

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'œuvre 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.*