

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'efficacité 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 ambitieux 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 éloquent 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-dgtr-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).