

# Étude sur la gouvernance et l'organisation des services d'eau potable retournés en gestion publique en France (2000-2016)

Thomas Blanchet, Carsten Herzberg

► **To cite this version:**

Thomas Blanchet, Carsten Herzberg. Étude sur la gouvernance et l'organisation des services d'eau potable retournés en gestion publique en France (2000-2016). Working Paper du LATTS, n°17-09, mai 2017. <hal-01516002>

HAL Id: hal-01516002

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01516002>

Submitted on 5 May 2017

**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.

# Étude sur la gouvernance et l'organisation des services d'eau potable retournés en gestion publique en France (2000-2016)

Thomas Blanchet

Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung  
Chercheur associé au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés  
(LATTS UMR CNRS 8134)  
blanchet@nexusinstitut.de

Carsten Herzberg

Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung  
herzberg@nexusinstitut.de

Pour citer ce document :

Thomas Blanchet, Carsten Herzberg, 2017, « Étude sur la gouvernance et l'organisation  
des services d'eau potable retournés en gestion publique en France »,  
*Document de travail du LATTS - Working Paper*, n° 17-09, Mai 2017.

URL : <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01516002>

Identifiant : hal-01516002

Tous droits réservés aux auteurs.

Des versions finales des textes disponibles comme documents de travail LATTS  
sont susceptibles d'avoir été publiées ou soumises à publication ultérieurement

# Étude sur la gouvernance et l'organisation des services d'eau potable retournés en gestion publique en France (2000-2016)

## Résumé

Le but de cette étude est de présenter les modes d'organisation et de gouvernance des services d'eau potable en France étant passés en gestion publique depuis 2000. Le passage en gestion publique est défini ici par le non-renouvellement d'un contrat de délégation de service public avec un opérateur privé au profit d'une gestion en régie ou par le biais d'une société publique locale. Au total, 85 services concernés par ce changement de gestion ont été recensés. Notre enquête met en avant différentes modalités de retour en gestion publique et décrit les différentes formes juridiques pouvant être adoptées par les collectivités. En focalisant sur la gouvernance de ces services, notre étude révèle une forte représentation de la société civile au sein des instances collégiales (conseil d'exploitation, conseil d'administration) et même, dans quelques cas, la mise en place de dispositifs de participation de la société civile. Contrairement à la société civile, les employés sont certes sous-représentés au sein de ces organes, mais, suivant la taille et le régime juridique du service, disposent d'instances représentatives du personnel. En conclusion, nous discutons de l'évolution future de ces services dans le contexte des récentes réformes territoriales.

**Mots clefs :** Retour au public ; eau potable ; participation ; société civile ; employés

# A Study on the governance and organisation of French water services returned in public management (2000-2016)

## Abstract

The aim of this study is to provide an overview of the various modes of organisation and governance within French water services that have switched in public hands since 2000. This process has been here defined as the non-renewal of a public service delegation with a private operator in favour of direct public management or through a local public company. Overall, 85 utilities have been identified over the period. Our survey shows the various modalities of switching in public management and reports the different legal forms that can be chosen by public authorities. Focusing on the governance of these services, our study further reveals a strong representation of the civil society within the collegial bodies and even, in some cases, the creation of an extra participatory body. In contrast to civil society, employees of these services are under-represented within the collegial body but can rely on employees' representative bodies within the organisation depending on the size and the legal form of the utility. Eventually, we will discuss the future evolution of these services in the specific context of the recent French territorial reforms.

**Keywords :** remunicipalisation ; water distribution ; participation ; civil society ; employees

# Sommaire

Remerciements .....	3
Glossaire .....	4
1. Introduction .....	5
2. Les services d'eau potable en France .....	5
2.1. Le modèle de délégation à la française .....	5
2.2. Le passage en gestion publique des services d'eau .....	6
3. Méthodologie et échantillonnage .....	7
4. Les passages en gestion publique : répartition spatiale et évolution temporelle	9
4.1. Répartition spatiale des passages en gestion publique .....	9
4.2. Évolution temporelle des passages en gestion publique .....	10
4.3. Population concernée en fonction des anciens opérateurs privés.....	11
5. Organisation des services passés en gestion publique.....	11
6. La gouvernance des services passés en gestion publique.....	15
6.1. Représentation au sein de l'instance collegiale.....	15
6.2. Existence d'autres modes de représentation de la société civile .....	17
7. La représentation des employés .....	18
7.1. Le statut du personnel .....	18
7.2. Les instances représentatives du personnel .....	19
8. Conclusion : les futurs enjeux des services d'eau en France .....	20
Références.....	22
Annexes.....	24

## **Remerciements**

Les résultats présentés dans ce working paper sont la première restitution d'une enquête réalisée dans le cadre d'un projet de recherche sur la participation citoyenne dans les services d'eau et d'électricité retournés en gestion publique en France et en Allemagne, « *Rekommunalisierung: Beschäftigten und Bürgerinteressen* » (S-2015-832-2).

Nous remercions tout d'abord la Fondation allemande des syndicats, la Hans-Böckler Stiftung, pour avoir financé ce projet de recherche. Nous tenons également à remercier Nawel Alaoui pour son aide dans la collecte des données au tout début de cette étude. Enfin, nous tenons à remercier les membres de l'axe GTEA (Gouvernement technique des entreprises et des administrations) du LATTS ainsi que Dominique Lorrain et Régis Taisne pour leurs remarques qui ont largement contribué à améliorer ce document. Enfin, un grand merci à Aurélie Bur pour le travail éditorial de ce working paper.

## **Glossaire**

CA : Conseil d'administration

CE : Comité d'entreprise

CCSPL : Commission consultative des services publics locaux

DP : Délégué du personnel

DSP: Délégation de service public

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPIC : Établissement public à caractère industriel et commercial

IRP : Instance représentative du personnel

SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple

SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique

SPL : Société publique locale

## **1. Introduction**

Connu pour son modèle historique de délégation de service public, le secteur français de l'eau fait depuis longtemps l'objet de transformations profondes notamment concernant l'évolution des rapports contractuels entre puissance publique et opérateur privé (Lorrain, 1989). Alors qu'à partir de 1950, le modèle de concession cède le pas au contrat d'affermage (Lorrain, 2008), plus récemment c'est le modèle de délégation qui semblerait être progressivement remis en cause en faveur d'une coopération basée sur la prestation de services (Barraqué, 2012). Ces changements récents sont également accompagnés par des modifications dans le mode de gouvernance des services, caractérisées notamment par la participation de la société civile à la gestion des services. Le but de cette étude est de procurer un aperçu des modes possibles d'organisation et de gouvernance des services d'eau ayant abandonné le modèle de DSP avec un opérateur privé en faveur d'une gestion publique et de tenter de mieux comprendre l'implication de ces changements sur ces services. Pour cela, notre enquête s'intéressera plus spécifiquement aux axes suivants :

- 1) Forme juridique choisie suite au passage en gestion publique
- 2) Gouvernance des services retournés en gestion publique
- 3) Statut et représentation des employés au sein de ces services

Cette étude n'a donc pas pour but de comparer les performances respectives du public ou du privé ou de discuter des facteurs ayant poussé les transformations de ces services, mais plutôt de fournir des données sur l'organisation et le mode de gouvernance des services d'eau une fois passés en gestion publique. En d'autres termes, nous traiterons ici moins des motivations ayant mené les autorités publiques à (re)passer en gestion publique que de la manière dont ils ont organisé leurs services suite à ce changement de mode de gestion. Nous chercherons également à savoir dans quelle mesure ce changement a permis ou non d'ouvrir la gouvernance de ces services à de nouveaux acteurs tels que des membres de la société civile ou des employés. Ici encore, nous ne chercherons pas à savoir si la gestion de services passés en public est plus participative que d'autres modes de gestion, mais plutôt d'observer les modalités de participation offertes par ces services une fois passés en public.

Cette étude a été réalisée dans le cadre du projet de recherche « Employés et Citoyens : Enquête sur les services publics d'eau et d'électricité en Allemagne et en France » financé par la fondation allemande des syndicats Hans-Böckler<sup>1</sup>. Elle a par ailleurs bénéficié du soutien de l'association France Eau Publique qui a facilité l'accès au terrain et apporté des remarques constructives tout au long de l'étude. L'enquête a été menée auprès de 85 services ayant été concernés par un passage en gestion publique depuis 2000.

## **2. Les services d'eau potable en France**

### **2.1. Le modèle de délégation à la française**

La délégation de service public, qui consiste à mettre en concurrence la gestion d'un service pour une période limitée, a souvent été désignée comme la pierre angulaire du modèle français des services urbains (Lorrain, 1992 ; Stoffaës, 1995). Bien qu'il concerne également d'autres secteurs tels que la gestion des déchets, le chauffage urbain ou l'assainissement, ce modèle a historiquement dominé les services d'eau potable en France et y représente encore en 2014 environ 31% des services d'eau potable et 61 % de la population desservie (Da Costa et al., 2015 : 46), partagé majoritairement entre trois grandes compagnies (Veolia, Suez-Lyonnaise des Eaux et SAUR).

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur le projet voir [www.bb-ec.net](http://www.bb-ec.net).

Ce modèle de délégation à la française n'est qu'une modalité parmi d'autres d'introduction du secteur privé dans la gestion des services d'eau. À côté de ce modèle français contractuel, on retrouve le modèle de privatisation anglo-saxon qui consiste à céder la propriété des actifs des anciens monopoles publics de services d'eau tout en mettant en place une instance publique de régulation. Dans le modèle d'allemand de « Stadtwerke » une partie des actions de l'entreprise municipale peut être cédée à un opérateur privé tout en maintenant un contrôle public à travers le conseil de surveillance (Lorrain, 2005 ; Wackerbauer, 2011).

En France, l'eau est historiquement sous la responsabilité des communes (environ 36 000) jouant le rôle d'autorité organisatrice. Ce rôle peut également être joué par des instances intercommunales – ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – c'est à dire, des syndicats (ex. syndicats mixtes ou syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou à vocation multiple (SIVOM)), ou des communautés (ex. communautés de communes, urbaines, d'agglomération) (Caneva et Pezon, 2008) qui prennent en charge la gestion du service via un transfert de compétence. Depuis le vote de la loi NOTRe (Nouvelle Organisation territoriale de la République) en 2015, la compétence eau est obligatoirement transférée aux EPCIs prévoyant de mettre un terme à la gestion municipale de l'eau d'ici 2020. Cette réorganisation territoriale conduit dans certains cas à une grande indétermination concernant les modalités de gestion du futur service d'eau à l'échelle intercommunale qui, notamment par souci d'harmonisation des services, peut décider de mettre en place un autre mode de gestion des services d'eau que celui jusqu'à présent déployé à l'échelle communale.

L'autorité organisatrice – qu'elle soit communale ou intercommunale – a la possibilité de gérer son service de différentes manières : 1) directement via une régie (directe, à simple autonomie financière, ou bien à autonomie financière et personnalité morale) ; 2) indirectement en déléguant sa gestion à une société publique locale (SPL) permettant ainsi à différentes collectivités de devenir actionnaires d'une entreprise publique ; 3) en déléguant ce service à un opérateur privé soit par le biais d'une société d'économie mixte, dont le capital est détenu majoritairement par une ou plusieurs entités publiques, soit dans le cadre d'un contrat de délégation de service public (DSP) pouvant prendre plusieurs formes (concession, affermage, régie intéressée, gérance).

## 2.2. Le passage en gestion publique des services d'eau

D'une manière générale, le passage en gestion publique peut être défini selon deux modalités, c'est-à-dire « lorsque des fonctions et des services fonctionnellement privatisés (« externalisés ») retournent entre les mains de l'administration municipale (« internalisation ») ou quand des structures (actifs) matériellement privatisées sont rachetées et retournent en propriété publique/municipale, que ce soit entièrement ou partiellement<sup>2</sup> » (Wagner et Berlo, 2015 : 560, citant Wollmann, 2013 : 4). Dans le cas d'une DSP, nous avons avant tout affaire à la première modalité, c'est-à-dire au retour en gestion publique de services fonctionnellement privatisés, la seconde modalité se rapportant essentiellement au retour en gestion publique des sociétés d'économie mixte ou des entreprises municipales allemandes.

La question du passage en gestion publique des services d'eau en France a été l'objet de débats, notamment sur la question de savoir si une véritable tendance était observable ou non. Pour certains auteurs, les services d'eau en France représentent un secteur où une importante vague de passages en public a été conduite (Hall et al., 2013 ; Chiu, 2013). Cette tendance a été également confirmée par le commissariat général au développement durable ayant constaté une hausse de l'ordre de 2 points pour la gestion en régie entre 2004 et 2008 (Le Jeannic et al., 2010 : 1) alors que l'ONEMA semble indiquer une stagnation de la gestion directe en France entre 2009 (Salveti, 2012 : 17) et 2013 (Dequesne et Bréjoux, 2016 : 36), représentant au total 69 % des services en France et 39 % de la population desservie.

<sup>2</sup> “when functionally privatized (“outsourced”) functions and services are turned back (“insourced”) into municipal operation or materially (asset) privatized facilities are “bought” back and return to public/municipal ownership, be it entirely or partially”.

Au-delà des chiffres, il convient pour certains auteurs de relativiser l'ampleur de ce mouvement. Barraqué (2012 : 913) montre par exemple que sous le processus de retour au public se cache une réalité plus compliquée. Ainsi, au terme d'une délégation de service public, l'opérateur privé, bien souvent, n'est pas écarté du service d'eau dont il assurait la gestion, mais se voit attribuer un nouveau rôle (gestion des opérations à travers des prestations de service). Avec cette refonte de la relation entre public et privé, c'est finalement moins l'action des opérateurs privés qui est remise en cause que le modèle de délégation, pouvant laisser envisager, au même titre que dans le passage de la concession à l'affermage, un nouveau compromis entre puissances publiques et firmes (Lorrain, 2008). Pour Lorrain (1989 : 103), « l'essentiel des modes de gestion ne se trouve plus dans les extrêmes de la concession ou de la régie, mais dans des combinaisons intermédiaires ». Par ailleurs, les retours en gestion publique peuvent ne concerner qu'une partie du service comme la gestion du réseau de distribution ou l'usine (Lorrain, 1989 : 110).

Enfin, les passages en gestion publique peuvent s'effectuer selon deux modalités : soit à travers la création d'une régie, soit par la reprise en main d'un service anciennement sous DSP par un opérateur public déjà existant, qui dans ce cas-là élargit son périmètre d'action. Dans le cadre de la mise en place de la loi NOTRe, les passages en gestion publique ne pourront a priori s'effectuer d'ici 2020 que selon la seconde modalité.

### **3. Méthodologie et échantillonnage**

La méthodologie utilisée pour cette enquête repose sur la création d'une base de données regroupant les services ayant été concernés par un passage en gestion publique entre 2000 et 2016, soit un total de 85 services identifiés<sup>3</sup>. Ce recensement a été réalisé sur une période spécifique, à savoir le début des années 2000, date à laquelle le retour au public des services d'eau en France a commencé à être médiatisé notamment à travers le cas de Grenoble (Barraqué, 2012 : 913) jusqu'à aujourd'hui<sup>4</sup>.

Pour procéder à ce recensement, nous nous sommes appuyés sur une étude déjà existante ayant tenté de lister les passages en gestion publique des services d'eau à l'échelle mondiale (Kishimoto et al., 2015). Nous avons ensuite complété cette liste par d'importantes recherches Internet. Par ailleurs, nous nous démarquons de cette étude sur plusieurs points :

- Notre enquête se concentre simplement sur le secteur de l'eau potable et plus spécifiquement sur la gestion du réseau. Par conséquent, elle ne prend pas en compte les cas de passages en gestion publique ne concernant que la compétence assainissement ou que la production.

- Notre enquête concerne exclusivement les cas où il y a eu la cessation d'une délégation de service public avec un opérateur privé et non les cessations de contrats de marchés publics. Le marqueur principal nous ayant servi à identifier un retour en gestion publique a été la création d'une entité publique (régie ou SPL) avec une instance collégiale spécifique au service d'eau. Nous utilisons ici le terme d'instance collégiale de manière générique afin de définir l'organe traitant les questions liées au fonctionnement du service que ce soit de manière consultative ou délibérative. Cette instance collégiale est composée d'élus et bien souvent d'autres protagonistes de l'eau<sup>5</sup>.

3 Bien que nous ayons tenté d'identifier tous les cas de retour au public dans les services d'eau ayant eu lieu sur cette période, nous ne pouvons prétendre à l'exhaustivité. Nous avons par exemple identifié, après la fin de la collecte des données, un cas de passage en régie au sein de la commune de La Mure (2007), ainsi que des cas de passages en gestion publique au sein du territoire de la Noréade, la régie du syndicat SIDEN-SIAN regroupant près de 700 communes du Nord, du Pas-de-Calais, de l'Aisne et de la Somme.

4 Bien que nous ayons identifié quelques cas de retour en gestion publique ayant eu lieu avant 2000 (comme par exemple, la régie des Eaux d'Alès, la régie des Eaux du Tursan ou bien le SIVOM de Durance Luberon), ces quelques cas n'ont pas été pris en compte dans le cadre de cette étude.

5 Concrètement, cette instance se rapporte au conseil d'exploitation dans le cas d'une régie à simple autonomie

- Faute d'informations ayant permis la construction d'un indicateur précis (par exemple le pourcentage de sous-traitance par rapport au chiffre d'affaires), nous avons généralement comptabilisé comme un retour en gestion publique des cas où une délégation de service public n'était pas reconduite au profit d'une gestion en régie avec prestation de service sur une partie de l'exploitation<sup>6</sup>. Les cas où il semblerait que la municipalité ait fait appel à un opérateur privé pour réaliser toute l'exploitation n'ont cependant pas été pris en compte<sup>7</sup>.

- Notre étude ne prend en compte que les passages en gestion publique ayant été réellement mis en place. Elle exclut ainsi les simples décisions politiques qui ont pu, dans certains cas, être annulées quelques années après (voir le cas de Montbéliard) ou n'ont toujours pas été mises en place au moment de la collecte des données (voir les cas de la ville de Blois ou de la Communauté de communes de Gex).

- Nous nous sommes concentrés sur les services (établissements ou entreprises) ayant été concernés par un passage en gestion publique et non sur les autorités organisatrices ayant décidé de procéder à ce changement de mode de gestion. Alors que le nombre de services étant passé en gestion publique au cours de la période 2000-2016 est de 85, le nombre d'autorités organisatrices (communales ou intercommunales) étant passées à une gestion en régie sur cette même période est beaucoup plus élevé dans la mesure où plusieurs municipalités au sein d'un territoire peuvent avoir abandonné une DSP pour rejoindre une régie intercommunale ou un syndicat. C'est par exemple le cas de la régie Eau d'Azur de la métropole de Nice, qui a étendu son activité suite au passage en gestion publique de huit communes au total (3 communes en 2009, 4 communes en 2014 et Nice en 2015).

Parallèlement à l'identification des différents services passés en gestion publique (Annexe 1), nous avons élaboré un questionnaire afin de structurer la collecte de nos données (Annexe 2). À côté des informations générales relatives au service et à l'autorité organisatrice auquel il se rapporte, le questionnaire avait pour but d'obtenir des données sur la manière dont le service est passé en gestion publique (nature du contrat, ancien délégataire, couleur politique lors du vote, pression d'initiatives citoyennes pour le passage au public), la gouvernance du service suite à son passage en public (nature et composition de l'instance collégiale du service) et l'organisation salariale du service (nombre d'employés, statut des employés, mode de représentation des employés, présence d'une représentation syndicale ou non).

Après avoir effectué des recherches approfondies sur Internet afin de collecter les informations nécessaires pour notre questionnaire, nous avons fait passer ce dernier auprès des services concernés afin d'obtenir les informations manquantes. La collecte des données s'est déroulée entre octobre 2015 et mai 2016 principalement par mail, mais aussi par téléphone.

Parmi les 85 services identifiés, les données de 57 services sont complètement exploitables et celles de 20 services partiellement exploitables (63 services pour la participation citoyenne et 77 services pour la composition de l'instance collégiale du service). 56 services ont directement répondu au questionnaire et les données des autres services ont pu être trouvées via une recherche approfondie sur internet.

---

financière, au conseil d'administration dans les cas des régies à autonomie financière et personnalité morale et des sociétés publiques locales, et à l'assemblée délibérante des autorités organisatrices dans le cas des régies directes.

6 Ces cas semblent être assez fréquents et représentent une période de transition au cours de laquelle le service nouvellement créé laisse une partie du service être gérée par un opérateur privé le temps de s'assurer que la totalité des connaissances et compétences soit reprise en main.

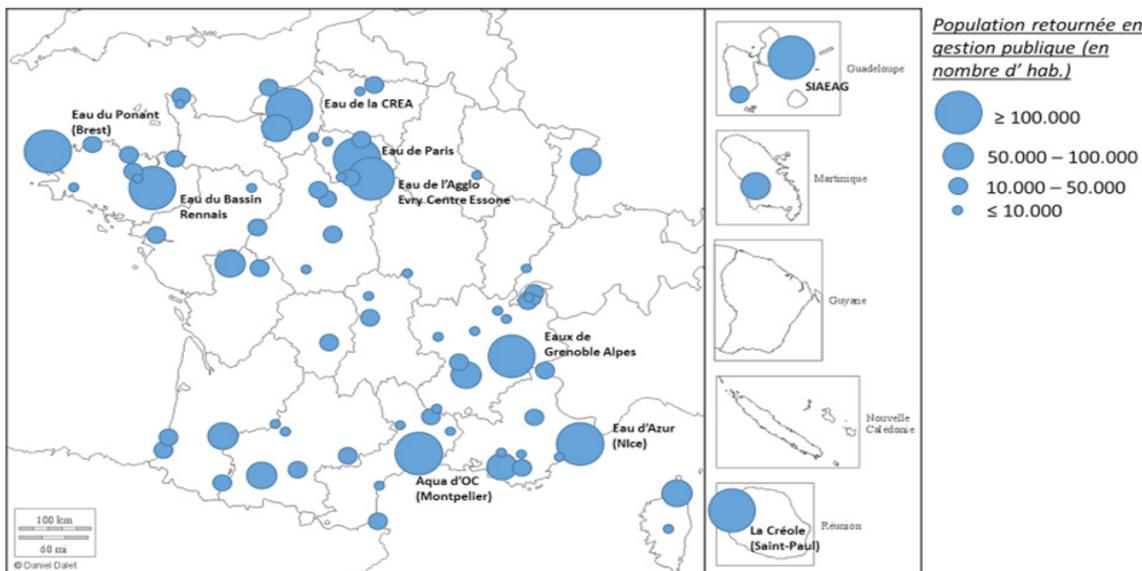
7 Ces cas extrêmes, où les changements ne semblent être que minimaux au niveau de l'exploitation, semblent cependant être à première vue peu fréquents. C'est ainsi que nous avons pu identifier qu'un seul de ces cas lors de notre enquête.

## 4. Les passages en gestion publique : répartition spatiale et évolution temporelle

D'après les résultats de notre enquête, une population estimée à 5.6 millions d'habitants serait passée d'une DSP avec un opérateur privé à une gestion publique entre 2000 et 2016. Alors qu'en 2000, la population passée en gestion publique représentait environ 0,02 % de la population française (estimée à 60 900 000 habitants), cette population représentait en 2016 environ 8,42 % de la population française (estimée à 66.6 millions d'habitants), soit une hausse de 8.4 points pour un total de 39 % de la population estimée être géré en régie en 2014 (Da Costa et al., 2015 : 46). Ce résultat révèle certes une croissance de la population ayant été concernée par un retour en gestion publique sur la période considérée. Cependant, cette tendance n'est que relative dans la mesure où il est indispensable de prendre également en compte la population passée d'une gestion publique à une gestion en DSP avec opérateur privé sur la même période.

### 4.1. Répartition spatiale des passages en gestion publique

Carte 1: Répartition spatiale des établissements concernés par un retour en gestion publique



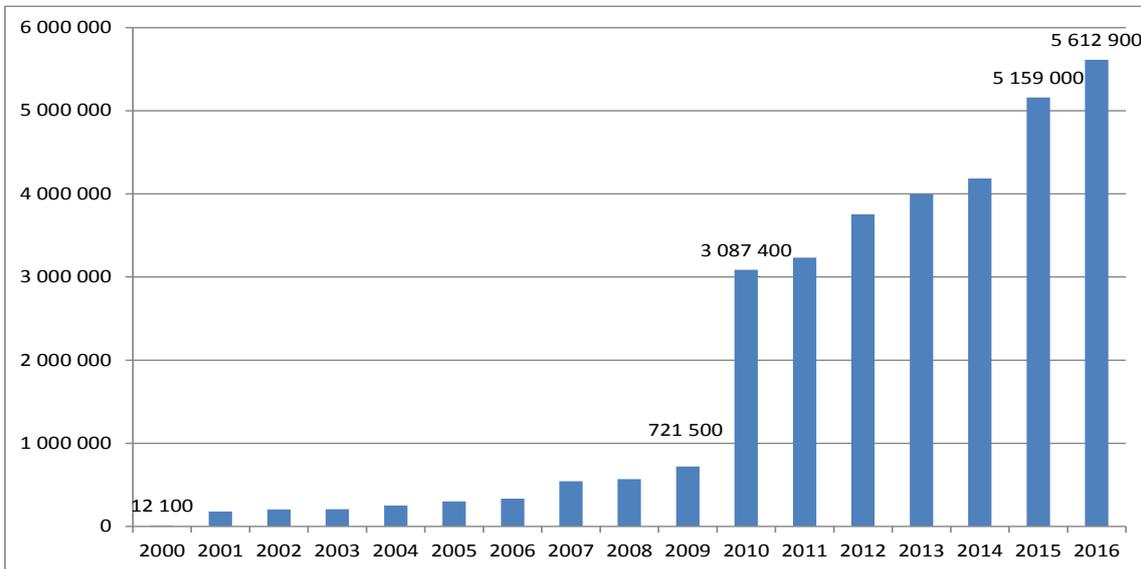
(Source : propre enquête)

Concernant la répartition spatiale des services passés en gestion publique, la carte ci-dessus identifie clairement trois zones principales où la concentration des cas a été relativement importante : la zone Nord/Ouest, la région parisienne, la zone Sud/Est. Nos résultats corroborent ainsi avec les données de l'ONEMA mettant en avant la répartition spatiale distincte des services gérés majoritairement en gestion directe (Est et Centre de la France) et les services gérés majoritairement en gestion déléguée (Ouest, région Parisienne et Sud-Est) (Salvetti, 2012, 27).

Cette carte nous permet par ailleurs de constater qu'à côté de nombreuses municipalités de petite taille (moins de 10.000 habitants) ayant fait le choix d'un passage en gestion publique, on trouve également quelques collectivités plus importantes ayant décidé de changer de mode de gestion. C'est notamment le cas de Paris (Eau de Paris), Brest (Eau de Ponant), Rennes (Eau du Bassin Rennais), Grenoble (Eaux Grenoble Alpes), Montpellier (Aqua d'OC) et Nice (Eau d'Azur) qui à elles seules représentent l'équivalent d'une population de plus 3.5 millions d'habitants soit plus de la moitié de la population totale recensée entre 2000 et 2016.

## 4.2. Évolution temporelle des passages en gestion publique

Graphique 1 : Estimation de la population cumulée passée en gestion publique entre 2000 et 2016

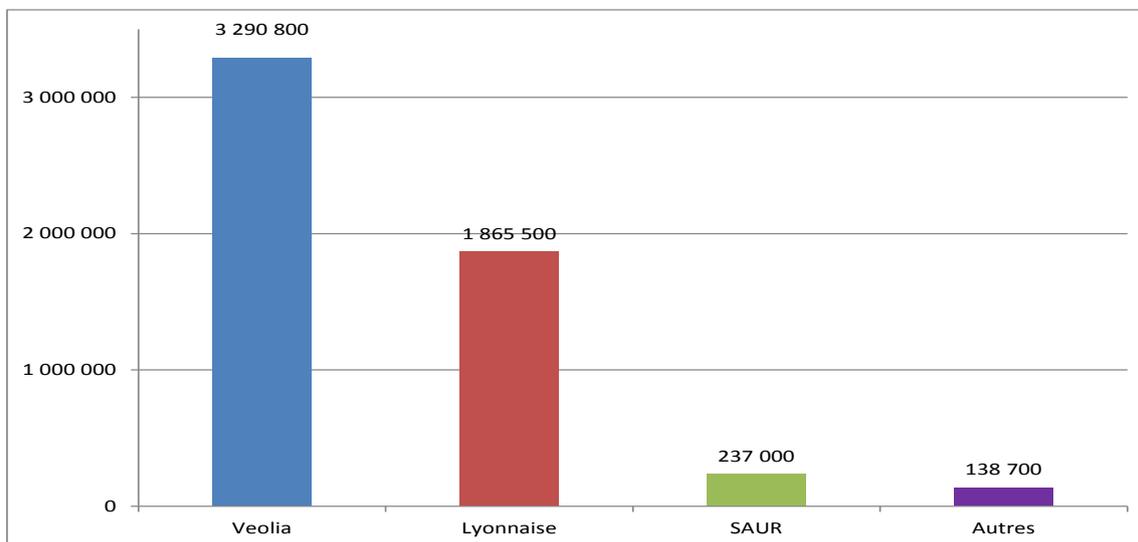


(Source : propre enquête)

D'après le Graphique 1, 2010 semble avoir été une année charnière pour les passages en gestion publique. Avant cette date en effet, la population passée en gestion publique était d'environ 700.000 habitants en 10 ans alors que pour la période allant de 2010 à aujourd'hui – donc sur une période plus courte – la population étant passée en gestion publique fut presque équivalente à 5 millions d'habitants. 2010 est certes l'année du retour en public des services d'eau de la ville de Paris desservant une population de plus de 2 millions d'habitants. Mais pendant cette même période, beaucoup de villes importantes ont également abandonné la gestion en DSP avec un opérateur privé pour adopter un mode de gestion publique (Brest, 2012 ; Nice, 2015 ; Rennes, 2015 ; Montpellier, 2016 ; Bastia, 2015). Au contraire, les passages en gestion publique s'étant déroulés dans la première décennie des années 2000 concernaient majoritairement des villes de petite taille ou de taille moyenne. À l'exception de Grenoble (2001) et de Saint-Paul (2007), aucun service passé en gestion publique avant 2010 ne desservait plus de 100.000 habitants.

### 4.3. Population concernée en fonction des anciens opérateurs privés

Graphique 2 : Population passée en gestion publique en fonction des opérateurs privés



(Source : propre enquête)

Les résultats de notre enquête montrent que les passages en gestion publique reflètent la structure du marché français de l'eau, dans la mesure où les opérateurs avec les plus grandes parts du marché sont ceux qui ont été proportionnellement les plus touchés par ces retours en gestion publique. D'après le graphique 2, Veolia qui est également le leader historique sur le marché français a été le plus concerné avec une population desservie de plus de 3.3 millions d'habitants passée en gestion publique, soit plus de la moitié de la population totale étant passée en gestion publique sur la période étudiée. La population de Lyonnaise des Eaux, aujourd'hui Suez – numéro 2 français – retournée en gestion publique est d'un peu plus de 1,8 million d'habitants, soit environ un tiers de la population passée en gestion publique. SAUR – numéro 3 français – aurait perdu une population équivalente à 237 000 habitants à travers les passages en gestion publique, soit environ 4.2 % de la population totale. La population restante – 138 700 habitants (soit 2.5 % de la population totale) – représente des contrats de délégation ayant été passés avec des opérateurs régionaux tels que SOGEDO pour l'Aquitaine, OEHC pour la Corse, Alteau pour la ville de Belley, Geslenswasser (à travers sa filiale Nantaise des Eaux, revendue entretemps à Suez-Lyonnaise des eaux) pour le syndicat de Beaufort et Saint-Barthélemy et le syndicat de Santerre. Pour environ 70.000 habitants, soit 1.3 % de la population passée en gestion publique, l'ancien opérateur n'a pas pu être identifié.

## 5. Organisation des services passés en gestion publique

Les passages en gestion publique observés ont été menés dans un contexte d'intercommunalité de plus en plus prononcé. Sur nos 85 cas, 46 étaient intercommunaux contre 39 cas communaux. Alors que la totalité des changements de mode de gestion au niveau communal a impliqué la création d'un nouveau service, dans les cas intercommunaux nous retrouvons aussi bien des créations de nouveaux services que des transferts de la compétence eau à une régie existante héritée d'une commune de l'intercommunalité qui avait maintenu ce choix (régie communautaire ou syndicat).

Enfin, dans les cas intercommunaux, il est important d'effectuer une distinction entre des cas de coopérations entre plusieurs collectivités restant autorités organisatrices (sociétés publiques locales) et les cas de coopérations où la compétence eau a été transférée à une autre autorité organisatrice (syndicat ou communauté).

Les services retournés en gestion publique peuvent prendre plusieurs formes dont les principales caractéristiques sont résumées dans le tableau suivant.

**Tableau 1 : Les différentes formes juridiques des services publics d'eau en France**

Forme juridique	Caractéristiques	Exemple
<b>Régie directe</b>	<p><b>Autorité organisatrice :</b> collectivité ou EPCI</p> <p><b>Organisation :</b> Intégration directe aux services administratifs et techniques de l'autorité organisatrice ; service directement sous la responsabilité de l'exécutif</p> <p><b>Instance collégiale :</b> assemblée délibérante, c'est-à-dire, conseil municipal/communautaire, ou comité syndical (pas de conseil d'exploitation)</p> <p><b>Contrôle de l'autorité organisatrice :</b> direct par le biais de l'assemblée délibérante</p>	<p><b>Service de l'eau de St-Brieuc Agglomération</b></p> <p>Régie simple créée au début du XXe siècle ayant pu conserver ce statut jusqu'à aujourd'hui. En tant que régie directe, elle dépend du conseil d'agglomération, composé de 64 membres. Une commission EAU, composée des élus des différentes communes, se réunit chaque mois.</p>
<b>Régie à simple autonomie financière</b>	<p><b>Autorité organisatrice :</b> collectivité ou EPCI</p> <p><b>Organisation :</b> Structure interne à l'autorité organisatrice placée directement sous l'autorité de l'exécutif, individualisation budgétaire et comptable au sein de la collectivité</p> <p><b>Instance collégiale :</b> conseil d'exploitation émettant un avis consultatif préalable au vote du conseil municipal/communautaire ou comité syndical</p> <p><b>Contrôle de l'autorité organisatrice :</b> Influence directe de l'assemblée délibérante à qui le directeur doit rendre compte ; décision du conseil d'exploitation n'est que consultative et doit être votée par l'assemblée délibérante</p>	<p><b>Régie d'eau potable de Valence</b></p> <p>Créée fin 2013, la régie est administrée par le maire et le conseil municipal via un conseil d'exploitation composé de 12 membres (7 élus, 3 représentants des usagers de l'eau, 1 personne qualifiée et un représentant du personnel) et présidé par un élu. Les membres sont désignés par le conseil municipal et sont amenés à délibérer sur les thèmes où le conseil municipal n'a pas pouvoir de décision. Il donne également un avis au conseil municipal avant la prise de décision de ce dernier. Le maire, représentant légal et ordonnateur de la régie, nomme le directeur après sa désignation par le conseil municipal.</p>

<b>Régie à autonomie financière et personnalité morale</b>	<p><b>Autorité organisatrice :</b> collectivité ou EPCI</p> <p><b>Organisation :</b> Autonomie de gestion, responsabilité juridique, patrimoine propre, budget indépendant de la collectivité</p> <p><b>Instance collégiale :</b> Conseil d'administration (nommé par l'assemblée délibérante de la collectivité ou du syndicat)</p> <p><b>Contrôle de l'autorité organisatrice :</b> via le conseil d'administration, direction de la régie travaille de manière autonome, mais dans le cadre de contrats d'objectifs fixés par l'autorité organisatrice, de nombreuses décisions doivent être approuvées par l'autorité organisatrice</p>	<p><b>Régie des Eaux de la Grave</b></p> <p>Créée en 2013, l'établissement est administré par son conseil d'administration et son directeur. Le CA est composé de 17 membres dont 14 désignés par le conseil municipal sur proposition du maire : 9 élus avec voix délibérative, 1 représentant de la communauté de communes, 1 représentant du monde associatif, 1 représentant des établissements scolaires, 1 professionnel et 1 représentant des usagers avec voix consultative. Le maire, le directeur, le représentant du trésor public sont également représentés avec voix consultative. Le CA délibère sur toutes les affaires concernant le fonctionnement de la régie et élit son président qui nomme le directeur de la régie.</p>
<b>Société Publique Locale</b>	<p><b>Autorités organisatrices :</b> Collectivités et/ou syndicats</p> <p><b>Organisation :</b> structure juridique indépendante mise à la disposition des collectivités pour gérer de manière intercommunale leurs services publics</p> <p><b>Instance collégiale :</b> Conseil d'administration (nommé par les assemblées délibérantes des collectivités en fonction de la répartition des actifs)</p> <p><b>Contrôle de l'autorité organisatrice:</b> Indirect, via le conseil d'administration et dans le cadre d'obligations contractuelles entre la société et les autorités organisatrices actionnaires</p>	<p><b>SPL Eaux de Grenoble Alpes</b></p> <p>Créée en 2015 de la fusion de la SPL Eau de Grenoble et de la SPL Sergadi, cette société assure, entre autres, par le biais d'une DSP la distribution de l'eau à Grenoble et quelques communes environnantes. Son CA est composé de 18 administrateurs représentant des collectivités actionnaires proportionnellement aux capitaux qu'ils détiennent au sein de la structure (12 sièges pour la métropole, 3 pour Grenoble, 2 pour le SIERG (syndicat intercommunal) et 1 pour les actionnaires minoritaires. Il est également composé de 4 censeurs avec voix consultative (2 représentants des usagers et 2 représentants du personnel). Le CA détermine l'activité de la SPL et délibère sur toutes les questions nécessaires à son fonctionnement. Le CA nomme le directeur général en charge de diriger le service. Celui-ci assiste au CA avec voix consultative.</p>

Le tableau 1 permet notamment de mettre en lumière les différences formelles dans les modes de gouvernance des services en fonction des formes juridiques. En régie directe, le service est géré directement par le biais de l'assemblée délibérante de l'autorité organisatrice sans autre instance collégiale. Sous la forme d'une régie à simple autonomie financière, le service est également directement géré par l'assemblée délibérante de l'autorité organisatrice avec avis consultatif préalable du conseil d'exploitation. En régie à autonomie financière et personna-

lité morale, le service est géré par le biais du conseil d'administration sous contrôle de l'assemblée délibérante de l'autorité organisatrice. Enfin dans le cas d'une SPL, le service est géré par le conseil d'administration dans le respect des termes des contrats de délégation. Notons ici que de nombreux syndicats peuvent être considérés comme des formes hybrides entre la régie directe, dans la mesure où ils ne disposent pas d'une instance collégiale supplémentaire pour la gouvernance de leurs services, et la régie à simple autonomie financière dans la mesure où ils disposent d'une autonomie financière et budgétaire par rapport aux collectivités pour lesquelles ils assurent le service. Dans le cadre de notre étude se concentrant sur la gouvernance des services, nous avons classé les syndicats, en tant qu'autorités organisatrices, sans conseil d'exploitation parmi les régies directes, et ce malgré leur autonomie financière.

**Tableau 2 : Répartition des employés en fonction des formes juridiques**

Formes juridiques	Régie directe	Régie autonomie financière	EPIC	SPL	Total
<b>Nombre de Cas</b>	15	34	16	4	69*
<b>Nombre total d'employés</b>	1607	782	1846	351	4586
<b>Moyenne employés/service</b>	107	23	115	88	66

\* Le nombre de cas est ici moins important, car certains services sont mutualisés (Bonneville s'occupe de deux autres services et la régie de Quimperlé de quatre autres services)

Le tableau 2 révèle que dans la moitié des cas, soit 34 cas sur 69, le passage en gestion publique s'est effectué sous la forme d'une régie à simple autonomie financière. La fréquence de ce choix peut s'expliquer par deux facteurs. D'une part, cette forme juridique semble être privilégiée dans le cas de petites structures. En effet, cette forme juridique majoritairement choisie lors d'un passage en gestion publique ne dispose en moyenne que 23 employés par service. D'autre part, elle concerne un certain nombre de services plus importants, notamment intercommunaux, disposant d'une régie historique ayant récupéré la gestion d'autres services communaux suite au non-renouvellement de leur contrat de délégation.

Contrairement aux régies à simple autonomie financière, les régies à autonomie financière et personnalité morale (EPICs) semblent généralement être adoptées dans le cadre de services plus importants (services composés en moyenne de 115 employés sur les 16 cas identifiés) et dont la création est récente. Comme l'indique la première ligne du tableau 2, 20 % de passages en gestion publique (soit 15 de nos cas) concernent des régies directes. Ces régies sont dans peu de cas – notamment Nantes et Saint-Brieuc - des régies historiques dans la mesure où il n'est aujourd'hui plus possible d'opter pour ce mode de gestion<sup>8</sup>. Les autres cas de régies directes observés – et ce sont les cas les plus fréquents - sont représentés par des syndicats intercommunaux ne disposant ni d'un conseil d'exploitation ni d'un conseil d'administration. Enfin, la création de sociétés publiques locales (SPL) – autre possibilité, à côté des syndicats, d'obtenir une coopération entre collectivités - reste relativement marginale (seulement 4 de nos cas). Cette forme récente (2010) permet notamment à des autorités organisatrices de natures différentes (collectivités et syndicats) de coopérer au sein d'une organisation commune. Finalement dans deux cas – Quimperlé et Bonneville – une coopération technique a été mise en place entre les régies de plusieurs collectivités disposant chacune de leur propre assemblée délibérante, mais mutualisant le personnel.

8 La création de régies directes n'est plus autorisée depuis 1926 (décret-loi Poincaré) à l'exception des communes de moins de 500 habitants et des régies directes déjà existantes à cette date (Taisne et Sacchi, 2012 : 3-4).

## 6. La gouvernance des services passés en gestion publique

### 6.1. Représentation au sein de l'instance collégiale

**Tableau 3 : Représentation au sein de l'instance collégiale du service en fonction du niveau de gestion et de la forme juridique**

Représentation au sein de l'instance collégiale du service (n=76)	Élus (majorité)	Élus (opposition)	Société civile	Employés
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>52</b>	<b>42 (48) *</b>	<b>14 (18)</b>
<i>Niveau de gestion</i>				
<b>Communal</b>	36	28	29 (31)	9 (10)
<b>Intercommunal</b>	23	9	4 (8)	1 (4)
<b>Communauté</b>	17	15	9 (9)	3 (4)
<i>Forme Juridique</i>				
<b>Régie directe</b>	15	9	0	0
<b>Régie autonomie financière</b>	38	27	26 (26)	6 (6)
<b>EPIC</b>	19	14	16 (18)	7 (9)
<b>SPL</b>	4	2	0 (4)	0 (3)

\* Les nombres entre parenthèses correspondent à la représentation avec voix délibératives et/ou consultatives

Notre étude s'est intéressée à la composition des instances collégiales des services passés en gestion publique. Comme l'indique la première ligne du tableau 3, des membres de la société civile y sont représentés avec voix délibératives dans 42 de nos cas (55 %). Ce chiffre tend même à augmenter si l'on prend en considération les instances dans lesquelles les représentants de la société civile sont représentés avec seulement une voix consultative (63 %, soit 48 de nos cas). Il est nécessaire de rappeler que lors de notre enquête, nombre d'enquêtés nous ont précisé que ces instances collégiales n'étaient en aucun cas des instances politiques et que le clivage opposition – majorité n'était pas forcément le plus approprié. Cela est d'autant plus vrai pour les syndicats, où les collectivités se regroupent pour gérer ensemble un service (intercommunalité de services). Dans ces cas-là, la priorité semble être donnée à la gestion technique du service et les instances sont généralement peu, voire pas du tout politisées. Pour notre analyse, ce clivage représente cependant un marqueur important afin de pouvoir comparer formellement l'ouverture ou la mixité politique au sein des différents services, qu'ils soient communaux ou intercommunaux.

En général, les représentants de la société civile sont nommés au sein de ces instances en tant que « personnes qualifiées ». Cette catégorie assez vague regroupe dans la majorité des cas les membres d'une association spécifique (environnementale, défense des consommateurs et/ou de défenses des usagers), mais peut également concerner de simples individus ayant été nommés à titre personnel, bien souvent pour avoir été impliqués dans la gestion de l'eau à l'échelle locale.

Par rapport aux membres de la société civile, les employés restent sous-représentés au sein des instances collégiales, avec 14 cas (18 %) avec voix délibératives et 18 cas (24 %) lorsqu'on prend en compte le taux de représentation avec voix consultative. Dans les cas où les deux groupes d'acteurs sont représentés, la société civile dispose généralement d'une supériorité numérique au sein de l'instance collégiale (dans 51.4 % des cas). Enfin, une minorité seulement des services (3.9 %) dispose d'une instance où les employés sont surreprésentés par rapport aux membres de la société civile. Ce résultat peut s'expliquer par le système général

de représentation des employés mis en place en France n'obligeant pas ces derniers à être représentés au sein de ces instances – contrairement par exemple au système allemand de cogestion.

Comme le montre la première partie du tableau 2, la représentation des différents acteurs au sein d'instances collégiales varie également en fonction de l'échelle de gestion des services. D'une manière générale, nos résultats montrent que ce sont les services communaux qui semblent avoir la gouvernance la plus ouverte des services d'eaux. Les représentants de la société civile y sont notamment plus souvent représentés que les élus de l'opposition municipale. Cette dernière comparaison est d'autant plus intéressante pour les débats actuels sur les réformes territoriales, qui pour certains a laissé de côté les questions de la démocratie locale et de la participation citoyenne (Manier, 2015 : 90), dans la mesure où elle indique que le passage d'une gestion communale à une gestion intercommunale de l'eau ne contribue pas forcément à renforcer la participation de la société civile au sein de ces services. C'est également au niveau communal que les employés sont le plus souvent représentés au sein des instances collégiales.

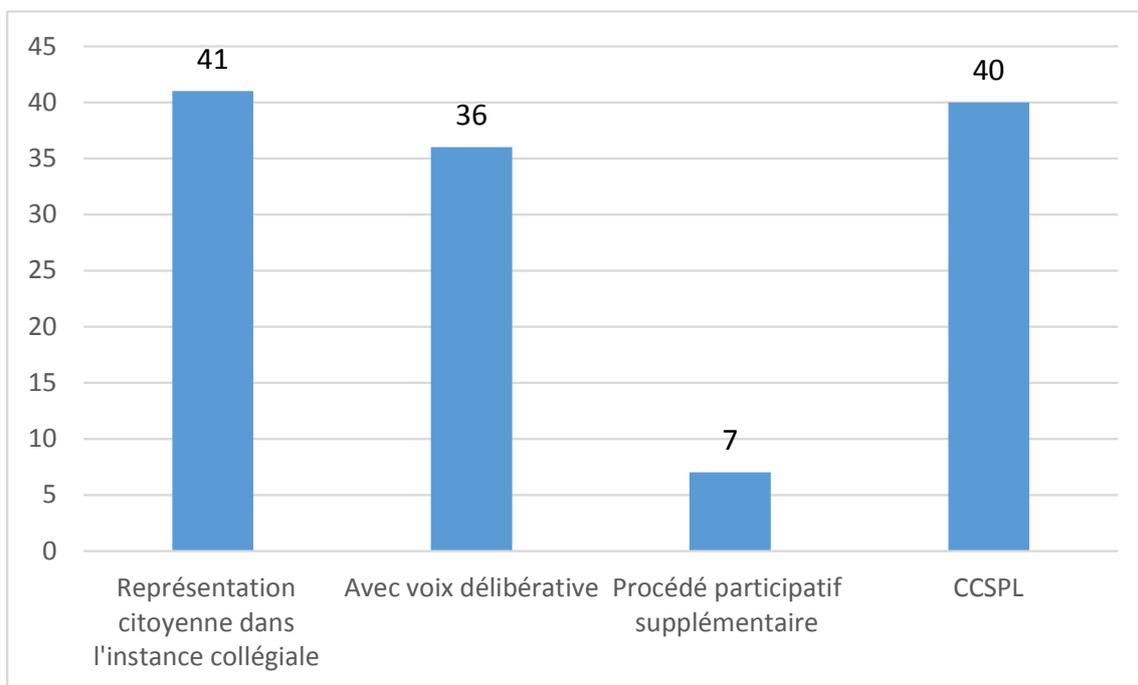
Au contraire, la gestion des services d'eau au niveau intercommunal<sup>9</sup> semble être moins ouverte à d'autres acteurs que les élus de la majorité. Dans le cas des syndicats par exemple, cela s'explique par le mécanisme de nomination des représentants au sein du comité syndical. En effet, beaucoup de syndicats nomment seulement deux représentants de leur commune au sein du comité syndical, le plus souvent le maire et un maire adjoint, un élu de la majorité, ou bien un expert dans le domaine des services d'eau. La nomination d'un expert à la place d'un élu montre bien que dans les cas des syndicats, les questions d'ordre technique priment sur le politique. Dans peu de cas seulement, la nomination des membres du comité syndical s'effectue à la proportionnelle, alternative ouvrant une plus grande possibilité pour les élus de l'opposition municipale d'être représentés au sein de ces instances. Dans les cas intercommunaux, il est également peu fréquent d'avoir une représentation des citoyens ou des employés, sauf s'ils ont créé une régie avec conseil d'exploitation (ou d'administration). Enfin, on remarque que les instances collégiales émanant des conseils communautaires ont également une gouvernance plus ouverte que les structures intercommunales dans la mesure où on y retrouve une forte représentation de l'opposition municipale et une représentation également significative de la société civile.

La seconde partie du tableau 2 révèle que la présence de la société civile ou d'employés au sein des instances collégiales varie également en fonction de la forme juridique prise par le service. Dans le cas des régies directes, aucun employé ou membre de la société civile ne dispose d'une représentation dans la mesure où la fonction d'instance collégiale est directement assurée par le conseil municipal/communautaire ou le comité syndical. Les régies à simple autonomie financière et les EPICs disposent d'instances collégiales avec aussi bien des représentants de la société civile que des employés bien que les premiers y soient plus souvent représentés que les seconds. Enfin, les SPLs ne permettent pas juridiquement d'attribuer des sièges avec voix délibératives au sein de leur instance aux citoyens et employés dans la mesure où ceux-ci ne sont pas actionnaires de l'entreprise. Dans la grande majorité de nos cas, ces structures sont par contre ouvertes à la présence de ces acteurs en tant que censeurs, c'est à dire avec voix consultative.

<sup>9</sup> Dans les cas intercommunaux, nous effectuons ici une distinction entre l'échelle intercommunale (syndicats ou SPL) et l'échelle de la communauté ou supracommunale. Comme certains auteurs l'ont déjà précisé, le premier se rapporte à une intercommunalité de service alors que le second se rapporte à une intercommunalité de projet, où il n'y a plus partage des services mais partage des compétences (Delannoy et al., 2004 : 77). Dans le premier cas, les élus municipaux nomment leurs représentants qui siègeront au sein de l'instance collégiale de l'entité intercommunale. Le nombre de représentants nommés peut être soit fixe (2 par collectivité) soit proportionnel au nombre d'habitants de la collectivité. Dans le second cas, les élus municipaux sont également élus directement (depuis 2014 pour les communes de plus de 1000 habitants) ou indirectement au conseil communautaire dont l'instance collégiale est une émanation.

## 6.2. Existence d'autres modes de représentation de la société civile

Graphique 3 : Mode de participation citoyenne dans les services d'eau (n=63)



Bien que la section précédente ait montré une représentation fréquente des membres de la société civile au sein des instances collégiales des services d'eau passés en gestion publique, notre enquête révèle que parmi les services observés seulement une minorité a mis en place un dispositif de participation citoyenne, tel qu'un comité d'usagers ou un observatoire de l'eau (graphique 3).

Certes, la majorité des collectivités observées a instauré une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) comme l'oblige le Code Général des Collectivités territoriales pour les communes de plus de 10 000 habitants. Ces instances de concertation regroupent notamment des représentants d'associations environnementales et d'usagers et couvrent de nombreuses compétences, dont la compétence eau. Or, même si certains enquêtés nous ont affirmé avoir des CCSPLs très actives dans le domaine de l'eau sur leur territoire, il reste difficile d'avoir un certain nombre d'acteurs s'intéressant de manière active à tous les sujets traités par les CCSPLs et de les mobiliser sur la durée. Pour cela, certaines communes ont décidé de créer des commissions spécialisées au sein de la CCSPL ou bien de créer une structure spécialisée sur un thème particulier en y regroupant les acteurs mobilisés autour de cette thématique. C'est dans un tel contexte que des dispositifs participatifs dédiés à l'eau ont pu voir le jour dans certaines communes.

Si au total 65 % des services observés, soit 41 cas sur 63 ont une instance collégiale où sont représentés les citoyens ou usagers, seulement 11 % de ces services, soit 7 cas, ont mis en place un procédé participatif supplémentaire. Les services d'eau de Grenoble font figure de pionnier dans ce domaine avec la création en 1996 du comité des usagers de l'eau, suivi par d'autres villes importantes, telles que Paris ou Montpellier disposant d'un observatoire de l'eau. On retrouve également des dispositifs similaires dans des villes de plus petite taille telles que Castre ou Neufchâteau. Enfin, dans certains cas, comme à Nantes ou à Viry-Châtillon

(Eau des Lacs de l'Essonne) des consultations citoyennes ont été également mises en place de manière ponctuelle afin de recueillir l'avis de la population sur des questions liées aux services d'eau.

Finalement, notons que la mise en place de tels dispositifs de participation/consultation citoyenne se retrouvent également dans des cas où la gestion de l'eau est déléguée à une entreprise privée, par exemple au sein de la communauté urbaine de bordeaux où un comité des usagers de l'eau en charge des questions de coopération internationale a été créé en 2007 et réunit de manière paritaire des représentants des associations d'usagers, des membres de la communauté urbaine et le délégataire, dans ce cas la Lyonnaise des eaux. C'est également le cas de la ville d'Olivet, où préalablement à la signature d'un nouveau contrat de délégation avec la Lyonnaise des eaux début 2015, un comité des usagers a été créé pour dialoguer avec les élus et le délégataire sur les politiques locales de l'eau.

## 7. La représentation des employés

Nous avons déjà constaté dans la partie précédente que les employés des services d'eau étaient généralement peu représentés au sein des conseils d'exploitation ou d'administration. Cette sous-représentation au niveau des instances collégiales est cependant compensée par d'autres moyens de représentation au sein des services, et notamment par le biais des instances représentatives du personnel (IRP).

### 7.1. Le statut du personnel

Tableau 4 : Statut du personnel en fonction de la forme juridique des services

	Dominance privée	Dominance publique	Hybride	Total
Régie directe	4	9	1	14
Régie à autonomie financière	11	6	4	21
EPIC	17	0	0	17
SPL	5	0	0	5
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>57</b>

Notre enquête s'est tout d'abord intéressée au statut du personnel de ces services, détour nécessaire pour comprendre la présence et la nature de leurs instances représentatives (IRP). Comme dans les services publics français en général, le statut des employés des services d'eau peut varier selon les cas observés. Dans certains cas, des employés de différents statuts peuvent aussi cohabiter au sein d'un même service.

Nous avons regroupé les différents services étudiés en trois catégories : les services où le personnel ayant un statut de droit privé domine, les services où le personnel ayant un statut droit public domine et enfin les services où on retrouve une répartition à peu près égale entre les deux types de statuts. Les résultats révèlent que la majorité des services passés en gestion publique disposent d'un personnel de statut privé. Malgré cela, l'importance des services ayant un personnel majoritairement sous statut de droit public n'est pas négligeable avec, comme l'indique la dernière ligne du tableau 4, 15 cas sur 57 soit (26 % des services observés). Enfin, dans 5 de nos cas (soit 9 %), les services peuvent être qualifiés d'hybride dans la mesure où on y retrouve à peu près autant d'employés sous contrats de droit public que d'employés sous contrats de droit privé.

Cette répartition s'explique par le choix de la forme juridique adoptée. Ainsi dans le cas des EPICs et des SPLs, les employés ne peuvent être que sous contrat de droit privé<sup>10</sup>, les fonctionnaires devant se faire détacher afin de pouvoir travailler au sein du service. Les services gérés majoritairement sous contrat de droit public sont en général des régies directes. Les régies directes employant majoritairement des agents sous contrat de droit privé sont des syndicats récemment créés. Les formes hybrides de régies, comme indiqué dans la troisième colonne du tableau, se rapportent essentiellement à des régies publiques historiques ayant récupéré l'activité d'autres services au sein de leur territoire. La prédominance du régime privé s'explique également par le fait que les régies nouvellement créées, même si ce sont des régies directes ou à simple autonomie financière, tendent à employer du personnel de statut privé. La variation entre les différents types de droits régissant les employés au sein de ces deux types de régies est également dépendante de la date de création du service.

## 7.2. Les instances représentatives du personnel

Notons d'abord que la taille des services a un impact sur la représentation du personnel puisqu'en règle générale, et notamment dans le cas où les employés sont régis par le droit privé, la nomination d'un représentant du personnel est seulement possible à partir de 10 employés et la création d'un comité d'entreprise à partir de 50 employés. Comme la majorité des services passés en gestion publique concerne des structures de petite taille puisque 39 % des services étudiés disposant de moins de 10 employés, une grande partie des services nouvellement passés en gestion publique ne dispose donc pas forcément d'une instance représentative du personnel. La tendance croissante à l'intercommunalité résultant en la création de structures plus grandes peut cependant s'avérer favorable à la création d'IRPs dans les services d'eau.

La représentation du personnel varie également en fonction de la nature du droit du travail (public ou privé) dominant au sein des services. Les employés de statut public sont ainsi automatiquement couverts par les instances représentatives du personnel de leur collectivité de rattachement, ou aux centres de gestion du département dans le cas où les collectivités seraient trop petites pour disposer d'une instance représentative. Par conséquent, même dans des petites structures, ces employés ne sont représentés que de manière indirecte. Au contraire, dans le cas de petites structures et où les employés sont sous contrat de droit privé, l'accès aux instances représentatives n'est pas acquis.

**Tableau 5 : Instances représentatives du personnel en fonction de la forme juridique des services**

	Aucune IRP	IRP de droit public seulement	Délégué du personnel seulement	Comité d'entreprise	Total
<b>Régie directe</b>	3	7	3	0	<b>13</b>
<b>Régie à autonomie financière</b>	3	16	6	3	<b>28</b>
<b>EPIC</b>	5	0	2	6	<b>13</b>
<b>SPL</b>	0	0	0	3	<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>23</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>57</b>

Comme le montre le tableau 5, un peu plus de 19 % des services retournés en gestion publique (soit 11 des 57 cas) ne disposent d'aucune IRP. Ces services sont majoritairement de petite taille et de droit privé, à l'exception, de deux services ayant plus de 10 employés. On retrouve par ailleurs une absence d'instances représentatives au sein de régies directes (syndi-

<sup>10</sup> A l'exception du directeur et de l'agent comptable dans le cas des EPICs

cats récemment créés), de régies à simple autonomie financière et au sein d'EPICs. Toutes les SPLs observées disposent d'instances représentatives du personnel. 40 % des services (soit 23 des 57 cas) disposent simplement d'une IRP de la fonction publique, c'est-à-dire un délégué du personnel ou un comité technique. Ces services, dominés par un régime de droit public et comprenant exclusivement des régies directes ou à simple autonomie financière, peuvent parfois avoir quelques employés sous contrats de droit privé, mais pas assez pour que ceux-ci disposent de leur propre IRP. Enfin, 42 % des services disposent d'IRPs de droit privé (24 des 57 cas), 21 % simplement d'un délégué du personnel et 21 % de délégués du personnel et d'un comité d'entreprise. Ces instances représentatives se retrouvent majoritairement au sein des EPICs et des SPLs qui regroupent généralement des structures plus importantes. Ce mode de représentation est également présent au sein de quelques régies à simple autonomie financière de grande taille, où cohabitent IRPs publiques et privées, comme c'est le cas au sein de la régie de la métropole Rouen Normandie (Eau de la CREA). Il semble cependant que dans ces derniers cas, le personnel de statut public puisse profiter des avantages des IRPs de droit privé, laissant ainsi supposer une extension du champ du droit privé aux agents sous contrat de droit public.

## 8. Conclusion : les futurs enjeux des services d'eau en France

Le but de cette enquête a été de présenter un premier aperçu des modes d'organisation et de gouvernance des services d'eau potable passés en gestion publique en France depuis 2000. Ces changements de mode de gestion ont pu être réalisés soit par le rattachement d'un service à un autre service déjà existant, bien souvent le service d'une commune centre, soit par la création d'un nouveau service. Malgré les différentes formes juridiques pouvant être adoptées par les collectivités, une grande majorité des services est passée en régie à simple autonomie financière. Par ailleurs, les services étudiés montrent une réelle ouverture dans leur mode de gouvernance en permettant, dans la majorité des cas, la présence de représentants de la société civile au sein des instances collégiales et même dans certains cas un peu plus rares, la création d'un procédé participatif supplémentaire. En contrepartie, il semble que la représentation du personnel au sein des instances collégiales soit peu significative, notamment en comparaison avec d'autres pays comme l'Allemagne, mais que celle-ci soit compensée par la représentation au sein de différentes IRPs. Enfin, les services d'eau potable en France peuvent être catégorisés en trois types suivant si le personnel est majoritairement de statut de droit privé, de statut de droit public, ou bien réparti de manière à peu près égale entre les deux types de statuts. Ces différents types ont eux-mêmes une influence sur les modalités de représentation des employés. Ainsi, le passage en gestion publique ouvre un choix entre plusieurs modes de gouvernance des services d'eau, notamment concernant la forme organisationnelle, la composition des instances collégiales, ainsi que la création d'instruments participatifs supplémentaires. Cette étude permet ainsi d'informer les collectivités sur ces différentes options afin qu'elles puissent prendre en compte ces aspects lors d'une réflexion sur un éventuel passage en gestion publique.

Actuellement, les services d'eau français sont confrontés à d'importants changements provoqués par les réformes territoriales. Ainsi, la loi NOTRe (2015), qui a pour but de procéder à une nouvelle répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales, impose entre autres le transfert de la compétence communale eau potable aux établissements publics de coopérations intercommunales à fiscalité propre (EPCI) d'ici 2020. Cette réforme ayant notamment pour but d'apporter une solution au morcellement communal, en incitant le regroupement des communes, de rationaliser la gestion des collectivités territoriales et enfin de réduire les dépenses publiques, s'inscrit dans la continuité des politiques de décentralisation menées en France depuis les années 1980 (Lefebvre, 2015 : 73). Elle permettrait ainsi une augmentation des compétences des intercommunalités et la diminution des syndicats intercommunaux pour in fine obtenir un maillage complet du territoire français par les EPCI (Delannoy et al, 2004 : 89). Ce projet soutenant la constitution d'intercommunalités fortes s'est heurté à de vives critiques aux échelons départementaux et communaux se voyant affaiblis

par la perte de compétences et, pour les communes, l'obligation d'être rattachées à une EPCI, entravant la liberté de choix des élus locaux et menaçant à terme l'autonomie communale.

Ces réorganisations territoriales contribuent à créer un fort contexte d'incertitude parmi les professionnels de l'eau et ne sont pas sans conséquence sur la manière dont seront gérés ces services dans le futur. Comme l'avaient déjà décrit Canneva et Pezon (2008), la formation des communautés mène souvent à une nécessité d'harmonisation des services d'eau sur le territoire et de leurs modes de gestion. Ainsi, une commune étant passée en régie peut, une fois la compétence eau transmise à la communauté, voir sa gestion de l'eau retournée en DSP. Au contraire, une municipalité en DSP peut passer en régie si la communauté décide de gérer sa compétence eau en régie, comme ce fut le cas dans certains des services étudiés ici. Cette situation d'incertitude a été largement confirmée lors de notre enquête par certaines municipalités ayant bloqué le passage en régie dans l'attente d'une réorganisation du service d'eau au sein de leur territoire, ou ignorant ce qu'allait devenir leur service d'eau nouvellement passé en gestion publique.

Finalement, les premiers résultats de cette enquête ont également laissé un certain nombre de questions en suspens. Tout d'abord, l'enquête ne s'est pas penchée sur les performances de ces services retournés en gestion publique. Une nouvelle étude pourrait s'atteler à comparer la performance des services avant et après le passage en gestion publique sur la base d'indicateurs (tarif, budget d'investissement, évolution de la taille des effectifs, dispositif internet d'accès aux informations sur le service, etc...) ayant déjà été mobilisés pour certaines études qualitatives (Lorrain, 2016 ; Blanchet, 2016). Ensuite, l'étude ne s'est concentrée que sur les services retournés en gestion publique et il serait intéressant d'effectuer une comparaison avec les services n'ayant pas été concernés par un tel changement afin de pouvoir mieux évaluer le réel impact de ce changement de mode de gestion sur l'organisation et la gouvernance de ces services. Enfin, ces mouvements de retour en gestion publique des services d'eau pourraient être comparés au développement d'autres services urbains afin de voir s'il existe un mouvement plus général de retour en gestion publique ou si ces retours font partie d'un processus dynamique plus général incluant des mouvements du public vers le privé et du privé vers le public (Hefetz et Warner, 2004).

## Références

- Barraqué, B. (2012), Return of drinking water supply in Paris to public control, in *water policy*, 14(6), pp. 903-914.
- Blanchet, T. (2016), A partial privatization under pressure : The Berlin water company, in Lorrain, D., Poupeau, F., *Water regimes : Beyond the public and private sector debate*, Routledge, Oxford, pp. 93-106.
- Canneva, G., Pezon, C. (2008), Des Communes Aux Communautés, La Révolution Invisible Des Services D'eau En France, in *Flux*, 74 (4), pp. 56-67.
- Chiu, V. (2013), Vers La «remunicipalisation» Du Service Public D'eau Potable En France, Pyramides, in *Revue Du Centre D'études et de Recherches En Administration Publique*, 25, pp. 247-62.
- Da Costa, V., Jobard, E., Marquay, J., Ollagnon M., Plat, B., Radureau, S. (2015), *Les services publics d'eau et d'assainissement en France : Données économiques, sociales et environnementales*, 6e édition du rapport BIPE.
- Delannoy, M-A., Rieu, J., Pallez, F. (2004), Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs, in *Politiques et management public*, 22(2), pp. 76-93.
- Dequesne, J., Bréjoux, E. (2016), Rapport ONEMA (Observatoire national des services d'eau et d'assainissement) - *Panorama des services et de leurs performances 2013*, Paris.
- Hall, D., Lobina, E., Terhorst, P. (2013), Re-Municipalisation in the Early Twenty-First Century: Water in France and Energy in Germany, in *International Review of Applied Economics*, 27(2), pp. 193-214.
- Hefetz, A., Warner, M. (2004), Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), pp. 171-190.
- Kishimoto, S., Lobina, E., Petitjan, O. (dir.) (2015), *Our Public Water Future*. The Global Experience with Remunicipalisation, Amsterdam: Transnational Institute.
- Lefebvre, R. (2015), Le système local français est-il réformable ?, in *Allemagne d'Aujourd'hui*, 212, pp. 70-83.
- Le Jeannic, F., Gicquiaux, C., Grégoire, P. (2010), Le Point Sur Les Services D'eau et D'assainissement: Une Inflexion Des Tendances ?, in *Observation et Statistiques*, 67, pp. 1-4.
- Lorrain D., 1989, « La gestion des services d'eau dans la France urbaine » dans Collectif, Génie Urbain, acteurs, territoires, technologies, Plan Urbain, LATTTS-ENPC, Paris, pp. 101-135. <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01430049>
- Lorrain, D. (1992), The French Model of Urban Services, in *West European Politics*, 15(2), pp. 77-92.
- Lorrain, D. (2005), Urban capitalisms: European models in competition, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 29, pp. 231-267.
- Lorrain, D. (2008), La naissance de l'affermage : coopérer pour exister, in *Entreprises et histoire*, 50(1), pp. 67-85.
- Lorrain, D. (2016), «The Embedded Actor»: À water Joint-venture in Chongqing, in Lorrain, D., Poupeau, F., *Water regimes: Beyond the public and private sector debate*, Routledge, Oxford, pp. 17-36.
- Manier, D. (2015), La réforme territoriale en France: l'avenir du Département en tant que collectivité territoriale, in *Allemagne d'Aujourd'hui*, 212, pp. 84-90.

Salvetti, M. (2012), Rapport ONEMA (Observatoire national des services d'eau et d'assainissement), in *Panorama des services et de leurs performances*, 2009, Paris.

Stoffaës, C. (1995), *Services publics. Question d'avenir*, Editions Odile Jacob, Paris.

Taisne, R., Scacchi, A. (2012), *la gestion en régie des services d'eau et d'assainissement : Présentation des règles de création et de fonctionnement des différentes formes de régies*, FNCCR, Département Eau et Assainissement.

Wackerbauer, J. (2011), Die deutsche Wasserwirtschaft im europäischen Vergleich, in *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 4, pp. 431-443

Wagner, O., Berlo, K. (2015), The Wave of Remunicipalisation of Energy Networks and Supply in Germany – the Establishment of 72 New Municipal Power Utilities, [http://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/5920/file/5920\\_Wagner.pdf](http://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/5920/file/5920_Wagner.pdf)

Wollmann, H. (2013), Provision of public services in European countries: Does the “pendulum” swing back from privatization to (re-)municipalization? Humboldt Universität zu Berlin.

## Annexes

### Liste des services identifiés lors de l'enquête

Les noms marqués en gras représentent les services ayant répondu au questionnaire

#### Services communaux

1. Régie briançonnaise de l'eau autonome
2. Régie autonome des eaux et de l'assainissement de Neufchâteau (Reane)
3. Services de l'eau de Fraisses
4. Service de l'eau et de l'assainissement Varages
5. Régie des eaux de Venelles
6. Castraise de l'eau
7. Régie de l'eau de Cournon d'Auvergne
8. Cort'Acqua
9. Eau de Tournon
10. La Créole
11. Service d'eau potable de Hauteville-Lompnes
12. Régie autonome de l'eau de Belley
13. Régie Dignoise des eaux
14. Service d'eau potable de Mouthe
15. Eau de Paris
16. Régie des eaux de Bonneville
17. Régie des eaux du pays brignolais
18. Régie de l'eau et de l'assainissement de Vierzon (reaVie)
19. Service de l'eau du Mené (Ex Le Gouray)
20. Régie gueugnonnaise de l'eau
21. Régie des eaux de Saint-Jean-de-Braye
22. Eau de Muret
23. Régie Malouine de l'eau
24. Régie des eaux de Contamine sur Arve
25. Régie des eaux de Vougy
26. Gazelec de Peronne
27. Service de l'eau de Saint Jean de Barrou
28. La régie municipale de l'eau de Saint-Pierre des Corps

29. **Eau de Valence**
30. **Régie des eaux de la Grave**
31. **Régie fleurysoise de l'eau**
32. Service d'eau potable de la ville de Fécamp
33. Régie des eaux de Tulle
34. Régie de l'eau de St. Quentin la Poterie
35. Service d'eau et d'assainissement de Redené
36. **Service d'eau et d'assainissement de Tréméven**
37. **Service d'eau et d'assainissement d'Azarno**
38. **Service d'eau et d'assainissement de Guilligomarc'h**
39. **Régie de l'eau de Briis-sous-forges**

### **Services intercommunaux**

40. **SPL eaux de Grenoble Alpes**
41. Régie de l'eau de Nantes Métropole
42. Régie intercommunale de l'eau et de l'assainissement de la communauté de communes des Albères et de la Côte de Vermeille
43. **Régie des eaux de la communauté Urbaine de Cherbourg**
44. Régie d'eau potable de la communauté de communes Le Minervois
45. **Syndicat eaux de Vienne-Siveer**
46. **Régie du syndicat des eaux de la Fillière**
47. **Eau d'Embrun**
48. La Grand' Combienne des Eaux
49. **Syndicat d'eau du Roumois et du plateau du Neubourg (SERPN)**
50. **Régie eau d'Azur (Nice Métropole)**
51. **Service de l'eau de la communauté de commune de Lucé**
52. **Eau de la métropole Rouen Normandie**
53. **Service d'eau et d'assainissement de Lamballe communauté**
54. Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable du causse noir
55. Eau des Lacs de l'Essonne
56. **Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Tarnos, Boucau, Ondres et Saint Martin de Seignanx**
57. **Régie d'eau et d'assainissement de Lannion-Trégor Communauté**
58. **Syndicat d'équipement des communes des Landes (Sydec)**
59. **Service de l'eau de Saint-Brieuc Agglomération**

60. SPL eau du Ponant (Brest Métropole)
61. **Syndicat mixte des eaux de la Gâtine**
62. **Syndicat intercommunal de la Basse Vallée de l'Adour (SIBVA)**
63. **Régie des eaux de Beaurepaire et St Barthélemy**
64. **L'eau de l'agglo (Evry Centre Essonne)**
65. Syndicat intercommunal de distribution d'eau du Confluent
66. **Syndicat intercommunal à vocation multiple de Sioule et Boule**
67. Services d'eau et d'assainissement de la communauté de communes de Douve et Divette
68. SPL Eau des Collines
69. **Régie de l'eau de la communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe**
70. **Régie eau potable de la communauté d'agglomération des portes de l'Eure**
71. SPL Eau du Bassin Rennais
72. Syndicat intercommunal d'eau potable du Santerre
73. Odysse (société de gestion d'eau en Martinique)
74. Régie des eaux de la communauté de communes des Coteaux du Vexin
75. Syndicat des eaux de la région de Castelsarrasin
76. SPL eaux Barousse Comminges Save
77. **Syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle**
78. **Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe**
79. **Syndicat mixte de production d'eau potable de Valence - Moissac – Puymirol**
80. **Régie des eaux du Canal Belletrud**
81. **Aqua d'Oc - Régie des eaux de Montpellier Méditerranée Métropole**
82. Syndicat Intercommunal d'Adduction d'Eau de la région d'Angervilliers
83. **Acqua Publica - Régie des eaux du Pays Bastiais**
84. Syndicat des eaux du Pays de Nay
85. **Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable du Pays des Vans**

## **Questionnaire ayant servi de base à notre enquête**

### *1. Présentation du service*

- Nom et adresse de l'opérateur
- Nom de l'autorité organisatrice
- Caractéristiques de l'autorité organisatrice (Commune, Métropole, Syndicat etc...) :

### *2. Présentation du territoire desservi*

- Population totale sur le territoire
- Population desservie par l'opérateur
- Population passée en gestion publique
- Opérateur(s) privé(s) ayant été préalablement en contrat de DSP avec lesdites communes
- Nature du contrat de délégation

### *3. Information sur le passage en gestion publique*

- Nombre de retour en gestion publique ayant eu lieu sur le territoire
- Année(s) de la décision du (des) retour(s) en gestion publique
- Parti politique du maire lors de la décision
- Année(s) de l'exécution du (des) retour(s) en gestion publique
- Implication de collectifs citoyens dans le passage en gestion publique

### *4. Présentation du mode de gestion du service*

- Niveau de gestion du service (communal, intercommunal, Communauté)
- Mode de gestion du service (Régie directe, à autonomie financière, EPIC, SPL)

### *5. Gouvernance de l'entreprise*

- Représentation au sein de l'instance collégiale avec voix délibérative
  - o Élus de la majorité? (Oui = 1; non = 0)
  - o Élus de l'opposition ? (Oui = 1; non = 0)
  - o Citoyens (Oui = 1; non = 0)
  - o Employés : (Oui = 1; non = 0)
  - o Plus de citoyens que d'employés (Oui = 1; non = 0)
- Représentation au sein de l'instance collégiale avec voix consultative
  - o Citoyens (Oui = 1; non = 0)
  - o Employés : (Oui = 1; non = 0)

*6. Participation de la société civile*

- Présence de la société civile au sein de l'instance collégiale à titre de membre d'une association ou à titre individuel
- Présence d'une CCSPL
- Présence d'un autre procédé de participation citoyenne

*7. Organisation du service – Employés*

- Nombre d'employés
- Statut des employés :
  - o Majoritairement sous contrats de droit public
  - o Majoritairement sous contrats de droit privé
  - o Répartis de manière à peu près égale entre des contrats de droit privé et de droit public
- Présence d'instances représentatives du personnel
- Présence d'organisation(s) syndicale(s)