

L'accaparement de l'hydraulique urbaine

René ARRUS*

Le dernier quart du XX^{ème} siècle est caractérisé par l'émergence d'une forte contradiction entre économie et environnement. Jusque-là, ce dernier compte peu et les catastrophes environnementales sont vues comme des évènements ponctuels, certes gênants mais non reproductibles et donc accidentels. Dans le domaine de l'eau, l'approche par l'offre, exprimée par de nouveaux forages, de nouveaux barrages, pour satisfaire une demande jamais remise en question pourvu qu'elle fût solvable, atteint ses limites. Pendant ce temps, des pans entiers de la population mondiale n'ont toujours pas ou peu accès à l'eau potable ou à un système d'assainissement. C'est dans l'ordre des choses.

Dans les pays industrialisés, à la tension quantitative entre offre et demande en eau s'ajoute un problème de qualité. L'auto-épuration naturelle ne suffit plus et la mauvaise qualité de l'eau génère un cortège de règles peu ou mal suivies (lois sur l'eau, directives sur les taux de nitrates etc...). Le cycle économique de l'eau assimilé précédemment au prélèvement de la ressource, doit désormais compter le retraitement avant restitution pour un nouvel usage. Les réserves d'eau sur lesquelles on croyait pouvoir compter indéfiniment sont donc menacées au cœur de leur caractéristique principale, leur *renouvelabilité*. Par ailleurs, la demande est-elle aussi intouchable qu'on veut bien l'admettre, ou bien répond-t-elle à des déterminants dont la maîtrise permettrait d'atténuer la tension ? Le changement du climat participe aussi au même mouvement de prise de conscience. Discrètement d'abord, car il est, sinon nié, du moins présenté comme une lubie d'experts, puis les conférences internationales se multiplient sur l'environnement, le principe de

précaution, la désertification, le rôle de l'homme, la sécheresse et le réchauffement climatique devient une donnée sur laquelle il faut désormais compter.

A cela s'ajoute la reconnaissance des "besoins en eau" des pays pauvres. Si aujourd'hui plus d'un milliard de personnes souffrent du manque d'eau, ils seront quatre milliards dans deux générations. En effet, 2050 présente une image inquiétante. Depuis 1950, la population mondiale est passée de 2,5 à 6 milliards en 2000 pour atteindre près de 10 milliards d'habitants en 2050. Les besoins en eau vont avec. Les zones les plus touchées sont l'Afrique du Nord, le Proche et Moyen-Orient, l'Asie du Sud. Selon les experts d'Habitat II, la croissance démographique mondiale est à 80 % une croissance urbaine et dans 25 ans, un homme sur deux vivra en ville. Déjà en 1994, 16 des 22 mégapoles de plus de 8 millions d'habitants appartenaient à des PVD. En 2015, elles seront 27 sur les 33 mégapoles recensées. Les besoins en eau potable et en assainissement sont donc immenses.

Ce glissement vers la pénurie d'eau au XXI^{ème} siècle, associé à la crise économique qui sévit depuis les années 1970, est la toile de fond sur laquelle les multinationales de l'eau s'appuient, se transforment et se développent. Elles sont aidées par les bailleurs de fonds internationaux qui, après avoir contraint les PVD à l'ajustement structurel, avec en corollaire l'abandon de projets hydrauliques jugés trop chers, reviennent à la charge en proposant de résoudre la pénurie en finançant les projets privés des multinationales... Mais pour cela, il faudra payer l'eau. La DIEPA¹ n'avait pas d'autre but et même si ce fut un échec, les conférences de Dublin et de La Haye martèlent à nouveau les vertus de la privatisation et de la nécessaire marchandisation de l'eau. Et comme la Banque mondiale estime ses investissements dans le domaine à plus de 4 000 milliards de francs dans les décennies à venir, ce marché est loin d'être indifférent aux multinationales de l'eau et plus particulièrement aux trois groupes français — Vivendi, Suez-Lyonnais des Eaux et Bouygues — qui cherchent à s'accaparer le marché mondial de l'hydraulique urbaine².

¹ Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement lancée par l'OMS dans les années 1980.

² Les Echos du 23/03/2000, "Sur 75 Mds \$ d'investissements annuels dans le secteur de l'eau à travers le monde, les

* IREPD-CNRS.

I—Petite histoire des trois groupes français

La Générale des Eaux (Vivendi) est la plus ancienne. Crée en 1853, elle dessert Paris en eau potable à l'occasion des grands travaux haussmanniens. Elle est suivie en 1880 par la Lyonnaise des Eaux et enfin par Bouygues, après fusion de la SAUR et la CISE en 1997. Malgré quelques tentatives à l'étranger (Générale des Eaux à Istanbul dans les années 1920), elles s'implantent d'abord en France, principalement dans les villes, puis après la deuxième guerre mondiale, dans les campagnes. Elles accumulent un savoir faire qui sera leur meilleur garant pour imposer la délégation de service public. Néanmoins, leur développement ne va pas sans heurt. La Générale emporte la distribution de l'eau à Nantes en 1854 mais les graves problèmes de santé publique qui affectent la population, liés à sa mauvaise gestion, la lui font perdre en 1895 au profit d'un retour définitif à la régie. De même, la Lyonnaise connaît les mêmes déboires à Anse (Rhône) en 1930 et une régie syndicale prend le relais. Plus récemment en 1997, 5 % des contrats de la Générale des Eaux ne sont pas renouvelés. Les reculs existent donc aussi.

Tableau 1. France - millions d'habitants desservis en 2000

	Eau potable	assainissement	nombre de communes
Vivendi	26	17	8000
Lyonnaise	14	9	
Bouygues	2,9	3,1	7000

Sources : bilans 2000 des sociétés

Les groupes profitent de la crise pour réorganiser leurs réseaux et restructurer leurs métiers de base¹.

multinationales de l'eau n'en financent que 4 Mds\$, a souligné Gérard Payen PDG de la Lyonnaise des Eaux. Le secteur Public se taille la part du lion avec 48 Mds\$, les firmes privées des pays concernés représentent 14 Mds\$ et les bailleurs de fonds dans le cadre de l'aide au développement 9 Mds\$. Pour l'avenir, la Commission mondiale de l'eau a estimé à 180 Mds\$ les besoins annuels d'investissements, un montant contesté par certaines ONG².

¹ En 1997, Vivendi optimise juridiquement et financièrement les structures françaises (11 directions régionales et 134 agences au lieu de 334) et met ses 44 filiales sous l'autorité d'une société unique.

A l'extérieur, ils se débarrassent des sociétés inutiles et rachètent quand ils le peuvent les entreprises locales pour élargir leur champ d'action. La résistance du secteur public à la pression du privé se manifeste de plusieurs manières. En Grèce et au Portugal, le secteur d'État est performant et les communes n'entendent pas céder facilement du terrain. L'Italie, malgré la loi Galli qui ouvre une brèche en faveur du privé international, privilégie ses techniques de gestion et refuse la concurrence étrangère européenne. Pour autant, petit à petit les opérateurs français tissent leur toile et affichent une belle santé. En 2000, Vivendi réalise un chiffre d'affaires de 274 Milliards de Francs réparti en 156 Milliards de Francs en France, 72 en Europe, 36 en Amérique, 6 en Asie /Pacific et 4 en Afrique. Présent dans une centaine de pays, le groupe dessert 110 millions d'habitants. Parallèlement, la Lyonnaise des Eaux suit de près avec 227 Milliards de Francs d'abord en Europe, puis en Amérique du Sud, en Asie, en Amérique du Nord et en Afrique. Dans plus de 120 pays, elle dessert 110 millions d'habitants. Enfin Bouygues avec 125 Milliards de Francs, dessert 50 millions d'habitants dans 80 pays, en Afrique, en Amérique du Sud, en Europe et en Asie. L'Amérique du Nord est particulièrement convoitée² mais le reste du monde reste un domaine où il faut savoir attendre la bonne occasion³.

² Roger CANS, « L'implantation aux USA est alléchante. Rien qu'aux USA, on compte 50 000 compagnies de distribution et de traitement de l'eau. 15 % sont privés, 85 % sont à prendre parfaitement solvables et sans la moindre subvention (soit pour les 20 prochaines années, 138 Mds \$ pour l'eau potable et 49 pour l'assainissement. Un véritable pactole que les groupes étrangers convoitent ostensiblement ». *La ruée vers l'eau* ; Gallimard, Paris, 2001, p. 134.

³ R. CANS « Les promoteurs de ces opérations (Tiers Monde) souvent parrainés par la Banque Mondiale et de grandes institutions internationales ne cachent pas qu'il s'agit pour eux de business : en montrant qu'on peut s'occuper aussi de quartiers en difficulté, on se place pour emporter la gestion des grandes métropoles du monde, accablées par l'exode rural et l'urbanisation sauvage », *op.cit*, p.134 .

Tableau 2. Eau potable et assainissement. Principaux opérateurs privés français

Nom du groupe	Date de création	Personnel en 2000	C.A. (milliards de Francs)	Implantations en 2000
Vivendi	1843	290 000	274	France, Europe, Amérique, Asie, Afrique
Lyonnaise	1880	180 000	227	Europe, Asie/Pacifique, Amériques, Afrique
Bouygues	1997	120 000	125	France, Afrique, Europe

Sources : Bilans annuels 2000 - Lyonnaise, Vivendi, Bouygues

II – Les stratégies d’expansion

La progression du CA est remarquable dès les années 1980. Vivendi et la Lyonnaise se disputent la première place et Bouygues suit à un degré moindre. L’urbanisation mondiale ouvre de vastes marchés particulièrement dans les pays en développement désireux de se doter d’infrastructures de base. La tendance est favorable à la gestion déléguée dans les grandes métropoles, à la privatisation des services publics et à la dérégulation des monopoles publics. Les Français profitent de la relative absence de concurrents. Les Américains sont peu présents hors de leurs frontières. La Lyonnaise met en œuvre des holdings financiers en Asie et en Amérique pour gérer ses concessions. Vivendi se cantonne plutôt au contrat d’affermage, mais accélère aussi son développement international. Bouygues, pour sa part, est bien implanté en Afrique et en Europe. Aidés par la Banque mondiale, la BERD et l’Union Européenne, les trois opérateurs s’intéressent dès 1975 aux zones géographiques traditionnelles, issues des anciennes colonies (Maghreb et Afrique), puis

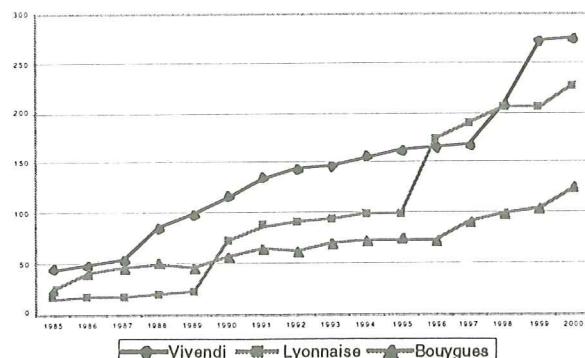
au Moyen-Orient et en Amérique latine.

- **L’Europe.** C’est le premier marché. La Lyonnaise, Vivendi et la Saur rachètent plusieurs Statutory Water Companies anglaises (sociétés publiques régionales de distribution d’eau) privatisées en 1989. Le marché allemand de l’eau et de l’assainissement est lui aussi prometteur à l’Ouest comme à l’Est. En Espagne, la Lyonnaise contrôle Agbar, leader du marché privé des services de l’eau desservant 13 millions d’habitants, tandis que Vivendi a signé 15 contrats pour la gestion des services de l’eau et d’assainissement de municipalités pour 25 ans.

- **Le Proche-Orient et l’Asie, les USA.** Implantée depuis 1994, la Lyonnaise choisit la Turquie comme base d’approche du Proche-Orient et de l’Asie centrale (Albanie, Russie, Turkménistan, Liban, Macédoine). Aux Etats Unis, la législation s’assouplit depuis 1997 en faveur de la délégation, en permettant d’étendre la durée des contrats au-delà de 5 ans. En 1999, Vivendi rachète *US Filter* et devient le numéro un mondial de la distribution d’eau potable et du traitement de l’eau.

- **l’Amérique latine.** Par l’intermédiaire d’Aguas argentinas et d’Agbar, la Lyonnaise détient la distribution et l’assainissement de plusieurs grandes villes dont Buenos Aires. En Amérique latine, Vivendi gère en consortium des contrats de délégation de services comme la distribution d’eau et l’assainissement des grandes métropoles.

- **Le reste du monde.** Outre l’Afrique et l’Union Européenne, Bouygues se développe dans les pays émergents d’Europe de l’Est (Pologne, Russie, Tchéquie), d’Amérique latine (Argentine) et d’Asie (Chine et Viet Nam) qui sont encore des zones



Graph 1 – Evolution du CA des trois groupes français

Sources : Bilans annuels - Lyonnaise, Vivendi, Bouygues

marginales. Vivendi subit les effets négatifs de la crise économique en Asie et en Océanie. La Lydec (Lyonnaise) obtient en 1997 la concession de distribution d'eau, d'assainissement et d'électricité de Casablanca. Saluée comme une victoire, qu'en est-il quatre ans après ?

III – L'exemple marocain de la Lyonnaise : la Lydec

Depuis les années 1980 la régie des eaux de Casablanca était dépassée. L'eau manquait dans certains quartiers, l'administration ne répondait pas aux questions des abonnés, les réparations s'étaisaient sur des durées anormalement longues, l'assainissement était inexistant, des égouts non entretenus et bouchés créaient des inondations telles que des dizaines de maisons s'étaient effondrées à Derb Soltane, les exutoires se jetant directement dans la mer polluaient la baie. Depuis dix ans, aucun investissement n'était engagé pour répondre aux besoins pressants de la population et la régie avait la plus grande difficulté à recouvrer ses créances sur les usagers¹.

La Banque mondiale pose comme conditions de son aide, un apport en fonds propres de la régie de 25 % ainsi que la garantie de l'Etat pour le reste. Or, la régie, endettée, ne dispose ni de l'un ni de l'autre. La Lyonnaise propose alors 30 milliards de Dirhams pour réaliser en dix ans l'assainissement et le renouvellement du réseau. Il faudra deux ans de négociations, avant de signer en 1997 un marché de gré à gré, sanctionné par un vote de la communauté urbaine de Casablanca. Vote arraché auprès des élus par le ministère de l'intérieur relayé par les experts de la Banque mondiale, sur l'argument central de la recherche du bien-être de la population casablancaise et de la qualité de vie des futures générations². Il n'y a donc pas d'appel d'offre international. La

procédure n'est pas unique³ et le patronat marocain proteste vigoureusement au nom de la préférence nationale.

La Lyonnaise se fixe trois priorités : améliorer le service à la clientèle, lutter contre les inondations par curage des égouts⁴ et remotiver le personnel⁵. Sur les 30 milliards de Dirhams prévus, 16 sont réservés à l'assainissement, 9 à l'électricité et 5 pour l'eau. Dès les premiers mois, le ton change. La régie payait l'ONEP tous les quinze jours, la Lydec ne paie que tous les 6 mois et c'est dans le contrat. Or L'ONEP n'a jamais été consulté sur cette question avant signature et il est mécontent. Pourtant rien n'y fait et il faudra attendre 5 ans avant de réviser le contrat. La Lydec augmente ses tarifs en mai 1998 en raison de l'inflation : eau, 1,4 % ; électricité, 1 % ; assainissement, 7,4 %. Nouvelle augmentation deux

³ *La Vie économique* n° 3968 “ Un groupe luso-hispano-marocain emporte la gestion déléguée de l'eau, assainissement, électricité à Rabat-Salé. Sa marge bénéficiaire de 6 % maxi (12 % pour la Lyonnaise à Casablanca) montre que les négociateurs marocains ont bénéficié de l'expérience de la LYDEC. Cela promet si les élus des 15 villes concernées par la délégation égalent en efficacité leurs confrères de Rabat-Salé ”.

R. Cans cite aussi le cas de Bordeaux tout à fait intéressant « C'est sans la moindre mise en concurrence que la Communauté urbaine de Bordeaux a concédé la totalité de son service des eaux à la Lyonnaise, en 1991. Et c'est sans grand plaisir que les habitants ont vu alors leurs factures monter non plus de 5 % par an, comme du temps où la Lyonnaise n'était que gestionnaire, mais de 40 % entre 1992 et 1994 ! », *op. cit.*p. 148.

⁴ *La Vie économique* n° 3937 « 75 % des canalisations étaient bouchées. Au départ, les équipes de la Lyonnaise nettoyaient 15 kilomètres de réseau par mois. Aujourd'hui, on en est à 40 km, et on prévoit d'atteindre 50 km par mois en novembre prochain. Il faudra trois ans pour assainir les 2000 km du réseau ».

⁵ *La Vie économique* n° 3930 “ La Lyonnaise des Eaux de Casablanca prend un bon départ... Les premiers signes dans l'application de cette politique vont se concrétiser par l'innovation apportée à la tenue vestimentaire des employés de l'ex-RAD, en particulier des équipes techniques qui interviennent sur le terrain. Les agents concernés porteront désormais un ensemble veste-pantalon de couleur bleue avec des poches vertes. Le port du casque et autres gants de sécurité fera également partie des nouvelles mesures. M. Canavy assure que les tarifs eau et électricité ne connaîtront aucune modification au cours de la première année d'exécution du contrat. Cependant, à partir de la deuxième année, la question pourrait être soulevée et des décisions prises d'un commun accord avec les représentants du ministère de l'Intérieur et les élus de la ville de Casablanca ”.

¹ G.Yepes, (1993) “ Performance indicators-water and sanitation utilities ”, set 2, BM, p.7 : “ Les retards de paiement atteignent au Maroc 328 jours ”.

² *La Vie économique* n°3916 “ Si une entreprise française est choisie, ce n'est pas par hasard, d'autant que le renforcement des relations franco-marocaines se traduira certainement par la concrétisation d'un autre grand projet : le métro ”.

mois plus tard, en juillet de 3,2 %¹. Ces augmentations sont mal vécues par la population qui manifeste violemment sa réprobation devant les bureaux de la Lydec. Celle-ci se réfugie derrière les termes du contrat. Le constat à ce jour est amer. « Il semble donc que les élus qui ont mené les négociations avec les spécialistes de cette multinationale, ainsi que les responsables de tutelle qui ont suivi ce dossier, se seraient fait avoir d'une manière ou d'une autre lors de l'élaboration du cahier des charges »².

IV – Jusqu'où peuvent aller les multinationales de l'eau ?

La limite c'est la solvabilité des solutions apportées et des milliards de terriens en seront exclus. L'objectif n'est pas de tout gérer et le créneau urbain leur convient. Les opérateurs français se situent sur le segment de la distribution de l'eau et de l'assainissement et leur préférence va vers les grandes villes voire les mégapoles pourvu que la demande y soit solvable. Bien que les volumes soient disproportionnés par rapport à l'eau urbaine, l'eau agricole pour l'irrigation ne les intéresse guère. Rappelons que dans le monde 70 % de l'eau distribuée va vers l'agriculture, 10 % vers les villes et l'industrie et le reste sert au refroidissement des centrales. Mais en France les multinationales ne négligent pas le secteur rural et la carte des acteurs de l'eau dans un département comme l'Ain ou le Rhône (excepté le Grand Lyon), montre une implantation importante de la Lyonnaise ou de ses filiales. La stratégie est très simple. Il suffit d'attendre patiemment, telle l'araignée, qu'une régie arrive à bout de souffle pour présenter au maire une solution toute prête et commode pour les autorités organisatrices, et comme il n'y a pas de petits profits... C'est pour cela que le modèle français s'impose et que s'il est facile de passer d'une régie à la délégation, l'inverse est quasi impossible pour une petite commune. L'exemple de Grenoble est à ce

titre significatif. Une étude³ portant sur les citadins et l'eau (Jakarta, Brasilia, Madrid, Ouagadougou, Munich, Osaka, Rennes, Bordeaux, Limoges, Paris) conclut : « pour l'ensemble des échantillons, la gestion de l'eau doit être assurée par le Service Public, aussi bien l'approvisionnement quantitatif que qualitatif et l'évacuation des eaux usées ; le statut de service public est perçu comme nécessaire pour créer et maintenir la confiance. La représentation locale du Service Public influence la perception de leurs missions : dans les pays en voie de développement, il s'agit d'assurer "au mieux" les besoins vitaux essentiels ; et dans les pays développés d'assurer une eau de qualité ». La solution privée volontariste rencontre donc une résistance réelle et rien n'est inéluctable.

On a vu que l'intérêt des multinationales pour les zones défavorisées était purement de façade et que c'était un cheval de Troie pour mieux surveiller les opportunités. Le marché de l'hydraulique urbaine n'est déjà pas une mince affaire. Mais les géants de la distribution se sont aussi diversifiés et la Lyonnaise et Bouygues font entre autres du BTP, ce qui leur ouvre le marché de l'eau brute (mobilisation et transport de l'eau). C'est une tendance vers l'intégration verticale et la main mise absolue sur le cycle économique de l'eau : mobilisation, transport, distribution, assainissement. Qui gagnera la bataille pour la gestion intégrée de l'eau ? Les géants de la distribution qui s'intéressent à la production et au traitement ? Les opérateurs publics qui livrent l'eau brute ? Les deux ? Sur quelle base ? L'eau-patrimoine ou l'eau-marchandise ? Les pénuries persistantes favorisent les grandes structures publiques d'approvisionnement en eau brute (grands aqueducs, dessalement de l'eau de mer) : organismes régionaux, de bassin ou étatiques, rarement des communes. La distribution de l'eau peut ensuite être gérée selon des principes publics ou privés mais dans tous les cas, celui qui prendra en charge l'approvisionnement en eau brute sera déterminant. Il y a là un équilibre subtil à déterminer entre les opérateurs. Encore faut-il que la ressource existe en quantité suffisante et le réchauffement climatique n'a pas fini de nous interroger.

¹ Sur décision du gouvernement, l'ONEP augmente le prix de l'eau vendue à la Lydec de 5%, afin de dégager des ressources pour financer le PAGER (programme d'alimentation généralisée de l'eau en milieu rural). Cette hausse se traduit immédiatement par une augmentation du prix de l'eau.

² La vie économique n° 4010

³ De VANSSAY M. (1998), "Construire la concertation d'un modèle des rapports à l'eau des citadins", in *Water: a looming crisis ?* UNESCO, Paris.