

Pourquoi tant de villes dans le monde choisissent-elles de mettre fin à la privatisation de l'eau et de revenir à la gestion publique?

Dans le cadre de la préparation du Forum mondial de l'eau 2015 en Corée du Sud, le Transnational Institute, PSIRU, l'Observatoire des multinationales, Municipal Services Project et la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP/EPSU) publient une nouvelle étude sur la tendance émergente à la remunicipalisation de l'eau et les questions que celle-ci soulève quant à la gestion privée et de son avenir. La publication de l'ouvrage collectif [*Our public water future: The global experience with remunicipalisation*](#) (« Un avenir public pour notre eau : L'expérience mondiale de la remunicipalisation ») a lieu quelques jours seulement après la décision prise à Jakarta d'annuler les contrats de privatisation en cours, au motif qu'ils constituent une violation du droit à l'eau des 9,9 millions d'habitants de la métropole indonésienne. Il s'agit, en termes quantitatifs, de la plus importante remunicipalisation au monde. Elle vient confirmer que la privatisation de l'eau est en perte de vitesse et que nous sommes en train d'assister à un retour de balancier en faveur d'une gestion publique de l'eau revigorée, responsable, transparente et écologiquement soutenable.

Principales conclusions du livre

La notion de remunicipalisation se réfère à la reprise en gestion publique directe de services de l'eau et de l'assainissement auparavant privatisés par des autorités municipales. Dans certains cas, le terme est également utilisé pour se référer plus largement à des services de l'eau ou de l'assainissement opérant à une échelle régionale, voire nationale.

Entre mars 2000 et mars 2015, notre analyse a établi :

- **235 cas** de remunicipalisation de l'eau dans **37 pays**, touchant **plus de 100 millions de personnes**.
- Le nombre de cas a **doublé** sur la période 2010-2015 par rapport à la période 2000-2010.
- Les remunicipalisations sont **concentrées dans les pays à revenus élevés**, avec 184 remunicipalisations, contre 51 dans les pays à revenus faibles ou intermédiaires.
- La grande majorité des remunicipalisations a eu lieu dans deux pays : la France (94 cas) et les États-Unis (58 cas).
- Les opérateurs publics de l'eau joignent de plus en plus leurs forces au sein d'un même pays et au-delà des frontières pour faciliter les processus de remunicipalisation.

Pourquoi les villes remunicipalisent leur eau

Les décideurs politiques qui optent pour la remunicipalisation en sont venus à la conclusion que le secteur public est à même de fournir un meilleur service après avoir été confrontés aux **problèmes coutumiers de la gestion privée de l'eau** :

- mauvaise performance (p. ex. Accra, Dar es Salaam, Jakarta)
- sous-investissement dans les infrastructures (p. ex. Berlin, Buenos Aires, Latur)
- dégradation de la qualité de l'eau (p. ex. Rennes, Cameron)
- conflits sur les coûts opérationnels et les augmentations de prix (p. ex. Almaty, Maputo, Santa Fe)
- augmentation exponentielle des factures d'eau (p. ex. Buenos Aires, Jakarta, La Paz, Kuala Lumpur)
- risques environnementaux (p. ex. Hamilton)
- difficultés de supervision (p. ex. Atlanta, Berlin, Paris, Arenys de Munt)
- opacité financière (p. ex. Grenoble, Paris, Stuttgart)
- réductions d'effectifs et faible qualité du service rendu (p. ex. Antalya, Atlanta)

Globalement, 92 des 235 cas de remunicipalisation que nous avons identifiés ont été des annulations unilatérales de contrats (le reste des cas sont des non-renouvellement de contrats de privatisation, des retraits du prestataire privé, ou bien la décision de remunicipaliser, bien que prise formellement, n'a pas encore été mise en œuvre). Dans ces cas, les contrats de privatisation se sont révélés si peu viables que les collectivités locales concernées ont choisi la remunicipalisation avant expiration du contrat malgré les risques de litiges et les demandes prévisibles de compensation des prestataires privés.

Les résultats de la remunicipalisation

Même si chaque situation est différente, l'expérience accumulée suggère clairement que la remunicipalisation permet des économies budgétaires immédiates, qu'elle améliore l'effectivité opérationnelle des services, qu'elle s'accompagne d'une augmentation des investissements dans les réseaux d'eau, ainsi que d'un degré plus élevé de transparence. La remunicipalisation constitue en outre une opportunité de rendre les services publics de l'eau plus responsables et participatifs, et de les faire fonctionner sur un modèle écologiquement soutenable.

- **Économies budgétaires immédiates** pour la plupart des collectivités –€35 millions la première année à Paris et US\$ 2 millions tous les ans à Houston (17% des coûts totaux).
- **Coûts moindres pour les travaux sous-traités**, grâce à de meilleures conditions concurrentielles et la possibilité de faire appel à des sous-traitants locaux, ce qui permet aussi de contribuer à l'économie régionale ; *a contrario*, les entreprises privées tendent à recourir à des filiales du même groupe et à surfacturer les travaux – le concessionnaire privé d'Arenys de Munt

(Espagne) facturait ainsi ses services quatre fois plus cher pour étendre le réseau municipal que les coûts actuels.

- **Investissements accrus dans les réseaux** – comme le montrent entre mille autres exemples Dar es Salaam, Berlin ou Medina Sidonia (Espagne).
- Une vision à long terme du développement des infrastructures **permet de réduire les risques financiers associés aux problèmes sanitaires et environnementaux** fréquemment associés à la privatisation de l'eau.
- Au titre des bienfaits sociaux, la possibilité de restructurer les systèmes de tarification en vue de garantir un **accès équitable** à l'eau pour les ménages à faibles revenus – comme à Arenys de Munt ou Buenos Aires.
- Amélioration de la **responsabilité démocratique et de la transparence** – à Paris et Grenoble, les nouveaux opérateurs publics de l'eau ont introduit des formes avancées de participation du public.
- Capacité accrue d'engager **des politiques cohérentes et coordonnées par-delà les secteurs et les divisions administratives** – ce qui est souvent essentiel pour des enjeux comme la protection des zones de captage (p. ex. Paris) ou, plus généralement, l'adaptation au changement climatique.

Les risques de la remunicipalisation

- **Litiges** : Lorsqu'un contrat est annulé avant son terme, les opérateurs privés peuvent obtenir une **compensation** y compris pour les profits manqués qu'ils auraient obtenus jusqu'à la fin normale du contrat. Même lorsque les municipalités font valoir les manquements des prestataires privés à leurs obligations contractuelles, ces derniers n'ont pas peur d'engager des batailles judiciaires – Castres a été forcée de payer €30 millions à Suez quand bien même le contrat initialement signé avait été jugé illégal.
- **Mécanismes de résolution des différends investisseurs-États (*Investor-state disputes settlements* ou ISDS)** : Ces mécanismes qui permettent aux investisseurs et aux multinationales de poursuivre des États sont inclus dans de nombreux traités d'investissement bilatéraux et pourraient être encore renforcés via un certain nombre d'accords commerciaux finalisés ou en discussion comme le TAFTA (accord commercial UE/États-Unis), le TPP (accord commercial transpacifique), le CETA (accord commercial UE/Canada) et le TiSA (accord multilatéral sur les services). Les multinationales de l'eau ont déjà eu recours à l'ISDS pour réclamer des sommes significatives à des États en compensation de contrats annulés, malgré leur incapacité avérée à satisfaire leurs obligations contractuelles – les concessionnaires ont poursuivi Tucuman et Buenos Aires en Argentine devant un **tribunal arbitral international** pour obtenir compensation.

- Lorsque le processus de remunicipalisation se déroule sur une longue durée, les opérateurs privés tendent à laisser **le patrimoine se dégrader** comme c'est arrivé à Buenos Aires.
- Dans de nombreux cas, les entreprises privées refusent de transmettre des **informations opérationnelles cruciales** au nouvel opérateur public ou à la collectivité locale – ce qui est facilité par les logiciels propriétaires utilisés pour gérer la facturation, la relève des compteurs ou la supervision des travaux de maintenance, comme cela a été le cas à Paris.

Apprendre pour avancer

L'ouvrage collectif *Our public water future* examine également les leçons qui peuvent être tirées de cette vague de remunicipalisations, et propose une « check-list » pratique pour les villes qui envisagent de faire revenir leur service de l'eau sous contrôle public. Parmi les enseignements abordés dans le livre :

L'assistance apportée par, ou les partenariats noués avec d'autres collectivités locales ou opérateurs publics peuvent permettre des économies d'échelles, et les partenariats public-public (PuP) de ce type concourent à renforcer la capacité des services publics de l'eau à résoudre leurs problèmes. Les associations nationales ou régionales d'opérateurs publics (p.ex. France Eau Publique, Aqua Publica Europea) commencent elles aussi à jouer un rôle actif dans le partage d'expériences et l'organisation d'un soutien « par les pairs » pour faciliter la remunicipalisation. La remunicipalisation est une opportunité pour les syndicats non seulement d'améliorer les conditions de travail, mais aussi de promouvoir une plus grande participation des travailleurs à la gouvernance des opérateurs publics pour reconstruire des valeurs de service public. Pour permettre l'affirmation et la prise en compte de ces valeurs de service public, il faut aller au-delà des systèmes actuels de *benchmarking* (analyse comparative), dominés par l'évaluation de la performance financière.

De Jakarta à Paris, de l'Allemagne aux États-Unis, ce livre tente de tirer les conclusions du mouvement en plein essor de reconquête des services publics de l'eau. Les auteurs montrent que la remunicipalisation constitue une opportunité pour construire des services publics de l'eau de qualité, socialement désirables et écologiquement soutenables, pour le plus grand bénéfice des générations actuelles autant que des générations futures. Le livre vise à partager avec les citoyens, les travailleurs et les décideurs les expériences, les enseignements et les bonnes pratiques de la remunicipalisation de l'eau.

Quelques études de cas

Veillez noter qu'une liste globale de remunicipalisations (en date de mars 2015) est disponible à l'adresse : <http://www.tni.org/publicwaterfuture>

Paris, France : En 1984, deux contrats d'affermage d'une durée de 25 ans furent attribués à Veolia et Suez (chacune de ces entreprises obtenant une moitié de la ville). En 2000, ces contrats furent critiqués par la Chambre régionale des comptes pour leur manque de transparence financière, et, en 2002, un audit commandé par la ville de Paris conclut que le prix de l'eau était surévalué d'entre 25 à 30%. Des rapports ultérieurs révélèrent que les opérateurs sous-traitaient une partie des travaux et de la maintenance à des filiales du même groupe pour augmenter encore leurs profits. La ville de Paris reprit le contrôle de son approvisionnement en eau en janvier 2010 à l'expiration des deux contrats.

- Lors de sa première année de fonctionnement, le nouvel opérateur municipal Eau de Paris put économiser d'entrée €35 millions.
- Le prix de l'eau baissa de 8%, la contribution d'Eau de Paris au Fonds de solidarité logement de la ville augmenta de €175 000 à €500 000, et une allocation solidarité eau fut attribuée à 44 000 ménages pauvres.
- Un Observatoire parisien de l'eau fut mis en place pour promouvoir la transparence et l'implication des citoyens dans Eau de Paris.
- La Chambre régionale des comptes publia deux rapport en 2014 confirmant que le retour à la gestion publique a permis à Paris de baisser le prix de l'eau tout en assurant un niveau élevé d'investissement et en mettant en œuvre une politique de l'eau adaptée aux défis de la conservation de la ressource, de la soutenabilité et de la démocratie.

Berlin, Allemagne : En 1999, à travers un accord secret, 49,9% des parts de Berlinwasser Holding AG (BWH) furent cédées à un consortium incluant RWE et Veolia, lesquelles obtinrent le droit de nommer le directeur général et le directeur financier du service de l'eau, ce qui leur en donnait le contrôle effectif. Le contrat fixait un retour sur investissement de 8% pour les partenaires privés, garanti pendant 28% par l'État de Berlin. Cet accord se révéla extrêmement problématique dans la mesure où il entraîna un dramatique sous-investissement en même temps qu'une hausse des prix. Cette situation conduisit à l'organisation d'un référendum populaire en 2011 pour obtenir que les termes du contrat soient rendus publics. La privatisation prit fin lorsque l'État de Berlin racheta les parts de RWE en avril 2012, puis celles détenues par Veolia en septembre 2013. La remunicipalisation fut alors acquise, au terme d'un processus qui aura coûté €1,3 milliard au contribuable pour racheter les parts des partenaires privés. Cette dépense sera répercutée sur les factures d'eau sur les trente prochaines années.

Jakarta, Indonésie : En 1997, deux concessions de 25 ans pour la gestion de l'eau furent attribuées à deux consortiums menés respectivement par des filiales de Suez et de la multinationale britannique Thames Water. Ces deux concessions ont été extrêmement controversées en raison de l'opacité de leurs conditions d'attribution et de la piètre performance des opérateurs privés. PAM Jaya, l'entreprise publique d'eau, et le gouvernement ont accumulé au moins IDR 590 milliards (US\$ 48,38 millions) de dettes du fait des mécanismes de rémunération très avantageux pour les prestataires privés prévus dans les contrats initiaux. Le prix de l'eau pour les ménages a augmenté d'un facteur de dix, et Jakarta a désormais l'eau la plus chère de toute l'Asie du Sud-est. La Coalition des résidents de Jakarta contre la privatisation de l'eau a lancé une procédure judiciaire en 2012 afin que le tribunal central du district de

Jakarta émette une injonction au gouvernement pour qu'il annule les contrats de privatisation. Le tribunal leur a donné gain de cause le 24 mars 2015. Le débat sur la remunicipalisation est appelé à se prolonger dans le reste de l'Indonésie, qui compte encore 31 cas de partenariats public-privé (PPP).

Latur, Inde : L'Inde est devenue récemment l'une des principales cibles des multinationales de l'eau. Il y a actuellement dans le pays une vingtaine de PPP dans 13 villes différentes, visant à améliorer l'approvisionnement en eau et accroître la collecte des factures, mais ils rencontrent des difficultés importantes et sont confrontés à une vive résistance populaire. Latur fut la première ville à faire revenir son service de l'eau sous le giron public en 2012. En 2012, un contrat de gestion de dix ans avait été confié à la firme SPML, basée à Delhi. SPML prit en charge la gestion opérationnelle, la relève des compteurs et la facturation, sans que le contrat ne contienne de disposition précise sur les investissements à réaliser et l'extension du réseau, alors que c'était là à l'évidence le principal problème du service de l'eau de la ville. SPML obtint une rémunération de gestion fixe, calculée sur la base d'un taux de retour sur investissement interne de 19,6%. Le prix de l'eau fut augmenté et des frais supplémentaires importants furent introduits pour l'installation de compteurs et la connexion au réseau, le tout sans amélioration notable du service. Cette situation suscita en retour des protestations généralisées, des grèves des factures et même des émeutes. Fin 2011, SPML déclara suspendre ses opérations à Latur en raison de son incapacité à assurer le service. L'opérateur public, MJP, prit la relève en janvier 2012.

Références

Kishimoto, Satoko, Lobina, Emanuele et Petitjean, Olivier. 2015. *Our public water future: The global experience with remunicipalisation*. TNI, PSIRU, Observatoire des multinationales, MSP et FSESP/EPSU.

Remunicipalisation Tracker : <http://www.remunicipalisation.org>

Lobina, E., Kishimoto, S. and Petitjean, O. 2014. Là pour durer : la remunicipalisation de l'eau, un phénomène global en plein essor. Rapport de PSIRU, Transnational Institute et Observatoire des multinationales, novembre. http://multinationales.org/IMG/pdf/heretostay-fr_0.pdf Disponible également en [anglais](#), [turc](#), [japonais](#), [portugais](#) et [espagnol](#).

Municipal Services Project, TNI and CEO. 2013. Remunicipalisation : vers une eau publique. Video (5 minutes ; disponible en [anglais](#), [espagnol](#), italien, portugais, allemand, turc, grec).

<https://www.youtube.com/watch?v=qdk0Jw6T080>

Pigeon, M., McDonald, D.A., Hoedeman, O. and Kishimoto, S. (éds.). 2012. *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands* (anglais, espagnol, italien). Amsterdam: Transnational Institute.

<http://www.tni.org/briefing/remunicipalisation?context=599>

Contacts médias

Transnational Institute : Satoko Kishimoto (satoko@tni.org ; +32474486268)

PSIRU : Emanuele Lobina (e.lobina@gre.ac.uk ; +44 79849334625)

Observatoire des multinationales : Olivier Petitjean (opetitjean@multinationales.org ; +33 608273989)

