



Les modes de gestion de l'eau dans l'agglomération lyonnaise : « Tous ensemble pour que l'eau vive ! »

1830 – 2009

Résumé

L'histoire des modes de gestion de l'eau dans l'agglomération lyonnaise trouve son origine au cours du XIXème siècle. L'évolution des techniques a entraîné un développement irréversible du système de production et de distribution de l'eau potable. Dès cette époque, collectivités territoriales et entreprises privées ont conduit de gigantesques travaux que l'on ne peut que saluer. En 1969, la Communauté Urbaine de Lyon a hérité de cette histoire et des modes de gestion propres à chaque commune. Il a donc fallu harmoniser les contrats, le prix de l'eau (1969-1986) et poursuivre le développement du réseau d'eau potable. En 1986, le Grand Lyon a fait le choix de déléguer le service public de l'eau à la Compagnie Générale des Eaux et à la Société de Distribution d'Eau Intercommunale. En 2007, la question des marges bénéficiaires reçues par les fermiers, entre prix facturés et coûts de revient est en jeu. Cette situation a amené le Grand Lyon à faire appel, pour la première fois, à une médiation pour trouver un accord sur le prix de l'eau. En 2016, les contrats de délégation de service public prendront fin. Seront-ils renouvelés ? Au-delà des aspects contractuels, quelles sont les questions pratiques, techniques, financières qui intéressent les usagers ? Quel rôle la collectivité voudra-t-elle jouer dans le service public de l'eau ?

Sommaire

I – Au XIXème, un service concédé pour la ville de Lyon gage de réussite de travaux colossaux?

II – Des communes de banlieue organisées en syndicat pour faciliter les relations contractuelles

III – Naissance de la Communauté urbaine : « d'immenses problèmes à résoudre

IV - Le tournant des années 80' : positions idéologiques ou pragmatiques ?

V - 1987- 2009 : trouver de nouveaux équilibres

VI - Les questions pour l'avenir

Sandra Decelle, mai 2009



Table des matières

I – Au XIXème, un service concédé pour la ville de Lyon gage de réussite de travaux colossaux ?	5
<i>Tout est à construire !</i>	5
<i>Des moyens venus « d'en haut » ?</i>	5
<i>Des besoins trop importants vouant le 1^{er} contrat à l'échec ?</i>	6
<i>Une phase de transition jusqu'en 1900</i>	7
II – Des communes de banlieue organisées en syndicat pour faciliter les relations contractuelles	8
<i>Des communes de banlieue en partenariat de longue durée avec les concessionnaires</i>	8
<i>Une convention unique pour la banlieue n'empêche pas les frictions</i>	8
III – Naissance de la Communauté urbaine : « d'immenses problèmes à résoudre »	10
<i>Une approche pragmatique des problèmes dans le plan de l'an 2000</i>	10
<i>15 ans pour uniformiser les contrats, harmoniser les tarifs</i>	11
IV – Le tournant des années 80' : positions idéologiques ou pragmatiques ?	16
<i>Extension de l'affermage ou généralisation du mode de gestion en régie ?</i>	17
<i>Les nombreux points d'argumentations au cours de la séance publique du Conseil communautaire du 23 juin 1986</i>	19
V – 1987- 2009 : trouver de nouveaux équilibres	22
<i>Les négociations sont élargies à de nouveaux acteurs</i>	22
<i>Les marges entre prix facturés et coûts de revient ne conviennent plus</i>	23
<i>Après 2007, poursuivre le débat de fond ?</i>	24
VI - Les questions pour l'avenir	25
<i>Au-delà de la régie et de l'affermage : d'autres solutions ?</i>	25
<i>Organiser le débat, aborder les questions de fond</i>	28
<i>Annexes</i>	30



Introduction

« Eau, tu as ni goût, ni couleur, tu n'es pas nécessaire à la vie, tu es la vie. » écrivait Antoine de Saint Exupéry. Pourtant, à Lyon, l'accès à l'eau n'a pas toujours été facile. En 1830, la 2^{ème} ville de France n'est guère mieux alimentée qu'un village de campagne. Elle compte alors 250 000 habitants. C'est à partir du milieu du XIX^{ème} siècle que le progrès technique permette enfin d'améliorer la situation. Le chantier est tel qu'il semble impossible pour les communes de tenter seules l'aventure. Alors, élus, Etat, ingénieurs et capitaux privés se mettent d'accord pour partir ensemble à la conquête de l'eau, pour la faire venir « à tous les étages »¹.

Cette intention reste la même depuis 150 ans : fournir une eau de qualité en quantité suffisante. Mais que de vicissitudes et de retournements de situation pendant tout ce temps ! Rapidement, les acteurs concernés ont rencontré des limites techniques pour produire l'eau. Au XIX^{ème}, l'augmentation rapide et importante des besoins ont parfois mis en défaut les concessionnaires et pousser les communes à dénoncer les contrats de production et de distribution de l'eau. Plus tard, au moment de la création de la Communauté Urbaine en 1969, les enjeux ont été d'harmoniser les modes de gestion de l'eau entre les 55 communes, et de poursuivre une politique d'investissement pour améliorer le système de production et de distribution de l'eau.

La question du financement a donc toujours été centrale car « l'eau paie l'eau »,² et le Grand Lyon a naturellement été amené à s'interroger régulièrement sur la manière de fournir un service à un juste prix pour l'utilisateur. Cet objectif a d'ailleurs donné lieu à des décisions historiques dans la vie de l'agglomération.

En effet, en 1986, le poids de la dette, et l'impossibilité d'emprunter davantage, ont conduit les élus à faire le choix de déléguer le service public de l'eau. Le débat avait alors pris une tournure idéologique, certains y voyant, vu le contexte politique national de l'époque, une « privatisation » de l'eau. Neuf communes étaient concernées, dont la ville de Lyon, qui gérait la production et la distribution de l'eau en régie directe depuis 1900 ! A partir de 1986, trois entreprises privées se sont partagées le marché de la distribution de l'eau dans l'agglomération : la Compagnie Générale des Eaux se voyant confier 33 communes, soit 85 % de la population desservie. La Société de Distribution d'Eau Intercommunale (SDEI) exerce son activité sur 18 communes et la SEREPI sur trois³.

A partir de 2002, c'est la question de la durée (30 ans à compter de 1986) et du déséquilibre des contrats qui est en question, les sociétés d'affermage affichant des rendements importants. Entrent alors en scène les usagers qui, forts de la représentation de la Commission Consultative des Services Publics Locaux et des associations de consommateurs, dénoncent des factures d'eau trop élevées⁴.

150 ans d'histoire commune n'y feront rien ! En 2007, lors de la dernière révision quinquennale des contrats d'affermage, le climat entre fermiers et collectivité n'est pas au beau fixe. Et pour preuve : l'usage par les parties prenantes d'une étape cruciale de médiation pour réduire le prix de l'eau.

Le contrat, prenant fin en 2016, les questions liées à la gestion de l'eau sont plus que jamais à l'ordre du jour lors du deuxième mandat de Gérard Collomb. De nombreuses questions se posent concernant le choix d'un mode de gestion approprié pour atteindre les objectifs cités plus haut. Dans un contexte européen de libéralisation des marchés, la

¹ En référence à l'ouvrage de Liliane Franck ; *Eau à tous les étages – l'aventure de l'eau à domicile à travers l'histoire de la Compagnie Générale des Eaux*. 1999. Autoédition.

² Les usagers supportent par leur facture d'eau, les dépenses liées à la gestion de l'eau qu'ils consomment ; les recettes équilibrant les dépenses, le budget du Grand Lyon doit être autonome pour les services de l'eau et de l'assainissement.

³ Ces deux entreprises ont été rachetées par la Lyonnaise des Eaux depuis.

⁴ En 2007, Les communes du Grand Lyon avaient le prix de l'eau le plus cher de France après Toulon. C'est la question des marges entre le prix facturé et le coût de revient de la production et de la distribution qui est en jeu.



question de l'efficacité de la gestion directe par la collectivité publique comparée à la gestion déléguée des entreprises privées est en jeu.

Mais l'on peut aussi se demander : A quel prix se fera l'entretien, le renouvellement des réseaux et son adaptation à un territoire métropolitain en mutation ? D'un point de vu contractuel, quel niveau d'inter-dépendance est-il souhaitable, selon quels critères, quelles valeurs ?

La question de la gouvernance de l'eau se pose également. Après 150 ans d'implication forte des élus, des ingénieurs, de l'État et des sociétés privées, l'« usager-citoyen » ne doit-il pas jouer un rôle plus important pour permettre une meilleure anticipation des conflits inhérents à la définition du prix de l'eau ? La ressource en eau serait-elle si abondante et sûre dans notre agglomération que les particuliers, et les entreprises⁵, ne s'impliquent pas davantage dans les choix stratégiques pour l'avenir ?

« Tous ensemble pour que l'eau vive », tel est le slogan actuel du service de l'eau du Grand Lyon. Ne doit-il pas nous éclairer pour l'avenir ?

⁵ Selon une étude publiée le 26 février 2009 par deux groupes de réflexions américains, « le changement climatique est de mieux en mieux pris en compte par le monde économique, mais l'attention se focalise sur les gaz à effet de serre alors que la quantité et la qualité de l'eau est négligée ». Les secteurs industriels les plus consommateurs sont les plus vulnérables : production d'énergie, industrie textile, électronique, agro-alimentaire et biotechnologies. A l'échelle mondiale, le secteur industriel consomme 20% des ressources contre 70% pour l'agriculture et 10% pour l'eau potable. La rupture dans l'alimentation compromet la fabrication, le refroidissement ou le nettoyage des produits ». Rapport disponible sur www.pacinst.org. Cf. le Monde 2 mars 2009.



I – Au XIX^{ème}, un service concédé pour la ville de Lyon gage de réussite de travaux colossaux ?

Revenir aux relations contractuelles mises en place dès le milieu du XIX^{ème} siècle permet de mieux comprendre les raisons qui ont amené le Grand Lyon à faire appel à des sociétés privés pour assumer le service public de l'eau.

L'eau n'est pas une marchandise comme les autres, il ne va pas de soi de faire appel à des capitaux privés pour rendre le service public de l'eau. En effet, il est de la responsabilité du maire de choisir et d'organiser ce service pour répondre aux besoins de sa commune.

Au 19^{ème} siècle cependant, le fait que le service public de l'eau soit concédé à une entreprise privée n'est pas considéré comme un facteur de dissymétrie entre les concédants et la compagnie privée. C'est au contraire une assurance souhaitée par les conseils municipaux, un gage fiduciaire, une garantie financière devant la responsabilité de l'exécution de travaux techniques qui sont réalisés aux risques et périls du concessionnaire⁶. Et les risques sont grands car la mise en œuvre de moyens de production et de distribution d'eau est gigantesque pour la ville de Lyon et les communes voisines.

Tout est à construire !

Sur l'ensemble du territoire national débutent des travaux d'envergure, initiés par les pouvoirs publics centraux et financés par les capitaux privés. C'est l'époque de la création des grandes compagnies de chemin de fer et de la réalisation du Canal de Suez qui dynamisent l'économie. Financer, réaliser des travaux puis assurer la distribution de l'eau à domicile vont devenir l'une des grandes aventures industrielles. Lyon n'échappe pas à cette règle.

En effet, en 1840, les Lyonnais ne disposent encore que de cinq litres par jour⁷. Les besoins sont pointés par le milieu médical, humaniste, et en particulier par la Société de Pharmacie de Lyon et sont pris très au sérieux par les élus⁸.

Des moyens venus « d'en haut » ?

En 1847, la société des eaux du Rhône propose d'apporter des capitaux pour financer le projet proposé en 1843 par l'ingénieur Dumont. Celui-ci consiste à approvisionner Lyon en eau à partir des eaux du Rhône.

Nombre des personnalités de l'époque sont adeptes du Saint-simonisme, doctrine⁹ développée par Claude Henri de Rouvroy (1760-1825), comte Siméon, initiateur de la Compagnie du même nom, dite Compagnie Générale des Eaux.

⁶ La Compagnie Générale des Eaux « 1852-1952, des débuts à la reconnaissance. Par Alain Jacquot, Université Paris IV Sorbonne. Revue « Entreprise et Histoire », n° 30, sept. 2002.

⁷ Les Montpelliérains disposent de 30 litres, les Grenoblois de 90 et les Parisiens de 130. Source : Histoire des eaux publiques de Lyon. Robert Jonac 2005.

⁸ En 1844, le maire de Lyon J-F. Terme écrit dans un rapport présenté au conseil municipal que « la question d'intérêt public, son importance et les difficultés qui l'entourent peuvent être appréciées par le grand nombre de systèmes envisagés depuis un 1/2 siècle ».



Ami personnel de Napoléon III, il envisage de répondre à la demande des autorités d'approvisionner la capitale en eau potable mais aussi d'autres villes comme Lyon. L'afflux des actionnaires, dont la plupart appartiennent à la noblesse impériale et à la bourgeoisie, est révélateur de l'engouement lié aux questions d'approvisionnement en eau.

A Lyon, l'année 1853 est cruciale car c'est à partir de cette date que le nouveau préfet du Rhône, Claude-Marius Vaisse, va imposer en quelques mois le projet d'adduction d'eau que Lyon discutait et attendait depuis tant d'années. Initiateur de nombreux travaux, il est surnommé l'« Haussman lyonnais ».

D'autre part, la Compagnie Générale des Eaux de France est créée, en mai 1853, avec comme premier objectif la fourniture des eaux publiques de la ville de Lyon.

Claude-Marius Vaisse, qui connaît alors le projet de la CGE de soumissionner pour les eaux de la ville, va s'attacher à convaincre les élus et les banquiers lyonnais, quelques peu réticents jusque là.

Des besoins trop importants vouant le 1^{er} contrat à l'échec ?

La naissance et l'évolution du service de l'eau vont être ponctuées au fil des années par de nombreux traités qui vont contribuer à améliorer le projet initial en tenant compte, autant que faire se peut, de l'augmentation de la demande en eau. Mais cette dernière sera telle que des désaccords et des suspicions, entre la CGE et la ville de Lyon, vont rapidement remplacer l'enthousiasme du départ.

Le premier contrat est signé le 8 août 1853 : la Commission municipale de Lyon a concédé à la CGE le service public de la distribution des eaux dans la ville de Lyon. La fonction d'administrateur de la Compagnie sera confiée à Prosper Enfantin, adepte lui aussi du saint-simonisme.

Une concession¹⁰ est prévue pour 99 ans. Le traité de 1853 prévoyait une clause de rachat dès la trentième année d'exploitation, c'est-à-dire dès 1886, de la concession accordée à la CGE pour 99 ans¹¹.

En 1887, la compagnie Générale des Eaux refuse un projet de **régie intéressée**¹² et préfère le rachat de la concession par les pouvoirs publics, ce qui finira par se faire en

⁹ Doctrine selon laquelle le gouvernement officiel n'a aucune importance. Ce qui compte, ce sont les producteurs, ou industriels, ceux qui génèrent de l'activité et qui doivent détenir le pouvoir. L'Etat ne gardant qu'un simple pouvoir de police.

¹⁰ Une concession de service public est un procédé qui consiste pour une collectivité publique, à conclure avec une société privée un contrat par lequel cette société s'engage à exploiter son service, à financer et à réaliser tous les travaux (extension, amélioration, etc.).

Le rôle de la collectivité concédante se borne alors à obtenir et reverser au concessionnaire les subventions pouvant lui être octroyées pour l'exécution des travaux (premier établissement).

Le concessionnaire décharge entièrement la collectivité de tous les travaux à exécuter et de l'exploitation. En fin de contrat, le concessionnaire remet les équipements réalisés à la commune.

¹¹ L'exploitation du service avait démarré le 15 août 1856.

¹² Cette gestion dérive de la régie directe avec la différence essentielle suivante : la collectivité nomme un régisseur rémunéré par elle qui peut être une société privée.

La collectivité est maîtresse des tarifs d'assainissement et de vente d'eau et décide des travaux d'extensions et d'améliorations.

Le régisseur n'effectue des achats qu'en ce qui concerne l'exploitation normale. Tous travaux ou achats sortant de l'exploitation ne peuvent être faits sans l'accord de la collectivité.



1899. A partir de ce moment le service public d'alimentation en eau de la ville de Lyon et quelques autres communes¹³ se fera en **régie directe jusqu'en 1986**.

Les relations entre la ville et la compagnie se sont en effet progressivement dégradées, le principe de la résiliation de la concession est arrêté à la date du 1^{er} juillet 1888.

Plusieurs raisons expliquent, semble-t-il, la dégradation de ces relations :

- **Des raisons politiques** : en faisant du service d'eau un service en régie, les différents maires de l'époque ont probablement affirmé leur autorité et un certain pouvoir local vis-à-vis d'un pouvoir central. En effet, le projet de distribution d'eau et de concession avait été mis en place sous l'impulsion d'un préfet et par une compagnie dont le siège social se trouve à Paris et où les décisions se prenaient à Paris. Cela n'était pas toujours apprécié localement.
- **Des raisons juridiques** : l'ambiguïté de certains termes des traités organisant la relation contractuelle, notamment concernant les investissements, avait créé le trouble dans la relation entre acteurs publics et privés.
- **Des raisons techniques** : l'augmentation constante des besoins en eau a conduit à une « course à la ressource ». Cela a pu amené le concessionnaire à prendre l'eau directement dans le Rhône. L'eau n'étant pas de bonne qualité, cela a généré des polémiques. Enfin des ennuis sérieux apparaissent en 1859 et 1865 où deux mécaniciens décèdent au cours d'une intervention. Le dévouement des personnels masque des faiblesses dans le système d'alimentation en eau.

Dès 1865, la suspicion s'installe. D'un côté, la ville de Lyon aurait un usage abusif de l'eau pour l'arrosage public. D'un autre côté, l'eau fournie ne serait pas de bonne qualité. De nouveaux travaux seraient nécessaires mais le manque d'argent de la ville et un débit toujours inférieur aux besoins rendent impossible la poursuite en l'état du contrat.

Une phase de transition jusqu'en 1900

Devant les difficultés pratiques rencontrées par la ville de Lyon pour prendre en charge ce nouveau service, l'administration municipale signe avec la compagnie une convention renouvelable chaque année et prolongeant la situation ancienne.

Le 24 octobre 1899, le conseil municipal délibère et décide qu'à compter du 1^{er} janvier 1900 le service des eaux sera exploité directement par la ville¹⁴.

Tout le personnel de la Compagnie, à l'exception du directeur décide de continuer son service avec le titre d'employé municipal.

Le procès ouvert pour fixer le montant de l'indemnité annuelle de rachat, payable jusqu'en 1956 inclus, se terminera en 1923...

¹³ 9 communes sont en régie : La ville de Lyon, 6 communes de l'est lyonnais (Décines, Jonage, Chassieu, Meyzieu, Saint-Priest et Moins) et 2 communes des Monts d'Or (Couzon et Saint-Romain).

¹⁴ Lyon et Nantes ont été les deux villes à reprendre les concessions.

Avant la 1^{ère} guerre mondiale, un courant de pensée réclame que les communes dénoncent les concessions de services publics accordées aux sociétés privées au profit de régies municipales. La déchéance des concessionnaires devait soi-disant s'entendre dès lors que les sociétés demandaient la révision de leurs tarifs avant l'expiration de leur traité, au motif qu'elles se dérobaient devant le risque financier et économique qu'elles étaient sensées assumer quelles qu'en soient les conséquences. Cette doctrine sera jugée irrecevable par le Conseil d'Etat dans un arrêt de 1916. Cf. « L'imprévision dans les concessions de service public. L'Evolution des faits et l'adaptation de la théorie depuis 1916 » Juris-classeur, Paris 1924.



II –Des communes de banlieue organisées en syndicat pour faciliter les relations contractuelles

Des communes de banlieue en partenariat de longue durée avec les concessionnaires

Le contrat entre la ville de Lyon et la CGE étant rompu depuis 1886, 22 communes¹⁵ contractualisent avec cette compagnie pour s'approvisionner en eau. Elles souhaitent que leurs citoyens bénéficient du même confort que les Lyonnais. A l'époque, la faiblesse de la ressource en eau crée une forme de concurrence entre la ville centre et les villes périphériques.

Cependant, la situation n'est pas aussi simple car la période de transition liée à la finalisation du contrat avec la ville de Lyon implique que la ville de Lyon donne son accord pour que d'autres communes puissent bénéficier du réseau de production dans la mesure où ce dernier a été au départ réalisé pour ses besoins. Cela est sans difficulté pour certaines communes¹⁶ comme Caluire et Cuire, Ecully, Tassin, mais le traité avec Villeurbanne est quant à lui refusé car la réponse aux besoins en eau affaiblirait trop la ville-centre.

Face à des problèmes techniques et à la difficulté de mettre en phase l'offre et la demande, les communes décident de s'unir en syndicat.

28 communes s'allient donc en 1929, à l'initiative du Docteur Goujon, maire de Villeurbanne, au sein du **Syndicat des Eaux de la Banlieue de Lyon (SIEBL)**.

Cette pratique de coopération favorise l'émergence d'une culture technique commune entre les agents communaux. Ce sont les prémisses d'une planification urbaine à l'échelle pluri-communale.

C'est aussi une initiative qui marque la première démarche d'uniformisation des contrats.

Une telle représentation, avec un seul interlocuteur pour l'ensemble des communes, va faciliter les relations contractuelles.

Une convention unique pour la banlieue n'empêche pas les frictions

Un premier contrat sera signé avec La Compagnie Générale des Eaux en 1949 faisant suite à la rédaction d'un document commun, « perspective d'avenir » qui précise les ambitions du syndicat :

- 1) Mettre fin au régime des traités séparés avec chaque commune, établir une convention unique, claire et précise pour l'ensemble du territoire.
- 2) Amener la compagnie Générale des Eaux à exécuter les réformes techniques indispensables à une saine et abondante alimentation en eau.
- 3) Contrôler les services de distribution d'eau.

Les installations se multiplient dans toute la banlieue : usine de Pierre-Bénite, usine Peymel à Villeurbanne, réservoir de Parilly etc.

¹⁵ Cf. cartes en annexe

¹⁶ Caluire et Cuire et Oullins sont desservies par extension du service de la ville avec l'accord expresse du maire de Lyon



Les frictions entre les communes et le gestionnaire perdurent malgré tout du fait de l'irrégularité de la distribution. Cette situation est valable partout, même à Lyon, organisée en régie, où la situation n'est pas plus satisfaisante.

Faute de nouveaux équipements importants et malgré les gros efforts portés sur l'installation de compteurs et afin de réduire le gaspillage, des difficultés d'alimentation réapparaissent en 1962-1963 avec notamment une panne de production liée au gel. Motivée par son nouveau maire, Louis Pradel, la ville produit le plan de l'an 2000 du service des eaux de Lyon en 1966¹⁷.

Ce plan a pour but de desservir une population de 700 000 habitants en lui fournissant 500 000 m³ par jour avec une pointe de 10 m³/S¹⁸, soit près de 700 litres d'eau par jour et par personne.

¹⁷ Rédigé par R.F Girard l'ingénieur-conseil auprès du maire de Lyon, directeur général honoraire des services techniques de la ville, il montre l'importance que les élus accordent aux propos des techniciens.

¹⁸ Aujourd'hui la consommation est de près de 280 000 m³ pour 1,2 millions d'habitants. En effet, le plan de l'an 2000 partait du principe que la consommation d'eau potable allait être en augmentation progressive. Cette hypothèse ne s'est pas vérifiée, notamment du fait des prises de conscience environnementales. Aujourd'hui, la consommation est d'environ 230 litres d'eau par jour et par personne (entreprises et agriculteurs compris).



III – Naissance de la Communauté urbaine : « d’immenses problèmes à résoudre »

Il est remarquable qu’à l’aube de la création de la Communauté Urbaine, le « Plan de l’an 2000 », ouvrage rédigé en 1966 sous l’impulsion de Louis Pradel, présente les différents questionnements qui seront à l’ordre du jour et donneront lieu à des décisions qui s’étaleront au cours des décennies suivantes.

Une approche pragmatique des problèmes dans le plan de l’an 2000

Le « Plan de l’an 200 » établit une comparaison entre le mode de gestion de la ville centre et celui en vigueur dans les communes de banlieues. Cette comparaison révèle des arguments qui seront repris en 1986 lors de la décision de déléguer le service public de l’eau et sont relatifs :

- au prix payé par l’usager, dont le coût de l’abonnement et l’unicité du tarif pour les abonnés ;
- à la réduction du gaspillage pour réduire le risque de pénurie ;
- à la gestion des ressources humaines.

Ces questions ont fait débat depuis 40 ans :

- Entre 1969 et 1985, c’est l’harmonisation des contrats et des tarifs qui sera centrale.
- En 1986, la question des ressources humaines sera en jeu puisque la Communauté Urbaine choisira de déléguer le service public de l’eau.
- Enfin, la question du prix de l’abonnement et le déséquilibre entre les parties contractantes seront à l’ordre du jour en 2007.

Les quarante années passées révèlent la motivation et le nécessaire besoin d’adaptation, sur les plans techniques, humains, financiers, de tous les acteurs pour trouver des solutions afin d’améliorer sans cesse le service public de l’eau.



Extrait du Plan de l'an 2000. page 77.

« Pour rester dans notre cadre étroit de l'alimentation en eau, nous ne ferons preuve de nulle forfanterie, en proclamant, bien haut, que **la concentration projetée des Services qui alimentent actuellement les communes à englober dans la Communauté Lyonnaise, ne nous prend, en aucune façon au dépourvu. Notre plan de l'An 2000 est déjà conçu pour s'y adapter(...)**. Aujourd'hui, notre devoir devient d'esquisser au moins notre solution¹⁹, d'en donner les grandes lignes, car cette concentration ne saurait être l'œuvre d'un jour.

Les particularismes locaux devront être apaisés.

L'existence et l'évolution des concessions en cours devront faire l'objet de tractations difficiles.

Le sujet des tarifs et des modalités de vente est épineux.

Lyon a des tarifs sensiblement plus bas que ceux appliqués dans les communes voisines ; elle fait payer à ses abonnées la quantité exacte d'eau qu'ils ont consommée, sans minimum de consommation, forfait, abonnement ou excédents ; elle fait bénéficier tous ses usagers du système du compteur d'appartement relevé par ses propres agents.

Le service de la Banlieue ne connaît que la tarification à l'abonnement, payable d'avance, et assortie de tarifs des excédents tels que l'usager à presque toujours intérêt à souscrire un abonnement supérieur à sa consommation. Le compteur d'appartement, s'il est accepté, est loin d'être généralisé.

Lyon n'a qu'un seul tarif et nous nous faisons gloire de l'avoir fait adopter, dès 1931.

Les usagers de la Banlieue souffrent de multiples tarifications.

Enfin, se poseront les questions brûlantes du régime futur d'exploitation et de l'amortissement des dépenses déjà engagées par les Collectivités.

Pour chacune de ces affaires, nous avons dès à présent nos idées personnelles, que nous ne nous reconnaissons pas le droit de rendre publiques avant de les exposer aux futurs responsables de la Communauté. Mais l'immensité des problèmes à résoudre, nous donne foi en la découverte de la solution optimale à laquelle nous nous attacherons de tout cœur, si on veut bien nous convier à la rechercher. »

R-F. Girard. 1966.

15 ans pour uniformiser les contrats, harmoniser les tarifs

Dès le 1^{er} janvier 1969, les compétences des communes dans le domaine de l'eau ont été transférées à la Communauté Urbaine²⁰. La complexité et la diversité des régimes existants avant sa création, ont été telles que le Conseil de Communauté, présidée par **Louis Pradel**, a dû procéder par étapes pour tenter d'aboutir, dans des délais relativement brefs, à une harmonisation des conditions d'exploitation des réseaux, à la fourniture de prestations traditionnelles de service.

➤ 1^{ère} étape : la Communauté se substitue de plein droit aux communes

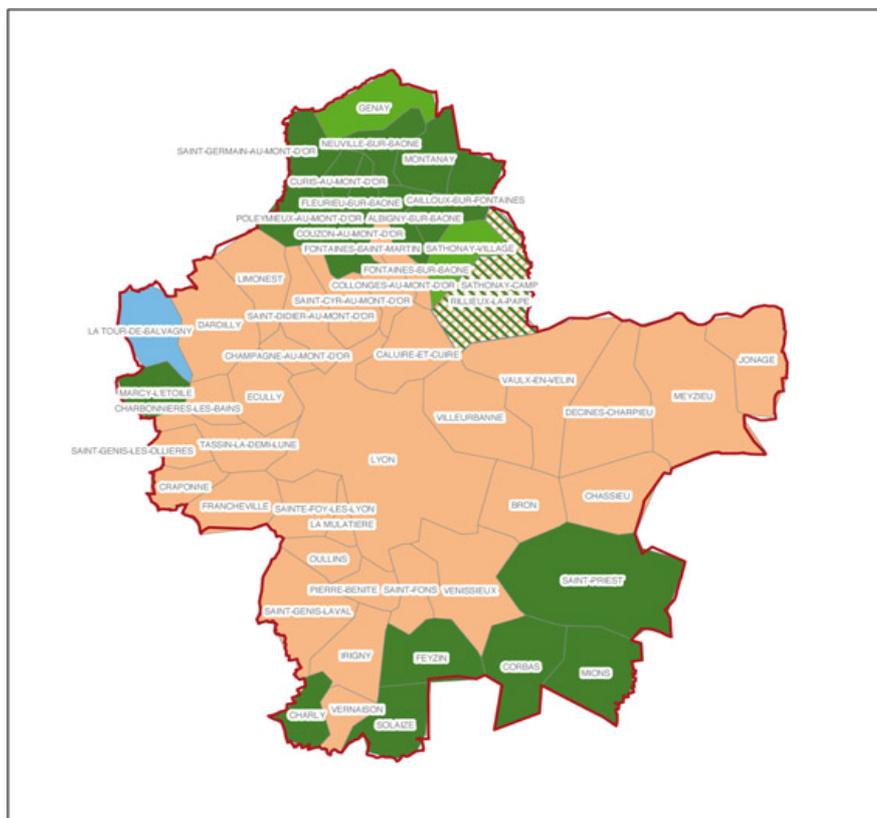
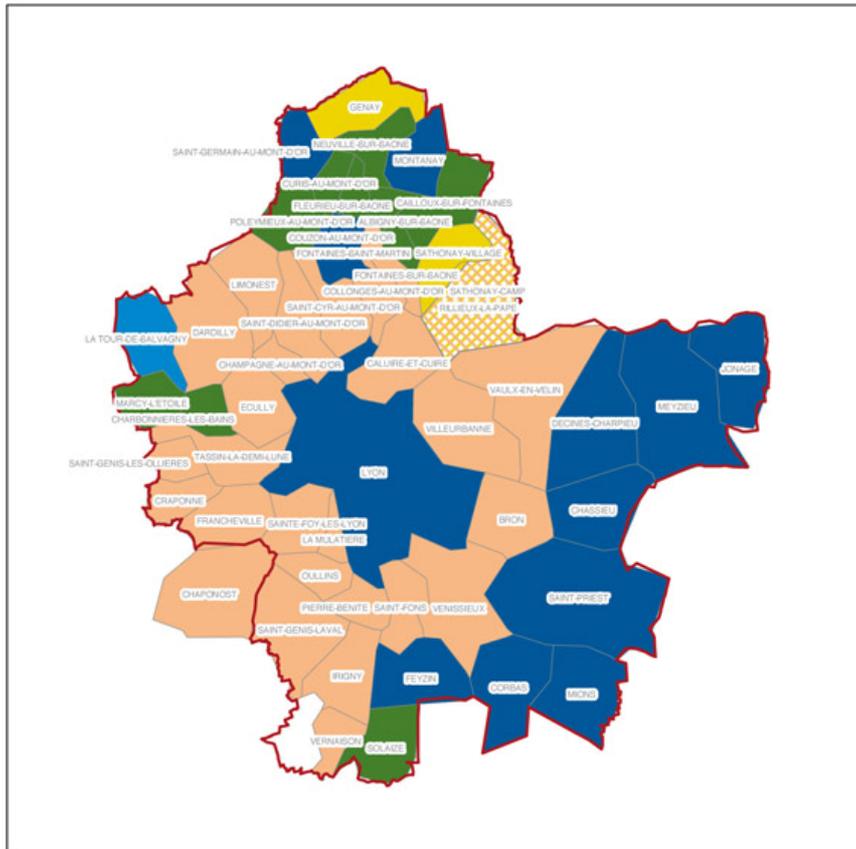
L'article 11 de la loi du 31 décembre 1966 a déjà dans son application, réduit la « mosaïque » des régimes de production et de distribution dans la mesure où «*la Communauté Urbaine est substituée de plein droit pour l'exercice de ses compétences, aux communes, syndicats ou districts préexistants constitués entre tout ou partie des communes qui la composent. Elle est également substituée pour l'exercice de ces seules compétences aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la Communauté* ». C'est ainsi que certains syndicats ont été dissous dans le courant de l'année 1969²¹.

¹⁹ Pour la future Communauté Urbaine (ndlr)

²⁰ C'est au terme de l'article 4 de la loi n° 1069 du 31 décembre 1966 relative au Communautés Urbaines que cette compétence a été transférée. Cette loi a été complétée par le décret n° 68-1127 du 16 décembre 1967.

²¹ ...et notamment :

- le syndicat intercommunal Feyzin et région (régie directe)
- le syndicat intercommunal des Eaux de la banlieue de Lyon (affermage CGE)
- le syndicat intercommunal des eaux de Poleymieux (affermage SDEI)
- le syndicat intercommunal des Eaux de Fleurieu (affermage SDEI)



Ainsi, l'application de la loi de 1966 a allégé l'infrastructure administrative des réseaux de distribution d'eau potable au sein du périmètre communautaire. La Communauté a mis beaucoup d'énergie et les élus ont dû faire preuve de pédagogie pour arriver à l'harmonisation des régimes.



➤ **2^{ème} étape : la signature de nouveaux contrats d'affermage**²²

Dans un souci d'harmonisation, la Communauté Urbaine a signé plusieurs contrats avec les fermiers :

- un pour les 28 communes composant l'ancien syndicat de la banlieue,
- un deuxième contrat avec la SDEI en janvier 1972 pour le territoire des anciens syndicats de Poleymieux, Fleurieu-Sur-Saône et sur le territoire des communes de Neuville-sur-Saône, Corbas, Feyzin, Montanay et Saint-Germain au Mont d'Or,
- 3 communes membres de syndicats des Eaux extérieurs sont aussi gérés par la SDEI : Solaize, Charly, Marcy l'Etoile,
- Un autre contrat est signé avec la SEREPI en janvier 1973 pour les communes de Rillieux, Sathonay-Camp, Sathonay-Village, Genay et sur le territoire de l'ancien syndicat à vocation multiple de la ZUP de Rillieux – Crépieux-la-Pape.

Au début de la vie de la Communauté Urbaine, les modes de gestion ne changent donc pas pour les communes. Elles sont majoritairement en situation d'affermage (46 communes sur 55) dont le fondement repose sur le principe suivant :

la Communauté Urbaine confie au fermier l'affermage du service de distribution publique de l'eau potable sur les territoires concernés, en échange de quoi, le fermier verse chaque année à la Communauté une redevance d'usage des installations dont la gestion lui est confiée.

➤ **3^{ème} étape : unification des tarifs à toutes les communes**

En devenant compétente dans le domaine de l'eau en lieu et place des communes, la Communauté Urbaine a souhaité unifier les tarifs sur tous les réseaux d'adduction placés sous son autorité. Elle a notamment dû s'attacher à l'extension des tarifs à toutes les communes faisant partie de Syndicats qui ont encore une existence indépendante de par la situation d'une partie de leur réseau ne se trouvant pas sur le territoire communautaire. Une **commission paritaire** comprenant des représentants des Commissions des finances et des eaux a alors été créée dans ce but.

La Communauté Urbaine a fait le choix d'un système tarifaire équivalent pour l'ensemble des usagers.

L'approche tarifaire reprend des éléments du système utilisé par les communes en régie :

- « alors que le système appliqué jusqu'ici comporte la facturation d'un forfait et d'éventuels excédents pour chaque abonné, le nouveau système prévoit la facturation de la consommation réelle de chacun, selon un barème dégressif.
- Une redevance fixe par abonné vient cependant s'appliquer chaque année, quel que soit le montant des consommations effectuées »²³.

La séance publique du Conseil de Communauté du 18 décembre 1972 entérine les principes d'unification des tarifs et d'égalité de traitement pour les usagers tout en maintenant les ressources annuelles des syndicats.²⁴

L'harmonisation des tarifs de vente de l'eau s'achève en janvier 1985 après la signature d'une convention passée entre la Communauté Urbaine de Lyon et le Syndicat du Val d'Azergues, concernant la Tour de Salvagny. **Restent 9 communes sous régie**

²² Cf . Schéma général d'alimentation en eau potable 2005/2020 Grand Lyon.

²³ Etude comparative des recettes 1972 selon les modes de tarification des deux collectivités. Syndicat des Eaux du Nord Est de Lyon. Communauté Urbaine de Lyon. 25 mai 1972.

²⁴ la COURLY rétrocédant au titre des communes concernées, un montant de surtaxe pouvant varier en fonction de la surtaxe susceptible d'être appliquée aux abonnés des autres communes membres du syndicat et en fonction de la progression des consommations. Pour en savoir plus sur l'élaboration des nouveaux tarifs de l'eau : cf. Séance publique du 6 décembre 1971.



directe dont la ville de Lyon. Ce service, devenu communautaire, emploie alors 418 agents.

➤ **Création d'outils pour que la collectivité protège mieux les usagers**

Dans les années 80', la majorité des services publics locaux apparaissent aux usagers comme un progrès déterminant dans leur mode de vie, et ces derniers ne manifestaient pas de velléités particulières quant aux conditions dans lesquelles ils leur étaient fournis. C'était tout particulièrement le cas de la distribution d'eau potable.

Mais les associations de consommateurs ont fini par se pencher sur la question, afin que l'utilisateur soit davantage protégé. Un **règlement type**²⁵ a donc été mis en place au niveau national pour que les clauses contractuelles qui relient le concessionnaire et l'utilisateur apportent la plus grande protection et la plus grande transparence possible. Publié en 1981, il fait suite à l'édition, un an plus tôt, d'un cahier des charges type dont le but est de « *fournir aux élus la possibilité et les moyens de vérifier que le prix de l'eau demeure en tout temps un juste prix* »²⁶.

²⁵ Le sommaire du règlement type du service de l'eau du Grand Lyon figure en annexe. Il est téléchargeable sur le site www.grandlyon.org

²⁶ Nouveau règlement type pour l'eau potable. La Gazette des Communes. 19 janv./1^{er} février 1981.



IV – Le tournant des années 80' : positions idéologiques ou pragmatiques ?

Dans les années 80', à peine le chantier de l'harmonisation des tarifs est-il terminé que les élus du Grand Lyon vont être confrontés à un problème d'endettement lié aux investissements réalisés pour moderniser les installations de production d'eau potable. Ces investissements sont importants car ils sont réalisés en fonction du plan de l'an 2000, rédigé en 1966, qui formulaient à l'époque des hypothèses de consommation d'eau relativement élevées. 40 ans plus tard, l'évolution démographique et économique de l'agglomération montre que les besoins en eau n'ont pas été aussi importants que prévus. En 2009, ils continuent même de baisser, compte tenu de la prise de conscience globale de la nécessité de préserver la ressource.

En 1986, concernant le poids de la dette, **Marcel André**, Vice-Président de la Courly fait le rappel de cette situation : « *durant vingt ans, la COURLY-eaux a restructuré ses équipements : développant et renforçant ses réseaux, créant des stations relais, édifiant des réservoirs. Ainsi tous les résidents peuvent bénéficier du service de l'eau en quantité et en qualité, à tout moment.* » Il indiquait notamment que « *l'usine de Croix-Luizet et un certain nombre de réservoirs, ont pratiquement bloqué le service des Eaux, la réalisation de gros travaux restant à faire.* »²⁷

Ces investissements, bien que très lourds financièrement, sont assumés, comme en témoigne ce propos du Président de la C.U. de l'époque, **M. Francisque Collomb**.

*« ...l'importance des installations de l'usine de Croix-Luizet qui peut apparaître excessive, compte tenu de la masse des sommes investies, doit être appréciée non seulement en fonction des besoins actuels, mais également des besoins des 50 prochaines années. Un tel investissement ne pouvait se concevoir qu'à cette échelle et que dans cette perspective et doit donc être pris en charge par les générations à venir ».*²⁸

Le Progrès du 13 octobre 1978.

Dans le même article, les élus de la C.U. indiquent : « *nous avons parfaitement conscience de l'importance des investissements que nous avons réalisés dans le seul intérêt de la population* ».

Un plan de l'an 2000 trop ambitieux ?

Dans les années 80', la question de l'alimentation en eau est importante car les objectifs du plan de l'an 2000 ne sont pas encore atteints.

Mais avec le recul, l'on peut dire que les objectifs de production de l'eau ont été surévalués.

En effet, en 1965, le plan de l'an 2000 avait estimé que le nombre de Lyonnais desservis par le réseau d'eau s'élèverait à 700 000 en l'an 2000... alors que le recensement de 1999 fait état d'une population de 445 000 habitants. Une partie de l'évolution prévue s'est reportée sur le reste des communes de

²⁷ Citation extraite du propos introductif du bilan d'activité Grand Lyon 1988

²⁸ « L'usine de pompage de la Courly a été construite pour faire face aux besoins de l'an 2000 ». Article : Le Progrès, 13 octobre 1978.



l'agglomération mais dans un rythme d'évolution bien moindre que ce qui était prévu (0,3 % au lieu de 1%) dans le « Plan de l'an 2000 ». ²⁹

Cette difficulté d'appréciation des évolutions de la demande de la ville centre a profité aux communes environnantes qui ont bénéficié des installations prévues. Néanmoins, comme elles avaient déjà leurs propres infrastructures pour puiser l'eau, l'on peut dire que les infrastructures de production et de distribution de l'eau du Grand Lyon sont aujourd'hui largement dimensionnées. En 2009, cela se vérifie toujours puisque la consommation d'eau potable continue de baisser : elle est passé de 320 000 m³/ an à 260 000 m³ ces cinq dernières années ³⁰.

Quels que soient les constats établis en 2009, les débats qui ont lieu au milieu des années 80' montrent qu'il n'y avait pas d'autres alternatives que de continuer à aller de l'avant malgré le manque de moyens financiers de la COURLY. L'un des membres de la Commission d'étude de l'eau ³¹ évoque ce point dans un article du Progrès paru en juin 1986 :

« Pour l'heure, la Courly n'a pas les moyens d'investir notamment pour la construction d'une nouvelle station de pompage ni pour remettre à jour le réseau souterrain, sans augmenter les impôts ou le prix de l'eau. Une entreprise privée pourrait, elle, investir ses réserves financières plutôt que de payer des impôts et permettre la nécessaire modernisation des installations sans que le contribuable ou le consommateur en supporte la charge ».

Ce débat fait largement écho à celui du XIXème où entreprises privées semblaient incontournables pour financer les travaux à réaliser. Il va de nouveau en être ainsi en 1986.

Extension de l'affermage ou généralisation du mode de gestion en régie ?

Au cours de l'année 1986, les élus de la majorité souhaitent étendre le système d'affermage du service public de l'eau à l'ensemble des communes de l'agglomération. D'une certaine manière, cette question se situe dans la continuité des questions liées à l'harmonisation des tarifs et des régimes d'exploitation de l'eau. Puisque sur 55 communes seules 9 d'entre elles, dont la ville de Lyon, n'ont pas concédé le service, pourquoi ne pas généraliser ce mode de gestion afin d'obtenir un même tarif pour tous les usagers ?

Mais le débat n'est pas aussi simple et gagne rapidement en tension.

En effet, il s'agit tout d'abord de revenir sur un régime mis en place depuis 86 ans dans 9 communes de l'agglomération.

Par ailleurs, cette évolution concerne près de 420 personnes titulaires de la fonction publique, en charge du service de l'eau, qui sont sur le point de changer de référent « en passant du public au privé ».

Enfin, le choix de déléguer le service public de l'eau à des fermiers semble en phase avec le contexte politique sur le plan national, où partis de droite et de gauche s'opposent sur les questions de « privatisation » du service public.

²⁹ Il était prévu une évolution de la ville centre de 1% par an. Elle n'a été que de 0,8% pour la ville centre et de 0,3 % par an pour l'ensemble de l'agglomération. Source : schéma général d'alimentation en eau potable. Grand Lyon 2005/2020. p. 93 et 136.

³⁰ Source : direction de l'eau.

³¹ Nom non cité dans l'article du Progrès « Remous à la COURLY. Vers la privatisation du service des eaux » juin 1986.



C'est au cours de la mémorable **séance du Conseil Communautaire du 23 juin 1986** que le débat est le plus vif sur cette question. Un accord de principe est demandé par les élus de la majorité de l'époque pour étendre l'affermage du service public de l'eau à l'ensemble des communes du Grand Lyon. Mais les élus de gauche, dans cette perspective, y voient une dépossession du service public de l'eau, allant même jusqu'à parler de « privatisation du service de l'eau »³².

Pour les collectivités, différents modes de gestion de l'eau sont envisageables et notamment :

- **la régie directe** : la collectivité assure en directe l'exploitation du service avec ses moyens propres
- **la gérance** : l'exploitation est confiée à une entreprise privée qui assume le risque financier de la gestion et assure le contact avec les usagers mais ne peut pas déterminer les tarifs.
- **l'affermage** : l'exploitation est confiée à une entreprise privée qui assume le risque financier de la gestion, assure le contact avec les usagers et peut déterminer une partie des tarifs.
- **la régie intéressée** : l'exploitation est confiée à une entreprise privée sous la responsabilité de la collectivité et rémunérée par elle. Elle n'assume pas le risque financier de la gestion et ne peut pas déterminer les tarifs.

➤ Un climat très tendu

Comme en témoigne l'introduction de l'article de Lyon Matin ci-après, la séance du 23 juin 1986 est houleuse. Deux manifestations sont organisées à l'initiative des syndicats CFDT, FO, CGT, CFTC, et des barrières érigées pour éviter « toute intrusion intempestive et intervention musclée du personnel en colère, pendant le conseil »

« Etat de siège... Dès le milieu de l'après-midi, l'hôtel de Courly avait pris des allures de forteresse, entouré et habité par les forces de l'ordre, en bon nombre, disons même en surnombre. « Blocus quasi militaire » dénonçait hier l'ensemble des organisations syndicales, unanimement liguées contre le projet de privatisation du service des eaux. A l'ordre du jour du conseil communautaire, la question déchainait hier la tempête rue du Lac. Le temps était à l'orage, et si aucun incident grave n'a marqué les deux manifestations, la première CFDT, FO, CGT, CFTC, autonomes, la seconde CGT, la tension était réelle. La question du service des eaux est pour les organisations syndicales, le pavé idéologique dans la mare des privatisations : les ricochets leur apparaissent nombreux, pour l'usager avec une augmentation prévisible du coût de l'eau, pour le personnel du service, fonctionnaires territoriaux eux aussi « privatisables ».

Lyon Matin 24 juin 1986. M.G. « Etat de siège. Manifestation autour des élus barricadés ».

➤ Un débat local dans le droit fil du débat national

Le projet proposé par les élus de la majorité de l'époque s'inscrit dans un climat économique et politique national libéral. A travers le débat local sur l'eau, les élus de droite comme de gauche affirment leurs valeurs et leurs orientations.

³² La privatisation du service de l'eau consisterait à rendre privé le système de production et de distribution de l'eau. Cela est illégal en France mais légal dans d'autres pays comme le Royaume-Uni. Un contrat d'affermage confie à un acteur privé le service de produire et de distribuer les biens concernés sans qu'il soit propriétaire des moyens de production et de distribution.



M. le vice-président Rigaud³³ indique au cours de la séance du Conseil communautaire du 23 juin 1986 « *qu'il s'agit d'une volonté politique qui s'inscrit dans le droit fil de notre monde en pleine mutation technologique et économique.* ».

M. Queyranne, élu du groupe socialiste, lui répond que les élus de la majorité « *cèdent à un mode idéologique. Vous ne ferez pas croire que le mouvement de privatisation qui est engagé de façon purement doctrinale par la majorité de ce pays, ne trouve un relais dans cette assemblée communautaire. On privatise TF1, on menace de privatiser d'autres entreprises nationales* ».

Extrait du débat, séance publique du 23 juin 1986.

Le débat prend une couleur teintée d'idéologie. Pourtant, ce sont bien des points pragmatiques qui feront trancher les élus en faveur de la délégation du service public.

Les nombreux points d'argumentations au cours de la séance publique du Conseil communautaire du 23 juin 1986

Plusieurs arguments sont avancés par les différents élus en présence. La question centrale qui se pose est celle **de la poursuite de l'harmonisation des régimes d'exploitation de l'eau et de ses modalités.**

Comme l'indique M. Rigaud, il s'agit « *de revoir (le) territoire en tenant compte des réseaux futurs à remodeler... et d'harmoniser les conditions matérielles de conduite des installations et, dans un souci d'équité, des tarifs pour aboutir à une tarification unique* ».

Ce n'est d'ailleurs pas tant cette orientation de fond qui fera l'objet de critiques que celle des modalités de sa mise en œuvre.

➤ **Extension du contrat d'affermage ou privatisation ?**

Les élus du groupe socialiste vont tenter de démontrer que l'extension de l'affermage est une manière de déposséder la collectivité d'une mission essentielle : le service de l'eau. Mais cet argument peine à tenir, d'autant plus que les élus qui défendent cette idée viennent des communes de Villeurbanne, de Vaulx-en-Velin... qui sont en contrat d'affermage depuis 1949. Par ailleurs, nombre de communes de gauche en France ont fait le choix de ce type de contrat, telle que Lille par exemple.

Ainsi, au cours de la séance, **M. Queyranne** avance l'argument suivant : « *nous allons à la COURLY vers une dépossession de la mission essentielle de la collectivité publique qui est de produire l'eau. La production de l'eau est l'élément essentiel, fondamental de toute vie en société ; sans eau, on sait bien qu'une société meurt et disparaît (cf. le sort des sociétés antiques qui se sont trouvées dans l'impossibilité d'assurer leur alimentation en eau et sont mortes de cette façon).* »

M. Commaret, du groupe communiste, indique : « *Je remarque une certaine obstination... à nous faire avaler que le service privé est supérieur au service public.* » « *Les Conseillers communistes tiennent à exprimer leur opposition formelle à une décision qui pénalisera, outre le personnel concerné, la moitié des abonnés des eaux et plus généralement la totalité des contribuables* ».

Alors que pour le **Vice-Président Soulier**, élu de la majorité, il s'agit simplement « *d'aller vers un certain nombre de règles communes* ».

D'un côté comme de l'autre, l'enjeu est d'unifier, ou pas, les communes du Grand Lyon par la mise en place d'un régime identique. « *Il s'agit d'étendre un régime qui fonctionne actuellement dans la Communauté Urbaine et qui s'appelle l'affermage, par un procédé juridique qui est connu depuis longtemps : l'avenant.* »

Extrait du débat, séance publique 23 juin 1986.

³³ Du Rassemblement Pour la République, parti de droite majoritaire au Grand Lyon en 1986.



➤ Une dette encore supportable ou non ?

Pour les différentes communes de France qui ont fait le choix de déléguer leur service, la question de la dette est centrale, compte tenu des investissements en cours liés à leur développement..

C'est le cas pour Paris qui a opté pour « *le lissage de la dette du syndicat sur la nouvelle durée du contrat* ». Pour Lille, le contrat prévoyait « *la prise en charge des annuités d'emprunts, d'investissement dans des travaux de renforcement pour 75 MF, prise en charge du renouvellement des canalisations* ».

Pour la Communauté Urbaine, la situation semble identique comme l'indique **M. Rigaud au cours de la séance du 23 juin 1986** : « *la nécessité de renouveler et d'accroître le patrimoine du service des Eaux, nous conduisent à utiliser aujourd'hui des capitaux privés, notre endettement est tel que nous ne pourrions que très difficilement assurer les investissements indispensables pour l'avenir et la sécurité de la distribution de l'eau dans notre agglomération. Nous avons cru devoir limiter à 29 MF le montant des emprunts souscrits en 1986, nous permettant, au moins pendant cet exercice de relâcher la charge financière qui s'impose. Mais il va de soi qu'il ne serait pas possible de réduire durablement les efforts d'équipement sous peine de compromettre sérieusement le fonctionnement du service.* »
Extrait du débat, séance du 23 juin 1986.

Comme il y a 150 ans, les communes s'approprient à faire appel aux capitaux privés pour mettre en œuvre le service de l'eau.

➤ Un contrat à limiter ?

Lors de la séance de juin 1986, **M. Queyranne** pose une limite relative à l'objet du contrat, qui n'est pas retenue : « *si les modalités de distribution peuvent être affermées pour donner une situation identique à tout le territoire communautaire, produire l'eau est la mission de la Communauté urbaine. Tel serait un bon partage des responsabilités.* »

Selon un rappel de Jacky Darne, du groupe socialiste, 20 ans plus tard³⁴, en 2007, le préfet de l'époque avait alerté le Président de la Communauté Urbaine sur différents points relatifs au contrat d'affermage signé en 1986 :

- « - *un mode de gestion ambigu, une durée de contrat excessive (30 ans)*
- *les usagers sont exposés à une hausse sensible du prix de l'eau ;*
- *La structure tarifaire retenue n'est pas suffisamment transparente ;*
- *L'indexation des tarifs ne tient pas compte des gains de productivité.* »

En 2007, au moment de la révision quinquennale du contrat d'affermage, plusieurs arguments techniques et économiques seront repris en séance pour faire évoluer le contrat établi en 1986³⁵.

➤ Un prix à encadrer ?

Pour la majorité, il s'agit toujours d'harmonisation « *dans un souci d'équité... pour aboutir à une tarification unique* » (selon M. Rigaud). Sans être contre l'harmonisation, les élus du groupe communiste et socialiste, soulignent que le tarif de l'eau est moins élevé en régie. Déjà, « *le prix de l'eau (à Lyon) est le plus élevé après Nice* » selon M. Queyranne. Pour lui, « *les fermiers sont sortis du blocage des prix en 1983, alors que la régie y était assujettie. L'écart se creuse par le jeu des formules d'indexation... Nous serons dans quelques années avec un écart de 10, 12, 15 %* »...

³⁴ Extrait de la séance publique du 12 novembre 2007

³⁵ C'est l'objet de l'avenant au traité d'affermage de 2007. N°16.



➤ **Des conséquences pour le personnel ?**

L'extension de l'affermage a pour conséquence de transférer 418 personnes dans le secteur privé. Mais cela ne peut se faire contre leur gré.

Les syndicats se sont mobilisés très fortement contre le projet d'extension d'affermage.

Dans le **Lyon matin du 24 juin 1986**, on pouvait lire que les syndicats étaient « *unanimement ligués contre le projet de privatisation du service des eaux... La question du service des eaux est pour les organisations syndicales, le pavé idéologique dans la mare des privatisations* ». Leur position est de défendre un service public : « *le même pour tous au même coût sans souci de profit* ».

CFDT, FO, CGT, CFTC ont dénoncé le projet et ont demandé son retrait : « *pas question de négocier le détachement du personnel, 380 sur 418 au privé, pas question de négocier la privatisation : c'est non à ce passage uniquement dicté par l'idéologie, aucunement par des arguments économiques, encore moins par des préoccupations humaines et sociales* ».

Les journalistes relatent une crainte des syndicats « *Les syndicats, veulent donc continuer la campagne entreprise à double volet : vers l'usager, vers le personnel, persuadés que la privatisation croquera ensuite le nettoyage, la voirie ou l'assainissement*. Dans les faits, des dispositions sont prises pour que personne ne soit perdant, comme l'indique **Jean Rigaud** au cours de la séance du Conseil Communautaire du 23 juin 1986 :

« *Le personnel trouvera dans ce nouveau régime une sécurité d'emploi, des avantages financiers et des garanties au moins égaux à ceux dont il jouit au sein de la Communauté. L'option : embauche par les fermiers en qualité d'agent titulaire ou son détachement auprès de ceux-ci, formule autorisée par le statut des agents des collectivités locales.* »

➤ **Et au final...**

Depuis le 1^{er} janvier 1987, la totalité de l'exploitation sera finalement assurée en gestion déléguée sous le régime de l'affermage par des entreprises privées.

Les fermiers se sont engagés à reprendre le personnel volontaire pour ce transfert (environ 270 personnes), ce qui ne semble pas avoir posé de problèmes particuliers comme l'indique **Marcel André** dans le rapport d'activité de 1987 :

« *Cette décision n'a aucunement perturbé le service public et les aménagements mineurs de transfert se sont déroulés dans les meilleures conditions.* »

La communauté urbaine demeure propriétaire de l'ensemble des équipements et assure la charge des investissements.

Une cellule de « contrôle » d'environ 30 personnes est alors créée pour assurer la part de travaux restant à effectuer et la surveillance des fermiers.

En 1990, la cellule de gestion-contrôle a été intégrée avec le service de l'assainissement dans la Direction de l'Eau.



V – 1987- 2009 : trouver de nouveaux équilibres

Entre 1987 et 2009, les questions relatives au suivi des contrats de délégation de service public sont soulevées. De nouveaux acteurs sont plus présents et servent de contrepoids au moment des révisions quinquennales : associations et experts tiennent un rôle de plus en plus important dans le débat du service public de l'eau. Par ailleurs, en 2007, des négociations ont lieu pour faire baisser le prix de l'eau et trouver une juste rémunération des fermiers.

Les négociations sont élargies à de nouveaux acteurs

Constatant les difficultés de certaines collectivités à gérer leurs relations contractuelles avec les fermiers, le législateur crée des organes consultatifs aux côtés des acteurs concernés.

Les Commissions Consultatives des Services Publics Locaux, sont créées en 1992 par la loi Sapin et relancées par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Elles ont pour vocation de permettre aux usagers d'obtenir des informations sur le fonctionnement des services publics, d'être consultés sur certaines mesures relatives à leur organisation et d'émettre toute proposition utile en vue des adaptations qui peuvent apparaître nécessaires.

En 2002, un groupe de travail « eau » est donc mis en place au Grand Lyon pour traiter des questions relatives à l'eau potable et à l'assainissement, **en privilégiant la concertation avec les usagers.**

Le rôle de la CCSPL n'a pas été négligeable au cours de la dernière révision quinquennale de 2007.

En effet, cette commission a exprimé dès 2005 « sa vive inquiétude quant à la poursuite de l'augmentation du prix de l'eau du fait du caractère très inflationniste de l'indice K d'actualisation du prix de l'eau depuis 3 années consécutives.

Le résultat dégagé par Veolia en 2005 est, à nouveau, excessif. Ce résultat ne cesse de s'améliorer par le cumul de 3 facteurs : l'indexation du prix de l'eau ; l'augmentation des travaux exclusifs ; l'effet ciseau entre l'intégration de l'ex-surtaxe dans le prix et la diminution des charges liées à la prise en charge de la dette. »

Les mêmes constats sont relayés en 2007 par les associations de consommateurs et la presse au niveau national. En effet, la question de l'écart entre le prix facturé et le coût de revient de l'eau ne concerne pas seulement le Grand Lyon comme en témoigne l'article de l'expansion ci-dessous :

Article de L'Expansion, octobre 2007.

Selon l'association de défense des consommateurs, les prix en vigueur dans les grandes agglomérations demeurent en effet « très abusifs ». Et ce parce que les opérateurs s'y octroient des marges colossales : presque 59% pour le Sédif, le syndicat des eaux d'Ile-de-France, 56% sur la presqu'île de Gennevilliers (système privé pour la distribution et en régie pour l'assainissement) ou encore 55% à Marseille où Veolia et Suez s'y partagent le marché. Ailleurs, les marges entre prix facturés et coût de revient sont moins indécentes mais restent conséquentes : elles oscillent entre 40 et 50% pour Lyon, Toulouse, Montpellier (toutes trois sous gestion privée) et Reims (gestion municipale), puis entre 30 et 40% à Bordeaux, Nice (toutes deux privatisées), Paris (système mixte) et Strasbourg (formule municipale) et enfin entre 25 et 30% à Angers, Nantes (gestion municipale), Lille et Nancy (privées). A cela, la FP2E, la fédération professionnelle du secteur, rétorque que le prix de l'eau en France est de 10% inférieur à la moyenne européenne et que le rapport moyen entre chiffre d'affaires et profits n'est que de 7%.



Les marges entre prix facturés et coûts de revient ne conviennent plus

Au sein du Grand Lyon, la question du prix de l'eau est récurrente depuis une dizaine d'années. Déjà au cours des mandats de Raymond Barre, en 1996, une négociation a conduit à une baisse du prix de 7,6 centimes par mètre cube³⁶. Ensuite, en 2003, sous le 1^{er} mandat de Gérard Collomb, la baisse a atteint plus de 9 centimes peu après son élection.

En 2007, lors de la dernière révision quinquennale, la Communauté Urbaine et les fermiers (Veolia et la SDEI), ne réussissent pas à trouver un accord pour réviser le contrat d'affermage signé 21 ans plus tôt. Pour la première fois, une procédure de médiation est mise en place pour réviser le contrat de production et de distribution d'eau potable.

La séance du Conseil Communautaire du 12 novembre 2007 clôt plusieurs mois de négociations et de médiation menée par les vices-présidents **Patrick Laurent, Mireille Elmalan et Gérard Claisse**.

Gérard Claisse, Vice-Président du Grand Lyon rapporteur du dossier, rappelle les différents points qui font l'objet de la médiation et les résultats obtenus.

« - la durée de trente ans du contrat est excessive (la loi a rétabli des durées plus cohérentes, 12 ans) ;

- le prix de l'eau est trop élevé : le 2^{ème} prix le plus élevé de France après Toulon ;

- la rentabilité est excessive, autour de 20 % pour Véolia et SDEI.

Des objectifs ont alors été fixés pour la négociation, il s'agissait :

- d'obtenir un plus juste prix ;

- d'obtenir un prix unique de l'eau pour tous les usagers bien qu'il y ait deux fermiers ;

- d'arriver à une décision qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2008. »

Malgré le processus de révision mis en place, qui s'est appuyé sur un audit financier et des négociations de quatre mois, un désaccord de fond s'est révélé entre les parties.

*Dès lors une procédure de médiation a été mise en route avec deux **commissions tripartites**³⁷ (une pour Véolia, l'autre pour SDEI) ainsi qu'une audition des associations de la Commission Consultative des Services Publics Locaux. »*

In fine, cette démarche a permis d'obtenir :

- une baisse de 16 % de la part « eau potable » du prix de l'eau³⁸ et, une baisse de la rentabilité de 20% à 8% pour Véolia et pour la SDEI de 13% à 8,9%.³⁹

- Un nouvel indice d'indexation du prix de l'eau qui fera évoluer le prix de 1,8% par an.

Lors de la séance du 12 novembre 2007, Gérard Collomb, président de la communauté urbaine souligne que *« le travail a abouti à une décision jamais vue jusqu'à présent. C'est vrai que nous sommes dans un contrat signé en 1986, un contrat de 30 ans qui avait vu de nombreuses clauses de revoyure ; en particulier, je rappelle que la*

³⁶ Dont 4,6 centimes d'euros à charge des fermiers et 3 centimes d'euros à charge de la collectivité.

³⁷ Prévu à l'article 26 bis des deux traités d'affermages, ces commissions sont chargées de procéder elles-mêmes à la révision des tarifs à défaut d'accord entre les parties. Elles étaient composées de 3 membres : un représentant du fermier, un représentant de la collectivité, un troisième membre désigné d'un commun accord entre les deux précédents.

³⁸ Les négociations ont permis d'obtenir une réduction du prix de l'eau de 0,285 €/m³ pour tous les usagers, hors prix de gros, soit moins 16% sur la facture type et une économie annuelle de 36€ TTC. Ce nouveau tarif est applicable à compter du 1^{er} janvier 2008. D'autre part, un nouveau coefficient contractuel d'évolution du prix, plus favorable à l'utilisateur, a été fixé.

³⁹ Les nouveaux modes de calcul ont abouti à des modifications des tarifs qui vont se ressentir en 2008. Ainsi le prix du m³ d'eau passe de 1,24469 € en 2006 à 1,2725 en 2007 pour être à 1,0317 en 2008. Par contre l'abonnement pour un compteur de 15 mm passera de 29,88 € en 2006 à 30,50 € en 2007, puis 31,55 € en 2008.



première clause, en 1992, s'était terminée par une stagnation du prix de l'eau alors que pourtant, déjà, on commençait à voir les premiers effets du coefficient d'indexation. »

La démarche a fait l'unanimité au sein des groupes politiques. Une grande satisfaction a été partagée avec une volonté d'aller plus loin exprimée par les Verts et l'UMP. Pour eux :

« la rédaction du rapport tend à faire croire que les élus communautaires sont liés par la conclusion de la commission. ... Les demandes du Grand Lyon étaient particulièrement logiques : la reprise par la collectivité de la dette, le retour des excédents constitués au titre des charges de renouvellement, la diminution de l'abonnement de 30 %, la suppression de la dégressivité, la clause de modération du coefficient K. Seul le premier objectif est réellement réalisé dans le rapport ». Les Verts. M. E. tête.

« En 1992 et 2001, la majorité en place n'a pas repris suffisamment les contrats signés en 1986 puis 1989 pour en atténuer les effets ». UMP, M Jeannot.

Pour le groupe GAEC⁴⁰, Mme Mermoud a précisé à son tour que « cela ramène le prix de l'eau dans la moyenne des villes françaises. » Elle ajoute que « les effets des mécanismes en place dans les contrats de délégation de service public nous interpellent plus que jamais sur un retour en régie de cette activité à l'échéance du contrat... Les nécessaires décisions en la matière constitueront à l'évidence, un des dossiers importants du prochain mandat ».

Extrait du débat, séance 12 novembre 2007

Après 2007, poursuivre le débat de fond ?

Comme le souligne C. Rostaing⁴¹, la question du prix ne peut être considérée de manière isolée. D'autres sujets sont en jeu. La question du prix de l'eau est reliée directement à la question « du renouvellement du réseau à moyen terme. Estimé à 2 milliards d'euros pour 3700 km, quelle part est-on prêt à mettre dans le renouvellement du réseau ? Quel effort l'utilisateur est-il prêt à faire pour pérenniser un système d'alimentation au service des générations futures ? »

D'autres questions se posent pour les décennies à venir concernant :

- l'efficacité du service au regard du mode de gestion choisi,
- l'évolution d'une situation oligopolistique,
- la gouvernance de l'eau et la démocratisation du débat,
- l'approfondissement de la question même de l'harmonisation des régimes au sein du Grand Lyon ou comment passer d'une approche territoriale à une approche plus fonctionnelle ?

⁴⁰ Groupe Alternatives Ecologiques Citoyennes

⁴¹ Idem.



VI - Les questions pour l'avenir

Les traités d'affermage conclus en 1986 arrivent en 2016.

A la différence des précédentes révisions des contrats de gestion de l'eau, il semble qu'une réflexion prospective peut être menée dans un climat plus serein. Le contexte administratif est plus favorable parce que les contrats d'affermage arrivent à échéance. Le contexte financier est moins tendu car les principaux investissements ont été réalisés dans l'agglomération. Enfin, la situation sanitaire est stable et les principales mesures pour faire face aux risques environnementaux ont été prises.

Pour rappel, depuis 1850, ce sont souvent des situations de crise qui ont fait évoluer les modes de gestion et le système d'alimentation en eau potable. Parmi les périodes clés, on peut citer :

- **entre 1853 et 1900 : la recherche de relations contractuelles équitables mais aussi les difficultés techniques pour produire l'eau conduisent 9 communes du Grand Lyon, dont la ville de Lyon, à rompre leur contrat d'affermage,**
- **en 1928, la terrible épidémie de fièvre typhoïde dans la banlieue lyonnaise concentre les préoccupations sur la recherche de nouveaux moyens de désinfection de l'eau,**
- **en 1962, la sécheresse conduit les communes en régie à faire appel à la Compagnie Générale des Eaux pour un appoint de 100 000 m³. Cela conduit aussi le maire Louis Pradel à demander en 1966 à René-François Girard d'élaborer le plan de l'an 2000.**

Aujourd'hui, et suite à la dernière révision quinquennale de 2007, le contexte semble plus propice à la réflexion.

Plusieurs questions pourront être posées : quelle forme va prendre la gestion de l'eau en 2016 ? Quels choix la collectivité fera-t-elle ? Poursuivre l'affermage ? Revenir à la régie comme le font d'autres collectivités ? D'autres solutions sont-elles envisageables ? Que vont souhaiter les communes pour leur avenir en terme de gestion de l'eau ? Quel cahier des charges élaborer ? et comment l'élaborer ? Quel débat et comment instaurer un débat autour de ces questions ?

Au-delà de la régie et de l'affermage : d'autres solutions ?

En 2016, la question du choix du mode de gestion du service public de l'eau va de nouveau être posée aux élus du Grand Lyon.

Ces dernières années, d'autres collectivités françaises ont remis à plat leurs situations contractuelles. Nombre d'entre elles cherchent d'autres modes de gestion que la délégation, invoquant essentiellement deux raisons pour expliquer leur choix :

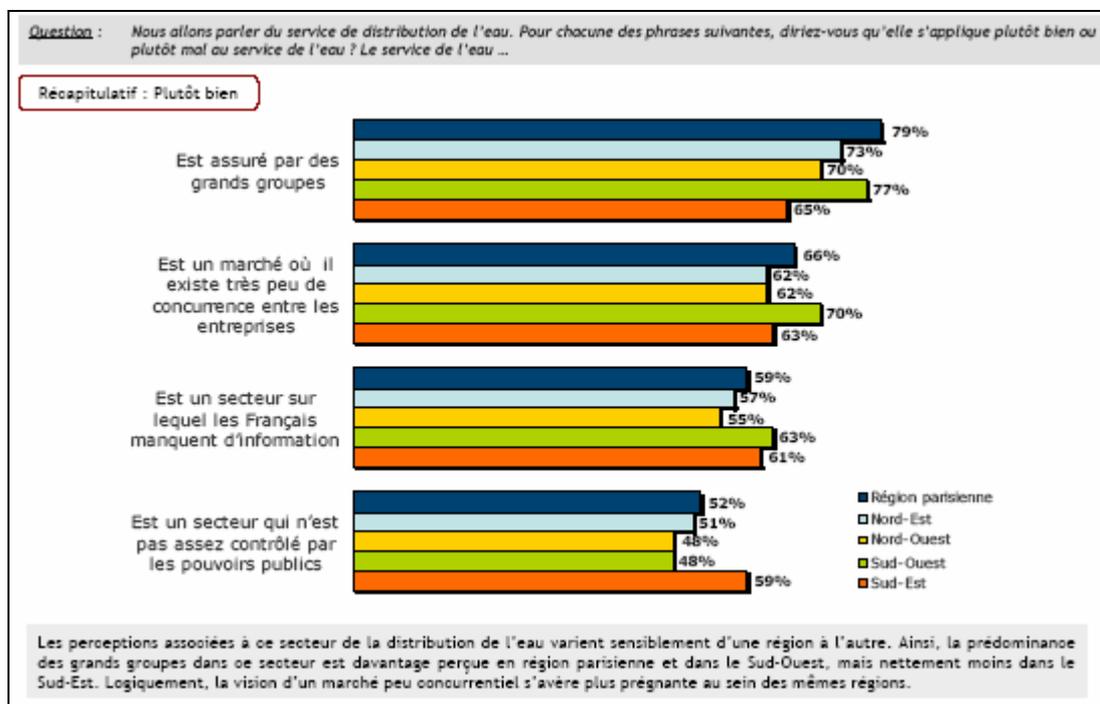
- **des marges excessives entre prix facturés et coûts de revient de l'eau (voir situation en 2007 au Grand Lyon) ;**
- **un manque de concurrence entre les fermiers. La concurrence a pour effet de faire baisser les prix. Mais dans le marché de l'eau, peut-elle être effective tant les compétences demandées sont pointues et le service exigeant ? Les concessionnaires potentiels sont donc peu nombreux.**

Les statistiques du Ministère de l'Industrie en 2000 sur la concentration par secteurs d'activités montre que ce secteur est l'un des plus concentrés de l'industrie française. En



effet, trois entreprises représentent 75 % du marché (Vivendi, Suez-Lyonnaise et la Saur).

Un sondage de l'IFOP, réalisé en janvier 2008 sur « l'image et la perception du marché de la distribution de l'eau en France » donne des indications à ce sujet⁴² :



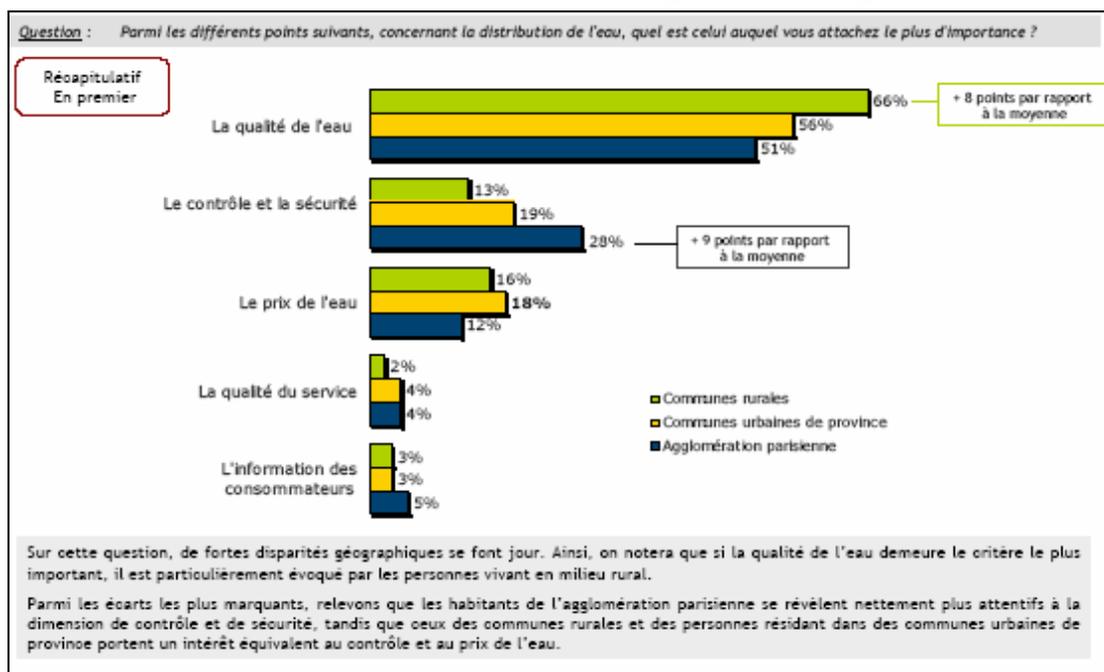
⁴² Sondage réalisé à la demande de la Fédération des Distributeurs d'eau Indépendants. Janvier 2008.

http://www.fdei.fr/iso_album/sondage_ifop_pou_fdei-6fevrier_08.pdf

Fortes de ces enseignements, les PME réunies au sein de la Fédération des Distributeurs d'Eau Indépendants (FDEI) ont décidé de prendre les devants en faisant des propositions pour que se développe une véritable concurrence. Les membres de la FDEI sont : Agur (Pyrénées-Atlantiques), Alteau (Auvergne, Rhône-Alpes), Cholton (Loire), Lagun (Pyrénées-Atlantiques), Miane et Vinatier (Corrèze), Midali (Isère), Satég (Hautes Pyrénées), SPI Environnement (Région parisienne), STGS (Manche), Ternois (Eure-et-Loir).

Elles demandent au gouvernement que 3 mesures soient prises :

1. Réserver aux PME les contrats inférieurs à 8 000 abonnés, jusqu'à atteindre un quota national de 23%, sous réserve que le montant de l'offre ne soit pas supérieur au prix du service en cours, et qu'il y ait des PME spécialisées participantes à la consultation.
2. Pour les contrats supérieurs à 8 000 abonnés, dédommager les frais d'études des PME dont les offres ne seraient pas retenues à hauteur de 10 000 € afin de les encourager à favoriser le jeu de la concurrence. Cette indemnité pourrait être versée seulement dans le cas où la négociation aurait permis une économie supérieure à ce montant.
3. Empêcher le dumping des grands groupes lors du renouvellement des contrats des PME, en refusant des offres qui seraient 20% en dessous des charges actuelles du service.



➤ **Certaines agglomérations ont changé de mode de gestion au moment du renouvellement de leur contrat :**

• **Paris**

Depuis 2009, la ville de Paris a choisi de réorganiser son service municipal de l'eau autour d'un opérateur public unique, la société d'économie mixte *Eau de Paris*. Plusieurs arguments sont avancés qui expliquent ce choix ⁴³ :

- Mettre fin à l'éclatement des compétences. En effet, la ville a déjà créé en 1987 une SEM pour assurer la production et le transport de l'eau par un contrat de concession.
- Ce choix a pour but de permettre à l'utilisateur de mieux identifier qui a la responsabilité du service et à qui il peut s'adresser au quotidien.
- Enfin, il s'agit de mieux maîtriser les coûts économiques de l'ensemble des activités, en optimisant l'organisation et les conditions d'intervention sur l'ensemble du système.
- En outre, la ville indique que tous les personnels ont vocation à venir exercer leur métier au sein de la future régie.

• **Grenoble**

Depuis 2000, la gestion du service d'eau de Grenoble a été confiée à une régie à personnalité morale et à autonomie financière. Ce changement correspond à une volonté politique de s'impliquer dans la gestion du service de l'eau et s'est traduit par une baisse du prix de l'eau, sans toutefois porter atteinte aux investissements. La régie grenobloise a aussi développé un partenariat avec les représentants des usagers, entamé une démarche de certification et axé son action sur la préservation de la ressource, à travers une forte implication dans le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage).

• **Nantes**

A Nantes, le découpage est différent : il y a une mixité des modes de gestion, à savoir qu'une partie est gérée en régie (depuis 1894, avec deux tiers des habitants couverts), l'autre étant confiée à deux opérateurs privés. La communauté urbaine, autorité organisatrice, a œuvré pour harmoniser les prix et les services. Une charte qualité, mise en œuvre dès 2005, fixe des engagements à respecter par les trois opérateurs gérant la

⁴³ Document d'information. *Réforme du service public de l'eau*. Ed. oct. 2008.



distribution et l'exploitation du réseau. Pour Raymond Lannuzel, vice-président de Nantes Métropole chargé de l'eau potable et de l'assainissement, *"il ne faut pas schématiser en disant que tout est parfait du côté de la régie et que tout est noir du côté des opérateurs"⁴⁴*. L'agglomération nantaise a ainsi mis en place un système basé sur la coexistence des opérateurs publics et privés et, surtout, un dialogue permanent avec ceux-ci.

En ce qui concerne le Grand Lyon, cette question est au travail, comme l'indique **Denis Hodeau**, directeur de l'eau et de l'assainissement du Grand Lyon : *« Nous travaillons autant que possible à l'amélioration de ces contrats et préparons les choses pour que le moment venu, l'exécutif communautaire puisse choisir le meilleur mode de gestion en toute connaissance de cause. »⁴⁵*

De même, Christophe Rostaing⁴⁶ précise que *« la question est en cours de réflexion, sans visibilité particulière... Il s'agit d'abord de savoir comment cerner les besoins pour que le service évolue dans le bon sens. Aujourd'hui, la collectivité serait en mesure de reprendre la maîtrise d'œuvre pour un certain nombre de points. Par ailleurs, si les raisons historiques expliquaient que la délégation de service publique était faite en 1986 auprès de deux fermiers différents (CGE, SDEI), la question de maintenir deux types de contrats différents en 2016 fera sans doute partie du débat.*

Aujourd'hui pour le Grand Lyon, le choix est-il binaire ? S'agit-il de « repasser en tout régie » ou de « tout déléguer » ? Un régime mixte serait-il intéressant financièrement et/ou techniquement ? Cela aboutirait-il à l'optimisation de la performance du service, des coûts de revient ?

L'un des principaux enjeux pour la collectivité n'est-il pas de se repositionner en tant qu'autorité organisatrice du service, en situation de définir pleinement la stratégie de développement du service public de l'eau et de fixer le prix de l'eau ?

Organiser le débat, aborder les questions de fond

Comme cela a été précisé en introduction de cette partie, le contexte actuel est plutôt favorable pour qu'un débat de fond s'instaure.

> Sur les usages

- Au-delà des modes de gestion, ce sont les questions autour de l'usage de l'eau par les usagers qui sont en jeu. Quels vont être les besoins des usagers dans les prochaines décennies ? Souhaite-t-on une eau potable pour tous les usages comme c'est le cas aujourd'hui ? Quelles sont les contraintes et les leviers pour faire tel ou tel choix ? Si l'eau est abondante à Lyon, quelles sont les motivations pour économiser l'eau ?

> Sur le prix

- L'utilisateur peut-il réinterroger les marges bénéficiaires des fermiers et contribuer à la définition d'une marge acceptable pour tous les acteurs concernés ?

> Sur la qualité du service

- Quels objectifs la collectivité va-t-elle se fixer pour rendre le service public de l'eau ? Quelle qualité du service souhaite-t-on ? Quel niveau de sécurisation des installations ? Quels investissements pour quel rythme de renouvellement du réseau ?

⁴⁴ Actes du séminaire de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) sur les régies d'eau et d'assainissement. Février 2009.

⁴⁵ Interview. www.millenaire3.com

⁴⁶ De l'unité stratégie et développement durable de la Direction de l'eau du Grand Lyon



> Sur le cadre contractuel

- En cas de mise en concurrence, quel sera le niveau de détail du cahier des charges (sachant que c'est souvent ce point qui au cours des dernières décennies a souvent généré des difficultés entre la collectivité et les fermiers) ?
- A ce jour, la répartition des modes de gestion entre les communes du Grand Lyon s'est faite de manière progressive au gré de l'évolution historique et des offres de contrat qui se sont succédées notamment de 1853 à 1986. Ce mouvement a abouti à ce que la Lyonnaise des Eaux se charge des communes du Nord et au Sud de l'agglomération, et la Compagnie Générale des Eaux, du centre. Cette répartition est-elle logique ? Quel nouveau sens donner à cette répartition territoriale ?

L'arrivée à échéance du contrat d'affermage ne nécessiterait-elle pas un débat plus large et prospectif ? Les choix stratégiques ne pourraient-ils pas être plus participatifs comme c'est le cas en matière d'urbanisme, de développement durable... ?

Comme le précise Christophe Rostaing, de l'Unité Stratégie et Développement Durable de la Direction de l'Eau du Grand Lyon, *«actuellement, l'eau ne fait pas débat dans l'agglomération car le service est dû et les usagers ont de l'eau potable et de qualité. Sauf à discuter sur le prix, il n'y a pas de revendications particulières et de personnes pour les défendre»*. Et par ailleurs, la part des dépenses liées à l'eau reste peu élevée, comparée à d'autres services comme ceux des transports ou de la téléphonie mobile.

Traditionnellement prises en compte par les acteurs directement concernés, ces questions sont abordées par les associations de consommateurs depuis quelques années et au sein d'instances telle que la Commission Consultative des Services Publics Locaux. Mais cela semble insuffisant car, selon le sondage Ifop réalisé en 2008 et cité plus haut, **les Français semblent demandeurs d'informations sur le sujet : 59 % d'entre eux estiment que le service de l'eau est un secteur sur lequel ils manquent d'information.**

Toute la question est de savoir comment le débat public sur les modes de gestion de l'eau pourra être mené dans l'agglomération lyonnaise alors que ce sujet a surtout réuni depuis des décennies des élus, des ingénieurs, des techniciens et les détenteurs de capitaux privés.

Pourtant, depuis 2003, le Grand Lyon dispose d'outils de démocratie participative⁴⁷ mis en place dans d'autres domaines de compétences. Pourraient-ils servir à la réflexion sur le renouvellement des contrats de services publics de l'eau ?

Quels sont les risques à découvrir les besoins exprimés par les usagers ? Comment le politique pourrait-il s'en saisir ? Quelles nouvelles opportunités cela pourrait-il générer au niveau des orientations prises par le service de l'eau ? De son organisation ? Des actions menées auprès des utilisateurs de la ressource et notamment les agriculteurs, les industriels ?

Autant de sujets sur lesquels les acteurs devront se pencher dans les neuf prochaines années...

⁴⁷ Dans le cadre de la démocratie participative, le Grand Lyon cherche à développer une culture, une pratique de la concertation au-delà de son cadre légal et obligatoire afin d'améliorer l'écoute et la prise en compte des avis des citoyens.

Signe fort de cette implication pour un dialogue renforcé avec les citoyens, le Grand Lyon a adopté une Charte de la participation citoyenne.

Votée le 19 mai 2003 par le Conseil de communauté et signée le 11 juillet 2003, lors de la séance plénière du Conseil de développement, elle précise les orientations et les engagements en matière de concertation et de valorisation de la participation citoyenne.

Elle est téléchargeable sur le site www.grandlyon.org



Annexes

UFC-Que choisir s'attaque au scandale de l'eau chère

Pour l'association de défense des consommateurs, la surfacturation est monnaie courante en France. Bon nombre de syndicats des eaux s'octroient des marges de plus de 50%. Veolia et Suez sont stigmatisés pour leurs « bénéfices faramineux ».

Nouvelle croisade grand public pour l'UFC-Que Choisir : les tarifs prohibitifs de l'eau en France dans une vingtaine de sites. C'est même là sa deuxième vague sur le sujet après sa précédente de 2006 qui portait, elle, sur une dizaine de syndicats des eaux. Selon l'association de défense des consommateurs, les prix en vigueur dans les grandes agglomérations demeurent en effet « très abusifs ». Et ce parce que les opérateurs s'y octroient des marges colossales : presque 59% pour le Sedif, le syndicat des eaux d'Ile-de-France, 56% sur la presqu'île de Gennevilliers (système privé pour la distribution et en régie pour l'assainissement) ou encore 55% à Marseille où Veolia et Suez s'y partagent le marché. Ailleurs, les marges entre prix facturés et coût de revient sont moins indécentes mais restent conséquentes : elles oscillent entre 40 et 50% pour Lyon, Toulouse, Montpellier (toutes trois sous gestion privée) et Reims (gestion municipale), puis entre 30 et 40% à Bordeaux, Nice (toutes deux privatisées), Paris (système mixte) et Strasbourg (formule municipale) et enfin entre 25 et 30% à Angers, Nantes (gestion municipale), Lille et Nancy (privées). A cela, la FP2E, la fédération professionnelle du secteur, rétorque que le prix de l'eau en France est de 10% inférieur à la moyenne européenne et que le rapport moyen entre chiffre d'affaires et profits n'est que de 7%.

Dans cet océan de surfacturation émerge toutefois une poignée de cités vertueuses qui, selon l'UFC, pratiquent des marges comprises entre 10 et 15% : Chambéry, Clermont-Ferrand, Annecy ou Grenoble, toutes administrées en régie municipale. « En deçà de 20%, on est clairement dans une grille tarifaire raisonnable, souligne pour L'Expansion.com, Daniel Bideau, administrateur-trésorier de l'UFC et surtout responsable en interne du dossier de l'eau. Il n'y a pas de fatalité en la matière : les grandes agglomérations ne sont pas forcément les plus chères, à l'image de Grenoble. Seulement, bon nombre d'entre elles profitent de leur rente de situation : c'est-à-dire qu'elles peuvent se permettre d'afficher un prix de l'eau dans la moyenne nationale parce que leurs investissements (entretien, exploitation) sont minimes. En effet, la concentration d'habitants dans un espace relativement limité signifie moins de linéaires de tuyaux. Et donc moins de frais. Ce qui du coup leur garantit malgré tout des taux de marge nette démentiels ».

D'un point de vue industriel, deux groupes sont épinglés pour leurs « bénéfices faramineux » : Veolia Environnement et Suez. Soit les deux mastodontes du traitement de l'eau dans l'Hexagone. « Ils sont deux, ils sont seuls, note Daniel Bideau. Sans parler de Yalta de l'eau, on peut quand même affirmer qu'ils dominent outrageusement le marché national ». Pour contrer leur suprématie, l'UFC-Que Choisir préconise aux élus locaux de brandir la menace d'un retour en régie publique lors de la renégociation des contrats, et même de mettre celle-ci à exécution si les Veolia et autres Suez ne rognent pas sur leurs marges. Ce qui a priori devrait régénérer la concurrence. « Economiquement, c'est vrai, les collectivités n'ont pas directement intérêt à récupérer un dossier, dont elles se sont souvent délestées avec empressement dans les années quatre-vingt au terme de contrats parfois léonins. En revanche, politiquement, il est souhaitable de reprendre la main ne serait-ce que pour que le citoyen-consommateur ait une idée des prix justes. Ce qui n'est jamais négligeable à quelques mois des élections municipales... »



L'enquête sur le prix de l'eau publiée le 29 octobre 2007 par UFC-Que choisir a fait réagir les professionnels de l'eau

Réunis au sein de la FP2E – la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau. Ceux-ci contestent vigoureusement "une étude biaisée et orientée, qui ne prend pas en considération plusieurs données fondamentales de l'économie de ces contrats". Parmi eux, Marc Reneaume, ingénieur de formation, directeur général adjoint de Veolia Eau (numéro un mondial) en charge de la France, a bien voulu répondre en exclusivité aux questions du "Moniteur".

Comment réagissez-vous à l'enquête d'UFC-Que choisir ?

Tout d'abord, nous récusons le qualificatif d'"étude" en ce qui concerne ce document contestable. Le magazine se base sur un modèle, mais refuse d'en dévoiler les auteurs. Et le droit de réponse que nous avons déjà demandé il y a 18 mois ne nous a pas été accordé. Or, le modèle utilisé contient un bon nombre d'inepties. Il procède à une déduction automatique du prix de l'eau, principalement à partir du linéaire de réseaux et il en déduit un prix et une marge virtuels. Par ailleurs, il divise la masse salariale par deux ! Comme s'il était possible d'établir un prix aussi arbitrairement, et comme si le prix pouvait être le même partout, quelles que soient les difficultés d'exploitation locales !

J'ajoute que la comparaison à laquelle la FP2E a procédé de son côté avec des villes européennes nous conforte dans notre réponse. Si l'on adoptait le modèle UFC à Copenhague par exemple, on obtiendrait une marge bénéficiaire de... 70%. Ce n'est plus un "Jackpot", c'est tout simplement aberrant !

Par ailleurs, cette prétendue "étude" fait apparaître des marges bénéficiaires même pour les régies, alors que le Code général des collectivités territoriales les interdit formellement. Je tiens à rappeler que dans sa première "étude" il y a 18 mois, le magazine avait oublié que l'exploitation des réseaux d'eau pouvait être effectuée, soit en régie, soit en délégation de service public... Dans cette deuxième enquête, l'omission est atténuée, mais c'est pour mieux jeter l'opprobre sur les délégations de service public. Or, quand on discrédite un métier de manière aussi générale, il y a nécessairement des conséquences et elles peuvent être sérieuses. Cela en a, tout d'abord, sur nos collaborateurs, mais aussi sur les élus qui ont autre chose à faire que d'entrer dans une telle polémique. Cela est d'autant plus injuste que, selon le dernier baromètre TNS Sofres (2007), 93% des Français déclarent apprécier ce service public.

Pour ce qui est de la transparence du secteur, je rappellerai simplement que les rapports annuels des collectivités sont pour la plupart en ligne sur Internet, que l'exécutif local est tenu de présenter un exposé annuel à l'assemblée délibérante, que les comptes enfin, sont soumis au contrôle strict des chambres régionales des comptes et audités régulièrement par des experts indépendants. Pour résumer, on peut dire que cette publication, à quelques mois d'une échéance électorale et à la veille du congrès des maires n'est sûrement pas fortuite ; il s'agit selon moi, très clairement, d'une volonté de nuire.

Le Grand Lyon a autorisé, le 12 novembre dernier, son président à signer des avenants qui vont permettre une baisse du prix de l'eau pouvant atteindre 16% (1). Cela ne donne-t-il pas raison à vos détracteurs ?

Non, pas du tout ! La signature qui est intervenue est le fruit d'un an de négociation dans le cadre de la



révision quinquennale prévue par le contrat. Cela n'a donc rien à voir avec l'article publié par UFC-Que choisir. Le processus prévu dans le contrat initial a débuté en février 2006. On ne s'est pas mis d'accord tout de suite, car nous considérons que les prétentions initiales du délégant étaient un peu excessives.

Le Grand Lyon a mis sur pied un collège d'experts animé par le Président Chabanol, conseiller d'Etat, président de la Cour administrative d'appel de Lyon. Le rapport a été rendu il y a quelques semaines. Au vu de ses conclusions, le Grand Lyon a souhaité que le rapport soit adopté tel quel. Nous avons alors dit que nous étions prêts et que nous acceptions le pari. Voilà comment a été négociée la part de marge que nous étions prêts à redistribuer à notre délégant. C'est un dispositif on ne peut plus clair et transparent. Tous les chiffres sont sur la table, et les deux parties se partagent la marge dégagée par le contrat, grâce aux efforts de nos collaborateurs, en association avec les services de la collectivité, pour optimiser la gestion de l'eau localement. En l'espèce, la collectivité s'attribue 2/3 de la marge et nous 1/3. Dans la période qui précédait cet accord, notre marge était montée ponctuellement jusqu'à 22%, cela étant dû à une bonne gestion du contrat ; il était donc naturel de renégocier dans le cadre prévu dès l'origine par la DSP. Mais en valeur cumulée actualisée, notre marge sur toute la durée du contrat du Grand Lyon s'établit à environ 8%, ce qui est tout à fait dans la norme. On est loin des données fantaisistes avancées par UFC-Que choisir !

L'évolution du prix de l'eau, telle que vous la décrivez, peut-elle avoir une influence sur la masse et le rythme des travaux sur les réseaux d'eau ?

Dans le cas de Lyon, la réponse est très clairement négative. En l'espèce, il existe deux types de renouvellements, auxquels sont affectés deux comptes distincts : un compte pour la collectivité et un compte pour le délégataire. Compte tenu du caractère bénéficiaire de l'exploitation du réseau, la répartition de la marge, telle qu'elle a été arrêtée d'un commun accord, n'affecte absolument pas la masse ou le rythme des travaux nécessaires. Ailleurs, le rythme ou la masse des travaux peut être influencée, soit à la hausse si les parties décident d'affecter une partie de leur marge à de nouveaux investissements, soit à la baisse dans le cas contraire. Mais quoiqu'il en soit, les collectivités locales n'ont généralement pas intérêt à trop limiter le montant des investissements consentis dans ce domaine sensible. De telles renégociations, qui font partie de la vie normale des contrats, n'ont donc pas en principe d'influence sur la masse et le rythme des travaux réalisés qui demeurent sous contrôle public. De manière générale, dans une délégation de service public, on peut dire que nos marges de demain seront nos rabais d'après-demain, le tout sous le contrôle de l'autorité délégante et des autorités de contrôle. C'est précisément le cercle vertueux de la délégation de Service Public.

Propos recueillis par Cyrille Emery

(1) : voir "Le Moniteur" n°5425 du 16 novembre 2007, p. 90

Voir aussi :

- Revue "Contrats publics", n°71, novembre 2007, dossier "Vers une gestion plus limpide de l'eau".
- Les données de l'enquête Que choisir publiée le 29 octobre 2007.
- Le communiqué de presse de la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) en date du 19 novembre 2007.



Le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, rappelle que le juste prix de l'eau ne peut être uniforme partout en France

Celui-ci est en effet lié à des caractéristiques locales telles que la qualité de l'eau prélevée, la densité des populations ou le niveau de service proposé à l'utilisateur. L'absence de données homogènes accroît le risque d'interprétations divergentes des chiffres bruts.

Le ministère rappelle l'objectif que s'est fixé le Gouvernement de progresser sur la voie de la transparence du coût des services publics d'eau et d'assainissement. Il faut que l'abonné puisse comprendre les déterminants de l'évolution de la facture qu'il acquitte, qu'il s'agisse des investissements réalisés pour améliorer la qualité du service ou de la productivité du service rendu en tant que tel. Des indicateurs doivent désormais permettre de rendre compte chaque année de ces divers aspects, qui sont loin de se réduire à la simple évolution nominale du prix de l'eau puisqu'ils intègrent également la mesure du rendement des réseaux et la conformité du traitement des eaux usées.

Ces indicateurs ont été définis par décret du 2 mai 2007. Leur suivi a été confié à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), créé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. Cet office doit notamment mettre en œuvre l'observatoire national du prix, de la qualité et de la performance des services d'eau et d'assainissement, autour duquel le ministère réunira tous les acteurs concernés dès le premier trimestre 2008.

Pour compléter ce dispositif, les agences de l'eau mettront en place au cours de leur programme 2007-2012 un observatoire des coûts par bassin hydrographique.

Le comité national de l'eau, instance de concertation des acteurs de l'eau où siègent associations de consommateurs et entreprises, rendra par ailleurs un avis sur l'exploitation de ces données afin d'orienter les avancées nécessaires à la transparence et la compréhension du prix de l'eau.

Cette discussion permettra de conduire le débat ouvert et transparent sur la performance du service public que chacun appelle de ses vœux. Cela commence par des données incontestables et semble indispensable à l'heure où la nécessité d'investissements massifs se fait jour.



Le Règlement du Service de l'Eau de la Communauté Urbaine de Lyon

VOUS ETES SUR L'UNE DES COMMUNES

SUIVANTES : Bron, Caluire-et-Cuire, Champagne-au-Mont-d'Or, Charbonnières-les-Bains, Chassieu, Collonges-au-Mont-d'Or, Craponne, Dardilly, Décines Charpieu, Ecully, Fontaines-sur-Saône, Francheville, Irigny, Jonage, La Mulatière, Lyon, Limonest, Meyzieu, Oullins, Pierre-Bénite, Rillieux-la-Pape (partie de la commune correspondant à l'ex Crépieux-la-Pape), Rochetaillée-sur-Saône, Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, Saint-Didier-au-Mont-d'Or, Saint-Fons, Sainte-Foy-les-Lyon, Saint-Genis-Laval, Saint-Genis-les-Ollières, Tassin-la-Demi-Lune, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Vernaison, Villeurbanne.

**VOTRE DISTRIBUTEUR D'EAU EST LA
COMPAGNIE GÉNÉRALE DES EAUX**



VOUS ETES SUR L'UNE DES COMMUNES SUIVANTES :

Albigny, Cailoux-sur-Fontaines, Corbas, Couzon, Curis, Feyzin, Fleurieu, Fontaines-Saint-Martin, Genay, Mions, Montanay, Neuville-sur-Saône, Poleymieux, Rillieux-la-Pape (sauf la partie de la commune correspondant à l'ex Crépieux-la-Pape), Saint-Priest, Saint-Romain au Mont d'Or, Sathonay Camp, Sathonay Village, Saint-Germain-au-Mont-d'Or

VOTRE DISTRIBUTEUR D'EAU EST LA SDEI



LES MOTS POUR SE COMPRENDRE

Vous

désigne l'usager, c'est-à-dire toute personne, physique ou morale, titulaire du contrat d'abonnement au Service de l'Eau ou utilisateur du Service de l'Eau.

Ce peut être : le propriétaire, le locataire, l'occupant de bonne foi, le gestionnaire d'immeuble, une entreprise de travaux publics ou de plomberie, etc.

La Communauté Urbaine

désigne la Collectivité en charge du Service de l'Eau.

Le Distributeur d'Eau

désigne l'entreprise à qui la Communauté Urbaine a confié par traité d'affermage votre approvisionnement en eau potable par le réseau public dans les conditions du présent règlement du service.

Le Règlement de Service

désigne le document établi par la Communauté Urbaine et adopté par délibération du 16 décembre 2002;

il définit les obligations mutuelles du Distributeur d'Eau et de l'usager.

SOMMAIRE

1 LE SERVICE DE L'EAU	2	7-1 Le non-paiement des factures	8
1-1 La qualité de l'eau fournie	2	7-2 Les risques sanitaires et de sécurité	8
1-2 Les engagements du service	2	7-3 Le vol d'eau sur la voie publique	8
1-3 Les règles d'usage de l'eau et des installations	2	7-4 Les autres non-respects du règlement	8
1-4 Les interruptions du service	2	8 LES CONDITIONS D'APPLICATION ET DE MODIFICATION DU RÈGLEMENT	6
1-5 Les modifications et restrictions du service	2	ANNEXES	7
1-6 En cas d'incendie	2	Annexe 1 : Les tarifs	7
2 VOTRE CONTRAT	3	A-1-1 Les consommations et l'abonnement	7
2-1 La souscription du contrat	3	A-1-2 Les interventions du Distributeur d'Eau	7
2-2 Le transfert du contrat	3	Annexe 2 : Les installations provisoires	7
2-3 Durée et résiliation du contrat	3	Annexe 3 : La protection contre les retours d'eau	7
3 VOTRE FACTURE	3	Annexe 4 : Les branchements autres que particuliers.	7
3-1 La présentation de la facture	3	Annexe 5 : La mise en place de compteurs individuels dans un immeuble ou un lotissement	7
3-2 Les tarifs et leur actualisation	3	A-5-1 Les compteurs	7
3-3 Le relevé de votre consommation d'eau	3	A-5-2 Conditions requises pour la mise en place de compteurs individuels en immeuble ou lotissement neuf	7
3-4 Les modalités et délais de paiement	4	A-5-3 Immeubles existants	8
3-5 Les fuites sur votre installation	4	A-5-4 Entretien des installations en partie commune	8
4 LE BRANCHEMENT	4	A-5-5 Non-respect du règlement	8
4-1 La description	4	Annexe 6 : Le service incendie privé	8
4-2 La mise en place d'un branchement	4	A-6-1 Les conditions de mise en place d'un service incendie privé	8
4-3 L'installation et la mise en service	4	A-6-2 Les by-pass incendie existants	8
4-4 La suppression d'un branchement	4	Annexe 7 : Les redressements et liquidations judiciaires	8
4-5 Le paiement	4	A-7-1 Le redressement judiciaire	8
4-6 L'entretien	4	A-7-2 La liquidation judiciaire	8
4-7 La fermeture et l'ouverture	6		
5 LE COMPTEUR	5		
5-1 Les caractéristiques	5		
5-2 L'installation	5		
5-3 La vérification	5		
5-4 L'entretien et le renouvellement	5		
5-5 La dépose	5		
6 LES INSTALLATIONS PRIVÉES	5		
6-1 Les caractéristiques	5		
6-2 L'entretien et le renouvellement	8		
7 LE NON-RESPECT DU RÈGLEMENT	6		





Bibliographie :

Ouvrages

Eau à tous les étages – l'aventure de l'eau à domicile à travers l'histoire de la Compagnie Générale des Eaux. 1999. Autoédité.

Plan de l'an 2000 du service des eaux de Lyon. R-F-Girard. 1966. Agence Rhodanienne de Publicité et d'édition.

L'eau à Lyon et sa banlieue. 150 ans de présence de la CGE. Maurice Cotton. Mai 2005.

Etudes, rapports, thèses

Mode de gestion et efficacité de la distribution de l'eau en France. ATOM-Université Paris 1 et Groupe Réseaux-Université Paris Sud. Mai 2004. 165 pages.

Régimes d'exploitation, harmonisation des tarifs. Etude des situations actuelles. Mai 1971. Communauté Urbaine de Lyon. Secrétariat Général.

La Compagnie Générale des Eaux « 1852-1952, des débuts à la reconnaissance ». Par Alain Jacquot, Université Paris IV Sorbonne. Revue « Entreprise et Histoire », n° 30, sept. 2002.

Histoire des eaux publiques de Lyon. Robert Jonac 2005. Source : Robert Jonac (Véolia).

Schéma général d'alimentation en eau potable 2005/2020 Grand Lyon.

Etude comparative des recettes 1972 selon les modes de tarification des deux collectivités. Syndicat des Eaux du Nord Est de Lyon. Communauté Urbaine de Lyon. 25 mai 1972.

« *L'imprévision dans les concessions de service public. L'Evolution des faits et l'adaptation de la théorie depuis 1916* » Juris-classeur, Paris 1924.

Bilan d'activité du Grand Lyon, 1987, 1988, 1989, 1990, 2002, 2007

Les nouvelles formes d'intercommunalités en France, un atout pour la durabilité des services d'eau potables ? Cristelle Pezon, Sylvain Petitet. 29 mai 2004. www.cybergeu.eu

Rapport d'information n° 3081 sur le financement et la gestion de l'eau présenté à l'Assemblée Nationale le 22 mai 2001.

Sondages

Image et perception du marché de la distribution de l'eau. Ifop. Département Opinion Publique. Sondage réalisé pour la Fédération des Distributeurs d'eau indépendants. Janvier 2008.

Articles de presse, revues

« Remous à la COURLY. Vers la privatisation du service des eaux ». Juin 1986. Le Progrès.

Nouveau règlement type pour l'eau potable. La Gazette des Communes. 19 janv./1^{er} février 1981

« L'usine de pompage de la Courly a été construite pour faire face aux besoins de l'an 2000 ». Article : Le Progrès, 13 octobre 1978.



Les eaux de la Courly charrient de l'or .Libération, 22 septembre 1986. n°13.

Etat de siège. Manifestations autour des élus barricadés. Lyon Matin, 24 juin 1986
Eau : extension de l'affermage ou privatisation ? 180 000 abonnés sont concernés. Lyon Matin 24 juin 1986.
L'eau potable passe dans le privé. Le Progrès, 24 juin 1986.

"Le Moniteur" n°5425 du 16 novembre 2007, p. 90

Revue "Contrats publics", n°71, novembre 2007, dossier "Vers une gestion plus limpide de l'eau".

Le communiqué de presse de la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) en date du 19 novembre 2007.

UFC-Que choisir s'attaque au scandale de l'eau chère. L'expansion. 29 /10/2007.

Grand Lyon Magazine. N° 26. Nov. 2008. L'eau est fragile...prenons-en soin.

Rapport d'activités de la CCSP 2006/2007. Grand Lyon.

Interviews

Denis Hodeau, interview mai 2006 sur www.millenaire3.com, « les habitants nous reprochent souvent d'utiliser de l'eau potable pour le lavage des voies publiques ».

Autres

Séance publique du 6 mai 1971. N° 71-555 : Budget annexe du service des eaux pour l'exercice 1972 : nouveaux tarifs de vente de l'eau.

Séance publique du 23 juin 1986. N° 86-3164. Production et distribution de l'eau potable – Contrats d'affermage –Avenants d'extension – Secrétariat général – Cabinet.

Délibérations de la séance publique du 12 novembre 2007. N° 2007-4556. Révision quinquennale des traités d'affermage de la distribution d'eau potable avec les sociétés Véolia et SDEI.

Bulletin officiel de la Communauté Urbaine de Lyon. N° 70.162. Distribution de l'eau dans la banlieue de Lyon. Contrat d'affermage avec la CGE. Commission des finances et des eaux.

Réforme du service public de l'eau à Paris. Plaquette d'information. EAUDEPARIS. Oct. 2008. www.eaudeparis.fr