Eau et assainissement à Rostock : la transition d'une société d'état à un concessionnaire privé

*Water and sewerage in Rostock :
The transition from a state-owned company to a private concession*

par D. Diegener et P. Bütz
Eurawasser GmbH, Rostock

Eurawasser, a joint venture of Suez Lyonnaise des Eaux and Thyssen Handelsunion, has achieved the Rostock water and sewerage contract. Eurawasser promises to resume all the services and staff, to carry out and finance the replacement and investment work for 900 million DM, to support all of the risks linked to the operation and investment. Although the sales volumes have gone down, Eurawasser respected their contract.

I ■ INTRODUCTION

Depuis le mois d'avril 1993, la société Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungs GmbH Rostock assure la distribution de l'eau et l'assainissement pour environ 270 000 habitants, dont 220 000 à Rostock même et 50 000 dans les environs. Eurawasser a pour partenaire contractuel le Syndicat des Eaux et de l'Assainissement de la Warnow, qui rassemble la ville hanséatique de Rostock et 41 communes suburbaines ou rurales. Les actionnaires d'Eurawasser, créée en 1991, sont, à parts égales, les sociétés Thyssen Handelsunion AG, basée à Düsseldorf, et Suez Lyonnaise des Eaux.

Quelles sont les étapes qui ont permis de passer entre le 9 novembre 1989, date de la chute du mur de Berlin et le 22 décembre 1992, jour de la signature du contrat, d'une Société d'Etat, le VEB WAB Rostock, volkseigene Betrieb Wasser-Abwasser Rostock à Eurawasser ?

Dans l'ancien District de Rostock, comme dans les 14 autres Districts de l'ancienne République Démocratique Allemande, l'alimentation en eau potable et l'assainissement étaient assurés par une société régionale d'état, le VEB WAB Rostock, qui a été transformée en 1990 en une société de capital, la "Nordwasser GmbH" détenue en totalité par la "Treuhandsanstalt", organisme public créé par la République Fédérale pour la privatisation des anciennes sociétés d'Etat de la RDA.

Comme prélude à la réorganisation de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement de l'ancien district de Rostock fut créé sur la base des directives de la "Treuhandsanstalt" du 19 décembre 1990 l'association "Eau-Assainissement Mecklenbourg Nord et Poméranie antérieure", dont les membres étaient les 310 villes et communes du district.

Le but de cette association était de transférer aux communes, qui conformément au droit de la République Fédérale Allemande sont responsables sur leur territoire pour la distribution de l'eau potable et de l'assainissement, les installations eau-assainissement de l'ancien WAB.

Le capital détenu par la "Treuhandsanstalt" dans "Nordwasser GmbH" fut repris en février 1992 par l'association de communes.

En 1990, la ville de Rostock et 41 communes environnantes de l'arrondissement de Bad-Doberan ont décidé de s'unir au sein du "Syndicat des Eaux et de l'Assainissement de la Warnow" dont le but était de moderniser les installations de Nordwasser conformément aux normes et d'assurer les extensions de réseaux nécessaires. Pour ce faire il fut décidé de confier l'exploitation de l'eau et de l'assainissement ainsi que la réalisation et le financement des investissements correspondants à une société privée.

Le volume des investissements avait été chiffré à 900 millions de DM.

En faisant appel à une société privée, les communes n'avaient pas uniquement pour objectif d'alléger les dépenses publiques par la mobilisation de capitaux privés, mais souhaitaient également mettre à profit les possibilités de rentabilité et de compétitivité existantes, fondées sur le savoir-faire et les avantages de gestion d'une entreprise privée.

En 1990, différentes offres ont été recueillies à cet effet auprès d'entreprises et de groupes privés. La collectivité a décidé in fine de retenir 2 compétiteurs et de mettre en concurrence les offres d'Eurawasser et des Stadtwerke, société communale qui gère le gaz et les réseaux de chaleur de Rostock.

En novembre 1992, la ville de Rostock et les 41 communes environnantes ont finalement opté en faveur de l'offre d'Eurawasser, dont les grandes lignes, mises en pratique aujourd'hui, étaient les suivantes.

En tant que société privée, Eurawasser Rostock GmbH joue le rôle de concessionnaire-prestataire de services pour le compte du Syndicat des Eaux et de l'Assainissement de la Warnow. Entre les deux partenaires a été conclu pour une durée contractuelle de 25 ans le contrat de distribution d'eau, de collecte et de traitement des eaux usées.

II ■ LE CONTRAT DE DISTRIBUTION D'EAU, DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT DES EAUX USÉES

Par ce contrat, Eurawasser a pris en charge le personnel de la société Nordwasser GmbH affecté à la distribution d'eau et au traitement des eaux usées de Rostock et des environs, soit 425 collaborateurs et 14 apprentis au début du contrat. Aujourd'hui, ce sont 350 agents ainsi que 36 apprentis qui travaillent chez Eurawasser, rémunérés selon un accord d'établissement lié au mérite (champ d'application de convention collective IGBCE*).

Les obligations Eurawasser comportent en particulier :

- l'alimentation en eau potable, ainsi que la collecte et le traitement des eaux usées conformément aux normes en vigueur ; Eurawasser est par conséquent responsable de la qualité et des capacités de distribution et de traitement des eaux et assume les risques liés aux coûts d'exploitation,
- l'extension et l'amélioration du système à ses propres frais, bien que le Syndicat des Eaux et de l'Assainissement de la Warnow soit directement, du point de vue du droit civil, propriétaire des nouvelles installations, Eurawasser en étant toutefois propriétaire d'un point de vue économique jusqu'à échéance du contrat,
- la rénovation, la modernisation et l'extension des installations et réseaux qu'Eurawasser exploitera à ses propres frais ; le financement des travaux de rénovation et de renouvellement est assuré au travers d'un fonds de renouvellement, le "Sanierungsfonds", constitué par un prélèvement sur les volumes facturés selon des règles fixées contractuellement. L'utilisation du fonds de renouvellement se fait en accord avec la collectivité.

Le contrat est complété notamment par les annexes suivantes :

Annexe 4 : plan d'investissement, concepts de procédure et spécifications techniques pour l'extension de l'usine de distribution de Rostock et l'agrandissement de la station d'épuration de Rostock, vue d'ensemble du type et du calendrier d'exécution des mesures nécessaires dans la ville hanséatique de Rostock et ses environs.

Annexe 5 : constitution et fonctionnement du fonds de renouvellement (Sanierungsfonds)

Annexe 6 : rémunération d'Eurawasser (prix internes) pour l'eau et l'assainissement.

Les questions relatives au paiement et à l'encaissement sont réglementées dans le contrat et à l'annexe 6 au contrat. Eurawasser encaisse tous les paiements des utilisateurs et taxes prélevées sur les consommateurs. Pour l'eau potable les paiements sont perçus par Eurawasser GmbH en son nom propre et pour son propre compte.

Les taxes d'assainissement qui relèvent du domaine de la "souveraineté" de la collectivité pour l'évacuation et le traitement des eaux usées sont perçues par Eurawasser GmbH au nom et pour le compte du Syndicat des Eaux et de l'Assainissement de la Warnow. Eurawasser facture sa rémunération pour la distribution de l'eau potable et le traitement des eaux usées suivant des dispositions et à des prix unitaires définis à l'annexe 6 du contrat.

* IGBCE : Industriegewerkschaft, Chemie und Energie ou Union syndicale de la mine, de la chimie et de l'énergie (NDT)

Les prestations devant être réalisées par Eurawasser et les paiements correspondants devant être effectués auprès de la société ont été clairement définis au contrat. Y ont d'ores et déjà été fixés les principes généraux fondamentaux de l'évolution future des prix et des taxes, ainsi que les mécanismes d'ajustement.

III ■ LES INVESTISSEMENTS

Le volume contractuel des investissements est lié à des contraintes environnementales spécifiques à Rostock :

— Au début de l'année 1993, la station d'épuration de la ville hanséatique de Rostock ne disposait que d'une décantation primaire pour l'élimination partielle de la pollution carbonée. Conformément aux dispositions adoptées par les pays riverains de la mer Baltique, le traitement des eaux usées suivant les normes européennes devait se faire au plus tard d'ici la fin 1998.

— Après seulement deux ans de travaux, y compris la planification et l'obtention des autorisations administratives, la station d'épuration modernisée avec une capacité portée à 320 000 Eh. a été mise en service en août 1996. La procédure d'agrément par le ministère de l'Environnement du Land de Mecklenbourg Poméranie antérieure n'a duré que six mois alors qu'en Allemagne deux ans sont plutôt la règle.

— Rostock tire son eau potable de la Warnow, petit fleuve côtier du Mecklenbourg. La plupart des communes environnantes sont situées dans le périmètre de protection de la prise d'eau dans la Warnow et affichaient, en 1992, un taux de raccordement au réseau public d'assainissement des eaux usées de seulement 28 %, d'où une menace très lourde pour la sécurité de l'approvisionnement en eau de la ville de Rostock et des autres communes du Syndicat. Depuis, le taux de raccordement de ces communes s'élève à environ 65 % et devrait être porté, aux termes des décisions du Syndicat, à plus de 80 % au cours des prochaines années.

— Sur 830 km de canalisations, on estime à environ 20 % le taux de canalisations devant faire l'objet d'une rénovation, 36 km constituant la priorité absolue.

En 1992, l'investissement financier nécessaire à la rénovation, à la modernisation et à l'extension des installations a été estimé à 900 millions de DM, dont 600 millions pour la collecte et le traitement des eaux usées. L'énormité des dépenses et l'urgence du calendrier pour la réalisation des travaux ont constitué un argument de poids dans la décision de faire appel à une entreprise privée garantissant leur exécution en temps voulu, avec un financement exclusivement privé, sans garantie de la collectivité.

Au cours des cinq dernières années, Eurawasser a investi environ 360 millions de DM dans la rénovation et l'extension du système de distribution d'eau, de collecte et de traitement des eaux usées. Les subventions attribuées au Syndicat ont couvert seulement 2 % environ des dépenses.

Les investissements nécessaires ont été réalisés dans le cadre de budgets considérés en Allemagne comme "réduits" avec par comparaison des coûts spécifiques relativement bas, et ce pour les raisons suivantes :

— Le savoir-faire et l'esprit d'innovation de la maison mère française d'Eurawasser a permis l'élaboration de nouvelles solutions techniques, qui ne figurent pas encore au catalogue

des standards allemands et qui ont pu être appliquées grâce à promulgation d'un avenant à la loi cadre budgétaire des services publics de l'eau et de l'assainissement (novelliertes Wasserhaushaltgesetz).

— Le troisième étage d'épuration de la station de Rostock constitue la première installation physico/biologique de cette taille en Allemagne, avec une bio-filtration permettant une nette diminution de l'étage d'activation et offrant à l'ensemble du procédé une plus grande flexibilité. Les coûts d'investissement spécifiques pour la station d'épuration de Rostock s'élèvent à 530 DM par Eh et sont nettement inférieurs aux coûts habituels pouvant atteindre en Allemagne jusqu'à 800 DM par Eh. Grâce à la réduction des phases de planification, d'obtention des autorisations administratives et de réalisation des travaux, la ville hanséatique de Rostock a satisfait avant terme, à partir de l'été 1996, à l'obligation de l'Allemagne de répondre aux exigences de l'accord HELCOM signé entre les Etats riverains de la Mer Baltique.

— Les travaux de rénovation et d'agrandissement de l'usine de traitement d'eau de Rostock — qui alimente tous les habitants de la ville et 15 000 habitants des environs — ont duré en tout seulement 16 mois et coûté 17,8 millions de DM. Ils ont été achevés en juin 1995, six mois avant la date prévue. Grâce à l'ozoneur avec dosage de produits chimiques venu compléter la technologie de traitement, le volume de chlore nécessaire à la désinfection de l'eau potable a pu être diminué de moitié, permettant d'améliorer considérablement l'odeur et le goût de l'eau potable. Toutes les exigences du décret sur l'eau potable sont respectées, certains paramètres se situant très nettement en dessous des seuils limites. Il est désormais possible de réagir de façon flexible aux changements de qualité de l'eau brute provenant de la Warnow. Dans la région de Rostock, il n'y a pas de ressources d'eau souterraines suffisantes.

— Pour les grands projets que constituaient l'usine de traitement d'eau et la station d'épuration de Rostock, 86 % des commandes ont pu être attribuées à des entreprises de Rostock ou du Mecklembourg-Poméranie antérieure. Ce chiffre passe à 100 % pour les travaux sur le réseau d'eau potable et les canalisations.

— L'attribution des investissements se fait selon des principes de base correspondant au moins aux exigences du décret sur le budget des communes ou aux différentes réglementations relatives aux prestations de services et à la construction (VOB et VOL). Les termes "au moins" indiquent néanmoins que des possibilités supplémentaires de réduction des coûts doivent être exploitées. Cela signifie concrètement, qu'après appel d'offres, des négociations de prix sont poursuivies avec l'entreprise la moins disante. Cette façon de procéder a conduit à des économies substantielles.

— Le risque lié à l'investissement demeure exclusivement à la charge d'Eurawasser, aussi bien pour les risques financiers que pour la garantie par exemple des normes de rejets. L'augmentation des coûts ne peut en aucun cas conduire Eurawasser à revendiquer un réajustement des prix contractuels.

— La transparence constante du processus d'attribution des marchés a été garantie, de même que la participation du Syndicat aux décisions d'attribution de marchés supérieurs à 200 000 DM.

IV ■ LES RAPPORTS ENTRE EURAWASSER ET LE SYNDICAT DES EAUX ET DE L'ASSAINISSEMENT DE LA WARNOW

Évolution des prix et des consommations

Le contrôle d'Eurawasser par le Syndicat des Eaux et de l'Assainissement de la Warnow en qualité de collectivité de droit public est pour nous une évidence et une nécessité, mais nous sommes d'avis qu'un des avantages majeurs de notre contrat réside dans le fait que la responsabilité de la réalisation et celle du contrôle ne vont plus de pair.

Le fort recul de la consommation d'eau et du traitement des eaux usées joue un rôle important dans l'appréciation du prix de l'eau et de la taxe sur les eaux usées en vigueur à Rostock. Par rapport à son niveau de 1989, la consommation d'eau a chuté de 50 % et atteint aujourd'hui le niveau du début des années cinquante, époque à laquelle Rostock comptait pourtant 100 000 habitants de moins.

Les raisons d'un tel recul ne tiennent pas seulement au passé récent et en aucun cas au choix de travailler avec une entreprise du secteur privé. Cette forte baisse est certes due essentiellement à la perte des grands utilisateurs industriels, à la mise en place systématique de compteurs d'eau et à l'augmentation des tarifs, mais elle tient également à une gestion plus rationnelle de l'eau par les utilisateurs et aux économies de consommations qui en résultent. D'après nos calculs, la consommation spécifique du groupe d'utilisateurs que compose la population s'élève pour 1997 à 103 litres par habitant et par jour. Cette consommation semble raisonnable. Nous avons réagi à cette situation en prenant en particulier les mesures suivantes :

— Mise en veilleuse et éventuellement suppression, en accord avec la collectivité, des installations devenues inutiles du fait de la forte chute des consommations. Cela permet de réduire la charge des coûts fixes.

— Les installations et réseaux datant de l'ex-RDA sont souvent surdimensionnés. Les durées de séjour en réseau sont trop longues et les coûts d'exploitation par conséquent trop élevés. La restructuration des réseaux par la suppression par exemple de conduites en parallèle permet d'adapter la capacité des réseaux aux besoins et de réduire ainsi les coûts d'exploitation. L'utilisation de logiciels de modélisation tant hydraulique que qualitative des réseaux permet d'optimiser cette restructuration.

La volonté de définir des prix contractuels fermes avait été clairement affichée de part et d'autre, et nous avons accepté la volonté de la collectivité de laisser le risque financier à la seule charge de l'entreprise privée.

Indépendamment de la modification des exigences de la législation et de l'engagement d'investissements nouveaux, non prévus au contrat, Eurawasser ne peut demander l'ajustement de sa rémunération que :

— dans le cas d'une compensation de la hausse générale des prix selon des critères fermement définis et une formule de révision,

— en cas de changement de la valeur de base "quantités d'eau vendues" pour le calcul des prix internes (hausse de +/- 5 %),

— en cas d'augmentation des coûts d'évacuation de boue au-delà de 90 DM par m³ de boue déshydratée.

L'ajustement de la rémunération contractuelle d'Eurawasser n'a pas de caractère systématique. Il nécessite dans chaque cas une justification concrète et l'accord formel du Syndicat.

Notre contrat comporte néanmoins une clause d'ajustement de notre rémunération suivant le volume vendu effectivement à l'échéance de la première année.

Cela constitue sans aucun doute une particularité due à la situation spécifique de Rostock. Lors des négociations contractuelles de 1992, seule était connue la vente d'eau de la société précédente, Nordwasser, relevée au 31/12/1991. Les données étaient entachées d'incertitudes étant donné que, jusqu'à la fin des années quatre-vingts, la consommation d'eau d'environ deux tiers des clients était évaluée forfaitairement.

La façon dont la situation économique et la consommation des usagers allaient évoluer était difficilement prévisible. Plusieurs experts ont été sollicités pour remettre des prévisions sur l'évolution future de la consommation d'eau. La palette de prévisions était particulièrement large et trois variantes ont été proposées à la collectivité. La ville de Rostock a opté à l'époque pour une prévision de 22 millions de m³ par an et décidé un ajustement des tarifs à la consommation réelle après un an, comme évoqué précédemment.

Lorsque la quantité d'eau vendue après le premier exercice annuel, fin 1994, n'a atteint que 16,9 millions de m³ et que ce chiffre a été confirmé après un audit réalisé par la cour des comptes de la ville de Rostock, nombreux ont été ceux affirmant que ce résultat était prévisible, suivant en cela la méthode des "prévisions météorologiques de la veille pour le lendemain" et critiquant l'estimation de 22 millions de m³ et la nécessité d'ajuster notre rémunération. L'affaire avait fait à l'époque le tour de la presse allemande et avait été mise, sans autre forme de réflexion, sur le compte de la privatisation.

A quels résultats sommes-nous parvenus à partir du contrat issu des négociations menées avec le Syndicat des Eaux et de l'Assainissement de la Warnow ?

— Les effets financiers négatifs de la mauvaise estimation des volumes vendus, qui se sont avérés inférieurs d'environ 23 % aux prévisions ne se répercutent qu'en partie sur le client, en 1995 pour un quart seulement. La nouvelle courbe des prix négociée pour la durée du contrat ne se rapprochera que dans sept ans de la courbe de prix exigible par Eurawasser conformément au contrat.

— L'effort financier résultant de la limitation de l'ajustement des tarifs est supporté exclusivement par Eurawasser et ce sans mesures de compensations.

— Le contrat conclu en 1992 a été actualisé par un avenant.

La comparaison des prix internes effectivement pratiqués avec les nouveaux prix convenus à l'avenant au contrat montre qu'en 1996, 1997 et 1998, ces nouveaux prix n'ont pas été appliqués, mais revus à la baisse suite à des négociations.

Le prix de l'eau potable s'élevait en 1997 à 3,25 DM/m³ ; sur cette somme, la rémunération d'Eurawasser était de 2,35 DM/m³. La taxe sur les eaux usées (y compris les eaux pluviales) s'élevait, quant à elle, à 5,43 DM/m³, avec une rémunération pour Eurawasser de 4,15 DM/m³. Nos taxes et nos prix se situent dans la moyenne de ceux du Land de Mecklembourg-Poméranie antérieure.

Comment avons-nous réussi à maintenir les prix et les taxes dans des limites acceptables ?

— En tout premier lieu grâce à la nature des rapports entre le

partenaire privé et le partenaire communal. Cela n'est pas uniquement dû à un contrat bien négocié, mais également et surtout à la volonté de coopérer, à la confiance et à l'acceptation mutuelle.

— Grâce au partenaire communal qui tout en se montrant très exigeant dans la défense des intérêts du consommateur a toujours préféré la négociation à l'affrontement.

— Grâce à la compétence technique et économique du partenaire privé et sa capacité à s'en remettre toujours à la philosophie du contrat, aux termes duquel prévaut la satisfaction des usagers et non la maximisation des profits. Les économies réalisées au niveau des coûts d'exploitation sont allées de pair avec l'organisation efficace de la structure de l'entreprise et ont permis de maintenir dans des limites acceptables l'augmentation des tarifs due à la chute des consommations. L'ancienne organisation par type d'activité a été remplacée par une organisation territoriale en secteurs. Le chef de secteur est un interlocuteur clairement identifié pour notre partenaire contractuel et nos clients.

V ■ CONCLUSION

Après plus de cinq ans, on peut donc constater que tous les partenaires profitent des résultats obtenus jusqu'à présent :

— La collecte et le traitement des eaux usées dans les délais prévus par la loi et conformément aux normes en vigueur, de même que le raccordement de la plupart des communes rurales à des stations d'épuration a permis d'améliorer grandement la qualité de vie de nombreux habitants. La Warnow ainsi que la mer Baltique au large de Rostock sont à présent mieux protégées. La distribution de l'eau, en particulier la qualité de l'eau, ont été nettement améliorées grâce à la mise en place d'une ozonation dans l'usine de traitement d'eau de Rostock et la construction de deux nouvelles usines d'eau potable en milieu rural ; les exigences du décret sur l'eau potable sont respectées.

— Du point de vue de la gestion de l'eau, il n'existe plus de restriction au développement des villes et des communes ; ces restrictions étaient auparavant très souvent dues à un traitement mauvais ou insuffisant des eaux usées.

— Les investissements nécessaires sont financés exclusivement par Eurawasser, avec la garantie simultanée d'une évolution socialement supportable du prix de l'eau et de la taxe sur les eaux usées. Les budgets communaux n'ont pas été sollicités et ne le seront pas davantage à l'avenir.

— Les investissements réalisés ont permis de relancer l'activité économique des entreprises locales du BTP de Rostock et de la région.

Le contrat de privatisation des services d'eau et d'assainissement de Rostock a constitué en 1992 une première en Allemagne. Au terme des cinq premières années d'exploitation, Eurawasser a su montrer la validité du modèle de concession à la française. A partir de son expérience de Rostock, Eurawasser a conclu en mars 1996 un contrat assainissement avec la ville de Goslar (50 000 habitants en Basse-Saxe) et en janvier 1998 un contrat eau-assainissement avec la ville de Potsdam (130 000 habitants dans le Brandebourg).