

# BULGARIE

## La grande vente dans le marché de la distribution de l'eau

IRINA MOULECHEVKOVA, PHD

PLAMENKA MARKOVA, PHD

*L'approvisionnement en eau, l'électricité, la santé et les services de transport, autant de secteurs autrefois monopoles de l'Etat, ont tous été privatisés. Le présent rapport porte sur la privatisation de l'eau qui a été marquée par l'absence de transparence et d'efficacité, la hausse des tarifs et l'absence d'amélioration de l'infrastructure. La restructuration du secteur de l'approvisionnement en eau a déjà eu un impact négatif sur la situation sociale et économique de la population, avec les prix plus élevés qui ont érodé le revenu réel des ménages.*

### La stratégie du gouvernement en matière d'approvisionnement en eau

Selon le projet de stratégie d'approvisionnement en eau pour le développement, la transformation et la gestion, qui sera adopté d'ici fin 2002 par le ministère du Développement Régional et des Travaux Publics, l'amélioration du service d'approvisionnement en eau du pays requiert un montant de 7,7 milliards de BGL (à peu près 3,85 milliards de USD) d'investissements privés étrangers. Outre le secteur privé, d'autres ressources financières sont les fonds de pré-accession de l'Union européenne et l'investissement public direct. Les paramètres concrets de la répartition des investissements seront identifiés dans le Programme national de développement économique et régional. Le problème majeur réside dans l'inefficacité de la gestion de l'approvisionnement en eau, aux mains de 51 sociétés publiques et municipales (qui fournissent de l'eau potable et de l'assainissement), ainsi que dans les pertes considérables dans l'acheminement de l'eau dues à la vétusté des infrastructures, dont près de 90% ont besoin d'être modernisés. La conséquence de tout cela, c'est le coût élevé de l'eau potable pour les consommateurs.

La Banque mondiale a demandé une nouvelle stratégie pour l'implication du secteur privé dans l'approvisionnement en eau, qui inclut une concession suivie des contrats de gestion et de prestations de services concrets. La stratégie de privatisation comporte des formes d'exploitation mixtes, telles que le plan visant à amener les investisseurs privés à construire un bien, l'exploiter pendant une certaine période et ensuite en céder la propriété à l'Etat.<sup>1</sup> Le gouvernement envisage d'appliquer la stratégie des concessions dans d'autres grandes villes comme Khaskovo, Pernik, Kyustendil, Dimitrovgard, Vidin, Montana, Vratza, etc. Le principal avantage de la politique des concessions est, selon le gouvernement, le montant élevé de l'investissement privé attendu, et la possibilité pour l'Etat ou la municipalité d'avoir un

---

<sup>1</sup> Les contrats concessionnaires durent jusqu'à 35 ans. Le premier, d'une durée de 25 ans, a été octroyé pour Sofia, la capitale du pays. Sur recommandations des consultants de la Banque mondiale et de l'Union européenne, de tels contrats ont été envisagés pour Varna (la « capitale » maritime) et Shoumen (une ville située dans le nord-est du pays) en tant que programmes pilotes. Toutefois, après l'échec récent du programme de concessions à Sofia, les autorités municipales des deux villes ont rejeté le projet pilote.

contrôle sur les investisseurs. Hors, après le rejet du programme à Varna et à Shoumen, l'adoption ou pas de ce modèle par d'autres villes relève de l'incertitude.

### **Le cas de l'eau à Sofia**

L'exploitation de l'approvisionnement en eau à Sofia a été octroyée par concession à une compagnie étrangère, International Water Ltd., en fin 1999. En 1998-1999, 20 compagnies étrangères avaient préalablement exprimé leur intérêt pour l'exploitation de l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement de la capitale, en plus de la réparation des installations existantes. Le 6 octobre 1999, l'adjudicataire de l'offre pour laquelle quatre sociétés (Vivendi et la société française La Lyonnaise des Eaux, qui envisageait de soumissionner pour Varna et Shoumen également mais en consortium avec Aqua Mundi) avaient soumissionné, International Water Ltd. (un consortium réunissant US Bechtel Enterprise et British United Utilities International), a signé un contrat de concession de 25 ans avec la municipalité de Sofia. La Sofia Water Joint Stock Company a été mise sur pied avec 75% des actions appartenant à International Water Ltd. et 25% à la municipalité de Sofia. En novembre 1999, des experts de Raiffeisen Investment (un groupe de consultants internationaux) ont averti que International Water Ltd. serait probablement dans l'incapacité d'investir dans Sofia Water, en raison de l'absence de demande de parts de la société dans les marchés financiers internationaux et de l'incertitude concernant la situation financière de la société et sa capacité d'investissement.

### **Mauvaise performance, hausse des factures et absence de nouvelles infrastructures**

Bien vite, il est devenu évident que International Water Ltd. était dans l'incapacité de remplir ses obligations contractuelles. En juillet 2002, la municipalité de Sofia l'a accusée de violation de contrat et de mauvaise performance. Les consommateurs ont été pour la plupart obligés de payer d'avance des factures élevées de façon disproportionnée, en raison des quantités d'eau consommée indûment élevées qui ont été relevées et qui n'ont pas été réellement consommées.<sup>2</sup> Les médias se sont fait l'écho du cas d'une retraitée âgée vivant dans un appartement, qui a reçu une facture d'eau correspondant à la consommation d'une piscine olympique. Le concessionnaire a imputé les redevances excessives à un nouveau système logiciel. Les tarifs actuels (pour les particuliers et les sociétés) de l'eau potable sont très élevés, sous prétexte que les infrastructures d'approvisionnement en eau sont vétustes et ont besoin d'être modernisés. La Compagnie des Eaux de Sofia est également accusée d'ignorer les doléances des consommateurs, telles que les réactions tardives en cas d'urgence (par exemple, une panne du réseau central d'approvisionnement en eau et l'inondation consécutive des rues, des sous-sols, etc.) ; des interruptions sélectives de l'approvisionnement en eau des foyers et des quartiers ; et le chaos qui règne au niveau du service consommateurs. La transparence promise par la société britannique a disparu. En outre, la municipalité

---

<sup>2</sup> Les consommateurs de Sofia payent tous les mois 2,6 millions de USD de factures d'eau, dont 36% se perdent à cause de l'infrastructure délabrée, du vol et des sociétés non enregistrées. Chaque jour, 700 000 mètres cubes d'eau sont acheminés vers les conduites d'eau de Sofia, alors que les consommateurs n'en reçoivent en réalité que 448 000 mètres cubes.

de Sofia a indirectement pris le parti de l'investisseur britannique au détriment des intérêts des contribuables en ne faisant pas valoir son droit de contrôle en tant que membre de la société par actions, Sofia Water. D'autres réclamations contre la nouvelle société, telles que la non-conformité des nouvelles installations, c'est-à-dire les nouveaux compteurs à eau, avec les normes actuelles et la faible pression au niveau des étages supérieurs font actuellement l'objet de discussions.

En raison de la mauvaise performance, la municipalité a menacé d'annuler le contrat avec l'investisseur étranger. Toutefois, aucune mesure concrète n'a été prise. Entre-temps, d'autres scandales se sont produits, tels que la nomination de sous-traitants pour l'entretien des installations. Selon les experts juridiques, la procédure de sélection et de nomination des quatre sous-traitants de la compagnie a également constitué une violation du contrat.

### **Qui est le propriétaire ?**

International Water Ltd. a vendu ses parts de la société Sofia Water, mais le public ignore l'identité du nouveau propriétaire, même si cet investisseur contrôle l'approvisionnement en eau d'1,3 million de consommateurs. Malgré les affirmations du maire de Sofia selon lesquelles il a été officiellement informé de la vente, le nouveau contrat doit être approuvé par le Conseil municipal de Sofia et la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), cette dernière étant l'institution qui finance le contrat de concession. Le comité national d'approvisionnement en eau a annoncé qu'International Water Ltd. n'est pas enregistré en Grande-Bretagne, mais aux Pays-Bas, pour bénéficier de l'imposition libérale en tant que société étrangère opérant dans un pays tiers.

### **Jusqu'où ira la facture ?**

Bien que les clauses du contrat de concession stipulent maintien des tarifs initiaux pendant les trois premières années, le prix de l'eau a augmenté à deux reprises pendant la deuxième année du contrat. En outre, Sofia Water a demandé une autre augmentation de 16-17% en octobre 2002, en raison de l'urgente nécessité de réparer le barrage de retenue de Beli Izkar – l'une des principales sources d'eau potable de la capitale. Ce n'est qu'en fin 2002 que le Conseil municipal de Sofia a approuvé la demande de nouvelle augmentation du prix. Il a soutenu que le taux d'inflation est faible et contrôlé, parce que la Bulgarie est sous la tutelle du Conseil monétaire et que la société a des obligations contractuelles consistant à moderniser l'ensemble des installations d'approvisionnement en eau, y compris le barrage de retenue, en tant qu'élément du système.

L'agence Omonit qui est l'agence de régulation, a constaté que les premiers propriétaires de Sofia Water avaient reporté des dépenses de 6,2 millions de USD, mais que la société ne pouvait présenter de pièces justificatives que pour un montant de 1,9 millions de USD. L'investisseur justifie les dépenses par la commission élevée qu'il a dû payer à la BERD et par les honoraires à verser aux consultants de Price Waters Coopers. Il n'y a aucune information transparente quant aux services compris dans ces honoraires.

Les médias ont révélé que la BERD a octroyé à Sofia Water un prêt de 35 millions d'euros pour la réparation des installations d'approvisionnement en eau, dont 15 millions d'euros ont été décaissés le 22 décembre 2000. Sur ce montant, United Utilities International et International Water Ltd. ont transféré 13,5 millions d'euros en

dehors du pays. Des experts indépendants ont présenté, en janvier 2001, des documents pertinents aux députés bulgares issus de tous les partis politiques des trois régions électorales de Sofia. Non seulement la municipalité, mais aussi l'Etat tout entier, y compris l'Assemblée nationale et le ministre concerné du Développement Régional et des Travaux Publics, prennent clairement le parti de l'investisseur étranger (qui qu'il soit maintenant) en ignorant l'exécution douteuse du contrat qui, à coup sûr, affecte les intérêts des consommateurs d'eau et des contribuables.

Le cas de Sofia se caractérise non seulement par la hausse illégale des tarifs d'eau pour les populations, des factures excessivement élevées et le paiement d'eau non consommée, mais aussi par l'absence d'une stratégie à long terme pour la réparation du réseau d'approvisionnement en eau. Les projets de reconstruction interviennent typiquement en cas d'urgence, ce qui fait que les coupures d'eau peuvent intervenir à tout moment. Certains projets de reconstruction ont démarré en été 2002, mais n'impliquent pas systématiquement la totalité de l'infrastructure hydraulique de la capitale. La reconstruction partielle du barrage de retenue de Beli Iskar a été l'une des justifications avancées par Sofia Water pour l'augmentation de 16% des tarifs d'eau, à compter du 5 octobre 2002. Par contre, dans sa soumission pour le contrat, le premier investisseur étranger avait promis 81 millions de BGL d'investissements pour 2002 et 340 millions de BGL pour les 15 années suivantes. L'adjudicataire a été le plus offrant pour les droits de concession et pour les investissements offerts. Tous ces paramètres ont été inclus dans le contrat de concession, comme clauses principales.

## **La grande vente**

La privatisation des sociétés de distribution d'eau s'est aussi soldée ailleurs par la non transparence et l'inefficacité de la réparation des anciennes installations. Avec les amendements des lois sur l'eau, les installations – réseau de tuyauterie, de stations de pompage et de centrales de purification – seront retirées des actifs de la société en tant que propriété de l'Etat ou de la municipalité, sous différentes formes juridiques. L'utilisation de ces actifs sera alors placée sous le contrôle d'investisseurs privés. Le processus démarrera en décembre 2003, étant donné que la loi sur la réglementation nationale du secteur entrera en vigueur avant fin 2002. A partir de 2004, une nouvelle agence chargée de la supervision de la qualité et du niveau de service ainsi que du prix de l'eau sera mise en place.

En conséquence, la grande vente du secteur commencera en 2003. Le concessionnaire choisi aura le droit de gérer la distribution d'eau pendant pas moins de 35 ans, à compter de la date d'entrée en vigueur du contrat dont les termes pourraient être prolongés par consentement mutuel des parties, sur la base de la décision du Conseil des ministres (l'organe directeur selon l'art. 6 de la Loi sur les Concessions), mais pas plus de 50 ans (art. 3 de la Loi sur les Concessions). En échange, un certain montant d'investissements est requis. A titre d'exemple, pour le programme de Varna et de Shoumen qui a été un échec, le montant minimum annoncé était de 108-110 millions de USD. Dans ce cas, pour éviter les scandales qui ont tourmenté Sofia Water, la loi doit réglementer et contrôler les investissements et l'exécution du contrat. Toutefois, il convient de souligner que le processus de privatisation et de libéralisation du marché de distribution de l'eau est influencé par des consultants étrangers aux honoraires mirobolants, qui promeuvent leurs propres

intérêts et ceux des investisseurs étrangers potentiels, aux détriments des contribuables.

### **Les droits affectés**

Le droit d'avoir un niveau de vie adéquat, tel que convenu dans la Déclaration des Nations Unies sur les Objectifs du millénaire pour le développement, signifie que les états doivent veiller à ce que tous les accords commerciaux sous les auspices de l'OMC ainsi que le processus de privatisation et de libéralisation des services publics de base, ne compromettent pas la situation socio-économique de leurs citoyens, leurs droits fondamentaux à la vie et au développement, tel que stipulé à l'article 8 (1) de la Déclaration des Nations Unies sur le Droit au Développement.

Les institutions financières internationales continuent d'insister sur la commercialisation des services auparavant dans le domaine public et non commercial, soutenant que les investissements dans ces secteurs auront un effet majeur sur la croissance et la réduction de la pauvreté, et qu'ils ont besoin d'augmenter considérablement en attirant de nouvelles sources de financement. Cependant, il est clair que la privatisation et la libéralisation des services publics de base sans aucune mesure de protection de l'Etat pourraient entraîner la paupérisation de la population dans son ensemble et la violation du droit à la vie, du droit d'avoir un niveau de vie adéquat et du droit au développement. Toute politique de même nature priverait les citoyens de leur droit à la protection économique et sociale de l'Etat. La restructuration du secteur de la distribution de l'eau en Bulgarie a déjà eu un impact négatif sur la situation sociale et économique de la population, la hausse des prix ayant érodé le revenu réel des ménages.

### **Recommandations**

Le gouvernement bulgare doit prendre toutes les mesures nécessaires pour minimiser les effets négatifs de la privatisation et de la libéralisation des services de base, en incluant des paramètres pour la protection des droits sociaux et économiques des citoyens et de leur situation vis-à-vis de la sécurité sociale dans le processus de négociations avec l'OMC, le FMI et l'Union Européenne. L'Etat doit se conformer à toutes les obligations internationales préalables au titre des accords internationaux dont la Bulgarie est déjà partie, y compris le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels.

La Bulgarie doit inclure dans sa législation nationale des mécanismes viables de contrôle et de supervision des investisseurs privés du secteur tertiaire, nationaux et étrangers, avant de poursuivre la libéralisation des services.

L'Etat doit prendre des mesures législatives et autres appropriées, pour éviter et limiter la corruption chez les organismes publics et municipaux dans le processus de libéralisation du commerce des services qui est imposé de l'extérieur.

### **Références bibliographiques**

Informations tirées des journaux suivants : « Capital », « Monitor », « Trud », et « Banker ».

Rapport de l'Association pour la protection des consommateurs sur la concession de l'eau.

« L'eau et la pauvreté », réflexions faites par J. Saghir, Directeur de l'Energie et de l'Eau, Banque mondiale, à l'ouverture de la Journée mondiale de l'Eau, de la Santé et de la Pauvreté, WaterDome, 2 septembre 2002 au Sommet mondial sur le développement social de Johannesburg.

Ariel Dinar et Ashok Subramanian, Editeurs. "Water Pricing Experiences: an International Perspective". Document technique 386 de la Banque mondiale, 31 octobre 1997.

Paul Holden et Mateen Thobai. "Tradable Water Rights: a Property Rights Approach to Resolving Water Shortages and Promoting Investment". Document de travail sur la recherche en matière de politiques, 1627, 31 juillet 1996.

**Fondation bulgare de recherche sur le genre**

**Bulgarian Gender Research Foundation**

**<bgrf\_jiv@inet.bg>**