Bien commun, public ou privé ?

Il semble y avoir à Bruxelles un relatif consensus dans le monde politique pour que la gestion de l'eau reste dans le giron public. Pour de multiples raisons, ce principe est néanmoins menacé.

La STation d'EPuration Nord

La STation d'EPuration Nord est une très grosse station qui traite les eaux usées de près d'un million et demi de personnes. Construite sur un mouchoir de poche pour des raisons d'exiguïté du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, elle concentre des choix technologiques qui en rendent l'exploitation très complexe. La station représente un tel investissement que la Région, contrainte par les critères de Maastricht à limiter son endettement public, a décidé d'en confier la construction et l'exploitation pour 20 ans à Aquiris, une société créée pour l'occasion par l'entreprise multinationale Veolia.

La STEP Nord, cheval de Troie ?

Jusqu'en décembre 2009, la STEP Nord recueillait les commentaires enthousiastes des thuriféraires du Partenariat Public Privé (PPP). Aquiris était une «*success story*» qui prouvait qu'un «PPP bien négocié» pouvait être bénéfique à tous. Depuis, ceux-ci ont déchanté après qu'Aquiris ait décidé unilatéralement de fermer la station pendant une semaine, officiellement au prétexte d'une qualité non conforme des eaux à traiter mais plus probablement afin de faire monter les enchères dans le conflit qui l'opposait à la Région à propos de la construction d'infrastructures supplémentaires nécessaires au bon fonctionnement de la station mais non prévues dans le contrat initial. Le «partenariat» au service du bien commun révélait brusquement son vrai visage, celui d'un contrat commercial entre deux entités aux intérêts antagonistes dont l'une n'hésitait pas à détruire ce même bien commun afin de faire pression sur l'autre.

La propriété de la station reviendra théoriquement à la Région à l'issue du contrat. Mais on se demande comment un organisme public, aussi compétent soit-il, pourra pratiquement exploiter une technologie propriétaire sans dépendre exagérément de son concepteur...

L'Europe

La Commission européenne, poussée dans le dos par certains États (comme la France, pays d'origine de Veolia et Suez, leaders mondiaux du secteur) et les entreprises privées, prône la libéralisation du secteur, sans succès jusqu'à présent. Mais ce qu'elle n'a pu imposer au marché intérieur, elle tente de le faire par l'intermédiaire des accords de libre-échange qu'elle négocie au nom de l'UE. Dans ses négociations actuelles avec le Canada, par exemple, la Commission, toujours désireuse de favoriser le développement

COORDINATION SENNE

La fameuse STEP Nord.

des entreprises européennes du secteur, a mis la question des services d'eau municipaux sur la table. Si un accord devait être conclu sur ce point, les investisseurs européens au Canada et les investisseurs canadiens en Europe qui voudraient conquérir des marchés publics d'eau seraient alors protégés contre tout risque d'interruption du contrat, notamment par une municipalité qui voudrait le reprendre en gestion directe. De même, par le passé, la Commission a souvent lié ses aides au développement aux pays en développement à des conditions de privatisation des services d'eau dans ces mêmes pays. Enfin, elle fait tout ce qu'elle peut pour limiter les marges de manœuvre des entreprises publiques du secteur, entravant par exemple leurs tentatives de mutualisation de moyens à l'échelle inter-communale.

La crise financière et le FMI

La Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne... de plus en plus de pays voient se dégrader leur cote de solvabilité, rendant le poids de leur dette publique difficile à supporter. L'UE et le FMI sont prêts à renflouer les caisses de ces États, mais à condition de privatiser des pans entiers des services publics, dont les services d'eau. L'Irlande a par exemple été obligée d'introduire une tarification de l'eau qui, surabondante dans le pays, était jusqu'alors gratuite ; la Grèce a déjà été forcée de procéder à la privatisation partielle des compagnies d'eau d'Athènes et de Thessalonique, et d'autres privatisations doivent suivre. Suez, déjà bénéficiaire de la première vague de privatisation, est aux aguets... Si la Belgique semble pour l'instant à l'abri d'une telle menace grâce au consensus des principaux partis nationaux sur la question, l'état de la dette publique du pays incite à rester prudent.

La privatisation indirecte

La gestion «moderne» des cycles de l'eau implique un besoin d'équipements de plus en plus lourds et compliqués d'un point de vue technique. L'imperméabilisation des sols en milieu urbain provoque des concentrations de flux et des débordements qui nécessitent de gigantesques bassins d'orage, la densification des villes provoque une concentration de plus en plus importante des polluants dans l'eau, etc. Plus l'eau est polluée, plus l'accès à une eau potable présente un coût, alimentant un marché qui constitue un sacré business pour les multinationales. Si l'eau n'était pas chère, les multinationales ne s'y intéresseraient pas...

Le principe fonctionnel d'un lagunage, tout citoyen peut se l'approprier. Une station d'épuration expérimentale telle que la STEP Nord, c'est autre chose. Sans forcer le trait, on pourrait dire que notre eau est à ce point technocratisée qu'elle n'est plus le fruit d'un processus démocratique — les politiques n'ont pas, ou pas assez, leur mot à dire sur les solutions techniques retenues. L'eau urbaine, produit standardisé et neutralisé, échappe au jugement du citoyen, qui ne s'aperçoit de sa présence que lorsqu'elle pose problème (une fuite, une couleur, un goût chloré...). En un sens, l'eau se privatise, même en Belgique, car elle ne fait plus l'objet de la moindre appropriation collective.

L'eau est un objet politique

Sur le long terme, le système n'est peut-être pas aussi profitable qu'il n'y paraît car, les marges étant très faibles, il ne génère ses profits que grâce à des volumes importants... Or, on constate une tendance constante à la diminution de la consommation dans les pays industrialisés : les réseaux, bientôt surdimensionnés, pourraient à terme confronter leurs exploitants à de très anciens problèmes de santé publique, liés par exemple à une eau devenue stagnante par manque de débit. La pire solution que l'on pourrait trouver pour résoudre ce problème serait de chercher encore et toujours des solutions technologiques individualisées, qui assoiraient la domination des opérateurs privés tout en détruisant ce qui reste un des grands services publics essentiels de nos sociétés.

On le comprend, même chez nous, l'eau est aussi partiellement marchandisée. À terme, ce fait exclut potentiellement de l'accès à l'eau les pauvres, les plantes, les animaux et plus généralement tout être vivant non solvable. Ce n'est pas parce qu'un système fonctionne (on ouvre le robinet et l'eau coule) qu'il clôt toute discussion. Retrouver le sens de l'eau, la réintroduire dans la vie des Bruxellois qui vivent dans une ville d'où elle a été chassée, passe par l'élargissement de sa gestion au-delà des experts, qu'ils soient fonctionnaires publics ou gestionnaires privés. Au-delà du paradigme technocratique et des appétits capitalistes, l'eau ne sera un bien commun que si elle est reconnue pour ce qu'elle est : la vie même, dont l'état nous concerne tous aussi directement que celui de notre propre corps. ■

MARTIN PIGEON (CEO*)
ET MATHIEU SONCK (IEB)

* CEO :
Corporate Europe Observatory

LES MIRAGES DU PPP [1]

Les Partenariats Public Privé (PPP) ont bonne presse. Méfions-nous de ces montages dont on ignore les conséquences en termes budgétaires, démocratiques et sociaux.

Contrairement à ce qu'on peut entendre, les PPP n'offrent pas de solution magique au problème de financement des infrastructures. En réalité, les pouvoirs publics n'ont aucun problème à emprunter de l'argent. En outre, ils empruntent à un taux qui est toujours meilleur que celui qu'obtiendrait la plus solide des entreprises privées car les autorités publiques ont un risque de défaut de paiement qui est moindre. Les critères européens limitent l'endettement public, mais n'interdisent aucunement de prioriser les services d'eau par rapport à d'autres investissements moins essentiels (avions de chasse, circuits de Formule 1...).

Les PPP sont chers

De plus, l'implication d'un partenaire privé dans le financement d'un service public implique forcément la nécessité de rencontrer les intérêts de toutes les parties. Celui de l'entrepreneur privé est de maximaliser et de maintenir son profit, une réalité qui augmente le coût du service pour l'usager (on estime par exemple le surcoût du privé dans l'eau en France autour de 15 %).

Enfin, certains montages de PPP dénotent du peu d'expérience des pouvoirs publics, voire de leur incapacité à obtenir un accord équilibré : les contrats utilisés sont des contrats-types élaborés par d'énormes entreprises multinationales dont le cœur de métier est l'ingénierie des contrats et la relation aux élus, mais négociés par des élus locaux n'ayant pas toujours les moyens techniques et humains de comprendre la portée de ce qu'ils signent. Le «partenariat» est donc souvent le résultat d'une négociation complètement déséquilibrée.

Les PPP sont des pièges à électeurs

Les PPP permettent aux élus de montrer à leurs électeurs qu'ils réalisent de nombreux projets mais sans que cela se voie immédiatement dans leurs comptes. En effet, dans la plupart des cas, l'investissement initial est apporté par le secteur privé (une entreprise adossée à des banques commerciales) et n'apparaît par conséquent pas dans les comptes publics (seuls apparaissent les premiers remboursements). En revanche, le coût total du projet pour les contribuables, une fois le remboursement effectué, est dans tous les cas largement supérieur à celui qu'il aurait été si le projet avait été financé par le secteur public lui-même...

Les risques sont rarement bien partagés

On avance souvent que dans un PPP le partenaire privé prend une partie des risques, qui sont uniquement supportés par le public dans une formule traditionnelle. Dans le cas de la station d'épuration, on voit que la situation n'est pas si simple.

Lorsqu'un problème «imprévu» apparaît qui pourrait mettre en péril le maintien du taux de profit de l'exploitant — dans le cas de la STEP Nord, la nécessité de construire des installations de dessablage pour

[1] Ce titre est emprunté à un article éponyme de Pierre J. Hamel, chercheur et enseignant à l'Institut national de la recherche scientifique.

pouvoir faire fonctionner son système expérimental d'oxydation des boues par voie humide, et à défaut de conduire les boues en Allemagne pour incinération pour satisfaire son obligation de résultat — on se retrouve dans un cas de figure de nouvelle négociation commerciale où l'allocation du risque devient un enjeu. De manière générale, lorsque l'exploitant, souvent constitué pour l'occasion en consortium, ce qui limite la responsabilité financière de ses actionnaires, n'est plus capable de remplir ses obligations, le partenaire public n'a plus d'autre choix que de laisser le consortium faire faillite et de trouver un repreneur, ou de changer les règles du jeu en cours et de mettre la main au portefeuille, ce que la Région a déjà fait de nombreuses fois dans le dossier Aquiris.[2]

Le PPP n'est en général flexible que dans un seul sens

Les PPP font l'objet de contrats extrêmement complexes qui tentent de prévoir tous les cas de figures possibles et imaginables — ce qui est par définition impossible. Les cahiers des charges sont lourds, et pourtant constellés de failles et de clauses de renégociation obscures (on utilise dans le jargon du métier l'expression «faire suer un contrat», c'est-à-dire introduire à coup de renégociations successives des possibilités de profits supplémentaires). Une fois le contrat signé, il est très difficile de s'en défaire. Et, encore une fois, les élus s'engagent toujours pour une période beaucoup plus longue que leur mandat.

Le PPP n'est jamais transparent

Quel est le citoyen qui a eu l'occasion de trouver sur Internet le contrat Aquiris ? Les raisons de ce manque de transparence sont-elles à chercher dans des considérations juridico-commerciales du type «il faut préserver le secret commercial ou technique du partenaire privé» ou est-il plus à chercher dans le fait que les PPP sont souvent l'objet d'une collusion d'intérêt telle qu'elle n'est pas avouable publiquement ? Le contrat qui liait la ville de Berlin à Veolia est ainsi resté secret de 1999 à octobre 2010, lorsqu'une mobilisation citoyenne en faveur de la publication du contrat aboutit à la publication de celui-ci dans la presse (où il apparut que la ville de Berlin garantissait contractuellement des profits importants à l'entreprise).

Le PPP ne favorise pas forcément la concurrence

Si les vertus supposées de la concurrence sont le prétexte de la libéralisation de nombreux services publics, il n'est pas rare non plus de constater des ententes et des comportements de cartel entre les entreprises du secteur. Les sièges sociaux de Suez et Veolia en France ont ainsi été récemment perquisitionnés par la Commission Européenne dans le cadre d'une enquête sur des collusions supposées. De manière générale, la concurrence dans le domaine de l'eau est limitée à l'obtention du marché, les systèmes d'eau étant un monopole naturel (il n'y a qu'une seule canalisation par habitation)... Autant dire que la concurrence se limite à obtenir les bonnes grâces des élus concernés. ■

MATHIEU SONCK ET MARTIN PIGEON

[2] Pour la dernière en date, voir le rapport de la Cour des Comptes de septembre 2009, à la page 3 : *«La Cour observe cependant que l'intervention financière de la Région pour assurer la continuité de la concession et pour éviter une procédure judiciaire va au-delà du cadre contractuel initial issu de la mise en concurrence du marché de concession.»*

LES ACTEURS

C'est l'intercommunale HYDROBRU, anciennement IBDE, qui assure la distribution de l'eau à Bruxelles. En 2009, Hydrobru fournissait près de 300.000 abonnés pour un chiffre d'affaire de près de 120 millions d'euros [1]. Hydrobru est entièrement contrôlé par les communes bruxelloises.

VIVAQUA, entreprise publique à caractère industriel [2], produit l'eau (en la captant principalement dans les nappes aquifères wallonnes) et la livre à Hydrobru. Vivaqua exploite également la station d'épuration Sud de Bruxelles et assure pour le compte d'HYDROBRU les missions relatives à la conception, la réalisation et l'exploitation des réseaux d'égouttage. Vivaqua est une entreprise intercommunale de type transrégional rassemblant 38 villes et communes, dont les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle possède le statut de société coopérative à responsabilité limitée (SCRL). Son chiffre d'affaire (tous clients confondus) est de 250 millions d'euros. Le rapport annuel d'Hydrobru nous apprend que Vivaqua facture environ 48 millions d'euros pour livrer à Bruxelles l'eau nécessaire à la vie de ses habitants, entreprises et travailleurs.

AQUIRIS, filiale du groupe international privé VEOLIA, est née suite à un appel d'offre de la Région de Bruxelles-Capitale, pour concevoir, construire et exploiter durant 20 ans la station d'épuration de Bruxelles-Nord [3].

La Société Bruxelloise de gestion des eaux (SBGE) est une société anonyme de droit public dont l'actionnaire majoritaire est la Région bruxelloise. Elle est principalement chargée de l'épuration des eaux et gère à ce titre les contrats de la station sud (Vivaqua) et nord (Aquiris). Le remboursement des infrastructures de la station Nord et son exploitation est de l'ordre de 40 millions d'euros sur un budget de 50 millions d'euros. La SBGE tire principalement ses revenus d'une taxe sur l'assainissement payée par Hydrobru et d'un financement direct de la Région.

[1] Hydrobru, rapport annuel 2009.
[2] Les données concernant Vivaqua sont tirées du site internet de l'entreprise www.vivaqua.be
[3] www.aquiris.be

ARNAUD BILANDE

QUELLES ALTERNATIVES À AQUIRIS ?

Aurait-on pu faire autrement ? Les options techniques privilégiées par le gouvernement de l'époque sont principalement le résultat de choix politiques. Ainsi, l'exiguïté du terrain est liée à l'absence de maîtrise publique du foncier bruxellois et de l'impossibilité de construire la station sur le territoire de la Région flamande. Le choix du procédé de traitement des boues, un procédé encore expérimental d'oxydation par voie humide (OVH) développé par Veolia (nommé Athos) constituait peut-être à l'époque un beau coup médiatique, mais s'est révélé par la suite une grossière erreur : lors d'une conférence, un expert du secteur n'a pas hésité à qualifier de «pigeon de service» le gouvernement bruxellois qui a accepté de financer le passage à la phase industrielle des efforts en Recherche et Développement de Veolia.

Maintenant, la station est là. Mais serait-il envisageable d'en reprendre le contrôle ? Cette option serait malheureusement très coûteuse pour la Région, qui outre le paiement intégral de l'infrastructure, devrait dédommager son partenaire d'un montant équivalent à deux ans d'exploitation de la station. On le voit, la signature d'un contrat de PPP engage réellement une collectivité bien au-delà du mandat d'un élu...

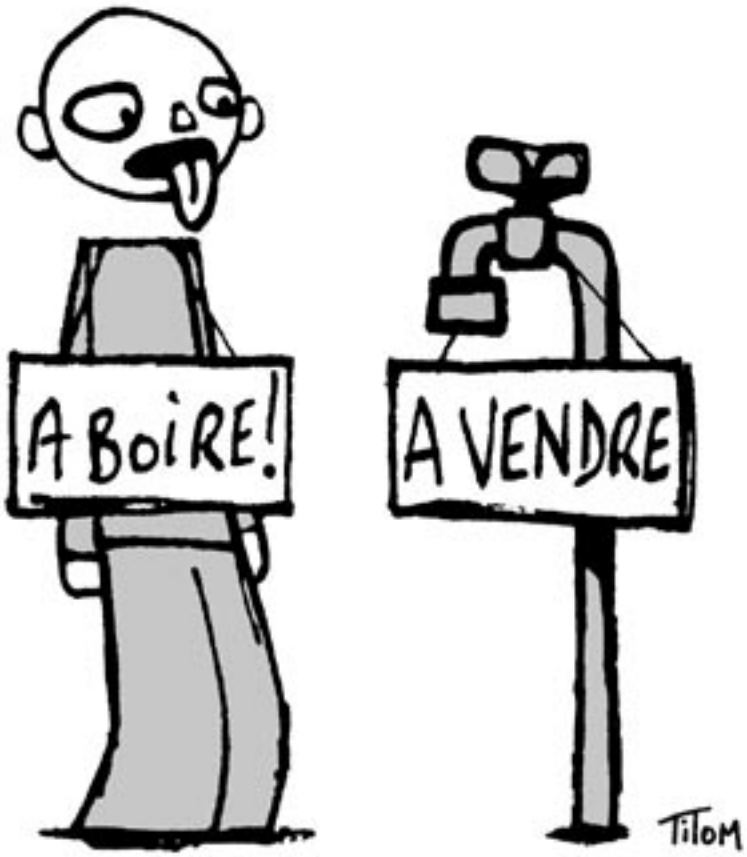
QUI PAIE LE SERVICE DE L'EAU ?

Le calcul du prix payé par les Bruxellois pour les services d'eau est complexe car il intègre de plus en plus de paramètres. Sont ainsi pris en compte : la production, la protection des captages, le transport, l'entretien et le renouvellement des installations de captage et d'adduction, l'adaptation des installations pour répondre aux normes légales de qualité, le contrôle (les analyses en laboratoire), la collecte, et les taxes régionales pour l'épuration des eaux usées.

Il faut rajouter que les normes de qualité, particulièrement en ce qui concerne l'assainissement des eaux usées, sont de plus en plus strictes, alors que la qualité de la ressource (eaux souterraines et de surface) continue de se dégrader à cause de la pollution... et que la rénovation des égouts bruxellois, dans un état de vétusté avancée, va coûter 1 milliard d'euros.

Le prix des services d'eau va donc considérablement augmenter pour certains postes (notamment la collecte -réfection des égoûts- et l'assainissement régional). Cependant, les factures sont établies en fonction de la consommation suivant une échelle de tarifs progressifs, en quatre tranches [1], où les plus gros consommateurs subventionnent les plus modestes (la tranche la plus faible, dite «vitale», est payée 0,9518€/m^3, tandis que la tranche réservée aux plus gros consommateurs, dite «confort», est payée 3,8336€/m^3).

De plus en plus, le prix de l'eau va être calculé à partir d'un concept-clé de la Directive-Cadre européenne sur l'Eau de 2000, le «coût intégral» ou «coût-vérité». Celui-ci est censé intégrer l'entièreté des coûts du service, et aura pour conséquence de transformer les entreprises d'eau en entités financièrement autonomes... et donc potentiellement rentables pour un opérateur privé. On aura donc un basculement progressif, déjà bien entamé, du financement des infrastructures du contribuable vers le consommateur, ce qui ne va pas sans poser certains problèmes (car même d'un «coût complet» est arbitraire : où commence le coût ? Les agriculteurs, par exemple, sont les principaux pollueurs mais ne pourraient pas supporter financièrement le coût de la dépollution...). À Bruxelles, on n'en est pas encore là, et, si les coûts de l'eau de distribution sont facturés aux usagers, l'épuration elle-même reste réglée à Aquiris et Vivaqua, les deux opérateurs des stations d'épuration de la ville, par la Société Bruxelloise de Gestion des Eaux (SBGE), société publique créée par la Région de Bruxelles-Capitale et dont le budget est doublement alimenté par une taxe et par la Région.

Mathieu Sonck et Martin Pigeon

[1] Voir http://www.ibde.be/index.cfm?Content_ID=861833548