

Centre de recherche en droit
international de l'environnement

DÉPRIVATISATION DE L'EAU – L'EXPÉRIENCE DU CANTON DE GENÈVE

Matthias Ruetschi

IELRC BRIEFING PAPER
2008 - 03

Cet article est disponible en format PDF sur le site internet de IELRC à
<http://www.ielrc.org/content/f0803.pdf>

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION	1
II. SURVOL HISTORIQUE DE L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE À GENÈVE	1
III. EXPLOITATION PRIVÉE ET FONCTIONNEMENT	2
IV. DISSOLUTION DE L'ENTREPRISE PRIVÉE EXPLOITANTE	5
V. LECONS DE LA DÉPRIVATISATION DE L'EAU À GENÈVE	7
VI. CONCLUSION	8

I. INTRODUCTION

La question de l'organisation de l'approvisionnement en eau potable devient cruciale de nos jours. Les appels aux partenariats dits public-privé prodigués par les grandes multinationales s'intensifient tandis que ce mode de gestion,¹ expérimenté aux Philippines et en Argentine récemment, a engendré des répercussions parfois dramatiques pour les populations telles que l'augmentation du prix de l'eau, le mauvais entretien des réseaux, ou des maladies liées à la mauvaise qualité de l'eau. La marchandisation d'une ressource essentielle à la vie est au cœur du débat. Les aspects juridiques liés aux obligations d'approvisionnement en eau varient considérablement d'un Etat à l'autre, il en résulte divers modèles à travers le monde, avec aujourd'hui encore, majoritairement des régies publiques qui ont la responsabilité de distribuer l'eau potable.

En Suisse, cette responsabilité incombe aux autorités cantonales. Ces dernières délèguent généralement ce mandat aux communes qui bénéficient d'une large indépendance en la matière. Les entreprises qui gèrent l'approvisionnement en eau potable sont donc très diverses: entreprises de droit public, mixte ou privé avec des activités pouvant également se déployer dans la gestion des eaux usées ou encore dans l'approvisionnement énergétique. On dénombre plus de 3'000 distributeurs d'eau indépendants sur l'ensemble du territoire national.²

Afin de profiter de l'économie d'échelle dans l'amortissement des équipements pour l'approvisionnement en eau potable, les communes suisses ont été encouragées au regroupement par les autorités cantonales, spécialement dans les régions rurales. Des syndicats des eaux ont été, par exemple, constitués dans les Franches Montagnes et dans le Val-de-Travers. Dans les régions urbaines et péri-urbaines, ce sont les services publics qui, dernièrement, ont remplacé les coopératives de droit privé qui n'offraient plus assez de garantie au niveau financier et administratif comme à Genève, Neuchâtel et Lausanne. C'est précisément l'analyse de ce mouvement à travers le cas concret de Genève qui est investigué ici.

Une entreprise privée – la Société des Eaux de l'Arve, créée en 1866 – a distribué de façon indépendante l'eau potable à Genève, sur la rive gauche du lac Léman jusqu'en 1988 lors de sa dissolution, en parallèle avec l'exploitation publique sur le restant du réseau d'approvisionnement. Environ 60'000 des 380'000 habitants du canton étaient raccordés au réseau sous gérance privée en 1988.³ Depuis, l'approvisionnement en eau potable pour tout le canton est géré par les Services industriels de Genève (SIG), sous contrôle étatique. Les raisons de la publicisation de l'exploitation privée et les outils administratifs appliqués lors de ce transfert de statut font l'objet de ce papier qui s'articule autour de quatre sections: la première présente un historique succinct des questions liées à l'approvisionnement afin de comprendre l'organisation de la distribution d'eau potable à Genève, la deuxième investigate le fonctionnement de la régie privée, la troisième détaille les raisons et les mécanismes administratifs qui ont conduit au non renouvellement de la concession accordée à société exploitante, et la dernière, nourrie par l'actualité récente de l'initiative portant sur l'inscription en bases légales du monopole public d'exploitation de l'eau potable, dessine les perspectives pour l'approvisionnement en eau à Genève.

II. SURVOL HISTORIQUE DE L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE À GENÈVE

Le canton de Genève est copieusement pourvu en eau avec d'une part l'exutoire du lac Léman, réservoir d'eau douce conséquent et d'autre part les deux principaux cours d'eau que sont l'Arve et le Rhône. Cette configuration hydrographique génère plusieurs solutions pour l'approvisionnement en eau potable: l'eau du lac qui peut être consommée après traitement et les nappes phréatiques proches des rivières constituant des réserves d'eau filtrées dans le sous-sol et consommables sans traitement spécifique.

L'avènement d'eau courante dans les habitations est à situer en fin de 19^{ème} siècle dans les zones urbaines suisses. A Genève, la mise en pression est alors réalisée grâce à la valorisation de l'énergie hydraulique délivrée par le

1 Klaus Schwab et Peter Brabeck-Letmathe, 'Pénurie d'eau: Une véritable tempête se prépare', *Le Temps*, 22 janvier 2008), disponible à: <http://www.letemps.ch/template/opinions.asp?page=6&article=223809>.

2 Site de la Société suisse des industries du gaz et de l'eau, disponible à: http://www.trinkwasser.ch/fr/frameset_fr.htm?html/wasserversorgung/nav_wvs_fr.html~leftFrame.

3 Pierre Giacasso, Reprise de la Société des Eaux de l'Arve, 10 ans déjà (SIG Flashs services, 1998).

Rhône, projet entrepris par la Ville et sous contrôle des autorités cantonales. Il est alors possible d'alimenter en eau potable les fontaines de la ville et progressivement les habitations. Parallèlement, la Société des eaux de l'Arve (SEA) créée en 1866, organise la distribution d'eau potable de façon indépendante pour les communes éloignées du centre et pour une douzaine de particuliers à partir de son site principal implanté à Vessy. L'eau potable est puisée, grâce à une concession accordée par l'Etat,⁴ dans les rives de l'Arve jusqu'à la découverte de la nappe phréatique dite du Genevois en 1902, lors de travaux d'approfondissements. Cette dernière est alors exploitée et l'approvisionnement croît avec des extensions successives pour raccorder les communes voisines. C'est donc le développement graduel de la constitution de réseaux d'eau, à partir de 2 points distincts, qui a conduit à l'édification de 2 grands distributeurs coexistants à Genève, le premier sous joug public et le second, plus petit, sous gérance privée.

L'étendue de la nappe phréatique du Genevois permet une exploitation au-delà du site occupé par la SEA. Ainsi, les SIG, en parallèle à leur exploitation d'eau du lac, puisent également dans cette ressource. A partir de 1970, la tendance à l'abaissement du niveau de la nappe s'intensifie et l'Etat de Genève décide de réalimenter artificiellement ce réservoir naturel en filtrant l'eau de l'Arve et le niveau se stabilise rapidement. Toutefois les volumes de pompages effectués atteignent leurs limites d'exploitation. Dans le même temps, les tensions entre l'Etat et la SEA se précisent, l'Etat ne désirant pas renouveler la concession accordée à l'entreprise privée pour l'approvisionnement en eau potable. Ce conflit aboutit au refus d'un renouvellement de la concession à l'entreprise de droit privé et à sa dissolution en 1988, épisode détaillé dans la section 4, après la description des points critiques liés à l'approvisionnement en eau sous régie privée de façon générale et du fonctionnement spécifique de la SEA dans la prochaine section.

III. EXPLOITATION PRIVÉE ET FONCTIONNEMENT

Approvisionnement en eau potable sous régie privée, points critiques

Dans la perspective de privatisation d'une exploitation de distribution d'eau potable, le réseau de distribution devient un objet à négocier et l'estimation de sa valeur et des équipements liés est alors primordiale. Cette évaluation est délicate en raison des spécificités propres à la gestion d'un réseau d'eau potable. Elle fait intervenir notamment les 5 points critiques suivants et détaillés ci-après:

- a) la très longue portée temporelle des investissements consentis pour le développement du réseau et des équipements;
- b) le taux de renouvellement des équipements et conduites;
- c) le système de financement, proportionnel aux quantités d'eau vendue dont l'intérêt comptable va à l'encontre des objectifs environnementaux actuels;
- d) la situation de monopole d'un opérateur mandaté sur un réseau pour la période de concession accordée;
- e) L'impératif de rentabilité pour un opérateur mandaté et la problématique de raccordement des communes peu denses et éloignées des centres urbains.

a) Les investissements liés à la construction des équipements et conduites d'un réseau d'eau potable s'échelonnent sur le long terme – entre 30 ans pour les éléments mécaniques comme les installations de pompage à 80 ans pour la pose de nouvelles conduites – et peuvent ainsi dépasser largement les durées imparties que l'Etat octroie pour les concessions d'exploitations privées.⁵ Ce premier constat apporte un élément essentiel de négociation dans le

4 Voir, Arrêté législatif de l'Etat de Genève en 1865, qui accorde à M. Schmidt, constructeur, une concession à titre précaire sur les eaux de l'Arve pour la construction d'un barrage avec moteurs hydrauliques destinés à alimenter en eau potable plusieurs localités situées sur la rive droite de l'Arve. En 1866, la société anonyme libre des eaux de l'Arve est créée et l'Etat autorise le transfert de la concession accordée à titre précaire à M. Schmidt à la société anonyme. En 1950, un nouvel arrêté législatif adapte la concession précaire aux prescriptions légales d'alors et accorde l'exploitation de production et distribution d'eau potable par la Société des eaux de l'Arve jusqu'au 31 décembre 1976. De 1976 à 1988, la concession est prolongée de façon provisoire, par tranche de 3 années.

5 Office International de l'Eau, La Gestion Patrimoniale des Réseaux d'Eau Potable: Enjeux et Recommandations (2005), disponible à: http://eaudoc.oieau.fr/IMG/pdf/Rapport_OIEau_SPDE_19_02_05_pdf.pdf.

processus de décision sur le renouvellement d'une concession dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable: il s'agit de statuer sur la valeur du réseau cédé par l'entreprise privée sortante. De plus, l'évolution des matériaux utilisés pour les conduites ne permet pas de réellement planifier leur durée de vie de façon exacte, notamment pour les nouveaux matériaux ou assemblages dont les incertitudes sont totales (impossible pour les fabricants de simuler en laboratoire des décennies d'utilisation dans les conditions de terrain – exemple des fontes grises qui ont une probabilité de casse 4 fois supérieure aux fontes ductiles).⁶ La valeur d'un réseau devient donc une gageure, c'est pourtant sur cette valeur que reposent les principales modalités d'une concession, notamment dans l'éventualité d'un refus de prolongation du mandat d'exploitation à l'entreprise privée et de son rachat par l'Etat.

b) La question du renouvellement des installations et conduites d'un réseau d'approvisionnement en eau potable est essentielle dans le cadre urbain et dans les villes occidentales spécifiquement où une partie du réseau est déjà ancienne. Les conduites les plus anciennes ont tendance à se briser plus fréquemment et peuvent causer des dommages aux riverains (chaussée endommagée, coupure d'eau chez des usagers sensibles etc.) qui coûtent chers à l'entreprise d'approvisionnement en eau.⁷ Il est toutefois possible de ne pas renouveler un réseau d'eau de façon systématique. En prolongeant une telle pratique dans le temps, le risque de casses dans le réseau augmente et les frais d'exploitation sur le long terme sont aussi enclins à augmenter significativement.⁸ Dans le cas d'un horizon de fin de concession, il est cependant profitable pour une société privée de ne pas procéder à un renouvellement assidu des anciennes conduites car les frais dus aux ruptures de conduites sur le court terme (environ 5 à 10 ans) augmentent légèrement tout en restant probablement inférieurs aux coûts liés à un renouvellement proactif.

c) Une entreprise privée a intérêt à vendre davantage d'eau pour maximiser ses revenus proportionnels aux volumes d'eau produits. Cette contrainte va totalement à l'encontre des impératifs environnementaux de durabilité – diminution des consommations énergétiques liées à la production et au traitement de l'eau.⁹

d) Le mandat accordé par une autorité à une entreprise privée chargée de l'exploitation de son réseau engendre une situation de monopole durant la durée du contrat (de 20 à 30 ans typiquement). Tous les usagers du réseau sont raccordés au même opérateur. Il n'y a pas de concurrence viable économiquement – il est difficile d'envisager la construction d'un nouveau réseau d'eau parallèle à celui existant – contrairement au domaine des télécommunications par exemple. La concurrence se manifeste uniquement dans les phases de tractations avant échéance ou renouvellement d'un contrat. L'entreprise détient de fait une position privilégiée dans les discussions de renégociation d'un contrat durant la période de mandat.

e) L'impératif de rentabilité d'une société privée engendre une stratégie qui se distancie d'un service d'eau public traditionnel: l'approvisionnement d'un petit groupe de consommateurs dont l'emplacement géographique est éloigné d'un centre urbain (typiquement un village situé à plus de 2 km d'un centre urbain) ne va pas être rentable en raison du financement du coût de la conduite d'amenée d'eau très important et la société privée a donc tout intérêt à se concentrer sur la gestion des réseaux dans les zones d'habitat densifié en s'affranchissant des zones de campagne.

Ces 5 points représentent les thèmes critiques abordés lors des processus de privatisation ou lors de prolongation de mandat par une entreprise privée. Ce sont des thèmes qui nécessitent un bagage technique et la connaissance approfondie des métiers de l'eau pour les personnes impliquées dans les négociations, soit les élus locaux.

Cas particulier de la Société des eaux de l'Arve

Parmi les points critiques précités, plusieurs ont été mis en évidence avec l'exploitation menée par la SEA: la complexité de l'appréciation de la valeur d'un réseau d'eau potable, les risques de perte de contrôle, pour l'Etat, de l'activité exacte du mandataire, notamment pour le contrôle du prix de l'eau et l'étendue du réseau limitée dans les communes jugées non rentables.

6 Hatem Haidar, *Réhabilitation des Réseaux d'Eau Potable: Méthodologie d'Analyse Multicritère des Patrimoines et des Programmes de Réhabilitation* (Thèse de doctorat, INSA – Lyon, 2006), disponible à: <http://docinsa.insa-lyon.fr/these/2006/haidar/these.pdf>

7 Voir note 7.

8 Voir note 7.

9 Voir le site de la Société suisse des industries du gaz et de l'eau), disponible à: http://www.trinkwasser.ch/fr/frameset_fr.htm?html/wasserversorgung/nav_wvs_fr.html~leftFrame.

La problématique liée à l'appréciation de la valeur du réseau d'eau potable de la SEA a débuté au début des années 1980, lorsque l'Etat de Genève mandate une expertise de ce réseau en préparation à l'échéance de la concession,¹⁰ dans l'optique également du rachat de cette exploitation. L'Etat estime la valeur du réseau et des équipements de distribution d'eau potable, jugés vétustes,¹¹ à 14 millions de francs, soit moins de la moitié de l'estimation de la SEA, basée sur une expertise indépendante,¹² qui s'élève à 32 millions de francs. Il est difficile d'articuler un chiffre objectif et précis représentant la valeur des actifs de la SEA car le réseau est vaste – neuvième plus grand distributeur d'eau en Suisse à cette époque. Cette valeur dépend en effet principalement de l'âge moyen des conduites sur le réseau et du dimensionnement de ce réseau.¹³ Ces deux composantes reposent sur des expertises techniques qui, une fois converties en valeur monétaire, occasionnent de grandes incertitudes. Ces incertitudes se traduisent alors en litige et plus le réseau est grand et ancien (comme celui de la SEA), plus l'écart entre les valeurs extrêmes s'intensifie. La question centrale de la valeur du réseau et des installations de la SEA ne peut être alors aisément résolue, l'Etat désirant s'approprier l'exploitation à bon compte et les actionnaires de la SEA, au contraire, exigeant une vente la plus chère qui soit. Les deux bornes limites de l'incertitude créent ce litige quasi inévitable.

La perte de contrôle sur l'activité d'une société privée exploitant un réseau d'eau potable est également dépendante de l'ancienneté du réseau et de son ampleur. Cette perte de contrôle s'est exprimée, dans le cas de la SEA, à travers le contrôle du prix de l'eau. Tout d'abord, en 1974, le Conseil d'Etat de Genève doit faire face à une demande d'augmentation du tarif de l'eau de la SEA.¹⁴ Les raisons invoquées par l'entreprise sont l'augmentation des coûts de l'énergie et des charges salariales. L'exécutif de l'Etat juge la comptabilité de la SEA « plutôt confortable » – avec un dividende de 7% par action avec 5% de bonus et une alimentation des comptes de réserve soutenue – et décide de ne pas octroyer le total de l'augmentation demandée, mais autorise toutefois une augmentation du tarif. Le contrôle de l'organe exécutif sur l'activité d'approvisionnement en eau de la SEA est, pour le moins, peu perceptible dans cette décision. Néanmoins, cette demande d'augmentation des tarifs intervient à un moment où les SIG demandent eux aussi une hausse, le bassin de population de la SEA n'est donc pas directement désavantagé.

D'autre part, la politique du prix adoptée par la SEA est très différente de celle pratiquée par l'entreprise d'Etat et ne permet pas d'encourager le non gaspillage de l'eau. En effet, un forfait est imposé pour chaque raccordement, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'un petit ou grand consommateur d'eau: le tarif est de 120 francs par année et comprend la consommation jusqu'à 400 mètres cube d'eau. Ensuite seulement, chaque mètre cube consommé supplémentaire est facturé à 0.48 francs (tarification pratiquée en 1988).¹⁵ Cette tarification est réputée plus favorable que celle pratiquée par SIG à la même époque, avec un prix composé d'une redevance fixe de 12 francs/mois et 0.58 franc/m³ consommé. Toutefois, avant l'entrée en vigueur de la redevance fixe, en 1979, on remarque une tarification réelle plus avantageuse pour les ménages de moins de cinq personnes chez les SIG malgré un prix de l'eau au mètre cube plus cher – 0.50 franc/m³ contre 0.40 franc/m³ (en 1978) – en raison de la composition du prix forfaitaire de la SEA. On obtient par exemple, pour l'année 1978 la courbe représentée par la Figure 1 (construite à partir de la consommation moyenne de 160 L/jour/personne en Suisse),¹⁶ constante pour les ménages jusqu'à six personnes raccordés au réseau de la SEA et augmentant légèrement lorsque la consommation dépasse 400 m³/an par ménage. On constate que pour les ménages avec moins de cinq personnes, le tarif forfaitaire de la SEA est moins avantageux que le tarif SIG à cette époque. De plus, la forme de tarification forfaitaire pratiquée par la SEA n'encourageait pas à l'économie d'eau pour les ménages avec moins de quatre personnes et les volumes d'eau usée à traiter en devenaient d'autant plus grands.

10 Voir note 5 pour le délai de la concession.

11 Procès-verbaux du conseil d'administration de la SEA: accusation récurrente dans les négociations entre l'Etat et la SEA.

12 L'expert de l'Etat est le directeur du service de l'eau à Lausanne et l'expert mandaté par la SEA est un ingénieur de la Lyonnaise des Eaux.

13 A titre d'exemple, les conduites avec plus grand diamètre ont une probabilité de casse plus faible, la vitesse des écoulements dans les conduites est à minimiser, le choix de matériaux permet d'opter pour une durée de vie plus ou moins longue etc. Pour la source, voir note 7.

14 Voir, Archives de l'Etat de Genève, registre du Conseil 1974, lettres (cote du document : R.C. CL 1974 fiche 918).

15 Voir, Archives de l'Etat de Genève, registre du Conseil 1980-1990, Rapports de Gestion et des Comptes de la SEA, 1987-1988 (suite à l'assemblée générale du 27 juin 1988).

16 Voir, Office fédéral de l'environnement, estimation de la consommation par habitant, disponible à: http://www.bafu.admin.ch/wassernutzung/02792/02796/02798/index.html?lang=fr#sprungmarke1_4.

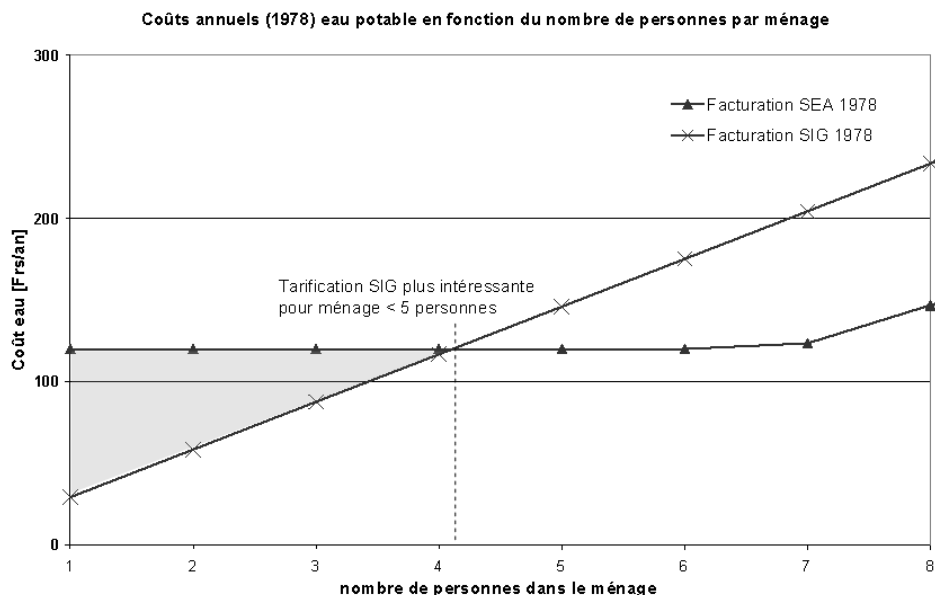


Figure 1: représentation des 2 types de facturation pratiquées par la SEA et les SIG sur la base d'une consommation standard de 160 L/jour/personne

Enfin, les contraintes de rentabilité ont conduit la SEA à ne pas raccorder les communes éloignées et peu denses au niveau de l'habitat qui ont dû être raccordées par les SIG et à négliger le renouvellement de leurs équipements. Le manque de pression sur le réseau de la SEA a été mis en évidence par des mesures réalisées par les SIG – moins de 1 mètre de pression dans le réseau obligeant les habitants à s'équiper de pompes privées (*les directives suisses recommandent 20 mètres au dernier appareil, soit 35 mètres de pression au sol dans les zones villas*) et la chloration ne fonctionnait plus lors de la reprise des installations de la SEA par les SIG.

IV. DISSOLUTION DE L'ENTREPRISE PRIVÉE EXPLOITANTE

En 1970, les deux ressources principales pour l'approvisionnement en eau potable de Genève – le lac Léman et la nappe phréatique du Genevois – sont utilisées par l'entreprise publique SIG, tandis que la SEA puise son eau uniquement dans la nappe.¹⁷ La capacité de renouvellement de la nappe devient critique en raison des importants volumes d'eau pompés et la réalimentation artificielle de la ressource, à partir de 1979,¹⁸ bien que réalisée avec succès par l'Etat, ne permet plus d'augmenter les débits de pompage. Les relations entre l'Etat et la SEA se détériorent: l'Etat réclame l'acquisition par la SEA d'instruments de mesure plus précis afin de mieux mesurer les quantités d'eau prélevées qui sont à la base de la facturation faite par l'Etat (redevance pour chaque mètre cube prélevé).¹⁹ Ces derniers étant très coûteux, la SEA refuse d'optimiser son équipement, notamment en raison du flou persistant quant à l'éventuelle prolongation de la concession accordée.²⁰

En 1980 l'Etat de Genève demande un examen de la SEA afin d'en estimer la valeur. L'expertise évalue la valeur des actifs de l'entreprise à environ 14 millions de francs et l'Etat formule sa première proposition de rachat à 13.5

17 Voir section 2.

18 Complément technique: la réalimentation artificielle de la nappe permet de filtrer l'eau naturellement à travers le sol et de récupérer l'eau en divers points sur la partie sud du canton de Genève. Cette option est judicieuse car au lieu de transporter l'eau depuis un seul point (à partir d'une station de traitement) jusqu'aux parties de réseaux éloignées, l'eau peut être pompée directement dans ces parties en question. Au niveau énergétique, le gain est conséquent car la grande perte énergétique par les frottements dans les conduites (pertes de charges) durant l'acheminement peut être évitée. Informations disponibles à: http://www.patrimoineindustriel.ch/Ecomusee_Vessy/PDFVESSY/25-30.pdf.

19 Procès-verbaux du conseil d'administration de la SEA, 1980-1985: la SEA se défend d'installer des instruments plus précis pour la mesure des volumes d'eau pompés car les coûts de ce projet seraient à supporter par les abonnés via les taxes sur l'eau potable.

20 Voir note 5.

millions de francs qui est aussitôt refusée par l'assemblée générale des actionnaires de la SEA en 1983.²¹ En effet, les actionnaires espèrent plus du double du montant offert. Dans l'intervalle, en 1982, la SEA entame une procédure au Tribunal Fédéral, jugeant les entretiens avec l'Etat peu clairs spécifiquement sur la question du prix de rachat de l'entreprise.²² Les premiers résultats de cette procédure sont en défaveur de l'Etat qui est dans l'obligation, en 1987, de verser sans délai 15 millions de francs à la SEA, avant de verser un complément encore à définir ultérieurement. Dans ce contexte peu propice, l'Etat de Genève propose finalement à la SEA de racheter son capital actions.²³ L'offre publique de rachat proposée par l'Etat le 28 avril 1988 aboutit finalement. Chacune des 4'148 actions est achetée à 6'500 francs, soit plus de 25% par rapport à la valeur boursière, l'exploitation est donc rachetée pour un total de 26'962'000 francs.²⁴ Cette somme est nettement supérieure à la première proposition émise par l'Etat et les actionnaires de la SEA sont largement bénéficiaires: l'action valant seulement 3'830 francs en 1983 (valeur nominale de 1'000 francs), l'augmentation est de 2'670 francs par action, soit 70% de plus sur les 5 dernières années (voir Figure 2).²⁵ Ce sont, au final, les SIG qui rachètent à l'Etat pour le prix de l'acquisition, le capital actions de la SEA.

La synthèse des événements aboutissant à la dissolution de la SEA est représentée dans le Tableau 1.

Année	Evénements
1980	Examen de la SEA par l'Etat de Genève et proposition de rachat de la SEA
1982	Refus de vente de la SEA car offre jugée trop faible et dans la perspective de la fin proche de la concession, entame d'un recours contre l'Etat de Genève auprès du Tribunal Fédéral
"	"
1988	Date butoir de la concession après 2 prolongations successives de 3 ans
"	"
"	Aboutissement des négociations entre l'Etat et la SEA qui stoppe son recours au TF
"	Rachat du total des actions de la SEA
"	Convention entre l'Etat de Genève et les SIG pour la reprise de l'exploitation

Tableau 1: synthèse des étapes principales de la dissolution de la SEA²⁶

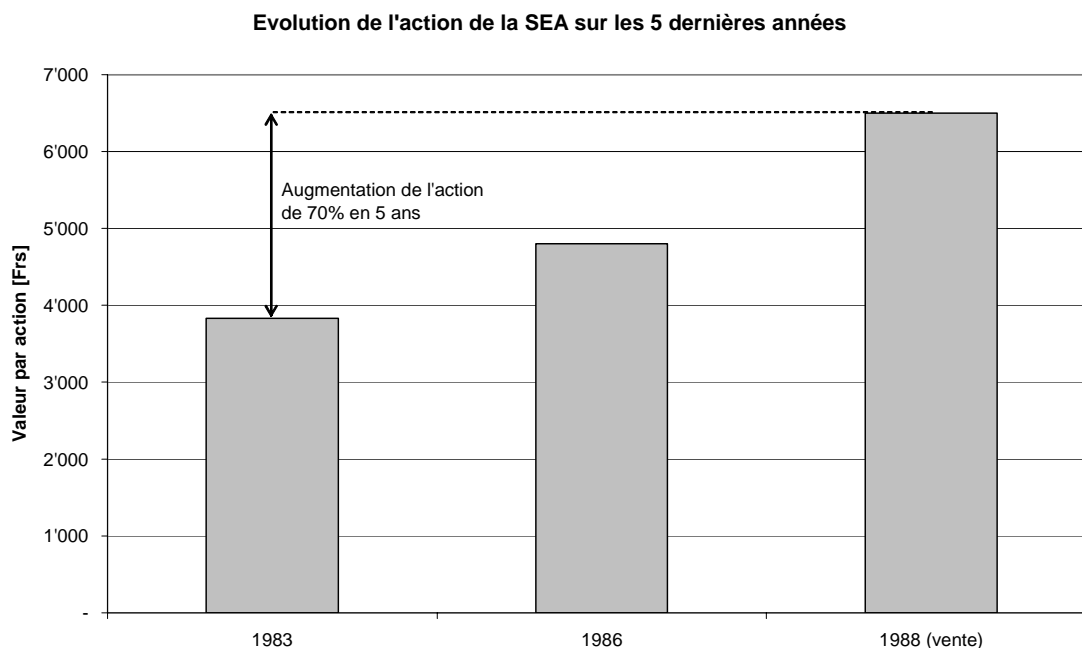


Figure 2: représentation de l'évolution de la valeur boursière des actions de la SEA sur les 5 dernières années

21 Procès-verbaux de l'assemblée des actionnaires de la SEA: 1983.

22 Procès-verbaux du conseil d'administration de la SEA: 1982.

23 Procès-verbaux du conseil d'administration de la SEA: 1987.

24 Procès-verbaux de l'assemblée des actionnaires de la SEA: 1988.

25 Procès-verbaux de l'assemblée des actionnaires de la SEA: 1983-1988.

26 Les informations qui ont permis de retracer les derniers événements conduisant à la dissolution de la SEA ont été puisées dans les archives de cette société. Ces dernières ont été cédées aux Archives de l'Etat de Genève où elles sont mises en consultation. Cependant, entre les années 1962 et 1978, aucun document n'est disponible.

Coûts pour SIG et pour la population via les factures d'eau

La réfection du réseau géré par la SEA dont la maintenance avait été négligée durant les 20 dernières années en raison de la perspective de non prolongation de la concession accordée par l'Etat, est détaillée ici en termes des coûts engendrés. Ces coûts incombant aux SIG pour la remise à niveau du réseau ont été chiffrés à 53 millions de francs.²⁷ Ils comprennent:

- la rénovation et construction de puits: 19.8 millions de francs;
- la construction d'un réservoir: 19.2 millions de francs;
- la pose d'une nouvelle conduite de large diamètre: 14 millions de francs.

Ces coûts ne comprennent pas le renouvellement des conduites des petits diamètres (60 mm) sur le reste du réseau et le remplacement intégral du parc de compteurs. Ces coûts représentent 880 francs par habitant sur le bassin de raccordement de la SEA. En comptant quatre personnes par ménage en moyenne, cet investissement représente presque 30 années d'abonnement au prix du forfait de la SEA. Ces investissements tardifs et conséquents ont été finalement pris en charge par l'ensemble de la population via les factures d'eau avec le système de financement des SIG basé sur un prix fixe au mètre cube d'eau consommé, indépendamment de la difficulté de raccordement. Selon le principe de solidarité, les SIG appliquent une taxe unique pour tout le canton sans tenir compte du fait que la plus grande densité de population en ville implique un coût moindre par habitant.

Les pressions très basses dans les parties hautes du réseau de la SEA obligeaient les habitants à se munir de pompes. Ces dernières sont désormais inutiles depuis la réfection du réseau puisque les efforts de pompage sont réalisés au niveau du producteur d'eau potable et non pas des utilisateurs. Ainsi les recommandations suisses pour les pressions minimales sont respectées.²⁸ Par ailleurs, les coûts d'investissement et de maintenance au niveau privé chez les consommateurs ont été abaissés.

Outre ces coûts de réfection, les SIG qui sont les acquéreurs finaux de la SEA, ont financé les 27 millions de francs du capital-actions de la SEA. En tenant compte de la valeur technique estimée par le directeur du service de l'eau de Lausanne ou de la valeur boursière en 1983 – respectivement 14 millions de francs et 13.5 millions de francs – on observe plus de 13 millions de francs de spéculation aboutie. En additionnant ces 13 millions de francs aux coûts de réfection du réseau de la SEA, on obtient 66 millions de francs qui ont été finalement payés via les factures d'eau par les Genevois. Cette somme représente une charge de plus de 160 francs par habitant (sans prise en compte des intérêts) qui a été payée durant les années suivant la dissolution de la SEA.

V. LECONS DE LA DÉPRIVATISATION DE L'EAU À GENÈVE

Le cas spécifique de la SEA représente un exemple pertinent de publicisation d'une exploitation privée d'approvisionnement en eau potable car les données sont claires, disponibles et sa dissolution date de 20 ans. On connaît grâce à ce recul, l'investissement total consenti après la publicisation de l'entreprise. Les contraintes liées à l'approvisionnement en eau potable sous régie privée ont émergé immédiatement: non renouvellement des conduites et installations vétustes, dysfonctionnement de la chloration, manque de pression dans le réseau lors des périodes de fortes consommations. Cependant, ce mauvais état de fonctionnement des équipements de la SEA s'explique aussi par le manque de clarté des autorités genevoises quant à la prolongation de la concession accordée. Les conditions de la reprise des installations de la SEA n'étant pas arrêtées, toute l'infrastructure était alors sujette à négociation.

Le fonctionnement de la SEA n'est pas représentatif des grandes multinationales de l'eau qui ont beaucoup plus de métier et bénéficient d'un facteur d'échelle favorable qui leur permet de se spécialiser dans des domaines très spécifiques de l'approvisionnement de l'eau potable. Cependant, la contrainte de la maximisation du profit pour satisfaire l'actionnariat est similaire et les tendances observées de négligence au niveau de la maintenance du

²⁷ Pierre Giacasso, Reprise de la Société des Eaux de l'Arve, 10 ans déjà (SIG Flashes services, 1998).

²⁸ La SSIGE donne la valeur de 20 mètres de colonne d'eau au dernier appareil, on obtient alors au sol en moyenne 35 mètres dans les zones villas et 50 mètres dans les zones comportant des immeubles. Source: Directives pour l'étude, la construction, l'exploitation et l'entretien des réseaux d'eau potable à l'extérieur des bâtiments, SSIGE, 2004, recueil à commander à: http://www.ssige.ch/francais/pagesnav/framesE4.htm?PRRk&pages&PRRk_Gs.htm.

réseau illustrent les thèmes soumis à négociation entre l'Etat et l'entreprise mandatée. Les investissements à très long terme (jusqu'à plus de 80 ans pour les conduites) représentent un problème central intervenant dans une négociation entre l'Etat et l'entreprise d'approvisionnement en eau. Les marges d'incertitude sont conséquentes et les négociations en pâtissent, avec l'usager de l'eau, au final, qui paie les risques.

L'étendue du réseau de la SEA illustre un autre point typique de l'approvisionnement en eau potable régie sous mandat privé: les régions éloignées des centres densifiés urbains et péri-urbains n'intéressent pas les investisseurs privés. En effet, acheminer l'eau potable sur plusieurs kilomètres sans consommateur intermédiaire représente un coût conséquent et les entreprises privées ont donc tendance à se concentrer sur les pôles urbains. La SEA a suivi également cet impératif de rentabilité en laissant le soin aux SIG d'approvisionner les communes éloignées qui se trouvaient pourtant sur leur bassin d'influence comme Meinier, Gy ou Jussy. Les difficultés d'approvisionnement de ces régions éloignées étaient accentuées pour les SIG en raison de la contrainte de contournement du réseau de la SEA. La prise en charge ou pas de zones habitées peu denses et éloignées d'un centre urbain est une question fondamentale dans la perspective d'un approvisionnement en eau considéré comme service public.

On peut finalement encore imaginer d'autres facteurs injustes pour les consommateurs du secteur public des SIG de cette époque avec la problématique du secours: lors de la période de sécheresse et de forte consommation en eau potable en 1973, la SEA n'est pas parvenue à pomper suffisamment d'eau dans la nappe phréatique et ce sont les SIG qui ont fourni les quantités d'eau manquantes via l'eau traitée du lac (121'000 m³). La valeur monétaire de cette forme de secours est difficile à évaluer car c'est tout le dimensionnement des installations de production d'eau potable et des conduites d'acheminement de l'entreprise publique SIG qui doit être dimensionné pour faire face à ce type de situation. En général, les pics de consommation durant les périodes sèches d'été concernent l'entier du canton, ainsi l'ouverture des vannes pour secourir le réseau de la SEA coïncide avec un approvisionnement maximal à l'intérieur du réseau public. C'est finalement un surdimensionnement des équipements sur le réseau étatique qui a compensé un dimensionnement de production d'eau potable trop juste réalisé par la SEA.

Enfin, le coût incombant à l'ensemble de la population du canton, soit 160 francs par habitant (sans frais bancaires), bien que dilué dans le temps avec un remboursement progressif, représente un investissement non négligeable pour certaines familles, d'autant plus qu'hormis les personnes raccordées au réseau de la SEA, les autres usagers des SIG n'ont pas bénéficié des nouvelles installations. Ce sont finalement les actionnaires de la SEA qui ont pu toucher les dividendes d'une politique de renouvellement des équipements quasi nulle. Certes, le risque entrepreneurial existe toujours pour un investisseur mais dans le domaine de l'eau potable il est nettement réduit par le simple fait que l'eau est consommée de façon systématique par tous les habitants du bassin raccordé.

Un tel exemple illustre la problématique du contrôle du prix de l'eau: comment garantir un prix juste pour la population lorsque l'entreprise agit sous une contrainte lucrative et que les paramètres influant la composition sont si difficiles à évaluer (étendue limitée du réseau dans les régions peu denses, politique de renouvellement des installations etc.) ? Ce ne sont pas les compétences au niveau du métier des régies privées et des grandes multinationales de l'eau qui sont discutées ici, mais leur totale emprise sur une exploitation. Le partenariat public privé existe dans tous les services d'approvisionnement en eau potable publics: à l'évidence, les vannes, pompes et autres équipements ne sont pas fabriqués à l'intérieur de l'entreprise publique d'approvisionnement. De même, certains mandats d'ingénierie sont délégués à des entreprises privées, mais dans le contexte d'un service public, l'ensemble de l'exploitation et de l'administration reste sous contrôle étatique. Ainsi, l'approvisionnement en eau potable est moins exposé à une gestion sous contrainte lucrative.

VI. CONCLUSION

L'organisation de l'approvisionnement en eau potable est entièrement sous contrôle public à Genève depuis la dissolution de la SEA en 1988. La publicisation de la partie du réseau exploitée par la régie privée a permis de récolter des informations précieuses, notamment par rapport aux investissements réalisés par l'entreprise d'Etat, afin de restaurer les équipements vétustes de la société privée. Les longues négociations entre l'Etat et la SEA et le recul de 20 ans depuis la dissolution mettent en lumière les écueils inhérents à l'approvisionnement en eau potable par une régie privée: difficultés dans l'appréciation de la valeur d'un réseau, systèmes de financement à l'encontre des objectifs environnementaux actuels, maintenance des équipements minimale en raison des impératifs de rentabilité. Ainsi, bien que la SEA représente un cas très localisé d'approvisionnement en eau potable sous régie privée, les thématiques liées à la marchandisation d'un tel domaine ont pu être clairement identifiées.

Au final, la SEA délivre un bilan défavorable pour la population genevoise qui a dû rembourser, via la tarification de l'eau potable, les investissements indispensables à la réfection du réseau anciennement sous régie privée. La dissolution de la SEA a créé de fait un monopole étatique de l'approvisionnement en eau potable dans le Canton de Genève. Une initiative a proposé d'inscrire ce monopole de fait en monopole de droit dans la constitution cantonale. Cette démarche fut inspirée par les tentatives de libéralisation du marché de l'électricité en Suisse et fut donc menée en parallèle avec une initiative portant sur le monopole public de l'approvisionnement de l'électricité.²⁹ Les votations ont eu lieu en décembre 2007 et les Genevois se sont exprimés en faveur du service public en acceptant les deux initiatives. Les votations fin décembre 2007, aboutissant sur l'acceptation par la population de l'inscription dans la constitution cantonale du monopole étatique en eau potable à Genève, apportent désormais une protection contre d'éventuelles tentatives de privatisation dans le domaine de l'eau potable.

Néanmoins, les risques liés à la privatisation et au surcoût du prix de l'eau en Suisse ne sont que peu ressentis par la population car le prix de l'eau représente un montant très faible par rapport aux revenus: dans les communes de Suisse romande, l'eau potable consommée par un individu, représente 0.04% à 0.4% du salaire moyen d'une personne sans qualification.³⁰ En incluant les taxes pour l'eau usée, on obtient une proportion allant de 0.2% à 0.7%. Ces proportions très faibles entraînent peu d'implications lorsque les prix fluctuent. Cependant, dans les pays en développement où le coût de l'eau peut largement augmenter proportionnellement au revenu, une faible surfacturation peut entraîner des conséquences dramatiques.

29 Initiative « Energie-Eau: notre affaire ! Respect de la volonté populaire ». Informations disponibles à: <http://www.geneve.ch/grandconseil/data/texte/IN00126B.pdf>.

30 Salaires moyens selon l'Office Fédéral de la Statistique et Julie Bergamin (Tarification de l'Eau en Suisse Romande, Cahiers ACME-Suisse, 2007), informations disponibles à: http://www.acme-suisse.ch/IMG/pdf/PRIX_DE_L_EAU_Julie_Bergamin_dec_2006.pdf.

www.ielrc.org