

Approvisionnement en eau : la privatisation n'a pas fait ses preuves

Une marche arrière s'effectue dans de nombreux pays concernant la privatisation de l'approvisionnement en eau, pour des motifs qui ne se révèlent qu'au second regard.

Klaus Lanz

Abrégé La privatisation de l'approvisionnement en eau ne concerne ni la privatisation de la ressource eau, ni la vente des réseaux de canalisation et d'usines de pompage, mais la fourniture limitée dans le temps du service de distribution d'eau par des entreprises privées. L'expérience montre que les particularités de ce secteur (énormes besoins en capitaux, absence de concurrence, horizon de planification à long terme, interdépendance avec des objectifs sanitaires et écologiques, prix de l'eau socialement supportables) ne permettent pas des rendements attrayants, sauf à sacrifier les objectifs sociaux.

Les pays industrialisés consacrent environ 2 % de leur produit intérieur brut (PIB) au secteur de l'eau. La Suisse doit investir plus de 900 millions de francs par an rien que pour le maintien des infrastructures publiques d'eau potable. Ces investissements sont nécessaires pour garantir durablement une qualité irréprochable de l'eau, un approvisionnement continu ainsi que le renouvellement et l'entretien réguliers des installations. Ces dépenses sont financées par les taxes payées par les utilisateurs (ménages, artisans, industrie, etc.).

Lors de la vague de privatisation des télécommunications et de l'approvisionnement en électricité et en gaz des années 1990, la situation de l'approvisionnement en eau a également été prise en considération dans le monde entier. Bien qu'il n'y ait pas eu de déficits notables pour les entreprises communales en Europe, l'esprit économique qui régnait alors a encouragé la privatisation en plusieurs endroits. Les contraintes politiques au sein de l'Union européenne (UE) ont aussi joué un rôle : l'endettement des communes devait être réduit à court terme afin de respecter les critères de Maastricht. En Europe de l'Est et dans les pays émergents, les banques internationales de développement et la Banque mondiale ont même conditionné l'octroi de crédits dans le secteur de l'eau à une privatisation.

C'est la France qui a ouvert la voie à la privatisation de l'eau. De nombreuses communes de l'Hexagone ont confié au début du XX^e siècle déjà leur approvisionnement en eau à des entreprises privées, ce qui a permis à de grands groupes comme Suez et Veolia – aujourd'hui actifs dans le monde entier dans les secteurs de l'électricité, du gaz, de l'eau, de la gestion des déchets, de la construction et des transports – de se développer. Néanmoins, un grand nombre de villes françaises, comme Paris et Bordeaux, ont récemment remunicipalisé leur approvisionnement en eau, avant tout à cause des hausses excessives des prix de l'eau.

Les consommateurs paient les pots cassés

Les distributeurs français ont aussi pris pied en Allemagne. En 1999, la ville de Berlin, en difficultés financières, a vendu 49,9 % de son service des eaux pour 3,3 milliards de marks allemands à un consortium de deux fournisseurs (Vivendi, RWE) et à un groupe d'assurance (Allianz), Vivendi en reprenant la gestion. Cette vente s'est vite révélée délicate pour la ville, car le contrat (confidentiel) prévoyait un rendement garanti pour les propriétaires privés. Les prix ont augmenté alors que les investissements nécessaires pour le remplacement et la maintenance des infrastructures n'ont pas été réalisés. Une initiative populaire a incité la ville à racheter les parts privées en 2013. Ce sont les consommateurs qui paient les pots cassés : le prix d'achat de 1,2 milliard d'euros a été imputé aux entreprises berlinoises des eaux, qui répercutent les intérêts pendant 30 ans sur le prix de l'eau.

La ville côtière nord-allemande de Rostock a repris la gestion de son approvisionnement en eau en 2018 au terme d'une concession de 25 ans octroyée à Eurawasser, filiale de Remondis. La remunicipalisation vise à mieux relever les défis du changement climatique dans la région sèche grâce à des coopérations à long terme avec des fournisseurs voisins. Le prix de l'eau y a baissé de 24 %, celui des eaux usées de 14 %.

À Hambourg, l'autonomie de l'approvisionnement en eau est même inscrite dans la loi : à la suite d'une initiative populaire, la ville hanséatique a décidé en 2006 de conserver la totalité du service de l'eau en mains publiques.

Le lourd héritage de l'ère Thatcher

Le projet de privatisation le plus radical au monde a été ordonné en 1989 par la Première ministre britannique Margaret Thatcher. Sans suivre le modèle usuel de concession temporaire, elle a cédé à titre gratuit, sans reprise de dettes, l'intégralité des installations de distribution d'eau en Angleterre et au Pays de Galles

De nombreuses populations dans le monde ne disposent toujours pas d'un raccordement au réseau d'eau potable. Une citerne à Bhopal, en Inde.

à des sociétés anonymes spécialement créées. Trente ans plus tard, l'approvisionnement en eau de l'Angleterre est principalement en mains de sociétés d'investissement étrangères qui ne possèdent pas le savoir-faire de la branche.

Les pertes d'eau dues à des réseaux de canalisations mal entretenus sont parmi les plus élevées d'Europe du fait du manque d'investissement pour l'entretien pendant des décennies. Chez le fournisseur londonien Thames Water, près de 40 % de l'eau injectée dans le réseau est perdue en fuites, soit 183 litres par jour et par ménage. En comparaison, les pertes d'eau s'élèvent à 13 % en Suisse. Dans le même temps, les propriétaires touchent quelque 2 milliards de livres sterling de dividendes chaque année en Angleterre, ce qui représente 83 livres sterling par ménage et plus de 20 % du prix de l'eau. Le Parti travailliste veut que l'approvisionnement en eau revienne dans le giron public.

La gestion de l'eau dans les mégapoles des pays émergents est beaucoup plus complexe que la reprise d'un distributeur européen avec des infrastructures achevées et une population



solvable. Quand des dizaines de milliers de ménages viennent s'installer année après année dans des quartiers périphériques pauvres, le développement des réseaux de canalisations, des réservoirs, des stations de pompage et des installations de traitement représente une tâche herculéenne. Dans les années 1990, la Banque mondiale était fermement convaincue que l'économie privée était la solution. Pourtant, un rétropédalage a eu lieu concernant la plupart des grandes privatisations ordonnées à l'époque (par exemple à Buenos Aires, à La Paz, à Maputo et à Dar es Salam) pour des motifs similaires, qui peuvent être illustrés par le cas de la capitale indonésienne Jakarta, l'une des plus grandes agglomérations du monde.

L'exemple de Jakarta

En 1997, des contrats de concession de 25 ans avaient été conclus avec la firme londonienne Thames Water pour la partie orientale de Jakarta et avec la société française Lyonnaise des eaux pour la partie occidentale. Moins de la moitié des 8 millions d'habitants disposait alors d'un raccordement à l'eau et 61 % de l'eau injectée dans les réseaux était perdue en fuites ou prélevée illégalement. Les deux distributeurs se sont engagés à raccorder 75 % des ménages et à réduire les pertes d'eau en dessous de 25 % dans les 10 ans, contre un rendement annuel de 22 % garanti contractuellement.

Ces objectifs se sont vite révélés illusoire. Le développement des réseaux et le raccordement des ménages n'ont guère progressé et les exploitants n'ont de loin pas obtenu les rendements convenus. Les contrats ont donc été renégociés après trois ans déjà : les objectifs de développement ont été réduits, alors que les rendements des entreprises ont été assurés contre les fluctuations de change, le relèvement

des taux d'intérêt et l'inflation. Résultat : des créances bien plus élevées des exploitants qui ne pouvaient plus être couvertes par les taxes sur l'eau payées par les ménages. La société étatique des eaux, propriétaire nominale des infrastructures, a payé la différence, accumulant ainsi des dettes considérables.

La Cour suprême intervient

Cette situation inextricable – des rendements d'exploitants privés couverts par l'endettement de l'État avec des améliorations à peine perceptibles de la qualité de l'approvisionnement et des hausses des prix de l'eau – était politiquement très impopulaire. Avec moins de 60 % de ménages raccordés et des pertes d'eau de 44 %, Jakarta figure aujourd'hui au dernier rang des grandes villes indonésiennes. La situation de Surabaya, deuxième métropole du pays où l'approvisionnement en eau est resté en mains publiques, est bien meilleure : 87 % des ménages sont raccordés au réseau d'eau et les fuites avoisinent les 34 %. Comme les objectifs contractuels sont encore loin d'être atteints à Jakarta, même après 20 ans, la Cour suprême indonésienne a déclaré la privatisation illégale en 2017. L'administration de la ville a engagé le processus de remunicipalisation en février 2019.

Plus de 90 % de l'approvisionnement mondial en eau relèvent aujourd'hui des pouvoirs publics, une tendance à la hausse. Les entreprises spécialisées dans l'eau misent aujourd'hui principalement sur des projets bien délimités comme des installations de traitement ou des réservoirs. Elles laissent à nouveau aux communes l'exploitation moins lucrative de l'approvisionnement urbain en eau.

Klaus Lanz

Directeur d'International Water Affairs, Evilard (BE)