

LES SYNTHÈSES TECHNIQUES DE L'OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU

**Changement de mode de gestion
des services d'eau :
les transferts de personnels et
de moyens techniques
entre DSP et régie**

Benoit TURPIN

Janvier 2014



*Office
International
de l'Eau*

En partenariat avec des organismes d'enseignement supérieur, l'OIEau propose des états de l'art synthétiques sur différents sujets liés à l'eau. Ces synthèses sont rédigées par des élèves dans le cadre de leur cursus de formation.

Cette synthèse documentaire «**Changement de mode de gestion des services d'eau : les transferts de personnels et de moyens techniques entre DSP et régie**» a été effectuée par **Benoît TURPIN**, élève post-master (bac+6/7) d'AgroParisTech-ENGREF en voie d'approfondissement et mastère spécialisé « Gestion de l'eau » à Montpellier.

Le contenu de ce document n'engage la responsabilité que de son auteur, il ne reflète pas nécessairement les opinions ou la politique de l'OIEau.

Toute utilisation, diffusion, citation ou reproduction, en totalité ou en partie, de ce document ne peut se faire sans la mention expresse du rédacteur, de l'Etablissement d'origine et de l'OIEau.

**Changement de mode de gestion des services
d'eau : les transferts de personnels et de moyens
techniques entre DSP et régie**

Benoit TURPIN
turpinbenoit.run@gmail.com

janvier 2014

RESUME

Ce travail porte sur le transfert de compétences pour la gestion des services d'eau en France. Il présente les principaux éléments nécessaires à une bonne préparation du transfert, à la fois lors d'un retour en régie ou vers une délégation de service public. Une attention particulière est donnée au problème de gestion du personnel à transférer. Quelque soit le sens du changement, vers une régie ou vers une DSP, les points de vue de la structure publique et de l'entreprise privée sont analysés.

Mots-clés : Délégation de Service Public ; Régie ; Transfert de compétences ; Transfert de personnel

ABSTRACT

This synthesis concerns the management of water services in France. It aims to offer the main elements to consider for preparing and anticipating as well as possible the transfer of competences from private management to public management and vice versa. A focus will be made about the transfer of the employees and their integration in the new company (public or private). We will both, the public and on the private side on this article. In this way we will see which elements are important according to both points of view.

Key words : Private management ; Public management ; Transfer of competences ; Transfer of employees

SOMMAIRE

RESUME	2
ABSTRACT	2
LISTE DES FIGURES	4
LISTE DES TABLEAUX	4
INTRODUCTION	5
ANTICIPER LE CHANGEMENT : LES TERMES DE LA NEGOCIATION ENTRE REGIE ET DSP	6
PREPARER LA GESTION DU PERSONNEL EN CAS DE DSP	6
<i>Information du personnel concerné et du délégataire</i>	7
<i>Faciliter le transfert des agents</i>	7
<i>Efforts d'organisation nécessaires à la structure publique</i>	10
PREPARER LA GESTION DU PERSONNEL EN CAS DE RETOUR EN REGIE	11
<i>Avantages d'une régie autonome</i>	11
<i>Objectifs de l'expertise sociale</i>	12
<i>Anticiper le retour en régie</i>	12
<i>Consultation du personnel à transférer</i>	12
RETOUR EN REGIE : LES DIFFICULTES DE TRANSFERT DES MOYENS TECHNIQUES.....	13
<i>Négocier l'acquisition de la propriété du délégataire</i>	13
<i>L'importance des systèmes informatiques</i>	14
<i>Le cas des dossiers techniques stratégiques</i>	14
PROCEDER AU CHANGEMENT : INTEGRATION DU PERSONNEL DANS LA NOUVELLE ENTREPRISE	14
REPRISE DES AGENTS DE L'ANCIENNE REGIE PAR LE DELEGATAIRE	14
<i>Le cas des agents non-titulaires de la fonction publique</i>	15
<i>Le cas des agents titulaires de la fonction publique</i>	15
REPRISE DES SALAIRES DU PRIVE PAR LA REGIE.....	16
<i>Les considérations sociales de la nouvelle structure publique</i>	17
<i>Le point de vue des salariés transférés</i>	17
<i>Difficultés de remplacement des salariés</i>	18
<i>Le cas particulier du directeur du service anciennement délégué</i>	18
CONCLUSION	18
BIBLIOGRAPHIE	20

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Principaux leviers d'incitation de la régie sur le délégataire (élaboration propre à l'auteur, 2013).....	8
Figure 2 : Principaux leviers d'incitation de la régie sur son personnel (élaboration propre à l'auteur, 2013).....	9
Figure 3: Principaux leviers d'incitation du délégataire sur le personnel de la régie (élaboration propre à l'auteur, 2013).	10

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Délégation de Service Public, les principales actions des parties prenantes pour faciliter le transfert du personnel	14
Tableau 2: Retour en régie, les principales actions des parties prenantes pour faciliter le transfert du personnel.....	17

INTRODUCTION

Ces dernières années en France, les changements de mode de gestion des services d'eau et d'assainissement se font plutôt dans le sens d'un retour en régie. Entre 2008 et 2011, on a compté environ 60 régies supplémentaires sur le territoire français (EauFrance, 2013). Bien que le nombre de délégations de service public pour la gestion des services d'eau et d'assainissement soit en diminution (de 426 en 2008 à 406 en 2011), la contractualisation de DSP est toujours d'actualité. Le choix du mode de gestion peut être motivé par diverses raisons (Chaussade et Mestrallet, 2012; Observatoire des Partenariats Publics Privés, 2013) et est à étudier au cas par cas. Les principales raisons d'un retour en régie sont la volonté politique, le désir d'afficher un maximum de transparence envers les abonnés ou de mauvaises relations avec le délégataire. Dans l'autre sens, le recours à un délégataire se justifie généralement par des lacunes techniques ou financières de la collectivité. Ce choix du mode de gestion doit être fait par les collectivités selon leurs objectifs et surtout selon leurs moyens (techniques, financiers et humains). Une collectivité voulant passer en régie doit être à même de rémunérer des cadres et des techniciens entièrement dédiés à la gestion du service d'eau, elle doit également disposer de moyens matériels et immatériels relatifs à l'exploitation du service.

Ainsi, il existe aujourd'hui un réel débat autour du choix du mode de gestion de l'eau dans les collectivités. Bien qu'il soit essentiellement politique et idéologique, il s'organise autour d'arguments techniques. Le rendement des réseaux, le prix de l'eau, la réactivité du service, les relations clients, ... sont vraisemblablement d'efficacité différente selon le mode de gestion.

Les changements de gestionnaire restent toutefois assez rares du fait de la complexité technique, administrative et politique du transfert (AgroParisTech, 2012). L'exemple du Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) illustre l'échec d'un retour en régie. En effet, le marché étant détenu par un délégataire depuis le début des années 1920, des liens historiques se sont mis en place entre le groupe délégataire et les élus de la région. La proximité ainsi établie pourrait être la cause de cet échec (Valin, 2007).

Ce travail a pour objectif de synthétiser les éléments incontournables à prendre en compte pour préparer le transfert de compétences, à la fois du privé (Délégation de Service Public) vers le public (Régie) et vice versa. Il est apparu intéressant de mettre en parallèle les points de vue des structures privées et publiques concernées. Le fil directeur de cette étude est de préciser la manière selon laquelle chaque structure anticipe et vit le changement, qu'elle délègue ou qu'elle obtienne la gestion de l'eau potable sur un territoire. Un focus particulier est réalisé sur les conditions de reprise des salariés et sur leur intégration au sein de la nouvelle culture d'entreprise.

Deux grandes questions se posent sur ce sujet d'étude :

- Comment les entreprises privées ou publiques préparent-elles le transfert de personnel et de moyens techniques ?
- En quoi l'intégration du nouveau personnel dans la nouvelle culture d'entreprise constitue-t-elle un élément essentiel ?

Dans un premier temps, seront détaillés les termes de la négociation entre le privé et le public avant le transfert de compétences, quel que soit le sens du transfert. Nous évoquerons les

conditions de passation des moyens humains et matériels. Puis, sera abordé le sujet de l'intégration du nouveau personnel dans la nouvelle entreprise. Les méthodes de valorisation de leurs compétences et les conséquences du changement d'employeur seront les principaux aspects étudiés.

QUELQUES PRECISIONS :

Dans ce document, la notion de régie fait référence à la gestion directe par le responsable du service public. C'est-à-dire dans laquelle l'ensemble des prestations de services publics est assuré par cette régie (sans ou avec peu de recours à des marchés de services). Le terme « le DSP » (ou délégataire) désigne l'entreprise privée en charge du service d'eau de la collectivité. En revanche, « la DSP » fait référence à la contractualisation entre collectivité et délégataire pour l'exploitation du service. Le terme « salarié » désigne une personne titulaire d'un contrat de droit privé chez l'opérateur privé. Le terme « agent » décrit un contractuel ou un fonctionnaire de l'entreprise publique. Lorsqu'il n'y a pas lieu de faire cette différence, le mot « personnel » est employé.

ANTICIPER LE CHANGEMENT : LES TERMES DE LA NEGOCIATION ENTRE REGIE ET DSP

Lors de la décision d'un passage en DSP, cette dernière est parfois considérée par certaines formations syndicales comme une "privatisation du service public", avec une connotation négative. Ce type de situation peut plonger les négociations dans un climat de travail non productif. Ces jugements de valeur sont aujourd'hui à bannir et seuls les objectifs et les moyens de la collectivité doivent la motiver à garder le service en régie ou à le déléguer. Bon nombre de projets de délégation de services d'eau sont abandonnés car non acceptés par l'opinion publique (Babusiaux et Lucas de Leyssac, 2005). Ce qui contraint souvent la personne publique à annuler ou à revenir sur sa décision d'externaliser certaines compétences vers un délégataire. L'exemple de Grenoble illustre la force des mouvements citoyens. En 1999, ces mouvements ont obtenu l'annulation du contrat de délégation et un retour en régie (Valin, 2007).

PREPARER LA GESTION DU PERSONNEL EN CAS DE DSP

Dans le cadre d'une délégation de service public, la question de la gestion du personnel est primordiale. Que faire des agents travaillant pour la régie ? Le délégataire reprenant le personnel est dans l'obligation de proposer un contrat de droit privé aux agents non-titulaires de la fonction publique territoriale. Bien que la reprise du personnel affecté à temps plein au service soit obligatoire, l'opérateur privé est libre de proposer des postes différents de ceux d'origine à ce personnel, selon ses objectifs. En cas de refus des agents, ceux-ci risquent un licenciement, conformément au Code Général des Collectivités Territoriales (Assemblée Nationale, 2000). Les négociations entre délégant et délégataire prennent ici toute leur importance afin d'aboutir à une situation favorable à la fois pour ces deux parties et pour le personnel transféré.

Information du personnel concerné et du délégataire

Pour faciliter le transfert, la régie se doit d'informer le délégataire sur le personnel à reprendre. Le futur délégataire doit être au courant, dès le lancement du projet, du nombre et des caractéristiques des agents qui seront transférés ou détachés (pour les fonctionnaires titulaires de la fonction publique). Cette information pourra être donnée dans les termes du contrat de délégation. Plusieurs points se doivent d'être abordés comme le nombre d'agents à transférer, leurs expériences/anciennetés/qualifications, leurs avantages statutaires, ... (le Chatelier et al., 2007) Le délégataire aura ainsi toutes les cartes en main pour anticiper et apprécier au mieux la gestion du futur personnel.

Il est aussi important de programmer le passage vers la DSP en informant le personnel concerné suffisamment tôt. Le personnel concerné ou ses représentants apprécient généralement d'être associés à la démarche avant la décision d'externalisation (le Chatelier et Lavarde, 2012). L'externalisation désigne ici le transfert de compétences vers un délégataire privé. Cette étape permettrait entre autre de recueillir le souhait et le point de vue des agents dès le début de la démarche.

Faciliter le transfert des agents

La réussite d'un transfert de compétences depuis une régie vers un délégataire passe en grande partie par une bonne gestion du personnel. Une bonne négociation sur ce sujet peut permettre d'aboutir à une situation avantageuse pour les trois parties que sont la structure publique délégrant sa compétence eau, l'opérateur privé reprenneur du service et le personnel transféré. Les différents acteurs en présence peuvent négocier entre-eux le transfert de personnel. Les arguments d'incitation entre ces acteurs peuvent être nombreux et plus ou moins objectifs. Une étude a répertorié les solutions les plus simples et efficaces à mettre en œuvre tout en créant un climat de confiance (Babusiaux et Lucas de Leyssac, 2005).

- Comment la régie peut-elle inciter le délégataire à reprendre ses agents ?

Cette étude détaille d'abord comment l'ancienne régie peut inciter le délégataire à reprendre son personnel. Le schéma suivant résume les grandes idées de ce travail :

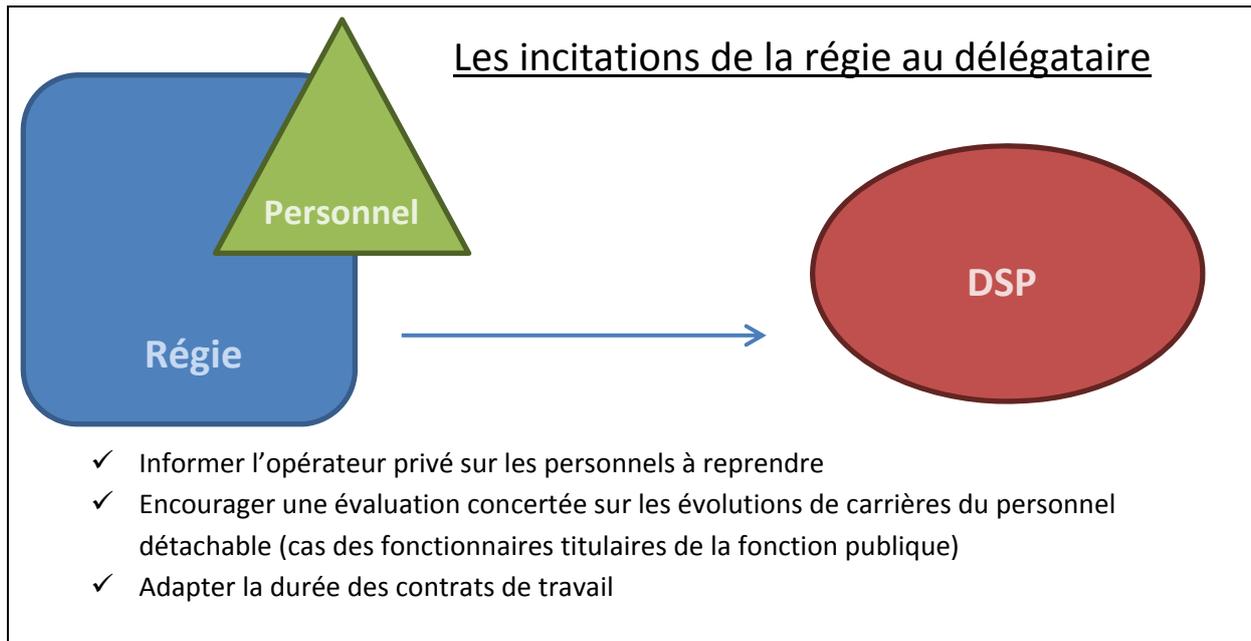


Figure 1: Principaux leviers d'incitation de la régie sur le délégataire (élaboration propre à l'auteur, 2013).

L'information sur les personnels à reprendre permet au délégataire d'anticiper sur la gestion de ses ressources humaines selon le nombre et les caractéristiques des agents à reprendre.

Le cas du personnel détachable est également à étudier par les parties afin de mieux suivre et programmer l'évolution professionnelle des fonctionnaires concernés.

Enfin, l'étude précédemment citée a fait apparaître qu'une mauvaise évaluation de la durée des différents contrats semble être une des causes du surnombre de personnels et de l'augmentation des licenciements. Les durées des contrats signés avec les agents transférés doivent donc être adaptées. Ceci pour ne pas influencer sur les modalités d'une éventuelle reprise en régie ou d'un transfert à un autre délégataire privé. C'est-à-dire que la durée des contrats doit être compatible avec un retour en régie ou un changement de délégataire (après la durée du contrat de DSP initial).

- Comment la régie peut-elle inciter son personnel à rejoindre le délégataire ?

Une autre étude complète la précédente et détaille comment l'ancienne régie peut inciter son propre personnel à rejoindre le futur délégataire (Babusiaux et Lucas de Leyssac, 2005 ; le Chatelier et al., 2007). La collectivité peut également reprendre les agents de l'ancienne régie et les replacer dans un autre service, avec l'accord du personnel concerné. Le schéma suivant résume les grandes idées de ces travaux :

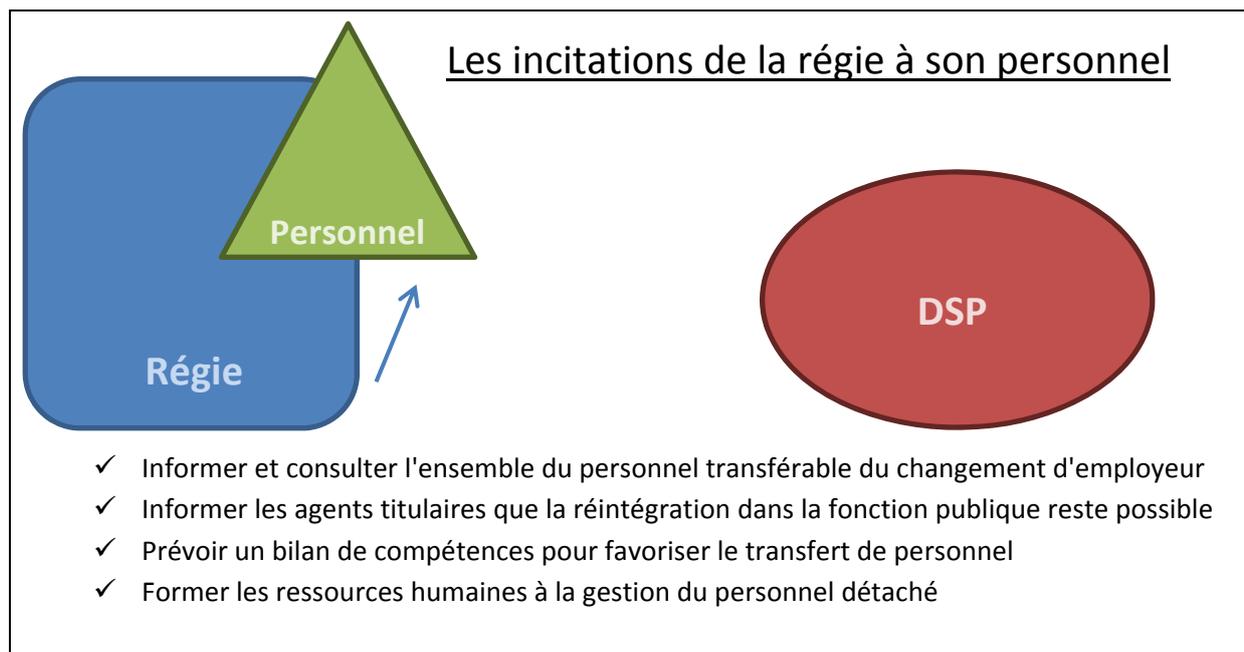


Figure 2 : Principaux leviers d'incitation de la régie sur son personnel (élaboration propre à l'auteur, 2013).

L'information du personnel ou de ses représentants doit se faire avant, pendant et après la décision officielle d'externalisation des compétences. Elle doit porter sur le périmètre concerné, sur le calendrier envisagé et sur toute autre information qui peut affecter la situation personnelle des agents (rémunérations, contrats, avantages, ...).

Les personnels concernés doivent également être consultés et leurs attentes ou leurs inquiétudes doivent être prises en compte. Ceci dans le but de les rassurer et de faciliter le transfert de personnels et leur intégration dans la nouvelle entreprise.

Cette facilitation peut être améliorée par la prévision d'un programme de formation professionnelle visant à réaliser un bilan de compétences. Le financement de ce programme doit être considéré dès le départ dans le budget du projet.

Enfin, le service des ressources humaines de la structure publique doit être formé à la gestion du personnel détaché. Ceci permet de garder un lien avec les agents titulaires qui exerceront chez le délégataire. Leur suivi sera amélioré ainsi que leurs perspectives de réintégration de la fonction publique.

- Comment le délégataire peut-il inciter le personnel de la régie à le rejoindre ?

Enfin, lors du changement de mode de gestion, l'opérateur privé a de nombreux intérêts à inciter le personnel public à le rejoindre. La proposition de bonnes perspectives de carrières apparaît selon l'expérience comme une solution à privilégier. Voici la synthèse des résultats de la même étude citée jusqu'à maintenant :

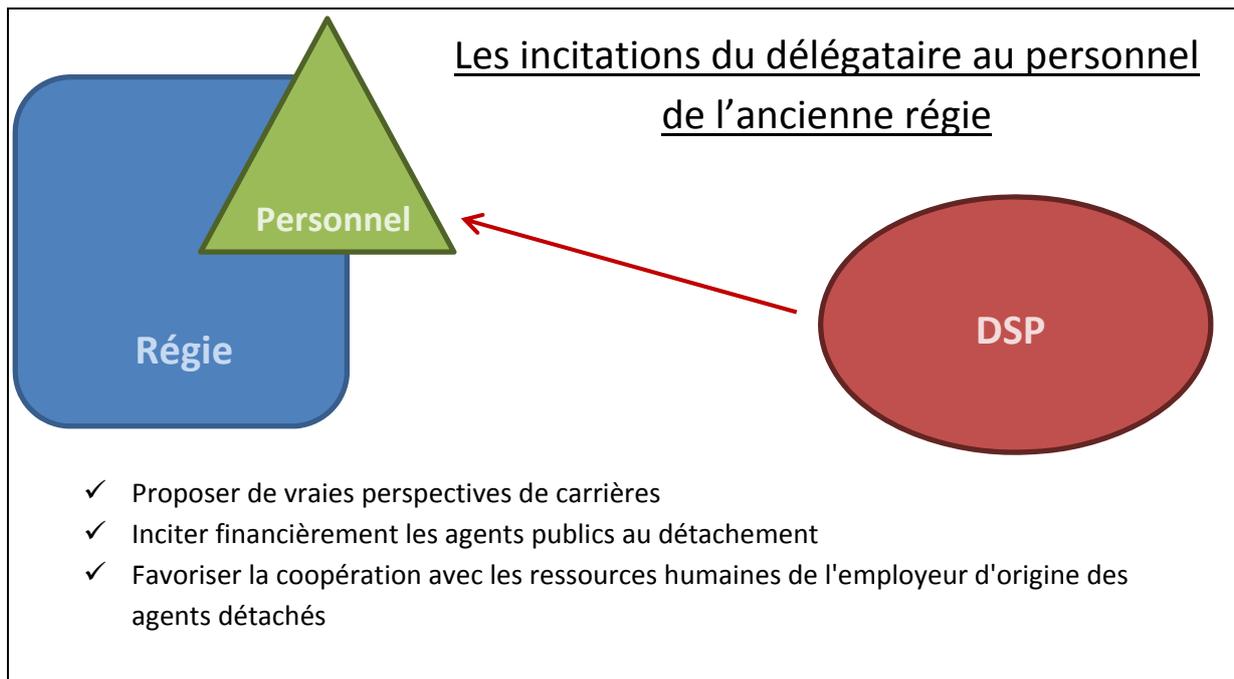


Figure 3: Principaux leviers d'incitation du délégataire sur le personnel de la régie (élaboration propre à l'auteur, 2013).

Afin de favoriser les négociations sur le transfert de personnel, il est indispensable pour l'opérateur privé de programmer et d'investir dans la formation et le développement de compétences de ses nouveaux agents. Ceci afin de leur offrir de réelles perspectives d'évolution professionnelle. Un nouveau contrat signé a toutes les chances de favoriser l'intégration des salariés s'il répond à deux conditions :

- Nécessiter les mêmes compétences que le contrat précédent
- Etre compétitif avec le contrat équivalent que l'ancien employeur aurait pu proposer.

Concernant les agents publics détachables, une incitation financière est souvent efficace pour obtenir leurs accords (car rappelons que le transfert des agents titulaires est soumis à l'accord de l'agent). Cette incitation financière a pour principaux objectifs de couvrir les éventuelles pertes en nature, la réduction des RTT, ou le durcissement des horaires de travail. Cette augmentation de salaire pourrait théoriquement poser problème lors du retour de ces agents dans la structure publique. Un écart de salaire trop important aurait pour effet de compliquer ce retour. Ce point serait à préciser par des retours d'expériences.

Pour finir, la coopération de l'opérateur privé avec le service des ressources humaines de l'employeur d'origine aide à un meilleur suivi des agents détachés, de leurs compétences, ... ce qui favorise leurs évolutions de carrières et leur gestion par les deux employeurs.

Efforts d'organisation nécessaires à la structure publique

Bien que l'opérateur privé soit généralement doté de services compétents en termes de gestion du personnel, l'ancien employeur public, lui, peut éprouver certaines difficultés d'ordre administratif et de gestion des ressources humaines (Observatoire des Partenariats Publics Privés, 2013).

- Réduire le personnel à gérer :

Pour limiter ces difficultés, l'ancien employeur public porte une attention particulière au management des emplois et des compétences. La limitation des recrutements dès la période de négociation sur le transfert de personnels est un bon moyen d'anticiper ce transfert et d'en réduire les charges. De la même manière, la facilitation des départs à la retraite engendre une gestion moindre des personnels (Babusiaux et Lucas de Leyssac, 2005).

Si la structure publique procède à des reclassements en son sein, il est indispensable que ceux-ci fassent l'objet d'un accompagnement individuel. L'agent apprécie d'être informé et consulté afin qu'aucun sentiment d'agent "recyclé" ou "inutile" n'apparaisse (le Chatelier et al., 2007). Ceci influencerait sur le moral de l'agent, sur l'efficacité du personnel en général et sur l'image de la structure.

- Recours à un AMO :

En cas d'incertitude sur ses capacités de gestion, la structure publique ne doit pas exclure la possibilité d'engager un Assistant à la Maîtrise d'Ouvrage (AMO). Notons que l'AMO n'est là que pour éclairer la situation et que le pouvoir décisionnel reste du ressort du service des ressources humaines de la collectivité, qui ne doit donc pas se désintéresser du problème.

Dans l'absolu, la structure publique pourrait recruter un spécialiste des questions d'externalisation. Ce type de profil reste encore rare aujourd'hui (Babusiaux et Lucas de Leyssac, 2005). Ce spécialiste aurait pour mission de préparer l'externalisation, de suivre les agents externalisés (et détachés) et d'agir pour la reconversion des agents conservés. Une structure particulière devra être ainsi créée par la structure publique pour devenir porteuse de ces missions.

Il est souvent oublié que des recours sont possibles en cas de difficultés de gestion du personnel. Si le nombre d'agents à reclasser devient ingérable ou s'il se fait sentir trop de réticence au transfert vers le privé, le projet d'externalisation peut être retardé. Rien ne sert de précipiter une DSP (le Chatelier et Lavarde, 2012).

PREPARER LA GESTION DU PERSONNEL EN CAS DE RETOUR EN REGIE

Dans le cas d'un retour en régie d'un service d'eau, la reprise des salariés du service transféré est obligatoire selon le Code Général des Collectivités Territoriales (Assemblée Nationale 2000). Les durées de négociation et de consultation entre le délégataire et le délégant sont très dépendantes des contextes locaux et ne peuvent être négligées (Pigeon, 2012). Une attention particulière doit être apportée au personnel ou à ses représentants pour que le transfert soit optimal. Au terme de la négociation, la situation devrait se rapprocher de celle où, à la fois la collectivité, le délégataire et le personnel transféré soient gagnants. La loi autorise d'ailleurs une prolongation d'un an des contrats de DSP qui touchent à leurs fins, conformément au Code Général des Collectivités Territoriales (Assemblée Nationale, 2000). Ceci dans l'optique d'éviter toute précipitation dans des procédures de retour en régie.

Avantages d'une régie autonome

Le passage en régie demande généralement la création d'une régie autonome (à la différence d'une régie simple) qui doit, selon les retours d'expérience, s'organiser environ 2 ans avant la

fin du contrat (Sinaï, 2013). Cette régie autonome a pour avantage d'employer du personnel sous un régime de droit privé, ce qui facilite grandement le transfert de personnel depuis ou vers un employeur privé (également soumis à un régime de droit privé). L'exploitation d'un service d'eau (SPIC) sous la forme d'une régie simple (employant du personnel sous un régime de droit public), en plus de ralentir les démarches de transfert de personnel, est contraire aux orientations du Code Général des Collectivités Territoriales (Assemblée Nationale, 2000). Les procédures juridiques et administratives se compliquent en effet pour le transfert de personnels vers une régie simple. Une attention particulière doit alors être apportée (par la régie et par le délégataire) en vérifiant que le SPIC n'est pas exploité sous cette forme de régie simple. Les régies dites de marché, possédant une autonomie financière, agissent comme des régies autonomes.

Ainsi, d'un point de vue administratif, aucune difficulté remarquable ne devrait apparaître car les salariés relèvent logiquement du droit privé, tout comme la régie (qui se doit d'être une régie autonome). La dimension sociale est alors très importante et des expertises sociales accompagnées de plusieurs phases d'information des salariés sont indispensables.

Objectifs de l'expertise sociale

En menant une expertise sociale, la collectivité reprenant en régie le service d'eau collecte des informations relatives aux personnels à transférer. Ces informations portent sur la structure et la diversité des rémunérations, sur les régimes de prévoyances complémentaires, sur les modalités et les conditions de travail (le Chatelier et al., 2007). Cette expertise permet également d'anticiper et d'évaluer les charges futures relatives au transfert de personnel. Deux documents aident la collectivité à mener cette expertise: les Rapports Annuels du Délégataire (RAD) et le cahier des charges (dans le contrat signé au moment de la délégation).

L'information de chaque salarié doit accompagner cette expertise pour qu'il s'intègre de manière saine dans sa nouvelle entreprise. C'est-à-dire en sachant comment leur ancienneté a été prise en compte, quelles sont les différences avec leurs précédents salaires, quelles sont les composantes de leur nouveau salaire, quelles sont les évolutions possibles, ...

Anticiper le retour en régie

Il est ainsi important d'anticiper dès la signature du contrat de DSP la possibilité de retour en régie. La collectivité se doit de définir les informations sociales que le délégataire devra fournir via les RAD (niveaux de rémunération, avantages en nature, ...), et ceci notamment à l'approche de l'échéance du contrat (Sinaï, 2013). Dans le cahier des charges associé au contrat de DSP, doivent apparaître des obligations pour le délégataire de fournir certaines informations. Celles-ci sont d'ordres sociales, patrimoniales, ... en vue d'une reprise en régie (l'évaluation des connaissances et du savoir-faire est également à réaliser).

Consultation du personnel à transférer

Lors d'un retour en régie, le transfert des salariés est obligatoire. Cependant, un programme d'échange et de discussion entre les dirigeants de la société délégataire et ses salariés améliorera l'acceptabilité sociale du transfert. Le chef d'entreprise a obligation d'informer le personnel (ou ses représentants) avant la décision de retour en régie, c'est une obligation juridique du Code du Travail (Assemblée Nationale, 2008). Différents retours d'expériences

ont montré que les salariés transférables souhaitent obtenir des informations principalement sur la chronologie du transfert, la nature des futurs contrats, la rémunération et les évolutions de carrières (le Chatelier et al., 2007).

Cette consultation des représentants des salariés (côté privé) est plus pertinente si elle est menée tout au long du projet, à tous les stades de la procédure. Les moments clés étant avant la décision officielle de changement et lorsque les modalités précises ont été déterminées.

Il est important de noter que le salarié peut ne pas être transféré s'il y a accord entre l'opérateur privé, la collectivité et le salarié lui-même. Sinon, le transfert est automatique et le désaccord du salarié peut entraîner la fin de son contrat sans indemnités, comme convenu dans l'article L1224 du Code du Travail (Assemblée Nationale, 2008).

La communication entre les dirigeants de la collectivité d'accueil et ses propres agents est moins importante que celle chez l'opérateur privé. Celle-ci peut se faire par exemple par l'intermédiaire des comités techniques paritaires, en amont du processus de décision de transfert de compétences. En effet, la loi du 26/01/84 oblige la consultation de ce comité pour toute question liée à "l'organisation des administrations".

RETOUR EN REGIE : LES DIFFICULTES DE TRANSFERT DES MOYENS TECHNIQUES

Lors d'un retour en régie, il n'y a pas de transfert de patrimoine du service d'eau potable car la collectivité reste propriétaire des ouvrages durant la délégation. On entend ici par patrimoine l'ensemble des objets matériels liés au fonctionnement du service (canalisations, pompes, réservoir, stations de traitement, ...). Cependant, un problème se pose lorsque l'on parle du patrimoine immatériel du service (notamment les logiciels). D'une manière générale, l'externalisation des compétences vers une DSP ne pose pas de problème majeur car les entreprises privées de l'eau sont généralement équipées en termes de logiciels (clientèle, télégestion des réseaux, ...), de structures et de personnels techniques compétents (Observatoire des Partenariats Publics Privés, 2013).

Il existe aujourd'hui peu d'informations sur le transfert des moyens techniques matériels et immatériels lors d'un retour en régie. En effet, les retours d'expériences restent relativement centrés sur l'exemple de Paris. Par la suite, certains propos seront d'ailleurs illustrés par cet exemple.

Négociation de l'acquisition de la propriété du délégataire

Le délégataire possède et/ou développe pour son propre compte des outils de gestion (logiciels de facturation, d'exploitation, bases de données techniques, gestion des abonnés, ...) sans lesquels le bon fonctionnement du service d'eau ne peut avoir lieu. La transmission de ces outils est indispensable pour une reprise en régie réactive et efficace. La coopération du délégataire est alors essentielle. Sans cette coopération, il devient difficile pour la collectivité de reprendre le service et d'assurer sa continuité (Sinaï, 2013).

Afin de faciliter la transmission de ces outils immatériels, la collectivité peut prévoir des audits ou des analyses des systèmes de gestion du délégataire (en interne ou par l'intermédiaire de consultants). Le but de ces audits étant de s'assurer que les outils actuellement exploités par le délégataire soient transférables gratuitement à la régie. S'ils sont développés par le

délégataire (à ses frais), l'accord de ce dernier est indispensable pour ce transfert. Seule la négociation anticipée entre délégataire et future régie est à même de résoudre ce problème (Babusiaux et Lucas de Leyssac, 2005). Il est important de ne pas tomber dans une opposition frontale où la régie chercherait à récupérer tout le travail du délégataire et où ce dernier ferait de la rétention d'information. En cas de litige, le tribunal administratif tranche généralement sur la base du contrat de délégation et de ses définitions des « biens de retours » et des conditions de « réversibilité du marché ». Afin d'éviter les recours devant les tribunaux, des accords sont globalement trouvés en indemnisant au délégataire le transfert de certains outils dont il a la propriété, ou en lui confiant l'exploitation et/ou la maintenance de ces outils spécifiques.

L'importance des systèmes informatiques

Ce sont les systèmes informatiques de gestion de clientèle, de facturation, de télé-relève et d'exploitation de réseaux qui posent le plus de problèmes lors d'un retour en régie. En effet, ils sont très souvent la propriété des délégataires et il n'existe que peu (voire pas) d'alternatives sur le marché. D'une manière générale, les grands groupes de l'eau développent et exploitent leurs propres outils en interne sans qu'il y ait de mise à disposition gratuite de leur logiciel (Sinaï, 2013). Ce qui met en avant la question de la réelle autonomie technologique des régies.

Le cas des dossiers techniques stratégiques

Les négociations lors d'un transfert de compétences pour un service d'eau ne portent pas que sur les éléments bénéfiques que peuvent constituer les personnels et les moyens techniques. Le transfert est souvent l'occasion de transmettre en même temps que la gestion du service des dossiers compliqués (Pigeon, 2012 ; Sinaï, 2013). L'acteur cédant la gestion ? (DSP ou régie) peut chercher à se libérer de certaines contraintes ou obligations. Que faire lorsque le transfert intervient au milieu d'un contrat d'engagement pour des travaux lourds et divers (refonte de réseaux, ...) ? Il est essentiel d'analyser ces problématiques lors des négociations et que les parties en présence ne se laissent pas « piéger » en signant pour des contraintes administratives, financières, juridiques, ...

PROCEDER AU CHANGEMENT : INTEGRATION DU PERSONNEL DANS LA NOUVELLE ENTREPRISE

REPRISE DES AGENTS DE L'ANCIENNE REGIE PAR LE DELEGATAIRE

Au moment d'une externalisation de la gestion de l'eau, l'intégration des agents publics dans la nouvelle entreprise est largement influencée par le comportement de l'ancienne régie et du nouveau délégataire. Malgré les négociations antérieures, les réactions de chaque partie peuvent encore évoluer (Sinaï, 2013). L'acceptation et la facilitation de la cession ou de la reprise du personnel par les deux parties sont des éléments essentiels et indispensables pour ne pas ralentir ou figer le processus de transfert. Ainsi, il est primordial que l'ancienne régie et le nouveau délégataire s'engagent à être d'accord sur les points suivants :

Tableau 1: Délégation de Service Public, les principales actions des parties prenantes pour faciliter le transfert du personnel

Actions de l'opérateur public	Actions de l'entreprise privée
--------------------------------------	---------------------------------------

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Accepter et faciliter le transfert des agents contractuels (ou non-titulaires) affectés au service • Favoriser le détachement ou la mise à disposition des agents titulaires de la fonction publique affectés au service. • Reclassement ou procéder au licenciement des agents titulaires de la fonction publique sans nouveau poste chez le délégataire | <ul style="list-style-type: none"> • Reprendre les agents contractuels affectés au service • Procéder au licenciement (selon les dispositions de droit public) des agents contractuels qui refusent le nouveau contrat de droit privé. • Aucune obligation de proposer un poste à un agent titulaire de la fonction publique |
|---|---|

Le cas des agents non-titulaires de la fonction publique

Rappelons que dans le cadre de l'externalisation des compétences vers un délégataire de service public, le transfert des personnels s'assimile à un simple changement d'employeur. Cette situation n'est valable que si le personnel de la régie concernée est soumis au droit privé. C'est généralement le cas des services publics d'eau gérés en tant que SPIC au sein de régies autonomes.

Aussi, lors d'une DSP, le transfert de personnels ne concerne que l'effectif affecté au service d'eau en équivalent-temps-plein, comme convenu dans le Code Général des Collectivités Territoriales, (Assemblée Nationale, 2000). C'est-à-dire les agents dont la totalité du temps de travail s'effectue pour le service d'eau du territoire concerné. Or, certains agents participent largement à l'exploitation ou à la maintenance du service sans pour autant y être affecté à 100%. Quel est l'avenir de ce personnel ? Comment s'adaptent leurs métiers ? Sont-ils reconvertis ? ... Autant de questions qui pourraient être posées sur ce personnel au statut particulier lors d'un transfert de compétence du public au privé.

Le cas des agents titulaires de la fonction publique

Le changement d'employeur est, de manière générale, bien accepté par les agents titulaires de la fonction publique. Cependant, les avantages liés à leurs statuts ne sont pas négligeables et il est souvent difficile pour l'entreprise privée de les compenser autrement que par la hausse de la rémunération (le Chatelier et Lavarde, 2012). Rappelons que ces agents titulaires de la fonction publique ne sont pas soumis au transfert automatique de personnels et que leurs accords est indispensable pour être transférés.

L'opérateur public est souvent le plus contraint sur cette problématique. Si le fonctionnaire refuse le poste proposé par le délégataire ou si ce dernier ne propose pas de poste, l'ancienne régie doit le reclasser dans la fonction publique selon son grade. Si cette solution s'avère être impossible, l'opérateur public est contraint de procéder au licenciement du fonctionnaire pour cause de suppression de poste, comme convenu dans le Code Général des Collectivités Territoriales, (Assemblée Nationale, 2000). Dans tous les cas, le coût pour la personne publique est réel, notamment s'il y a indemnités de licenciement.

Pour optimiser l'intégration des agents titulaires de la fonction publique, plusieurs solutions sont proposées :

- le détachement
- la mise à disposition
- la disponibilité

L'évaluation des possibilités de détachements, de mises à disposition ou de disponibilité pour les agents titulaires de la fonction publique doit se faire de manière concertée entre opérateur public et privé ainsi qu'avec le personnel concerné. L'essentiel étant d'anticiper sur leurs évolutions de carrières sans les "piéger" dans un système où la réintégration dans la fonction publique serait incertaine (le Chatelier et Lavarde, 2012).

- Les caractéristiques du détachement :

La méthode du détachement apparaît comme la plus fluide et la plus avantageuse des trois précédemment citées. En effet, elle permet à l'opérateur public de reclasser son agent sans réorganisation ou licenciement ; l'opérateur privé bénéficie d'une expérience du terrain à moindre coût ; et l'agent se voit offrir de nouvelles perspectives d'emploi et de carrière. De plus, l'agent concerné continue à bénéficier de ses droits chez l'employeur public (avancement et retraite) tout en étant subordonné au nouvel employeur privé (le Chatelier et al., 2007).

L'accord de l'agent est indispensable pour la mise en détachement ainsi qu'une phase d'information sur ses éventuels nouveaux droits et devoirs. Enfin, sa nouvelle rémunération ne doit pas dépasser de plus de 15% son salaire d'origine. Cette règle des 15%, énoncée dans le Code du Travail (Assemblée Nationale, 2008), a pour objectif de ne pas bloquer le retour du personnel détaché dans la fonction publique.

- Les caractéristiques de la mise à disposition :

Une autre solution pour le transfert vers le privé des agents titulaires de la fonction publique est la mise à disposition. Dans ce cas, le fonctionnaire conserve son emploi et sa rémunération tout en effectuant son service hors de son administration d'origine. Cependant, la mise à disposition est soumise à un remboursement par le délégataire des services rendus par le fonctionnaire (le Chatelier et al., 2007). Cette solution est alors plus contraignante pour la structure publique qui continue à rémunérer un agent duquel elle ne profite plus des services et pour le privé qui doit prévoir et estimer le montant du remboursement des services de l'agent.

- Les caractéristiques de la disponibilité :

La disponibilité correspond à la situation où l'agent titulaire de la fonction publique est intégré dans l'entreprise privée pour une durée maximale de 3 ans, renouvelable 3 fois. Il est ainsi rémunéré par l'entreprise privée et ne bénéficie plus des droits à l'avancement et à la retraite de la fonction publique (le Chatelier et al., 2007). Il semble que cette solution soit proposée en dernier recours par les structures publiques en grande difficulté de gestion de son personnel.

REPRISE DES SALAIRES DU PRIVE PAR LA REGIE

Dans le cas d'un retour un régie, la situation du personnel transféré reste de droit privé, il ne devrait donc pas surgir de blocages particuliers à la procédure de transfert. La reprise du

personnel est alors automatique, sauf pour le directeur et le comptable. Ce cas sera précisé plus loin, avec les difficultés rencontrées lors de la reprise des salariés par la régie.

Cependant, la participation conjointe de l'ancien délégataire et de la régie est primordiale pour faciliter le processus d'intégration des salariés. Il est indispensable qu'ils s'entendent a minima sur les points suivants (Pigeon, 2012 ; Sinaï, 2013) :

Tableau 2: Retour en régie, les principales actions des parties prenantes pour faciliter le transfert du personnel

Actions de l'opérateur public	Actions de l'entreprise privée
<ul style="list-style-type: none"> • Proposer des contrats (CDI, CDD) aux salariés privés transférables • Informer ses agents titulaires en détachement chez le délégataire de la possibilité de réintégrer la fonction publique et la faciliter • Procéder au licenciement des salariés refusant le nouveau contrat (selon les règles de droit privé). 	<ul style="list-style-type: none"> • Accepter et faciliter le transfert des salariés affectés au service anciennement délégué • Rémunérer les agents titulaires de la fonction publique en détachement jusqu'à la fin de leurs contrats s'ils ne sont pas réintégrés dans l'organisme public.

Les considérations sociales de la nouvelle structure publique

L'intégration des salariés dans la nouvelle régie peut théoriquement se faire de manière presque transparente si la collectivité a réalisé une bonne expertise sociale avant le transfert des salariés (Babusiaux et Lucas de Leyssac, 2005). Ce travail préliminaire d'anticipation permet de maintenir au moins les avantages des salariés transférés (régimes de prévoyance sociale, cotisations à la retraite/chômage, arrêts maladie, ...).

Au niveau des rémunérations, le nouvel opérateur public peut éprouver des difficultés dans leur maintien lors des propositions de contrats aux salariés transférés. En cas de désaccord avec un salarié, si celui-ci refuse le contrat qui lui est proposé, son contrat peut prendre fin de plein droit et c'est à la personne publique de le licencier selon les règles de droit privé.

La collectivité doit cependant s'efforcer de maintenir autant que possible l'intégralité de la rémunération de chaque salarié transféré. Elle doit également faciliter l'accès à la fonction publique pour les agents non-titulaires. Pour cela, elle se doit d'encourager et de former ses agents au concours de la fonction publique et d'utiliser des outils de validation des acquis et de l'expérience. Ceci pour leur assurer des perspectives de carrières et leur permettre de réaliser une mission longue et pérenne qu'est la gestion d'un service public d'eau (Pigeon, 2012). Car, par définition, les agents non-titulaires ne sont affectés qu'à des missions ponctuelles, nécessitant un savoir-faire pour un projet précis. Ce qui est incompatible à une mission de service public d'eau.

Au moment du retour en régie, celle-ci n'est pas forcée de réintégrer ses agents titulaires en détachement (ou mis à disposition) au sein de l'entreprise délégataire, comme convenu dans le Code Général des Collectivités Territoriales (Assemblée Nationale, 2000). Ces agents continuent à être rémunérés par l'entreprise privée jusqu'à la fin de leurs contrats de détachement (ou de mise à disposition).

Le point de vue des salariés transférés

Le changement d'employeur entraîne inévitablement un bouleversement d'habitudes et de culture pour le personnel que même les meilleures négociations ne peuvent résoudre. Une bonne intégration du personnel dans la nouvelle entreprise se fait au fil du temps.

Par ailleurs, l'appréhension des salariés quant à leur avenir professionnel semble se diviser entre curiosité et inquiétude. La méconnaissance de l'organisation de la structure publique peut accroître ces sentiments (Sinaï, 2013). La phase d'information et de consultation nécessaire à la préparation du transfert de compétences est une solution à ce problème. Il est important de rappeler que le Code du Travail s'applique au sein des SPIC (donc des services publics d'eau), ce qui n'est pas une évidence pour tous les salariés du privé concerné par le transfert et qui pourraient imaginer un changement catégorique de leurs conditions de travail.

Difficultés de remplacement des salariés

La régie et le délégataire trouvent un intérêt à employer du personnel expérimenté et performant. De son côté, le délégataire a la possibilité de conserver ses "bon éléments" en leur offrant des opportunités d'emplois avant la décision de transfert. Par exemple, le fait de rendre un salarié opérationnel sur une zone plus vaste que celle du service à transférer l'exclut de la liste du personnel automatiquement transférable (l'accord du salarié devient obligatoire pour un éventuel transfert). Ceci se fait au détriment de la régie qui se retrouve dans une situation de pertes de connaissances et d'expérience (Barraqué, 2012).

Dans l'exemple du retour en régie de la ville de Paris, le délégataire a agi pour conserver ses cadres techniques et de gestion (encadrement managérial, ingénierie, cadrage technique, politiques de maintenance, suivi des installations, gestion de supports fonctionnels, ...) (Pigeon, 2012 ; Sinaï, 2013). Ce qui oblige les régies à recruter du personnel sans connaissance fine du réseau. Cette situation est d'autant plus embarrassante si elle arrive après l'expertise sociale menée par la collectivité pour optimiser sa gestion des ressources humaines. De plus, il est généralement difficile pour une nouvelle régie de faire des offres d'emplois intéressantes aux cadres et autres personnels de l'opérateur privé. En effet, la jeunesse de cette régie ne lui permet généralement pas de faire des offres plus attractives que celles des grands groupes privés de l'eau (Pigeon, 2012).

Le cas particulier du directeur du service anciennement délégué

La structure publique « repreneuse » du service d'eau doit respecter l'ensemble des contrats de travail en cours, même celui du directeur qui n'est pas sur la liste du personnel automatiquement transférable. La régie se doit alors de proposer un contrat à l'ancien directeur et le faire bénéficier d'une priorité dans l'occupation de ce poste, qui correspond à son précédent emploi de droit privé (le Chatelier et Lavarde, 2012). Si l'ex-directeur refuse ce contrat, il est licencié par la régie selon les règles de droit privé. Si la régie ne lui propose pas de contrat ou refuse de l'employer en priorité, il y a licenciement sans cause réelle. Cette situation s'accompagne de conséquences financières lourdes pour la structure publique.

CONCLUSION

La régie et l'opérateur privé s'organisent différemment pour la gestion d'un service d'eau et ont chacun leurs propres objectifs et intérêts. Lors d'un changement de mode de gestion, ces divergences sont les principaux freins de la négociation qui précède le transfert de personnels et de moyens techniques.

Il est ressorti de ce travail que la gestion du personnel transférable passe inévitablement par un travail de coopération entre la structure publique et l'opérateur privé. Ceci quel que soit le sens du transfert. Cette coopération s'accompagne, tout au long du projet, de la consultation du personnel concerné.

Cependant, la définition du « personnel transférable » reste assez floue et interprétable de plusieurs façons. Lors d'un retour en régie, l'ex-déléataire cherche parfois à conserver ses cadres en les reclassant dans l'entreprise. Ce qui pose problème pour la continuité du service repris en régie. Comment assurer un service efficace sans expérience ni connaissances du réseau ? Lors d'une DSP, le problème se pose pour l'évolution professionnelle des cadres de la régie. En effet, ils ne sont pas automatiquement transférables et leur service disparaît. Comment imaginer la suite de leur carrière ?

En ce qui concerne le transfert des moyens techniques, il existe aujourd'hui peu de bibliographie sur le sujet. Cependant, les actuels retours d'expériences montrent de réelles difficultés de coopérations entre régie et délégataire (Sinaï, 2013). Dans le cas d'un retour en régie, il s'avère compliqué de transférer la propriété privée des entreprises (biens immatériels tels que les logiciels, systèmes de gestion, ...). Une solution étant de prévoir cette situation dans les clauses du contrat de DSP. Que faire pour les contrats de DSP déjà signés ? Comment s'entendre sur ce transfert de propriété privée ?

Ce travail relève les éléments incontournables liés au transfert de personnel lors d'un changement de mode de gestion. Il serait à préciser par des retours d'expériences et des comparatifs de situation avant et après changement de mode de gestion du service d'eau.

Aussi, à l'heure de la mixité des modes de gestion, qu'en est-il des transferts de personnels et de moyens techniques ?

Enfin, le comportement de la collectivité est-il le même envers une régie ou un opérateur privé ? Ce comportement serait-il lié aux performances et aux résultats du service d'eau ?

BIBLIOGRAPHIE

AgroParisTech, 2012. *Observatoire des délégations de service public*. Disponible sur Internet: <http://www.agroparistech.fr/Observatoire-des-delegations-de.html> [Consulté le 03/12/2013]

Assemblée Nationale, 2000. Code Général des Collectivités Territoriales.

Assemblée Nationale, 2008. Code du Travail.

Babusiaux C., Lucas de Leyssac C., 2005. *Quelle compétition pour l'amélioration du service public ? Comparabilité, transparence, réversibilité*. Paris, Institut de la Gestion Déléguée, 179 p.

Barraqué B., 2012. Return of drinking water supply in Paris to public control. *Water Policy*, 14 (2012), pp. 903-914.

Chaussade J-L., 2012. Régie ou délégation de service public. Ch. VII. In : Chaussade J-L., *Le XXI^e siècle, le siècle de l'eau ?*. Paris, Nouveaux débats publics, pp 141-154.

Eaufrance, 2012. *SISPEA - Observatoire national des services d'eau et d'assainissement*. Disponible sur Internet: <http://www.services.eaufrance.fr/base> [Consulté le 15/11/2013].

Le Chatelier G., Lyon-Caen A., Letort G., 2007. *Situation des personnels et changement de mode de gestion d'un service public*. Paris, Institut de la Gestion Déléguée, 36 p.

Le Chatelier G., Lavarde F., 2012. *Contrat de partenariat et gestion des personnels*. Paris, Institut de la Gestion Déléguée, 44 p.

Observatoire des Partenariats Publics Privés, 2013. *La gestion de l'eau en question... DSP, régies et nouveaux modes de partenariats*. Bordeaux, Observatoire des Partenariats Publics Privés, 51 p.

Pigeon M., McDonald D., Hoedeman O., Kishimoto S., 2012. *Remunicipalisation : putting water back into public hands*. Amsterdam, Transnational Institute, 118 p.

Sinaï A., 2013. *L'Eau à Paris, retour vers le public*. Paris, Eau de Paris, 119 p.

Valin S., 2007. *Services publics : un défi pour l'Europe*. Paris, Charles Léopold Mayer, 233 p.



648 rue Jean-François Breton – BP 44494
34093 MONPELLIER CEDEX 5

Tél. : (33) 4 67 04 71 00

Fax. : (33) 4 67 04 71 01

www.agroparistech.fr



*Office
International
de l'Eau*

15 rue Edouard Chamberland
87065 Limoges Cedex

Tél. (33) 5 55 11 47 80

Fax. (33) 5 55 11 47 48

www.oieau.org