

Chapitre 3

Les municipalités allemandes reprennent le contrôle de l'eau

Christa Hecht

En Allemagne, ce sont les municipalités qui sont traditionnellement les propriétaires et les gestionnaires de l'eau. Dès le Moyen Âge, il existait des associations publiques pour prendre en charge les travaux d'irrigation ou de drainage. Des corporations et des coopératives furent créées au XIXe siècle pour assurer la gestion de l'eau et l'évacuation des eaux usées dans les centres industriels en pleine croissance, avec pour principale motivation la prévention des épidémies.

Aujourd'hui, il existe plus de 12 000 associations en Allemagne dédiées à la gestion des sols et de l'eau, de l'eau et de l'assainissement, ou de systèmes de retenues et de canaux. Outre l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, elles sont responsables de la préservation des ressources dans le cadre de la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne. Il existe environ 6060 opérateurs fournissant une eau potable de qualité aux citoyens allemands, et plus de 6900 opérateurs en matière d'assainissement.

La gouvernance de l'eau est basée sur des unités fonctionnelles locales, proches des usagers. La gestion durable des ressources en eau pour les générations futures et la protection de l'environnement sont au fondement de ce modèle.

Les municipalités sont responsables de la fourniture aux citoyens d'eau potable et du traitement des eaux usées en tant que services publics d'intérêt général (appelés *Daseinsvorsorge*). Il revient aux gouvernements locaux de déterminer le mode d'organisation de la gestion de l'eau. Les villages et villes de petite

taille se regroupent souvent au sein d'associations inter-municipales pour assurer les services d'eau et d'assainissement et tirent profit de cette coopération. Le droit à l'autogouvernance des municipalités est protégé par la Constitution allemande.

En Allemagne, les municipalités peuvent recourir à différentes formes organisationnelles et juridiques pour l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées :

- gestion directe du réseau par la municipalité ;
- entreprise municipale ou de droit public (PLC) ;
- association dédiée ;
- association pour la gestion de l'eau et des sols ;
- associations de forme juridique spécifique à la Rhénanie-du-Nord-Westphalie ;
- autres formes de coopération inter-municipale ;
- partenariat public-privé ;
- concession ou contrat opérationnel avec une firme privée.

Tableau 3.1 *La gestion de l'eau en Allemagne (2014)*

Structure juridique	Assainissement	Eau potable
Structures juridiques de service public	92 %	64 %
Entreprises publiques ou municipales	(28 % associations et coopération inter-municipale)	(23 % associations et coopération inter-municipale)
Partenariats public-privé		21 %
Autres entreprises privées	8 %	15 %

Source : *Branchenbild der Deutschen Wasserwirtschaft* 2011 et recherches personnelles.

Des années 1950 aux années 1990

Après la Seconde Guerre mondiale, la gestion de l'eau a évolué de manière différente à l'Est et à l'Ouest. Dans la République fédérale d'Allemagne (Ouest), la structure décentralisée historique survécut grâce à la protection constitutionnelle de l'autogouvernance. En République démocratique d'Allemagne (Est), le secteur de l'eau se trouva centralisé dans des départements pour les eaux souterraines et de surface et pour la gestion urbaine de l'eau, répartis selon les bassins versants et les districts administratifs en 15 grandes entreprises publiques. Après la chute du Mur de Berlin et la réunification, ces entreprises furent décentralisées et les services et leurs infrastructures et réseaux à nouveau confiés aux municipalités.

À cette occasion, les *Länder* de l'Est de l'Allemagne firent inscrire de nouvelles clauses dans les lois fédérales pour ouvrir la porte aux investissements privés dans le secteur de l'eau, en rendant possible les concessions, les accords de gestion et les partenariats public-privé. Il en résulta quelques privatisations totales ou partielles au cours des années 1990 dans la partie est de l'Allemagne. Du côté ouest, quelques privatisations avaient déjà eu lieu à partir des années 1980 dans des municipalités confrontées à des difficultés budgétaires.

Si, dans les années 1980 et 1990, les promoteurs de la privatisation promettaient que le secteur privé amènerait une plus grande efficacité et un meilleur service, mais l'engouement en faveur de la privatisation s'est désormais complètement estompé. Aujourd'hui, dans l'esprit des Allemands, la privatisation est synonyme de hausse de tarifs pour les usagers et de croissance exponentielle des profits pour les prestataires privés. Des études ont effectivement montré qu'avec la privatisation, le prix du service de l'eau augmentait généralement¹.

Les décideurs politiques ont dû reconnaître que le savoir et l'expérience des ingénieurs, scientifiques et experts techniques du secteur public de l'eau sont au moins d'aussi grande valeur que ceux du secteur privé. Et pour ce qui est de tenir compte sérieusement des problématiques sociales et environnementales dans la planification des infrastructures, dans la politique de tarification et dans l'usage responsable des ressources, ils reconnaissent aujourd'hui la nette supériorité du secteur public.

Les opérateurs publics de l'eau tendent aussi à jouer un rôle significatif dans l'économie régionale, parce qu'ils recourent souvent pour leurs travaux de construction et de maintenance des infrastructures à des petites et moyennes entreprises locales – au contraire des opérateurs privés qui tendent à ne confier des travaux qu'à leurs propres filiales.

En 2007, les opérateurs publics de l'eau allemands fondèrent l'Alliance des associations publiques de l'eau (AöW) afin de combattre la privatisation et mener une action de plaidoyer en faveur de la gestion publique. Au cours des dernières années, des avancées majeures ont été obtenues. Depuis 2012, au moins six villes allemandes ont décidé de remunicipaliser leur service de l'eau.

Remunicipalisations notables en Allemagne

Berlin

En 1999, la Chambre des représentants de Berlin approuva la proposition présentée par le Sénat de vendre 49,9 % de Berlin Wasser Holding AG à un consortium d'entreprises françaises et allemandes. RWE Aqua GmbH et Vivendi (maintenant Veolia Wasser GmbH) firent l'acquisition de ces parts pour 1,679 milliard d'euros. La transaction fut conclue sur fond de discussions tendues et malgré la plainte déposée, en vain, par deux groupes politiques au Parlement de Berlin devant la Cour constitutionnelle de l'État.

Le projet fut néanmoins mené à bien, affectant négativement les 3,5 millions de résidents de la capitale allemande. Parmi les principales dispositions de cette privatisation partielle : l'interdiction pour quatre ans de toute hausse de prix, un gel des licenciements jusqu'en 2014, négocié avec les syndicats², et un niveau d'investissements garanti de 2,5 milliards d'euros pour les 10 premières années (250 millions d'euros par an). L'État de Berlin garantissait aussi les profits des investisseurs privés ; si les cibles de profit n'étaient pas atteintes, il serait obligé de payer la différence avec les deniers publics. Le contrat devait s'étirer jusqu'en 2028.

Certaines dispositions additionnelles du contrat permirent aux investisseurs d'acquérir une influence déterminante au sein du Conseil d'administration,

même s'ils ne possédaient pas la majorité des parts. Le contrat prévoyait aussi une expansion des activités de l'entreprise sur les marchés allemand et international des télécommunications et de l'eau, ainsi que la création de 700 nouveaux emplois dans des entreprises filiales d'ici 2009. L'objectif était de faire de la privatisation partielle de l'entreprise de l'eau de Berlin (*Berliner Wasserbetriebe*) un exemple phare de privatisation réussie.

En 2004, cependant, le prix de l'eau avait augmenté d'environ 35 %³. Entre 1999 et 2011, les investisseurs privés engrangèrent 1,526 milliard de profits, soit un taux de profit annuel de 7 % par rapport au prix d'achat⁴. Les revenus de l'État de Berlin augmentèrent, mais les 365 millions d'euros de sa part potentielle des profits ne furent pas encaissés, sans que des explications soient jamais fournies⁵. Malgré ces profits confortables, les investissements dans les infrastructures diminuèrent après 2009 et, en 2013, une étude mit en lumière un déficit d'investissement par rapport aux dépenses prévues⁶. Les activités internationales ne dégagant pas de profits, l'opérateur de l'eau de Berlin finit par les réduire, et elles devront être totalement abandonnées à l'avenir. Le gel des licenciements fut prolongé jusqu'à 2020.

Le mécontentement populaire causé par la hausse du prix de l'eau finit par se répercuter dans le débat politique, et des voix se firent entendre contre la privatisation. L'initiative citoyenne *Berliner Wassertisch* (Table-ronde de l'eau de Berlin) proposa en 2011 l'organisation d'un référendum populaire pour exiger la transparence sur les termes du contrat de privatisation, qui avait jusqu'alors été tenu secret. L'initiative obtint le soutien de 98,2 % des électeurs. Quelques jours après le référendum, les contrats furent publiés en ligne sur le site internet de *Berliner Wasserbetriebe*. Lorsque les Berlinoises prirent connaissance des conditions avantageuses que s'étaient assurées les investisseurs privés, ils y virent la principale raison derrière les augmentations récentes du prix de l'eau.

En outre, en 2012, le Bureau fédéral allemand de la concurrence ordonna à l'entreprise d'eau de Berlin de baisser ses prix de 18 % en raison de ce qu'il considérait comme des hausses abusives de tarifs. Une analyse comparative du Bureau de la concurrence démontra que les tarifs pratiqués à Berlin étaient significativement supérieurs à ceux d'autres entreprises comparables (toutes sous propriété publique).

En 2012, Berlin racheta les parts de RWE Aqua GmbH pour 654 millions d'euros et, en 2013, les parts de Veolia pour 590 millions d'euros. Pour ce faire, la ville de Berlin dut contracter un emprunt qui doit maintenant être remboursé à travers les factures d'eau (donc par les usagers) sur une période de 30 ans.

Depuis le rachat, les investissements dans les infrastructures ont augmenté et le prix de l'assainissement a baissé.

Rostock

En 1993, le réseau urbain d'eau potable et d'assainissement de la ville de Rostock et des 29 communes environnantes fut privatisé, à travers un contrat signé pour 25 ans avec Eurawasser Nord GmbH (qui faisait initialement partie du groupe Suez). Quelques 200 000 résidents et 320 employés étaient concernés.

Dès le départ, les municipalités ont dénoncé le manque de transparence de l'opérateur privé et l'impossibilité d'influencer sa gestion. Le prix de l'eau est environ 20 % supérieur à ce qu'il en est dans d'autres villes similaires, sans que cela ne se traduise en une meilleure qualité de service ou dans un réinvestissement significatif des profits dans les infrastructures. L'entreprise fut vendue en 2011 au groupe Remondis par l'opérateur privé originel, sans que les municipalités affectées aient leur mot à dire.

En 2014, le conseil municipal de Rostock décida, en consultation avec les 29 autres villes concernées, de mettre fin au contrat à son expiration en 2018. Suite à cette décision, Eurawasser Nord GmbH cessa de sponsoriser des événements ou des clubs sportifs dans la ville. Des négociations difficiles sont à attendre dans les années qui viennent en vue du transfert de la gestion du service de l'opérateur privé à une nouvelle entité publique.

Stuttgart

En 2002, Stuttgart, une ville de plus de 600 000 habitants au sud de l'Allemagne, privatisa entièrement son service de l'eau au profit de EnBW Regional, une filiale de l'entreprise privée EnBW AG.

Les citoyens de Stuttgart initièrent une vigoureuse campagne publique pendant plusieurs années. En 2010, la coalition citoyenne *Wasserforum* collecta 27 000 signatures pour l'organisation d'un référendum local sur la remunicipalisation. Lors de sa séance du 17 juin 2010, le conseil municipal décida de mettre fin à son contrat avec EnBW Regional à partir de décembre 2013. Suite à cette décision, EnBW Regional décida d'augmenter le prix du service de l'eau pour 2012. La Ville de Stuttgart a saisi la justice pour contester cette augmentation de prix, mais le jugement n'a pas encore été rendu.

La décision de Stuttgart de remunicipaliser le service de l'eau donna ensuite lieu à un violent conflit sur la fixation du prix de rachat du réseau d'eau. La municipalité offre 150 millions d'euros, tandis que EnBW AG en réclame 600 millions. De sorte que la gestion de l'eau par EnBW Regional a été prolongée, le temps que ces conflits sur l'augmentation du tarif de l'eau et le prix de rachat soient résolus.

Leçons apprises

Vendre l'« argenterie » municipale durant les périodes de difficultés financières n'est pas une solution. Les villes se rendent ainsi vulnérables au chantage des investisseurs privés.

Les contrats sont souvent conçus pour favoriser ces derniers, et racheter le service d'eau s'avère extrêmement onéreux pour les citoyens. En Allemagne, les citoyens ont parfois dû payer un prix de rachat équivalent au double ou au triple de la valeur combinée des entreprises et des infrastructures, alors que ce sont aussi eux qui les avaient financé en première instance à travers leurs factures d'eau.

Le message qui en découle pour les maires et les conseillers municipaux est, clairement, d'éviter la privatisation.



Christa Hecht est directrice générale de l'Alliance des associations publiques de l'eau (AöW), basée à Berlin, depuis 2010. Auparavant, elle a travaillé au département Droits des femmes de la ville de Francfort, avant de rejoindre, en tant que directrice générale et vice-présidente pour le Hesse, le syndicat allemand des services publics. Dans le secteur de l'eau, elle a siégé au conseil d'administration de Berliner Wasserbetriebe de 1999 à 2003.

Notes

- 1 Ruester, S. et Zschille, M., 2010, « The impact of governance structure on firm performance: An application to the German water distribution sector », *Utilities Policy* 18 (3), p. 154-162.
- 2 Contrat de confiance avec le syndicat.
- 3 Verband Deutscher Grundstücksnutzer e. V, extraits des plaintes, 2 mars 2012.
- 4 Jugement OLG Düsseldorf, 24 février 2014, VI-2 Kart 4/12 (V), paragraphe 175.
- 5 Schaefer, C. et Warm, S., 2014, *Berliner Wasserbetriebe (BWB) – Water and sewage company in Berlin*, Working Paper CIRIEC No 2014/01, p. 28. http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP14-01.pdf ; Hüesker, F., 2011, *Kommunale Daseinsvorsorge in der Wasserwirtschaft: Auswirkungen der Privatisierung am Beispiel der Wasserbetriebe des Landes Berlin*, Munich ; *Berlin Senatsverwaltung für Finanzen 2014*, Berliner Beteiligungsbericht 2014, Band 1, p. 75. <http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/downloads/artikel.7206.php>
- 6 *Report: Requirements for sustainable rehabilitation of water and wastewater system in Berlin*, 2014.