIAAP. Chacune applique les normes de la comptabilité publique ; il n'y a pas de passerelles entre ces institutions et leurs comptes. C'est à l'usager de faire le travail ; nous y avons consacré quelques jours d'enquête sans être en mesure de produire une représentation de synthèse. Cette situation nous semble être une preuve supplémentaire de l'importance des institutions de second rang et de

⁴¹ Marie de Paris, Rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement, exercice 2009, p. 23. Voir aussi cet argument développé par Barraqué op. cité

⁴² Marie de Paris, Rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement, 2012, p. 9,

⁴³ Ce prix est de 3.30 €/m³ en se basant sur un volume standard de 120 m³/an qui permet les comparaisons, Mairie de Paris 2012, op. cité p. 27, 28

⁴⁴ Defeuilley, 2014

⁴⁵ Lorrain, Le secteur public local (entre nationalisation et décentralisation), *Annales de la recherche urbaine*, n° 13, hiver 1981, p. 53-104

⁴⁶ Entretien ancien cadre de la ville, janvier 2014. En 2003 il n'existait pas de contrôle de gestion de la mairie de Paris, pas de direction des achats. Existaient alors 30 sociétés d'économie mixte, de nombreuses associations et quelques poids lourds tels la Préfecture de Police, les Sapeurs pompiers, la RATP mal contrôlés par la direction des finances.

l'autonomie qu'elles peuvent prendre pour devenir des sortes de "pilotes automatiques"⁴⁷. Dans le cas de Paris la principale responsable de cette politique de l'eau, de 2008 à 2014, porte avec sincérité un projet de démocratie politique, à partir de ce secteur⁴⁸. Elle y consacre du temps, a mis quelques moyens – une plateforme d'information, des documents accessibles en ligne, un observatoire de l'eau – et pourtant lorsque nous voulons caractériser cette régie d'eau par des données de base, les difficultés commencent. Il est beaucoup question de transparence, c'est un beau projet mais les formats de traitement des données sont opaques. Ils le sont parce que la comptabilité publique fonctionne avec ses propres catégories : pas de consolidation, pas de comptabilité analytique, pas de compte de patrimoine (ou de bilan) qui reflète les actifs et les dettes de chaque organisation. Cette comptabilité fonctionne en annuité budgétaire. Les procédures d'arrêt des comptes de programmes qui courent sur plusieurs années ne sont pas totalement standardisées ; il est impossible pour l'utilisateur d'avoir une claire vision des politiques d'investissement, c'est même la variable d'ajustement budgétaire principale. C'est au lecteur troublé par une variation annuelle ou par une différence entre deux chiffres qui devraient être les mêmes, de chercher l'explication. Ce qui peut être acceptable dans un monde de professionnels est inadéquat à l'objectif politique de mettre l'utilisateur au centre du système. L'utilisateur lambda n'est pas spécialiste de l'eau. Il a peut être autant d'attentes vis à vis des politiques de transport, de stationnement, de logement, de qualité de l'air, de transparence des frais bancaires, donc pour l'intéresser mieux vaut lui présenter des documents robustes qui vont à l'essentiel. Sinon, ces procédures de participation des citoyens ne drainent que les mécontents ou ceux qui postulent, quelle que soit la situation, que la gestion publique est vertueuse par nature.

Les simulacres du politique.

En définitive nous observons peu de changement et pas d'innovations. Le prix augmente alors qu'il devait baisser. La transparence dont il est régulièrement question ne concerne pas les questions économiques essentielles. Bref, il y a écart entre les annonces qui ont préparé la municipalisation et les politiques suivies. Cela illustre deux propriétés lourdes du secteur de l'eau, l'une à caractère économique, l'autre politique ; elles dépassent le cas de Paris et le secteur de l'eau.

Dans une industrie très capitalistique, où les prix ne sont pas libres, les marges de jeu restent limitées. Ce caractère signifie qu'il faut procéder à des premiers investissements importants avant de pouvoir commencer l'activité. Cette propriété économique organise le secteur sur un temps assez long et cela limite la liberté d'action de tout opérateur qu'il soit public ou privé. De plus comme l'eau est un bien essentiel, elle doit être accessible à tous et cela se traduit sur la politique des prix ; ils doivent être raisonnables et ne pas varier. C'est une autre contrainte. D'autres activités sont également très

⁴⁷ Lascoumes et PLG 2004 + PLG UK + DL pilotes 2004

⁴⁸ Intervention Anne Le Strat, " L'eau à paris, retour vers le public ! Séminaire de casuistique "le Bien commun, les biens communs, les choses communes, la collectivisation des intérêts", EHESS, Paris, 21 janvier 2014.

capitalistiques - le transport maritime, la chimie lourde - mais dans ces cas les prix relèvent des marchés et sont libres ; les investisseurs engagent des capitaux élevés mais ils réalisent des marges importantes ; ils ont une certaine liberté d'action. La marge de manœuvre de l'opérateur se réduit encore lorsque les volumes consommés diminuent et qu'ils se répercutent sur le chiffre d'affaires en raison de formules de rémunération avec une faible partie fixe. Se pose alors un problème de partage des coûts fixes qui rend encore plus improbable la possibilité de baisser le tarif du mètre cube. A Paris après une hausse régulière dans les décennies qui suivent la seconde guerre mondiale "la consommation d'eau potable ne cesse de baisser. Entre 1960 et 1990 les volumes facturés ont diminué de plus de 43 millions de m³, (Euzen, 2004, p. 4) et encore plus pendant les vingt années qui suivent, malgré l'apport non négligeable des visiteurs quotidiens (tableau 4).

Les arguments rationnels qui permettraient de comprendre la municipalisation de l'eau à Paris – quête d'une meilleure efficacité ou baisse des prix, mauvaise prestation des opérateurs privés – ne résistent pas à l'examen. Ce ne fut pas non plus la conséquence d'un mouvement de citoyens comme à Berlin (Blanchet, 2014). Pourquoi alors avoir changé d'opérateur pour obtenir un niveau équivalent, voire moins bon de prestation ? Pour comprendre le choix il faut considérer le facteur politique trop souvent oublié car la continuité des renouvellements les rendaient naturels. Même dans un secteur très technique où l'appel à des industriels fait sens, même lorsque les règles du jeu semblent être stabilisées, la dimension politique reste toujours présente.

Elle l'est d'abord sous la forme du jeu politique : compétition entre personnes, élections, batailles/alliances, victoire/défaites. Sous les mandats de Jacques Chirac (1977-1995) et de Jean Tiberi (1995-2001), la délégation ne fut pas questionnée ; les entreprises bénéficièrent d'une liberté bienveillante. L'élection de Bertrand Delanoé en 2001, à la tête d'une liste comprenant des socialistes, des communistes et des verts modifie les choses. Des critiques sont formulées contre les entreprises privées qui n'auraient pas assez investi mais ce n'est pas une mise en cause. A l'automne 2007, alors que se préparent les élections municipales, des contacts entre les compagnies d'eau et des proches du maire semblent établir que les délégations qui viennent à échéance en 2009, ne seront pas mis en cause : "soyez rassurés, on renouvellera les contrats avec de nouveaux cahiers des charge, bien évidemment"⁴⁹. Les choses basculent quelques semaines plus tard. Le maire de Paris annonce que s'il est réélu il confiera la gestion du secteur de l'eau potable à un établissement public (Le Monde, 7 novembre 2007, p. 9). Quels sont les événements qui expliquent la bifurcation ? Une faute lourde d'un opérateur ? L'irruption d'une nouvelle technologie qui changerait les équations ? Rien de cela, en fait l'explication est politique et trouve sa source quelque part entre l'ambition personnelle et les jeux d'alliance. Le maire de Paris prépare les élections municipales de 2008, ce qui est connu, et plus officieusement il s'interroge pour savoir s'il ne serait pas candidat aux primaires pour l'élection présidentielle de 2012 et il se positionne pour le congrès de son parti. A Paris les

verts et les élus du parti communiste font pression pour une remise à plat des contrats de distribution d'eau potable. Dans sa stratégie politique la maire se doit d'abord de donner des gages sur sa gauche. Autrement dit, la première dimension politique est celle de la politique avec ses alliances entre partis pour gagner une élection et répartir les postes de pouvoir. Cette explication n'est pas tout à fait étrangère à ce dossier. L'engagement pris de municipaliser le service d'eau potable satisfait la gauche de la coalition du maire sortant et lui permet de faire alliance. Dans ce troc politique l'objectif du sortant est d'obtenir la majorité dès le 1^{er} tour de l'élection pour éviter un second tour avec une classique confrontation droite-gauche dont l'issue n'est jamais acquise. Mais cette explication ne révèle qu'une partie de la dimension politique. Pourquoi ce troc se fait-il sur l'eau – sujet technique et secondaire dans le quotidien des parisiens – et non sur les transports, le logement ou un projet de ville durable ?

Ici intervient le travail du politique et son besoin de démontrer qu'il reste en mesure de faire des choix et d'être en prise directe sur le réel. Ce besoin est particulièrement fort en France car en matière d'action publique le pays vit une transition tragique. Il s'est construit autour d'un Etat fort et interventionniste⁵⁰ qui, depuis les années 1980, ne cesse de perdre des prérogatives : décentralisation au bénéfice des collectivités territoriales, transfert de compétences juridiques et monétaires au niveau européen, retour au secteur privé de nombreuses entreprises publiques, pilotage de l'économie par des principes de marché. Dans ce nouveau contexte le politique dirige moins directement, il agit par la mise au point des règles du jeu, il envoie des incitations aux acteurs. Cette nouvelle expression du pouvoir introduit un décalage avec les représentations en vigueur ; elle est moins visible et fonctionne sur le moyen terme. Or le langage de la politique, en particulier au moment des campagnes électorales, continue de fonctionner sur l'ancien registre - volontarisme, décision, résultat – en prise désormais sur des domaines de plus en plus réduits. L'eau constitue alors un marqueur politique à peu de frais⁵¹ ; elle invite à l'équation : bien public = gestion publique. Sa gestion reste un thème symbolique pour lequel il reste possible de continuer à mobiliser les clivages gauche-droite. Cette possibilité est d'autant plus ouverte que la gestion déléguée ne s'est pas développée en France à partir d'un corpus qui justifie les raisons du recours à des entreprises privées dans la gestion de biens essentiels. Les élus agissent avec un argumentaire faible malgré une longue histoire ; c'est une grande différence avec l'Allemagne ou la Grande Bretagne. Autrement dit, l'insuffisant travail de légitimation de l'action publique déléguée en France ouvre un espace d'indétermination dont le politique peut tirer avantage.

○○○○○○

⁴⁹ Entretien collaborateur de l'adjoint concerné, janvier 2014

⁵⁰ Le Goff Jacques (dir.), *l'Etat et les pouvoirs*, In André Burguière et Jacques Revel (dir.), Histoire de la France, Paris, Seuil, 1989; voir en particulier les chapitres de Pierre Lévêque et de Pierre Rosanvallon.

⁵¹ Preuve d'une fixation symbolique sur le secteur de l'eau, à la même époque, la Municipalité transfère des droits de propriété et des missions de service public, dans le forum des Halles, au centre de Paris, à une compagnie d'assurances et à une société foncière (Lorrain, 2013, p. 1 ; Boissier, 2011, p. 101). Elle fait aussi appel au secteur privé pour développer un programme de vélos partagés, puis de voitures électriques partagées.

Les services publics en réseau ont une double propriété. Ce sont des objets techniques soumis à des lois physiques, relevant de logiques industrielles et de principes de gestion. Les hauts fonctionnaires et les responsables des firmes ont tendance à privilégier cette lecture d'autant plus qu'ils interviennent dans un pays où les règles du jeu semblent stabilisées. En même temps les services en réseau relèvent du politique et de la politique. Le politique s'entend comme l'espace supérieur de définition des règles collectives partagées. Cette condition de "partage" est essentielle car c'est ce qui rend les règles acceptables et l'action publique légitime. Dans ces conditions la gestion déléguée ne peut se justifier seulement dans le registre économique. Il ne suffit pas d'être performant dans la mission, il faut que le principe même de cette mission soit légitime, compris et accepté. On peut lire les remises en cause de plusieurs contrats de délégation de services urbains, en Amérique Latine, comme l'expression d'un décalage avec certains principes généraux constitutifs des sociétés politiques concernées⁵². Passer d'un argumentaire économique à une inscription dans un projet politique passe par des processus de publicisation qui permettent à chacun de comprendre l'essentiel bien qu'il s'agisse de sujets assez techniques⁵³. Ces processus restent faiblement développés en France. Le cas de Paris souligne de manière caricaturale ce besoin de construire une légitimité politique large. Le modèle français de services urbains s'est historiquement construit sur une relation privilégiée entre le maire et l'entreprise, le citoyen n'y intervenait que par défaut, via la médiation des élus et sous la figure réduite de l'usager. De ce fait, les élus se trouvent en position centrale et détiennent un libre choix. Et c'est parce qu'ils sont libres que "la" politique peut faire irruption. Ici pour comprendre la manière dont des modèles s'adaptent ou bifurquent il faut porter attention à la conjoncture, aux opportunités et aux rapports de force ; François Jullien parle du "potentiel" d'une situation. Les opposants à la gestion déléguée ont tiré parti d'une fenêtre d'opportunité : élection municipale en 2008, primaires du parti socialiste en 2009-10, fin des contrats en 2009. Cette liberté conforte la tendance des élus à se mobiliser sur ce qui est facile, symbolique et visible, même si le résultat final n'est pas supérieur à la solution précédente.

⁵² Voir Merklen 2008, Poupeau 2014, Gouvello 2014.

⁵³ Callon, Lascoumes, Barthe, 2001

Tableau 1. Données sur les années 1985-2009 (années de délégation)

Décomposition du prix de l'eau moyen TTC :

Eau potable 40% (dont production 19%, distribution 15%, part communale 1%, location compteur 5%)

Assainissement 31%

Taxes et redevances 29%

Evolution moyenne annuelle de la facture 1985-2009

Eau potable (production et distribution) + 4,5%

Assainissement + 6,7%

Taxes et redevances + 8,4%

Source Bipe 2008, présenté dans *Aquae* n° 46, novembre 2009, p. 4 ; pour la ventilation du prix de l'eau ; Mairie de Paris, *Rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement: 2009* (p. 14),

Tableau 2. Données économiques à la fin de la délégation

Chiffre d'affaire des deux compagnies de distribution en 2009 120 millions d'euros

Profit avant impôt des deux compagnies de distribution 13 millions d'euros

Chiffre d'affaire de la société de production 100 millions d'euros

Source: Barraqué B.op. cité 2012, p. 908, note 7.

Tableau 3. La facture d'eau en euros pour 120 m3 : municipalisation 2010

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| production et distribution | 125.16 | 125.57 | | |
| location compteur | 20.08 | 19.72 | | |
| Total eau potable | 145.24 | 145.29 | | |
| Montant total de la facture (a) | 368.93 | 372.17 | | |
| Prix pour 120 m3/an (b) | 3.07 €/m3 | 3.10 €/m3 | 3.18 €/m3 | 3.29 €/m3 |

Sources: Mairie de Paris, *Rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement: 2009* (p. 16), 2012 (pp. 27-28).

(a) En moyenne la facture totale se ventile comme suit : eau potable (40%), assainissement (31%), taxes et redevances (29%)

(b) Le prix pour 90 m3 (volume moyen de consommation à Paris) est un peu plus faible : 3,03 en janvier 2012 et 3,12 en janvier 2013. Mairie de Paris, rapport 2012, op.cité, p. 28

Tableau 4. Evolution de la population et des volumes consommés

| | 1960 | 1990 | 2000 | 2010 |
|----------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Population (millions) (a) | 2,79 | 2,20 | 2,11 | 2,27 |
| Volume annuel consommé (Mm3) (b) | 210 | 253 | 212 | 186 |
| Volume jour consommé (m3) | 575 000 | 693 000 | 575 000 | 510 000 |
| Consommation l/j/h (c) | | 231 l/j/h | 192 l/j/h | 170 l/j/h |

(a) Le chiffre de population de 1960 est issu de Beaujeu Garnier et ali., *Images économiques du monde, Paris, Sedes, 1966*, p.29. Pour 1990 et 2000 Agathe Euzen, 2004 ; pour 2010 Mairie de Paris rapport annuel (...) services publics 2012, p. 9. Voir aussi Barles et ali, 2012: 23.

(b) Source Euzen op. citée pour 1960 et 1990 ; pour 2000 Mairie de Paris rapport annuel services publics 2009, p. 22 "volumes consommés autorisés" ; pour 2010 Mairie de Paris rapport annuel services publics 2012, p. 39. Le "volume consommé" comprend les volumes d'eau de service, les volumes non facturés et les volumes facturés aux abonnés

(c) La population correspond à la population légale recensée ; pour le calcul des consommations par habitant il convient d'ajouter la population journalière : travailleurs non résidents et touristes ; Eau de Paris (rapport annuel 2010, p. 3-4) estime le nombre d'usagers quotidiens à 3 millions en prenant en compte les acteurs économiques (qui servent les touristes). C'est une estimation prudente si on en croit A. Euzen qui arrive à 4 millions d'usagers quotidiens

Tableau 5a. Compte de la section d'exploitation

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-----------|-------|--------|
| Recettes (dont production immobilisée) | 358.9 (a) | 346.9 | 339.2 |
| Charges | 266.1 | 252.0 | 252.5 |
| Dont redevances et taxes | 147.8 | 135.9 | 127.1 |
| Excédent brut d'exploitation (EBE) | 92.8 | 94.9 | 86.7 |
| EBE/Recettes | 25.9% | 27.3% | 25.5% |
| Résultat net | 76.0 | 75.2 | 62.8 |
| Investissements réalisés | 57.0 | 35.4 | 76.0 |
| Investissements programmés | (65.7) | (49) | (92.6) |

(a) Eau de Paris, rapport annuel 2010, p. 61, "section d'exploitation". Nous avons retenu cette source car elle donne les charges, l'EBE et le résultat net d'une manière cohérente d'une année sur l'autre.

Mais la cohérence n'est pas assurée avec les chiffres qui suivent dans chaque rapport. Ainsi pour les recettes de 2010 on peut lire p. 62 "les recettes se sont élevées à 361 M€ dont 2,9 M€ au titre de la production immobilisée Les recettes réelles de fonctionnement sont de 358.1 M€". Les écarts sont certes minimes mais on se trouve avec trois chiffres pour mesurer l'activité ! Pour le poste impôts, taxes et versements assimilés, les écarts sont plus importants. Dans la section d'exploitation le chiffre est de 147.8 M€. Dans la page suivante (62) qui ventile les recettes d'exploitation le poste redevance ressort à hauteur de 137.48 M€.

Tableau 5b. Compte recalculé en sortant les recettes pour tiers (redevances d'assainissement et taxes)

| <i>En millions d'euros</i> | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------|-------|-------|
| Chiffre d'affaires global (b) (M€) | 358.1 | 352.2 | 345.1 |
| Dont redevances et taxes | 137.5 | 134.6 | 136.5 |
| Chiffre d'affaires eau (après transferts) (c) | 220.6 | 217.6 | 208.6 |
| Charges (après transferts) (d) | 128.6 | 117.4 | 116 |
| EBE | 92 | 100 | 93 |
| EBE/chiffre d'affaires | 41.7% | 45.9% | 44.6% |
| <i>En millions de m³</i> | | | |
| Volumes comptabilisés/ facturés aux abonnés (e) | 184.1 | 179.0 | 177.0 |

(b) Eau de Paris, rapport annuel 2010, p. 62, rubrique "recettes d'exploitation" ; Rapport annuel 2012 p. 78-79

(c) Se calcule par soustraction des "redevances et taxes" du chiffre d'affaires

(d) Se calcule par soustraction des "redevances et taxes" des charges comme elle ressortent de la section d'exploitation, voir supra.

(e) Mairie de Paris rapport annuel 2012, op. cité, p. 39.