

Robinet à tous les étages

par Emmanuelle Hellier

Comment les habitants de Paris, New York et Londres ont-ils peu à peu eu accès à l'eau courante ? Si les compagnies privées se partagent le marché de l'eau aux XVIIe et XVIIIe siècles, les métropoles prennent peu à peu conscience de la nécessité d'un réseau public.

Recensé : Christophe Defeuilley, *L'Entrepreneur et le Prince. La création du service public de l'eau*. Paris, Presses de Sciences Po, 2017, 328 p.

Sur un sujet réellement complexe, à la croisée de l'histoire, de l'économie et de la science politique, l'auteur réussit à démêler les fils historiques, du XVIIe au début du XXe siècle, de l'origine et des premiers développements des services d'eau dans 3 villes-monde d'aujourd'hui : Londres, New York, Paris. C'est d'ailleurs dans cet ordre logique et chronologique que Christophe Defeuilley a choisi de nous faire voyager dans le temps de l'histoire urbaine. Le propos central se développe en trois chapitres, chacun axé sur une ville. La pertinence du propos tient à ce que les monographies ne sont pas juxtaposées ; leur mise en relation est assurée non seulement par l'évocation de faits mais aussi par le cadre global d'analyse qui est appliqué à chacune. Centré sur les trois agglomérations phares de Londres, New York et Paris, le texte évoque aussi d'autres villes et le réseau urbain supérieur de chaque pays concerné.

Comment expliquer la prééminence de la gestion publique des services d'eau au tournant du XXe siècle, alors que le secteur a souvent été porté par l'initiative de compagnies privées ? Si « les débats sont posés dans les mêmes termes » dans les trois villes, les solutions apportées varient « au cas par cas » selon les contextes et les acteurs en présence. Les rapports entre autorités publiques et compagnies privées dépendent du contexte historico-politique, de la pratique des acteurs et de leur capacité à répondre aux injonctions du moment. L'auteur fait le récit des trajectoires de personnages majeurs et d'évènements clés, caractérise les ressources

en eau mobilisées et s'attache à expliquer les modes de financement employés et les choix techniques réalisés, en fonction de la conjoncture et des jeux d'acteurs.

Cet ouvrage compact et documenté répond à un vrai besoin de connaissances sur l'histoire de l'urbanisme des réseaux d'eau à l'échelle internationale en langue francophone. Certes, André Guillerme, dans *Les temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques* (Champ Vallon, 1983), a retracé la façon dont les villes de la partie nord de la France ont aménagé le réseau hydrographique entre le IIIe et le début du XIXe siècle. Prenant en quelque sorte le relais, *La conquête de l'eau. L'avènement de la santé à l'âge industriel* (Hachette, 1986) de Jean-Pierre Goubert avait restitué le passage des modes d'approvisionnement par bornes ou porteurs d'eau à la distribution d'eau à domicile pour plusieurs grandes villes françaises, dans le cadre de la poussée modernisatrice et hygiéniste. Les systèmes d'eau et d'assainissement de Paris ont été particulièrement étudiés ; citons par exemple l'ouvrage coordonné par Jean-Claude Deutsch et Isabelle Gautheron, *Eaux pour la ville, eaux des villes. Eugène Belgrand XIXe-XXIe siècle* (Presses des Ponts, 2013). Au sein de ce corpus francophone, l'ouvrage de Christophe Defeuilley se distingue par son approche comparée de trois villes d'importance internationale, et par la place centrale accordée aux acteurs politiques et économiques, au travers des figures emblématiques du Prince et de l'Entrepreneur que le titre met en exergue.

Un transfert d'innovations à l'échelle internationale

Sans y consacrer un propos spécifique, l'auteur démontre que le développement des services d'eau a été permis par la circulation internationale des idées, des technologies et des personnes, en particulier à partir du point d'origine londonien. Des trois villes étudiées, Londres est la première à mettre en place un réseau d'eau et du service d'abonnement associé (deux roues pompes hydrauliques alimentant la rive nord de la Tamise). De 1600 à 1750, le système de distribution reste rudimentaire, fondé sur des conduites en bois et sur la force gravitaire. L'eau potable n'est distribuée que « trois fois par semaine, à heure fixe, pendant deux heures » (p. 102). Plusieurs compagnies se partagent le territoire londonien desservi. Au milieu du XVIIe siècle, les machines Newcomen (puis Boulton et Watt) modernisent le service en le rendant plus efficace et moins coûteux. Techniquement, les conduites principales (adductions) sont connectées via des réservoirs à des conduites secondaires (distribution) ; ces dernières alimentent l'habitation, l'eau se déversant « dans des réceptacles, le temps qu'une citerne de taille moyenne se remplisse » (p. 103).

Les technologies de la vapeur se diffusent aux États-Unis et en Europe. En 1774, Christopher Colles, un ingénieur irlandais propose un plan d'alimentation pour New York. Le projet est abandonné, mais il s'agit bien là d'un import d'innovation par la migration. Les transferts d'idées et de technologies s'opèrent entre les villes, comme Stéphane Frioux l'a montré à l'échelle française sur une période postérieure et pour l'assainissement (*Les batailles*

de l'hygiène. Villes et environnement de Pasteur aux Trente Glorieuses, PUF, 2013). Dans la même veine, on peut noter que les édiles français s'inspirent des innovations britanniques lors de voyages, comme le Préfet de Paris Claude Rambuteau à Londres en 1845, ou Napoléon III lors de son exil en Angleterre. Autre exemple, un appel d'offres est lancé en 1929 pour la modernisation du réseau parisien ; la New River Company londonienne est sollicitée, mais n'y répond pas. Il reste aussi que des solutions spécifiques sont développées, comme à Paris avec l'élaboration d'un double réseau. L'eau du canal de l'Ourcq, dont la construction se termine en 1825, est en effet destinée au nettoyage des rues et à l'arrosage, tandis que l'alimentation en eau domestique provient d'autres sources : la Seine, puis des sources du bassin parisien à partir de 1863.

Le secteur privé à l'initiative, les municipalités dans la consolidation des réseaux

L'auteur souligne aussi le rôle essentiel des compagnies privées dans la transition des solutions individuelles d'approvisionnement en eau vers des systèmes collectifs modernes de distribution d'eau. Une alchimie entre négoce, banque et ingénierie donne naissance à une première société à Londres en 1581, la London Bridge Waterworks Company. La fortune de Francis Drake – commandant de la flotte anglaise qui a vaincu l'armée espagnole – lui permet de financer le premier canal d'adduction pour Londres. Puis des compagnies par actions sont fondées pour faire face à l'extension urbaine londonienne, dont la New River Company en 1609.

Aux États-Unis et en France, ce sont aussi les entrepreneurs privés qui sont aussi à l'origine des premiers systèmes collectifs d'alimentation en eau. La société des Frères Périer est formée en 1778 à Paris. La Manhattan Company est créée à New York en 1799. Les investisseurs sont désireux de construire une affaire profitable. Ils convainquent les autorités publiques qu'ils ont les moyens techniques de développer un réseau avant même que l'accès à l'eau ne devienne une préoccupation de premier plan. À partir de la décennie 1830, à la suite d'épidémies répétées de fièvre jaune et de choléra et de plusieurs incendies, la quantité et la qualité de l'eau distribuée deviennent un enjeu de santé et de sécurité publics. Les capacités d'investissement des compagnies privées, qui leur permettent de soutenir la mise en place d'infrastructures, sont parfois jugées plus efficaces que les acteurs publics pour inciter les usagers à passer au système de l'abonnement.

Mais la pérennité de ces entreprises est d'autant plus fragile que les objectifs de profit et de rente en guident la stratégie, au détriment des investissements dans l'activité d'alimentation en eau des populations. Alors que la ville de New York connaît un boom économique et démographique dans les trente premières années du XIXe siècle, le mécontentement populaire gronde contre les défaillances notables des services fournis par la

Manhattan Company. Face aux crises épidémiques, la Ville de New York commence à investir à la fin des années 1830 dans la construction de canaux pour apporter de l'eau plus saine de plus loin (Catskills System). Pour porter ce grand chantier, la greffe des compagnies privées ne prend pas ; les contentieux de ruptures de contrat se multiplient, du fait d'une « corruption endémique » et de contrats « léonins » sinon très déséquilibrés entre les compagnies et les pouvoirs publics locaux (p. 198-202). Après l'échec de la Manhattan Company, New York adopte donc une gestion publique de l'eau, pour laquelle Philadelphie et Washington avaient opté dès le départ. De même, après avoir déjà été évoquée par Edwin Chadwick en 1840, qui a inspiré le Public Health Act de 1848, l'idée de la municipalisation des services d'eau refait surface en 1869 à Londres. Le Metropolitan Water Act de 1902 organise le transfert des actifs privés au Metropolitan Water Board ; la ville de Londres émet un emprunt en levant des obligations, ce qui lui permet de dédommager les compagnies.

Dans l'ensemble de l'Europe au début du XXe siècle, la municipalisation des services d'eau est plus systématique que pour d'autres services en réseau comme l'électricité, le gaz, le téléphone ou les transports publics ; Géraldine Pflieger l'avait montré pour les villes suisses (« De la naissance des réseaux d'eau à la naissance de l'hydroélectricité : l'essor du municipalisme en Suisse », *Espaces et Sociétés* 2009/4 n°139). Christophe Defeuilley explique ce phénomène par le fait que les autorités publiques locales affectent à ce type de service à la population des exigences spécifiques d'intérêt général (prévention sanitaire, égalité d'accès).

Le modèle parisien : une voie singulière de collaboration entre public et privé

Paris se distingue de ses homologues anglo-américaines par un scénario intermédiaire qui voit une forme d'intervention privée coexister avec les exigences de politiques publiques locales. Cette « exception française » résulte d'un compromis entre l'Entrepreneur et le Prince en faveur d'une « action publique déléguée » (p. 300). Sous l'impulsion de la Compagnie Générale des Eaux, les relations entre autorités publiques locales et acteurs économiques privés ont pris un tour singulier à Paris à la fin du XIXe siècle. Ces relations pragmatiques s'inscrivent dans une trajectoire de controverses houleuses entre les partisans d'une responsabilité entièrement publique, apte à garantir la salubrité publique et des prix modestes, et ceux qui voient dans l'investissement privé une source de développement et d'efficacité dans la gestion d'une activité industrielle et commerciale. La polémique entre Mirabeau et Beaumarchais révèle cette tension, lors de la première expérience tentée par la compagnie des Frères Périer dans les années 1780. Plusieurs pompes élévatrices à vapeur sont installées dans la Seine (deux à Chaillot, une au Gros Caillou), mais leur emplacement à proximité des rejets d'eaux usées urbaines compromet la qualité de l'eau prélevée. À compter du décret-loi du 19 mai 1802, l'État prend à sa charge les dépenses de construction des canaux (Ourcq, Saint-

Martin, Saint-Denis) et du bassin de la Villette, c'est-à-dire des « premières fondations de ce qui deviendra le réseau de distribution » (p. 225).

Le caractère embryonnaire du réseau et la qualité toujours médiocre de l'eau produite amènent les autorités à concevoir des travaux d'adduction beaucoup plus ambitieux pour aller rechercher de l'eau plus loin dans le bassin parisien ; le système d'égouts est conçu simultanément, sous la houlette de l'ingénieur Eugène Belgrand et dans le cadre du plan Haussmann. Tandis que la ville s'endette pour réaliser ces grands travaux, les idées saint-simoniennes et l'implication d'Henri Siméon, à la fois membre de la commission d'agrandissement de Paris et premier Président de la Compagnie Générale des Eaux (CGE), conduisent à la signature d'un premier contrat de régie intéressée le 11 juillet 1860 entre la Ville et la CGE. Cette dernière, créée en juillet 1853, a déjà pris pied à Lyon, à Nantes et en banlieue parisienne. L'histoire qui suit est celle d'une extension de cette compagnie en banlieue parisienne – permettant un « schéma technique de grande taille » (p. 256) et promouvant des économies d'échelle – et celle d'une renégociation régulière des conditions contractuelles pour obtenir des garanties de service public : continuité, adaptabilité et égalité.

L'auteur explique très bien qu'il s'agit en fait de trouver un équilibre entre deux impératifs théoriques, celui de la souplesse de renégociation des contrats de délégation pour l'entreprise privée et celui du « fait du prince » qui permet au pouvoir public municipal d'exprimer unilatéralement ses exigences (p. 275-285). Le titre de l'ouvrage, *L'Entrepreneur et le Prince*, s'éclaire alors d'autant plus au regard de cette configuration française, devenue une « doctrine de l'organisation et de la régulation des relations entre entreprise privée et autorité publique locale » (p. 282). In fine, les entreprises privées – CGE mais aussi Lyonnaise des eaux – ont adopté en France une stratégie visant à se rendre indispensables tout en laissant une marge de manœuvre à la décision publique en matière de planification et de financement des infrastructures. L'on comprend mieux à l'aune de cette analyse historique et théorique pourquoi la formule de l'affermage s'est aussi facilement généralisée dans les années 1980 en France pour la gestion des services d'eau.

Pour conclure, au delà des 3 histoires locales qui peuvent se parcourir pour elles-mêmes, la lecture de cet ouvrage offre une vision internationalisée des origines et de la genèse des services d'eau dans 3 agglomérations urbaines majeures. Tout lecteur curieux d'histoire et d'urbanisme y trouvera intérêt, et tout spécialiste de la question pourra compléter ses connaissances initiales, qui sur les modes de financement, qui sur les courants de pensée, sur les conflits et controverses ou encore sur les types de ressources et de techniques. S'il en était encore besoin, cet ouvrage montre toute la pertinence des approches par l'histoire politique et par la comparaison pour mettre en perspective les débats actuels sur les modes de gestion des services urbains.

Publié dans lavedesidees.fr, le 21 juillet 2017.