

**Mandat du Rapporteur Spécial sur les droits à l’eau potable et l’assainissement**

**Rapport à la 75e session de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2020**

Le rapport thématique du Rapporteur Spécial à l’Assemblée Générale, qui sera présenté en octobre 2020, se concentrera sur la privatisation et les droits de l’homme à l’eau et à l’assainissement. À titre d'orientation générale, le tableau suivant résume la portée du rapport et précise les situations qui y seront, ou qui n’y seront pas, incluses :

|  |  |
| --- | --- |
| **La portée du rapport comprend :** | **La portée du rapport ne comprend pas :** |
| * Acteurs du secteur privé (organismes à but lucratif) | * Organisations sans but lucratif qui s’engagent à fournir des services * Fournisseurs informels de services * Fournisseurs communautaires de services * Entreprises publiques |
| * Entreprises dans lesquelles le Gouvernement détient des capitaux et des actions, mais où une grande proportion des actions sont détenues par des investisseurs privés | * Entreprises publiques : par exemple, toute entité dans laquelle le Gouvernement détient la quasi-totalité du capital ou des actions, avec droit de vote |
| * La participation du secteur privé avec un accent particulier sur la fourniture de services | * La participation du secteur privé dans d’activités subsidiaires sur l’ensemble du cycle de l’eau et de l’assainissement, notamment par la fourniture de matériaux et d’équipements, l’élaboration de plans techniques et la construction d’infrastructures |
| * Les impacts de la remunicipalisation et les risques liés à la participation du secteur privé | * Une analyse comparative des risques et des avantages de la fourniture de services d’eau et d’assainissement par les entités publiques et privées |
| * Services d’eau ET services d’assainissement |  |
| * Evaluation des niveaux de risques et des explications des risques que comporte la participation du secteur privé lorsque les organisations à but lucratif sont fortement impliquées dans la prestation de services | * Si les droits de l'homme dictent un type particulier de modèle ou de prestation de services |

**Questionnaire – Acteurs non-étatiques**

Le Rapporteur Spécial serait reconnaissant pour toute réponse aux questions suivantes :

1. **Veuillez décrire brièvement le rôle et les responsabilités de votre organisation dans le secteur de l’eau et de l’assainissement, notamment en ce qui concerne l’évaluation ou la promotion de fourniture privée.**

La Coordination EAU Île-de-France est une association à but non lucratif, créée en 2008, qui regroupe des personnes physiques (citoyens, élus, experts) et des personnes morales (associations locales, collectifs de citoyens, villes). Elle agit en faveur de la gestion publique de l’eau, du droit humain à l’eau et à l’assainissement et de la préservation et de la restauration du cycle de l’eau. Elle intervient principalement au niveau régional (région parisienne) mais aussi au niveau national et international.

**Situation Actuelle et Tendances**

1. **Selon vous, quel rôle le secteur privé a-t-il joué dans l'approvisionnement en eau et en assainissement dans les pays où votre organisation travaille (ou au niveau mondial) ? Comment ce rôle a-t-il évolué au cours des dernières décennies ? Veuillez donner des exemples.**

Le secteur privé est dominant depuis longtemps en France, toutefois son rôle a diminué au cours des dernières années. Depuis 15 ans, nous sommes passés de 28% d’usagers de l’eau desservis par la gestion publique à 40%. Et pour l’assainissement de 45 à 57%.

En région parisienne, la ville de Paris après 25 ans de privatisation de l’eau est retournée en gestion publique en 2010 en créant la régie publique Eau de Paris. 3 grands territoires comprenant 20 villes et un million d’habitants sont sortis du Syndicat des eaux d’Île-de-France (en DSP avec Veolia) en 2017 et sont en train de construire des régies publiques.

1. **Pourquoi les pouvoirs publics autorisent-ils, ou même encouragent-ils, la privatisation des services d'eau et d'assainissement ? Quelles seraient les alternatives pour les pouvoirs publics ?**

Plusieurs explications à cela. Pour la France, la privatisation se fait principalement sous la forme de délégation de service public (DSP). Ce système convient à certains élus qui préfèrent ne pas prendre eux-mêmes la responsabilité de la gestion de l’eau et ne veulent pas gérer de personnel par exemple. Cela peut être aussi pour des raisons idéologiques, certains élus croient que la gestion privée est intrinsèquement meilleure que la gestion publique. Il y aussi des avantages financiers à la clé : les entreprises privées sponsorisent volontiers les clubs sportifs ; ou encore, lorsqu’un grand équipement d’eau ou d’assainissement existe dans une ville, il génère des travaux pour des sous-traitants et exerce une influence économique importante sur la ville. L’influence des entreprises privées est importante car ce sont les mêmes qui interviennent pour l’eau et l’assainissement mais aussi pour la collecte et le traitement des déchets, les transports locaux, etc.

Le retour à la gestion publique est relativement facile en France car les décisions sont prises au niveau local, par les villes ou les intercommunalités. L’alternative est donc d’attendre la fin du contrat, de ne pas le renouveler et de créer une régie publique. De nombreuses régies publiques de toute taille existent et elles peuvent servir de modèle et de point d’appui pour ceux qui veulent retourner en gestion publique.

**À votre avis, les institutions financières internationales (IFI) ont-elles récemment encouragé la privatisation ? Pouvez-vous donner des exemples concrets ?**

1. **En cas de crise économique, la promotion de la privatisation a-t-elle augmenté ?**

**Fourniture Privée**

1. **D'après votre expérience, si le secteur privé est impliqué dans la fourniture de services d'eau et d'assainissement, quel processus a été entrepris avant la décision d'adopter ce modèle de fourniture ? Quels types de préoccupations ont été pris en compte dans de telles décisions ?**

Nous constatons trop souvent que les décisions de privatisation ou de renouvellement de contrat avec le privé sont prises sans évaluation sérieuse de la situation et sans comparaison sincère des différentes possibilités.

Cela a été le cas, par exemple, pour le renouvellement du contrat du Syndicat des eaux de la presqu’île de Gennevilliers (SEPG) à l’entreprise Eau et Force (Suez), intervenu en 2013, qui concerne 500 000 habitants à l’ouest de Paris. Par sa taille, c’est le 2e contrat de DSP pour l’eau en France. Malgré la demande explicite d’une des villes (Nanterre) de « disposer d’un audit économico-financier, véritable bilan du (précédent) contrat de délégation permettant de rendre compte de la réalité économique du contrat dans toute sa durée“, celui-ci n’a pas été réalisé. Alors même que la Chambre régionale des comptes avait relevé de nombreuses et importantes irrégularités, dans ses observations en 1999. Et que le tarif de l’eau pour les usagers de ce syndicat était particulièrement élevé. Le tarif est pourtant la préoccupation souvent invoquée par les élus pour leur choix.

Le rapport relatif au choix du mode de gestion est particulièrement indigent. Les caractéristiques du contrat approuvées par la délibération sont clairement insuffisantes au vu des enjeux. Une élue d'Asnières et membre du comité d’administration du SEPG, a relevé que la différence estimée de coût entre la délégation de service public et la régie de 3%, « est faible, et ne peut être avancée comme un élément déterminant dans le choix du mode de gestion, en raison de la marge d’incertitude inhérente à la méthode d’estimation, potentiellement supérieure à 3% ». Le rapport insiste beaucoup plus, et à plusieurs reprises, sur les risques qui pèseraient sur les élus en cas de choix d’une gestion publique ...sans rien démontrer !

En 2013, le choix de renouvellement du contrat s'est fait sur la base d'une "délégation de service public optimisée" qui permettaient d'économiser la modique somme de 11,4 millions d'euros par an par rapport au contrat précédent. Soit 20 euros par an et par habitant. Mais la baisse de tarif n'a duré que deux ans ! Suez a ensuite imposé à un SEPG très consentant, une option eau décarbonatée qui lui a permis d'augmenter à nouveau les dépenses du contrat et de faire repartir le tarif des usagers à la hausse ! En 2013, le choix de la régie était présenté comme 3% plus cher que celui de la  DSP optimisée. Avec le recul, on mesure l'ampleur de l'entourloupe !

Notre association a porté un recours au tribunal administratif contre la délibération du SEPG ; elle a gagné en première instance et en appel. Mais malheureusement, cela n’a pas suffi à interrompre le contrat de DSP.

1. **Comment les autorités publiques pourraient-elles utiliser les caractéristiques des fournisseurs privés pour favoriser la réalisation des droits humains à l'eau et à l'assainissement (DHaEA) ? La fourniture privée est-elle positive pour la réalisation progressive des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement ? Si oui, dans quelles circonstances ?**

Dans le modèle français de privatisation, les entreprises privées exploitent les réseaux et les installations qui restent publics. Les décisions stratégiques (comme la fixation du tarif de l’eau) sont sensées appartenir aux autorités publiques. Donc, en théorie, les autorités publiques pourraient demander aux fournisseurs privés de favoriser la réalisation des droits humains. En réalité, il en va autrement ; d’une part, les élus qui délèguent la gestion de l’eau au privé, souhaitent s’en occuper le moins possible. D’autre part, les entreprises imposent leur vision exclusivement économique aux élus, voire aux entreprises publiques du même secteur. Par exemple, les coupures d’eau pour impayés étaient essentiellement le fait des entreprises privées mais cette pratique très répandue (100 000 coupures d’eau en France au début des années 2000) a aussi contaminé le secteur public.

Dans de nombreux cas, ce ne sont pas les difficultés économiques des usagers, mais les dysfonctionnements des entreprises qui sont à l’origine des situations d’impayés. Par exemple, pendant plusieurs années, l’entreprise ne relève pas les compteurs d’eau et fait payer aux usagers une facture basée sur une estimation de leur consommation ; puis elle fait un relevé et demande à l’usager une régularisation importante qui peut s’élever à plusieurs centaines voire plusieurs milliers d’euros ; l’usager se retrouve alors en situation d’impayé. Une chercheuse de l’IRSTEA, Marie Tsanga Tabi, a analysé tous ces litiges dans un rapport publié en février 2018.

<https://irsteadoc.irstea.fr/cemoa/PUB00057824>

1. **Comment les instruments et les mécanismes en place ont-ils permis aux utilisateurs (et aux non-utilisateurs) de porter plainte et d'obtenir réparation auprès de fournisseurs privés ?**

Depuis 2013, il existe deux lois en France qui protègent davantage les usagers. Il s’agit de la loi Brottes qui rend illégales les coupures d’eau pour impayé dans les résidences principales tout au long de l’année et de la loi Warsmann qui plafonne la facture à deux fois la facture habituelle en cas de fuite d’eau sur le réseau de l’usager.

La loi Brottes, promulguée en 2014, n’était pas du tout appliquée au début. Il a fallu que notre association saisisse les tribunaux, avec le soutien de la Fondation France Libertés Danielle Mitterrand. Nous avons gagné une vingtaine de procès (du tribunal d’instance au conseil constitutionnel). Les usagers ont obtenu des dédommagements. Mais surtout nous avons quasiment réussi à stopper la pratique inhumaine des coupures d’eau.

1. **Les fournisseurs privés prônent-ils une réglementation plus stricte ? Si oui, pourquoi ?**

En général, non, au contraire, ils cherchent plutôt l’instauration d’une réglementation moins stricte. C’est ce que nous avons vécu avec le dossier des coupures d’eau pour impayés. Dans un premier temps les distributeurs privés n’ont pas appliqué la loi. Ensuite ils ont fait appel des décisions de justice qui leur imposaient de rétablir l’eau aux usagers en difficulté ; ils ont mené une guérilla juridique : cour d’appel administrative, cour de cassation puis conseil constitutionnel. Via un député proche des entreprises privées de l’eau, un amendement a même été déposé pour modifier la loi et rétablir la possibilité de couper l’eau…

1. **Quelles ont été les relations entre les fournisseurs privés et les pouvoirs publics au niveau local ? Quelles sont les préoccupations potentielles des pouvoirs publics et des utilisateurs vis-à-vis des prestataires privés ?**

Les pouvoirs publics sont souvent peu regardants vis-à-vis des prestataires privés. Surtout les élus qui ont mis en place les privatisations. Mais il arrive aussi que les relations entre pouvoirs publics et distributeurs privés dégénèrent du fait de l’opacité de la gestion privée et de l’arrogance des distributeurs privés. C’est ce qui s’est passé à Paris et à Nice plus récemment. A Paris, des inspections internes à la ville de Paris ont montré en 2001, l’opacité des comptes des délégataires (Veolia et Suez) ; des explications ont été demandées par les pouvoir publics et n’ont pas été fournies de façon satisfaisante par les distributeurs ; une dynamique de défiance s’est engagée qui a abouti à la rupture et à la remunicipalisation de l’eau en 2010. A Nice, les pouvoirs publics ont estimé que les fournisseurs privés (Veolia) ne répondaient plus à l’intérêt général des habitants et ont fait le choix de la remunicipalisation en 2015.

Les pouvoir publics sont préoccupés par les tarifs mais aussi par l’état des canalisations qui laisse à désirer avec les distributeurs privés. Les usagers sont préoccupés par les tarifs et d’une façon plus générale par la façon dont ils sont traités par les distributeurs privés : outre le cas extrême des coupures d’eau, les relations sont déshumanisées et à sens unique ; il n’est pas répondu aux demandes des usagers et l’attitude des distributeur est souvent coercitive, d’où de nombreux conflits.

1. **Comment les prestataires privés ont-ils contribué ou nui à la réalisation des DHaEA? Veuillez donner des exemples.**

Outre la question des coupures d’eau déjà évoquée, l’emprise des distributeurs a conduit à la fermeture de nombreuses fontaines dans les villes qui faisaient concurrence à leur activité ; de ce fait, les personnes sans domicile ont difficilement accès à l’eau dans la rue.

Les tarifications proposées par les distributeurs défavorisent les usagers les plus pauvres et le moins consommateurs, par exemple, du fait d’une part fixe importante (redevance forfaitaire ou abonnement). La privatisation conduit à des tarifs plus élevés qu’en gestion publique. Les différences de tarif sont considérables avec la gestion publique.

A Avignon, par exemple, l’arrivée d’un nouveau délégataire, Suez, en 2019, s’est immédiatement traduite par des hausses de factures exorbitantes, des erreurs de calculs au détriment des usagers, etc.

1. **Quelle est la qualité des informations disponibles sur la fourniture de services ? Permet-elle une responsabilisation adéquate des prestataires privés et des autorités publiques ?**

Le principal instrument d’information est le rapport annuel du délégataire fourni par l’entreprise à la collectivité. Celle-ci doit le présenter à son instance principale (conseil municipal dans le cas d’une ville) en fin d’année. Ce rapport présente une partie réglementaire compilant des données obligatoires (les annexes) sur la qualité de l’eau, sur les prix, sur le budget, etc. Il comporte aussi une grosse partie qui relève de la communication publicitaire (le rapport lui-même) qui noie et rend difficile l’appréhension des données. Entre le rapport et les annexes, il peut y avoir des écarts importants. C’est le cas au SEDIF, par exemple, voir ici :

<http://eau-iledefrance.fr/sedif-contre-sedif/>

NB : ce n’est pas anecdotique, le SEDIF est le plus gros service de l’eau délégué au privé en France et sans doute en Europe.

1. **Qui surveille la performance des fournisseurs privés en ce qui concerne le contenu normatif des DHaEA et comment ? Qui intervient lorsqu'il y a des risques de violations de ces droits et comment cela se fait-il ? Qui impose des sanctions en cas de violation ?**

Seule la question des aides sociales à l’eau (qui sont financées par le budget du service de l’eau) est prise en compte dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service de l’eau. Il n’y a jamais eu de données sur les coupures d’eau quand celles-ci étaient pratiquées.

Il existe un médiateur de l’eau qui n’est pas une vraie instance de médiation. Financé par les entreprises, il ne donne pas les informations pertinentes aux usagers (jurisprudence par exemple). La comparaison avec le médiateur de l’énergie qui est indépendant est édifiante, il suffit de comparer les deux sites Internet pour s’en rendre compte. La procédure est écrite, avec un dossier à remplir, ce qui écarte une grande partie des personnes en difficultés sociales. Les réclamations sont soumises au bon vouloir des entreprises. Souvent l’entreprise ne répond pas et la procédure s’arrête, cela n’aboutit à rien.

Le règlement du service de l’eau est un autre outil qui doit fixer les droits et les devoirs des usagers et du distributeur, mais il est souvent à sens unique, tous les devoirs sont pour les usagers ; des règlements de service contiennent encore la possibilité de couper l’eau, pourtant interdite par la loi depuis plusieurs années.

Les associations de consommateurs et de locataires peuvent aider les usagers à faire valoir leurs droits.

Le tribunal d’instance reste le seul moyen d’obtenir d’éventuels dédommagements.

1. **Quels sont les principaux défis auxquels sont confrontées les autorités publiques en matière de disponibilité, d'accessibilité, de qualité et d'abordabilité lorsque des acteurs privés fournissent des services d'eau et d'assainissement ? Veuillez donner des exemples.**

Le plus grand défi est le contrôle du délégataire privé par les pouvoirs publics. Le contrôle par la collectivité publique concédante est souvent défaillant faute de moyens et de volonté. Par exemple, l’agglomération de Dijon qui compte 255 000 habitants a confié le service de l’eau à Suez ; il n’y a qu’une seule personne dans l’administration de l’agglomération chargée de contrôler l’activité de l’entreprise et cette personne provient de la même entreprise ! Le SEDIF, bien qu’ayant resserré son contrôle sur Veolia depuis le nouveau contrat débuté en 2011, a subi des observations sévères de la chambre régionale des comptes en 2017, qui a épinglé la dérive de la rémunération de Veolia bien au-delà de ce qui était prévu dans le contrat. Lire ici :

<http://eau-iledefrance.fr/les-couts-de-gestion-de-veolia-en-ile-de-france-epingles/>

Les fournisseurs privés poussent au surinvestissement, avec des traitements toujours plus sophistiqués et coûteux de l’eau, plutôt qu’à une action en amont pour veiller à la qualité de l’eau dans l’environnement. Ainsi Suez met en place l’eau décarbonée dans le SEPG, ce qui lui permet de compenser la baisse de tarif qu’il avait dû concéder pour renouveler le contrat. Veolia prépare la mise en place de la filière membranaire à basse pression qui va nécessiter 1,5 milliard d’investissements et faire repartir les tarifs à la hausse après une dizaine d’années de baisse due à l’action des usagers du SEDIF. Les fournisseurs privés proposent des solutions industrielles et centralisées qui ne répondent pas aux défis environnementaux actuels.

1. **Connaissez-vous des cas de corruption impliquant des fournisseurs privés de services d'eau et d'assainissement ? Veuillez donner des détails.**

Dans la période récente, il y a un cas documenté qui concerne l’attribution de marchés de construction d’usines pour le syndicat interdépartemental d’assainissement de l’agglomération parisienne (SIAAP). Une enquête est en cours suite à la plainte d’un concurrent étranger évincé.

<http://eau-iledefrance.fr/siaap-entente-sur-le-dos-des-usagers/>

<http://eau-iledefrance.fr/les-scandales-a-repetition-malheureusement-donnent-raison-a-une-gestion-de-leau-publique-et-democratique/>

<http://eau-iledefrance.fr/scandale-dans-nos-tuyaux-et-apres/#more-8778>

<http://eau-iledefrance.fr/le-marche-de-lusine-des-eaux-de-clichy-casse-par-la-justice/>

1. **Le secteur privé a-t-il fait preuve d'une plus grande capacité de mobilisation de fonds que le secteur public ? Pourriez-vous donner des exemples concrets ?**

En France, les fonds utilisés pour les services d’eau et d’assainissement proviennent exclusivement de la facture des usagers.

1. **Selon vous, y a-t-il un déséquilibre de pouvoir dans un partenariat public-privé ? Pourriez-vous donner des exemples concrets des conséquences de cette relation ?**

Bien sûr, cela se manifeste dès l’élaboration du contrat entre l’entreprise et la collectivité ; à de rares exceptions, comme Paris, la collectivité publique n’a pas les ressources nécessaires pour bien négocier le contrat. Elle consent à des conditions qui sont défavorables aux usagers, par exemple avec la formule de révision tarifaire, fixée dans le contrat, qui assure une augmentation automatique du tarif dans le temps.

En ce moment, nous participons à des négociations dans le cadre de la sortie des trois territoires du SEDIF et il extrêmement difficile d’obtenir les informations pertinentes de la part du SEDIF et de Veolia.

1. **Quand il y a une participation privée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, dans quelle mesure l'acteur privé apporte-t-il ses propres ressources financières à ce service ?**

Ce n’est pas le cas en France, ce serait même plutôt le contraire. Par exemple, c’est Veolia qui exploite le service public de l’eau pour le SEDIF. Veolia encaisse les factures des usagers qui comprennent une part destinée à l’eau, une autre à l’assainissement et une troisième constituée de taxes destinées aux agences de l’eau. Veolia reverse environ un tiers de la partie dédiée à l’eau au SEDIF (qui garde la maîtrise des grands investissements), Veolia reverse la part assainissement au SIAAP et les taxes à l’agence de l’eau. Mais tout ceci n’est pas immédiat. Entre l’encaissement de la facture et le reversement aux différents organismes, Veolia dispose d’une trésorerie considérable que l’entreprise ne se prive pas de faire fructifier sur les marchés financiers.

**Remunicipalisation**

1. **Avez-vous étudié un cas de remunicipalisation ? Pourquoi et comment cela s'est produit ? Quels types de difficultés l'autorité publique a-t-elle rencontrées pour remplacer le privé par un nouveau fournisseur municipal ? Veuillez préciser les détails sur ces processus.**

Nous avons étudié le processus de remunicipalisation de l’eau à Paris. Outre les éléments déjà évoqués sur les origines de la remunicipalisation, il faut souligner qu’il s’agit d’un processus progressif, avec une longue préparation et une courte mise en œuvre. Durant le mandant 2001-2007, les élus parisiens se sont rendus compte des problèmes provoqués par la privatisation (perte de contrôle, coûts, hausse des tarifs) ; ils ont d’abord cherché à négocier et obtenu des contreparties (150 millions de travaux qui n’avaient pas été réalisés). Ensuite, ils ont opté pour la remunicipalisation qui a été un engagement du programme municipal de 2008. Il a ensuite été rapidement voté par le conseil municipal et mis en œuvre pour aboutir à une remunicipalisation effective en 2010.

Avec la remunicipalisation, Paris est passé d’une multitude d’opérateurs publics et privés à un opérateur public unique. L’intégration des différents personnels a été l’une des plus grandes difficultés. La maîtrise de la facturation a été aussi difficile car il a fallu créer un outil informatique unique pour remplacer les deux logiciels mis en place par les fournisseurs privés (Suez et Veolia) qui appartenaient aux deux entreprises. Mais il faut noter qu’à Paris la production de l’eau potable était effectuée par une société d’économie mixte à dominante publique et que donc les compétences techniques n’avaient pas été complètement perdues par la ville avec la privatisation.

Les résultats de la remunicipalisation sont bons : baisse des tarifs pour les usagers, augmentation des investissements dans le réseau, budget fortement excédentaire… Le tarif bas pour tous les usagers limite le nombre d’impayés et les coupures d’eau ne sont pas pratiquées par la régie. Il y a un volet droit humain à l’eau et à l’assainissement particulièrement intéressant avec la multiplication des fontaines et des toilettes publiques. Des cartes indiquant leurs emplacements sont mises à la disposition des sans abri lors des maraudes organisées par les associations.

Enfin, nous sommes partie prenante du retour à la gestion publique de trois établissements publics (EPT) de la métropole du Grand Paris. Les villes de ces EPT appartenaient auparavant au SEDIF (lié à Veolia). En 2016, la compétence de l’eau et de l’assainissement est transférée des villes aux EPT. Et sous l’impulsion de notre association, trois EPT ont refusé d’adhérer au SEDIF et se sont engagés dans la voie d’une gestion publique. Cette histoire est en train de s’écrire…