

Les concessions de services publics en Europe centrale et orientale : défis et risques

Coût élevé du « ticket d'entrée » sur le marché, opposition des structures existantes - qu'il s'agisse de celles qui exercent le métier d'exploitant avant l'arrivée des gestionnaires privés ou de celles qui craignent de voir leurs activités contrariées par les nouveaux arrivants - difficultés de mise au point des formules fiscales et juridiques... : les défis et les risques encourus par les sociétés concessionnaires sont plus facilement perceptibles dans les pays d'Europe centrale et orientale que dans les pays où ces sociétés privées sont reconnues depuis longtemps.

**par Yvan Cheret
Conseiller du Président,
Suez-Lyonnaise des Eaux**

J'avais à peine pris ma retraite que le mur de Berlin tombait ; mon président me demanda alors de voir ce que nous pouvions faire, nous,

Lyonnaise des Eaux, dans ces pays qui s'ouvraient au monde occidental après quarante, voire soixante-dix ans de gestion dite socialiste de l'économie. Ce fut pour moi, personnellement, une période passionnante qui me permit de mesurer pleinement, face à des gens qui ignoraient même le concept de gestion déléguée, la nature de notre métier, ses beautés, ses défis et ses risques.

A partir de cette expérience vécue, et sur la base de quelques exemples, seront évoqués ici successivement l'état du métier de l'eau

Le financement des services de l'eau et de l'assainissement provenait uniquement du budget de l'Etat, les ressources provenant de la vente de l'eau étant dérisoires.

avant l'ouverture à l'Ouest, les diverses formes qu'a pu prendre au cours de ces dix années l'intervention des gestionnaires privés, les difficultés rencontrées et, finalement, les risques particuliers encourus par ces gestionnaires hors de leur pays d'origine.

Des installations et un environnement totalement négligés

Dans tous les pays de l'Europe centrale et orientale, la responsabilité de l'alimentation en eau et de l'assainissement des populations incombait à un département ministériel, qui avait créé à cet effet des organisations régionales fonctionnant comme un service du ministère. Ces unités desservaient, par exemple en Allemagne de l'Est ou en Tchécoslovaquie, à peu près un million d'habitants chacune. Cela représente une taille raisonnable, du point de vue du gestionnaire.

La politique des gouvernements en la matière était dominée par une volonté « sociale », notion qui imposait de ne facturer à l'habitant que des sommes très faibles pour tout ce qui concernait le logement et ses accessoires, dont l'eau. Le financement des services de l'eau et de l'assainissement, de leur fonctionnement, de l'entretien et des investissements provenait uniquement du budget de l'Etat, les ressources

provenant de la vente de l'eau étant dérisoires.

Les conséquences physiques de cette politique furent

désastreuses : aucun entretien, ni des installations intérieures aux logements et aux immeubles, ni des réseaux publics, d'où une surconsommation considérable et l'obligation, pour le ministère, d'investir dans des adductions d'eau de plus en plus lointaines et coûteuses. L'épuration des eaux usées fut par contre totalement négligée comme l'ensemble de l'environnement.

L'expérience de Rostock

Au printemps 1990, nous avons rencontré en Allemagne de l'Est, tous les dirigeants des WAB, ces services régionaux du ministère chargé de l'eau, et avons pris connaissance de leurs préoccupations tout en leur exposant nos moyens d'action, humains et financiers. La WAB de la région de Rostock se montra intéressée parce qu'elle avait en projet la mise en exploitation d'un nouveau champ captant à une cinquantaine

ne de kilomètres de Rostock, pour faire face aux besoins croissants de la ville. L'analyse de la situation nous permit de faire plusieurs constatations :

- la consommation spécifique annoncée (il n'y avait pas de compteurs) était beaucoup plus élevée qu'en France ; la réalisation projetée était vraisemblablement inutile ;
- les eaux usées n'étaient que très imparfaitement traitées et l'estuaire du fleuve local, ainsi que les plages avoisinantes sur la mer Baltique, lieu de vacances privilégié du pays, se ressentaient de la pollution ;
- le personnel de la WAB était imprégné de sa culture de « service d'Etat », sûr de sa position et suivant une ligne de commandement uniquement verticale, sans considération des autorités locales ;
- les maires, qui avaient été élus démocratiquement pour la première fois en mai 1990, voulaient au contraire assumer leurs responsabilités face à leurs populations.

Dans ces conditions, notre première proposition fut d'entrer au capital de la WAB avec deux lignes directrices. La première était d'apporter le financement nécessaire à la réalisation d'un programme de travaux réorienté en fonction des véritables besoins : compteurs, réparations des fuites, épuration des eaux usées... La seconde consistait à apporter une culture commerciale et de relation avec les clients (aussi bien les élus que les consommateurs), qui faisait totalement défaut.

Nous avons présenté ces propositions, qui permettaient de garder l'unité de la WAB, à tous les niveaux politiques, mais la formule fut refusée. D'abord, car elle fut mal comprise : comment un « privé » pouvait-il prétendre entrer au capital d'un service d'Etat ? Ensuite, parce qu'au même moment se faisait l'union avec l'Allemagne de l'Ouest, qui imposait son modèle : un service par commune.

Cependant, le maire de Rostock avait bien compris l'intérêt de nos propositions pour sa ville et débuta alors une longue période de négociations, à tous les niveaux, avec la ville bien sûr, avec la Treuhandanstalt (organisme chargé des privatisations à l'époque), avec les ministres et leurs services à Bonn, avec les autorités du Land et du Kreis.

Le résultat fut la remise d'une offre de concession vraie, incluant le financement de tous les investissements nécessaires pour un montant de 800 millions de DM, ce qui est considérable pour une ville de seulement 250 000 habitants.

Cette offre se trouva en concurrence avec une offre remise par la Stadtwerke (régie) de chauffage urbain de la ville, soutenue par tout « l'establishment » de l'Allemagne de l'Ouest, qui ne voyait que d'un très mauvais œil l'arrivée d'un concurrent étranger, prônant de surcroît une formule de société concessionnaire totalement privée, alors que le modèle allemand reposait sur la Stadtwerke, analogue à nos régies ou à nos sociétés d'économie mixte, le privé « pur » n'intervenant que dans les travaux sous-traités.

Signalons ici, parmi les éléments de la bataille, le combat qui porta sur les prévisions de consommation. Alors que la WAB annonçait pour 1990 une consommation de 29 millions de mètres cube d'eau, nos prévisions n'en prévoyaient que 20 millions, en fonction de notre expérience du métier, et la Stadtwerke calcula ses prix sur la base de 30 millions de mètres cube vendus ! Nos prix apparurent évidemment très élevés et nous fûmes présentés comme les « voleurs étrangers ». Nous avons bien sûr réagi et les comparaisons furent faites sur la base de 22 millions de mètres cube ; notre offre fut finalement retenue et il est important de noter que les premiers comptages effectifs donnèrent une consommation réelle de 17,5 millions de mètres cube !

Ajoutons encore que notre offre fut finalement choisie par le conseil municipal, à l'issue d'un vote à bulletins secrets, par 55 voix contre 45. Le fait que nous ayons toujours dit la vérité et avons introduit des clauses claires et transparentes concernant les divers risques, a joué certainement un rôle décisif dans notre victoire sur la régie locale.

Notons, enfin, que nous avons dépensé 20 millions avant ce vote, dont 1 million rien que pour trouver le moyen fiscal qui nous permettrait d'amortir les investissements, alors que la ville devait garder la propriété des installations. On sait qu'en France, le

mot de concession autorise cet amortissement ; hors de France, il faut toujours trouver, ou faire créer le moyen fiscal d'y procéder.

Le lecteur aura sans doute noté de lui-même, au passage, les divers risques apparus au cours de ce récit : coût élevé du « ticket d'entrée » sur le marché, opposition des structures existantes, qu'il s'agisse de celles qui exercent le métier d'exploitant avant notre arrivée ou de celles, notamment les sous-traitants, qui craignent de voir leurs activités contrariées par les nouveaux arrivants, difficultés de mise au point des formules fiscales et juridiques qui permettent l'exercice d'une activité qui n'existait pas au préalable.

Mais, à Rostock, il y a eu la fusion entre les deux Allemagnes et le Deutsch Mark !

Et ailleurs, dans d'autres pays, comment cela se passe-t-il ?

Le cas de la République tchèque

Le gouvernement tchèque a décidé de « privatiser » ses services régionaux de distribution d'eau et d'assainissement. Pour cela, il les a transformés d'abord en sociétés dont les actions étaient détenues par l'Etat seul ; puis il a posé en principe de céder gratuitement 20 % du capital aux communes concernées et de vendre à la population tchèque, contre des bons distribués au préalable et utilisables pour acheter n'importe laquelle des sociétés privatisées, le reste des actions. Comme les services régionaux concernaient, pour la plupart, un grand nombre de communes, il fut demandé à ces sociétés d'élaborer d'abord un projet de privatisation. C'est ainsi qu'on vit apparaître deux grands types de projets.

Dans les uns, les communes ont décidé de garder pour elles la propriété des infrastructures et de ne laisser dans la société privatisée que les biens d'exploitation, un contrat réglant les relations entre chaque commune ou syndicat de communes, et l'exploitant. Cette voie correspond à la formule « française » des relations contractuelles entre une entité publique propriétaire et une entité pouvant être

privée, exploitante. Les actions de ces sociétés ont pu toutes être vendues.

Dans les autres, les communes ont gardé dans la même société la propriété des infrastructures et la responsabilité de l'exploitation. Très peu d'actions se sont vendues dans ces sociétés qui sont restées en pratique des régies « multi-municipales », si l'on veut bien me pardonner ce mot.

Les citoyens tchèques ont été ensuite autorisés à revendre leurs actions, et les sociétés étrangères à les acquérir, ce qui a permis à la Lyonnaise des Eaux d'être actionnaire de trois sociétés, mais chaque fois dans des conditions différentes au gré des désirs des communes. Il était hors de question pour nous, en effet, d'acheter des actions sans l'accord préalable des communes concernées, et nous avons chaque fois souscrit à leurs désirs. Ainsi, à Brno, la commune a-t-elle 51 % des actions et nous 39 %, à Ostrava, la commune 30 % et nous 40 %, à Karlovy Vary, le syndicat des communes 50,1 % et nous 49,9 %. Les contrats sont de types variables, mais se comparent aux formules françaises de régie intéressée et d'affermage, et ne sont donc pas des concessions au plein sens du terme. Notre liberté de gestion est également

limitée par la présence du client-maire au conseil d'administration, ce qui ralentit les évolutions vers la

La rentabilité est acceptée, mais le bénéfice est encore trop souvent considéré comme un supplément par rapport à un prix de revient supposé donné

productivité à l'occidentale. La rentabilité est acceptée, mais le bénéfice est encore trop souvent considéré comme un supplément par rapport à un prix de revient supposé donné.

Ceci n'empêche pas les sociétés de fonctionner correctement, ni de s'améliorer progressivement, à mesure que les conseils et les exemples venus de l'étranger sont étudiés, compris, adaptés au pays et finalement acceptés. Mais cela montre l'influence de l'expérience passée, époque où un contrat n'avait pas de valeur à long terme, car il pouvait être changé sans indemnité dans la nuit par une décision politique : il importe par conséquent pour eux d'être actionnaires et membres de l'organe de décision. Pour nous, l'essentiel réside, dans ces circonstances, dans la

Les risques classiques d'un contrat comportant un investissement et une responsabilité d'exploitation

• Risques internes au contrat :
- risques de construction ;
- risques de retard dans la mise en œuvre ;
- risques de performance ;
- risques dits de marché, évolution de la demande, insolvabilité des habitants ;
- risques de fonctionnement.
Risques externes au contrat :
- risques politiques, liés à des changements d'opinion et de partis politiques ;
- risque légal, liés à l'inobservation des contrats ;
- risques de change, particulièrement sensibles pour l'eau, domaine où il n'existe pas de marché mondial ;
- risque d'évolution des taux d'intérêt ;
- risque de se retrouver, sur un programme étalé sur plusieurs années, en difficulté de trouver des financements.

qualité des relations personnelles : c'est incontestablement notre atout le plus précieux, et le risque le plus grand en cas de dérapage de l'un ou l'autre de nos agents.

Comme en Allemagne de l'Est, la politique « sociale » passée a eu les mêmes conséquences, mais l'opinion a bien accepté les hausses du prix de l'eau, car elle a pu constater dans le même temps une amélioration du service et des progrès au niveau de l'environnement. Les difficultés économiques actuelles, et les problèmes liés à la prochaine entrée dans la communauté européenne, risquent de modifier cet état des choses. La communication, et les relations avec les consommateurs, vont certainement venir au premier plan des préoccupations.

Comme en Allemagne de l'Est, également, les problèmes juridiques et fiscaux ont nécessité d'autant plus d'attention qu'il n'y pas eu ici de fusion avec un pays occidental, et que la jurisprudence, qui joue un si grand rôle chez nous, est pratiquement

La qualité des relations personnelles est incontestablement notre atout le plus précieux, et le risque le plus grand en cas de dérapage de l'un ou l'autre de nos agents

inexistante. Les tribunaux, de leur côté, sont surchargés et leur lenteur décourage les meilleures volontés.

Un phénomène nouveau est apparu très récemment en République

tchèque : la mise en vente par les communes de leurs actions dans une société régionale qui cumulait en son sein la propriété des infrastructures et la responsabilité de l'exploitation. La société britannique Anglian Water a commencé par acheter des actions aux petites communes, qui n'avaient ni dividendes ni rôle au niveau des décisions, puis les communes plus importantes, alléchées par le prix offert par action, ont suivi le mouvement. Cette société est désormais vraiment « privatisée », à l'anglaise, les communes ne jouant plus aucun rôle de « concédant ».

Le risque nouvellement apparu ainsi dans ce pays est multiple.

Le gouvernement va-t-il à l'exemple de la Grande-Bretagne créer une autorité nationale de régulation ? Quels vont être les rôles respectifs des communes « concédantes » qui existent et de l'autorité de régulation ? Quels conflits éventuels ?

La vente des infrastructures procure évidemment des moyens financiers aux communes, mais impose à l'acheteur

privé d'amortir ces sommes, d'où une pesée plus forte sur le prix de l'eau, si les communes n'utilisent pas dans le domaine de l'eau le produit de la vente, cas le plus fréquent.

Quel va être désormais le comportement des autres communes ? Vont-elles vendre leurs infrastructures ?

Allons-nous, « concessionnaires », nous retrouver contractant d'une autre société privée ? Devrons-nous mener une guerre des prix, préjudiciable aux consommateurs, pour acheter ces infrastructures et rester dépendant uniquement d'une autorité publique ?

A Vilnius

Nous avons essayé pendant plusieurs années de conclure un contrat avec la ville de Vilnius, capitale de la Lituanie, et nous avons échoué, au moins pour le moment. Il n'est pas sans intérêt de s'interroger sur les raisons de cet échec. Elles sont en fait multiples, ont varié avec le temps et tiennent à différents acteurs.

Citons ici les plus significatives au regard de notre propos sur les risques : - l'appel aux sociétés privées étrangères était au début très diversement apprécié par l'opinion et par les partis politiques et, suivant l'évolution des résultats électoraux, nos négociations progressaient ou s'enlisaient - et les élections, tantôt nationales, tantôt municipales furent fréquentes ;

- l'idée de confier la gestion de l'eau à une société privée étrangère apparut à beaucoup totalement hors de propos ; des articles dans la presse ont affirmé que notre intention était en réalité de prendre la bonne eau de la Lituanie et de l'exporter vers la France !

- les cadres de la régie existante furent, au début, très attirés par nos propositions, qui leur auraient donné plus de liberté d'entreprendre et sans doute une meilleure rémunération ; mais, devant les oppositions ou pour des motifs inconnus de nous, ils ont changé d'avis ;

- les pays scandinaves ont joué un rôle très important, car leur influence est grande dans ces pays, et les pays scandinaves sont très attachés à leurs régies municipales ; il n'était pas question de laisser la gestion privée de l'eau s'installer dans « leur » Baltique, par le truchement, de surcroît, de sociétés françaises, extérieures à la zone ;

- les pays scandinaves avaient aussi pour priorité la protection de la mer

Baltique contre les pollutions, et tous leurs efforts étaient consacrés à faire en sorte que les pays de l'Est réalisent enfin des stations d'épuration des eaux usées... et nous venions proposer des investissements dans le domaine de l'eau potable, pour le bien des populations locales, et qui venaient en concurrence avec leurs propres projets auprès des institutions financières internationales !

- nous avons, de notre côté, commis des maladresses, en ne consacrant pas autant de moyens qu'il aurait fallu - que nous avons mis dans les pays des deux exemples précédents - pour comprendre, expliquer, s'adapter ; en fait, nous étions sans doute moins convaincus de l'intérêt d'aller à Vilnius, vu l'incertitude générale, politique et économique, qui prévalait en France à cette époque concernant ce pays (le risque est souvent lié à nos propres humeurs, sans compter nos erreurs !).

Les risques encourus en ex-URSS

Nous n'avons pour l'instant aucun contrat dans ces pays et le propos ici portera essentiellement sur les raisons qui nous font hésiter à « plonger », c'est-à-dire sur notre perception des risques encourus.

Disons d'abord que les mêmes causes produisant les mêmes effets, la description faite de l'état des lieux en tête de cet article s'applique totalement à ces pays. Mais à l'inverse

des pays de l'Europe centrale, ces pays, secoués sans cesse par les crises politiques et économiques, n'ont pu encore progresser réellement sur la voie d'une gestion moderne de leurs services publics municipaux. C'est une raison de plus en faveur de la nécessité d'une aide externe et, donc, un élément favorable ! Certes, mais si la crise rebondissait et que le rouble perde encore les trois-quarts de sa valeur comme au mois d'août 1998, quelque temps après notre investisse-

ment ? Et nous vendons de l'eau, à la population locale, en roubles !

C'est le premier risque, et le plus grand psychologiquement. Il y en a d'autres.

Les cadres de ces entreprises sont de qualité et connaissent leur métier. Les ouvriers et agents de maîtrise vivent dans la pénurie permanente et savent utiliser le plus petit bout de ficelle. Ils

comprennent tous qu'il serait bon d'acheter des appareils modernes, même à l'Ouest, mais acheter du service ? Payer des cadres étrangers pour qu'ils nous apprennent à manager ? Mais on sait commander ! Et, en plus, ils veulent que nous les payions comme cinquante ou deux cents cadres de chez nous ! Ceci est mal compris et encore moins bien accepté par la plupart.

Autre risque : la pénurie de moyens de paiement est générale, et la plupart de ces services ne reçoivent en monnaie véritable que 20 ou 25 % de leur facturation : cela suffit à peine à payer les salaires.

Quant à la révolution qui consiste à gérer la demande en augmentant les prix, elle passe encore mal auprès de nombre d'élus qui acceptent plus volontiers la procédure (le tour de passe-passe ?) consistant à augmenter le nombre de mètres cube nécessaires par famille - il n'y a pas de compteurs. Mais la conséquence logique serait d'édifier une nouvelle adduction d'eau, ce qui est tout à fait inutile, par définition !

Signalons, enfin, que dans les pays d'Asie centrale, où il fait chaud, très chaud l'été, les gens utilisent l'eau, très bon marché, pour refroidir leurs boissons et, même, par les douches, des pièces de leurs logements. Gaspillage, dira-t-on ! Mais je faisais ainsi dans ma jeunesse à Marseille, et la distribution à la jauge, très économique pour l'utilisateur, n'a été remplacée par les compteurs que le jour où la population a eu les moyens de s'acheter des réfrigérateurs. En Asie centrale, les habitants ne peuvent pas s'offrir des réfrigérateurs, encore moins des climatiseurs ; et il fait vraiment très chaud ! Quelle politique conseiller ?

Des défis et risques similaires dans tous les pays d'Europe centrale et orientale

Les exemples donnés provenaient tous des pays de l'Europe centrale et orientale, choisis à dessein car les défis et les risques encourus y sont plus facilement perceptibles que dans les pays de vieille tradition « capitaliste » ou, plutôt, les pays où les sociétés privées sont reconnues depuis longtemps. Mais les mêmes réactions se retrouvent partout, et il est bon sans doute de les récapituler dans une présentation synthétique. On a repris ici les risques les plus profondément ressentis et on a essayé de distinguer, sans y parvenir toujours, ce qui est commun à toute entreprise hors de son pays de ce qui est propre à l'exploitant de services publics.

Quels sont les caractères spécifiques à ce métier ?

On peut noter, d'abord, qu'il s'agit, dans la plupart des cas, d'un monopole, monopole dit naturel, car il résulte de l'absurdité économique de faire passer dans chaque rue d'une ville des réseaux concurrents d'eau, de gaz ou d'électricité. Dans la plupart des pays, qui dit monopole dit entreprise publique,

comme si les entreprises publiques ne pouvaient être tentées de profiter de leur situation de monopole ; la baisse des prix intervenue à la suite de la libéralisation du téléphone a bien prouvé le contraire. Mais n'importe, la conviction est toujours ancrée dans beaucoup d'esprits et voir un monopole confié à une entreprise privée, de surcroît étrangère, peut être mal ressenti. Cela constitue notre risque spécifique le plus important.

Lorsque nous sommes appelés par une municipalité, ce n'est jamais par bonté d'âme à notre égard, mais parce que la municipalité éprouve de graves difficultés dans son service, dont la correction exige des investissements importants, une hausse du prix du service et des gens qui puissent expliquer à la population, avec suffisamment de savoir-faire, les raisons des changements nécessaires. Comme les municipalités souhaitent réduire la hausse des prix au strict minimum, il nous est demandé d'amortir les investissements sur une longue période. Or se rendre utile et bien accepté pendant 20 ou 25 ans, n'est pas la partie la plus facile de l'entreprise, alors que les difficultés les plus graves sont résolues en quelques années : les investissements sont réalisés, les réformes de structures sont accomplies, le personnel local est formé aux méthodes modernes.

Nous avons vu, enfin, à la lecture des exemples présentés, apparaître les risques plus classiques d'un contrat comportant un investissement et une responsabilité d'exploitation et que nous pouvons résumer en un tableau ci-avant relatif aux risques internes et externes au contrat.

Pas de pilule occidentale

Mais le premier risque, à mon avis, est interne à l'entreprise qui exporte ses services et désire s'installer pour longtemps dans un autre pays. Ses agents sont conscients de posséder leur métier, de l'exercer correctement et viennent souvent à l'étranger avec la conviction que les populations locales, puisqu'ils ont besoin d'eux, ne demandent qu'à les écouter et à suivre leurs conseils ou leurs ordres. Mais les agents locaux connaissent aussi leur métier, l'ont exercé souvent depuis longtemps, et n'acceptent pas une « pilule » occidentale sans la discuter, sans la comprendre, voire sans l'avoir adaptée à leurs goûts. De ce point de vue, j'ai le plus grand respect pour un proverbe russe qui dit à peu près ceci : « Ne viens pas avec ta propre règle dans le monastère d'autrui ! ». Ce sera ma conclusion. ●