

Eau publique, eau d'avenir

L'expérience mondiale de la remunicipalisation

Sous la direction de Satoko Kishimoto, Emanuele Lobina et Olivier Petitjean

Relecture par Madeleine Bélanger Dumontier

Traduction : Susanna Gendall

Mise en page : Ricardo Santos

Design de la couverture : Evan Clayburg

Crédit photo de couverture : KRuHA People's Coalition for The Right To Water



JUIN 2015

Publié par le Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), l'Observatoire des multinationales, Municipal Services Project (MSP), la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP/EPUS), France Eau Publique et Aqua Publica Europea.

Amsterdam, Londres, Paris, Le Cap et Bruxelles.

ISBN 978-90-70563-51-6

Copyright: Cette publication ainsi que ses différents chapitres individuels sont soumis à une licence Creative Commons 3.0 (Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Partage dans les mêmes conditions). Vous êtes autorisé à copier et distribuer ce document, soit dans son entier soit par chapitres dans leur version intégrale, à condition de mentionner ses auteurs et les organisations impliquées dans sa publication et de renvoyer à la source originale, pour des utilisations à des fins non commerciales, éducationnelles ou de débat public.

Remerciements

Ce livre n'aurait pas pu se matérialiser sans les généreuses contributions des auteurs, qui ont pris le temps de partager leur expérience. Nous exprimons aussi notre profonde gratitude, pour l'aide et les conseils qu'ils nous ont apportés dans l'établissement de notre liste mondiale de remunicipalisations, à : Régis Taisne, France Eau Publique et ses collègues de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, France ; Mary Grant, Food & Water Watch, États-Unis ; Jeff Powell et Yuliya Yurchenko, PSIRU, Université de Greenwich, Royaume-Uni ; Christa Hecht, Alliance des opérateurs publics de l'eau (AöW), Allemagne ; Moisés Subirana, Ingeniería Sin Fronteras (ISF), Espagne ; Ann-Christin Sjölander ; Akgun Ilhan, Campagne Droit à l'eau, Istanbul, Turquie ; Qun Cui, Académie chinoise des sciences sociales ; Simona Savini, Forum italien des mouvements de l'eau ; Cesare Schieppati, Forum Provinciale per l'Acqua, Reggio Emilia, Italie ; Gaurav Dwivedi, Manthan Adhyayan Kendra, Inde ; Milo Fiasconaro, Aqua Publica Europea. Merci à notre editrice, Madeleine Bélanger Dumontier, qui a tissé ces contributions diverses en une seule histoire, cohérente et accessible.

Table des matières

<i>Préface</i> Célia Blauel	8
<i>Introduction</i> : Pour des politiques de l'eau progressistes Emanuele Lobina	12
<i>Liste mondiale des remunicipalisations</i>	24
<i>Chapitre 1</i> L'eau entre des mains publiques : la remunicipalisation aux États-Unis Mary Grant	38
<i>Chapitre 2</i> Aboutissement de la lutte ? Les citoyens de Jakarta reprennent possession de leur service de l'eau Irfan Zamzami et Nila Ardhanie	48
<i>Chapitre 3</i> Les municipalités allemandes reprennent le contrôle de leur eau Christa Hecht	60
<i>Chapitre 4</i> Tourner la page de la gestion privée de l'eau en France Christophe Lime	68
<i>Chapitre 5</i> Retour sur la remunicipalisation de l'eau à Paris Conversation avec Anne Le Strat	78
<i>Chapitre 6</i> Nice : construire une entreprise publique de l'eau après 150 ans de gestion privée Olivier Petitjean	88
<i>Chapitre 7</i> La remunicipalisation et les travailleurs : construire de nouvelles alliances Christine Jakob et Pablo Sanchez	96
<i>Chapitre 8</i> L'eau redevenue publique... et après ? Nouvelles manières d'évaluer la réussite David A. McDonald	106
<i>Chapitre 9</i> Accords de commerce et protection des investisseurs : une menace pour l'eau publique dans le monde Satoko Kishimoto	118
<i>Conclusion</i> : La remunicipalisation, reconquête publique de l'eau Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean et Emanuele Lobina	136

Préface

Célia Blauel

Mouvement de fond, retour de balancier, changement de paradigme... Quelle que soit l'expression utilisée pour qualifier le mouvement mondial de remunicipalisation des services de l'eau et de l'assainissement, il est indéniable que ce processus est en pleine accélération. C'est l'un des enseignements majeurs que nous apporte cet ouvrage. En dépit des discours dominants sur les avantages comparatifs de la privatisation des services publics, un contre-mouvement est né et gagne aujourd'hui les quatre coins du monde.

S'il est souvent présenté dans ses aspects techniques, c'est bien un principe politique qui préside au processus de remunicipalisation. L'eau, en tant que bien commun, ne peut être traitée comme une marchandise et doit relever d'une gestion publique. Comment accepter en effet qu'il soit possible de générer et de reverser des dividendes à quelques actionnaires en exploitant un bien commun vital de l'humanité ? Comment accepter qu'une logique du profit prévale sur la préservation d'une ressource précieuse et indispensable ? C'est de l'affirmation de valeurs communes et pour répondre aux impératifs de transparence et de contrôle citoyen qu'ont germé les processus de remunicipalisation.

Le passage en gestion publique de l'eau et de l'assainissement est également une solution pour pallier les défaillances du secteur privé, comme le relève justement le présent ouvrage. Parmi les dysfonctionnements récurrents constatés dans la gestion privée de l'eau, sont le plus souvent citées l'opacité financière et l'augmentation démesurée de la facture d'eau, augmentation déconnectée du coût réel d'exploitation des services. C'est ainsi qu'à Paris, le passage en régie municipale en 2010 a permis un gain budgétaire immédiat de près de 35 millions d'euros pour le service de l'eau. Au travers de ce simple exemple, il apparaît très clairement que ce choix a non seulement permis plus de transparence mais aussi un meilleur usage des deniers publics, au service des citoyens, au service de l'intérêt général.

La vague de remunicipalisation a aussi fait émerger une nouvelle génération d'entreprises publiques qui prennent peu à peu toute leur place dans le monde de l'eau. Ces entreprises publiques, animées par des valeurs fortes de qualité, de responsabilité, de gestion durable et solidaire, créent un modèle économique d'avenir.

Elles font la preuve chaque jour de leurs performances et de leur efficacité, critères jusque-là abusivement associés au seul secteur privé. Efficaces techniquement mais aussi financièrement, les entreprises publiques de l'eau sont aujourd'hui tout autant à la pointe de l'innovation en matière de production et de distribution.

Et dans ce secteur d'activité si particulier qu'est l'eau et l'assainissement, le projet économique et industriel des entreprises publiques est indissociable du projet politique et social visant à permettre l'accès à l'eau à toutes et tous, dans le cadre d'une gestion durable de la ressource.

Aujourd'hui, quand on parle du futur de l'eau, il n'est plus seulement question de défendre un bien commun, qui doit rester à l'écart des ambitions marchandes et des profits indus. Il s'agit également d'assumer des responsabilités vis-à-vis d'une ressource directement menacée par les défis climatiques et environnementaux.

En ce printemps 2015, le triste exemple de la Californie asséchée vient une nouvelle fois nous alerter quant aux défis qui se posent aux opérateurs d'eau mais aussi à l'ensemble de nos sociétés. La durée et l'intensité des périodes de sécheresse, alliées à une mauvaise gestion de la ressource en eau a, sur ce territoire pourtant emblématique de la richesse et de la modernité, des conséquences désastreuses. L'état de la ressource en eau est bien évidemment en jeu, mais également le bien-être des personnes les plus démunies qui se retrouvent privées d'eau ou encore l'agriculture qui s'en trouve profondément affectée.

Le dérèglement climatique et les risques qu'il fait peser sur la ressource en eau, imposent d'anticiper dès à présent les problématiques à venir en termes de quantité et de qualité de la ressource en eau. Eau de Paris, comme de très nombreuses entreprises publiques, est déjà engagée sur cette voie et met en

œuvre des mesures ambitieuses permettant de réduire les consommations, de sécuriser l'approvisionnement en eau potable. De même, nous agissons pour développer l'agriculture biologique et réduire les pollutions à la source en multipliant les partenariats avec des agriculteurs. S'inscrivant dans une perspective de long terme, prenant en compte toutes les dimensions du développement durable, cette démarche est autant innovante que révélatrice de la singularité des politiques que nous menons, garantes de l'intérêt général pour aujourd'hui comme pour les générations futures.

Le premier défi des remunicipalisations est aujourd'hui gagné. Tel est l'enseignement de cet ouvrage : la pertinence, l'efficacité et la solidité du modèle public de l'eau n'est plus à démontrer. Il est désormais temps de passer à une nouvelle étape.

Nous devons amplifier la dynamique du retour en gestion publique. Dans les années à venir, c'est avec autant d'énergie que par le passé que les responsables d'entreprises publiques de l'eau seront au côté des gouvernements locaux et des mouvements citoyens en faveur de la remunicipalisation. Nous devons affirmer la place qui est la nôtre à l'échelle locale et internationale. C'est avec conviction, et forts de notre expertise industrielle et de notre gouvernance, que nous aurons à cœur de promouvoir et soutenir la gestion publique, à l'instar du travail mené par Aqua Publica Europea.

Au-delà, il est essentiel que les entreprises de l'eau prennent la mesure du rôle qu'elles doivent jouer face au changement climatique.

L'eau a en effet un impact direct sur la résilience des villes face au dérèglement climatique : gestion de l'eau et développement urbain sont intimement liés et nécessitent une approche globale, une vision d'ensemble. Les politiques de l'eau – et les opérateurs publics en sont des acteurs clés – contribuent non seulement à rendre possible l'accès à une eau sûre et saine au meilleur coût, mais aussi à préserver la qualité sanitaire de l'environnement, à prévenir les inondations, ou encore à combattre l'effet d'îlot de chaleur urbain. Les entreprises publiques ont réussi à montrer qu'elles peuvent gérer aussi efficacement que le privé. Parce qu'elles ont le souci de l'intérêt général, les entreprises publiques sont aussi en mesure de répondre aux véritables enjeux des temps qui viennent.

En cette année de la 21^e Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les opérateurs publics doivent saisir cette opportunité historique pour être reconnus comme des acteurs essentiels de l'adaptation de nos sociétés au changement climatique.

Fières du projet de service public que nous mettons en œuvre chaque jour, fortes des solidarités qui nous relient au travers des réseaux d'opérateurs et résolues à faire face aux enjeux du XXI^e siècle, les entreprises publiques de l'eau sont des acteurs incontournables des territoires et ont vocation à se développer sur tous les continents.

Célia Blauel est Présidente de la régie Eau de Paris et d'Aqua Publica Europea.

Introduction

Pour des politiques de l'eau progressistes

Emanuele Lobina

De plus en plus de villes, de régions et de pays du monde entier choisissent de tourner la page de la privatisation et de remunicipaliser leurs services, en remplaçant sous contrôle public la gestion de l'eau et de l'assainissement. Dans bien des cas, il s'agit d'une réaction aux promesses non tenues des opérateurs privés et à leur incapacité à mettre les besoins des citoyens au-dessus de la recherche du profit. Cet ouvrage met en lumière le phénomène mondial en plein essor de la remunicipalisation des services d'eau et d'assainissement, dont il propose l'examen le plus complet et le plus approfondi à ce jour. Ce phénomène, que personne n'aurait pu prévoir il y a seulement une quinzaine d'années, est en train de transformer en profondeur le paysage mondial de l'eau. Il contredit les préjugés des économistes néolibéraux et des institutions financières internationales sur la performance prétendument supérieure du secteur privé. Il est de plus en plus clair que la remunicipalisation représente la promesse crédible d'un avenir meilleur pour les services publics de l'eau et leurs usagers. Bref, une histoire qu'il était aussi nécessaire qu'urgent de raconter.

Ce livre cherche à tirer les enseignements de cette histoire et à encourager le débat sur la remunicipalisation de l'eau, un enjeu encore insuffisamment étudié malgré son importance cruciale pour les citoyens, les décideurs et les chercheurs. Sur la base de données empiriques, il met en lumière l'essor de la remunicipalisation au cours des 15 dernières années, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement ou émergents. S'appuyant sur les contributions de militants, de praticiens et de chercheurs ayant une expérience et une connaissance directes de la remunicipalisation, ce livre conclut que la remunicipalisation est une option politique viable, aussi bien d'un point de vue économique que d'un point de vue social, pour les élus locaux et les

citoyens qu'ils représentent. En dernière instance, cet ouvrage se veut un outil pour la construction d'alliances entre acteurs sociaux divers – gestionnaires de services de l'eau et décideurs politiques, employés et syndicats, associations et mouvements sociaux, experts et chercheurs – pour favoriser un apprentissage collectif et promouvoir la forme renouvelée de service public que manifeste le mouvement de la remunicipalisation.

Définir la remunicipalisation

La remunicipalisation désigne le retour de services de l'eau et d'assainissement auparavant privatisés sous contrôle public direct. Plus précisément, la remunicipalisation est le passage de la privatisation sous ses diverses formes – depuis la propriété privée des infrastructures jusqu'aux partenariats public-privé (PPP), en passant par la délégation de service public¹ – à une propriété et une gestion publique intégrales et soumises à un contrôle démocratique. La privatisation, les concessions, les contrats d'affermage et les diverses formes de PPP ne sont en effet que différentes déclinaisons d'une seule et même réalité : le transfert du contrôle de la gestion au secteur privé². Aussi bien la privatisation de l'eau que les PPP sont profondément problématiques³. C'est pourquoi la remunicipalisation prend le plus souvent la forme d'une résiliation unilatérale de contrats jugés insatisfaisants par les élus locaux, ou bien de leur non renouvellement lorsque ces contrats arrivent à échéance. À vrai dire, la remunicipalisation n'est pas nécessairement confinée à l'échelle municipale. Dans certains cas, ce sont les autorités régionales et nationales qui ont la responsabilité du service de l'eau ; ce processus de reprise en mains peut donc également se dérouler à une échelle supérieure.

La remunicipalisation de l'eau est davantage qu'un simple changement de propriété ou de mode de gestion du service ; elle représente aussi et surtout une nouvelle possibilité de réalisation d'idéaux collectifs, comme le droit humain à l'eau et le développement durable. En d'autres termes, la remunicipalisation offre l'opportunité de construire des services publics de l'eau socialement désirables, écologiquement soutenables et de qualité, pour le plus grand bénéfice des générations présentes et futures. Comme le montrent plusieurs contributions à

ce livre, l'aspiration à des services de l'eau publics et responsables relève souvent, pour les citoyens, d'un engagement plus global pour un changement social et politique progressiste. Sans tenir compte de ces aspirations à la justice sociale, il n'est pas possible de comprendre réellement la remunicipalisation de l'eau et son expansion globale. Un simple changement de propriété n'est pas une fin en soi pour les mouvements qui œuvrent à la remunicipalisation de l'eau.

Comprendre la remunicipalisation

La remunicipalisation est le plus souvent une réaction collective contre le caractère insoutenable de la privatisation et des PPP. L'expérience directe des problèmes communément associés à la gestion privée de l'eau – depuis le manque d'investissements dans les réseaux jusqu'aux hausses de prix, en passant par les risques environnementaux – a persuadé de nombreux élus et citoyens que le secteur public est mieux placé pour fournir un service de qualité aux usagers et pour promouvoir le droit humain à l'eau et la gestion durable de cette ressource. Comme l'illustrent les exemples discutés dans ce livre et dans le rapport associé *Là pour durer : la remunicipalisation de l'eau, un phénomène mondial en plein essor*⁴, les facteurs menant à la remunicipalisation de l'eau sont similaires dans le monde entier. La litanie des fausses promesses de la privatisation est la même dans les pays développés et dans les pays en développement : mauvaise performance, sous-investissement, litiges sur les coûts opérationnels ou les augmentations de prix, augmentation des factures d'eau, difficultés de supervision, opacité financière, suppressions d'emploi et mauvaise qualité du service rendu⁵. À l'origine de l'émergence du phénomène global de la remunicipalisation, il y a aussi tout simplement les carences du secteur privé en matière de développement social. Ces carences s'expliquent par le fait que le secteur privé est soumis à l'impératif de maximisation des profits, de sorte que de précieuses ressources qui pourraient servir au bien-être collectif sont détournées pour des gains privés⁶.

Malgré plus de trois décennies de promotion incessante de la privatisation et des PPP par les institutions financières internationales et les organisations qui partagent la même idéologie⁷, il est aujourd'hui patent que « l'option politique de la remunicipalisation de l'eau est là pour durer »⁸. Non seulement

de nombreux cas emblématiques de privatisation de l'eau – de Buenos Aires à Jakarta, de La Paz à Dar es Salaam – ont fini en échecs mémorables, mais les citoyens des pays développés et en développement ont obtenu – et obtiennent de plus en plus – le remplacement de gestionnaires privés de l'eau orientés vers le profit par des services publics de l'eau orientés vers les usagers. Alors que la Banque mondiale et d'autres institutions continuent à se faire les promoteurs infatigables des PPP, le phénomène global de la remunicipalisation bouleverse leurs projets et remet en cause le programme néolibéral de privatisation de l'eau. Pourtant, ce phénomène n'a rien de très surprenant. Historiquement, entre la fin du XIXe et le début du XXe siècle, le secteur privé avait déjà démontré ses limites en matière de développement des services publics de l'eau⁹.

Cette déficience du secteur privé, qui avait poussé les élus locaux d'Europe et des États-Unis à se tourner vers le secteur public pour répondre à leurs besoins il y a une centaine d'années, est exactement de même nature que celle qui suscite aujourd'hui en réaction l'essor de la remunicipalisation¹⁰. Une première vague de municipalisations s'en était suivie à l'époque, ce qui explique la prédominance actuelle des opérateurs publics dans le secteur de l'eau au niveau mondial¹¹. C'est cet essor historique conjoint de la propriété publique, du financement public et des droits civils collectifs qui a rendu possible l'universalisation du service de l'eau en Amérique du Nord et en Europe. La prédominance de la gestion publique dans le secteur de l'eau se trouve désormais renforcée par la diffusion de plus en plus rapide de la remunicipalisation, mise en lumière dans ce livre. Ce précédent historique est suggestif du potentiel de la remunicipalisation de l'eau en termes de développement social pour le XXIe siècle.

Certes, si la propriété publique peut constituer un puissant moteur de développement, elle n'est pas à elle seule une garantie de succès¹². De fait, sous l'influence des forces néolibérales, de nombreux opérateurs publics de l'eau adoptent un modèle de gestion commercial et se comportent comme des entreprises privées¹³. De sorte que l'on ne peut pas se satisfaire de la remunicipalisation de l'eau comme simple changement de propriété. La remunicipalisation doit promouvoir des pratiques qui, grâce à la propriété publique, favorisent le développement humain et la justice sociale.

Cartographier l'émergence de la remunicipalisation

À la suite de cette introduction, nous publions des données empiriques sur les remunicipalisations que nous avons pu identifier dans le monde entier au cours des 15 dernières années, entre mars 2000 et 2015. Cette liste est issue du raffinement et de l'extension des données publiées dans un rapport préalable associé à ce livre¹⁴ et représente le catalogue le plus complet de remunicipalisations de l'eau jamais produit à ce jour. La collecte de ces données a été un effort collectif auquel ont participé plusieurs des contributeurs de ce livre, auxquels se sont joints d'autres praticiens, chercheurs et militants de l'eau, qui nous ont généreusement prodigué leur temps, leur dévouement et leur savoir.

Les cas de remunicipalisation de l'eau sont listés dans deux tableaux, l'un pour les pays à revenus élevés et l'autre pour les pays à revenus faibles ou intermédiaires¹⁵.

Pour chaque cas, nous donnons le chiffre de la population affectée par la remunicipalisation afin de donner une idée de l'ampleur du phénomène et de la diversité des collectivités locales concernées. La liste inclut en effet aussi bien des mégapoles que des petits villages. Ce tableau varié suggère que la remunicipalisation n'est pas seulement un phénomène urbain. De fait, malgré leur taille et leurs ressources limitées, confrontées au caractère insoutenable de la privatisation, de nombreuses petites villes et villages ont osé défier de puissants intérêts privés et remunicipaliser leurs services de l'eau.

Ces chiffres illustrent la vigueur du mouvement de remunicipalisation de l'eau, particulièrement dans les pays développés. À l'échelle mondiale, le nombre de cas de remunicipalisation est passé de deux en 2000, dans deux pays, avec moins d'un million de personnes concernées, à 235 cas en mars 2015, dans 37 pays. Le chiffre total de la population desservie par un service de l'eau remunicipalisé dépasse désormais les 100 millions. Les remunicipalisations sont davantage concentrées dans les pays à revenus élevés, qui ont connu 184 cas de remunicipalisation au cours des 15 dernières années, par comparaison avec 51 cas dans les pays à revenus faibles ou intermédiaires. Deux pays, la France avec 94 cas et les États-Unis avec 58 cas, représentent la grande majorité des cas recensés dans les pays à revenus élevés. Les remunicipalisations

connaissent une accélération marquée, avec 104 cas au cours des cinq années écoulées entre 2010 et 2015, contre 55 entre 2005 et 2009 : autrement dit, leur nombre a quasiment doublé après 2009. C'est dû à l'exemple de Paris, qui semble avoir suscité une accélération encore plus nette en France, où le nombre de remunicipalisations a triplé au cours de la même période : 63 remunicipalisations au cours des cinq années entre 2010 (année de la remunicipalisation de Paris) et début 2015, contre 19 remunicipalisations dans les 10 années entre 2000 et 2009.

Dans les pays à revenus faibles ou intermédiaires, l'ampleur et l'accélération de la remunicipalisation sont moins prononcées. La liste des remunicipalisations de grande envergure intervenues dans ces pays n'en reste pas moins impressionnante : Accra (Ghana), Almaty (Kazakhstan), Antalya (Turquie), Bamako (Mali), Bogota (Colombie), Budapest (Hongrie), Buenos Aires (Argentine), Conakry (Guinée), Dar es Salaam (Tanzanie), Jakarta (Indonésie), Johannesburg (Afrique du Sud), Kampala (Ouganda), Kuala Lumpur (Malaisie), La Paz (Bolivie), Maputo (Mozambique), et Rabat (Maroc). En conséquence, la population affectée par la remunicipalisation est supérieure dans les pays à revenus faibles ou intermédiaires que dans les pays à revenus élevés : plus de 81 millions de personnes, contre un peu moins de 25 millions. L'essor de la remunicipalisation de l'eau est bien un phénomène global.

La principale conclusion qui peut être tirée de cette analyse est qu'au cours des 15 dernières années, la remunicipalisation de l'eau a émergé comme un phénomène mondial qui est là pour durer. En dépit du manque de soutien des institutions financières internationales, des gouvernements nationaux et d'autres acteurs¹⁶, la remunicipalisation s'est diffusée dans des pays en développement, émergents et développés, principalement en réponse aux revendications des citoyens et à la réactivité des élus locaux. La tendance à la remunicipalisation de l'eau, inexistant il y a 15 ans, a connu une accélération dramatique et continue à gagner en ampleur. Il est désormais impossible aux observateurs d'ignorer cette forme renouvelée de prestation du service public de l'eau. Les praticiens et les militants peuvent trouver une inspiration pour leur propre action dans tant de cas de remunicipalisation. Enfin, il serait peu judicieux que la Banque mondiale et les autres promoteurs de la privatisation

de l'eau continuent à négliger les appels à la reconnaissance de l'eau comme bien commun, qui alimentent la résistance sociale à la privatisation et le phénomène mondial de remunicipalisation.

Aperçu du contenu de ce livre

La liste mondiale des remunicipalisations et cette introduction contextualisent les chapitres rassemblés dans ce livre. Ces chapitres traitent de l'expérience de la remunicipalisation de l'eau dans certains pays clé, comme la France, les États-Unis et l'Allemagne ; de villes emblématiques comme Paris, Nice et Jakarta ; et de certains enjeux transversaux comme la menace que représentent pour les services publics de l'eau les clauses de protection des investisseurs internationaux, la position du mouvement syndical sur la remunicipalisation comme projet social, et l'évaluation de la performance comme moyen de mesurer le succès d'une remunicipalisation. Ces chapitres cherchent à tirer quelques enseignements phares sur la nature, le processus et les résultats de la remunicipalisation de l'eau, en combinant une analyse approfondie au niveau géographique ou thématique avec les connaissances pratiques d'observateurs privilégiés. Ces enseignements sont récapitulés dans le chapitre de conclusion.

Dans le Chapitre 1, Mary Grant de l'ONG américaine Food & Water Watch évalue l'ampleur de la remunicipalisation de l'eau aux États-Unis, son poids par comparaison avec la privatisation, et identifie les facteurs déterminants qui poussent les collectivités locales à décider de remunicipaliser. L'importance de cette contribution tient pour partie à ce que les États-Unis sont souvent considérés comme une référence en termes de politiques publiques, et pour partie au contraste entre les politiques progressistes des élus locaux qui ont décidé de remunicipaliser leurs services d'eau et les approches néolibérales promues et souvent imposées par les agences multilatérales basées à Washington.

Dans le Chapitre 2, Irfan Zamzami et Nila Ardhanie de l'Amrta Institute for Water Literacy évoquent l'échec de la privatisation emblématique de l'eau de Jakarta, qui a récemment entraîné l'annulation du contrat avant son arrivée à échéance. Ils expliquent le rôle crucial joué par la coalition citoyenne contre la privatisation de l'eau, qui a initié une procédure juridique civile en invoquant

le droit humain à l'eau. Ils soulignent l'urgence de mettre en œuvre un partenariat public-public basé sur la solidarité afin de renforcer les capacités du nouvel opérateur public de l'eau pour mener à bien la remunicipalisation à Jakarta. Cette contribution est un rappel utile de l'incapacité du secteur privé à concrétiser ses promesses d'efficacité, et met en lumière le potentiel des droits civils collectifs comme outil de changement social.

Dans le Chapitre 3, Christa Hecht, directrice générale de l'Alliance des associations publiques de l'eau (AöW), dresse un tableau du cadre institutionnel du secteur de l'eau en Allemagne, propose un aperçu des cas les plus remarquables de remunicipalisation de l'eau dans le pays, et tire les principales leçons de l'expérience nationale. Ces leçons sont importantes dans la mesure où les services de l'eau allemands sont considérés comme un modèle d'efficacité. Les citoyens et les élus allemands redécouvrent aujourd'hui ces vertus à la lumière de l'échec des expériences de privatisation de l'eau.

Dans le Chapitre 4, Christophe Lime, président de l'association des opérateurs publics de l'eau France Eau Publique, décrit le cadre institutionnel du secteur français de l'eau, identifie les déterminants du mouvement actuel de remunicipalisation en France et les défis auquel il est confronté, et envisage les opportunités de développement de services publics de l'eau de qualité dans le pays. La France est particulièrement emblématique dans la mesure où elle connaît actuellement un essor de la remunicipalisation après avoir été le pays le plus ouvert à la gestion privée de l'eau. Elle a donc des leçons à la fois positives et négatives à offrir.

Dans le Chapitre 5, Anne Le Strat, ancienne présidente de l'opérateur public Eau de Paris et architecte de la remunicipalisation de l'eau dans la capitale française, discute des résultats obtenus grâce à la remunicipalisation après cinq ans de gestion publique de l'eau. Elle revient sur les difficultés de la transition de la gestion privée à la gestion publique à Paris. Elle souligne l'importance de la participation citoyenne et de l'amélioration de la transparence et de la responsabilité démocratique que la remunicipalisation a rendue possible, ainsi que le rôle joué par Eau de Paris comme source d'inspiration pour la remunicipalisation et le renforcement des services publics ailleurs.

Ce chapitre vient compléter le tableau de la remunicipalisation de l'eau à la fois en France et au niveau mondial. De fait, la remunicipalisation parisienne a une grande importance symbolique, et de nombreuses villes de France et d'ailleurs considèrent encore Paris comme un exemple à suivre. En outre, Eau de Paris a joué un rôle moteur dans la création des associations françaises et européennes d'opérateurs publics de l'eau pour promouvoir une conception progressiste du service.

Le Chapitre 6, qui a été rédigé spécialement pour la version française de cet ouvrage par Olivier Petitjean de l'Observatoire des multinationales, traite de l'un des derniers exemples en date de remunicipalisation de l'eau en France, celui de la métropole de Nice, la cinquième ville du pays, qui n'avait jamais connu que la gestion privée. Ce chapitre montre comment seule la construction d'une entreprise publique de l'eau moderne pouvait répondre aux enjeux de solidarité territoriale propres à la métropole niçoise, en multipliant par deux les investissements sans augmenter le prix de l'eau et en mutualisant les moyens entre communes. L'exemple de Nice est également intéressant en ce qu'il illustre les bienfaits de la coopération entre opérateurs publics de l'eau. La construction de la régie niçoise s'est en effet fortement inspirée de l'expérience d'Eau de Paris et plus largement des échanges au sein du réseau France Eau Publique.

Dans le Chapitre 7, Christine Jakob et Pablo Sanchez de la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) soulignent l'opportunité que représente la remunicipalisation pour repenser la gestion de services publics comme celui de l'eau, améliorer les conditions de travail et la qualité du service rendu. Ce chapitre est crucial pour permettre aux employés et aux mouvements citoyens de comprendre leurs objectifs respectifs et construire des alliances.

Dans le Chapitre 8, David McDonald, co-directeur du Municipal Services Project, examine de manière critique les systèmes actuels d'analyse comparative (*benchmarking*) et de mesure de la performance, qui sont souvent utilisés pour pousser les services publics à se comporter comme des entités commerciales. Il propose des méthodes alternatives d'évaluation de la performance des services, plus respectueuses des besoins des citoyens. Ces réflexions sont essentielles pour aider le secteur à maintenir ou retrouver un esprit de service public.

Dans le Chapitre 9, Satoko Kishimoto du Transnational Institute (TNI) explique comment les mécanismes de règlement des différends entre États et investisseurs, en protégeant les intérêts du secteur privé au détriment du bien public, menacent la viabilité de la remunicipalisation. Elle en appelle à la sauvegarde des espaces existants d'exercice de la démocratie locale et de la capacité des communautés à décider de leur avenir, dont la remunicipalisation constitue un exemple typique.

Avec Satoko Kishimoto et Olivier Petitjean, nous proposons pour finir quelques remarques conclusives. Outre une « *check-list* » à l'intention des citoyens et des élus, nous y offrons un résumé des différentes contributions de ce livre. Nous rappelons les résultats obtenus par de nombreuses expériences de remunicipalisation : économies budgétaires, investissements accrus, politiques sociales et environnementales innovantes, et responsabilité démocratique. Nous y discutons aussi comment les partenariats public-public, la participation des travailleurs et la mobilisation citoyenne permettent de promouvoir la remunicipalisation et de construire des services publics de qualité, par contraste avec l'imposition de politiques qui donnent la priorité aux intérêts commerciaux sur les besoins des citoyens. La remunicipalisation est là pour durer et constitue la promesse d'un avenir public de l'eau basé sur le développement social. Nous avons besoin de politiques progressistes pour faire en sorte que la remunicipalisation résulte réellement en des changements positifs.



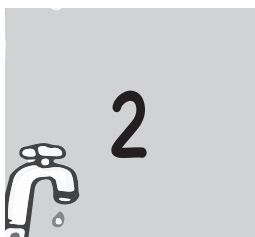
Emanuele Lobina est Maître de conférence principal à l'Unité de recherche internationale sur les services publics (Public Services International Research Unit, PSIRU), Université de Greenwich, Royaume-Uni. Il a rejoint PSIRU en 1998 et est l'auteur de nombreuses études sur la réforme des services d'eau au niveau international. Il assure régulièrement des missions de conseil auprès d'organisations internationales, d'administrations nationales ou locales, d'associations professionnelles, de syndicats et d'organisations civiques.

Notes

- 1 Si cet ouvrage est expressément consacré à la remunicipalisation comme réponse à la privatisation des services d'eau et d'assainissement, les politiques de privatisation de l'eau peuvent aussi concerner, d'autres aspects de la gestion des ressources en eau. À propos des problèmes associés aux contrats dits *Build-Operate-Transfer* (BOT) pour l'abstraction et le stockage de l'eau, voir Hall, D. et Lobina, E., 2006, *Pipe Dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries*, Londres, Public Services International et World Development Movement, <http://www.psir.org/sites/default/files/2006-03-W-investment.pdf>. Sur les problèmes associés à la consommation massive d'eau par les multinationales à des fins industrielles, voir Hall, D. et Lobina, E., 2012, *Conflicts, companies, human rights and water – A critical review of local corporate practices and global corporate initiatives*, PSIRU Reports, mars 2012, <http://www.psir.org/sites/default/files/2012-03-W-Resources-noannexe.docx>.
- 2 Pour une explication détaillée des raisons pour lesquelles les PPP ne constituent qu'un euphémisme pour la privatisation de l'eau, voir Lobina, E. et Hall, D., 2013, *Water Privatisation and Remunicipalisation: International Lessons for Jakarta, Rapport de PSIRU soumis au Tribunal de district du Jakarta Centre, cas 527/ Pdt. G/2012/PN. Jkr. Pst*, <http://www.psir.org/sites/default/files/2014-W-03-JAKARTANOVEMBER2013 FINAL.docx>. Voir aussi Lobina, E. et Corporate Accountability International, 2014, *Troubled waters: Misleading industry PR and the case for public water*, novembre, <http://psir/reports/troubled-waters-misleading-industry-pr-and-case-public-water>.
- 3 Sur les problèmes associés à la privatisation de l'eau et aux PPP dans les pays en développement, voir Lobina et Hall, 2013, *op. cit.* Sur les problèmes associés à la privatisation de l'eau et aux PPP dans les pays développés, voir Lobina et Corporate Accountability International, 2014, *op. cit.*
- 4 Lobina, E., Kishimoto, S. et Petitjean, O., 2014, *Là pour durer : la remunicipalisation de l'eau, un phénomène mondial en plein essor*, PSIRU, Transnational Institute et Observatoire des multinationales, novembre, http://multinationales.org/IMG/pdf/beretostay-fr_0.pdf.
- 5 Ibid.
- 6 Lobina, E., 2013, « Remediable institutional alignment and water service reform: Beyond rational choice », *International Journal of Water Governance*, 1(1/2), p. 109-132.
- 7 Lobina, E. et Hall, D., 2009, *Thinking inside the box: The World Bank position on the private and public sector*, PSIRU Reports, mars, <http://www.psir.org/sites/default/files/2009-03-W-wbank.doc>.
- 8 Lobina, Kishimoto et Petitjean 2014, *op. cit.*
- 9 Hall, D. et Lobina, E., 2009. « Water privatization », dans Arestis, P. et Sawyer, M. (dir.), *Critical essays on the privatization experience*, International Papers in Political Economy Series, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, p. 75-120. <http://psir.org/sites/default/files/2008-04-W-over.doc>.

- 10 Hall, D., Lobina, E. et Terhorst, P., 2013, « Re-municipalisation in the early 21st century: Water in France and energy in Germany », *International Review of Applied Economics*, 27(2), p. 193-214.
- 11 Lobina, E. et Hall, D., 2008, « The comparative advantage of the public sector in the development of urban water supply », *Progress in Development Studies*, 8(1), p. 85-101.
- 12 Lobina, 2013, *op.cit.*
- 13 Castro, J.E., 2009, « Systemic conditions and public policy in the water and sanitation sector », dans Castro, J. E. et Heller, L. (dir.), *Water and sanitation services – Public policy and management*, Londres et Sterling, VA, Earthscan, p. 19-37 ; McDonald, D. A., 2014, « Public ambiguity and the multiple meanings of corporatization », dans McDonald, D. A. (dir.), *Rethinking corporatization and public services in the global South*, Londres, Zed Books, p. 1-30.
- 14 Lobina, Kishimoto et Petitjean, 2014, *op.cit.*
- 15 Pour distinguer entre pays à revenus élevés, à revenus intermédiaires et à revenus faibles, nous avons suivi la classification de la Banque mondiale : <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>.
- 16 Hall, Lobina et Terhorst, 2013, *op.cit.*

LE PHÉNOMÈNE MONDIAL DE LA REMUNICIPALISATION 2000-2015



Cas en 2000

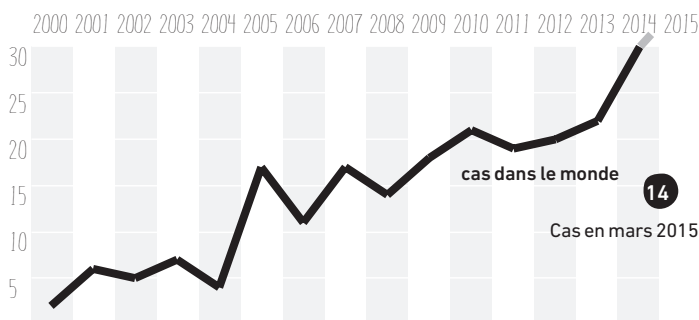
Moins d'un million de personnes au total concernées par la remunicipalisation en 2000.



Cas en 2015

Le nombre total de personnes desservies par un opérateur de l'eau remunicipalisée dépasse désormais les 100 millions.

par année



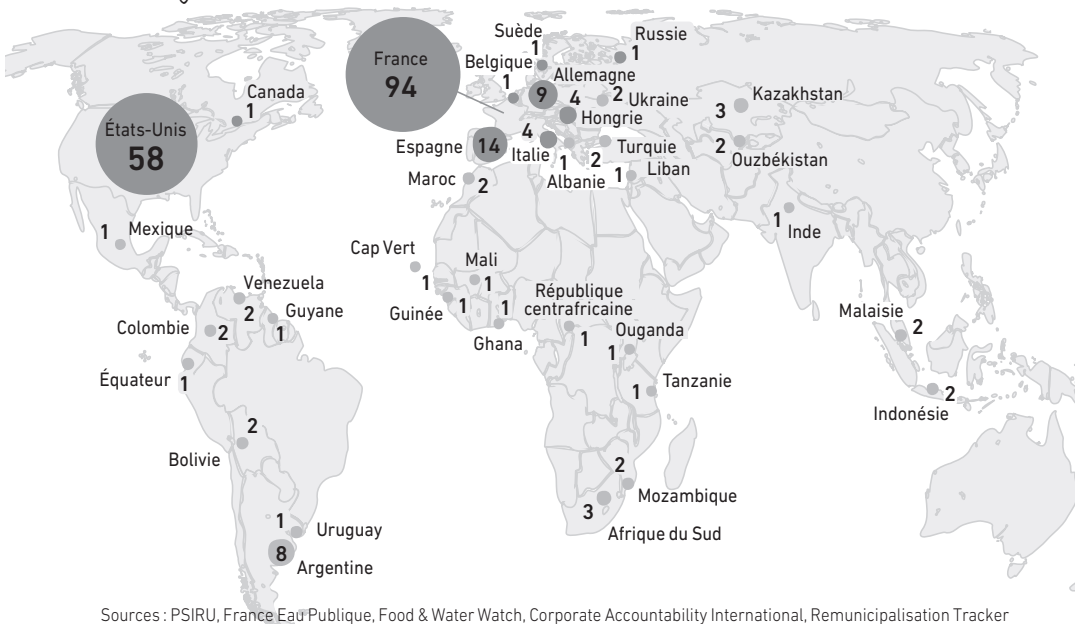
184

Nombre total de cas dans les pays à revenus élevés

51

Nombre total de cas dans les pays à revenus faibles ou intermédiaires

par pays



Liste mondiale des remunicipalisations

Mars 2015

Nota Bene : Cette liste a été établie pour la publication de la version anglaise de cet ouvrage, en mars 2015. Elle n'a pas été mise à jour depuis, bien que de nouveaux cas importants de remunicipalisation de l'eau soient intervenus ces derniers mois (comme dans la ville de Mysore en Inde) et que nous ayons entre-temps pris connaissance de nouveaux cas de remunicipalisation qui n'avaient pas encore été identifiés au moment de l'établissement de cette liste (par exemple, en France, Fécamp ou Brignoles).

Les deux tableaux ci-dessous listent les villes qui ont remunicipalisé leur service de l'eau ou de l'assainissement entre mars 2000 et mars 2015 : le premier tableau concerne les pays à revenus élevés, et le second les pays à revenus faibles ou intermédiaires¹. Les cas où des gouvernements locaux ou nationaux auraient remunicipalisé, puis à nouveau « reprivatisé » leurs services ne sont pas inclus.

Autant que possible, nous avons identifié individuellement les villes qui ont remunicipalisé leur service de l'eau et indiqué la date où le nouvel opérateur public a officiellement commencé à gérer le service. Dans un certain nombre de cas, nous ne disposons d'informations que pour une agglomération comprenant plusieurs communes desservies par des prestataires privés et qui ont remunicipalisé en plusieurs étapes ; dans ces cas spécifiques, nous indiquons les dates de remunicipalisation de la première et de la dernière des communes concernées.

Dans d'autres cas, nous n'avons pas été en mesure d'identifier la date précise de mise en œuvre effective de la remunicipalisation, par exemple parce que le transfert de propriété était toujours en préparation ou parce que la collectivité locale avait décidé que la remunicipalisation aurait lieu après mars 2015. Dans le cas où le transfert du service était encore en suspens au moment de finaliser la liste, nous avons indiqué la date de la décision officielle de remunicipaliser

le service et la date prévue pour la prise d'effet de cette décision, si celle-ci est connue. Plus précisément, le statut « D » signifie que : a) une décision officielle de remunicipalisation a été prise par la collectivité concernée ; b) la remunicipalisation n'avait pas encore été mise en œuvre en date de mars 2015 ; et c) aucune décision officielle de revenir sur cette remunicipalisation n'a été prise.

L'accélération du phénomène de la remunicipalisation est manifeste si l'on compare le nombre de cas de remunicipalisation survenus sur des périodes successives de cinq années : 2000-2004, 2005-2009, et 2010-début 2015. La période de 2010 à début 2015 compte 63 mois, alors que la période 2005-2009 en compte 60. Cette légère différence de 5 % entre les deux périodes n'affecte pas notre conclusion générale sur l'accélération de la remunicipalisation. Pour assurer la cohérence de nos comparaisons, nous n'avons pas pris en compte les décisions de remunicipaliser non encore mises en œuvre, mais seulement les cas où un nouvel opérateur public a effectivement repris le service, que cette remunicipalisation ait pris la forme d'une résiliation de contrat, d'une arrivée à échéance et d'un non renouvellement de contrat, de la cession des parts de l'opérateur privé ou du retrait de celui-ci (statuts T, E, S et W respectivement).

Enfin, autant que possible, nous avons indiqué la population affectée par la remunicipalisation. Le chiffre ne coïncide pas nécessairement avec la population totale de la ville ou des villes concernées parce que les contrats avec un prestataire privé pouvait ne concerner qu'une partie de l'agglomération. Là où nous n'avons pas été en mesure d'identifier la part de la population desservie par un contrat de privatisation, nous avons indiqué le chiffre total de la population de la ville ou des villes qui ont signé un contrat avec un opérateur privé et par la suite remunicipalisé leur service.

Légende

D: Décision de remunicipaliser, pas encore mise en œuvre	E: Contrat arrivé à expiration, et remunicipalisé	S: Cession par l'opérateur privé, contrat remunicipalisé	T: Contrat résilié avant expiration, et remunicipalisé	W: Retrait de l'opérateur privé, contrat remunicipalisé
---	--	---	---	--

Tableau 1 *Pays à revenus élevés*

	Pays	Ville	Population desservie	Date	Entreprise	Statut
1	Belgique	Régional (Aquafin)	3 800 000	2006	Severn Trent	TS
2	Canada	Hamilton	490 000	2005	American Water	E
3	France	SYDEC Landes	87 000	2000 2014	Veolia, Suez, SAUR	E
<i>Extension de la régie à de nouvelles villes pour l'eau (+87 000) et pour l'assainissement (+ 50 000)</i>						
4	France	Briançon	12 000	2000	SAUR	E
5	France	Grenoble (ville)	160 000	2001	Suez	T
6	France	Grenoble Alpes Métropole	320 000	2001	Suez	T
<i>48 villes dont Grenoble</i>						
7	France	Neufchâteau	7 000	2001	Veolia	T
8	France	Pays Châtelleraudais (communauté d'agglomération)	55 000	2001	Veolia	E
<i>13 villes dont Châtelleraut et Naintré pour l'assainissement</i>						
9	France	Venelles	8 500	2002	SAUR	E
10	France	Communauté de communes des Albères et de la Côte Vermeille	24 000	2002 2010		E
<i>12 villes qui ont remunicipalisé à l'expiration du contrat</i>						
11	France	Castres	43 000	2003	Suez	T
12	France	Fraisses	4 000	2003	Veolia	
13	France	Varages	1 100	2004	Suez	E
14	France	Cherbourg (communauté urbaine)	46 000	2005	Veolia	E
<i>5 villes</i>						
15	France	Lanvollon-Plouha	16 500	2005	Veolia/Suez	E
16	France	Embrun	6 500	2006	Veolia	E
17	France	Corte	7 000	2007	OEHC	E
18	France	Cournon d'Auvergne	19 000	2007		
19	France	Le Minervois (communauté de communes)	6 300	2007		E
<i>15 villes</i>						

	Pays	Ville	Population desservie	Date	Entreprise	Statut
20	France	Saint-Paul (La Réunion)	100 000	2007	Veolia	T
<i>Assainissement remunicipalisé en 2007, eau potable en 2010</i>						
21	France	Châtelleraut/ Naintré	38 000	2007	Veolia	E
22	France	Tournon-sur-Rhône	11 000	2007	SAUR	E
23	France	Angers Loire Métropole	7 000	2008	SAUR	E
<i>Extension de la régie à de nouvelles communes pour l'eau et l'assainissement</i>						
24	France	Hauteville-Lompnes	4 000	2008		
25	France	La Fillière (SIE de La Fillière)	14 000	2008	Suez	E
26	France	Belley	9 000	2009	Alteau	E
27	France	Benfeld et environs	17 500	2009	Suez	E
<i>Assainissement. A rejoint le syndicat départemental SDEA Alsace-Moselle</i>						
28	France	Digne-les-Bains	18 500	2009	Suez	E
29	France	La Grand'Combe (S.I.D.E de l'Agglomération Grand'Combienne)	12 000	2009	Ruas	E
<i>5 villes</i>						
30	France	Mouthe	1 000	2009	Suez	E
31	France	Agglomération de Rouen (Métropole Rouen Normandie)	145 000	2009 2014	Veolia, Suez	E
<i>Extension progressive de la régie à de nouvelles communes</i>						
32	France	Syndicat d'Eau du Roumois et du Plateau du Neubourg (SERPN)	65 000	2009	Veolia	E
<i>108 communes</i>						
33	France	Saint-André, Falicon et la Trinité	17 000	2009	Veolia/Ruas	E
<i>Maintenant dans la métropole Nice Côte d'Azur</i>						
34	France	Agglomération de Albi (communauté d'agglomération de l'Albigeois)	84 000	2010	Suez	E
<i>Remunicipalisation de l'assainissement (l'eau potable est toujours restée publique)</i>						
35	France	Annonay	17 000	2010	SAUR	E
36	France	Bonneville	12 000	2010	Veolia	E
37	France	Lucé (communauté de communes de Lucé)	15 000	2010	Veolia	E
<i>14 villes</i>						

	Pays	Ville	Population desservie	Date	Entreprise	Statut
38	France	Paris	2 200 000	2010	Veolia/Suez	E
39	France	Saint-Jean-de-Braye	19 000	2010	SAUR	E
40	France	Bordeaux	740 000	2011 (2018)	Suez	D
<i>Cette remunicipalisation est toujours en débat, et il y a des signes que la nouvelle équipe dirigeante de la communauté urbaine pourrait revenir sur la décision de remunicipaliser.</i>						
41	France	Brignole	18 000	2011	Veolia	E
42	France	Causse Noir (SIAEP)	25 000	2011	Veolia	E
<i>10 villes</i>						
43	France	Gueugnon	9 000	2011	Suez	E
<i>Assainissement également remunicipalisé en 2015</i>						
44	France	Lacs de l'Essonne	32 000	2011	Veolia/Suez	E
45	France	Le Gouray	1 100	2011	Veolia	E
46	France	Agglomération de Nantes	NA	2011	Veolia/Suez	E
47	France	Ploubezre	3 000	2011	Veolia	E
48	France	Saint Brieuc Agglomération	52 000	2011 2018	Veolia	D
49	France	Syndicat de la Baie	5 000	2011	Veolia	E
50	France	Tarnos, Ondres, Boucau and St-Martin-de-Seignaux	29 000	2011	Suez	E
51	France	Vierzon	28 000	2011	Veolia	E
52	France	Brest Métropole	213 000	2012	Veolia	E
53	France	Chenal du Four (Syndicat du Chenal du Four)	6 000	2012	Veolia	E
54	France	Gâtine (Syndicat Mixte des Eaux de la Gâtine)	56 000	2012	Suez	E
55	France	Landerneau (SIDEF de Landerneau)	20 000	2012	Veolia	E
56	France	Muret	24 000	2012	Veolia	E
<i>Une partie du service est encore sous-traitée</i>						
57	France	Saint-Malo	48 000	2012	Veolia	E
58	France	Schweighouse (SIVOM)	12 000	2012	Suez	E
<i>Assainissement. A rejoint le syndicat départemental SDEA Alsace-Moselle</i>						
59	France	Sélestat	60 000	2012	Veolia	E
<i>Assainissement</i>						

	Pays	Ville	Population desservie	Date	Entreprise	Statut
60	France	Argenton-sur-Creuse	5 000	2013	Veolia	E
61	France	Basse Vallée de l'Adour (syndicat intercommunal)	31 000	2013	Suez	E
<i>25 villes</i>						
62	France	Beaurepaire et Saint-Barthélémy	6 000	2013		
63	France	Capbreton	8 000	2013	Suez	E
64	France	Évry Centre Essonne	116 000	2013	Suez	E
65	France	Gannat	6 000	2013	Veolia	E
<i>A rejoint le SIVOM Sioule et Bouble</i>						
66	France	Kermorvan-Kersauzon (syndicat des eaux)	19 000	2013	Veolia	
67	France	Lamentin, Saint-Joseph and Schoelcher (Martinique)	77 000	2013	Suez/Veolia	E
<i>Assainissement. A rejoint la communauté d'agglomération CACEM</i>						
68	France	Péronne	9 000	2013		E
69	France	Saint-Pierre des Corps	15 000	2013	Veolia	E
<i>Une partie du service est encore sous-traitée à Veolia. Assainissement remunicipalisé en 2012.</i>						
70	France	Valence-Moissace-Puymirol (syndicat des eaux)	5 000	2013	SAUR	E
71	France	Aubagne	46 000	2014	Veolia	E
<i>A rejoint la SPL Eau des Collines pour l'eau potable.</i>						
72	France	Barousse Comminges Save	58 000	2014	SEM Pyrénées	T
73	France	Beaulieu, Cap d'Ail, Eze et Villefranche-sur-Mer	17 000	2014	Veolia	E
<i>Maintenant dans la métropole Nice Côte d'Azur</i>						
74	France	Blois	48 000	2014 (2016)	Veolia	D
75	France	Capesterre-Belle-Eau (Guadeloupe)	20 000	2014	Veolia	E
<i>Prendra effet en 2016</i>						
76	France	Castelsarrasin	13 000	2014	SAUR	E
77	France	Courgent	400	2014	Suez	T

	Pays	Ville	Population desservie	Date	Entreprise	Statut
78	France	Montpellier Méditerranée Métropole	350 000	2014 (2016)	Veolia	D
		<i>Prendra effet en 2016</i>				
79	France	Pays d'Aubagne et de l'Étoile	105 000	2014	Veolia	E
		<i>12 villes, dont Aubagne et La Penne-sur-Huveaune, ont rejoint la SPL Eau des Collines pour l'assainissement</i>				
80	France	La Penne-sur-Huveaune	6 000	2014	Veolia	E
		<i>A rejoint la SPL Eau des Collines pour l'eau potable</i>				
81	France	Mommenheim (SICTEU)	6 000	2014	Suez	E
		<i>Assainissement. A rejoint le syndicat départemental SDEA Alsace-Moselle</i>				
82	France	Portes de l'Eure (communauté d'agglomération)	20 000	2014	Veolia, SAUR	D
		<i>39 villes seront intégrées à la régie à mesure de l'expiration des contrats</i>				
83	France	Terre de Bas (îles des Saintes, Guadeloupe)	1 000	2014	Veolia	E
		<i>A remunicipalisé en même temps que Capesterre Belle Eau</i>				
84	France	Terre de Haut (îles des Saintes, Guadeloupe)	2 000	2014	Veolia	E
		<i>A remunicipalisé en même temps que Capesterre Belle Eau</i>				
85	France	Bastia (communauté d'agglomération)	58 000	2015	OEHC	E
86	France	Brugheas	1 500	2015	Veolia	E
		<i>A rejoint le SIVOM Sioule et Boule</i>				
87	France	Fleury les Aubrais	21 000	2015	SAUR	E
		<i>Le service est encore sous-traité en partie</i>				
88	France	Lamentin / Saint-Joseph (Martinique)	57 000	2015	Suez/Veolia	E
		<i>Ont rejoint la régie de la CACEM. L'assainissement avait été remunicipalisé en 2013</i>				
89	France	Nice (ville)	348 000	2015	Veolia	E
		<i>Maintenant dans la métropole Nice Côte d'Azur</i>				
90	France	Pays de Bitche	25 000	2015	Veolia	E
		<i>A rejoint le syndicat départemental SDEA Alsace-Moselle</i>				
91	France	Pays de Nay (SEPA du Pays de Nay)	25 000	2015	SAUR	E
92	France	Quimperlé	12 000	2015	Veolia	E

	Pays	Ville	Population desservie	Date	Entreprise	Statut
93	France	Rennes (Eau du Bassin rennais)	480 000	2015	Veolia	E
<i>56 villes. La production a été remunicipalisée sur toute l'agglomération (480 000), la distribution uniquement sur la ville de Rennes (230 000)</i>						
94	France	SIAEAG (Guadeloupe)	100 000	2015	Veolia	E
95	France	Troyes	60 000	2015	Veolia	E
96	France	Valence	65 000	2015	Veolia	E
97	Allemagne	Krefeld	222 058	2005	RWE	T
98	Allemagne	Bergkamen	110 000	2008	Gelsenwasser	T
99	Allemagne	Stuttgart	613 392	2010-	EnBW	D
100	Allemagne	Solingen	155 768	2012	MVV Energie AG	T
101	Allemagne	Bielefeld	328 864	2012	Stadtwerke Bremen/ Essent	T
102	Allemagne	Oranienburg	42 000	2012	Gelsenwasser	T
103	Allemagne	Berlin	3 501 870	2013	Veolia/RWE	T
104	Allemagne	Burg (Sachsen-Anhalt)	22 000	2014	Veolia	E
105	Allemagne	Rostock	200 000	2014-	Remondis	D
106	Italie	Imperia	200 000	2012-	IREN	D
107	Italie	Reggio Emilia	482 287	2012	IREN	D
108	Italie	Varese	889 000	2013	A2A	D
109	Italie	Termoli	33 000	2015	Acea	D
110	Russie	Arzamas	120 000	2014	Remondis	W
111	Espagne	Medina Sidonia	11 794	2003	Aqualia	T
112	Espagne	Huesna (Alanís de la Sierra, Alcolea del Río, Almadén de la Plata, Brenes, Las Cabezas, Cantillana, Carmona, Cañada Rosal, Constantina, El Coronil, El Cuervo, El Madroño, Los Molares, Lebrija, Los Palacios y Vfca., El Pedroso, El Real de la Jara, Tocina, Vva. Del Río y Minas, El Viso del Alcor, San Nicolás del Puerto, Utrera)	126 845	2007	ACS Actividades de Construcción y Servicios	T
113	Espagne	Figaró Montmany	1 112	2009	CASSA Group	T

	Pays	Ville	Population desservie	Date	Entreprise	Statut
114	Espagne	Arenys de Munt	8 588	2011	SOREA (AGBAR)	T
115	Espagne	Arteixo	31 005	2013	Aqualia (FCC)	T
116	Espagne	La Línea de la Concepción	62 697	2013	Aqualia (FCC)	T
117	Espagne	Manacor	41 049	2013	Agua Manacor S.A.	
118	Espagne	Alfes	315	2014	Aigües de Catalunya	W
119	Espagne	Ermua	10 109	2014	Suez	T
120	Espagne	Estella del Marqués	1 486	2014	Aqualia	T
121	Espagne	Guadalacacín	5 233	2014	Aqualia	T
122	Espagne	Montornés del Vallès	16 217	2014	Familiar privada	D
123	Espagne	Rascafría	2 000	2014	Canal Gestión SA	T
124	Espagne	Torrecedera	1 254	2014	Aqualia	T
125	Suède	Norrköping	87 247	2005	EON	S
126	Uruguay	Maldonado Department	96 000	2005	Aguas de Bilbao	T
127	États-Unis	Atlanta, GA	1 200 000	2003	Suez	T
128	États-Unis	Angleton, TX	18 862	2004	Veolia	T
129	États-Unis	Plainfield, IN	27 631	2004	United Water	T
130	États-Unis	Laredo, TX	236 191	2005	United Water (Suez)	T
131	États-Unis	Coxsackie, NY	8 918	2005	Veolia	T
132	États-Unis	Jackson, AL	5 228	2005	Veolia	
133	États-Unis	Pekin, IL	34 094	2005	United Water	E
134	États-Unis	East Aurora, NY	6 236	2005	Veolia	E
135	États-Unis	Conroe, TX	61 533	2005	Veolia	T
136	États-Unis	Demopolis, AL	7 483	2006	Veolia	E
137	États-Unis	Five Star Water Supply District, AL	100	2006	Veolia	T
138	États-Unis	Southern Water & Sewer District, KY	23 524	2006	Veolia	T
139	États-Unis	North Brunswick, NJ	40 742	2006	United Water	T
140	États-Unis	Logan, WV	11 000	2006	Veolia	E
141	États-Unis	Petaluma (traitement des eaux usées), CA	58 142	2007	Veolia	E

	Pays	Ville	Population desservie	Date	Entreprise	Statut
142	États-Unis	Houston (traitement de l'eau), TX	2 700 000	2007	United Water (Suez)	T
143	États-Unis	Karnes City, TX	3 042	2007	Veolia	E
144	États-Unis	Winchester, NH	4 341	2008	United Water	T
145	États-Unis	Stockton, CA	300 899	2008	OMI-Thames Water	T
146	États-Unis	Fairfield-Suisun (traitement des eaux usées), CA	135 296	2008	United Water (Suez)	T
147	États-Unis	Central Elmore Water & Sewer Authority, AL	50 000	2008	Veolia	
148	États-Unis	Cave Creek, AZ	9 000	2008	American Water	E
149	États-Unis	Horn Lake, MS	15 545	2008	Southwest Water	T
150	États-Unis	Odem, TX	2 499	2008	Veolia	T
151	États-Unis	Hayden, ID	13 294	2009	Veolia	T
152	États-Unis	Durham County, NC	8 000	2009	United Water	T
153	États-Unis	Burley (traitement des eaux usées), ID	9 578	2009	Veolia	T
154	États-Unis	Surprise, AZ	27 116	2009	American Water	E
155	États-Unis	Biddeford, ME	21 383	2009	CH2M Hill OMI	E
156	États-Unis	O'Fallon, MO	25 002	2009	Alliance Water Resources	E
157	États-Unis	Kline, PA	1 591	2009	United Water	W
158	États-Unis	North Adams, MA	13 708	2010	United Water	T
159	États-Unis	Overton, TX	2 554	2010	Veolia	T
160	États-Unis	Freeport, IL	25 638	2010	United Water	E
161	États-Unis	Evansville, IN	117 429	2010	American Water	E
162	États-Unis	Gary, IN	180 000	2010	United Water	T
<i>La ville a voté l'annulation du contrat mais a ensuite négocié un « accord de transition » avec l'entreprise privée pour éviter de 450 000 dollars en frais d'annulation. De sorte que United Water peut dire que son contrat n'est pas officiellement « résilié »</i>						
163	États-Unis	Liberty, MO	3 000	2010	CH2M Hill OMI	T
164	États-Unis	Webb City, MO	10 996	2010	CH2M Hill OMI	E
165	États-Unis	Skaneateles, NY	5 116	2010	Severn Trent	T

	Pays	Ville	Population desservie	Date	Entreprise	Statut
166	États-Unis	Lampasas, TX	7 868	2010	CH2M Hill OMI	T
167	États-Unis	Leander, TX	25 740	2010	Southwest Water	
168	États-Unis	Whitesburg (eau et assainissement), KY	2 139	2011	Veolia	T
169	États-Unis	Brunswick -Glynn County, GA	79 626	2011	United Water	T
170	États-Unis	Tama, IA	2 877	2011	Veolia	T
171	États-Unis	Schenectady (traitement des eaux usées), NY	66 135	2011	Veolia	T
172	États-Unis	Plymouth (eau et assainissement), NC	3 878	2011	Veolia	E
173	États-Unis	Manchester Township, NJ	35 976	2011	United Water	
174	États-Unis	Summit City, NJ	21 457	2011	United Water	T
175	États-Unis	New Albany (traitement des eaux usées), IN	36 372	2012	American Water	E
176	États-Unis	Gladewater, TX	6 275	2012	Veolia	T
177	États-Unis	Lanett AL	6 468	2012	Veolia	
178	États-Unis	Barstow, CA	22 639	2012	United Water	E
179	États-Unis	Coeburn, VA	2 139	2013	Veolia	T
180	États-Unis	Weslaco, TX	35 670	2013	CH2M Hill	T
181	États-Unis	Cameron, TX	5 770	2013	Severn Trent	T
182	États-Unis	Storm Lake, IA	10 600	2013	Veolia	T
183	États-Unis	Reidsville, NC	14 520	2014	United Water	T
184	États-Unis	Oakland County, MI	59 515	2014	United Water	T

Tableau 2 *Pays à revenus faibles ou intermédiaires*

	Pays	Ville	Population desservie	Date	Entreprise	Statut
185	Albanie	Elbasan	100 000	2007	Berlinwasser International	T
186	Argentine	Buenos Aires Province (74 villes)	2 500 000	2002	Enron	W
187	Argentine	Buenos Aires	9 000 000	2006	Suez	T

	Pays	Ville	Population desservie	Date	Entreprise	Statut
188	Argentine	Buenos Aires Province (Gran, 6 ^e sous-région)	1 700 000	2006	Impregilo	T
189	Argentine	Santa Fe et Rosario	2 000 000	2006	Suez	T
190	Argentine	Catamarca	200 000	2008	Proactiva	T
191	Argentine	Salta	1 100 000	2009	Latinaguas	T
192	Argentine	La Rioja	200 000	2010	Latin Aguas	T
193	Argentine	Mendoza	1 100 000	2010	Saur	T
194	Bolivie	Cochabamba	900 000	2000	Bechtel	T
195	Bolivie	La Paz/El Alto	1 600 000	2007	Suez	T
196	Cap-Vert	National	200 000	2005	Aguas de Portugal	TS
197	République centrafricaine	Bangui	80 000	2003	SAUR	WS
198	Colombie	Bogota (usine de traitement)	1 500 000	2004	Suez	T
199	Colombie	Bogota (approvisionnement en eau)	7 000 000	2013	Acea, Proactiva	E
200	Équateur	Machala	240 000	2012	Oriolsa	T
201	Ghana	National	5 100 000	2011	Vitens, Rand Water	E
202	Guinée	Conakry et 16 autres centres urbains plus petits	1 824 000	2003	SAUR et Veolia	W
203	Guyane	National	740 000	2007	Severn Trent	T
204	Hongrie	Kaposvar	64 872	2009	Suez	E
205	Hongrie	Pecs	150 000	2009	Suez	T
206	Hongrie	Borsodviz	190 000	2010	Gelsenwasser	T
207	Hongrie	Budapest	1 740 000	2012	Suez, RWE	T
208	Inde	Latur	390 000	2012	SPML (Shubash Projects and Marketing Ltd)	T
209	Indonésie	Badung Bali	543 332	2013	Mahasara Buana, Intan Dyandra Mulya, Dewata Artha Kharisma	E
210	Indonésie	Jakarta	9 900 000	2015-	Suez	D
	<i>Le Tribunal du district de Jakarta Centre a annulé le 24 mars 2015 les contrats de privatisation signés avec Suez (Palyja) et Aetra et ordonné que l'entreprise publique de l'eau reprenne le contrôle et la gestion du service</i>					
211	Kazakhstan	Ust-Kamenogorsk	303 720	2007	IR-Group	T
212	Kazakhstan	Almaty	1 600 000	2005	Veolia	T
213	Kazakhstan	Astana (approvisionnement en eau en libre)	639 311	2003	Veolia	W
214	Liban	Tripoli	400 000	2007	Suez	E

	Pays	Ville	Population desservie	Date	Entreprise	Statut
215	Malaisie	Kuala Lumpur (État de Selangor)	5 411 324	2014-	Syabas, PNSB, SPLASH, ABASS	D
216	Malaisie	Indah Water Consortium (assainissement)	6 100 000	2001	Prime Utilities	S
217	Mali	Bamako	1 500 000	2005	SAUR	T
218	Mexique	Ramos Arizpe	48 228	2014	Suez	T
219	Maroc	Rabat-Salé	2 200 000	2014	Redal (Veolia)	DS
	<i>Décision finale encore en suspens</i>					
220	Maroc	Tanger-Tétouan	1 400 000	2014	Amendis (Veolia)	DS
	<i>Décision finale encore en suspens</i>					
221	Mozambique	Beira, Nampula, Quelimane et Pemba (et Chokwé, Inhambane, Maxixe et Xai-Xai)	242 143	2008	Aguas de Mozambique (SAUR et Aguas de Portugal)	E
222	Mozambique	Maputo	1 766 184	2010	Aguas de Portugal	T
223	Afrique du Sud	Amahthali (Stutterheim)	200 000	2005	Suez	E
224	Afrique du Sud	Johannesbourg	500 000	2006	Suez	E
225	Afrique du Sud	Nkonkobe (Fort Beaufort)	130 000	2002	Suez	T
226	Tanzanie	Dar es Salaam	750 000	2005	Biwater	T
227	Turquie	Antalya	2 158 000	2002	Suez	T
228	Turquie	Izmit	1 600 000	2014	Thames Water	T
229	Ouganda	Kampala	1 720 000	2004	ONDEO	E
230	Ukraine	Lugansk	424 113	2014	Rosvodokoanal	T
231	Ukraine	Kirovograd	293 444	2008	Water Services, LLC	T
232	Ouzbékistan	Bukhara	247 000	2007	Veolia, puis Amiwater	T
	<i>Un second contrat avec Amiwater a aussi été résilié en 2007</i>					
233	Ouzbékistan	Samarkand	412 000	2007	Veolia, puis Amiwater	T
	<i>Un second contrat avec Amiwater a aussi été résilié en 2007</i>					
234	Venezuela	État de Monagas	552 000	2001	FCC	E
235	Venezuela	État de Lara	1 100 000	2002	Aguas de Valencia	T
Population totale concernée			105 917 656			

Notes

- 1 La classification des pays par la Banque mondiale est accessible à l'adresse : <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>.

Chapitre 1

L'eau entre des mains publiques : la remunicipalisation aux États-Unis

Mary Grant

Aux États-Unis, la plupart des gens bénéficient de services d'eau et d'assainissement assurés par des entreprises sous propriété et sous gestion publique. Le mouvement pour garder, protéger et renforcer les services publics de l'eau est aussi vigoureux que dynamique dans le pays.

Les États-Unis comptent environ 50 000 services locaux d'approvisionnement en eau et 20 000 services de collecte des eaux usées¹. Presque tous les services d'assainissement sont sous gestion publique, et le secteur public domine également la fourniture d'eau potable². Collectivités locales et autres entités publiques desservent 86 % de la population à travers des services publics locaux³.

Une longue histoire de municipalisation

Historiquement, la plupart des grandes villes américaines étaient desservies en eau par des entreprises privées jusqu'à l'orée du XXe siècle, lorsque des éruptions de choléra et des incendies destructeurs initièrent une vague de municipalisations. De 1880 à 1920, des milliers de villes – parmi lesquelles Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles, New York, Philadelphie et San Francisco – décidèrent de mettre la fourniture d'eau dans le giron public afin d'améliorer la qualité de l'eau et d'étendre le service dans les quartiers défavorisés délaissés par les opérateurs privés⁴.

Ce mouvement vers la propriété publique continue aujourd'hui. De 2007 à 2013, la population desservie par des services d'eau privés a baissé de 7 millions, tandis que la population desservie par les collectivités locales a augmenté de 17 millions⁵. De fait, il est très fréquent que des collectivités locales

étendent leurs services d'eau à de nouvelles zones ou rachètent des réseaux privés. Cela s'explique souvent par la croissance urbaine : les administrations municipales rachètent les réseaux dans les quartiers nouvellement annexés et les consolident avec les infrastructures publiques existantes afin d'améliorer le service, de distribuer les coûts et de mieux gérer les ressources en eau⁶.

La force de la remunicipalisation

Malgré les efforts agressifs des entreprises, la privatisation des services publics d'eau et d'assainissement demeure l'exception aux États-Unis. En outre, selon une étude nationale réalisée en 2012, seulement 6 % des collectivités locales américaines sous-traitent leurs services d'eau et d'assainissement à des entités privées à but lucratif⁷.

Même si la privatisation reste relativement rare, chaque année une poignée de collectivités choisissent de sortir de contrats de gestion privée et de faire revenir leurs réseaux d'eau et d'assainissement sous gestion publique. Il existe donc une forte tendance à la remunicipalisation de l'eau et de l'assainissement même parmi la minorité de collectivités qui laissent la porte ouverte à une délégation de ces services.

Depuis 2000, la remunicipalisation a fait perdre 169 contrats aux grandes entreprises de l'eau⁸. C'est un chiffre significatif par rapport au nombre de contrats de gestion privée de l'eau, si l'on tient compte du fait que les quatre plus importantes firmes privées de l'eau, qui représentent environ 70 % du marché américain de la sous-traitance, ne comptaient qu'un total de 760 collectivités clientes en 2013⁹.

Comment les collectivités remunicipalisent

Les administrations locales procèdent généralement à la remunicipalisation de leurs services d'eau et d'assainissement en laissant leurs contrats expirer sans les renouveler, ou bien en mettant fin à ces contrats pour des raisons de convenance. En fait, de nombreux contrats permettent aux municipalisés de se retirer prématurément, pour quelque raison que ce soit, pourvu qu'elles

en avisent l'opérateur privé suffisamment à l'avance ; dans certains cas, les collectivités doivent s'acquitter de frais d'annulation. Ces clauses d'« annulation pour raisons de convenance » et les contrats de courte durée constituent d'importants garde-fous contre les risques de la privatisation. Sans eux, il peut s'avérer difficile pour les collectivités locales de faire revenir leurs services sous gestion publique.

Dans certains cas, les gouvernements ont mis fin à la gestion privée en raison de sérieuses violations des dispositions contractuelles par les opérateurs privés. On parle alors d'« annulation pour raison matérielle ». Néanmoins, il est parfois difficile pour une collectivité de prouver qu'une firme a effectivement violé ses obligations contractuelles, et de nombreux contrats exigent un recours préalable à l'arbitrage. Il peut arriver que lorsque des collectivités les menacent de résilier leur contrat, les opérateurs privés cherchent à négocier un arrangement à l'amiable sans reconnaissance de faute, afin d'éviter les critiques ou la mauvaise publicité, en dispensant la collectivité en question de verser tout ou une partie des frais d'annulation prévus.

Les principales raisons pour lesquelles les collectivités choisissent le public

Si les collectivités locales remunicipalisent leurs services d'eau et d'assainissement, c'est avant tout pour réduire leurs coûts et améliorer le service rendu.

Économies budgétaires

Les réductions de dépenses, en particulier, constituent l'un des principaux moteurs de la remunicipalisation aux États-Unis. Une enquête de Food & Water Watch, portant sur 18 collectivités ayant remunicipalisé leurs services d'eau ou d'assainissement entre 2007 et 2010, conclut que le retour en gestion publique a permis en moyenne de réduire les coûts opérationnels de 21 %¹⁰. De nombreuses municipalités ont réalisé des économies substantielles en mettant fin à leurs contrats privés et en faisant repasser le réseau dans le giron public. L'exemple de Coeburn et celui de Fairfield et Suisun sont exemplaires à cet égard.

Coeburn, Virginie. En 2013, Coeburn, une petite ville de Virginie, avait des difficultés à équilibrer son budget. Ses réserves financières avaient été dramatiquement réduites par la « Grande Récession ». Alors que la ville avait réussi à réduire ses dépenses dans tous les autres départements, celui des Travaux publics était tenu par un contrat de privatisation qui prévoyait une augmentation automatique des paiements au prestataire privé.

Veolia Water North America, une filiale de la multinationale française, gérait en effet depuis 2009 l'ensemble du département Travaux publics de Coeburn, y compris le réseau d'eau et d'assainissement. En 2013, la ville versait à Veolia la somme de 1,41 million de dollars – pas moins de 96 % de son budget annuel total ! Le contrat était clairement trop onéreux, ce qui poussa le conseil municipal à ne pas le renouveler à son expiration. En avril 2014, la ville remit ce département sous contrôle public, avec à la clé une réduction de coûts de 28 %¹¹.

Fairfield et Suisun, Californie. En 2008, après trois décennies de gestion privée de leur usine de traitement des eaux usées, le conseil d'administration du district d'assainissement de Fairfield-Suisun en Californie a décidé à l'unanimité d'annuler son contrat avec United Water et de recourir à des employés publics pour gérer cet équipement. Le district a estimé qu'une remunicipalisation lui permettrait d'économiser de l'argent et d'améliorer le service.

Le district avait privatisé l'opération et la maintenance de l'usine de traitement en 1976. Après une succession d'opérateurs privés, United Water, filiale de la multinationale française Suez Environnement, a repris le contrat en 2007 lors de l'acquisition de l'entreprise qui avait signé auparavant un contrat de cinq ans avec le district. Déjà à l'époque, le conseil d'administration du district en était arrivé à se demander si la gestion privée était le meilleur moyen de satisfaire l'intérêt général. Lorsque United Water prit contrôle de l'usine, le district mandata des consultants indépendants pour étudier les options qui lui étaient ouvertes¹².

Ces consultants conclurent que la gestion publique permettrait des réductions de coût de 5 % lors de la première année et de 10 à 15 % au cours des années suivantes¹³. Leur rapport ajoutait que le coût de la sous-traitance au

privé continuerait autrement à « augmenter significativement » en raison de la consolidation du marché et des « objectifs de profitabilité » des entreprises susceptibles de répondre aux appels d'offres¹⁴.

Grâce à la gestion publique, le district pouvait aussi attirer et retenir le personnel qualifié nécessaire et améliorer la performance du service. Pendant la privatisation, les prestataires privés avaient eu du mal à maintenir une main-d'oeuvre adéquate et un management stable¹⁵. Cinq directeurs d'usine différents s'étaient succédés au cours des cinq années précédentes, et le poste de directeur de la maintenance était vacant au moment où les consultants avaient audité le service. Ces difficultés n'auraient probablement fait que s'aggraver au cours du temps. Selon les projections des consultants, un cinquième des employés du district devait partir à la retraite au cours des cinq années suivantes, et il serait difficile pour les prestataires privés, parce qu'ils offrent des salaires et avantages moindres que leurs homologues publics de la région, de trouver la main-d'oeuvre nécessaire parmi un nombre de plus en plus limité de candidats potentiels¹⁶.

Depuis 2008, la gestion publique a répondu ou dépassé les attentes. Le district a augmenté, puis préservé le niveau de main-d'oeuvre affectée à la gestion et à la maintenance¹⁷. Durant la première année, la remunicipalisation a permis de réduire les coûts opérationnels de 7 %, économisant ainsi 1,3 million de dollars aux contribuables¹⁸. Et de fait, les coûts d'opération annuels étaient encore inférieurs en 2014 à ce qu'ils étaient la dernière année du contrat de privatisation¹⁹.

Amélioration du service

Au-delà des raisons financières, les collectivités remunicipalisent aussi leurs services d'eau et d'assainissement pour en améliorer la performance. Le manque de réactivité des services de relations clientèle et le niveau de maintenance insuffisant sont deux reproches fréquemment adressés à la gestion privatisée.

Cameron, Texas. En 2013, le conseil municipal de Cameron, au Texas, décida d'annuler le contrat qui le liait à l'entreprise britannique Severn Trent. Quatre années auparavant, celle-ci avait obtenu pour cinq ans le contrat de gestion du

réseau d'eau et d'assainissement de la ville, en promettant de réduire les coûts et d'améliorer le service grâce à une meilleure formation du personnel et un meilleur entretien du réseau²⁰.

Après quelques années, la municipalité était extrêmement insatisfaite de la performance de l'entreprise – avec des problèmes allant de la fourniture d'une eau brune et malodorante à un traitement inadapté qui entraîna la publication d'un avis enjoignant les citoyens à faire bouillir l'eau avant de la consommer, en passant par plusieurs autres violations²¹. « Nous vous avons embauché pour prendre soin de notre eau », déclara le conseiller municipal Bill Harris à deux cadres de Severn Trent lors d'une réunion en 2012. « J'ai le sentiment que vous avez totalement échoué. »²²

En mars 2013, la ville reprit le contrôle de ses départements de l'eau et de l'assainissement et commença à « s'attaquer aux problèmes que Severn Trent avait laissés derrière elle »²³. Malgré ces problèmes et la performance décevante de l'entreprise, Cameron dut payer la somme de 64 000 dollars pour annuler le contrat prématurément²⁴.

La ville put se consacrer à résoudre les problèmes hérités de l'échec de la privatisation²⁵, grâce en partie à l'octroi d'une subvention fédérale de développement social de 250 000 dollars pour la mise à niveau des compteurs d'eau afin de réduire les pertes dans le réseau²⁶. Dans le cadre de son plan de conservation de l'eau et de prévention des pénuries en cas de sécheresse, la ville décida aussi d'ériger en priorité la réparation des fuites. Dès juillet 2014, le directeur des agences publiques Curtis Donovan annonçait que le nouveau département de l'eau était en conformité avec toutes ses obligations réglementaires et que la qualité de l'eau était jugée satisfaisante par les autorités de l'État en charge de le superviser²⁷.

Un contrôle local pour une meilleure gestion des ressources en eau

Le contrôle public rend possible une action coordonnée entre départements municipaux et échelons administratifs, ce qui permet une meilleure gestion des ressources. Par exemple, dans de nombreuses villes, les départements de l'eau et des transports s'efforcent de faire coïncider les remplacements de

canalisations d'eau avec les réparations de la voirie, afin d'éviter des travaux redondants. Les villes peuvent aussi utiliser les camions du département de l'assainissement pour d'autres tâches, comme le déneigement, et les employés du département de l'eau peuvent participer aux plans d'urgence en cas de désastres naturels, comme des ouragans²⁸.

Les sous-traitants et entreprises privés, par contraste, n'ont aucune incitation à partager leur équipement et leur main-d'oeuvre avec des départements municipaux, et ils ne sont pas obligés de coopérer avec les agences gouvernementales pour protéger les ressources en eau, gérer les bassins versants et œuvrer à une gestion durable.

Cave Creek, Arizona. En 2008, Cave Creek, en Arizona, prit le contrôle intégral de ses services d'eau et d'assainissement après avoir racheté deux réseaux d'eau privés et avoir décidé de ne pas renouveler ses contrats avec American Water. Les réseaux d'eau de Cave Creek avaient toujours été sous contrôle privé. Inquiète de l'insuffisance des ressources en eau et de l'entretien du réseau, et confronté à des pénuries qui entraînaient des coupures intermittentes et un débit très bas chez certains habitants du comté, la municipalité décida de passer à une propriété et à une gestion publique pour sécuriser son eau²⁹.

« Nous avons besoin de contrôler l'entreprise d'eau afin de pouvoir planifier à 5, 10 et 20 ans », expliquait le maire de Cave Creek Vincent Francia en 2005³⁰. La ville fit l'acquisition des deux réseaux d'eau privés, la Desert Hills Water Company pour 2,5 millions de dollars en 2006 et la Cave Creek Water Company pour 19,5 millions de dollars en 2007. Cave Creek bénéficia de prêts à taux réduit de la part de la Water Infrastructure Financing Authority, l'agence de l'État chargée de la redistribution des subventions fédérales, afin de procéder à ces acquisitions et aux améliorations nécessaires³¹.

Initialement, la ville délégua à American Water, qui gérait déjà l'usine de traitement des eaux usées locale, la gestion du service d'eau pour une année. Lorsque les contrats arrivèrent à expiration, la ville opta pour un contrôle public total. À partir de 2008, elle reprit la gestion des réseaux d'eau et de l'usine de traitement. Lors d'une réunion en novembre 2007, Jessica Marlow, directrice des services publics de la ville, expliqua que la ville avait décidé de

remunicipaliser pour trois raisons : « améliorer le service clients », pour « favoriser une gestion et des services locaux », et « améliorer la viabilité financière »³².

Au cours de la même réunion, l'employée municipale Carrie Dyrek souligna les « avantages du contrôle local » et en particulier le fait que des agents locaux seraient chargés de tous les aspects du service. « Qui [serait] mieux à même d'évaluer les besoins de notre communauté ? », nota-t-elle, avant de répondre : « Des employés locaux vivant et travaillant dans cette même communauté. »³³

Rien que dans les deux premières années de gestion publique, Cave Creek a investi 16,2 millions de dollars pour rénover ses réseaux et ses réservoirs afin d'améliorer la fiabilité et la durabilité de son approvisionnement en eau³⁴.

Conclusion

La gestion publique des services d'eau potable et d'assainissement est prédominante aux États-Unis. La privatisation demeure relativement rare, mais chaque année plusieurs collectivités du pays remunicipalisent leurs services d'eau et d'assainissement. Ces remunicipalisations sont motivées par des raisons pragmatiques. Les municipalités évaluent les contrats de privatisation sur la base de critères de coûts et de performance et décident que la gestion publique est la meilleure option. À travers une gestion publique responsable et locale, les collectivités ont économisé des millions de dollars et amélioré la qualité de leurs services d'eau. Pour de nombreuses collectivités dans tous les États-Unis, la remunicipalisation s'est avérée une réussite éclatante.

Mary Grant est chercheuse à Food & Water Watch, une organisation à but non lucratif américaine de défense des consommateurs, qui cherche à s'assurer que la nourriture, l'eau et le poisson que les gens consomment sont sans danger, accessibles et produits de manière durable. Elle se consacre principalement à l'étude de la privatisation de l'eau et aux questions de financement des infrastructures aux États-Unis.

Notes

- 1 US Environmental Protection Agency, 2013, *Federal safe drinking water information system. FY 2013 Inventory Data*, octobre ; US Environmental Protection Agency, 2010, *Clean watersheds needs survey: 2008 report to Congress*, p. I-3.
- 2 US Environmental Protection Agency, 2014, PSC customized search. Facility information ; US Government Accountability Office, 2010, *Wastewater infrastructure financing: Stakeholder views on a national infrastructure bank and public-private partnerships*, juin, p. 5.
- 3 Il ne s'agit pas d'un pourcentage de la population totale des États-Unis. Près de 15 % des Américains recourent à des sources d'eau individuelles, principalement des puits domestiques, et ne sont donc pas connectés à des réseaux collectifs. Voir US Environmental Protection Agency 2013, *op. cit.* ; US Environmental Protection Agency, 2002, *Drinking water from household wells*, janvier, p. 1.
- 4 Spar, D. et Krzysztof, B., 2009, « To the tap: Public versus private water provision at the turn of the Twentieth Century », *Business History Review* 83(4), p. 689-697 ; National Research Council, 2002, *Privatization of water services in the United States*, Washington, National Academy of Science, p. 2, 30-34 ; Salzman, J., 2006, *Thirst: A short history of drinking water*, Duke Law School Faculty Scholarship Series, janvier, p. 18-20 ; Arnold, C. A., 2005, « Privatization of public water services: The states' role in ensuring public accountability », *Pepperdine Law Review* 32(3), p. 568-569.
- 5 Au cours de la même période, la croissance totale de la population desservie par des réseaux collectifs, qu'ils soient publics ou privés, a été de 5 %, avec 13 millions de personnes supplémentaires desservies. Voir US Environmental Protection Agency, 2013, *op. cit.* ; US Environmental Protection Agency, 2007, *Federal safe drinking water information System. FY 2007 inventory data*, octobre.
- 6 Pour plus d'information sur ce processus de municipalisation, voir Food & Water Watch, 2012, *Municipalization guide: How U.S. communities can secure local public control of privately owned water and sewer systems*, juillet.
- 7 Homsy, G. C. et Warner, M. E., 2014, « Intermunicipal cooperation: The growing reform », in *The Municipal Yearbook 2014*, International City/County Management Association, p. 55.
- 8 Le nombre d'entreprises d'eau publiant des données relatives à leur contrat a varié au cours du temps à mesure de la consolidation du marché. En 2000, 12 entreprises publiaient des informations sur leurs contrats avec des collectivités, mais de 2008 à 2013, seulement quatre entreprises ont fourni cette information pour chaque année. Voir PWF, 2006, *10th annual water outsourcing report. Public Works Financing*, Vol. 203, mars, p. 4 ; PWF, 2014, *18th annual water partnerships survey. Public Works Financing*, Vol. 291, mars, p. 20.
- 9 PWF 2014, *op. cit.*, p. 19, 22, 25.
- 10 Food & Water Watch, 2010, *The public works: How remunicipalization of water services saves money*, décembre.

- 11 Gibson, A.R., 2014, « Coeburn takes over operation of town Public Works Department », *Kingsport Times News*, 23 avril ; Coeburn Town (VA), Public works department, Annonce, avril 2014, archivée par Food & Water Watch.
- 12 Whitley Burchett & Associates, 2007, *Analysis of the use of contract operations*, 3 décembre, p. 4-5 ; Fairfield-Suisun Sewer District (Californie), 2008, Ordre du jour de la réunion du Conseil d'administration, 28 janvier, p. 5-6.
- 13 Ibid., p.17.
- 14 Ibid., p.8 et 12.
- 15 Ibid., p.7, 8 et 13.
- 16 Ibid., p.6 et 8.
- 17 Fairfield-Suisun Sewer District (Californie), 2014, *Comprehensive annual financial report for the year ended June 30, 2014*, 8 septembre, p. 63.
- 18 Fairfield-Suisun Sewer District (Californie), 2009, *Comprehensive annual financial report for the year ended June 30, 2009*, 26 octobre, p. 5-6.
- 19 Les coûts opérationnels sont établis à partir des dépenses totales, moins les intérêts et dépréciations. Fairfield-Suisun Sewer District, 2014, *op. cit.*, p. 49.
- 20 Severn Trent Services, 2009, « City of Cameron, Texas forms a public-private partnership with Severn Trent Services », Communiqué de presse, 6 mai.
- 21 Chubb, C., 2012, « Council demands action on water quality », *Cameron (TX) Herald*, 8 mars.
- 22 Ibid.
- 23 Cameron (Texas), 2013, Procès-verbal de réunion, 18 mars, p.2.
- 24 Stone, R., 2013, « City of Cameron settles with Severn Trent », *Cameron (TX) Herald*, 21 novembre.
- 25 Ibid.
- 26 Ibid.
- 27 Cameron (Texas), 2014, Procès-verbal de réunion, 21 juillet, p.1.
- 28 Association of Metropolitan Sewerage Agencies et Association of Metropolitan Water Agencies, 2002, *Evaluating privatization II: An AMSA/AMWA checklist*, p. 23.
- 29 Ropp, T., 2006, « Cave Creek ponders buying water company », *The Arizona Republic*, 7 juillet.
- 30 Watts, J., 2005, « Arizona town trying to take water into its own hands », *The Bond Buyer*, 14 avril.
- 31 Duckett, B., 2009, « Cave Creek pumps resources into water-system upgrades », *The Arizona Republic*, 2 septembre ; Cave Creek (Arizona), 2013, *2013 comprehensive annual financial report*, 21 novembre, p. 51-52.
- 32 Cave Creek (Arizona), 2007, Procès-verbal de réunion, 19 novembre, p. 3.
- 33 Ibid., p. 7.
- 34 Duckett, 2009, *op.cit.*

Chapitre 2

Aboutissement de la lutte ? Les citoyens de Jakarta reprennent possession de leur service de l'eau

Irfan Zamzami et Nila Ardhianie

La privatisation de l'eau à Jakarta a échoué. Les faits parlent d'eux-mêmes. Le taux de couverture dans la capitale indonésienne reste bas, à peine 59 %¹. Les réseaux sont en mauvais état, avec un taux de pertes s'élevant à 44 % - une situation dénoncée à plusieurs reprises par le gouverneur². En conséquence, même la moitié chanceuse de la population de la ville qui a effectivement accès au réseau reçoit une eau de mauvaise qualité.

Le 24 mars 2015, le Tribunal central du district de Jakarta, suite à un recours collectif de citoyens, a annulé les contrats de privatisation. En cause, l'incapacité de la gestion privée à assurer le droit humain à l'eau des habitants de Jakarta. Le tribunal a aussi ordonné que le service d'eau soit repris par la compagnie publique³.

Le secteur privé est officiellement impliqué dans la gestion du service public de l'eau de Jakarta depuis 1997, à une époque où la dictature de Suharto paraissait encore solide. Les multinationales Thames Water (Grande-Bretagne) et Suez (France) obtinrent alors une concession de 25 ans, leur octroyant la gestion exclusive de la distribution de l'eau dans la capitale. Chaque opérateur se vit confier le contrôle d'une moitié de l'aire métropolitaine : la partie ouest est le domaine de PT PAM Lyonnaise Jaya (Palyja, filiale à 51 % de Suez et à 49 % de l'entreprise indonésienne d'infrastructures Astratel Nusantara), et la partie est celui de PT Aetra Air Jakarta (Aetra, filiale de l'entreprise Singapourienne Acuatco depuis 2007, l'entreprise indonésienne PT Alberta Utilities détenant 5 % des actions).

Depuis 1997, les opérateurs privés ont engrangé des profits élevés sans encourir de risques commerciaux, tout en créant des pertes financières abyssales pour l'entreprise publique de l'eau potable de Jakarta, PAM Jaya, chargée de superviser l'exécution des contrats avec les concessionnaires privés. Les pertes cumulées pour les deniers publics s'établissaient à 510 milliards de roupies indonésiennes en 2010 (approximativement 54 millions de dollars US) et pourrait atteindre 18,2 milliards si les contrats devaient se poursuivre jusqu'à leur expiration, prévue en 2022.

Le gouvernement est mécontent parce que le bilan du service d'eau de la capitale est affligeant et que l'argent public est gaspillé pour couvrir les pertes causées par la privatisation⁴. Le prix de l'eau a augmenté à 10 reprises depuis l'arrivée de la gestion privée, et se situe désormais à un niveau bien plus élevé que dans d'autres villes du pays, malgré que la qualité du service demeure médiocre. Les coupures sont fréquentes et, rien qu'en 2013, presque 40 000 plaintes ont été transmises par des consommateurs qui ne voyaient pas arriver d'eau lorsqu'ils ouvraient leur robinet⁵.

Les habitants et les autorités publiques ne sont pas les seuls à ne pas être satisfaits de la privatisation. Les travailleurs eux aussi s'en sont trouvés négativement affectés⁶. Presque 2800 des 3000 employés du service ont été transférés aux entreprises privées suite à la signature des concessions, mais avec une situation contractuelle ambiguë. Par la suite, les nouveaux employés directement recrutés par les entreprises privées ont obtenu de meilleures conditions en ce qui concerne, notamment, la formation, la protection sociale, les salaires et avantages, ainsi qu'en matière de sécurité. D'où la création d'une main-d'œuvre de seconde classe. Un employé qui avait travaillé pendant neuf ans pour le service de l'eau déclare aujourd'hui n'avoir jamais bénéficié d'une augmentation de son salaire de base depuis la privatisation.

Les citoyens s'unissent pour la remunicipalisation

Même si la résistance à la privatisation est aussi ancienne que la privatisation elle-même, elle a véritablement changé d'échelle en 2011 lorsque des habitants, des employés du service de l'eau et des organisations de la société civile se réunirent

au sein de la Coalition des résidents de Jakarta contre la privatisation de l'eau (KMMSAJ). La Coalition a utilisé plusieurs formes d'action, depuis des manifestations, des réunions publiques et des tables-rondes jusqu'à des demandes officielles d'accès à des documents publics, des pétitions et le lancement d'un recours collectif.

En janvier 2012, KMMSAJ contribua également à la mise en lumière d'un cas allégué de corruption impliquant PAM Jaya et les deux opérateurs privés en saisissant la Commission indonésienne d'éradication de la corruption, la KPK. Cette affaire, actuellement en cours d'investigation par la KPK, porte sur une somme totale de 561 milliards de roupies (43,2 millions de dollars US)⁷. Le magazine indonésien *Tempo*, qui a mené l'enquête, a établi un lien entre ces allégations de corruption et la campagne électorale de 2012 pour le poste de gouverneur de Jakarta⁸. Parmi les autres accusés, la Chambre des représentants de Jakarta, le président directeur de la compagnie de l'eau PAM Jaya, et les deux opérateurs privés Palyja et Aetra⁹. Les plaignants les accusaient de négligence coupable pour avoir participé illégalement à la négociation et à la signature de l'accord de privatisation de l'eau. Selon eux, cet accord est en violation de la Constitution et d'autres réglementations relatives aux ressources en eau et à la fourniture d'eau potable, qui prévoient que ce service soit assuré par l'État, à travers une compagnie publique.

Ce recours joua un rôle primordial pour influencer les décideurs. Après son lancement, le Gouverneur de Jakarta Joko Widodo déclara en mars 2013 qu'il serait mis fin à la privatisation de l'eau. En octobre 2014, le vice-Gouverneur d'alors, Basuki Tjahaja Purnama, confirma que le gouvernement envisageait de racheter les parts des entreprises privées par le biais de la compagnie publique PAM Jaya, du fait du recours collectif¹⁰.

Le tribunal prit au sérieux le projet annoncé par le Gouverneur d'acquérir les parts des opérateurs privés à travers PAM Jaya, et repoussa son verdict par deux fois pour ménager la possibilité d'un règlement à l'amiable. Le Gouverneur de Jakarta publia un arrêté en février 2015 ordonnant à la compagnie publique PAM Jaya de reprendre le service de l'eau aux opérateurs privés. La décision rendue le 24 mars par le Tribunal central du district de Jakarta d'annuler les contrats de

privatisation du fait de la carence coupable de la gestion privée en ce qui concerne la réalisation du droit à l'eau des habitants, vient encore renforcer cette décision. La remunicipalisation est à portée de main !

L'histoire de la gestion privée à Jakarta

Les contrats avec Aetra et Palyja furent amendés en 2001 pour les ajuster à la nouvelle réalité politique et économique issue de la crise financière de 1998. Cet amendement fut suivi cinq ans plus tard par un ajustement des objectifs. Ce ne fut pas avant 2011 que PAM Jaya exprima publiquement son insatisfaction avec l'accord de privatisation et proposa de le renégocier. Le directeur de PAM Jaya affirma alors que la privatisation allait plonger l'entreprise publique dans des abîmes financiers (jusqu'à 18,2 milliards de roupies) si l'accord était maintenu tel quel jusqu'à son expiration en 2022.

La renégociation ne fut pas facile. Aetra fut la première à accepter un compromis portant sur la renégociation de certaines clauses, qui furent incluses dans un avenant au contrat de privatisation en décembre 2012. Ces clauses étaient les suivantes : la baisse du taux de rentabilité interne, jugé trop élevé, de 22 à 15,8 % (l'Agence de supervision financière et de développement, la BPKP, avait estimé le taux raisonnable de rentabilité interne pour le service de l'eau à Jakarta à 14,68 %) ; l'annulation des dettes accumulées par PAM Jaya ; et la réduction du taux de fuites de 29 à 25 %. Palyja, de son côté, refusa toute modification de son contrat.

Si l'accord de privatisation s'est révélé problématique, c'est parce qu'il met l'accent sur les profits commerciaux réalisés par les opérateurs privés. Le mécanisme de paiement prévu par le contrat introduit une distinction entre « coût de l'eau » et « tarif de l'eau ». Le premier est le montant payé par PAM Jaya aux opérateurs privés, tandis que le second correspond au montant payé par les usagers à PAM Jaya. Le contrat stipule que le « coût de l'eau » est soumis à des ajustements indépendamment des décisions politiques prises quant à la fixation du tarif de l'eau.

Le coût de l'eau initial, au 1^{er} avril 2001, s'élevait à 2400 roupies, et devait être ajusté tous les six mois. Ce dispositif entraîna un problème structurel, car PAM Jaya ne disposait pas de la même flexibilité pour augmenter le prix de l'eau,

tout simplement parce que la plupart des habitants n'avaient pas les moyens financiers nécessaires.

Le coût de l'eau, en revanche, pouvait être augmenté généreusement par les opérateurs privés sans tenir compte de la situation du tarif de l'eau, leur garantissant des profits continus. Pour PAM Jaya, chaque augmentation du coût de l'eau qui n'était pas suivie d'une augmentation parallèle du tarif facturé aux usagers créait un manque à gagner supplémentaire.

Cette situation incita le gouvernement à introduire, entre le 23 juillet 2004 et 2007, une politique d'augmentation automatique du tarif de l'eau tous les six mois. Naturellement, le prix de l'eau à Jakarta est alors devenu le plus élevé de toutes les grandes villes indonésiennes.

Ces dispositions du contrat ont entraîné des pertes financières massives pour PAM Jaya. En 2011, lorsque le président-directeur de PAM Jaya demanda une renégociation du contrat, il évalua cette perte à 154,3 milliards de roupies, qui s'ajoutaient à une chute de la valeur des actifs de l'entreprise de 1,49 milliards de roupies avant la privatisation à 204,6 milliards en 2014¹¹. À travers une lettre de soutien, le gouvernement provincial de Jakarta accepta ultérieurement de couvrir ces pertes financières à l'aide de fonds publics, en garantissant les revenus excessifs des opérateurs privés malgré la piètre qualité du service rendu.

En même temps, le contrat de privatisation offrait à ces derniers beaucoup de flexibilité en termes d'objectifs de performance. Le contrôle des cibles de performance – cruciales pour s'assurer que les citoyens bénéficient de services publics de qualité – était conçu de telle manière que les opérateurs privés pouvaient facilement y échapper. Par exemple, les objectifs de performance technique pouvaient être amendés au fil du temps pour les ajuster aux projections financières des opérateurs privés. Il en allait de même pour les standards de qualité du service.

Mauvaise performance, prix de l'eau excessif

En l'absence de réelle pression, la performance des opérateurs privés n'a pas été satisfaisante. Dans une communication récente, PAM Jaya notait que la cible de taux de couverture de la population par le service de l'eau en 2013 était fixée

à 66,37 %, mais que les opérateurs privés n'avaient pu atteindre que 59,01 %¹², soit un taux inférieur à celui de 2008. Le taux de fuites, à 44 %, est supérieur au taux de fuite moyen des compagnies d'eau potable au niveau national, qui est de 31 %¹³. Des règles mises en place par le ministère de l'Intérieur stipulent que le taux de fuite ne devrait être supérieur à 20 %.

Quoique souffrant de la mauvaise qualité du service, les usagers doivent payer des factures élevées. Au début de la concession, le tarif moyen de l'eau à Jakarta était de 1700 roupies par mètre cube. Il a rapidement augmenté, principalement en raison de la politique d'ajustement automatique de la tarification, les opérateurs privés poussant à des augmentations fréquentes du coût de l'eau. Aujourd'hui, le tarif moyen de l'eau à Jakarta est de 7020 roupies par mètre cube, largement supérieur à celui des autres grandes villes indonésiennes (voir Tableau 2.1).

Tableau 2.1 *Comparaison du tarif moyen de l'eau dans plusieurs grandes villes indonésiennes (prix au mètre cube, 2012)*

1	Jakarta	IDR 7 020
2	Surabaya	IDR 2 600
3	Medan	IDR 2 294
4	Bekasi	IDR 2 300
5	Makassar	IDR 2 000
6	Semarang	IDR 2 600

Sources : (1), (2), (4) *TribunNews* 31 janvier 2012 ; (3) *Bisnis Indonesia* 24 septembre 2012 ; (5) Department of Public Works ; (6) *Okezone* 10 mai 2012.

Les défis du service de l'eau à Jakarta

Dans une ville densément peuplée comme Jakarta (9,6 millions d'habitants), la fourniture d'eau potable à travers un réseau de canalisation n'est pas une tâche facile. Dans un contexte de croissance rapide de la demande, le réseau transporte 297 millions de mètres cube d'eau par an. L'augmentation des besoins en eau entraîne une utilisation accrue des nappes phréatiques, et la surexploitation des ressources souterraines cause des problèmes environnementaux tels que des affaissements de terrains et des intrusions d'eau salée. L'utilisation des eaux souterraines de Jakarta représente en outre un problème grave de santé

publique, dans la mesure où elle est largement contaminée par la bactérie E-coli (à hauteur de presque 90 %¹⁴).

Si de nombreux habitants de Jakarta recourent à l'eau des nappes phréatiques, c'est parce que le réseau couvre moins de la moitié de la population. Les quartiers pauvres du nord et de l'ouest de Jakarta représentent la majorité de la population non desservie. Leurs résidents doivent acheter de l'eau en jerrycans pour un prix qui peut aller jusqu'à 15 000 roupies (1,15 dollar) par jour, alors que le revenu journalier est généralement inférieur à 30 000 roupies¹⁵. Le taux de couverture est encore pire en ce qui concerne l'assainissement, puisqu'il stagne au niveau abyssal de 5 %, ce qui contribue à accélérer la dégradation de l'environnement¹⁶.

En reprenant la responsabilité des services de l'eau, l'entreprise publique PAM Jaya aura donc à faire face à des défis redoutables.

L'eau publique marche mieux en Indonésie

Avec des problèmes qui ne font qu'empirer, Jakarta n'a pas d'autre option crédible que de mettre fin au contrat de privatisation de l'eau et de remettre le service sous le contrôle de PAM Jaya. Il est avéré que la gestion publique de l'eau fait mieux que les entreprises privatisées en Indonésie. Les services d'eau de villes comme Surabaya, Banjarmasin, Medan et Malang, entièrement gérés par des entités publiques affichent une bien meilleure performance que ceux de Jakarta, pour un prix de l'eau inférieur (voir Tableau 2.2)

Tableau 2.2 *Comparaison de la performance du service de l'eau entre plusieurs grandes villes indonésiennes*

Villes	Tarif moyen de l'eau (IDR)	Taux de fuites (%)	Taux de couverture du service (%)
1 Surabaya	2 800	34	87
2 Palembang	3 800	30	93
3 Banjarmasin	4 120	26	98
4 Medan	2 226	24	66,62
5 Malang	4 000	30	80
6 Jakarta	7 800	44	59,01

Sources : (1) The Indonesian Drinking Water Association (Perpamsi) 2013 ; (2) *TribunNews* 2013 ; (3) Department of Public Works 2013 ; (4) Perpamsi 2010 ; (5) Malang Drinking Water Company 2015 ; (6) *JPNN* 2013.

Trois scénarios ont été envisagés dans la perspective de la reprise du service de l'eau des mains des opérateurs privés : 1) PAM Jaya rachète les parts des opérateurs privés ; 2) le gouverneur déclare par décret que les contrats sont unilatéralement annulés ; 3) le recours collectif pousse les tribunaux à annuler les contrats et à rendre la gestion de l'eau à PAM Jaya. Suite à la sentence rendue par le tribunal de Jakarta en mars 2015, l'administration municipale privilégie la troisième option. Le gouverneur espère que le recours attendu des opérateurs privés en appel sera rejeté. Parallèlement, le bureau juridique de l'administration municipale commence à se préparer pour l'éventualité où les opérateurs privés choisiraient de recourir à l'arbitrage international¹⁷.

Vers la remunicipalisation : financement

Si le gouverneur décidait d'en revenir au projet initial de rachat des parts de Palyja par PAM Jaya, cette dernière aurait besoin de rassembler les fonds suffisants à ce rachat. Début 2015, PAM Jaya a indiqué que si l'opération devait avoir lieu, elle envisagerait de recourir à des banques¹⁸. Une solution alternative est cependant à sa disposition : le financement interne, si la gestion publique de l'eau peut générer suffisamment d'économies à travers une efficacité accrue, grâce à la fusion des deux contrats au profit d'un opérateur public unique.

Selon les calculs de l'Amrta Institute, la fin de la privatisation pourrait permettre des gains d'efficacité pouvant aller jusqu'à 171 milliards de roupies. Ces économies résulteraient de la baisse des coûts opérationnels par comparaison avec ceux des opérateurs privés, qui étaient auparavant supportés par PAM Jaya à travers le « coût de l'eau ». Avec la fin de la privatisation, PAM Jaya sera libérée du système du « coût de l'eau » et pourra mettre fin aux coûts comptables sans relation avec la production de l'eau elle-même¹⁹.

Par exemple, il n'y aurait plus de charges imputées pour « assistance technique », le terme par lequel les contrats de privatisation de Jakarta se réfèrent au tribut financier versé aux actionnaires tous les ans. Sous la gestion publique, les frais administratifs seront significativement réduits. Les coûts salariaux seront également réduits, puisqu'il n'y aura plus besoin de rémunérer à prix d'or des dirigeants étrangers. La gestion publique directe a aussi un net avantage en ce qui concerne

les coûts d'assurance et de loyers. Les déplacements, les services de consultance externe et la publicité se verront radicalement réduites par rapport aux sommes qui y sont consacrées par les opérateurs privés.

Pour aller de l'avant : partenariat public-public

L'une des priorités de PAM Jaya pour la période post-privatisation sera de repenser la gestion de l'eau pour améliorer le service. L'opérateur public de l'eau pourrait bénéficier d'une expertise extérieure à travers un partenariat avec une autre institution publique, connu sous le nom de partenariat public-public (PuP).

Un PuP est une « collaboration entre au moins deux autorités ou organisations publiques, basée sur la solidarité, visant à améliorer la capacité et l'efficacité d'un des partenaires dans la prestation du service de l'eau ou de l'assainissement ». Ils ont été décrits comme une « relation entre pairs forgée autour de valeurs et d'objectifs communs, qui excluent la recherche du profit »²⁰.

Comme mentionné précédemment, plusieurs entreprises publiques de l'eau en Indonésie font preuve d'une performance excellente. Un PuP donnerait à PAM Jaya la possibilité de travailler avec d'autres opérateurs publics de qualité, comme ceux de Surabaya, Palembang, Banjarmasin, Medan ou Malang, voire avec des opérateurs publics de l'eau d'autres pays, en matière de « formation et développement des ressources humaines, soutien technique dans un grand nombre de domaines, amélioration de l'efficacité et renforcement des capacités institutionnelles, financement du service de l'eau, et renforcement de la participation. »²¹

Les objectifs prioritaires d'un partenariat de ce type seraient d'améliorer les indicateurs de performance fondamentaux du service, comme le taux de couverture et le niveau de fuite. PAM Jaya s'est fixé le but d'améliorer le taux de couverture à 80 % en 2015, ce qui au niveau de production actuel équivaldrait à un déficit de 10 999 litres par seconde, et à 97 % en 2030, avec à la clé un déficit de production de 22 636 litres par seconde. Une collaboration avec un autre opérateur public ayant prouvé sa capacité à accroître son taux de couverture et à réduire les pertes lui apporterait l'expérience, les compétences et la technologie nécessaire pour obtenir ce niveau de renforcement de la production.

Un PuP constituerait une opportunité pour des opérateurs publics de travailler ensemble pour atteindre des objectifs ambitieux. Tous les citoyens de Jakarta doivent recevoir une eau potable, et de sérieux efforts doivent être entrepris pour étendre le taux de couverture de l'assainissement.



Irfan Zamzami et Nila Ardbianie sont des chercheurs de l'Amrita Institute for Water Literacy, une organisation de recherche à but non lucratif dédiée aux ressources en eau.

Notes

- 1 *Jaringan Berita di Indonesia*. 2013. Hampir 40 Ribu Warga Jakarta Keluhkan Air Mati. 30 décembre. <http://www.jpnn.com/read/2013/12/30/208221/Hampir-40-Ribu-Warga-Jakarta-Keluhkan-Air-Mati->
- 2 Oleh Risky Widia Puspitasari. 2014. Akuisisi Palyja tunggu sidang gugatan selesai. *Kontan.co*, 17 juillet. <http://nasional.kontan.co.id/news/akuisisi-palyja-tunggu-sidang-gugatan-selesai>
- 3 AMRTA Institute, TNI et PSI. 2015. Jakarta court cancels world's biggest water privatisation after 18-year failure. Communiqué de presse, 25 mars. <http://www.tni.org/pressrelease/jakarta-court-cancels-worlds-biggest-water-privatisation-after-18-year-failure>
- 4 *Kompas.com*. 2014. Basuki: Pemprov Tetap Ambil Palyja dan Aetra. 24 mars. <http://lipsus.kompas.com/gebrakan-jokowi-basuki/read/xml/2014/03/24/2227119/Basuki.Pemprov.Tetap.Ambil.Palyja.dan.Aetra>
- 5 *Jaringan Berita di Indonesia* 2013, *op.cit.*
- 6 AMRTA Institute. 2010. Manifestation du syndicat des travailleurs de l'eau de Jakarta. <http://www.youtube.com/watch?v=WsAH6rmsqYk>
- 7 *Tempo.co*. 2012. Diduga Korupsi Rp 561 Miliar, PAM Jaya Dilaporkan ke KPK. 31 janvier. <http://www.tempo.co/read/news/2012/01/31/063380816/Diduga-Korupsi-Rp-561-Miliar-PAM-Jaya-Dilaporkan-ke-KPK>
- 8 *Tempo Magazine*. 2014. Leaks in Jakarta's water account. 14-20 juillet, p. 67.
- 9 M. Taufik Basari. 2012. AIR MINUM MAHAL: Sejumlah Warga Gugat SBY Dan Jokowi. *Kabar24*, 13 décembre. <http://kabar24.bisnis.com/read/20121213/16/109706/air-minum-mahal-sejumlah-warga-gugat-sby-dan-jokowi>
- 10 Sita W. Dewi. 2014. Negotiations hit impasse because of legal challenge. *The Jakarta Post*, 11 octobre. <http://m.thejakartapost.com/news/2014/10/11/negotiations-hit-impasse-because-legal-challenge.html>
- 11 *Bisnis.com*. 2011. PDAM Jaya Klaim Terancam Merugi Rp 18,2 Triliun. 22 décembre. <http://m.bisnis.com/industri/read/20111222/45/57497/pdam-jaya-klaim-terancam-merugi-rp18-2-triliun>
- 12 *Jaringan Berita di Indonesia*. 2013. Hampir 40 Ribu Warga Jakarta Keluhkan Air Mati. 30 décembre. <http://www.jpnn.com/read/2013/12/30/208221/Hampir-40-Ribu-Warga-Jakarta-Keluhkan-Air-Mati->
- 13 *Tempo*. 2013. PDAM Jakarta Kehilangan 7.500 Meter Kubik Air Per Detik. 16 mars. <http://www.tempo.co/read/news/2013/03/16/090467457/PDAM-Jakarta-Kehilangan-7500-Meter-Kubik-Air-Per-Detik>
- 14 *Tribunnews.com*. 2011. 90 Persen Air Tanah Jakarta Mengandung Bakteri E-Coli. 7 juin. <http://www.tribunnews.com/metropolitan/2011/06/07/90-persen-air-tanah-jakarta-mengandung-bakteri-e-coli>

- 15 *Tribunnews.com*. 2012. Faisal Berharap Pengelolaan Air Bersih Kembalike Warga. 28 juin. <http://www.tribunnews.com/metropolitan/2012/06/28/faisal-berharap-pengelolaan-air-bersih-kembali-ke-warga>
- 16 Jakarta Environmental Agency cité dans: Ropesta Sitorus. 2013. Sanitasi Jakarta Buruk, Ini Penyebabnya. *detikNews*, 13 novembre. <http://news.detik.com/read/2013/11/13/121632/2411672/10/2/sanitasi-jakarta-buruk-ini-penyebabnya>
- 17 *Koran Jakarta*. 2015. PDAM Jaya Siap Akuisisi Pal. 9 janvier. [http://www.koran-jakarta.com/?26751-pdam %20jaya %20siap %20akuisisi %20pal](http://www.koran-jakarta.com/?26751-pdam%20jaya%20siap%20akuisisi%20pal)
- 18 Barratut Taqiyyah. 2015. Ahok Berharap Banding Palyja Ditolak. *Kontan*, 26 mars. <http://regional.kontan.co.id/news/ahok-berharap-banding-palyja-ditolak>
- 19 Selon les analyses de l'Agence d'audit suprême (BPK) en 2009, un total de 3,9 milliards de roupies des coûts de Palyja (313 000 \$US) ne sont pas liés à la production d'eau proprement dite, par exemple des coûts visant à couvrir les frais de scolarités d'enfants, les voyages personnels, la location de logements ou l'assurance inondation, et un grand nombre d'avantages excessifs pour le personnel expatrié.
- 20 Hall, D., Lobina, E., Corral, V., Hoedeman, O., Terhorst, P., Pigeon, M. et Kishimoto, S. 2009. Public-public partnerships (PUPs) in water. Lancaster, UK: PSIRU. <http://www.psiru.org/reports/2009-03-W-PUPS.doc>
- 21 Ibid.

Chapitre 3

Les municipalités allemandes reprennent le contrôle de l'eau

Christa Hecht

En Allemagne, ce sont les municipalités qui sont traditionnellement les propriétaires et les gestionnaires de l'eau. Dès le Moyen Âge, il existait des associations publiques pour prendre en charge les travaux d'irrigation ou de drainage. Des corporations et des coopératives furent créées au XIXe siècle pour assurer la gestion de l'eau et l'évacuation des eaux usées dans les centres industriels en pleine croissance, avec pour principale motivation la prévention des épidémies.

Aujourd'hui, il existe plus de 12 000 associations en Allemagne dédiées à la gestion des sols et de l'eau, de l'eau et de l'assainissement, ou de systèmes de retenues et de canaux. Outre l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, elles sont responsables de la préservation des ressources dans le cadre de la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne. Il existe environ 6060 opérateurs fournissant une eau potable de qualité aux citoyens allemands, et plus de 6900 opérateurs en matière d'assainissement.

La gouvernance de l'eau est basée sur des unités fonctionnelles locales, proches des usagers. La gestion durable des ressources en eau pour les générations futures et la protection de l'environnement sont au fondement de ce modèle.

Les municipalités sont responsables de la fourniture aux citoyens d'eau potable et du traitement des eaux usées en tant que services publics d'intérêt général (appelés *Daseinsvorsorge*). Il revient aux gouvernements locaux de déterminer le mode d'organisation de la gestion de l'eau. Les villages et villes de petite

taille se regroupent souvent au sein d'associations inter-municipales pour assurer les services d'eau et d'assainissement et tirent profit de cette coopération. Le droit à l'autogouvernance des municipalités est protégé par la Constitution allemande.

En Allemagne, les municipalités peuvent recourir à différentes formes organisationnelles et juridiques pour l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées :

- gestion directe du réseau par la municipalité ;
- entreprise municipale ou de droit public (PLC) ;
- association dédiée ;
- association pour la gestion de l'eau et des sols ;
- associations de forme juridique spécifique à la Rhénanie-du-Nord-Westphalie ;
- autres formes de coopération inter-municipale ;
- partenariat public-privé ;
- concession ou contrat opérationnel avec une firme privée.

Tableau 3.1 *La gestion de l'eau en Allemagne (2014)*

Structure juridique	Assainissement	Eau potable
Structures juridiques de service public	92 %	64 %
Entreprises publiques ou municipales	(28 % associations et coopération inter-municipale)	(23 % associations et coopération inter-municipale)
Partenariats public-privé		21 %
Autres entreprises privées	8 %	15 %

Source : *Branchenbild der Deutschen Wasserwirtschaft* 2011 et recherches personnelles.

Des années 1950 aux années 1990

Après la Seconde Guerre mondiale, la gestion de l'eau a évolué de manière différente à l'Est et à l'Ouest. Dans la République fédérale d'Allemagne (Ouest), la structure décentralisée historique survécut grâce à la protection constitutionnelle de l'autogouvernance. En République démocratique d'Allemagne (Est), le secteur de l'eau se trouva centralisé dans des départements pour les eaux souterraines et de surface et pour la gestion urbaine de l'eau, répartis selon les bassins versants et les districts administratifs en 15 grandes entreprises publiques. Après la chute du Mur de Berlin et la réunification, ces entreprises furent décentralisées et les services et leurs infrastructures et réseaux à nouveau confiés aux municipalités.

À cette occasion, les *Länder* de l'Est de l'Allemagne firent inscrire de nouvelles clauses dans les lois fédérales pour ouvrir la porte aux investissements privés dans le secteur de l'eau, en rendant possible les concessions, les accords de gestion et les partenariats public-privé. Il en résulta quelques privatisations totales ou partielles au cours des années 1990 dans la partie est de l'Allemagne. Du côté ouest, quelques privatisations avaient déjà eu lieu à partir des années 1980 dans des municipalités confrontées à des difficultés budgétaires.

Si, dans les années 1980 et 1990, les promoteurs de la privatisation promettaient que le secteur privé amènerait une plus grande efficacité et un meilleur service, mais l'engouement en faveur de la privatisation s'est désormais complètement estompé. Aujourd'hui, dans l'esprit des Allemands, la privatisation est synonyme de hausse de tarifs pour les usagers et de croissance exponentielle des profits pour les prestataires privés. Des études ont effectivement montré qu'avec la privatisation, le prix du service de l'eau augmentait généralement¹.

Les décideurs politiques ont dû reconnaître que le savoir et l'expérience des ingénieurs, scientifiques et experts techniques du secteur public de l'eau sont au moins d'aussi grande valeur que ceux du secteur privé. Et pour ce qui est de tenir compte sérieusement des problématiques sociales et environnementales dans la planification des infrastructures, dans la politique de tarification et dans l'usage responsable des ressources, ils reconnaissent aujourd'hui la nette supériorité du secteur public.

Les opérateurs publics de l'eau tendent aussi à jouer un rôle significatif dans l'économie régionale, parce qu'ils recourent souvent pour leurs travaux de construction et de maintenance des infrastructures à des petites et moyennes entreprises locales – au contraire des opérateurs privés qui tendent à ne confier des travaux qu'à leurs propres filiales.

En 2007, les opérateurs publics de l'eau allemands fondèrent l'Alliance des associations publiques de l'eau (AöW) afin de combattre la privatisation et mener une action de plaidoyer en faveur de la gestion publique. Au cours des dernières années, des avancées majeures ont été obtenues. Depuis 2012, au moins six villes allemandes ont décidé de remunicipaliser leur service de l'eau.

Remunicipalisations notables en Allemagne

Berlin

En 1999, la Chambre des représentants de Berlin approuva la proposition présentée par le Sénat de vendre 49,9 % de Berlin Wasser Holding AG à un consortium d'entreprises françaises et allemandes. RWE Aqua GmbH et Vivendi (maintenant Veolia Wasser GmbH) firent l'acquisition de ces parts pour 1,679 milliard d'euros. La transaction fut conclue sur fond de discussions tendues et malgré la plainte déposée, en vain, par deux groupes politiques au Parlement de Berlin devant la Cour constitutionnelle de l'État.

Le projet fut néanmoins mené à bien, affectant négativement les 3,5 millions de résidents de la capitale allemande. Parmi les principales dispositions de cette privatisation partielle : l'interdiction pour quatre ans de toute hausse de prix, un gel des licenciements jusqu'en 2014, négocié avec les syndicats², et un niveau d'investissements garanti de 2,5 milliards d'euros pour les 10 premières années (250 millions d'euros par an). L'État de Berlin garantissait aussi les profits des investisseurs privés ; si les cibles de profit n'étaient pas atteintes, il serait obligé de payer la différence avec les deniers publics. Le contrat devait s'étirer jusqu'en 2028.

Certaines dispositions additionnelles du contrat permirent aux investisseurs d'acquérir une influence déterminante au sein du Conseil d'administration,

même s'ils ne possédaient pas la majorité des parts. Le contrat prévoyait aussi une expansion des activités de l'entreprise sur les marchés allemand et international des télécommunications et de l'eau, ainsi que la création de 700 nouveaux emplois dans des entreprises filiales d'ici 2009. L'objectif était de faire de la privatisation partielle de l'entreprise de l'eau de Berlin (*Berliner Wasserbetriebe*) un exemple phare de privatisation réussie.

En 2004, cependant, le prix de l'eau avait augmenté d'environ 35 %³. Entre 1999 et 2011, les investisseurs privés engrangèrent 1,526 milliard de profits, soit un taux de profit annuel de 7 % par rapport au prix d'achat⁴. Les revenus de l'État de Berlin augmentèrent, mais les 365 millions d'euros de sa part potentielle des profits ne furent pas encaissés, sans que des explications soient jamais fournies⁵. Malgré ces profits confortables, les investissements dans les infrastructures diminuèrent après 2009 et, en 2013, une étude mit en lumière un déficit d'investissement par rapport aux dépenses prévues⁶. Les activités internationales ne dégagant pas de profits, l'opérateur de l'eau de Berlin finit par les réduire, et elles devront être totalement abandonnées à l'avenir. Le gel des licenciements fut prolongé jusqu'à 2020.

Le mécontentement populaire causé par la hausse du prix de l'eau finit par se répercuter dans le débat politique, et des voix se firent entendre contre la privatisation. L'initiative citoyenne *Berliner Wassertisch* (Table-ronde de l'eau de Berlin) proposa en 2011 l'organisation d'un référendum populaire pour exiger la transparence sur les termes du contrat de privatisation, qui avait jusqu'alors été tenu secret. L'initiative obtint le soutien de 98,2 % des électeurs. Quelques jours après le référendum, les contrats furent publiés en ligne sur le site internet de *Berliner Wasserbetriebe*. Lorsque les Berlinoises prirent connaissance des conditions avantageuses que s'étaient assurées les investisseurs privés, ils y virent la principale raison derrière les augmentations récentes du prix de l'eau.

En outre, en 2012, le Bureau fédéral allemand de la concurrence ordonna à l'entreprise d'eau de Berlin de baisser ses prix de 18 % en raison de ce qu'il considérait comme des hausses abusives de tarifs. Une analyse comparative du Bureau de la concurrence démontra que les tarifs pratiqués à Berlin étaient significativement supérieurs à ceux d'autres entreprises comparables (toutes sous propriété publique).

En 2012, Berlin racheta les parts de RWE Aqua GmbH pour 654 millions d'euros et, en 2013, les parts de Veolia pour 590 millions d'euros. Pour ce faire, la ville de Berlin dut contracter un emprunt qui doit maintenant être remboursé à travers les factures d'eau (donc par les usagers) sur une période de 30 ans.

Depuis le rachat, les investissements dans les infrastructures ont augmenté et le prix de l'assainissement a baissé.

Rostock

En 1993, le réseau urbain d'eau potable et d'assainissement de la ville de Rostock et des 29 communes environnantes fut privatisé, à travers un contrat signé pour 25 ans avec Eurawasser Nord GmbH (qui faisait initialement partie du groupe Suez). Quelques 200 000 résidents et 320 employés étaient concernés.

Dès le départ, les municipalités ont dénoncé le manque de transparence de l'opérateur privé et l'impossibilité d'influencer sa gestion. Le prix de l'eau est environ 20 % supérieur à ce qu'il en est dans d'autres villes similaires, sans que cela ne se traduise en une meilleure qualité de service ou dans un réinvestissement significatif des profits dans les infrastructures. L'entreprise fut vendue en 2011 au groupe Remondis par l'opérateur privé originel, sans que les municipalités affectées aient leur mot à dire.

En 2014, le conseil municipal de Rostock décida, en consultation avec les 29 autres villes concernées, de mettre fin au contrat à son expiration en 2018. Suite à cette décision, Eurawasser Nord GmbH cessa de sponsoriser des événements ou des clubs sportifs dans la ville. Des négociations difficiles sont à attendre dans les années qui viennent en vue du transfert de la gestion du service de l'opérateur privé à une nouvelle entité publique.

Stuttgart

En 2002, Stuttgart, une ville de plus de 600 000 habitants au sud de l'Allemagne, privatisa entièrement son service de l'eau au profit de EnBW Regional, une filiale de l'entreprise privée EnBW AG.

Les citoyens de Stuttgart initièrent une vigoureuse campagne publique pendant plusieurs années. En 2010, la coalition citoyenne *Wasserforum* collecta 27 000 signatures pour l'organisation d'un référendum local sur la remunicipalisation. Lors de sa séance du 17 juin 2010, le conseil municipal décida de mettre fin à son contrat avec EnBW Regional à partir de décembre 2013. Suite à cette décision, EnBW Regional décida d'augmenter le prix du service de l'eau pour 2012. La Ville de Stuttgart a saisi la justice pour contester cette augmentation de prix, mais le jugement n'a pas encore été rendu.

La décision de Stuttgart de remunicipaliser le service de l'eau donna ensuite lieu à un violent conflit sur la fixation du prix de rachat du réseau d'eau. La municipalité offre 150 millions d'euros, tandis que EnBW AG en réclame 600 millions. De sorte que la gestion de l'eau par EnBW Regional a été prolongée, le temps que ces conflits sur l'augmentation du tarif de l'eau et le prix de rachat soient résolus.

Leçons apprises

Vendre l'« argenterie » municipale durant les périodes de difficultés financières n'est pas une solution. Les villes se rendent ainsi vulnérables au chantage des investisseurs privés.

Les contrats sont souvent conçus pour favoriser ces derniers, et racheter le service d'eau s'avère extrêmement onéreux pour les citoyens. En Allemagne, les citoyens ont parfois dû payer un prix de rachat équivalent au double ou au triple de la valeur combinée des entreprises et des infrastructures, alors que ce sont aussi eux qui les avaient financé en première instance à travers leurs factures d'eau.

Le message qui en découle pour les maires et les conseillers municipaux est, clairement, d'éviter la privatisation.



Christa Hecht est directrice générale de l'Alliance des associations publiques de l'eau (AöW), basée à Berlin, depuis 2010. Auparavant, elle a travaillé au département Droits des femmes de la ville de Francfort, avant de rejoindre, en tant que directrice générale et vice-présidente pour le Hesse, le syndicat allemand des services publics. Dans le secteur de l'eau, elle a siégé au conseil d'administration de Berliner Wasserbetriebe de 1999 à 2003.

Notes

- 1 Ruester, S. et Zschille, M., 2010, « The impact of governance structure on firm performance: An application to the German water distribution sector », *Utilities Policy* 18 (3), p. 154-162.
- 2 Contrat de confiance avec le syndicat.
- 3 Verband Deutscher Grundstücksnutzer e. V, extraits des plaintes, 2 mars 2012.
- 4 Jugement OLG Düsseldorf, 24 février 2014, VI-2 Kart 4/12 (V), paragraphe 175.
- 5 Schaefer, C. et Warm, S., 2014, *Berliner Wasserbetriebe (BWB) – Water and sewage company in Berlin*, Working Paper CIRIEC No 2014/01, p. 28. http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP14-01.pdf ; Hüesker, F., 2011, *Kommunale Daseinsvorsorge in der Wasserwirtschaft: Auswirkungen der Privatisierung am Beispiel der Wasserbetriebe des Landes Berlin*, Munich ; *Berlin Senatsverwaltung für Finanzen 2014*, Berliner Beteiligungsbericht 2014, Band 1, p. 75. <http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/downloads/artikel.7206.php>
- 6 *Report: Requirements for sustainable rehabilitation of water and wastewater system in Berlin*, 2014.

Chapitre 4

Tourner la page de la gestion privée de l'eau en France

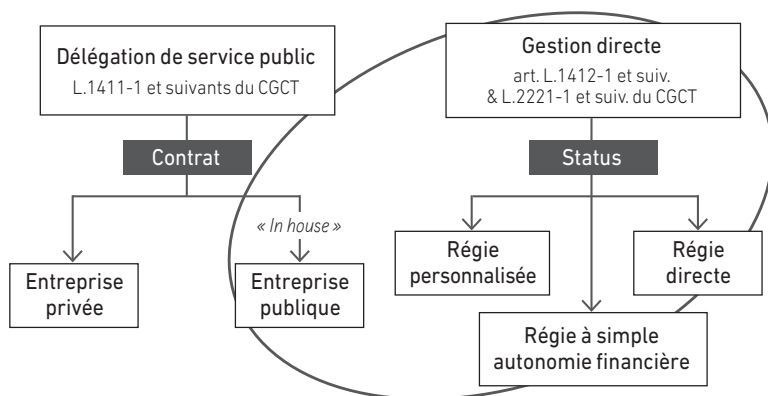
Christophe Lime

La France est l'un des rares pays à avoir accordé une place majoritaire au secteur privé dans la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement. Patrie des grandes entreprises privées de l'eau au niveau mondial, son « modèle » de délégation de service public a été promu par certains comme l'exemple à suivre partout dans le monde, et vilipendé par d'autres comme le symbole des maux de la privatisation de l'eau. Récemment, toutefois, la France a connu plusieurs remunicipalisations de grande envergure de services de l'eau auparavant gérés par des opérateurs privés, à commencer par celle de l'eau de Paris en 2010. Ce mouvement de retour à la gestion publique, sans être massif, représente un progrès significatif dans un paysage autrefois dominé par le secteur privé. France Eau Publique, le réseau des gestionnaires publics de l'eau en France, s'est constitué pour développer la mutualisation d'expériences et de compétences entre opérateurs publics, et pour défendre la gestion publique de l'eau en France face au lobbying des grands groupes privés.

Un paysage morcelé

En France, la distribution de l'eau et l'assainissement des eaux usées constituent des compétences obligatoires des communes, qui peuvent les exercer elles-mêmes (environ 25 % des cas pour l'eau et plus de 40 % pour l'assainissement collectif) ou les transférer à un établissement public de coopération intercommunale (ou un syndicat mixte). Il existe de très grands services d'eau ou d'assainissement en France comme le Syndicat Interdépartemental de l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP), le Syndicat des Eaux d'Île de France (SEDIF), la Ville de Paris, le Grand Lyon, Marseille Provence

Schéma 4.1 *Gestion publique et gestion privée en France : les différents statuts juridiques*



Métropole ou la Métropole Européenne de Lille qui desservent chacun plus de 1 million d'habitants. L'organisation intercommunale ne cesse également de prendre de l'importance. Néanmoins les services d'eau et d'assainissement demeurent en moyenne de très petite taille : 9 500 services d'eau et 13 500 services d'assainissement, principalement communaux, desservent moins de 2000 habitants chacun ; seuls 75 services d'eau et 100 services d'assainissement desservent plus de 100 000 habitants.

Entre gestion publique et gestion privée, le choix appartient aux collectivités

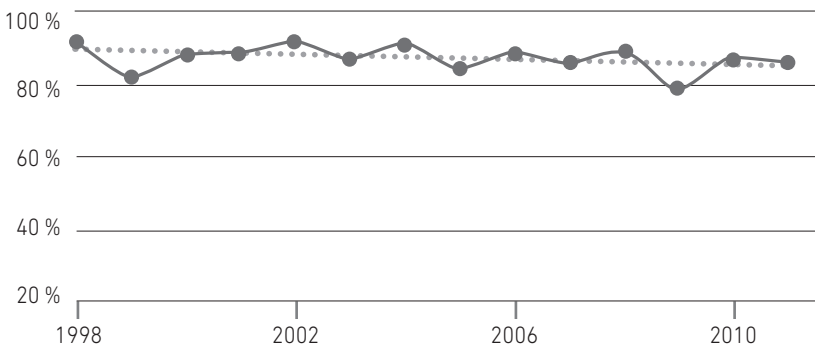
S'agissant de services publics à caractère industriel et commercial, la collectivité compétente peut opter pour en assurer directement la gestion dans le cadre d'une régie dotée de la seule autonomie financière intégrée à la collectivité ou avec personnalité morale (c'est-à-dire à travers la création d'un « établissement public à caractère industriel et commercial », ou EPCI, distinct de la collectivité), ou encore en déléguer la gestion à une entreprise, généralement privée, dans le cadre d'un contrat d'une durée déterminée. Il ne s'agit alors pas d'une « privatisation » au sens strict d'une cession d'actifs publics, car les ouvrages demeurent propriété de la collectivité qui peut décider de modifier ou résilier unilatéralement le contrat avant terme (mais moyennant de lourdes indemnités, nous y reviendrons).

Depuis la loi du 28 mai 2010, le champ de la gestion publique s'est élargi avec la possibilité de créer des « sociétés publiques locales » (SPL). Il s'agit de sociétés anonymes de droit privé mais dont les actionnaires sont exclusivement des collectivités – au moins deux – et qui ne peuvent exercer leurs activités qu'au profit de leurs collectivités actionnaires. Ce n'est pas un mode de gestion en tant que tel (la SPL n'intervient pas en vertu de dispositions statutaires mais dans le cadre de marchés publics ou de contrats de délégation de service public) mais, contrôlée conjointement et exclusivement par ses collectivités actionnaires, elle nous semble entrer dans le champ de la gestion publique.

La délégation de service public, objet de critiques

Les années 1970-80 ont été marquées à la fois par un développement important de la délégation de service public et par une concentration des entreprises délégataires des services d'eau et d'assainissement au sein de trois grands groupes de services aux collectivités intervenant aussi dans d'autres domaines (déchets, chauffage, stationnement, restauration) et souvent également sur des activités de construction : Veolia (p. ex. Générale des Eaux, Vivendi), Suez Environnement (Lyonnaise des Eaux) et SAUR. La part de la population française desservie par un opérateur privé a fini par culminer à plus de 70 % pour l'eau et environ 55 % pour l'assainissement.

Graphique 4.1 *Taux de reconduction du délégataire sortant (hors passage en régie)*



Source : Enquêtes IFEN/SOES 1998-2008 et ONEMA 2010-2013.

Cette montée en puissance de la délégation de service public s'est notamment appuyée sur l'absence d'obligation de mise en concurrence, la pratique des « droits d'entrée » (versement à la collectivité de sommes importantes lui permettant de financer des ouvrages ou services extérieurs aux services d'eau ou d'assainissement) voire de corruption. Les augmentations de tarifs qui en ont résulté, la mise en évidence, par des audits réalisés par les collectivités, les juridictions financière ou à l'initiative de mouvements citoyens, de taux de marges considérables, souvent dissimulés dans des « provisions » ou « garanties » de renouvellement non dépensées, et la dénonciation de plusieurs cas de corruption suspectés ou avérés ont conduit le législateur à adopter depuis 1993 un certain nombre de règles. Ainsi, la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques – dite « Loi Sapin » – complétée à plusieurs reprises depuis, impose la mise en concurrence de l'attribution des contrats, interdit les « droits d'entrée » et toute prise en charge de services ou paiements étrangers à l'objet de la délégation, plafonne la durée des contrats à 20 ans (sauf exception), limite le recours aux « avenants », fixe des obligations de reporting, etc.

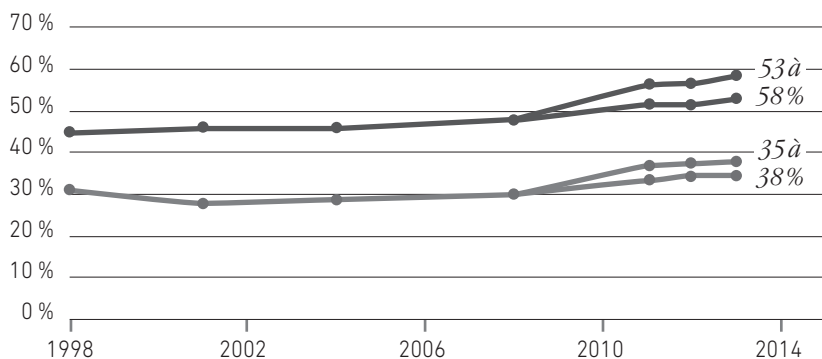
Vingt ans après l'entrée en vigueur de la loi Sapin, les taux de reconduction des délégataires privés « sortants » (hors passages en régie) demeurent élevés et stables (en moyenne 87 %, avec une baisse moyenne de 0,3 % par an depuis 1998). La « concurrence » entre les entreprises délégataires a longtemps été très limitée avec pour « moteurs » quelques petites entreprises indépendantes ayant survécu au mouvement de concentration et à la « menace » d'une reprise en régie ; on observe toutefois depuis 2009-2010 une concurrence plus forte entre les grands opérateurs, qui se fait essentiellement sur les tarifs, au prix de très fortes restructurations internes dans une logique « *low-cost* » et donc d'une baisse de qualité des prestations. Cette concurrence accrue s'explique en partie par les nouvelles obligations de reporting et par une incontestable reprise en main de leurs services d'eau et d'assainissement par les collectivités, que celles-ci choisissent ou non de reconduire le délégataire sortant.

En dépit de ces évolutions positives, l'asymétrie d'information est intrinsèque à l'externalisation et la transparence demeure souvent insuffisante, notamment au plan financier avec des comptes rendus annuels de résultat bâtis en grande partie selon des clés de répartition sans rapport avec la réalité des dépenses. D'autant que la délégation du service s'est trop souvent traduite, en particulier pour les petites et moyennes collectivités, par une perte d'expertise interne et donc de capacité de contrôle de la bonne application du contrat (qui ne peut être intégralement compensée par le recours à des prestataires extérieurs).

Enfin, la délégation de service public au secteur privé est marquée par une forte inertie et un manque de souplesse et d'adaptabilité aux modifications de périmètre et d'organisation des services (lié notamment au développement de l'intercommunalité) : même si la durée moyenne des contrats de gestion privée a été sensiblement réduite (11 ans en moyenne depuis 1998), elle équivaut encore quasiment à deux mandats d'élus municipaux et demeure longue par rapport aux besoins d'évolution du service et de rationalisation de son organisation (notamment liés à leur regroupement au sein des intercommunalités).

La passation d'avenants pour modifier les contrats initiaux est généralement possible, mais la collectivité est rarement en position de force pour négocier, tandis que la modification ou la résiliation unilatérales peuvent s'avérer coûteuses en indemnités à verser au délégataire. Conformément à

Graphique 4.2 *Part de la gestion publique (régies + SPL)*
(en population desservie)



Source : Enquêtes IFEN/SOES 1998-2008 et ONEMA 2010-2013.

la jurisprudence, celles-ci sont principalement de deux ordres : la part non amortie des investissements qu'il a supporté (ce qui est normal si les conditions d'amortissement sont transparentes) mais aussi le « gain manqué » ce qui est plus contestable surtout lorsque le délégataire a présenté pendant des années des comptes déficitaires et prétend que la résiliation du contrat constitue une perte de bénéfices...

Une tendance significative à la reprise en gestion publique

Tout cela a conduit, depuis une vingtaine d'années, un nombre croissant de collectivités à remettre en cause le principe de la délégation de service public et à opter pour la gestion publique, avec par exemple le syndicat des eaux du Tursan (1995), le SIVOM Durance Lubéron en 1997, et de manière plus emblématique, dans un contexte judiciaire et médiatique lourd, la ville et l'agglomération de Grenoble en 2000. Mais compte tenu de « l'inertie contractuelle » évoquée plus haut, le « passage à l'acte » a souvent été différé (les résiliations sont rares) et ce n'est que depuis le milieu des années 2000 que l'on observe une tendance significative (sans toutefois être massive) à la reprise des services d'eau et d'assainissement en gestion publique avec un « gain » de l'ordre de 1 % par an (en population) depuis 2008, tant en eau qu'en assainissement. La reprise en régie de l'eau à Paris, envisagée depuis 2003 et concrétisée en 2010, a incontestablement constitué une vitrine et un puissant stimulant. Ce mouvement concerne des collectivités de toute taille, depuis de « petites » communes de quelques milliers d'habitants telles Neufchâteau, Venelles, Varages, Embrun ou Digne-les-Bains à quelques grandes communes ou EPCI telles Brest Métropole Océane, la communauté d'agglomération d'Aubagne-pays de l'Etoile ou encore, Rennes et une grande partie de la métropole Nice Côte d'Azur, pour lesquelles la reprise en gestion publique est intervenue début 2015. Celle de Montpellier Méditerranée Métropole interviendra début 2016.

À cet égard, le terme « remunicipalisation » du service de l'eau et de l'assainissement ne paraît pas toujours approprié. D'une part, de plus en plus de

services ne sont plus gérés à l'échelle municipale mais par des groupements de communes. D'autre part, certaines collectivités n'ont jamais connu de gestion publique par le passé, à l'exemple de Rennes (dont l'eau était déléguée depuis la fin du XIXe siècle – contrairement à l'assainissement toujours demeuré en régie) ou de Nice (dont le passage en régie se fait après 150 ans de délégation auprès du même délégataire sans aucune mise en concurrence).

Par ailleurs, dans un contexte de montée en puissance de l'intercommunalité et de réorganisation des services qui en découle, toutes les reprises en gestion publique ne se traduisent pas par la création de nouvelles régies (ou sociétés publiques locales) en nombre équivalent : ainsi, plusieurs « intercommunalités » ont étendu le périmètre de leur régie à l'échéance de contrats de délégation de service public transférés antérieurement comme à la Communauté urbaine de Cherbourg (environ 35 000 habitants supplémentaires en 2002) ou à la Métropole Rouen Normandie (environ 100 000 habitants supplémentaires depuis 2011). Il ne faut pas non plus oublier les grands syndicats à dominante rurale qui ont élargi leur périmètre parfois depuis les années 50 en intégrant des collectivités déjà en régie mais aussi de nombreuses collectivités jusqu'alors en délégation de service public. Ainsi des services principalement ruraux tels Noreade, le SDEA Alsace-Moselle et le Syndicat des Eaux de la Vienne figurent aujourd'hui parmi les plus grandes collectivités en gestion publique.

Les grands enjeux et défis

Les expériences réussies de plusieurs dizaines de reprises de services d'eau ou d'assainissement en gestion publique en démontrent la faisabilité et la pertinence, y compris pour des collectivités de petite taille. Elles permettent de tirer quelques enseignements et recommandations.

- Le « portage » politique est absolument essentiel : la gestion publique, parce qu'elle implique par définition une responsabilité forte des élus et des services, doit être portée par ses élus. Elle peut susciter des inquiétudes légitimes (surtout lorsque la collectivité ne dispose plus de compétence et d'expertise interne suffisamment forte) et un accompagnement par des pairs (élus et cadres) de collectivités qui ont opéré

une telle reprise en gestion publique – ou ont historiquement géré les services – constitue un atout.

- L'anticipation et la préparation sont importantes. Même si quelques régies ont été créées dans l'urgence suite à une résiliation de contrat (exemple de Castres qui a mobilisé une « équipe de choc » pour monter sa régie et reprendre les services d'eau et d'assainissement en moins de six mois), l'expérience prouve qu'il y a intérêt à lancer les études préalables au moins deux ans avant l'échéance du contrat (voire plus pour les plus gros services) et à dissocier la préparation de la liquidation du contrat (souvent mal prévue dans les contrats) de celle de la reprise en gestion publique. Le choix d'un ou plusieurs conseils (assistants à la maîtrise d'ouvrage) compétents et indépendants est parfois difficile, et les retours d'expériences d'autres collectivités sont un élément d'appréciation important.
- La reprise des employés du délégataire doit retenir une grande attention. Connaissant parfaitement les ouvrages et le service, leur accueil au sein de la nouvelle régie ou société publique locale est capital, et leur implication dans le projet est à rechercher (sans trahir leur loyauté vis-à-vis de leur employeur actuel). Le maintien des conditions salariales est aujourd'hui très général (quitte à simplifier et consolider les dispositifs empilés depuis des décennies), et nous constatons qu'aujourd'hui, les salariés sont généralement très volontaires pour intégrer les opérateurs publics ; en particulier, ils retrouvent du « sens » à leur travail autour des valeurs d'intérêt général et de service public souvent mises à mal par la recherche de rentabilité et la concurrence commerciale. La principale difficulté réside donc dans l'établissement de la liste des agents à reprendre qui doivent permettre à la nouvelle entité de prendre en charge le service mais sans la fragiliser par le transfert d'effectif en surnombre ou celui de gens aux profils non adaptés aux fonctions à assurer. Il est donc recommandé d'engager une démarche concertée, associant les élus de la collectivité, les représentants du personnel (du délégataire et le cas échéant de la collectivité) et la direction du délégataire sur la base d'un « accord de méthode » négocié le plus tôt possible.

- Enfin dans un contexte de développement incontournable des technologies de l'information et de la communication, le transfert des données et des systèmes d'informations (supervision des ouvrages, gestion des abonnés, gestion du patrimoine, etc.) devient prioritaire au même titre que celui des ouvrages eux-mêmes.

Si chaque situation est particulière et l'expérience de l'un n'est pas rigoureusement transposable aux autres, les échanges sont toujours positifs et permettent de gérer au mieux les transitions et de mettre à profit l'expérience acquise des autres collectivités. C'est pourquoi France Eau Publique propose aux collectivités qui souhaitent s'engager dans une reprise de leur service en gestion publique un « parrainage » par une ou plusieurs collectivités de caractéristiques voisines et ayant déjà franchi les étapes de cette démarche depuis longtemps. Il ne s'agit pas de se substituer aux bureaux d'études et autres conseils mais de permettre un accompagnement entre « pairs » (élus et cadres).

Au-delà de la reprise en gestion publique proprement dite, les collectivités et leurs opérateurs publics se doivent de rechercher toujours plus d'efficience. Privilégiant entre eux un double principe de coopération et de solidarité et non de concurrence commerciale, les membres de France Eau Publique peuvent ainsi mettre en commun leur savoir-faire, leur expertise et leurs meilleures pratiques, développer des synergies et partager des outils au service de l'intérêt général et de la durabilité des services.

Il s'agit enfin d'assurer la promotion de la gestion publique face au puissant lobbying des opérateurs privés, qui savent souvent se faire entendre par les pouvoirs publics. Pourtant, l'externalisation ne garantit pas une meilleure efficacité tant du point de vue des performances (technique, qualité du service...) que du point de vue économique : par exemple, la plupart des grandes régions et SPL est aujourd'hui certifiée dans les domaines de la qualité, de la sécurité et de l'environnement ou en passe de l'être.



*Christophe Lime est Président de France Eau Publique et
Maire adjoint de Besançon.*

Chapitre 5

Retour sur la remunicipalisation de l'eau à Paris

Conversation avec Anne Le Strat

La Chambre régionale des comptes a publié il y a quelques mois un double rapport sur la politique de l'eau de Paris et sur le retour en régie. C'étaient les premières évaluations officielles du service de l'eau à Paris depuis la remunicipalisation de 2010 ; ces rapports étaient donc très attendus. Au final, ils adressent un large satisfecit à la politique parisienne de l'eau. Est-ce une validation implicite du retour en régie ?

Le rapport de la Chambre ne cherche pas directement à comparer la gestion publique actuelle avec celle des anciens prestataires privés. Pour faire cette comparaison, il faut aller voir les précédents rapports de la Chambre sur la gestion de l'eau à Paris du temps de Suez et Veolia, notamment celui de 2000. C'est le jour et la nuit. De manière générale, les rapports des Chambres régionales des comptes ou de la Cour des comptes sont souvent extrêmement critiques, parce qu'ils sont là pour identifier des problèmes et inciter les collectivités à s'améliorer. À cette aune, les deux récents rapports sur la politique de l'eau à Paris sont en effet très positifs.

Le deuxième rapport de la Chambre sur la politique de l'eau de Paris déclare explicitement que le retour en gestion publique a permis à Paris de baisser le prix de l'eau tout en maintenant un niveau élevé d'investissement.

Ce constat est juste et c'est gratifiant que ce soit la Chambre qui l'admette. Le rapport qui porte sur la politique de l'eau de Paris en général est encore plus positif car il valide les grandes orientations de cette politique. Des orientations stratégiques pour lesquelles je me suis parfois heurtée au scepticisme

d'une partie des services administratifs parisiens, comme le fait de maintenir et valoriser le réseau d'eau non potable de Paris. Le rapport donne crédit également à la municipalité d'avoir mis en œuvre une politique de l'eau qui dépasse la seule dimension du petit cycle de l'eau, et d'avoir pris en compte des enjeux de préservation, de durabilité et de démocratie.

Au final, le bilan d'Eau de Paris est donc très largement positif.

Eau de Paris jouit plutôt d'une bonne notoriété, à juste titre. Cela fonctionne, nous avons baissé le prix de l'eau tout en maintenant un programme d'investissement ambitieux sur le long terme, et la régie est très innovante dans de nombreux domaines. Je constate même que certaines de nos innovations sont reprises par les grands groupes.

C'est intéressant, parce que les entreprises privées n'arrêtent pas de dire que ce sont elles qui « innovent »...

Eau de Paris est le seul opérateur à permettre une participation à voix délibérative du personnel et de représentants d'usagers et d'associations. C'est une avancée démocratique qui inspire d'autres services et même les grands groupes. La représentation d'associations d'usagers au conseil d'administration est ouvertement envisagée aujourd'hui par Antoine Frérot, le PDG de Veolia, ce qui aurait été tout simplement inimaginable il y a quelques années. Eau de Paris a aussi été pionnière dans le domaine de l'égalité hommes-femmes au travail, sur les enjeux de préservation de la ressource en eau avec des partenariats avec les agriculteurs pour protéger la qualité de l'eau à la source, dans le domaine des économies d'eau, à travers les kits économiseurs d'eau que nous avons généralisé dans le cadre d'une charte signée avec tous les bailleurs sociaux parisiens. Sur le plan technique, nous avons été innovants en matière de services aux abonnés et aux usagers (centre d'appels, suivi des fuites, gestion des courriers et des réclamations, etc). Cette amélioration de la relation avec l'abonné/usager a été reconnue car Eau de Paris est récompensée depuis trois ans par le prix du « meilleur service clients » pour la distribution de l'eau.

Malgré le jugement extrêmement favorable de la Chambre régionale des comptes sur la gestion de l'eau à Paris, tout ce que la presse en a retenu lors de sa publication a été la perspective d'une future hausse du prix de l'eau. Qu'en est-il ?

Tout d'abord, il faut souligner que certains titres de presse, notamment ceux de la presse spécialisée, ne s'y sont pas trompés et ont souligné combien le rapport de la Chambre était louangeur. Cela dit, il est vrai que la presse gratuite a titré sur une future hausse du prix de l'eau. A l'évidence les journalistes n'ont pas pris le temps de lire le rapport et on peut s'interroger sur l'impartialité de certains. Les grands groupes sont pourvoyeurs de publicité. En tout état de cause, la réalité est qu'Eau de Paris est confronté, comme tous les autres services de France et même d'Europe, à un « effet ciseau » entre des recettes (facturation de la consommation) qui diminuent en raison de la baisse de la consommation d'eau et des dépenses qui augmentent à cause notamment de nouvelles normes de traitement de l'eau. Cela n'a rien à voir avec le débat sur la gestion publique ou privée de l'eau, et cela n'est pas lié à un problème dans le fonctionnement d'Eau de Paris. Au contraire, Eau de Paris est plutôt en bonne situation financière. C'est l'un des rares acteurs du secteur à ne pas avoir besoin de recourir à l'emprunt, bien que les tarifs de l'eau n'aient pas augmenté depuis la remunicipalisation. Mais il est vrai qu'à terme Eau de Paris devra probablement, comme les autres, augmenter ses tarifs pour assurer l'équilibre de la régie. Pour moi, la question fondamentale est celle du mode de financement : on ne peut plus assurer le service uniquement sur la base d'une tarification à la consommation, au prix du mètre cube consommé. Et encore moins lorsque, comme Eau de Paris, on a une politique d'incitation des usagers à réduire leur consommation d'eau.

Quelle est la solution ?

Il faudrait réussir à différencier les usages de l'eau à Paris, pour distinguer entre usages commerciaux et usages domestiques, et faire payer les premiers davantage. De fait, aujourd'hui, les acteurs économiques paient leur eau moins cher que les ménages parce qu'ils ont la possibilité de défiscaliser leurs charges. Ce sont les cafés et restaurants, coiffeurs, pressings, dentistes... C'est un sujet politiquement sensible et ce ne sera pas simple techniquement mais je pense que cela serait plus juste.

Transition

Pouvez-vous nous parler des difficultés liées à la transition de la gestion privée à la gestion publique ? La Chambre régionale des comptes souligne dans son premier rapport la complexité de la tâche.

C'est vrai que la transition a été compliquée. Rappelons qu'avant la création d'Eau de Paris, nous avions trois contrats de délégation de service public : un contrat pour la production avec une société d'économie mixte où la Ville était administratrice majoritaire et où Suez et Veolia étaient aussi administrateurs, et deux contrats distincts pour la distribution avec Suez et Veolia pour la rive gauche et la rive droite respectivement. C'était une situation très complexe, et il n'y avait pas réellement de précédent sur lequel s'appuyer. La Chambre pointe un certain nombre de difficultés réelles, notamment le passage de la comptabilité privée à la comptabilité publique. Mais ces difficultés sont maintenant surmontées, comme le constate la Chambre elle-même.

A-t-il été facile d'intégrer les anciens employés de Suez et Veolia ?

L'application du code du travail a permis le transfert des techniciens qui travaillaient sur le réseau de distribution mais la plupart des cadres de Suez et Veolia ont été mutés au sein des groupes juste avant le retour en régie. Il y a eu des négociations sociales qui ont permis une harmonisation des conditions salariales vers le haut pour l'ensemble du personnel. Mais il est aussi vrai que la remunicipalisation a parfois été vécue comme une absorption des deux distributeurs (filiales de Suez et Veolia) par la société d'économie mixte de production, d'où une difficulté ressentie par certains salariés du privé au sein de la régie. Ce sont des problèmes que l'on retrouve à chaque fois qu'il y a fusion de personnel de sociétés différentes. La construction d'une culture commune prend du temps.

Veolia et Suez vous ont-ils mis des bâtons dans les roues ?

C'est clair. Je le raconte dans mon livre et cela est aussi expliqué très en détail dans l'ouvrage de Agnès Sinaï, *L'eau à Paris, retour vers le public*¹. Cela dit, il y a eu une nette différence de ce point de vue entre Suez, qui a été relativement

constructive, et Veolia, qui a vraiment cherché à nous rendre la tâche la plus difficile possible.

Le service de l'eau est-il aujourd'hui assuré dans son intégralité par la régie publique Eau de Paris, ou bien y a-t-il encore des délégations sur certains aspects du service ?

Il n'y a plus aucune délégation de service public. Nous avons passé des marchés transitoires pendant deux ans pour les systèmes d'informations, le temps qu'Eau de Paris mette en place son propre système. L'enjeu des systèmes d'informations est aussi important que méconnu. Cela concerne aussi bien la facturation, les données relevées des compteurs que les travaux d'intervention sur les infrastructures. Aujourd'hui, Eau de Paris est totalement maître d'ouvrage et conceptrice dans ce domaine mais elle dépend encore pour partie de Suez et Veolia pour des questions de propriété intellectuelle de logiciels, dans le traitement de l'information. Une réflexion est en cours au sein d'Eau de Paris pour se dégager totalement de cette relation. Aujourd'hui encore, lorsque nous demandons une information purement technique à Veolia par exemple c'est difficile de l'avoir. Sinon, il reste un autre marché avec Veolia sur la gestion des compteurs (pose et entretien). Là encore, Eau de Paris se pose la question d'internaliser cette gestion.

L'Observatoire parisien de l'eau

Pourquoi avoir créé l'Observatoire parisien de l'eau ?

L'objectif était de mettre en place un espace citoyen de vigilance et d'information, auquel les élus de la Ville de Paris, les services administratifs et les agents d'Eau de Paris soient tenus de rendre des comptes. Tous les actes, tous les rapports, toutes les délibérations relatives à la gestion de l'eau doivent être présentés à l'Observatoire avant d'être examinés par le Conseil de Paris. Initialement, beaucoup de gens étaient sceptiques, mais maintenant ils en voient l'intérêt. Ce n'est pas une simple chambre d'enregistrement, informée *a posteriori* et qui ne fait qu'entériner, comme il en existe beaucoup. Certes, ce n'est pas un espace décisionnel à proprement parler ; c'est toujours le Conseil de Paris qui prend les décisions. Mais on tient compte de leur avis et, ce qui est peut-être plus important encore, on doit leur présenter les informations de manière accessible.

C'est exactement pour la même raison qu'Eau de Paris a intégré dans son conseil d'administration des représentants d'associations et un représentant de l'Observatoire. Cela n'enchant pas toujours l'administration, parce que globalement cela prend plus de temps pour expliquer les dossiers ou les rendre accessibles... Mais au final, cela conduit à une plus grande démocratie de l'eau, et c'est favorable à la gestion publique.

Existe-t-il des équivalents ailleurs ?

Très peu d'opérateurs publics de l'eau ont mis en place des espaces citoyens de ce type. Grenoble a créé un conseil des usagers, que l'on consulte sur le prix de l'eau. S'inspirant de l'expérience parisienne la régie de Viry a également une gouvernance ouverte à la société civile. Mais l'Observatoire mis en place à Paris n'a pas véritablement d'équivalent. La plupart des opérateurs publics sont réticents à ouvrir leur gouvernance aux usagers et aux associations car cela implique des délais d'instruction et plus de moyens. Je pense pourtant que c'est indispensable pour la qualité du service public. Ce sont d'ailleurs ces innovations démocratiques qui intéressent le plus les observateurs étrangers dans l'optique d'un retour en régie.

Est-ce que l'Observatoire parisien touche réellement beaucoup de monde ?

L'Observatoire a permis à un certain nombre de personnes de se familiariser aux enjeux de l'eau. Elles ne sont pas forcément extrêmement nombreuses, mais ce sont des gens issus de conseils de quartier, de bailleurs sociaux, d'associations qui tiennent à l'Observatoire et qui constituent des relais importants vis-à-vis du reste de la population parisienne. De même pour les associations qui siègent au conseil d'administration d'Eau de Paris, Que Choisir et France Nature Environnement : il s'agit de grosses structures d'envergure nationale.

Dans quelle mesure le rôle de l'Observatoire est-il formalisé ?

L'existence de l'Observatoire parisien de l'eau découle d'un arrêté du maire. C'est la ville de Paris, et non Eau de Paris, qui a créé l'Observatoire, sous la forme d'une commission extra-municipale sur la politique de l'eau de la ville.

On aurait pu envisager la création d'une association indépendante (loi 1901), mais l'intérêt d'une commission extra-municipale est que la Ville en assure le secrétariat administratif et la logistique. Tant que les élus laissent suffisamment de pouvoir à l'Observatoire, c'est dans l'intérêt de ce dernier.

Comment cet Observatoire est-il été perçu au sein d'Eau de Paris ?

Honnêtement, je ne pense pas que beaucoup d'employés d'Eau de Paris s'y intéressent, hormis certains qui sont concernés par les sujets traités au sein de l'Observatoire. Il faut dire que la plupart des employés d'Eau de Paris n'habitent pas à Paris même ; ils habitent près des usines ou des zones de captage, qui sont loin à l'extérieur de Paris. On ne peut pas leur demander de venir à Paris dans leur temps libre pour suivre les travaux de l'Observatoire. Par contre, le personnel est généralement très content de rencontrer les citoyens dans le cadre d'événements publics comme les Journées du patrimoine ou d'autres manifestations parisiennes.

Réseaux et engagements à l'extérieur

Eau de Paris a rapidement acquis une très grande importance symbolique et politique au niveau français, européen et mondial. Vous avez été sollicitée pour vous rendre dans de nombreux pays pour soutenir des luttes contre la privatisation de l'eau, et Eau de Paris s'est engagée dans des partenariats public-public et dans la constitution de réseaux français et européens d'opérateurs publics (France Eau Publique et Aqua Publica Europea respectivement). À partir de quand tout cela a-t-il commencé ?

J'ai commencé à être sollicitée assez tôt, avant même la remunicipalisation, car j'ai pris position dès le départ pour la gestion publique. Je l'ai été beaucoup plus par la suite pour témoigner de l'expérience parisienne, en Colombie au moment de la campagne pour le référendum sur le droit à l'eau de 2009, en Italie, à Berlin, etc. Ma spécificité était d'avoir des responsabilités à la fois politiques, en tant que militante et élue locale, et opérationnelles, en tant que présidente de la société d'économie mixte, puis de la régie Eau de Paris. Je suis aussi l'une des rares personnes à avoir suivi tout le processus de retour en régie à Paris depuis 2001. Pendant ce temps, les directeurs ont changé, d'autres élus

sont partis. Et bien sûr, il s'agit de Paris, de la capitale de la France avec sa force symbolique. Tout cela confère une position très singulière.

La régie Eau de Paris apparaît souvent comme une entreprise « militante », engagée dans la promotion de la gestion publique de l'eau. Est-ce une réalité institutionnelle, ou cela reflète-t-il seulement votre engagement personnel en tant que présidente ?

Il faut distinguer deux aspects. D'un côté, il y a la démarche de promotion active de la gestion publique et de lutte contre la privatisation, qui relevait d'un engagement personnel de ma part, plutôt que d'un engagement de l'institution. Au sein d'Eau de Paris, la plupart des employés sont satisfaits mais ce ne sont pas des militants et ils n'ont pas forcément envie de prendre sur leur temps libre pour défendre la cause de la gestion publique, ce qui est parfaitement compréhensible. Eau de Paris n'est pas en soi une entreprise militante. En revanche, il y a un attachement aux valeurs de service public. Certains venant du secteur privé nous ont rejoints dans cette aventure de création d'un service public local et ne voudraient pas retourner aujourd'hui dans le privé.

Comment votre engagement militant a-t-il été perçu au sein d'Eau de Paris et au sein de la municipalité parisienne ?

Au sein d'Eau de Paris, certains regrettaient peut-être parfois mon attitude militante, mais je n'ai jamais été attaquée sur ce point en interne. Au contraire, je pense que globalement les employés appréciaient que je sois très présente et que je valorise ainsi Eau de Paris. Ils savaient qu'en défendant Eau de Paris, je les défendais. Au niveau des élus, je sais que les multinationales de l'eau se sont beaucoup plaintes à Bertrand Delanoë, le maire de Paris, de mes prises de positions. Sans m'encourager, il m'a toujours laissé le champ libre.

Il y a aussi eu la création de structures plus institutionnelles, comme Aqua Publica Europea et France Eau Publique.

Aqua Publica Europea a été fondé initialement par un petit groupe de personnes, avec l'idée qu'il fallait pouvoir défendre la gestion publique au niveau européen face au lobbying du secteur privé. Quant à France Eau Publique, il existait déjà auparavant un club de régies, mais nous avons eu la volonté de créer

une branche française d'Aqua Publica Europea pour pouvoir nous renforcer et mutualiser davantage nos compétences. L'atout d'une multinationale, c'est sa capacité de mutualisation au sein d'un même groupe. L'objectif du réseau France Eau Publique est de tenter de mettre en place des mutualisations du même ordre, y compris des achats groupés, entre une multitude de régies qui s'associeraient pour travailler ensemble.

Comment jugez-vous l'évolution de la situation en France depuis 2001 en ce qui concerne la gestion publique de l'eau ?

Il y a clairement une tendance favorable au retour en gestion publique, mais on ne peut pas dire que ce soit massif. Certes, il y a eu des remunicipalisations importantes, y compris dans des villes, comme Nice, gouvernées par une majorité de droite, ce qui est très important. La cause des services publics dépasse les clivages politiques. Quand Eau de Paris est revenue en gestion publique, de nombreuses régies en France ont sabré le champagne, parce qu'elles savaient qu'elles ne seraient plus considérées comme des sortes d'exceptions bizarres et détestables. Beaucoup de collectivités se sont servies des retours en régie pour négocier des conditions plus favorables avec leurs prestataires. Suez et Veolia ont dû changer leurs contrats. Ils gagnent moins d'argent. Au-delà des remunicipalisations proprement dites, la charge de la preuve s'est en quelque sorte inversée : maintenant, ce sont les prestataires privés qui doivent convaincre les collectivités de l'intérêt de passer par une délégation de service public plutôt que par une régie. Ce n'est pas rien.



Jusqu'en 2014, Anne Le Strat était Présidente d'Eau de Paris, adjointe au maire de Paris en charge de l'eau et de l'assainissement, et présidente d'Aqua Public Europea. Depuis son élection au Conseil de Paris en 2001, elle a joué un rôle clé dans la remunicipalisation de l'eau dans la capitale française. Entretien réalisé par Olivier Petitjean le 1er février 2015.

Notes

- 1 Agnès Sinaï, *L'eau à Paris, retour vers le public*, http://www.eaudeparis.fr/uploads/tx_edpevents/LivreRemunicipalisation_01.pdf

Chapitre 6

Nice : construire une entreprise publique de l'eau après 150 ans de gestion privée

Olivier Petitjean

En mars 2013, les élus de Nice – cinquième ville de France – et des communes environnantes annonçaient que le service de l'eau de la métropole passerait progressivement sous contrôle public. Malgré un contexte de débat vigoureux en France sur la gestion privée de l'eau et plusieurs remunicipalisations emblématiques, cette annonce, de la part d'une municipalité réputée plutôt libérale sur le plan économique, a surpris beaucoup de monde à l'époque. À commencer par le prestataire privé, Veolia, dont les dirigeants ont publiquement parlé de « douche froide ». L'entreprise (anciennement Générale des eaux) s'occupait de la gestion de l'eau de Nice depuis la création du réseau d'eau de la ville... en 1864¹ ! Autrement dit, Nice n'avait jamais connu la gestion publique de l'eau. Le dernier contrat en date avait été signé en 1952, et reconduit plusieurs fois au moyen d'avenants.

En juin 2013 était formellement créée la nouvelle régie, Eau d'Azur. En septembre 2014, les communes littorales de Beaulieu, Cap d'Ail, Èze et Villefranche intégraient la régie, puis c'était le tour de la ville de Nice elle-même le 4 février 2015. Les régies déjà existantes de la métropole ont été intégrées à Eau d'Azur le 1^{er} janvier 2015. Désormais, 33 des 49 communes de la métropole niçoise, représentant environ 80 % de la population, dépendent pour leur service de l'eau de la régie Eau d'Azur.

À y regarder de plus près, la « surprise » niçoise n'en était pas vraiment une. Les élus de la métropole avaient engagé depuis plusieurs années un audit du

fonctionnement et de la performance du service de l'eau. Ils avaient obtenu de Veolia des baisses successives du prix de l'eau à Nice en 2009 et en 2013. En 2008 déjà, les communes métropolitaines de Saint-André, Falicon et la Trinité n'avaient pas renouvelé leur contrat avec Veolia et étaient repassées en gestion publique. Et dans d'autres secteurs, les élus niçois avaient déjà remunicipalisé au cours des années précédentes les transports publics de la ville, la restauration scolaire, une piscine, le festival de jazz et le marché d'intérêt national.

Même si la défense du service public de l'eau peut paraître un sujet plus volontiers repris par les forces politiques situées à gauche de l'échiquier politique, la « remunicipalisation » de l'eau est en fait un phénomène qui touche des villes de toutes tendances politiques. Contrairement à d'autres en France, les élus de Nice (notamment Christian Estrosi, député maire de Nice et président de la métropole, et Hervé Paul, président de la Commission Eau, Assainissement et Énergie de la métropole, et président de la régie Eau d'Azur) n'ont pas fait de la municipalisation une question de principe absolue, même s'ils assument un « choix politique ». Dans leurs prises de positions publiques, ils ne cessent de répéter qu'il existe une place pour la gestion privée de l'eau... pourvu qu'il y ait en face des entreprises publiques modernes de l'eau.

Nice métropole, un territoire unique en son genre

La première raison de la municipalisation de l'eau à Nice est l'affirmation résolue d'un principe de solidarité territoriale au niveau de toute la métropole niçoise. Première métropole créée en France au 1^{er} janvier 2012², Nice Côte d'Azur est aussi unique en son genre en ce qu'elle s'étend des sommets alpins du parc national du Mercantour jusqu'à la côte de la mer Méditerranée. Quelque 80 % de son territoire est situé en zone rurale ou montagnaise. Il comprend aussi bien des stations de ski (Isola 2000, Auron) que des villes balnéaires, en passant par la ville de Nice proprement dite et une multitude de villages dans le moyen et le haut pays. En outre, le territoire de la métropole correspond presque exactement à un même bassin versant, celui de la Tinée et de la Vésubie, deux affluents du Var. Il existe enfin des liens historiques très

forts entre le centre urbain de Nice et les villages du moyen et haut pays : toutes les grandes familles niçoises – y compris celle du maire Christian Estrosi – ont leurs racines dans les communes de montagne, et le seul chemin qui reliait historiquement ces villages à la ville de Nice passait dans des vallées encaissées le long des rivières descendant de la montagne. C'est cette histoire d'interdépendance qui explique l'importance symbolique de la question de l'eau dans la mise en place de la Métropole.

Le principal argument des élus de Nice Côte d'Azur pour justifier la municipalisation est que la gestion privée n'était « pas adaptée » à un territoire de cette taille et de cette diversité. La gestion privée est apparue incompatible avec les exigences de solidarité territoriale et de « mutualisation des moyens » entre communes de la métropole qu'ils souhaitaient mettre en avant. Elle n'aurait aussi probablement pas été acceptable socialement. La question de l'eau est aussi vitale que sensible dans les villages de montagne, qui sont par tradition extrêmement attachés à un service de proximité. Les habitants de ces villages ont déjà parfois du mal à accepter l'arrivée d'une nouvelle régie, gérée depuis la ville, avec toutes les mesures de modernisation et de rationalisation qu'elle s'efforce de mettre en place, comme l'installation de compteurs d'eau. Avec un opérateur privé, cela aurait été tout simplement impossible.

Investissements

À ces raisons liées à la spécificité du territoire s'ajoute bien sûr une volonté de contrôle politique renforcé sur le service de l'eau et, notamment, sur l'évolution des tarifs à long terme. L'objectif affiché par les élus est de consacrer les bénéfices réalisés par la régie à l'entretien du réseau et à l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité du service, plutôt qu'aux actionnaires. Le service de l'eau de la métropole niçoise est confronté à plusieurs défis. Le premier de ces défis relève de la sécurisation de l'approvisionnement en eau, notamment en été, où la population double sur le territoire avec l'arrivée des vacanciers. Pour pallier les risques futurs, notamment en cas d'étés secs, la régie met l'accent sur la réduction des pertes, la protection et l'interconnexion des principales ressources. Satisfaisant sur le littoral, le taux de pertes sur le réseau reste

relativement important dans le moyen et le haut pays, avec des canalisations parfois vieilles de plus de 100 ans. Pose des compteurs individuels, enlèvement des branchements en plomb, création ou mise à niveau des installations de traitement dans les communes du haut pays complètent la liste des investissements indispensables. La nouvelle régie a engagé ainsi un vaste programme de travaux pour remédier à ces problèmes et moderniser le réseau.

Les élus auraient souhaité pouvoir annoncer une baisse de prix symbolique à l'occasion des débuts de la nouvelle régie à Nice, en février 2015. Mais Christian Estrosi et Hervé Paul avaient déjà obtenu, par étapes, une baisse de 30 % du prix de l'eau. Pour assurer les besoins en investissement, il a finalement été décidé de maintenir le niveau de recettes tel quel, tout en introduisant une tarification progressive. Le prix de l'eau à Nice a baissé de près de 30 % pour la première et la deuxième tranche de consommation (jusqu'à 60 et 120 mètres cube par an respectivement). Pour les gros consommateurs (hôtels ou copropriétés ne disposant pas de compteurs individuels, soit 12 % des usagers selon la régie Eau d'Azur), le prix de l'eau a en revanche légèrement augmenté. Globalement, pour un même niveau de recettes, les sommes consacrées aux investissements ont doublé par rapport à la période de gestion privée : la régie va investir 105 millions d'euros sur cinq ans soit une moyenne de 21 millions par an, ce qui représente un doublement en comparaison des cinq années antérieures. La métropole entend désormais consacrer les efforts de sa régie à l'harmonisation du niveau de service et du prix de l'eau sur tout son territoire, ce qui risque de prendre du temps.

La spécificité du réseau d'eau niçois, avec son fort dénivelé, a aussi donné lieu à des innovations en matière d'intégration des politiques de l'eau et de l'énergie. Dès avant la remunicipalisation, Hervé Paul avait incité Veolia à installer des turbines hydroélectriques sur les canalisations d'eau traitée descendant de l'usine de potabilisation de Super Rimiez, située à 220 mètres d'altitude. La régie est également engagée dans la construction d'une nouvelle centrale hydroélectrique sur une importante canalisation d'acheminement de l'eau brute. Avec la mise en place de ce nouvel équipement, la régie de l'eau deviendra un service à énergie positive.

Une transition pacifiée ?

Le processus de municipalisation de l'eau à Nice se démarque par son caractère relativement pacifié par rapport à certaines expériences antérieures. Les élus ont choisi de ne pas remettre en cause ouvertement la gestion de l'ancien prestataire. Suivant l'exemple de la remunicipalisation de Paris, la régie a passé des contrats transitoires avec Veolia, jusque fin 2016, pour un certain nombre d'aspects clés de la gestion du service, comme les applications clientèle. Nice a aussi passé un contrat transitoire lui donnant accès à la centrale d'achat de Veolia pour deux ans – et lui permettant du même coup d'éviter de passer plusieurs dizaines, voire centaines, de marchés différents, et d'accéder aux tarifs préférentiels dont bénéficie cette entreprise. Selon le témoignage des dirigeants de la régie, Veolia a globalement plutôt joué le jeu de la municipalisation. Certes, l'entreprise n'avait pas le choix ; paradoxalement, elle a pu vendre des services d'« assistance à la constitution de régie » ; elle espère aussi probablement continuer à bénéficier de marchés de sous-traitance à Nice dans le futur après la fin des contrats transitoires. Mais du côté de la régie, on assure se préparer à devenir 100 % autonome à partir de 2017.

En tout état de cause, le caractère non conflictuel de la transition aura certainement facilité l'intégration des salariés de l'ancien opérateur privé. La dimension sociale de la remunicipalisation est particulièrement délicate à gérer en France. Aux questionnements légitimes du personnel sur les risques de suppressions d'emploi ou de nivellement par le bas des salaires et des conditions de travail, s'ajoute le problème de la définition du périmètre de la main-d'oeuvre à reprendre. Les grands groupes comme Veolia étant très mutualisés, une régie doit reprendre non seulement les salariés « de terrain » de l'opérateur, mais aussi une partie des employés des services mutualisés. Or le droit en vigueur n'encadre pas de manière très claire le passage d'un salarié d'un opérateur privé à un opérateur public. Les élus de Nice ont réussi à désamorcer les conflits potentiels avec les salariés en annonçant d'emblée que les dispositions de la convention collective relative au transfert de personnel entre opérateurs privés s'appliqueraient à cette municipalisation, et en organisant des réunions toutes les semaines pendant deux ans avec les représentants du personnel pour les

associer à la mise en place de la régie. Bien entendu, il aura aussi été plus facile de convaincre les anciens salariés de rejoindre la régie que l'entreprise Veolia connaissait dans le même temps en France une succession de plans de restructuration et de suppressions d'emploi.

Restent aujourd'hui 16 communes de la métropole dont le contrat de gestion privée n'est pas arrivé à échéance. Pour un premier groupe, situé dans le moyen pays au beau milieu du territoire desservi par la régie, il paraît vraisemblable qu'il passera lui aussi sous gestion publique à l'échéance du contrat, en 2017. Le deuxième groupe de communes, en revanche, est dans une situation un peu différente puisque situé de l'autre côté de l'embouchure du Var sur la côte, avec un réseau pour l'instant totalement séparé et une eau provenant de sources distinctes. Ce contrat expire en 2019.

Collaboration et échanges entre opérateurs publics

La municipalisation de l'eau à Nice est aussi une illustration intéressante du processus d'apprentissage collectif qui peut avoir lieu entre opérateurs de l'eau nouvellement remunicipalisés. Comme on l'a vu, l'exemple du processus de création d'Eau de Paris, notamment, a joué un rôle important dans la mise en place de la régie niçoise. Il s'agissait à la fois d'en répliquer les réussites et de tirer les enseignements des difficultés rencontrées à Paris. Autres idées inspirées de Paris : le contrat d'objectifs et la mise en avant de la « marque » Eau d'Azur pour promouvoir l'eau potable du réseau (d'excellente qualité puisqu'elle descend directement des montagnes, à travers des vallées encaissées avec très peu d'activités agricoles ou industrielles) face à l'eau en bouteille.

En revanche, la régie de Nice n'a pas mis en place de forme aussi poussée de participation du public qu'à Paris³ ou dans d'autres villes, en se concentrant sur le contrôle exercé par les élus et la concertation entre élus des différents territoires de la métropole. Cela tient en particulier au fait que la remunicipalisation niçoise a été avant tout une décision politique des élus, sans qu'il existe à Nice comme dans d'autres villes (Rennes, Montpellier) des mouvements associatifs ou civiques fortement mobilisés sur la question de l'eau. Le conseil d'administration de la régie niçoise inclut néanmoins une personnalité qualifiée

issue de l'Université de Nice, un représentant d'association de consommateurs et un représentant du personnel.

Juste retour des choses : c'est aujourd'hui l'expérience réussie de Nice, notamment en matière d'intégration des employés de l'ancien prestataire privé, qui fait école ailleurs, comme à Montpellier ou Rennes. Le rôle de France Eau Publique, l'association des opérateurs publics de l'eau français à laquelle la régie niçoise a immédiatement adhéré, a été primordial pour faciliter ces échanges. Grenoble, Nice et Paris, et demain Montpellier, constituent une nouvelle génération d'entreprises publiques de l'eau qui se distinguent certes des opérateurs privés, mais aussi, à certains égards, des régies traditionnelles qui avaient subsisté historiquement en France⁴.

Pour les dirigeants de la régie de Nice, il est possible et nécessaire d'aller plus loin, en développant des formes plus poussées de mutualisation entre ces régies, par exemple dans le domaine des groupements d'achat ou des applications informatiques de gestion de la clientèle, qui constituent des enjeux aussi cruciaux que sous-estimés de la gestion des services de l'eau. Seule une mutualisation entre régies leur permettra de financer le développement d'outils informatiques appropriés, et une réflexion en ce sens est en cours entre plusieurs grandes régies ou sociétés publiques locales membres de France Eau Publique.



Olivier Petitjean est un chercheur et journaliste français. Il travaille notamment pour l'Observatoire des multinationales, un site d'information et d'investigation sur les entreprises multinationales françaises.

Notes

- 1 Le service de l'assainissement, lui, a toujours été majoritairement en gestion publique.
- 2 Avant la création de la « métropole », il existait une « communauté urbaine Nice Côte d'Azur » réduite aux bas et moyen pays. Depuis une loi de 2010, il est devenu possible pour les plus grandes villes françaises d'aller au-delà des intercommunalités traditionnelles en créant une « métropole », qui implique une forme plus intégrée de gestion des services. En passant au statut de métropole, Nice a intégré trois communautés de communes du haut pays.
- 3 Sur la participation du public à Paris et la création de l'Observatoire parisien de l'eau, voir l'entretien avec Anne Le Strat dans cet ouvrage.
- 4 Toutes ces nouvelles régies privilégient la forme juridique de la « régie à autonomie financière et personnalité morale », qui permet une plus grande autonomie et une plus grande transparence de la gestion du service. Contrairement à nombre de régies traditionnelles, leurs employés ne sont pas des fonctionnaires mais des salariés de droit privé. On notera qu'en cas de retour en régie, les syndicats des services repris privilégient eux aussi désormais la forme juridique de la régie à autonomie financière et personnalité morale.

Chapitre 7

La remunicipalisation et les travailleurs : construire de nouvelles alliances

Christine Jakob et Pablo Sanchez

Le remunicipalisation constitue un développement politique majeur au niveau mondial. Elle tire son origine de l'échec des partenariats public-privé (PPP) et de la privatisation en général.

Après deux décennies de tendance favorable à la privatisation et à la sous-traitance dans de nombreuses villes, les élus ont commencé à en dresser le bilan. Même les institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont reconnu que la privatisation avait obtenu des résultats mitigés, et particulièrement décevants en ce qui concerne l'efficacité technique et la productivité du travail¹. Il y a désormais, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, des signes de plus en plus clairs d'une tendance inverse à revenir sur la privatisation en raison de ses effets négatifs bien établis sur les niveaux d'inégalités, la pauvreté infantile et autres indicateurs sociaux².

En revanche, il n'existe que très peu d'analyses comparatives sur les effets de la privatisation sur les travailleurs du secteur public. Cela peut s'expliquer par le fait que les travailleurs affectés par la privatisation tendent à être « achetés » à travers des systèmes de préretraite, tandis que d'autres ne s'y opposent même pas. Pour les nouveaux employés embauchés directement par l'opérateur privatisé, *a contrario*, les conditions de travail et d'emploi changent du tout au tout, avec pour conséquence la création d'un système à deux vitesses, où les employés anciens gardent les privilèges négociés à l'époque du secteur public.

Les travailleurs du secteur public tendent à bénéficier d'un niveau de protection supérieur grâce à un plus fort ancrage du dialogue social, et sont moins affectés par la précarisation du travail. Lorsque le secteur privé prend la relève, les travailleurs transférés de l'ancienne entité publique peuvent avoir un avantage compétitif au sein de la nouvelle entreprise. Ceci peut rendre le débat sur la privatisation et la remunicipalisation plus complexe, parce que les travailleurs et leurs syndicats ne se préoccupent pas seulement d'efficience et de bien public, mais doivent aussi tenir compte de la manière dont ils seront matériellement affectés au quotidien par les options politiques en débat.

En outre, dans certains pays de l'Union européenne, le statut privilégié des travailleurs du secteur public et en particulier leur capacité d'influence à travers la négociation et le dialogue social se sont trouvés érodés par les réformes néolibérales qui ont suivi la crise financière. Ce qui ajoute encore à la complexité du processus de décision pour les organisations représentatives des travailleurs.

Les syndicats tendent à voir la privatisation d'un mauvais œil parce qu'elle est généralement associée à un déclin du niveau de salaires et des conditions de travail. Cependant, il serait idéaliste de penser que toutes les organisations syndicales s'opposent à la privatisation et soutiennent la gestion publique dans toutes les circonstances³. Cet article cherche à tirer quelques enseignements de l'expérience acquise et à mettre en lumière certains enjeux à approfondir quant au point de vue des travailleurs sur la remunicipalisation. Il n'existe quasiment pas d'étude ou d'analyse sur l'évolution des conditions de travail et d'emploi des salariés suite à une remunicipalisation ; cet article tente donc modestement d'ébaucher une discussion qui nécessitera d'être prolongée.

La remunicipalisation en période d'austérité

Chaque cas de remunicipalisation est différent parce que les conditions de reprise d'un service en gestion publique dépendent de la manière dont il avait été privatisé initialement. Il est donc difficile de comparer les effets de la privatisation et de la remunicipalisation sur les travailleurs.

Les débats actuels sur la remunicipalisation ont néanmoins un écho dans ceux qui eurent lieu à la fin du XIX^e siècle, pendant la période d'expansion du mouvement d'organisation des travailleurs en Europe. Sur fond d'essor des organisations ouvrières ou sociales-démocrates, le développement des services publics devint une revendication largement partagée des classes laborieuses, et en particulier de la classe ouvrière syndicalisée. La société idéale dont ils rêvaient créerait, entre autres, des écoles publiques, des transports publics, des services publics d'eau et d'électricité. Dans de nombreux pays, l'émergence de cette nouvelle force politique mena à la création du modèle municipal que nous connaissons encore actuellement.

La principale différence avec la situation actuelle est que nous sommes inscrits dans une économie globalisée bien plus intégrée, avec des prestataires de service transnationaux qui n'existaient pas durant la précédente vague de municipalisations et de nationalisations, et que le financement de l'économie est bien plus dépendant de la spéculation et du pouvoir des marchés financiers. De ce point de vue, il est essentiel que le mouvement des travailleurs et le mouvement syndical en particulier redécouvrent le besoin de développer une vision de la société, et de ne pas s'occuper seulement des soucis matériels de leurs membres syndiqués.

Les collectivités locales sont victimes de réductions budgétaires liées aux politiques d'austérité imposées par les gouvernements centraux ainsi que par les institutions européennes et les institutions financières internationales. Quelques exemples ont fait la une de la presse en France, en Espagne ou en Grèce, avec les arguments habituels sur le fait que les travailleurs du secteur public seraient « trop chers » ou qu'il est difficile de maintenir le niveau de leurs fonds de retraite en raison d'un taux élevé de chômage.

La remunicipalisation est une opportunité pour repenser la manière dont doivent être organisés les services publics tout en protégeant les conditions de vie des travailleurs du secteur public et celles des communautés qu'ils desservent. La remunicipalisation doit permettre de rouvrir le débat sur les valeurs du secteur public : un accès égal aux services pour tous les citoyens, une gestion responsable, démocratique et transparente, avec des processus décisionnels dans lesquels sont toutes les parties prenantes sont impliquées.

En pratique : la remunicipalisation et le mouvement syndical

Lorsqu'un processus de remunicipalisation est enclenché, les organisations de travailleurs examinent comment les conditions de travail risquent de s'en trouver affectées. Elles ont besoin de comprendre le détail du statut juridique proposé pour la nouvelle entité afin de pouvoir améliorer la prestation du service public.

Un premier pas important est de savoir quelle sera la partie du code du travail qui s'appliquera après le changement de propriété, parce que cela peut avoir un impact important en termes de création d'emplois par le nouvel opérateur municipal.

Dans plusieurs cas concrets, comme en France, les syndicats ne se sont pas prononcés ouvertement en faveur de la remunicipalisation, notamment dans le secteur de l'eau, par peur d'une baisse du niveau de salaires et des conditions de travail et d'emploi. Dans le cadre de la récente remunicipalisation de Montpellier, le mouvement syndical était divisé, certaines organisations n'ayant consulté que les employés de la compagnie privée. D'autres procédèrent à des consultations plus larges. Au final, ce sont les syndicats qui ont su mettre en avant le type de service public de l'eau qu'ils souhaitaient et qui ont pu obtenir le degré de soutien nécessaire pour la poursuite du processus. Le nouvel employeur est normalement tenu de reprendre le contrat de travail avec les mêmes provisions et avantages, mais il peut appliquer d'autres conditions à ses nouveaux employés (en raison du changement de convention collective). Ce qui peut indéniablement comporter des risques. Il est donc important pour les syndicats de discuter entre eux sur le type de modèle de propriété qu'ils souhaitent et de faire front commun dans le processus de remunicipalisation.

Le niveau de dialogue social avec le nouvel employeur est également crucial. Par exemple, comment les passations de marché et la sous-traitance seront-elles gérées au sein de la nouvelle structure publique ? Il est donc important que les nouveaux employeurs expliquent aux travailleurs les gains potentiels de la remunicipalisation, mais aussi que les syndicats expliquent à leurs membres que la remunicipalisation peut donner naissance à de meilleures entreprises.

Ceci peut se révéler problématique dans la mesure où les organisations syndicales tendent à représenter les intérêts et points de vue de leurs affiliés individuels, et non le point de vue de tous les travailleurs. Cela peut sembler évident, mais les syndicats, dans le cadre de leur processus de prise de décision démocratique, consulteront en priorité ceux qui contribuent à l'organisation à travers le paiement de leur cotisation et la participation aux réunions. Il est donc probable que les membres du syndicat auront des conditions de travail meilleures et plus sécurisées que ceux qui travaillent dans les secteurs sous-traités. Cette logique consistant à « diviser pour régner » a été utilisée dans différents secteurs pour augmenter les profits des compagnies privées, mais aussi pour réduire la densité de la main-d'oeuvre. Les syndicats doivent combattre cette tendance en promouvant le bien de la société dans son ensemble, et non seulement celui de leurs membres.

Le mouvement syndical devrait donc voir la remunicipalisation comme une opportunité d'augmenter son influence parmi l'ensemble des travailleurs et dans la société.

La remunicipalisation est une réalité

La remunicipalisation désigne la reprise de services municipaux auparavant sous gestion privée, par exemple à travers une concession à long terme. Elle peut aussi se référer au retour de services régionaux dans le giron public. Cette tendance n'a cessé de se renforcer au cours des 10 dernières années. Une étude récente⁴ montre que la majeure partie de ce mouvement de remunicipalisation a lieu dans des secteurs historiquement pris en charge par les municipalités, comme ceux de l'eau et de l'assainissement.

Malgré les pressions financières et idéologiques ininterrompues issues des politiques néolibérales, il apparaît clairement que les municipalités européennes se tournent de plus en plus vers la remunicipalisation et ne considèrent plus la privatisation comme une option viable. Certaines organisations syndicales européennes comme la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) encouragent leurs membres, à travers l'organisation de réunions internationales et des recherches ciblées, à promouvoir la remunicipalisation⁵.

En Allemagne, de plus en plus de municipalités s'efforcent de revenir sur la privatisation du secteur de l'électricité et du gaz, et de devenir elles-mêmes productrices d'énergie. Pas moins de 72 nouvelles entreprises énergétiques publiques ont été créées en Allemagne depuis 2005. Et plus d'un millier de coopératives énergétiques ont été créées dans le même temps. D'ici 2016, plus de 2000 concessions dans le secteur de l'énergie doivent se terminer en Allemagne, ce qui laisse présager une nouvelle vague de remunicipalisations.

Une étude réalisée en 2011 par l'Université de Leipzig sur plus d'une centaine de municipalités allemandes conclut qu'il existe effectivement une tendance au renforcement du rôle du secteur public. La moitié des municipalités en situation de déficit budgétaire prévoient une forme ou une autre de restructuration des services municipaux. Quelque 41 % d'entre elles envisagent de recourir à la coopération inter-municipale, et 36 % de remunicipaliser ; moins de 3 % d'entre elles envisagent une privatisation⁶.

Malheureusement, les autorités de la concurrence et les tribunaux compliquent la tâche des municipalités qui souhaitent reprendre le contrôle de leurs réseaux d'eau ; elles sont souvent obligées de lancer un appel d'offres public et de faire elles-mêmes acte de candidature dans le cadre de cet appel d'offres. La municipalité de Titisee-Neustadt en offre actuellement un exemple éloquent ; son maire a saisi le Tribunal constitutionnel à ce sujet.

À Medina Sidonia (province de Cadix, Espagne), la compagnie de l'eau a été transformée en entreprise locale multi-secteurs assurant à la fois l'éclairage public, l'eau, les laboratoires d'analyse et la gestion des déchets. L'idée est de réaliser des économies d'échelle afin de réduire les coûts et de créer davantage d'emplois. L'entreprise de gestion des déchets de la ville a été remunicipalisée en janvier 2014 et a accru en deux mois sa main-d'oeuvre de près de 20 %⁷. À une échelle bien plus vaste, la remunicipalisation de l'eau à Paris a entraîné une « exportation » du savoir-faire des travailleurs publics vers d'autres opérateurs publics à travers des partenariats public-public.

Enfin et peut-être surtout, la remunicipalisation a contribué à ralentir la dynamique de privatisation ailleurs dans le monde. Lorsque des opérateurs privés repassent sous contrôle public, beaucoup de monde se demande pourquoi

ils ont privatisé en premier lieu. Ceci a alimenté des débats sur les bienfaits allégués de la gestion privée et les intérêts qui se cachent derrière elle, lesquels sont souvent associés à un lobbying agressif, sinon à la corruption. Pour les syndicats qui défendent une société plus démocratique et transparente, c'est une raison suffisante de favoriser la remunicipalisation comme alternative à la privatisation.

En France, municipalités et autres collectivités locales continuent à remunicipaliser leurs services d'eau ou de transport public. Même au Royaume-Uni, dont le gouvernement national cherche lui-même à privatiser le secteur de la santé et des prisons, les municipalités ont rarement recours à l'externalisation, alors même qu'elles sont tenues de réaliser des économies de 7 % par an. Le *Financial Times* lui-même a suggéré que « les collectivités locales sont devenues sceptiques quant aux économies que l'externalisation peut générer, en même temps qu'elles craignent une réaction contre les entreprises privées qui réalisent de larges profits aux dépens des contribuables. »⁸

Tableau 7.1 *Remunicipalisations récentes dans un échantillon de pays européens*

Secteur	Processus	Pays	Motivations
Eau	Municipalisation des services	France, Hongrie	Échec du privé, coûts, contrôle, expiration de contrats
Électricité	Nouveaux Stadtwerke, rachat d'entreprises privées	Allemagne	Échec du privé, coûts, contrôle, expiration de contrats
Transport public	Municipalisation de contrats et de concessions	Royaume-Uni, France	Coûts, échec du privé, objectifs publics, contrôle
Déchets	Gestion ré-internalisée, incinérateurs inter-municipaux	Allemagne, Royaume-Uni, France, etc.	Coûts, contrôle, expiration de contrats
Nettoyage	Contrats ré-internalisés	Royaume-Uni, Finlande	Coûts, efficacité, emploi, expiration de contrats

Source : Hall, D. 2012. *Re-municipalising municipal services in Europe. Report commissioned by EPSU to PSIRU*, mai. Londres: PSIRU. <http://www.epsu.org/a/8683>.

Les bienfaits de la remunicipalisation

En complément aux raisons qui ont poussé les municipalités à mettre fin à la privatisation, comme la réduction de leurs coûts ou un besoin de reprise de contrôle démocratique, la remunicipalisation offre de nouvelles opportunités au mouvement syndical. C'est une opportunité d'améliorer les conditions de travail. Une entreprise privée bénéficiant d'une concession à long terme, particulièrement dans le secteur de l'eau, tend également à externaliser certains aspects déterminants du savoir-faire technique. Convaincre les employeurs de garder le précieux savoir technique des travailleurs en interne, à titre d'investissement profitable sur le long terme pour tous les travailleurs, peut être utilisé comme moyen de pression dans le cadre d'une renégociation de contrat. L'objectif des travailleurs syndiqués devrait être d'améliorer les conditions dont jouissent tous les travailleurs d'une entreprise, d'obtenir une harmonisation des échelles de salaire et d'unir plutôt que de diviser les travailleurs.

Un opérateur remunicipalisé cherche à réaliser des économies d'échelle afin de pouvoir augmenter l'emploi et les salaires. Ces efforts de rationalisation peuvent permettre d'atteindre des objectifs sociaux plus larges dans la mesure où ils favorisent une discussion avec les travailleurs sur la meilleure manière d'organiser la compagnie. Dans la municipalité d'Almada au Portugal, par exemple, c'est l'échange avec les travailleurs qui a permis de mettre en avant l'enjeu de l'accès à l'eau comme droit humain fondamental. Ce qui a entraîné une amélioration des services internalisés, et la décision fut prise de ne sous-traiter des travaux qu'à des petites et moyennes entreprises locales⁹.

Amélioration de la gouvernance et participation des travailleurs au sein de l'entreprise publique

La remunicipalisation a amélioré la transparence de la gestion du service public dans les cas de Paris, Naples et Hamilton¹⁰. Les travailleurs repris par les nouveaux opérateurs publics en ont directement bénéficié, dans la mesure où ils ont été plus souvent étroitement associés à la gestion du service. La remunicipalisation n'est pas seulement un moment de renégociation des salaires et des avantages sociaux, mais aussi une opportunité de consultation avec les

employés sur la performance générale de l'entreprise publique. Les entreprises véritablement responsables d'un point de vue social doivent promouvoir le travail décent, le dialogue social et devraient accorder une importance toute particulière à la participation des travailleurs.

Les syndicats ont eux aussi tout à gagner à prendre mieux en compte les standards de responsabilité sociale des entreprises municipales. Une entreprise publique qui poursuit des objectifs d'ordre social, environnemental et citoyen tout en consultant ses travailleurs (et leurs représentants) peut constituer un modèle progressiste de gouvernance. En outre, travailler pour une entreprise qui accorde une importance particulière à des objectifs sociaux est plus gratifiant et motivant pour les travailleurs.

Les économies européennes souffrent de la crise économique actuelle et des politiques d'austérité qui leurs sont imposées. Il est crucial pour le mouvement syndical de pouvoir montrer qu'il est possible de faire une différence au niveau local en mettant à contribution les travailleurs. Medina Sidonia en constitue un bon exemple. La nouvelle compagnie multi-sectorielle a créé des emplois et amélioré les conditions de travail afin d'assurer une meilleure prestation du service. Elle a également choisi une politique de marchés publics durable, favorisant les petites et moyennes entreprises de la ville, pour maintenir l'emploi local¹¹. L'internalisation de services peut permettre de réaliser des économies si elle améliore l'efficacité de l'opérateur. Ce qui permet aussi d'augmenter le nombre d'employés, comme dans le cas de Medina Sidonia.

La remunicipalisation peut clairement apporter des améliorations majeures et devrait être largement soutenue par le mouvement syndical.



Christine Jakob s'occupe des administrations locales et régionales au sein de la Fédération syndicale européenne des services publics.



Pablo Sanchez est coordinateur des campagnes pour la Fédération syndicale européenne des services publics.

Notes

- 1 Voir l'étude de Hall, D., 2014, *Public and private sector efficiency. A briefing for EPSU by PSIRU*, septembre, Bruxelles, <http://www.epsu.org/IMG/pdf/efficiency.pdf>.
- 2 Voir les sections 4 et 6 sur les biens publics et l'égalité dans Hall, D., 2014, *Why we need public spending. Report for EPSU and PSI by PSIRU*, mai, Bruxelles, http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/wnwnps_en.pdf.
- 3 L'étude la plus complète à ce jour réalisée par une organisation de travailleurs est le fait du Syndicat canadien de la fonction publique, à propos de la privatisation et de la remunicipalisation à Hamilton : Loxely, S., 1999, *An analysis of a public-private sector-partnership: The Hamilton-Wentworth-Philips Utilities Management Corporation PPP*, Ottawa, CUPE, http://www.archives.gov.on.ca/en/e_records/walkerton/part2info/partieswithstanding/pdf/CUPEppp.pdf.
- 4 Lobina, E., Kishimoto, S. et Petitjean, O., 2014, *Là pour durer : la remunicipalisation de l'eau, un phénomène mondial en plein essor*, Paris/Londres/Amsterdam, PSIRU, TNI et Observatoire des multinationales, http://multinationales.org/IMG/pdf/beretostay-fr_0.pdf.
- 5 La remunicipalisation fait partie des sujets promus par la FSESP lors de son dernier Congrès (voir p. 53-54) : http://www.epsu.org/IMG/pdf/brochure_resolutions_EN.pdf.
- 6 Rothman, O., 2011, *Renaissance der Kommunalwirtschaft – Re-kommunalisierung interessant zur Steigerung von Einfluss und Einnahmen*, 27 juillet, Leipzig, Université de Leipzig, http://www.zv.uni-leipzig.de/service/presse/nachrichten.html?ifab_modus=detail&ifab_id=4191.
- 7 L'échelle de cette expérience est trop petite pour en tirer des leçons générales, mais l'équipe des salariés est passée de 17 à 20 personnes après la remunicipalisation.
- 8 *Financial Times*, 23 janvier 2012, « Savings from outsourcing doubted by state ».
- 9 Même s'il ne s'agit pas techniquement d'une entreprise remunicipalisée, cet exemple démontre comme l'éthique de service public bénéficie plus largement aux citoyens.
- 10 Voir le site Remunicipalisation Tracker pour plus de détails sur ce cas : <http://www.remunicipalisation.org>.
- 11 Medina Sidonia compte presque 12 000 habitants dont, en décembre 2014, 2223 personnes inscrites au chômage. Voir : <http://www.foro-ciudad.com/cadiz/medina-sidonia/mensaje-12415004.html>.

Chapitre 8

L'eau redevenue publique... et après ? Nouvelles manières d'évaluer la réussite

David A. McDonald

Félicitations ! Vous venez de remettre votre service de l'eau dans le giron public après des années de privatisation. Le combat a été rude, la transition difficile, mais votre nouvel opérateur public est désormais en ordre de marche.

Le parcours d'embûches n'est pas terminé, bien sûr. Mener à bien la remunicipalisation requiert une nouvelle manière d'envisager ce que signifie la « réussite » et comment le succès des services d'eau doit être mesuré et évalué.

Déconstruire les structures et la logique de la privatisation va prendre des années, peut-être des décennies. L'idéologie et les mécanismes du néolibéralisme ont pénétré si profondément les institutions étatiques que la restauration des services publics nécessitera davantage d'un changement de propriété : elle requerra aussi un effort délibéré pour repenser la manière même dont nous évaluons la performance de ces services.

La grande majorité des indicateurs de performance utilisés dans le secteur de l'eau à travers le monde sont basés sur des critères de performance financière, utilisés pour comparer les opérateurs de l'eau les uns avec les autres. Le « *benchmarking* » (analyse comparative), comme on appelle communément ces comparaisons entre entreprises, est désormais omniprésent, favorisant une forme homogénéisée d'évaluation de la performance, souvent imposée aux opérateurs de l'eau sans prise en compte du contexte social, politique et économique dans lequel ils opèrent.

Ceci ne veut pas dire que nous ne devrions pas comparer les opérateurs d'eau entre eux ni mesurer leur performance. Loin de là. Les opérateurs de l'eau

peuvent apprendre les uns des autres, et les usagers devraient disposer des informations nécessaires pour exiger les meilleurs résultats, sachant ce qui est possible ailleurs.

Le problème des systèmes actuels de benchmarking est la manière dont ils mettent étroitement l'accent sur l'évaluation de la performance financière, la nature extrêmement centralisée des prises de décision et l'absence d'indicateurs qui prennent spécifiquement en compte le caractère « public » d'un opérateur.

Pour que la remunicipalisation fasse véritablement ses preuves, nous avons besoin de nouvelles manières de penser le succès et comment il doit être mesuré et évalué. C'est peut-être en un sens l'aspect le plus difficile du processus de remunicipalisation. Même s'il n'existe pas de manière unique de mesurer la performance du secteur public de l'eau, toute alternative au système actuel de benchmarking doit commencer par une analyse critique des institutions et des idéologies qui informent ces systèmes.

L'objectif de ce chapitre est de revisiter brièvement l'histoire des systèmes de benchmarking, de mettre en lumière les principaux problèmes qu'ils posent, et d'ébaucher des alternatives possibles.

Les systèmes actuels de benchmarking

Le recours au benchmarking à des fins d'évaluation de performance est relativement récent dans le secteur de l'eau, mais constitue une pratique bien établie¹. La première initiative importante dans ce domaine fut la création de l'International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities (Réseau international d'analyse comparative pour les entreprises d'eau et d'assainissement) sous l'égide de la Banque mondiale en 1996, suivi par la formation de deux groupes de travail sur le benchmarking au sein de l'Association internationale de l'eau (International Water Association, IWA) à la fin des années 1990². L'Organisation internationale de normalisation (International Organization for Standardization, ISO) a publié un cadre d'analyse pour les services d'eau potable et d'assainissement en 2007, avec plus de 260 indicateurs de performance.

Il existe aujourd'hui des douzaines d'associations nationales de benchmarking et un nombre croissant de réseaux régionaux. Les opérateurs de l'eau européens se sont montrés particulièrement actifs dans ce domaine (avec par exemple l'European Benchmarking Cooperation et Aquabench), mais il existe peu d'associations nationales – et quasiment aucune association régionale – de benchmarking en Afrique, Asie ou Amérique latine³. Ces pays pratiquent bien l'évaluation de performance, mais les méthodes d'analyse sont largement importées (certains diraient imposées) par les institutions financières internationales et les bailleurs tels que la Banque mondiale et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)⁴.

En dépit de cette diversité, on constate un large consensus au sein des cercles dédiés au benchmarking quant à la question de savoir pourquoi il faut comparer la performance des opérateurs d'eau : la pratique est considérée comme un moyen d'accroître la transparence et l'imputabilité des opérateurs, de créer des opportunités de participation démocratique dans les prises de décisions, et de contribuer à l'émergence de « solutions mondiales consensuelles » pour la prestation du service de l'eau.

Il y a aussi un accord assez large sur ce qui doit être mesuré. Même si chaque système de benchmarking a ses caractéristiques spécifiques, la plupart s'inspirent pour une large part (sinon entièrement) des plus de 260 indicateurs identifiés par l'ISO et l'IWA. Le système de l'European Benchmarking Cooperation, par exemple, s'annonce comme « totalement aligné » sur les protocoles et indicateurs de l'IWA, utilisé comme « référentiels » de critères de performance « pour des raisons de normalisation »⁵.

Les critères mis en avant sont trop nombreux pour être listés ici dans leur intégralité. Ils incluent des indicateurs comme : le nombre de travailleurs de l'eau et de l'assainissement pour 1000 connexions au réseau ; la longueur des conduites de transmission et de distribution renouvelées ; le pourcentage d'eau non comptabilisée ; le nombre de plaintes pour des interruptions d'approvisionnement en eau ; le volume d'électricité utilisé ; la consommation d'eau per capita ; le nombre de pannes de canalisation ; le temps moyen nécessaire pour procéder à des réparations ; ou les variations de prix pour les différents types d'utilisateurs.

La collecte de ces données est encore une autre histoire. En raison de la quantité d'informations à rassembler, le benchmarking peut se révéler une tâche accablante pour les cadres et le personnel de terrain. Même les employés de l'eau les mieux formés et les mieux outillés du monde se plaignent de l'ampleur des efforts requis.

Encore plus redoutable est la question de savoir comment analyser et comparer les données une fois qu'elles sont collectées. Des débats extrêmement techniques sur les méthodologies statistiques peuvent faire du processus de benchmarking une mission quasi impossible pour certaines municipalités, et quand bien même elle serait menée à bien, ses résultats resteraient largement impénétrables au citoyen⁶. La poursuite de la sous-traitance de certains aspects du service peut compliquer la traçabilité des coûts, tandis que les différences d'âge entre infrastructures (et l'incertitude sur leur état réel) affectent significativement les évaluations statistiques. En d'autres termes, même s'il y a un large consensus sur le type de données de performance à collecter, et pourquoi, il y a néanmoins des différences considérables dans la manière dont ces données sont évaluées en pratique, avec à la clé des résultats et des interprétations très diverses selon les territoires.

Un autre problème est que la mesure de performance peut entraîner une simplification excessive d'enjeux complexes⁷. Par exemple, les indicateurs relatifs à la maintenance et au remplacement des réseaux peuvent rester focalisés sur les aspects techniques ou managériaux, et ignorer des questions politiques ou de gouvernance plus larges, comme l'égalité dans la couverture ou la protection de l'environnement. Les décisions internes peuvent se trouver faussées par l'attention exclusive portée aux cibles quantitatives, aux dépens des résultats qualitatifs, ce qui fait que le benchmarking devient une fin en soi, plutôt qu'un moyen d'améliorer les services de l'eau.

Critiques du benchmarking

Pour les promoteurs du benchmarking, aucun de ces défis n'est de nature à remettre en cause la pertinence d'un effort d'analyse comparative. La reconnaissance de ces problèmes n'a pas entraîné de modification des principes

sous-jacents de l'évaluation de performance et des critères utilisés à cet effet, ni atténué l'enthousiasme qu'ils inspirent.

Il existe, cependant, des critiques plus radicales du benchmarking. L'une de ces critiques souligne le caractère anti-démocratique des pratiques de benchmarking, conduites par des « experts », sans véritable effort pour intégrer les citoyens ou les travailleurs au processus d'évaluation. Bien loin d'amener plus de transparence, le benchmarking se fait généralement à huis clos, de sorte qu'il peut se trouver manipulé par des cadres ou des fonctionnaires qui souhaitent « produire la vérité » de manière totalement déconnectée de la réalité du terrain, potentiellement au prix de renforcer des formes inégalitaires de prestation du service, et contribuent à influencer la manière dont les gens perçoivent la planification du service et des investissements⁸.

À cet égard, le benchmarking peut devenir un instrument de contrôle consistant à construire du « sens commun » de manière technocratique, en favorisant fréquemment une conception commerciale du progrès et du succès et en marginalisant les formes alternatives de gouvernance et les autres systèmes de valeurs relatifs à l'eau⁹.

Une seconde critique adressée au benchmarking est qu'il est utilisé pour encourager une commercialisation du secteur de l'eau en donnant un avantage compétitif aux opérateurs privés dans la définition des règles. Les critiques soulignent que les organisations de benchmarking sont monopolisées par les représentants de grandes entreprises multinationales poursuivant leur propre intérêt, dans le but d'influencer les « standards internationaux » dans un grand nombre de domaines, depuis la durabilité environnementale jusqu'à la gouvernance d'entreprise¹⁰. L'ISO est particulièrement visée. Certains estiment que la majeure partie de ses comités de travail sont dominés par une poignée de pays du Nord et par les grandes multinationales, de sorte qu'elle ne serait au fond autre chose qu'un « régime privé d'entreprises »¹¹.

Dans la même veine, les systèmes actuels de benchmarking sont également critiqués parce qu'ils encouragent – voire requièrent – un comportement commercial de la part des opérateurs de l'eau. Utilisé dans le but de stimuler les pressions de marché, le benchmarking dans le secteur de l'eau « motive

fortement les opérateurs à être efficaces et innovants, en réduisant leurs coûts opérationnels et leurs dépenses », et favorisant la réussite de gestionnaires de l'eau poursuivant une approche commerciale¹². Le benchmarking peut même servir à paver la voie à la privatisation pure et simple, en forçant les opérateurs publics de l'eau à rendre leurs données financières accessibles aux entreprises privées, qui peuvent alors « reconnaître les opérateurs présentant un potentiel de génération de profits »¹³ et « identifier les marchés viables »¹⁴ pour une reprise par le secteur privé.

Une troisième critique fondamentale des systèmes actuels de benchmarking est que l'usage de critères de performance universels homogénéise l'eau et les gens qui l'utilisent, en ignorant les différences culturelles et politiques et en imposant des standards eurocentriques au reste du monde. Ces critiques estiment qu'en réalité il n'existe pas de vérités constantes et universelles : « le bien commun ne peut jamais être spécifié *a priori* (...) sous la forme d'une mesure statique de la qualité de la gouvernance »¹⁵, ce qui implique que l'établissement de standards universels pour la mesure de la performance est impossible aussi bien d'un point de vue pratique que philosophique. Il s'agit là, on le voit, d'une critique radicale. Au minimum, ces arguments suggèrent que nous devons « rester vigilants face à la tentation d'utiliser la 'science' de manière unilatérale et la réification qu'elle implique lorsqu'il s'agit de gérer la complexité de l'eau »¹⁶.

Un système de mesure alternatif ?

Où tout ceci nous mène-t-il en termes d'évaluation de la performance des opérateurs d'eau remunicipalisés ? Le benchmarking devrait-il être rejeté par principe comme une force technocratique, commerciale et homogénéisatrice ? À un certain niveau, oui. Les systèmes dominants de benchmarking sont si imprégnés de l'idéologie de marché et si structurellement technocratique qu'il peut devenir difficile de les réconcilier avec les objectifs d'un service de l'eau public, transparent et équitable.

Mais je suis également convaincu que nous ne pouvons pas abandonner entièrement l'effort de mesure du succès (ou de l'échec) des services d'eau. Tous

les systèmes de benchmarking – et tous les gens qui les mettent en œuvre – ne sont pas irréductiblement néolibéraux. L'effort d'identifier et comprendre les pertes d'eau, par exemple, peut correspondre à différents objectifs, et prendre différentes formes.

Et surtout, sans accord général sur certains critères de performance, comment formuler des revendications globales en matière d'amélioration de l'accès à l'eau, d'accessibilité financière du service ou de santé et sécurité au travail ? Comment partager nos expériences des « bonnes » (plutôt que des « meilleures ») pratiques et les utiliser pour améliorer l'équité des services d'eau ailleurs ? Et, plus inquiétant encore, si nous abandonnons tout à fait le benchmarking, ne laissons-nous pas simplement ce puissant instrument entre les mains de ceux qui (intentionnellement ou non) utilisent les indicateurs de performance pour commercialiser les services d'eau et passer sous silence les inégalités ?

Je ferais donc la proposition suivante, modeste et urgente à la fois : d'œuvrer à la construction de méthodes alternatives d'évaluation de la performance et de créer des « contre-récits » progressistes de réforme. Un modèle alternatif offrirait certains principes et critères standardisés de mesure – sans lesquels il serait impossible d'avoir une discussion substantielle d'un territoire à l'autre – mais serait bien plus souple que les systèmes actuels de benchmarking en encourageant les interprétations et la fixation de priorités locales, en dehors de la logique du marché.

Je plaiderais également pour que ce modèle alternatif garde certains des indicateurs de performance des systèmes actuels, comme ceux qui portent sur la qualité de l'eau, le temps de réponse aux pannes ou le nombre d'employés pour 1 000 connexions. Ces indicateurs ne sont pas seulement importants par eux-mêmes, mais offrent aussi un point d'entrée stratégique pour l'introduction de nouveaux systèmes de mesure modifiés, qui soulèveraient des questions plus profondes sur les différences de qualité de l'eau selon les niveaux de revenu des usagers, sur l'impact de l'incapacité de payer sur les niveaux d'eau non comptabilisée dans le réseau, ou encore sur la répartition de la main-d'œuvre entre les sexes, pour ne citer que quelques-uns des nouveaux indicateurs sociaux qui pourraient être utilisés.

Ces indicateurs alternatifs peuvent se baser sur le travail qui a déjà été fait en pratique, comme les « principes de performance » utilisés par plus d'une vingtaine d'opérateurs publics de l'eau au Brésil, qui incluent l'universalité, l'équité, la participation sociale ou encore l'accès¹⁷. Le Municipal Services Project a développé ces indicateurs pour élaborer des « critères normatifs » de performance, qui ont été appliqués à l'examen d'un grand nombre de services publics dans le monde¹⁸. Des facteurs qualitatifs comme l'éthique de service public et la solidarité entre services publics y ont été ajoutés.

Ces approches alternatives restent cependant relativement abstraites. Elles servent de référentiels généraux pour la recherche comparative sur les services publics, par opposition à des indicateurs sectoriels spécifiques basés sur des mesures qualitatives précises. Il reste beaucoup de travail pour transformer ces principes généraux en variables d'analyse concrète adaptées à la réalité quotidienne, qui puissent mettre au premier plan, de manière empirique, les questions d'équité et d'accès public.

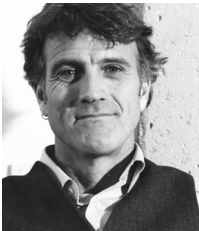
Il pourrait aussi être judicieux d'envisager un nombre bien plus réduit d'indicateurs que ceux utilisés par les systèmes actuels de benchmarking. Comme noté précédemment, les plus de 260 mesures qui composent ces systèmes sont difficiles (sinon impossibles) à gérer pour de nombreux opérateurs de l'eau, et impénétrables dans leur étendue et dans leur précision pour le citoyen moyen. Le défi est de trouver un équilibre entre la réalité complexe des réseaux d'eau et le besoin de simplification qui « aide à focaliser les esprits des gens »¹⁹. Il pourrait également être utile d'imaginer des manières de donner à voir le benchmarking de manière graphique, comme avec les « diagrammes en toile d'araignée » utilisés par City Blueprints for Water pour simplifier et rendre plus facile à appréhender son système de benchmarking²⁰. D'autres formes de représentation visuelles seraient tout aussi efficaces.

Rien de ceci ne sera facile. Décider du nombre total d'indicateurs de performance et de la bonne manière de comparer et de prioriser ces indicateurs sera compliqué. Il sera également difficile de convaincre les gestionnaires et les décideurs de l'intérêt d'un modèle alternatif de benchmarking s'ils ne voient pas (ou ne veulent pas voir) les problèmes que posent les systèmes actuels, sans

parler du temps et des ressources nécessaires pour la transition analytique et organisationnelle d'un modèle à l'autre.

Et pourtant, le moment ne saurait être mieux choisi. Plusieurs dizaines de services d'eau ont été remunicipalisés au cours des 15 dernières années, et des dizaines d'autres (sinon des centaines) envisagent de faire de même au cours de la décennie à venir²¹, ce qui démontre que la volonté politique de réfléchir à ce que signifie offrir un « service public » est plus forte que jamais. Ces entités nouvellement remunicipalisées sont bien placées pour reconnaître le besoin de changer la manière dont on évalue la performance des services, et elles ont le mandat nécessaire pour initier un tel changement. Le phénomène de la remunicipalisation constitue une opportunité exceptionnelle de construire collectivement un autre avenir en matière de mesure de la performance.

Les félicitations restent à l'ordre du jour, mais la lutte pour le changement de long terme ne fait que commencer.



David A. McDonald est Professeur d'études du développement global à la Queen's University, Canada, et co-directeur du Municipal Services Project.

Notes

- 1 Pidd, M., 2012, *Measuring the performance of public services: Principles and practice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 2 Cabrera, E., Dane, P., Haskins, S. et Theuretzbacher-Fritz, H., 2011, *Benchmarking water services: Guiding water utilities to excellence*, Londres, IWA Publishing.
- 3 Berg, S., 2013, *Best practices in regulating state-owned and municipal water utilities*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, mai, Nations Unies, Santiago ; Berg, S. et Corton, M. L., 2007, « Water utility benchmarking for managerial and policy decisions: Lessons from developing countries », dans *International Water Association Conference on Performance Assessment of Urban Infrastructure Services*.
- 4 Voir Water and Sanitation Programme, 2010, *The state of African utilities: Performance assessment and benchmarking report*, Washington, Water and Sanitation Programme. <http://african-utilities-benchmarking.appspot.com/>.
- 5 European Benchmarking Cooperation, 2014, *Methodology Part II: Reference guide. Version 5.1*, 27 mai, Mimeo, p. 5.
- 6 Abbott, M. et Cohen, B., 2009, « Productivity and efficiency in the water industry », *Utilities Policy* 17(3-4), p. 233-44 ; Parsons, L. J., 2002, « Using stochastic frontier analysis for performance measurement and benchmarking », dans T. B. Fomby, R. Carter Hill, I. Jeliaskov, J. C. Escanciano et E. Hillebrand (dir.), *Book Series: Advances in Econometrics (Vol. 16)*, Bingley, Emerald Group Publishing Limited, p. 317-350.
- 7 Bogetoft, P., 2013, *Performance benchmarking: Measuring and managing performance*, New York, Springer.
- 8 Boelens, R. et Vos, J., 2012, « The danger of naturalizing water policy concepts: Water productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade », *Agricultural Water Management*, 108, p. 16-26 [p. 18].
- 9 Bowerman, M. et Francis, G., 2001, « Benchmarking as a tool for modernization of local government », *Financial Accountability and Management* 17(4), p. 321-29.
- 10 Nadvi, K. et Waltring, F., 2004, « Making sense of global standards », dans H. Schmitz (dir.), *Local enterprises in the global economy: Issues of governance and upgrading*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 53-95 ; Prakash, A. et Potoski, M., 2006, « Racing to the bottom? Trade, environmental governance, and ISO 14001 », *American Journal of Political Science*, 50(2), p. 350-364.
- 11 Haufler, V., 2000, *Negotiating international standards for environmental management systems: The ISO 14000 standards*, New York, UN Vision Project on Global Public Policy Networks, p. 6.
- 12 Marques, R.C. et Simões, P.T.F., 2010, *Regulation of water and wastewater services: An international comparison*, Londres, IWA Publishing, p. 15.
- 13 Voir le site d'IBNET : http://www.ib-net.org/en/texts.php?folder_id=78.

- 14 Van den Berg, C. et Danilenko, A., 2011, *The IBNET water supply and sanitation performance blue book: The International Benchmarking Network of Water and Sanitation Utilities Databook*, Washington, World Bank Publications, p. 4.
- 15 Dahl, A. et Soss, J., 2012, *Neoliberalism for the common good? Public value governance and the downsizing of democracy. Background Paper*, juin, Minneapolis, Centre for Integrative Leadership, p. 31.
- 16 Zwartveen, M.Z. et Boelens, R., 2014, « Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action », *Water International*, 39(2), p. 143-158 [p. 151-2].
- 17 ASSAMAE, 2007, *Successful experiences in municipal public water and sanitation services from Brazil*, Amsterdam, Transnational Institute.
- 18 McDonald, D. A., 2014, *Rethinking corporatization and public services in the Global South*, Londres, Zed Books ; McDonald, D. A. et Ruiters, G., 2012, *Alternatives to privatization: Public options for essential services in the global South*, New York, Routledge.
- 19 Pidd, 2012, *op.cit.*, p.75-6.
- 20 van Leeuwen, C.J., Frijns, J., van Wezel, A. et van de Ven, F.H., 2012, « City blueprints: 24 indicators to assess the sustainability of the urban water cycle », *Water resources management*, 26(8), p. 2177-2197 [p. 2180].
- 21 Lobina, E., Kishimoto, S. et Petitjean, O., 2014, *Là pour durer : la remunicipalisation de l'eau, un phénomène mondial en plein essor*, Paris/Londres/Amsterdam, PSIRU, TNI et Observatoire des multinationales, http://multinationales.org/IMG/pdf/beretostay-fr_0.pdf.

Chapitre 9

Accords de commerce et protection des investisseurs : une menace pour l'eau publique dans le monde

Satoko Kishimoto

Les mécanismes de règlement de différends entre un investisseur et un État (*investor-state dispute settlement* ou ISDS) apparaissent de plus en plus comme une menace majeure pour la gestion publique de l'eau. C'est particulièrement vrai en cas de remunicipalisation, lorsqu'une municipalité décide de reprendre le contrôle de son eau après une expérience décevante de privatisation. Ces mécanismes ISDS sont d'ores et déjà inclus dans de nombreux traités bilatéraux d'investissement, et utilisés par les multinationales de l'eau pour réclamer des sommes exorbitantes, tirées des deniers publics, à titre de compensation pour des contrats annulés. La simple menace d'une procédure de type ISDS devant un tribunal arbitral opaque et biaisé peut suffire à convaincre une collectivité locale de persister dans la gestion privée malgré sa piètre performance.

Les nouveaux traités de commerce et d'investissement en cours de négociation comme le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* ou TTIP) ou le Partenariat transpacifique (*Trans-Pacific Partnership* ou TPP) pourraient considérablement renforcer les mécanismes ISDS, avec pour conséquence de faire pencher encore davantage les rapports de force en faveur des entreprises privées, et de dépouiller les autorités publiques de leur capacité de contrôle politique sur des services publics essentiels. De manière non moins inquiétante, le projet d'Accord général sur le commerce des services (*Trade in Services Agreement* ou TiSA) pourrait rendre la libéralisation et la privatisation de l'eau tout bonnement irréversible.

Remunicipalisation : une tendance mondiale

La remunicipalisation du service de l'eau et d'autres services publics est un phénomène hautement significatif dans la mesure où elle démontre que les décisions passées de privatiser sont toujours réversibles. En date de mars 2015, plus de 235 villes et collectivités de 37 pays avaient repris le contrôle de leur service de l'eau au cours des 15 années précédentes¹.

Les remunicipalisations sont en augmentation constante. Les raisons pour lesquelles les villes décident de remunicipaliser leur service de l'eau sont similaires dans le monde entier : détérioration de la qualité du service, sous-investissement, conflits sur les coûts d'opérations et les augmentations de prix, factures d'eau en hausse, difficultés à surveiller les opérateurs privés, ou opacité financière.

Encadré 1 Que sont les mécanismes ISDS ?

Les mécanismes ISDS donnent aux investisseurs étrangers la possibilité de poursuivre directement des pays devant des tribunaux internationaux privés pour obtenir une compensation au cas où des politiques publiques dans le domaine sanitaire, environnemental, financier ou autre porteraient atteinte à ce qu'ils considèrent comme leurs « droits ». Ces mécanismes d'arbitrage désignent généralement comme juges des instances telles que le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) de la Banque mondiale ou d'autres tribunaux comme la Chambre internationale de commerce. Ces différends entre États et investisseurs sont tranchés non par des juges indépendants, mais par des arbitres privés sélectionnés par les parties en conflit. Leur partialité en faveur des investisseurs est démontrée : 42 % des différends passés² ont été tranchés en faveur des États contre 31 % en faveur des investisseurs, mais les 27 % restant ont été réglés à l'amiable, avec généralement à la clé le versement de compensations importantes par les gouvernements³. On retrouve ce type de mécanisme de protection des investisseurs dans plus de 3000 traités d'investissement bilatéraux ou internationaux en vigueur dans le monde.

De manière générale, si les municipalités décident de revenir à la gestion publique, c'est parce qu'elles jugent la privatisation insoutenable, aussi bien socialement que financièrement. Comment assurer au mieux les services publics essentiels est une question fondamentale pour les citoyens, et les élus doivent y répondre en tenant compte des besoins de leurs délégataires. Quasiment tous les exemples de remunicipalisation font suite à la décision de conseils municipaux (nouvellement) élus de revenir sur la privatisation. Dans certains cas, les habitants ont eu recours à la démocratie directe pour se faire entendre de leurs élus, par exemple à travers l'organisation de référendums populaires⁴. Lorsque des prestataires privés ne tiennent pas leurs promesses, les élus peuvent décider de revenir sur un contrat de gestion sur la base de considérations pragmatiques et en vue de répondre aux attentes de leurs concitoyens de la manière la plus économique. La possibilité de s'adapter à de nouvelles informations sur la qualité du service rendu ou sur l'évolution de l'opinion publique constitue une prérogative démocratique fondamentale.

Ce chapitre se penche sur plusieurs exemples de remunicipalisation où des autorités nationales ou locales ont été poursuivies par des multinationales de l'eau, que cela soit au moyen de stratégies judiciaires traditionnelles ou, de manière de plus en plus fréquente, en invoquant les mécanismes de protection des investisseurs inclus dans les traités bilatéraux d'investissement. Il examine comment ces poursuites ont affecté les options politiques offertes aux autorités publiques, et explique pourquoi la signature de traités de commerce et d'investissement tels que le TTIP, le TPP ou le TiSA contribuerait à entraver encore davantage la tendance légitime à la remunicipalisation des services d'eau.

Des entreprises déjà bien protégées contre la remunicipalisation

Au cours des 15 dernières années, une bonne partie des municipalités qui ont décidé de par le monde de mettre fin à leurs contrats de privatisation de l'eau ont eu à en subir les conséquences financières. Le versement de frais d'annulation ou de compensations aux entreprises privées de l'eau est extrêmement fréquent. Les multinationales sont généralement bien protégées par le droit commercial

national en cas de résiliation, y compris jusqu'à être compensées des profits attendus jusqu'à la conclusion normale du contrat. Le contrat de privatisation de l'eau de Jakarta (analysé ailleurs dans ce livre), par exemple, stipule qu'en cas d'annulation du fait de la municipalité ou du prestataire privé, y compris en cas de faillite, la municipalité aura à verser une compensation considérable à l'entreprise.

Castres, une ville du sud de la France, est un autre exemple emblématique. La municipalité a mis fin à son contrat avec Suez en 2004 après une procédure judiciaire de sept ans initiée par un petit groupe de citoyens. En 1997, ces derniers saisirent le Tribunal administratif de Toulouse, qui jugea que le prix de l'eau était trop élevé. En outre, le contrat fut lui-même jugé illégal, parce que l'ancien maire l'avait signé sans consulter le conseil municipal, comme c'était son obligation légale. Néanmoins l'entreprise, affectée par l'annulation unilatérale de son contrat qui s'en suivit, revint devant les tribunaux en 2003 pour réclamer le remboursement de ses investissements (66 millions d'euros) et des dommages et intérêts (58,8 millions d'euros). Le tribunal décida que la ville de Castres devrait verser 30 millions d'euros à Suez pour la compenser de ses investissements⁵.

Partout dans le monde, de manière similaire, les entreprises ont généralement le dessus dans ce type de litige. Les compensations fixées au titre des investissements réalisés tendent à ignorer les profits passés réalisés par les prestataires grâce aux contrats privés. Le droit des affaires, appliqué à des contrats de ce type, ne permet pas de tenir compte de problèmes liés à la qualité du service rendu.

Pourtant, à l'origine des décisions de remunicipalisation de l'eau, il y a souvent de sérieuses violations des standards de service public par les entreprises privées. De nombreux exemples, de Buenos Aires à Jakarta, illustrent la quantité énorme de temps et de ressources nécessaires aux autorités publiques pour démontrer juridiquement, en cas de litige ou de conflit, le non respect de leurs obligations contractuelles par les opérateurs privés⁶.

Les municipalités se retrouvent confrontées à des difficultés encore plus sévères lorsque le niveau de protection des investisseurs a encore été renforcé à travers la signature de traités bilatéraux d'investissement. En d'autres termes, les entreprises privées bénéficient dès lors d'un nouveau moyen de maximiser leurs gains en cas de perte d'un contrat.

ISDS : une menace croissante pour l'eau publique

Dans les années 1990, l'Argentine a privatisé la plupart de ses services publics en application du programme politique néolibéral de ses dirigeants. Au cours de la même période, l'Argentine a signé pas moins de 50 traités bilatéraux d'investissement – accords dont les clauses de protection des investisseurs viendraient à jouer un rôle tristement célèbre suite aux renationalisations intervenues entre-temps. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, 18 contrats de concessions furent signés. Neuf d'entre eux furent annulés entre 1997 et 2008⁷. Tous ces cas furent marqués par des tensions et des conflits avec les autorités publiques autour du prix de l'eau, de la qualité du service et du niveau d'investissement. Six donnèrent lieu à une procédure devant le CIRDI. Avec 55 cas identifiés, l'Argentine est le pays du monde le plus poursuivi dans le cadre de traités internationaux d'investissement. Pour remettre ces procédures en contexte, il faut rappeler que les deux tiers d'entre elles sont liées aux mesures d'urgence prises par le gouvernement argentin suite à la crise économique qui a frappé le pays en 2001-2002. Il a fait adopter en 2002 une loi d'urgence abandonnant la parité entre peso et dollar et dévaluant la monnaie nationale afin d'aider l'économie à sortir de la crise. Il a aussi fait défaut de paiement sur sa dette et gelé les tarifs des services publics, pour s'assurer qu'ils resteraient abordables pour les citoyens.

À titre d'exemple, l'entreprise française Saur International a initié une procédure contre l'Argentine en 2004 concernant sa concession pour l'eau et l'assainissement dans la province de Mendoza, déclarant avoir été expropriée sans compensation. La Saur invoqua la norme du traitement juste et équitable dans le cadre du traité bilatéral d'investissement entre la France et l'Argentine. Le tribunal du CIRDI condamna l'Argentine à compenser la Saur en juin 2012⁸.

Autre exemple, la province de Buenos Aires avait en 1999 accordé une concession de 30 ans à Azurix, filiale de l'entreprise américaine Enron. Concession qui se retrouva rapidement sous le feu des critiques en raison de hausses de prix, de problèmes de qualité de l'eau et de délais dans les investissements prévus sur les réseaux. Durant le processus de renégociation qui s'ensuivit, Azurix finit par se retirer unilatéralement du contrat de concession sans respecter les engagements pris lors de la faillite de sa société mère Enron. Ce qui n'empêcha pas Azurix de

saisir le CIRDI, accusant les autorités publiques de l'Argentine et de la province de Buenos Aires d'avoir délibérément retardé leur autorisation d'augmentation du prix de l'eau, violant le traité bilatéral d'investissement entre l'Argentine et les États-Unis. Le CIRDI jugea en 2006 que le gouvernement argentin devait verser 165 millions de dollars US, intérêts compris, à Azurix et couvrir les frais de la procédure⁹.

Dans le même temps, mécontente de la qualité du service et pressée par une vigoureuse campagne publique, la province de Santa Fe avait mis fin à son contrat avec l'entreprise Aguas Provinciales de Santa Fe, dont les actionnaires majoritaires étaient Suez (France) et Agbar (Espagne). Aguas Provinciales de Santa Fe avait déjà engagé une procédure devant le CIRDI pour obtenir 243,8 millions de dollars US du gouvernement argentin. L'entreprise fit valoir que l'interdiction d'augmenter les tarifs des services publics suite à l'abolition de la parité peso-dollar équivalait à un changement de conditions commerciales. Son argument était que cette mesure gouvernementale avait déstabilisé la concession et s'apparentait de fait à une expropriation, en violation de la clause de traitement juste et équitable inscrite dans les traités bilatéraux d'investissement signés par l'Argentine avec la France et avec l'Espagne. Le CIRDI accepta ces arguments en 2006¹⁰. Aguas Argentinas SA, la filiale de Suez qui opérait dans la ville de Buenos Aires, initia une procédure quasi identique devant le CIRDI¹¹ juste avant l'annulation de sa concession par le gouvernement en 2006.

L'utilisation par les multinationales des mécanismes ISDS inclus dans les traités d'investissement pour obtenir des compensations financières a augmenté au cours des dernières années. Le Mexique, par exemple, a reçu notification de quatre procédures initiées par des investisseurs en 2013¹². L'une d'elles émanait de l'entreprise française de traitement de l'eau Degremont (une autre filiale de Suez), notifiant le Mexique d'une procédure potentielle devant le CIRDI en vertu du traité bilatéral d'investissement entre la France et le Mexique. Le litige porte sur un investissement dans une entreprise locale appelée Tapsa, laquelle opérait quatre usines de traitement de l'eau dans la ville de Puebla, jusqu'à ce que son contrat soit annulé en 2012 parce que la qualité de l'eau ne respectait plus les standards officiels. Degremont estimait que cette annulation et l'occupation de ses usines par des fonctionnaires constituaient une expropriation indirecte et

un exercice de pouvoir arbitraire. La compensation demandée par l'entreprise n'est pas connue.

En réalité, un pays peut même se retrouver l'objet de poursuites en raison d'un simple désaccord sur des augmentations de tarif, avant même qu'une remunicipalisation ne soit envisagée. En octobre 2014, l'entreprise estonienne Tallinna Vesi et sa société mère United Utilities Tallinn initièrent des poursuites contre le gouvernement national en invoquant un traité bilatéral d'investissement. United Utilities est une entreprise britannique enregistrée aux Pays-Bas, ce qui lui a permis d'invoquer le traité d'investissement signé entre l'Estonie et les Pays-Bas. L'entreprise allègue une violation par l'Estonie de la norme de traitement juste et équitable, parce que le gouvernement a refusé la demande de hausse de tarifs de Tallinna Vesi sur la base d'une nouvelle loi, adoptée en 2010, qui permet à l'autorité estonienne de la concurrence de limiter les profits réalisés par les opérateurs de services publics à un niveau jugé « raisonnable ». Tallinna Vesi et United Utilities demandent une compensation de plus de 90 millions d'euros, au titre des profits potentiels non réalisés jusqu'à la fin officielle du contrat, en 2020¹³.

Effet dissuasif

La menace d'une procédure en arbitrage suffit parfois à empêcher des gouvernements d'adopter des lois ou de prendre de nouvelles mesures politiques visant à protéger l'intérêt public. Le cas de la capitale bulgare, Sofia, constitue un bon exemple. Après que la municipalité ait signé en 2000 un contrat de privatisation avec Sofiyska Voda, une filiale de Veolia, les habitants de la ville ont été victimes d'augmentations illégales du prix de l'eau et d'une pénurie d'investissements. Des clauses additionnelles furent secrètement ajoutées au contrat en 2008, dont l'une permet à l'entreprise de poursuivre la Bulgarie devant le Centre international d'arbitrage de Vienne. En 2011, sur requête de l'opérateur privé, la ville coupa l'eau à 1000 foyers et en poursuivit 5000 autres pour non-paiement de leur facture d'eau. Quand bien même ces mesures représentaient une violation flagrante du droit humain à l'eau, la municipalité déclara avoir les mains liées du fait de la menace de poursuite du concessionnaire. Les citoyens, aidés de quelques élus, avaient collecté suffisamment de signatures pour organiser un référendum

sur la remunicipalisation du service de l'eau, mais la ville refusa qu'il ait lieu, arguant à nouveau la menace de poursuites en arbitrage international de la part de l'opérateur privé¹⁴.

Cet effet dissuasif des menaces judiciaires se retrouve ailleurs. La ville française de Montbéliard avait annoncé en 2010 son intention de remunicipaliser son eau, gérée par Veolia depuis 1992. Cette option fut confirmée par un vote officiel du conseil municipal en 2013, et la remunicipalisation devait prendre effet en 2015, sept ans avant la fin prévue du contrat. Mais Veolia contesta la décision devant un tribunal français, réclamant 95 millions d'euros pour violation de son contrat¹⁵. En 2014, la ville céda à la menace et revint sur la décision de remunicipaliser.

Ces exemples montrent que les entreprises privées savent utiliser à leur profit les pouvoirs qui leur sont concédés, lesquels finissent par peser sur les politiques publiques. D'innombrables exemples, dans le monde entier, montrent que les investisseurs parviennent souvent à faire échouer l'adoption de nouvelles politiques ou de nouvelles régulations destinées à protéger la santé publique ou l'environnement. Si la menace d'une procédure judiciaire traditionnelle est déjà à elle seule une arme de dissuasion efficace, les mécanismes ISDS sont encore plus redoutables dans la mesure où ils tendent à augmenter encore les coûts potentiels d'une décision politique et à déboucher sur des compensations encore plus élevées¹⁶. Il est évident que les multinationales de l'eau n'hésiteront pas à user de cette nouvelle arme contre des gouvernements ou des collectivités en cas de remunicipalisation.

La remunicipalisation n'a rien d'aisé. Elle requiert de surmonter toute une série de difficultés techniques en plus des obstacles juridiques discutés dans cet article. Les autorités publiques sont souvent contraintes de racheter les participations de l'opérateur privé ou de déboursier des sommes importantes à titre de compensation¹⁷. L'essor des mécanismes ISDS dans le cadre juridique global relatif à l'investissement a clairement pour conséquence de rendre la remunicipalisation encore plus difficile. Pourtant, les décisions sur la meilleure manière d'assurer un service essentiel comme le service public de l'eau devraient être prises dans le cadre de procédures démocratiques, et non pas guidées par les intérêts des investisseurs internationaux.

Encadré 2 *Le TTIP*

Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* ou TTIP) est un projet d'accord de commerce et d'investissement en cours de négociation entre les États-Unis et l'Union européenne depuis l'été 2013. Les deux parties souhaitent l'inclusion de mécanismes ISDS. Le processus fait l'objet de vives critiques, en raison notamment du voile de secret qui l'entoure, du caractère extrêmement large de l'accord projeté et de certaines clauses controversées comme celles relatives à l'ISDS. Selon la Commission européenne, l'accord inclura des exceptions sectorielles pour les services publics (éducation publique, services sociaux et sanitaires, et eau)¹⁸. Reste à voir si ce sera bien le cas. En outre, exempter le secteur de l'eau du champ de la libéralisation commerciale prévue par le TTIP ne constitue pas une garantie assurée contre le lancement de procédures ISDS par les multinationales de l'eau. Si ces mécanismes de protection des investisseurs sont intégrés à l'accord, les entreprises pourront les utiliser pour « protéger leurs investissements » y compris dans le secteur de l'eau, en passant outre l'exemption dans les faits. Dans les pays où le secteur de l'eau est déjà partiellement libéralisé, le TTIP créerait des obstacles sérieux à la remunicipalisation.

Encadré 3 *Le TPP*

Le Partenariat transpacifique (*Trans-Pacific Partnership* ou TPP) est un autre projet de traité de commerce et d'investissement. En 2014, 12 pays participaient aux négociations : l'Australie, Brunei, le Canada, le Chili, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour, les États-Unis et le Vietnam. Même si le texte en négociation est secret, on sait qu'il inclut notamment les services transfrontaliers et les marchés publics. Le point de départ des négociations concernant les marchés publics, par exemple, semble basé sur des accords similaires passés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, qui excluent les services d'eau. On observe néanmoins une tendance à étendre et approfondir le champ de la libéralisation, de sorte qu'il reste difficile de savoir comment les services d'eau seront abordés dans le TPP.

Nouveaux traités de commerce et d'investissement

Intégrer des clauses de protection des investisseurs dans des traités comme le TTIP, le TPP ou le CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, un accord en cours de finalisation entre l'Union européenne et le Canada) contribuerait à accroître considérablement le recours aux mécanismes ISDS dans le monde. En cas de remunicipalisation ou de renationalisation, les opérateurs privés pourront, en tant qu'investisseurs étrangers, alléguer une violation de leurs droits par expropriation ou exercice arbitraire du pouvoir d'État (comme dans *Degrémont vs Mexique* ou *Azurix vs Argentine*), ou bien du fait d'une dévaluation de la monnaie locale (comme dans *Aguas Provinciales de Santa Fe vs Argentine*).

Les militants de la société civile qui s'opposent à l'octroi de droits et d'une protection excessive aux investisseurs considèrent le concept de « traitement juste et équitable » comme potentiellement le plus dangereux pour les contribuables et pour les régulateurs. C'est le principe le plus mis en avant dans les procédures où les investisseurs ont finalement obtenu gain de cause. En protégeant les « attentes légitimes » des investisseurs, ce principe crée un « droit » à un environnement juridique stable pour les investisseurs, empêchant les gouvernements de modifier des lois ou des réglementations, même lorsque ces modifications sont le résultat d'un changement de circonstances ou d'un processus démocratique¹⁹. Si l'opposition publique aux traités de commerce et d'investissement en cours de négociation ne cesse de gagner de l'ampleur, c'est parce qu'ils auraient pour résultat de renforcer considérablement ce type de protection des investisseurs dans une grande partie du monde.

Le TiSA et les services publics

Même si le TiSA a attiré peu d'attention à ce jour par comparaison avec le TTIP, le TPP ou le CETA, c'est peut-être bien pourtant ce projet qui pourrait avoir l'impact le plus important sur les services publics, en restreignant les marges de manœuvre politiques des municipalités. On est en droit de se demander en quoi le TiSA a lieu d'être dans la mesure où il existe déjà un Accord général sur le commerce des services dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Le TiSA est une tentative d'aller plus loin et d'accélérer le processus au sein d'un groupe d'États politiquement proches les uns des autres et désireux d'étendre la libéralisation des services hors du cadre de l'Organisation mondiale du commerce. L'industrie internationale des services appuie ouvertement et agressivement ces projets.

Comment le TiSA affecterait-il les services publics ? En théorie, l'Accord général sur le commerce des services et le TiSA excluent tous deux de leur champ les services « fournis dans le cadre de l'exercice de l'autorité gouvernementale ». Le TiSA donne cependant une définition extrêmement restrictive des services publics : « tout service qui n'est ni fourni sur une base commerciale ni en concurrence avec un ou plusieurs prestataires de services ». En pratique, des services tels que les soins de santé, les services sociaux, l'éducation, la gestion des déchets, l'eau et l'assainissement ou encore les services postaux sont fournis à la population dans le cadre d'un système bien plus complexe et mixte que le modèle suggéré par cette définition, étant financés complètement ou en partie par les gouvernements et régulés de manière plus ou moins stricte. Une définition aussi étroite n'assure pas véritablement une protection efficace pour les services publics²⁰.

De manière encore plus inquiétante, le TiSA pourrait contribuer dans les faits à priver les collectivités locales de toute marge de manœuvre politique en matière de gestion et de supervision des services publics. Il prévoit en effet une clause de « statu quo » visant à verrouiller pour l'avenir prévisible le degré existant de libéralisation d'un service, et donc à interdire effectivement d'abandonner la gestion commerciale d'un service pour revenir à une gestion publique, à moins que des exemptions explicites aient été prévues. Autrement dit, dès lors qu'une ville ou un État aura libéralisé la prestation d'un service et/ou introduit un mix public-privé, ce niveau de libéralisation devra rester figé, et aucun gouvernement futur n'aura jamais le droit de revenir sur cette décision.

Prenons l'exemple du Service national de santé du Royaume-Uni (*National Health Service* ou NHS), qui relève du secteur public. Une loi adoptée en 2012 par le gouvernement conservateur a ouvert la porte à des prestataires privés. Depuis l'entrée en vigueur de cette législation, 70 % des nouveaux marchés publics relatifs à des services de santé ont été octroyés au secteur privé²¹. Le mouvement d'opposition au TiSA (et au TTIP) en plein essor au Royaume-Uni a pour principal cri de ralliement la sauvegarde du NHS contre une forme encore plus poussée de privatisation. De fait, si le gouvernement britannique décidait, après avoir apposé sa signature à l'accord, de changer de politique en matière de santé et de faire revenir le NHS à un modèle 100 % public, la clause de *statu quo* du TiSA l'en empêcherait probablement.

Au Royaume-Uni, les services publics de l'eau, du transport ferroviaire et de l'énergie ont été privatisés dans les années 1980 et 1990. Après des décennies de gestion privée, les sondages d'opinion montrent que la majorité des personnes interrogées souhaitent une propriété publique de ces services (71 % pour l'eau, 68 % pour l'énergie, 66 % pour le rail)²². La clause de *statu quo* du TiSA permettrait aux investisseurs privés de rendre cette perspective tout simplement impossible, sans même avoir à traîner les gouvernements devant un tribunal arbitral (à moins qu'il ne pensent pouvoir obtenir en plus une compensation financière significative). Cette clause empêche donc *a priori* toute remunicipalisation et toute renationalisation, à moins que les secteurs concernés n'en aient été explicitement exclus dans le texte de l'accord.

Encadré 4 *Le TiSA*

Les négociations sur l'Accord général sur le commerce des services (*Trade in Services Agreement* ou TiSA) ont été lancées à la fin de l'année 2012 avec pour objectif de libéraliser le commerce mondial des services et d'améliorer les règles en vigueur dans le domaine des octrois de licence (*licensing*), des services financiers, de l'e-commerce, du transport maritime et des professionnels appelés à s'expatrier temporairement en vue de la prestation de services. L'Union européenne et les États-Unis sont les principaux promoteurs de ce projet d'accord. Les 16 parties prenantes initiales ont vu leurs rangs s'élargir progressivement jusqu'à atteindre le nombre de 23. Comme l'Union européenne compte 28 États, cela fait 50 pays représentés à la table des négociations. L'opacité qui entoure celle-ci a été fortement critiquée après que WikiLeaks eut divulgué une partie du texte en discussion en juin 2014. L'Internationale des services publics (ISP), une fédération syndicale internationale, estime que le TiSA rendra la tâche plus aisée aux multinationales qui voudraient s'accaparer des services publics essentiels tels que la santé ou l'éducation. L'ISP prévient aussi que le TiSA limitera les droits des gouvernements à mettre en œuvre des standards plus stricts de service dans l'intérêt du public. Il ne semble pas que les mécanismes ISDS aient été inclus dans la négociation à ce jour, mais ce traité pourrait avoir des effets tout aussi dévastateurs sur la possibilité même de la remunicipalisation.

Démocratie à vendre

Le TTIP, le TTP, le CETA et le TiSA sont l'objet de dénonciations de plus en plus vigoureuses en Europe et ailleurs. En octobre 2014, plus de 400 manifestations publiques ont été organisées dans 20 pays européens pour rejeter les accords commerciaux secrets en cours de négociation au niveau de l'UE²³. En décembre 2014, après seulement deux mois, une Initiative citoyenne européenne appelant l'UE à cesser toute négociation sur le TTIP et à ne pas ratifier le CETA avait récolté le million de signatures nécessaires²⁴. Au cœur de ces critiques, les mécanismes ISDS intégrés au CETA et probablement inclus dans le TTIP.

La Commission européenne a organisé une consultation publique sur l'ISDS durant l'été 2014. Près de 150 000 personnes issues de diverses institutions y ont participé – le nombre de réponses le plus important jamais enregistré lors d'une consultation européenne, démontrant le degré de mobilisation de l'opinion publique sur le sujet. Parmi les réponses, celle de l'association européenne des opérateurs publics de l'eau Aqua Publica Europea, qui estime que « le recours à l'ISDS n'améliorera en aucune façon les flux d'investissement entre les États-Unis et l'Union européenne, pourrait créer des conditions discriminatoires pour les firmes locales et, surtout, peut mener à une restriction du droit des États à décider de l'organisation de la prestation des services publics »²⁵. La Commission européenne a toutefois clairement signifié qu'elle n'entendait pas exclure les mécanismes ISDS de la négociation sur le TTIP.

L'opacité de ces négociations suscite l'inquiétude croissante des parlementaires et des élus locaux. Trois associations nationales représentant les municipalités allemandes ont dénoncé conjointement les risques du CETA, du TTIP et du TiSA pour les services publics²⁶. Elles estiment que les services publics devraient être exclus de ces accords et que la remunicipalisation de ces services ne doit pas être entravée. Herta Däubler-Gmelin, professeure de droit et ancienne ministre allemande de la Justice, a vivement mis en relief le manque de légitimité de ces négociations et la menace que ces accords représentent pour les principes de la démocratie²⁷, dans la mesure où ils nécessiteront de changer les lois au niveau national.

Au moins, le CETA exclut désormais, grâce à la pression exercée par le public, certains services comme l'eau potable. Mais si les services d'eau venaient à être inclus dans le TiSA, les conséquences seraient encore plus dramatiques que ce qui avait été dénoncé à propos du CETA.

Encadré 5 *Le CETA*

L'Accord économique et commercial global (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* ou CETA) est un accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne. Il inclut un mécanisme ISDS. En septembre 2014, le Canada et l'Union européenne annonçaient l'aboutissement des négociations. L'accord doit encore être approuvé par le Conseil et le Parlement européens, et ratifié au Canada. En cas d'approbation, il prendra effet en 2016. En ce qui concerne les services d'eau, après une pression considérable du public en vue de leur exclusion du champ de l'accord, le Canada et l'Union européenne ont introduit de larges réserves aux obligations d'« accès au marché et traitement national » en ce qui concerne la collecte, la purification et la distribution de l'eau. Ces réserves donnent aux gouvernements l'autorité de restaurer des monopoles publics là où la privatisation a échoué, mais les investisseurs étrangers peuvent toujours mettre en cause cette décision en invoquant le principe du traitement juste et équitable et les dispositions relatives à l'expropriation du chapitre sur les investissements²⁸.

Conclusion

La remunicipalisation est une réponse des villes et des citoyens aux dégâts de la privatisation. C'est l'expression claire d'un désir de remettre les services publics de l'eau et de l'assainissement sous contrôle public. La remunicipalisation est un remède pour les collectivités locales lorsqu'un opérateur privé ne respecte pas ses obligations contractuelles ou lorsqu'un contrat de privatisation se révèle insoutenable d'un point de vue social et financier. Cette forme modeste mais légitime d'exercice de la démocratie ne doit pas être détruite par le biais de protections excessives pour les investisseurs.



Satoko Kishimoto est coordinatrice du réseau « Reclaiming Public Water » et responsable du projet Eau & Justice au sein du Transnational Institute (TNI).

Notes

- 1 Lobina, E., Kishimoto, S. et Petitjean, O., 2014, *Là pour durer : la remunicipalisation de l'eau, un phénomène global en plein essor*, Paris/Londres/Amsterdam, PSIRU, Transnational Institute et Observatoire des multinationales. http://multinationales.org/IMG/pdf/beretostay-fr_0.pdf
- 2 « La majorité des cas connus ont été traités par le Centre international pour le règlement des différends liés aux investissements (CIRDI) de la Banque mondiale, à Washington. À la deuxième place des règles les plus souvent invoquées sont celles de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international (CNUDCI). La Cour permanente d'arbitrage de La Haye, la Cour d'arbitrage international de Londres, ainsi que la Chambre internationale de commerce basée à Paris et la Chambre de commerce de Stockholm (deux organisations des milieux économiques), sont régulièrement appelées à traiter des différends ». Extrait de Eberhardt, P. et Olivet, C., 2012, *Profiting from injustice: How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom*, Bruxelles et Amsterdam, Corporate Europe Observatory et Transnational Institute, p.14. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/profitfrominjustice.pdf>
- 3 Eberhardt, P. et Olivet, C., 2012. *Profiting from injustice*, p. 11. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/profitfrominjustice.pdf>
- 4 Voir les études de cas sur Berlin, Stuttgart et Antalya sur le site Remunicipalisation Tracker : <http://www.remunicipalisation.org>
- 5 Voir l'étude de cas sur Castres sur le site Remunicipalisation Tracker : http://www.remunicipalisation.org/#case_Castres

- 6 PSI, TNI, Amrta Institute for Water Literacy et Jakarta Water Trade Union. 2014. *The unfair cooperation agreement on water privatisation*. The eve of de-privatization in Jakarta series 3. http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/fact_sheets_3_the_unfair_final.pdf; Azpiazu, D. et Castro, J. E., 2012, « Aguas públicas: Buenos Aires in muddled waters », dans Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. et Kishimoto, S. (dir.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*, Amsterdam, Transnational Institute, p. 58-73. <http://www.municipalservicesproject.org/sites/municipalservicesproject.org/files/uploadsfile/remunicipalisation-chap4- BuenosAires.pdf>
- 7 Buenos Aires (ville), Buenos Aires (province), Gran (sixième plus grande sous-région de la province de Buenos Aires), Santa Fe, Tucuman, Mendoza, Catamarca, Salta, La Rioja. Pour plus de détails, voir : Dagdeviren, H., 2011. « Political economy of contractual disputes in private water and sanitation: Lessons from Argentina », *Annals of Public and Cooperative Economics* 82 (1), p. 25-44.
- 8 Spalton, C., 2012, « Argentina held liable in water tariff case », *Global Arbitration Review*, 13 juin. <http://globalarbitrationreview.com/b/30609/>
- 9 Voir l'étude de cas détaillée sur le site Remunicipalisation Tracker : [http://www.remunicipalisation.org/#case_Buenos %20Aires %20Province](http://www.remunicipalisation.org/#case_Buenos%20Aires%20Province)
- 10 *Global Arbitration Review*, 2006, « Argentina suffers arbitration Blow », 16 juin ; voir le cas détaillé sur le site Remunicipalisation Tracker [http://www.remunicipalisation.org/#case_Santa %20Fe %20Province](http://www.remunicipalisation.org/#case_Santa%20Fe%20Province)
- 11 *Global Arbitration Review*, 2006, « Argentina loses on jurisdiction », 11 août.
- 12 *Global Arbitration Review*, 2014, « Investors line up against Mexico », 4 novembre.
- 13 *Global Arbitration Review*, 2014, « Water utility taps Estonia for damages », 14 octobre.
- 14 Voir l'étude de cas détaillée sur le site Remunicipalisation Tracker : http://www.remunicipalisation.org/#case_Sofia
- 15 Voir l'étude de cas détaillée sur le site Remunicipalisation Tracker : http://www.remunicipalisation.org/#case_Montbeliard
- 16 Knottnerus, R., van Os, R., van der Pas Pietje, H. et Vervest, P., 2015, *Socialising losses, privatising gains: How Dutch investment treaties harm the public interest*. Briefing (janvier), Amsterdam, SOMO, Both ENDS, Milieudefensie et TNI, p. 6. <http://www.tni.org/briefing/socialising-losses-privatising-gains>
- 17 Pour une analyse des défis de la remunicipalisation, voir McDonald, D. A., 2012, « Remunicipalisation works! » in Pigeon, M. et al (dir.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*, p. 8-22. <http://www.tni.org/briefing/remunicipalisation?context=599> ; Kishimoto et al 2014, *op.cit.*, p. 5.
- 18 Commission européenne. 2014, Lettre de la Direction générale du Commerce, 11 décembre. <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/Health/Health-Committee-TTIP-correspondence.pdf>

- 19 Eberhardt, P., Redlin, B. et Toubeau, C., 2014, *Marchander la démocratie. En quoi les règles de protection des investisseurs de l'AÉCG menacent le bien public au Canada et dans l'Union européenne*, Amsterdam, TNI. <http://corporateeurope.org/sites/default/files/marchander-la-democratie.pdf>
- 20 Sinclair, S. et Mertins-Kirkwood, H., 2014, *TISA versus public services*. PSI Special Report, Ferney-Voltaire, France, PSI. <http://www.world-psi.org/en/psi-special-report-tisa-versus-public-services>
- 21 McCluskey, L., 2014, « The NHS is being taken over by Wall Street. And Cameron won't stop it », *The Guardian*, 17 juillet. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jul/17/nhs-taken-over-wall-street-cameron-health-service-privatisation>
- 22 We Own It, s.d., « The cost of privatised living ». <http://weownit.org.uk/privatisation-failing/cost-privatised-living>
- 23 Trumbo Vila, S., 2014, « European civil society rejects TTIP, CETA and TISA », 13 octobre. <http://www.tni.org/article/european-civil-society-rejects-ttip-ceta-and-tisa>
- 24 Stop TTIP, 2014, « Self-organised European citizens' initiative against US and Canada trade deals tops a million signatures in record time », Communiqué de presse, 4 décembre. <https://stop-ttip.org/self-organised-european-citizens-initiative-us-canada-trade-deals-tops-million-signatures-record-time/>
- 25 Corporate Europe Observatory, 2015, « TTIP investor rights: The many voices ignored by the Commission », 3 février. <http://corporateeurope.org/international-trade/2015/02/ttip-investor-rights-many-voices-ignored-commission>
- 26 Fédération européenne des syndicats des services publics, 2014, « Municipalities concerned about CETA, TTIP and TISA », 28 octobre. <http://www.epsu.org/a/10865>
- 27 PSI, 2014, Discours de Herta Däubler-Gmelin, ancienne députée et ministre de la Justice en Allemagne, 17 octobre, Genève. https://www.youtube.com/watch?v=bWQrxP_ALak&index=5&list=PLTtb89T4iWwzzMQq2fjNA6jD8Hp3KwJHz
- 28 Sinclair, S., Trew, S. et Mertins-Kirkwood, H., (dir.), 2014, *Making sense of the CETA: An analysis of the final text of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement*, septembre. Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, p. 112-120. https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2014/09/Making_Sense_of_the_CETA.pdf

Conclusion

La remunicipalisation, reconquête publique de l'eau

Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean et Emanuele Lobina

Comme le montrent les analyses rassemblées dans ce livre, la remunicipalisation constitue une tendance forte indéniable. Malgré trois décennies de promotion effrénée de la privatisation et des partenariats public-privé (PPP) par les institutions financières internationales et certains gouvernements nationaux, de nombreuses villes, régions et pays du monde ont choisi de tourner la page de la gestion privée de l'eau et de remettre leurs services sous contrôle public. Plus de 235 villes de 37 pays ont remunicipalisé leur service de l'eau au cours des 15 dernières années.

La remunicipalisation est généralement une réaction collective au caractère insoutenable de la privatisation de l'eau et des PPP. Elle a connu ces dernières années une accélération marquée. Cette accélération revêt une signification toute particulière en France, le pays ayant la plus longue histoire de gestion privée de l'eau et le siège des principales multinationales du secteur. Les expériences de certains pays clé (États-Unis, Allemagne) et de grandes villes (Paris, Jakarta) présentées dans ce livre démontrent que la privatisation et les PPP ne tiennent pas leurs promesses aux élus locaux et aux citoyens, et que la gestion publique est mieux placée pour satisfaire les besoins à long terme des usagers, des collectivités locales et de la société en général – y compris le besoin de protéger l'environnement, localement et mondialement.

Dans la plupart des pays du monde, le développement des systèmes modernes d'approvisionnement en eau et d'assainissement a été rendu possible par la propriété et l'investissement publics, en réponse à une demande croissante et aux enjeux de santé publique dans les centres urbains. À partir des années 1990, de nombreux pays ont choisi de privatiser leurs services d'eau et d'assainissement,

du fait de fortes pressions internationales pour « ouvrir » le secteur des services. Mais c'est un effort public similaire à celui du passé qui est aujourd'hui nécessaire pour répondre aux défis pressants de l'eau, comme l'urbanisation et l'accès à l'eau dans les pays du Sud, le réchauffement climatique et la conservation de cette précieuse ressource. L'expérience mondiale de la remunicipalisation montre qu'encore une fois, un secteur public collaboratif et démocratique est le mieux placé pour ouvrir la voie vers un avenir durable de l'eau.

En guise de conclusion, nous donnons un aperçu des principaux enseignements que nous tirons des cas présentés dans ce livre, de la liste mondiale des remunicipalisations que nous avons établie, et de la mise en lumière de problématiques transversales telles que les risques que représentent pour la gestion publique de l'eau les clauses de protection des investisseurs, la position du mouvement syndical vis-à-vis de la remunicipalisation comme projet social et le type de système d'évaluation de performance requis pour mesurer la réussite d'une remunicipalisation.

Mettre fin aux prescriptions politiques irresponsables

Malgré l'échec des privatisations emblématiques des années 1990, notamment à Buenos Aires et Jakarta, les institutions financières internationales continuent à promouvoir la privatisation de l'eau comme une solution pour promouvoir l'accès à une eau potable de qualité dans les pays du Sud.

Lagos, au Nigeria, la plus grande ville africaine avec 21 millions d'habitants, en constitue un exemple récent. Seulement 5 % des résidents sont connectés à domicile au réseau d'aqueduc, et l'assainissement est inexistant dans la plus grande partie de la métropole, dont les hôpitaux sont remplis de personnes souffrant de diarrhées ou d'autres maladies liées à l'eau. En raison du faible accès à l'eau, les gens soit se connectent illégalement au réseau d'eau public de la Lagos Water Corporation (LWC) ou se voient contraints d'acheter une eau de qualité douteuse à des revendeurs privés. La réalité de Lagos reflète les défis que connaissent de nombreuses autres villes du monde où l'accès à une eau de bonne qualité et abordable reste une lutte au quotidien. Il y a un besoin

clair d'investissements et de réforme institutionnelle. En 2014, la Société financière internationale, qui dépend de la Banque mondiale, a recommandé une participation du secteur privé au sein de la LWC. L'entreprise publique a rejeté ce conseil, poussant la Banque à retirer son offre de prêt¹. Les banques de développement régionales et internationales doivent cesser d'imposer des conditions aussi irresponsables à leurs financements et d'abuser ainsi du pouvoir de l'argent. Le gouvernement nigérian et l'entreprise publique LWC doivent créer un espace de discussion démocratique sur la meilleure manière d'améliorer le service. La communauté internationale devrait respecter et soutenir ce processus.

Aujourd'hui, le même modèle controversé de privatisation de l'eau et d'investissement du secteur privé prescrit aux pays du Sud est promu au sein même de l'Union européenne, dans le contexte de la crise économique et financière, comme un moyen d'équilibrer les budgets publics et de financer des services de l'eau en mal d'investissements. C'est le cas en Grèce, où la tentative de privatiser les services de l'eau d'Athènes et Thessalonique a échoué face à la résistance citoyenne et à une décision de la Cour constitutionnelle grecque²; d'autres pays comme le Portugal, l'Irlande, l'Espagne et l'Italie ont subi à des degrés variables des pressions similaires. La Cour des comptes du Portugal a récemment mis en lumière l'asymétrie intrinsèque aux contrats de partenariat public-privé entre municipalités et entreprises privées, asymétrie qui rend d'autant plus difficile pour les premières de superviser la qualité des investissements et d'évaluer les implications financières de ces contrats³. En effet, l'expérience passée démontre que les politiques de privatisation s'avèrent souvent pires pour les finances publiques sur le long terme, et mènent à une dégradation du service et à une perte de transparence démocratique.

Il y a trop de preuves du contraire pour continuer à croire naïvement aux promesses du secteur privé. La liste croissante des remunicipalisations dans le monde entier montre que la privatisation et les PPP sont insoutenables à la fois du point de vue social et financier ; elle montre aussi les efforts qui doivent être déployés par les autorités locales et les citoyens pour reprendre le contrôle de leurs services. Il est de plus en plus clair et manifeste que la gestion du service par le secteur privé s'avère en fait extrêmement coûteuse.

Il existe d'autres solutions que la privatisation et les PPP

En raison de la mauvaise réputation de la privatisation de l'eau parmi les citoyens, les entreprises privées du secteur ont mobilisé leur machine de marketing pour encourager les gens à croire que les PPP sont quelque chose de différent de la privatisation ; il n'en est rien. Les PPP consistent eux aussi à transférer le contrôle de la gestion du service au secteur privé. Ils continuent aujourd'hui encore à être agressivement promus auprès des élus, et leurs partisans ont réussi à les présenter comme une solution pour introduire des « outils innovants de financement » dans le secteur de l'eau.

Les autorités locales et les législateurs devraient faire preuve de la plus extrême prudence lorsqu'ils considèrent la possibilité d'une privatisation ou d'un PPP pour leur service de l'eau. Revenir sur des contrats avec le secteur privé est possible, mais souvent très difficile ; cela implique beaucoup de coûts, de temps et d'expertise. Il vaut mieux éviter en premier lieu la privatisation et les PPP, et rechercher plutôt l'assistance et le partenariat d'autres collectivités locales et opérateurs publics qui partagent les mêmes missions et les mêmes valeurs. La coopération inter-municipale peut générer des économies d'échelle et les partenariats public-public peuvent renforcer la capacité des opérateurs à résoudre leurs problèmes. De manière très encourageante, les associations régionales et nationales d'opérateurs publics de l'eau commencent à jouer un rôle plus actif pour partager les savoirs et fournir une assistance par les pairs. Les valeurs fondamentales de coopération et de solidarité (plutôt que de compétition) sont tout à fait à même de favoriser une amélioration des services d'eau en renforçant (plutôt qu'en sapant) les capacités locales. Au niveau international, l'Alliance mondiale des partenariats entre opérateurs de l'eau (*Global Water Operators' Partnerships Alliance*, GWOPA) a précisément été créée pour stimuler un partage de savoirs entre pairs, sans but lucratif, en vue de renforcer les capacités locales. Le GWOPA est une initiative parmi d'autres visant à mutualiser les savoirs et les engagements pour soutenir les entreprises publiques de l'eau qui cherchent à se renforcer et à fournir un meilleur service.

La remunicipalisation est une solution viable

Même si le service de l'eau est déjà privatisé dans votre ville, la remunicipalisation reste une solution possible et viable pour mettre fin à des contrats insoutenables du point de vue financier et social. Encore une fois, la remunicipalisation n'est pas une entreprise aisée, et même lorsque les négociations avec le prestataire privé se passent bien, il existe une série d'étapes fondamentales qui ne doivent pas être négligées : des questions techniques comme le transfert des systèmes de comptabilité et d'informations, l'intégration des employés du prestataire, la récupération du savoir institutionnel et le besoin de construire une nouvelle culture de service public parmi les gestionnaires, les ingénieurs et les techniciens. Heureusement, les élus et les citoyens peuvent tirer de précieuses leçons de l'expérience des plus de 235 villes du Nord et du Sud de la planète qui ont remunicipalisé avec succès leurs services de l'eau. La remunicipalisation leur a permis de gagner en efficacité opérationnelle, d'accroître les investissements dans les réseaux et d'introduire davantage de transparence dans la gestion. La remunicipalisation constitue en outre une opportunité de réinventer les services publics de l'eau et de les rendre plus efficaces et plus responsables vis-à-vis des citoyens. Elle offre une chance de construire des modèles de gestion publique qui soient à la fois désirables d'un point de vue social et soutenables d'un point de vue environnemental, pour le plus grand bénéfice des générations présentes et des générations futures.

Construire des alliances

L'expérience du mouvement de remunicipalisation, telle qu'elle est analysée dans cet ouvrage, démontre l'intérêt de construire des alliances larges et de nouer des collaborations entre opérateurs publics, élus locaux, travailleurs et citoyens, non seulement pour remunicipaliser mais aussi pour améliorer la gestion publique de l'eau de manière générale. Tous les contributeurs de ce livre ont été impliqués à un titre ou à un autre dans le mouvement de remunicipalisation depuis des années. Ils partagent dans ce volume leur expérience concrète en vue de soutenir les élus et les citoyens qui souhaitent remunicipaliser leur service de l'eau ou bien se protéger de la privatisation.

France, Allemagne, États-Unis et Jakarta

La majorité de la population de l'Allemagne et des États-Unis est desservie par des fournisseurs d'eau publics, tandis que la France est l'un des rares pays au monde où la gestion de l'eau par des opérateurs privés est majoritaire. Ayant la plus longue expérience, et la plus approfondie, de la privatisation, la France est aujourd'hui le foyer sismique de la remunicipalisation. Anne Le Strat, ancienne présidente d'Eau de Paris et adjointe au maire de Paris, et Christophe Lime, président de France Eau Publique et adjoint au maire de Besançon, expliquent que le paysage politique de l'eau a radicalement changé en France avec le retour à la gestion publique de grandes villes comme Paris, Grenoble, Nice, Montpellier et Rennes⁴. Le retournement de tendance est aujourd'hui si net, selon Le Strat, qu'il force les opérateurs privés à redoubler d'efforts et faire des concessions pour obtenir le renouvellement de leurs contrats, qu'il leur était si facile naguère d'obtenir. À Nice, une ville réputée favorable au secteur privé, le maire et les élus ont décidé de ne pas reconduire leur contrat avec Veolia en 2013, démontrant que l'enjeu dépasse les clivages idéologiques. En raison de la multiplication des critiques contre la gestion privée, des règles plus strictes ont été introduites dès les années 1990 en France pour améliorer la concurrence et la transparence du secteur de l'eau, mais Lime estime que la baisse des prix constatée ces dernières années dans les contrats avec des prestataires privés relève surtout d'une stratégie de réduction des coûts, avec à la clé des risques de perte de qualité du service, et que la transparence financière reste limitée.

Mary Grant, chercheuse pour l'ONG américaine Food & Water Watch, explique que la partie de la population des États-Unis desservie par un opérateur public a augmenté de 7 % entre 2007 et 2013. Le rythme de la remunicipalisation y est comparable à celui que l'on constate en France où, selon Lime, la part de la population desservie par des opérateurs publics s'est accrue de 1 % par an depuis 2008. Le mouvement de protection et de renforcement des services publics de l'eau est plein de vigueur aux États-Unis, et il est intéressant de noter qu'on retrouve dans ce pays la même tendance qu'en France : de nombreux services publics municipaux de l'eau ont progressivement étendu leur zone de couverture à des communes environnantes, et les entreprises d'eau

remunicipalisées sont souvent issues de la fusion de plusieurs opérateurs, dans le but d'harmoniser la qualité de l'eau et du service.

La population allemande est elle aussi bien informée des embûches de la privatisation, suite aux expériences malheureuses de villes comme Berlin ou Stuttgart, et n'acceptent plus aujourd'hui la vente de services et d'infrastructures de l'eau au secteur privé, comme l'explique Christa Hecht, directrice générale de l'Alliance des associations publiques de l'eau (AöW). Un point de vue confirmé par les sondages d'opinion, qui montrent que 82 % des personnes interrogées soutient la gestion publique. Hecht souligne que le savoir et l'expérience des ingénieurs et des experts techniques du secteur public sont de valeur comparable ou supérieure à ce que l'on trouve dans les entreprises privées. Une analyse réalisée en 2004 par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale parvenait à la même conclusion, reconnaissant qu'il n'y a pas de différence significative entre opérateurs publics et privés en termes d'efficacité ou d'autres critères de performance⁵. Hecht conclut que le secteur public est clairement supérieur lorsqu'il s'agit de tenir sérieusement compte des enjeux sociaux et environnementaux dans la planification des infrastructures et dans la politique tarifaire.

La remunicipalisation n'est pas un phénomène restreint aux pays développés. Jakarta, la capitale indonésienne, a récemment été le théâtre de l'une des victoires les plus significatives dans la lutte pour mettre fin à la privatisation de l'eau. La multinationale Suez y avait signé en 1997 un contrat de privatisation qui devait s'étirer jusqu'en 2022. Mais Suez n'a pas respecté ses promesses d'étendre et d'améliorer l'approvisionnement en eau de la ville, et a continué à engranger des profits confortables tandis que les usagers souffraient d'un prix de l'eau abusivement élevé et que les autorités publiques accumulaient les dettes. Nila Ardhanie et Irfan Zamzami, chercheurs au sein de l'Amrta Institute for Water Literacy, enquêtent depuis plus de 10 ans sur les problèmes liés à la privatisation de l'eau de leur ville, et ont organisé d'innombrables événements publics pour défendre le droit à l'eau et la gestion publique. La mobilisation citoyenne a fini par voir son action récompensée lorsqu'une coalition de résidents de Jakarta a initié une procédure judiciaire civile en 2012 contre les autorités locales et les entreprises privées, en argumentant que

la signature des contrats de privatisation était inconstitutionnelle. Le choix d'une action en justice impliquait une énergie et des ressources considérables, mais il a permis de constituer une référence cruciale pour les citoyens pour consolider leur position et a contribué à faire évoluer le discours des élus. Sans les efforts tenaces de ces groupes de citoyens engagés, la privatisation de l'eau de Jakarta se poursuivrait encore aujourd'hui et les entreprises privées continueraient à amasser des profits. Il est triste que Jakarta ait dû endurer pas moins de 16 années de gestion privée de l'eau et subir un tel échec par rapport à l'objectif d'atteindre l'accès universel à l'eau. Il est plus que temps que les habitants et les autorités publiques prennent un nouveau départ, et construisent un service public de l'eau efficace et démocratique répondant aux besoins des gens et protégeant les habitants. L'exemple de Jakarta montre que l'engagement des citoyens reste un facteur fondamental de la construction d'une culture authentique de service public dans le secteur de l'eau après une remunicipalisation.

Raisons de remunicipaliser

Les chapitres de cet ouvrage et nos recherches en cours sur 235 cas de remunicipalisation dans le monde confirment que les raisons de remunicipaliser les services d'eau sont universelles. La remunicipalisation procède du constat des défaillances de la privatisation, qui incluent : la mauvaise performance, le sous-investissement, les litiges sur les coûts opérationnels et les augmentations de prix, la hausse des factures d'eau, les difficultés de supervision, l'absence de transparence financière, les suppressions de postes et la mauvaise qualité du service rendu. Dans le cas de Jakarta, on retrouve tous ces facteurs à la fois.

Les problèmes de qualité de l'eau sont souvent liés à des suppressions d'emploi et à une mauvaise maintenance du réseau par les opérateurs privés, qui créent ainsi une menace pour la santé publique et des risques environnementaux, comme on a pu le voir aux États-Unis et ailleurs. Grant explique que si les collectivités locales remunicipalisent leurs services d'eau aux États-Unis, c'est avant tout en vue d'assurer le contrôle local nécessaire pour réduire les coûts et améliorer le service. L'augmentation du prix de l'eau accompagnée d'une

dégradation de sa qualité en raison du manque de maintenance des réseaux est une expérience partagée par de nombreuses villes, comme Rennes en France, dont 30 % des habitants recevaient une eau potable de qualité insuffisante. Aujourd'hui en France, les opérateurs privés assurent avoir introduit davantage de transparence dans leurs contrats, mais en pratique, selon Lime, l'asymétrie d'information reste intrinsèque à la délégation de service public, et les élus n'ont pas réellement la capacité de vérifier toutes les informations fournies par leurs prestataires.

Berlin a également connu des augmentations de tarifs associées à un non respect des obligations des prestataires en termes d'investissements⁶. Hecht note que les autorités publiques ne sont en mesure ni de superviser ni d'influencer les opérateurs privés en Allemagne. Dans les pays du Sud, les augmentations de tarif et des frais de connexion qui ont suivi la privatisation en Bolivie, en Argentine, en Inde (Latur) et au Mali ont rendu le service inabordable⁷.

Économies

La force motrice de la remunicipalisation est souvent la volonté d'assurer un contrôle local sur une ressource essentielle et de réduire les coûts. Le gain le plus commun et le plus évident de la reprise du service de l'eau en gestion publique est la possibilité pour les collectivités de réaliser des économies budgétaires. Une enquête réalisée dans 19 petites collectivités américaines conclut que le retour dans le giron public a permis des économies de 21 % en moyenne (voir le Chapitre 2 de cet ouvrage). Une grande ville comme Houston (2,7 millions d'habitants) a réduit ses dépenses de 17 %, soit 2 millions de dollars par an. Ces économies sont rendues possibles par les gains d'efficience permis par la gestion publique, à travers l'abandon de l'externalisation et la réduction du besoin de supervision des prestataires externes. Des économies du même ordre ont été constatées aussi bien à Hamilton au Canada (1,2 millions de dollars canadiens) qu'à Grenoble (40 millions d'euros) et Paris (35 millions d'euros la première année d'opération)⁸. Dans bien des cas, ces réductions de coûts ont permis d'augmenter les investissements dans les réseaux ou bien de réduire les factures d'eau pour les usagers, comme à Paris.

Les entreprises privées tendent à sous-traiter les travaux à des filiales de la même société, ce qui occasionne souvent des surfacturations. Une petite ville espagnole, Arenys de Munt⁹, a constaté que l'ancien concessionnaire privé facturait des frais quatre fois supérieurs pour l'extension du réseau de la ville à ce qu'il en coûte depuis que la municipalité a repris le service. Les élus locaux allemands se sont eux aussi rendus compte qu'en faisant appel à des petites entreprises locales pour leurs travaux, ils pouvaient obtenir des conditions financières plus favorables, tout en contribuant à l'économie régionale.

L'expérience de la province de Buenos Aires¹⁰ et de ses 2,3 millions d'habitants est tout aussi nette. L'entreprise publique ABSA mise en place suite à la remunicipalisation a collaboré avec les travailleurs réunis au sein de la coopérative 5 de Septiembre S.A. pour améliorer le service, et a réussi à réduire les coûts techniques de 75 % par rapport à la période de gestion privée. Ensemble, ils ont réussi à remettre en état les usines de potabilisation et de traitement des eaux usées. À Jakarta, l'Amrta Institute estime que l'entreprise publique de l'eau PAM Jaya pourrait potentiellement diminuer les coûts opérationnels de 29 % grâce à la remunicipalisation.

La remunicipalisation apporte également d'autres avantages inhérents à la gestion publique, comme la possibilité de rationaliser les activités et de partager l'équipement à travers une coopération entre agences municipales. Par exemple, les départements de l'eau et des transports peuvent s'efforcer de faire coïncider les travaux sur les canalisations avec les réparations de voirie, pour éviter de devoir repaver la chaussée deux fois. La coopération entre départements municipaux permet un meilleur usage des ressources.

Investissement

Les économies opérationnelles peuvent être utilisées pour augmenter les investissements en vue d'élargir l'accès à l'eau et à l'assainissement (dans les pays du Sud) et/ou pour remplacer des infrastructures anciennes en vue de satisfaire des exigences environnementales plus strictes (dans les pays du Nord). Il y a là une différence fondamentale avec la gestion privée, où les économies tendent à se traduire en dividendes pour les actionnaires. En 2014, la Chambre régionale

des comptes a publié deux rapports sur la gestion d'Eau de Paris en soulignant explicitement que le retour à la gestion publique a permis à la ville de réduire le prix de l'eau tout en maintenant un niveau élevé d'investissement (voir notre conversation avec Le Strat, dans cet ouvrage). Les villes d'Argentine (Buenos Aires, Santa Fe) ont également mis en place des programmes ambigus d'investissements pour étendre le service suite à la remunicipalisation, avec le soutien du gouvernement central, tout en maintenant la tarification à un niveau accessible. De la même manière, les gouvernements nationaux ont réalisé des investissements majeurs à La Paz/El Alto en Bolivie et Dar es Salaam en Tanzanie¹¹ suite à la remunicipalisation du service de l'eau de ces villes, dans le but d'étendre le service à ceux qui n'étaient pas encore desservis. L'expérience de ces villes montre que l'engagement public est indispensable pour atteindre un objectif social ambitieux comme l'accès universel à l'eau et à un assainissement adéquat.

Obstructions et nouvelles menaces

Presque tous les cas de remunicipalisation présentés dans ce livre ont été marqués par des difficultés nombreuses. En particulier, les villes qui ont mis fin à un contrat de privatisation avant son expiration ont souvent connu des conflits avec les prestataires privés, donnant lieu à des procédures judiciaires. Les entreprises privées sont bien protégées, à la fois par le droit national et par le droit commercial international, en cas de résiliation du contrat.

De manière générale, les remunicipalisations sont moins conflictuelles lorsqu'elles se traduisent par le non renouvellement d'un contrat arrivé à échéance. Les municipalités françaises attendent souvent l'expiration des contrats pour éviter de payer des compensations ; dans le même temps, elles peuvent se préparer à la reprise en gestion publique. De nombreuses villes dans le monde sont confrontées à des violations sérieuses des dispositions de leurs contrats par les entreprises privées – c'est la motivation que l'on trouve le plus fréquemment derrière la remunicipalisation –, mais il peut être difficile pour les élus de prouver juridiquement la réalité de ces violations, et initier des procédures devant les tribunaux requiert beaucoup de temps et de ressources financières.

Le chapitre de ce livre consacré aux mécanismes de résolution des conflits entre investisseurs et États intégrés à de nombreux traités bilatéraux d'investissement montre que ces mécanismes constituent une nouvelle menace émergente pour la remunicipalisation. Ils donnent aux investisseurs le pouvoir de traîner des États devant des tribunaux d'arbitrage internationaux – une possibilité à laquelle les entreprises ont de plus en plus recours pour maximiser les compensations. La protection excessive des investisseurs a pour résultat de réduire l'espace politique disponible pour les élus locaux qui veulent revenir sur la privatisation, un recul pour la démocratie.

Une autre forme de remunicipalisation est le rachat par les pouvoirs publics des parts des entreprises privées dans leur service de l'eau. Berlin constitue un exemple éclatant du prix élevé que cela peut représenter pour les autorités gouvernementales (1,3 milliards d'euros au total en l'occurrence). De la même manière, la somme que l'État de Selangor en Malaisie a dû finir par déboursier pour racheter les parts de quatre concessionnaires privés s'élevait à pas moins de 1,9 milliard d'euros¹². Dans des cas de ce type, les collectivités locales évitent de longues batailles judiciaires, mais elles imposent une lourde charge financière aux contribuables et aux usagers en contractant des emprunts pour racheter les services. Les usagers berlinois avaient déjà payé à travers leurs factures un prix élevé pour le service de l'eau, mais aussi pour les profits généreux engrangés par les prestataires privés durant la période de privatisation ; ils doivent maintenant repayer la dette contractée par les autorités locales pour remunicipaliser. Dans ces cas de figure, malgré le changement de gestion, les entreprises publiques peuvent se voir forcées de continuer à fonctionner dans une optique commerciale, et l'espace pour construire une nouvelle culture et de nouvelles valeurs de service public s'en trouve réduit d'autant. Le rachat au prix fort des parts du secteur privé se répercute sur le prix de l'eau, et peut empêcher l'entreprise publique de s'attaquer aux défis sociaux et environnementaux du service.

Les travailleurs dans la remunicipalisation

Les travailleurs sont en première ligne de la remunicipalisation et du défi de la construction d'un service public de qualité. La Fédération syndicale

européenne des services publics (FSESP) considère la remunicipalisation comme une opportunité pour les syndicats non seulement d'améliorer les conditions de travail et d'emploi, mais aussi d'introduire une plus grande participation des travailleurs dans la gouvernance des entreprises publiques, dans le but de reconstruire des valeurs de service public. Le secteur privé considère souvent les travailleurs comme un coût (salaires), et les suppressions d'emploi sont fréquentes dans le cadre de la gestion privée, mais aussi malheureusement dans le contexte des politiques d'austérité budgétaire imposées actuellement aux administrations publiques dans de nombreux pays européens.

Il est essentiel de reconnaître le rôle crucial joué par les travailleurs dévoués et qualifiés pour assurer un service de qualité. Les conditions de travail et la sécurité des employés doivent donc constituer une priorité pour la gestion publique de l'eau. Les travailleurs ont joué un rôle actif pour reconstruire le service de l'eau dans la ville et la province de Buenos Aires. Ils possèdent 10 % des parts des nouvelles compagnies, et la formation des travailleurs a significativement augmenté. Dans la province de Buenos Aires, une stratégie créative a été développée par la coopérative des travailleurs, 5 de Septiembre, laquelle est responsable non seulement des opérations techniques et de la qualité, mais aussi des relations avec les associations de quartier et les citoyens. De leur côté, les coopératives d'employés de l'entreprise publique AySA (ville de Buenos Aires) ont travaillé avec les habitants pour étendre l'accès à l'eau dans les quartiers pauvres, connectant au réseau plus de 700 000 nouveaux usagers.

Des opérateurs publics innovateurs

Eau de Paris a transformé l'image des opérateurs publics de l'eau, en démontrant que ceux-ci sont porteurs d'innovation en matière de politiques sociales et environnementales et de construction d'une nouvelle culture démocratique. La conservation de l'eau est au cœur de la stratégie d'Eau de Paris, et cette entreprise accorde aussi au défi de la pollution toute l'attention qu'il mérite. Elle a noué des partenariats avec des agriculteurs actifs dans les zones de captage pour les aider à se convertir à l'agriculture biologique ou réduire leur utilisation de

produits chimiques. Anne Le Strat est persuadée qu'une gouvernance démocratique contribue à améliorer la qualité du service et à construire des valeurs de service public. L'Observatoire parisien de l'eau a créé un espace pour que les Parisiens puissent s'informer et débattre de la politique de l'eau. Un représentant de l'Observatoire siège, aux côtés d'autres représentants associatifs et d'un représentant du personnel, au conseil d'administration d'Eau de Paris, avec voix délibérative. Une gouvernance démocratique implique un niveau élevé de transparence et de partage des informations. Selon des modalités différentes, la participation des citoyens dans les prises de décision est aussi une réalité à Grenoble et aux Lacs de l'Essonne, en France¹³. Dans un contexte social plus difficile, des villes de Bolivie ont elles aussi tenté l'expérience de la construction d'un contrôle social sur les entreprises municipales. La leçon à tirer de ces exemples est que la remunicipalisation ne doit pas être considérée simplement comme un changement de propriété, mais aussi une opportunité de nouer des relations plus étroites avec les usagers et de réinventer le service public et ses valeurs. Le modèle de l'Observatoire parisien de l'eau peut être répliqué ailleurs dans le monde. Lorsque les citoyens voient les bénéfices d'un service public de l'eau et se l'approprient, ils deviennent aussi les défenseurs actifs de la gestion publique contre la privatisation.

Nouvelles opportunités de collaboration

Deux chapitres de ce livre ont été écrits par les dirigeants des associations nationales d'opérateurs publics de l'eau de France et d'Allemagne. L'Alliance des associations publiques de l'eau (AöW) en Allemagne et France Eau Publique mènent une action de contre-lobbying face à l'influence des opérateurs privés de l'eau pour protéger les intérêts des entreprises publiques et, de plus en plus, s'efforcent de mutualiser les savoirs et les expériences de ces dernières pour offrir des alternatives concrètes. Comme l'explique Lime dans ce volume, les associations fournissent un soutien « par les pairs » basé sur des valeurs de coopération et de solidarité, plutôt que de concurrence. Cette forme de collaboration est particulièrement importante dans le contexte français, dans la mesure où de nombreux contrats de privatisation arriveront à échéance dans les années à venir. Qu'il s'agisse de petits villages ou de grandes villes,

il est essentiel que les élus locaux soient suffisamment outillés pour prendre une décision rationnelle sur la gestion de l'eau pour leurs concitoyens. Les associations d'opérateurs publics ont un rôle tout particulier à jouer pour unir leurs membres autour de la défense de l'intérêt public.

AöW et France Eau Publique font partie du réseau européen de la gestion publique de l'eau, Aqua Publica Europea. Les associations nationales ou régionales d'opérateurs publics et d'autres organisations civiques sont de mieux en mieux préparées pour fournir un soutien concret à la remunicipalisation. La solidarité, la coopération et les partenariats entre autorités publiques peuvent contribuer à construire des services de l'eau plus démocratiques, plus inclusifs et plus soutenables. Les auteurs du chapitre sur Jakarta proposent, dans le même esprit, que l'entreprise publique PAM Jaya mette en place des partenariats public-public avec des opérateurs publics nationaux ou internationaux reconnus afin de bénéficier de leur soutien pour restaurer le service public de l'eau dans la mégapole.

Les opérateurs publics ont également tout à gagner à élaborer des principes communs de mesure de la performance du service de l'eau. David McDonald, co-directeur du Municipal Services Project, estime nécessaire de développer des indicateurs intégrant les valeurs de service public pour aller au-delà des systèmes actuels de benchmarking, lesquels restent basés sur l'évaluation de la performance financière et profondément imprégnés de l'idéologie du marché. Même si en principe les formes dominantes de benchmarking visent à améliorer la transparence et la participation, leur mise en œuvre reste paradoxalement technocratique et centralisée. Il est essentiel de pouvoir « mesurer le succès », mais il faut aussi tenir compte de la nature publique du service de l'eau. L'équité entre citoyens de différents sexes, classes sociales ou groupes ethniques signifie que tout le monde devrait bénéficier du même niveau et de la même qualité de service, à un prix abordable, tout en protégeant la santé et la sécurité des travailleurs. De nouveaux systèmes alternatifs de benchmarking pourraient servir à faciliter la participation des usagers et des travailleurs. Les associations d'opérateurs publics peuvent jouer un rôle actif pour repenser la manière dont il faut mesurer la performance du service public de l'eau.

Mobilisation citoyenne

Dans de nombreux cas, la remunicipalisation de l'eau n'aurait jamais été possible sans la mobilisation infatigable de citoyens engagés. À Jakarta, ils ont mis en lumière pendant des années les problèmes de la privatisation malgré un accès limité aux informations. Les Berlinoises ont dû organiser un référendum populaire rien que pour demander que les contrats de privatisation soient rendus publics. La pression citoyenne a pesé fortement sur la décision finalement prise par les élus à Hamilton (Canada), Stuttgart (Allemagne), Grenoble, Rennes, Montpellier (France), Arenys de Munt (Espagne), Stockton (États-Unis) et Buenos Aires (Argentine). Le rôle clé joué par les citoyens et les mouvements sociaux traduit le fait qu'en dernière instance, dans bien des cas, il y a davantage en jeu qu'un simple passage d'une gestion privée à une gestion publique. L'enjeu ultime de la remunicipalisation est la construction de meilleurs services publics : des services plus transparents, plus responsables démocratiquement, plus efficaces et davantage orientés vers les besoins à long terme de la population. Si les citoyens sont prêts à se battre pour la remunicipalisation et contre la privatisation, c'est aussi parce qu'ils croient que le secteur public est mieux équipé pour satisfaire leurs aspirations sociales et environnementales, et plus à même de faire face aux défis fondamentaux que constituent l'accessibilité et l'équité, ainsi que l'adaptation au dérèglement climatique, la conservation des ressources et la protection des écosystèmes, par contraste avec la focalisation des entreprises privées sur les gains financiers. Clairement, nous ne pouvons plus nous permettre de dépendre des « solutions » privées pour la gestion de l'eau.

Guide pratique pour les citoyens et les élus

Cette « check-list » récapitulative peut être utile à tous ceux qui voudraient proposer ou mettre en œuvre une remunicipalisation de l'eau.

- ✓ *Vérifiez si le contrat de privatisation inclut une clause d'« annulation pour raisons de convenance ». Une telle clause permet à des municipalités de sortir de leur contrat prématurément, qu'elle qu'en soit la raison, pourvu que le prestataire privé reçoive un préavis suffisant. Les municipalités peuvent avoir à payer des frais d'annulation.*
- ✓ *En cas de violation sérieuse du contrat, vous pouvez procéder à une « annulation pour raisons matérielles », ce qui peut vous permettre de mettre fin à la privatisation sans compensation. Cependant, les municipalités peuvent dans ce cas avoir à passer par une procédure d'arbitrage.*
- ✓ *Vérifiez si votre pays a signé un traité bilatéral d'investissement avec le pays d'origine de l'opérateur privé. Si c'est le cas, des précautions supplémentaires doivent être prises pour éviter des poursuites devant un tribunal d'arbitrage international.*
- ✓ *Préparez vous bien, en prenant au moins deux ans pour considérer la meilleure manière de procéder pour mettre fin au contrat de privatisation et (ré)établir une entreprise publique de l'eau. Dans le cas de Paris, la préparation s'est étalée sur sept années.*
- ✓ *Ne perdez pas un temps précieux à essayer de renégocier le contrat avec le prestataire privé. La ville de Buenos Aires a passé six ans dans de telles renégociations et a quand même fini par remunicipaliser. Jakarta a perdu quatre ans en renégociations, sans progrès substantiel. Ce temps sera mieux utilisé à préparer la remunicipalisation.*
- ✓ *Les systèmes d'information jouent un rôle essentiel dans le service de l'eau (p. ex. facturation, supervision des travaux) et il est crucial d'accorder l'attention qu'elle mérite à la question de leur transfert à la nouvelle entité publique. Il est possible que les entreprises privées se montrent peu coopératives dans ce domaine. Arenys de Munt n'a reçu de son ancien opérateur privé qu'une information incomplète, encryptée et illisible.*

- ✓ *La volonté politique est indispensable à la réussite de la remunicipalisation. Les conseils municipaux peuvent tirer de grands bénéfices du soutien et de l'expérience d'autres élus qui ont déjà mené à bien avec succès la remunicipalisation de leur eau.*
- ✓ *Consultez et impliquez les travailleurs dès les premières étapes de la remunicipalisation. Ils détiennent un savoir précieux sur le fonctionnement du réseau et du service au quotidien. Il est donc essentiel de les attirer dans la nouvelle entreprise publique. Mettre en œuvre un dialogue social sur l'harmonisation des salaires et des conditions de travail pour tout le personnel est une condition indispensable pour obtenir leur soutien.*
- ✓ *Ce dialogue social peut être étendu dans le cadre d'une discussion plus large sur le type d'entreprise publique de l'eau qu'il faut (re)construire. Il est utile à cet égard de réfléchir à la meilleure manière d'intégrer le savoir, l'engagement et les revendications des travailleurs et des usagers dans les prises de décision stratégiques. Un tel processus délibératif peut contribuer à rendre la nouvelle entreprise publique plus transparente et plus responsable.*
- ✓ *Élaborez des indicateurs pour évaluer le succès du nouveau modèle de gestion publique. En plus de mesurer la performance financière et l'efficacité opérationnelle, examinez comment mesurer la qualité du service du point de vue de l'équité et de la durabilité.*
- ✓ *Recherchez des partenariats avec un ou plusieurs opérateurs publics pour renforcer vos capacités locales, en fonction de vos besoins.*

Notes

- 1 Ezeamalu, B., 2015, « How civil society helped block secret plot by Lagos Govt., World Bank to privatise water », *Premium Times*, 19 février, <http://www.premiumtimesng.com/news/headlines/177109-how-civil-society-helped-block-secret-plot-by-lagos-govt-world-bank-to-privatise-water.html>.
- 2 *The Press Project*, 2014, « Privatisation of Athens Water Utility ruled unconstitutional », 28 mai, <http://www.thepressproject.net/article/62834/Privatization-of-Athens-Water-Utility-ruled-unconstitutional>.
- 3 Tribunal de Contas, 2014, *Regulação de PPP no Sector das Águas (sistemas em baixa)*, 27 février, http://www.tcontas.pt/pl/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtc-rel003-2014-2s.shtm.
- 4 Voir la description de ces cas sur le site Remunicipalisation Tracker : <http://remunicipalisation.org>.
- 5 Fonds monétaire international, 2004, *Public-private partnerships. Prepared by the Fiscal Affairs Department*, 12 mars, <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pipp/eng/031204.htm>.
- 6 Voir les cas des provinces de Buenos Aires et Santa Fe : <http://remunicipalisation.org>. Lire aussi Azpiazu, D. et Castro, J. E., 2012, « Aguas públicas: Buenos Aires in muddled waters », dans Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. et Kishimoto, S. (dir.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*, Amsterdam, TNI, p. 58-73.
- 7 Voir le Remunicipalisation Tracker pour plus de détails sur les cas boliviens : [http://remunicipalisation.org/#case_La %20Paz %20and %20El %20Alto](http://remunicipalisation.org/#case_La%20Paz%20and%20El%20Alto) ; http://remunicipalisation.org/#case_Cochabamba. Voir aussi sur l'Inde et le Mali : http://remunicipalisation.org/#case_Latur ; http://remunicipalisation.org/#case_Mali.
- 8 Pigeon, M., 2012, « Une eau publique pour Paris: Symbolism and success in the heartland of private water », Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. et Kishimoto, S. (dir.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*, Amsterdam, TNI, p. 24-39 ; Pigeon, M., 2012, « Who takes the risks? Water remunicipalisation in Hamilton, Canada », dans Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. et Kishimoto, S. (dir.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*, Amsterdam, TNI, p. 74-89.
- 9 Pour plus de détails, voir l'étude de cas sur le Remunicipalisation Tracker : [http://remunicipalisation.org/#case_Arenys %20de %20Munt](http://remunicipalisation.org/#case_Arenys%20de%20Munt).
- 10 Pour plus de détails, voir l'étude de cas sur le Remunicipalisation Tracker : [http://remunicipalisation.org/#case_Buenos %20Aires %20Province](http://remunicipalisation.org/#case_Buenos%20Aires%20Province).
- 11 Pigeon, M., 2012, « From fiasco to DAWASCO: Remunicipalising water services in Dar es Salaam », Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. et Kishimoto, S. (dir.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*, Amsterdam, TNI, p. 40-57.
- 12 Pour plus de détails, voir l'étude de cas sur le Remunicipalisation Tracker : [http://remunicipalisation.org/#case_Selangor %20State](http://remunicipalisation.org/#case_Selangor%20State).
- 13 Pour plus de détails, voir l'étude de cas sur le Remunicipalisation Tracker : [http://remunicipalisation.org/#case_Lacs %20de %20l'E2 %80 %99Essonne](http://remunicipalisation.org/#case_Lacs%20de%20l'E2%80%99Essonne).

Les organisations à l'origine de cet ouvrage

Le **Transnational Institute** (TNI) est un institut international de recherche et de plaidoyer dédié à faire advenir un futur juste, démocratique et soutenable pour notre planète. Depuis plus de 40 ans, TNI a joué un rôle unique de mise en relation entre mouvements sociaux, chercheurs engagés et décideurs politiques. TNI joue aussi le rôle de pôle de coordination du réseau Reclaiming Public Water.

Contact : Satoko Kishimoto, satoko@tni.org
www.tni.org

L'Observatoire des multinationales est un site d'information et d'investigation indépendant sur l'impact social, écologique et politique des entreprises multinationales françaises. Son objectif est de fournir une information utile à l'action et à la décision pour la société civile, les élus, les milieux économiques et les citoyens. L'Observatoire des multinationales est une publication de l'association française Alter-médias, qui publie par ailleurs le site d'informations *Basta!* (www.bastamag.net)

Contact : Olivier Petitjean, opetitjean@multinationales.org
www.multinationales.org

L'Unité de recherche internationale sur les services publics (*Public Services International Research Unit*, PSIRU) étudie l'impact de la privatisation et de la libéralisation sur les services publics, avec une attention particulière pour les secteurs de l'eau, de l'énergie, des déchets, de la santé et des services sociaux. Ses autres thèmes de recherche incluent la fonction et la structure des services publics, les stratégies des entreprises multinationales et l'influence des institutions financières internationales sur les services publics. PSIRU est basée dans la Faculté d'économie de l'Université de Greenwich, Londres, Royaume-Uni.

Contact: Emanuele Lobina, e.lobina@gre.ac.uk
www.psiru.org

Le **Municipal Services Project** (MSP) étudie les alternatives à la privatisation dans les secteurs de la santé, de l'eau et de l'électricité. Le MSP est un projet interdisciplinaire associant des chercheurs, des syndicats, des organisations non gouvernementales, des mouvements sociaux et des activistes. Notre site internet constitue une plateforme interactive pour des discussions entre chercheurs et autres personnes intéressées sur ces enjeux.

Contact: *mspadmin@queensu.ca*

www.municipalservicesproject.org

La **Fédération syndicale européenne des services publics** (FSESP) est la plus importante fédération de la Confédération syndicale européenne (CSE) et représente 8 millions de travailleurs des services publics et plus de 265 syndicats. La FSESP représente les travailleurs des secteurs de l'énergie, de l'eau et des déchets, des services sociaux et de santé, et des administrations locales et nationales, dans tous les pays d'Europe y compris les pays situés à l'Est de l'Europe et inclus dans la Politique européenne de voisinage.

www.epsu.org

Aqua Publica Europea (APE) a été fondée en 2008 afin de promouvoir la gestion publique de l'eau au niveau européen et international. APE est une association internationale, à but non lucratif, de droit belge. Nos membres sont des services d'eau et d'assainissement de propriété publique, ainsi que leurs associations nationales et régionales. APE est unique. C'est le seul réseau international axé sur la gouvernance de l'eau et sur les problématiques politiques, exclusivement du point de vue du secteur public.

France Eau Publique regroupe des collectivités et opérateurs publics adhérents à la FNCCR* et engagés dans une démarche de partage de connaissances et d'expériences, de renforcement mutuel et de promotion de la gestion publique de l'eau. France Eau Publique s'inscrit dans le prolongement des travaux menés antérieurement au sein du conseil d'orientation des régies de la FNCCR ou conduits en parallèle dans le réseau européen Aqua Publica Europea. Les membres de France Eau publique considèrent que la nécessaire performance de la gestion publique doit être mise au service de l'intérêt général et non d'intérêts privés et que la gestion publique de l'eau est la seule qui garantisse une gestion transparente, durable et solidaire du service public, de son patrimoine et de la ressource en eau.

** La FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies) est une association de collectivités territoriales spécialisées dans les services publics locaux de distribution d'électricité, de gaz, d'eau, d'assainissement, de communications électroniques, de collecte et de valorisation des déchets. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, la FNCCR compte plus de 460 collectivités adhérentes, dont la population totale représente 46 millions d'habitants.*

Comment participer

Le réseau **Reclaiming Public Water** (RPW) défend une gestion publique démocratique de l'eau centrée sur les besoins des gens afin de concrétiser le droit humain à l'eau pour tous. RPW est un réseau ouvert et horizontal associant des militants de la société civile, des syndicalistes, des chercheurs, des associations communautaires et des opérateurs publics de l'eau du monde entier.

Le site internet **Remunicipalisation Tracker** vise à améliorer la visibilité du phénomène de la remunicipalisation en mettant en valeur l'histoire des villes, des régions ou des pays qui sont revenus sur la privatisation et ont entrepris d'assurer un approvisionnement public en eau de tous ceux qui en ont besoin. De nouveaux cas sont ajoutés, et les anciens cas mis à jour, de manière régulière, grâce aux contributions de militants de l'eau, de dirigeants d'entreprises publiques de l'eau, de syndicalistes et d'autres personnes engagées pour le succès de la remunicipalisation.

www.remunicipalisation.org

PSIRU mène un projet de recherche intitulé « Post-New Public Management and water reform in the 21st century » (Post-nouvelle gestion publique et réforme de l'eau au XXI^e siècle) qui vise à cartographier la remunicipalisation de l'eau dans le monde. Les résultats de ce projet sont publiés sur le site *www.psiru.org*. Pour plus d'informations ou pour signaler de nouveaux cas de remunicipalisation, contactez : *e.lobina@gre.ac.uk*.

