

La première privatisation dans le domaine de l'eau en Pologne

Depuis six ans, Saur Neptun Gdansk a réussi, dans un environnement en forte mutation, à hisser aux standards européens la qualité de l'eau et celle des services en matière de distribution, tout en respectant les contraintes sociales et politiques d'une évolution tarifaire indispensable.

**par Louis Peterschmitt
Président directeur général
de Saur International**

La ville de Gdansk et le groupe Saur ont réalisé, en 1992, le premier exemple en Pologne de privatisation dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. En sept ans, la joint-venture Saur Neptun Gdansk a réussi, dans un environnement en forte mutation, à élever la qualité de l'eau et celle des services correspondants, à Gdansk, au niveau des standards européens, tout en respectant une évolution tarifaire acceptable pour la population. Ces progrès ont été possibles grâce à l'engagement complet de l'entreprise et de son personnel.

Les origines d'une privatisation

Gdansk est une des plus importantes villes de Pologne avec 470 000 habitants. Elle est connue à la fois comme ville historique et comme un des ports majeurs de la mer Baltique. Avec les deux villes voisines, Sopot et Gdynia, Gdansk forme une agglomération dynamique de plus de 800 000 habitants au nord de la Pologne.

Avant 1992, Gdansk avait un problème important de qualité de l'eau distribuée et un manque de vision à long terme dans la gestion de ses installations. Dans cette ville, les infrastructures d'alimentation en eau et d'assainissement ont été mises en place depuis 125 ans, et environ 20 % du réseau date de plus de cent ans. Malgré un certain

nombre de mesures prises pour améliorer ses infrastructures, la ville de Gdansk, avant 1992, était confrontée à de nombreuses difficultés. La qualité de l'eau était médiocre, en particulier celle provenant de la nouvelle usine de traitement des eaux de surface qui alimente 30 % de la population. Les usagers subissaient un nombre très important de défauts de pression, voire d'interruptions d'alimentation, car l'état d'entretien du réseau était médiocre : cette situation résultait d'ailleurs d'une politique d'investissement uniquement consacrée au développement géographique du réseau, au détriment des dépenses d'entretien du réseau existant. En outre, les plages de Gdansk sur la Baltique étaient fermées du fait d'un traitement insuffisant des eaux usées. Des pertes importantes

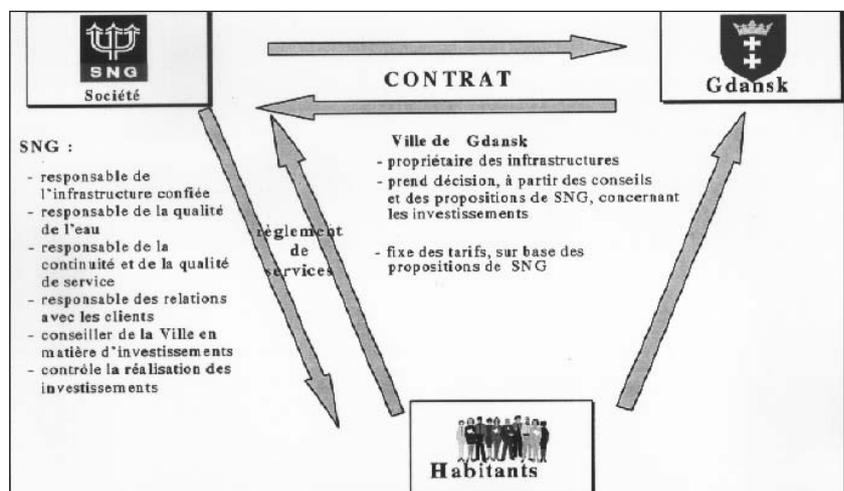


Fig. 1. - Le contrat d'affermage de 30 ans signé entre SNG et la ville de Gdansk définit le partage des responsabilités entre les deux partenaires.

étaient constatées sur le réseau ainsi que des comportements de gaspillage de la part des consommateurs. Enfin, le niveau des arriérés de paiement était excessif. Face à ces problèmes, la ville disposait de moyens trop limités pour pouvoir améliorer la situation.

Les changements politiques de la Pologne, en 1989, ainsi que le mécontentement croissant de la population ont encouragé les autorités locales de Gdansk à prendre des mesures radicales pour améliorer la qualité de l'eau. L'objectif était d'atteindre rapidement les normes européennes ; en d'autres termes, d'avoir de l'eau buvable à Gdansk. Au demeurant, les autorités locales étaient convaincues qu'une amélioration durable de la qualité d'eau et du niveau des services ne dépendait pas uniquement du montant des investissements, mais supposait également des changements significatifs dans l'exploitation et la gestion du réseau. Dès 1990, la ville de Gdansk a engagé des discussions avec le groupe Saur pour rechercher des formes possibles de coopération. Rappelons que le groupe Saur, filiale du groupe Bouygues (73 %) et d'EDF International, est un groupe international de services publics, avec plus de 36 millions de clients sur quatre continents, et le troisième distributeur d'eau potable dans le monde. Il emploie 22 000 personnes et son chiffre d'affaires est de 14 milliards de francs.

Les négociations entre le groupe Saur et la ville de Gdansk ont été d'autant plus difficiles qu'il n'existait pas, en Pologne, de cadre juridique correspondant à ce type de privatisation. Il a donc fallu en construire un de toutes pièces à partir de la législation en vigueur. Au début de l'année 1992, après plusieurs mois de négociation et une fois remplies de multiples formalités, la société anonyme Saur Neptun Gdansk (SNG) a été constituée, le groupe Saur détenant 51 % et la ville de Gdansk 49 %. Un contrat d'affermage de trente ans confiait l'entretien et la gestion des infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement des eaux usées à la société SNG et précisait les relations entre cette société privée et la ville de Gdansk. Ce contrat définissait notamment les responsabilités et les obligations de SNG, ainsi que les droits de la ville et ses moyens de contrôle. La propriété des infrastructures restait à la ville, une partie des recettes sur la vente d'eau étant transmise à la ville pour les investissements de modernisation et d'extension du réseau. Les quelques chiffres suivants donnent une idée de l'ampleur du projet : 600 000 habitants desservis, une longueur du réseau de 1 240 km en distribution d'eau et de 930 km en assainissement, un effectif de 780 employés, des ventes d'eau de 32 millions de m³ en distribution et de 34 millions de m³ en assainissement, un chiffre d'affaires équivalent à 130 millions de francs (chiffres 1998). La clien-

tèle se répartit comme suit : 79 % de ménages, 10 % d'industriels et 11 % autres.

1992-1998 : six ans de confrontation à six défis principaux

Après la signature du contrat, en 1992, la jeune société SNG devait, compte tenu de la situation du réseau et des engagements pris vis-à-vis de la ville de Gdansk, faire face à six défis principaux. Sur le plan technique, il s'agissait d'améliorer rapidement la qualité de l'eau distribuée et le niveau de l'assainissement. En matière d'exploitation, il fallait optimiser l'utilisation des ressources, c'est-à-dire réduire les pertes en eau et limiter les avaries. Vis-à-vis des habitants, il fallait passer d'une relation ville/consommateurs à une relation entreprise/client. En matière de gestion du personnel, il s'agissait d'améliorer la productivité sans licenciements économiques. Sur le plan économique, il fallait gérer une forte baisse de la consommation. Enfin, une communication extérieure efficace devait être mise en place, en particulier vis-à-vis des médias.

Au cours de ces sept dernières années, la société SNG a entrepris de nombreuses actions pour améliorer les conditions de distribution de l'eau et d'assainissement à Gdansk. Sur le plan technique, elle a créé un bureau d'études, au sein de SNG, ainsi qu'un laboratoire central qui, en 1998, a été le premier laboratoire en matière d'eau et d'assainissement à obtenir, en Pologne, la certification ISO 45001. Elle a défini un programme à long terme, jusqu'en 2010, en matière d'eau et d'assainissement pour la ville de Gdansk : cette perspective était essentielle pour définir, dans un contexte de baisse de consommation, une politique d'investissement permettant notamment de répartir les moyens entre eaux de surface et eaux de forages, afin d'obtenir la qualité recherchée au coût le plus faible. L'usine de traitement des eaux de surface a été modernisée par l'incorporation d'une filière d'ozonation et d'une filtration par charbon actif. Les forages de mauvaise qualité

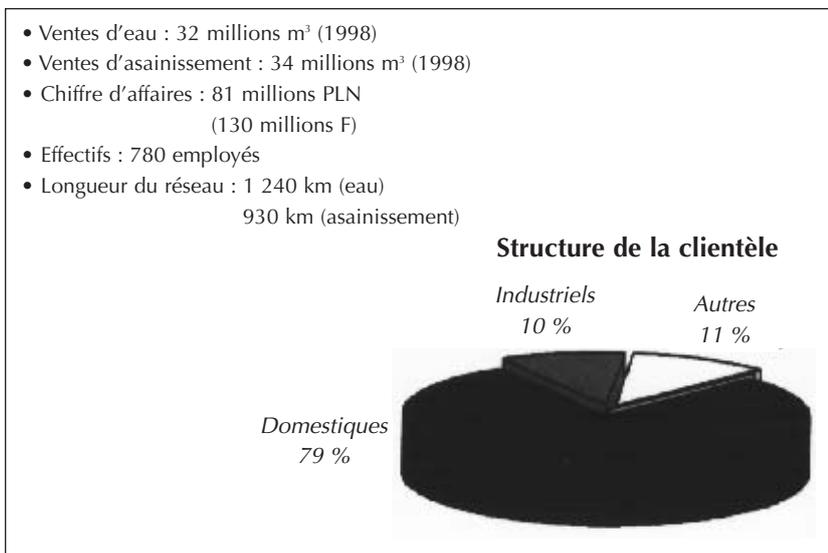


Fig. 2. - La SNG au service d'une population de 600 000 habitants.

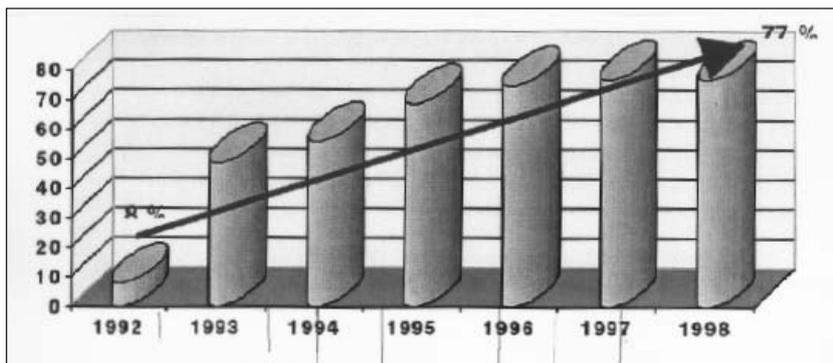


Fig. 3. - Pourcentage de l'eau respectant les normes européennes en matière de qualité.

ont été progressivement éliminés. Enfin, en matière d'assainissement, la mise en place de traitements chimiques dans les stations d'épuration (jusque-là purement mécaniques) a permis de faire passer le taux d'épuration de 38 % en 1992 à plus de 65 % ; l'installation d'une extension biologique dans la principale station d'épuration permet d'atteindre, cette année, un taux de l'ordre de 95 %. Ces efforts ont porté leurs fruits. En moins de 18 mois, les eaux de surface respectaient les normes européennes. Sur l'ensemble des eaux, le pourcentage conforme aux standards européens est passé de 8 % en 1992 à 77 % en 1998 ; il devrait passer à 95 % d'ici deux ans. Enfin, comme conséquence de l'amélioration du traitement des eaux usées, les plages de Gdansk sur la Baltique ont pu être réouvertes. En matière d'exploitation, l'objectif principal de SNG était de réduire les pertes et les avaries sur le réseau. Compte tenu de la médiocrité du réseau fourni en 1992, il a fallu réaliser un inventaire et une analyse détaillée du réseau afin de donner à SNG les bases d'une planification à long terme pour la maintenance et pour les investissements de remplacement ; il a fallu également réaliser toute une série de travaux de modernisation, avec en particulier la construction de réservoirs afin de stabiliser la pression sur l'ensemble du réseau. Toutes ces actions ont permis à la division exploitation de réduire le nombre des avaries sur le réseau de 55% en sept ans et de passer d'une gestion de réparations en urgence à une gestion planifiée et préventive. Les pertes en eau, supérieures à 25 % en 1992, sont actuellement limitées à 11 %.

En ce qui concerne les relations avec la population, il s'agissait de faire de SNG une entreprise tournée vers ses clients. A cette fin, le département « des ventes » des anciens services techniques de la ville a été entièrement réorganisé et modernisé. Les relations contractuelles avec chaque type de client ont été formalisées et simplifiées. Des compteurs ont été systématiquement installés. De nouveaux programmes informatiques ont été mis en place. Un nouveau format de facture a permis d'apporter aux clients une information complète sur leur consommation et sur le mode de calcul des sommes dues. Des enquêtes régulières ont été réalisées auprès de la population afin de suivre ses réactions. En effet, une des difficultés rencontrées portait sur le rythme des améliorations de service à apporter aux clients. L'attente des clients a évolué considérablement, de 1992 où elle était voisine de celle qui régnait à l'époque soviétique, jusqu'à aujourd'hui où elle est presque comparable à celle qui existe en France. Au cours de cette évolution, il fallait certes anticiper les besoins exprimés mais surtout ne pas aller trop vite. Distribuer, par exemple, une documentation trop luxueuse pouvait être interprété négativement. Il en était

de même pour la qualité des locaux et des véhicules ou pour la présentation des factures. Ce suivi était à la fois difficile et passionnant ; et il n'est absolument pas transposable d'un pays à l'autre, d'une époque à une autre.

Afin de réduire les arriérés de paiement et d'améliorer le rythme des encaissements, SNG a créé un service spécialisé dans le recouvrement ; elle a mis en place des lettres de relance facilement identifiables et une procédure d'arrêt de service en cas de non-paiement, procédure qui a été avalisée par les organismes sanitaires.

Aujourd'hui, les clients sont facturés régulièrement, tous les mois, deux mois ou trois mois, sur la base d'une consommation effective. Le niveau réel de service a été augmenté, la société est aujourd'hui certifiée ISO 9002, la prochaine étape étant la publication d'une « charte client », en cours de test. Les délais d'encaissements ont été raccourcis de plus de 55 %.

Des politiques efficaces de gestion du personnel et de communication externe

Pour réaliser ces changements dans de bonnes conditions, une implication forte du personnel aux objectifs de SNG était essentielle. L'ensemble du personnel devait adhérer à une culture d'entreprise complètement nouvelle pour lui. Pour cela, la gestion du personnel a fait l'objet d'une attention particulière. Les services ont été réorganisés avec des lignes de responsabilité clairement définies. Un centre de formation a été créé ; il reçoit plus de 1 000 stagiaires par an, tant pour des formations techniques que pour des formations en gestion. Une nouvelle grille de qualification et de salaire a été élaborée, intégrant de nou-

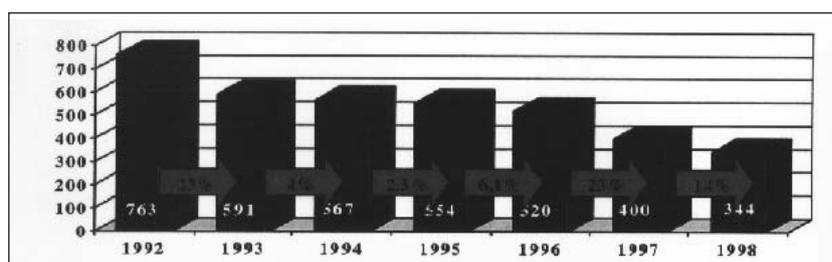


Fig. 4. - 1992 - 1998 : nombre d'avaries sur le réseau d'usu.

veaux métiers et permettant des réelles évolutions de carrière. L'ensemble du personnel a été impliqué dans l'élaboration des plans stratégiques à trois ans. De « petites privatisations » (des externalisations) ont été encouragées dans des secteurs non stratégiques pour l'entreprise. Notons enfin la création d'un service communication interne et la publication de revues d'information internes. Les résultats en termes de motivation du personnel ont été satisfaisants. La formation a permis de faire disparaître les emplois non qualifiés dans l'entreprise. Les effectifs ont été réduits de 25 % sans licenciements économiques (1 020 employés en 1992, 780 en 1998), ce qui a permis une augmentation de la productivité : 1,7 km de réseau par employé en 1992, 2,8 km en 1998. La plus grande difficulté a été de faire face à une forte pression salariale, en particulier de la part des jeunes spécialistes, pression qui est générale en Pologne actuellement, à cause du développement rapide de son économie. Sur le plan économique, il a fallu gérer une forte baisse de la consommation d'eau à Gdansk, ce qui a constitué un véritable défi. Cette réduction de consommation est une conséquence logique de l'installation de compteurs, d'une facturation fondée sur la consommation réelle au lieu des forfaits en usage jusqu'alors, et de plusieurs campagnes d'information visant à réduire le gaspillage des consommateurs. Depuis 1992, la consommation individuelle quotidienne est ainsi passée de 208 litres en 1992, à 127 litres en 1998, et malgré une extension du réseau, les quantités d'eau vendues ont baissé de 42 %.

SNG a donc dû faire face à une baisse d'environ 40 % de ses revenus : problème passionnant mais d'autant plus difficile que la distribution d'eau et l'assainissement constituent une activité de service dont les dépenses sont davantage liées au nombre de clients et à la longueur du réseau desservi qu'aux quantités d'eau vendues. En d'autres termes, c'est une activité où la part des frais fixes est importante. Et comme les évolutions de tarif étaient limitées par le contrat d'affermage, il n'était pas possible de compenser, par une forte augmentation des prix de vente, le manque

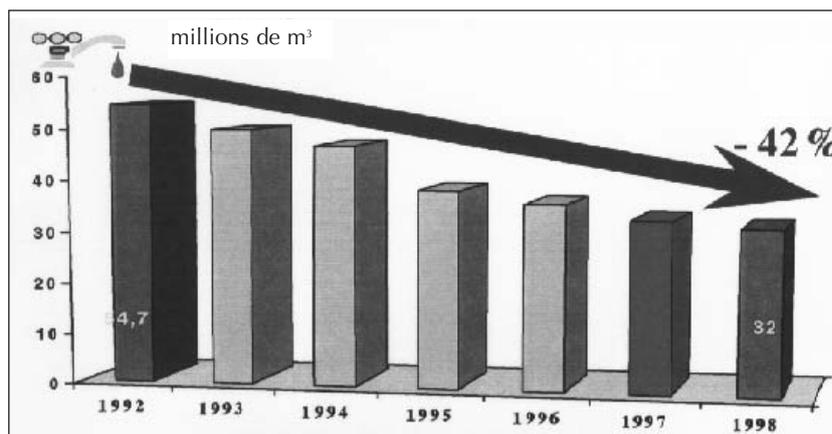


Fig. 5. - Une forte baisse de la consommation d'eau : - 42 % de 1992 à 1998.

à gagner correspondant à cette baisse de consommation. Ainsi, en 1995, la baisse de la consommation a dépassé 18 %, ce qui n'a pas permis d'équilibrer les comptes de l'exercice. La société SNG a donc dû entreprendre plusieurs actions dont les principales ont été : une génération de recettes complémentaires par une extension géographique du réseau grâce à de nouveaux contrats et par le développement de la vente de services (bureau d'études, centre de formation, laboratoire, expertises) ; une limitation des coûts par une amélioration de la gestion économique de l'entreprise et par une responsabilité budgétaire diffusée à tous les niveaux de l'entreprise : en six ans, de 1992 à 1998, l'inflation a dépassé de 29 % l'évolution des coûts au sien de la société SNG, malgré une extension de ses obligations. Notons que parallèlement à ces difficultés, la société a dû s'adapter à une réglementation fiscale en pleine évolution, notamment avec l'introduction de la TVA sur les dépenses en 1993 et, à partir de l'an 2000, sur les recettes (avec un taux différent).

Une opération de privatisation, dans un domaine aussi sensible que la distribution d'eau et l'assainissement, dans une grande agglomération comme Gdansk, s'accompagne nécessairement d'une politique efficace de communication externe, en particulier vis-à-vis des médias. Ceci est d'autant plus vrai que cette opération, en 1992, était la première privatisation de ce type en Pologne. Il s'agissait donc de quelque chose de nouveau pour la population de Gdansk : tout le monde parlait de la société SNG et le sujet était très popu-

laire dans les médias. L'image de la société SNG était forte, notamment par la couleur blanche de ses véhicules et de ses équipements, par son logo, par l'uniforme de son personnel. Au demeurant, SNG pensait que ses résultats constitueraient sa meilleure communication externe, et elle a négligé, au début, ses contacts avec les médias. Ce fut une erreur de démarrage, corrigée plus tard par l'embauche d'un responsable de communication et par l'organisation de conférences de presse régulières qui ont permis de donner à SNG une image de professionnalisme et de compétence, aussi bien à Gdansk que dans toute la Pologne.

Les moyens d'un engagement complet

Quelles conclusions tirer de cette expérience ? Un bilan positif dans l'ensemble : de nombreuses difficultés se sont présentées, mais elles ont été largement surmontées. Sur le plan contractuel, SNG a réalisé toutes ses obligations : réduction des coûts, qualité de l'eau, informatisation, formations, réduction du nombre d'avaries, expertises du réseau. Dans la plupart des cas, les résultats obtenus dépassent même les engagements du contrat initial. En ce qui concerne les clients, compte tenu de la limitation des augmentations tarifaires et de la très forte baisse de la consommation, l'évolution de la facture moyenne mensuelle par habitant, pour l'eau et l'assainissement à Gdansk, entre 1992 et 1998, a été inférieure de 32 % au taux d'inflation. Sur

le plan politique, la situation peut être également jugée positive : en effet, l'évolution des tarifs de l'eau, au cours de la période 1992-1998, a été généralement plus faible à Gdansk que dans beaucoup d'autres grandes villes de Pologne, alors que, dans cette ville, la qualité de l'eau a pratiquement atteint les normes européennes. Les salariés de la SNG bénéficient d'un environnement de travail moderne ; ils ont la possibilité de développer leurs compétences professionnelles ainsi que des perspectives d'évolution de carrière ; ils bénéficient en outre de salaires supérieurs à la moyenne nationale et il n'y a pas eu de licenciements économiques.

Du point de vue des actionnaires, malgré les pressions politiques pour contenir l'évolution du prix de l'eau, la situation économique de la société est devenue solide et permet de distribuer, chaque année, un dividende. En outre, après une période initiale caractérisée par un transfert intensif de savoir-faire de Saur vers SNG, les relations entre les deux entreprises sont devenues celles d'un véritable partenariat. SNG participe activement dans les actions de Saur et son expérience enrichit le développement du groupe en Europe centrale et orientale.

Ainsi, des relations formelles définissant clairement la responsabilité de

chacun des partenaires et donnant à l'opérateur privé les moyens d'un engagement complet ont rendu possible une amélioration importante de la gestion de l'eau et de l'assainissement à Gdansk, ainsi que celle de la qualité des services rendus. Il s'agit d'une démarche à long terme, qui a intégré tous les aspects de la gestion et non pas simplement la réalisation d'investissements techniques. Les résultats obtenus ne constituent qu'un premier pas : d'autres actions sont en cours ; en particulier, la certification ISO 9002 que vient d'obtenir SNG doit lui permettre de franchir une nouvelle étape dans la qualité. ●