

l'eau, un bien public

Coordonné par
Olivier Hoedeman
et Satoko Kishimoto
avec l'assistance,
pour l'édition française,
de Pauline Lavaud (France Libertés)
et d'Olivier Petitjean (Ritimo)

L'eau, un bien public

Alternatives démocratiques à la privatisation
de l'eau dans le monde entier

Traduit de l'anglais et de l'espagnol
par Stéphanie Bourdin

Éditions Charles Léopold Mayer
38, rue Saint-Sabin Paris (France)

Remerciements

Les **Éditions Charles Léopold Mayer**, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et ses partenaires. Les ECLM sont membres de la Coredem, une confédération de sites ressources pour une démocratie mondiale qui rassemble des partenaires autour d'une charte, d'un moteur de recherche et d'un wiki. www.coredem.info

Le **Transnational Institute** (TNI), fondé en 1974 et basé à Amsterdam, est un réseau international de chercheurs engagés (« intellectuels militants ») dédié à l'analyse critique des problèmes globaux d'aujourd'hui et de demain. Son objectif est d'assurer un appui intellectuel aux mouvements qui luttent pour un monde plus démocratique, équitable et écologiquement soutenable. Le Transnational Institute travaille actuellement dans des domaines aussi variés que la libéralisation commerciale, les innovations démocratiques, les marchés carbone, la gestion publique de l'eau ou encore les politiques relatives aux drogues. www.tni.org

Le **Corporate Europe Observatory** (CEO) est un groupe de recherche et de plaidoyer dont le but est de mettre en lumière et de dénoncer l'accès privilégié et l'influence dont bénéficient les grandes entreprises et leurs lobbys dans la conception des politiques de l'Union européenne. Il collabore avec des organisations de la société civile et des mouvements sociaux d'Europe et d'ailleurs pour promouvoir des alternatives à l'hégémonie des grandes entreprises, afin de trouver une véritable solution aux problèmes globaux de la pauvreté, de la faim, de l'injustice sociale, du changement climatique et de la dégradation de l'environnement. www.corporateeurope.org

Édition française coordonnée par **France Libertés et Ritimo**.
www.france-libertes.org, www.ritimo.org

Olivier Petitjean travaille à Ritimo, Réseau d'information et de documentation pour le développement durable et la solidarité internationale, où il anime en particulier un site documentaire sur l'eau, Partage des eaux, www.partagedeseaux.info

Pauline Lavaud était jusqu'en 2010 chargée de programmes à France Libertés, notamment autour de la question de l'eau.

Vous trouverez en libre téléchargement sur le site internet des ECLM une liste de ressources en anglais et en français sur le thème de l'eau publique. www.eclm.fr

Édition originale

Reclaiming Public Water – Achievements, Struggles and Visions from Around the World
Sous la responsabilité de Belén Balanyá, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto et Philipp Terhorst

Éditeurs : Transnational Institute (TNI) et Corporate Europe Observatory (CEO)

Première publication : janvier 2005. ISBN 90-71007-10-3

Le contenu de ce livre peut être librement cité ou reproduit à des fins non commerciales, pourvu que la source en soit mentionnée. Le Transnational Institute souhaite recevoir une copie de tout document où cet ouvrage est cité ou reproduit, partiellement ou intégralement.

© Éditions Charles Léopold Mayer, 2010
Dépôt légal, novembre 2010
Essai n° 184 * ISBN : 978-2-84377-158-3
Graphisme et mise en page : Madeleine Racimor

Préface à l'édition française

Les éditeurs

Le livre que vous tenez entre les mains est le produit d'un long et excitant voyage entrepris collectivement il y a six ans par des militants, des syndicalistes, des chercheurs et des dirigeants progressistes de services publics de l'eau. À l'origine de ce voyage, la décision prise conjointement, sous une tente, durant le Forum social mondial de Mumbai en janvier 2004, d'élaborer ensemble un ouvrage sur les alternatives à la privatisation. Le livre fut lancé un an plus tard à Porto Alegre, au Brésil, lors du Forum social mondial suivant. Il apparut d'emblée qu'il constituait une source d'inspiration inestimable pour de nombreux acteurs tout autour de la planète. Les premières traductions parurent avant la fin de cette même année 2005, et depuis lors, il a été publié en 13 langues, dont l'espagnol, le hindi, le chinois et l'indonésien. Nombre de ces traductions furent lancées à l'occasion d'événements publics associant une partie des auteurs. À l'occasion de chacune de ces nouvelles éditions, des chapitres additionnels furent ajoutés, présentant des efforts récents pour améliorer le service public de l'eau et garantir l'eau pour tous. Ces nouvelles contributions furent systématiquement publiées, en anglais et en espagnol, sur le site internet du Transnational Institute¹. S'est ainsi constitué un

1. L'adresse de la page rassemblant toutes ces contributions et proposant des liens vers les différentes traductions est : www.tni.org/tnibook/reclaiming-public-water-2

catalogue en augmentation constante d'exemples de processus de réformes riches d'enseignement. L'ouvrage est ainsi devenu un document vivant, support d'un processus d'échange et d'apprentissage collectif.

De cette expérience et de la vision partagée qui en a résulté est né le réseau Reclaiming Public Water (« Récupérer l'eau publique »). Ce réseau de soutien au mouvement global de résistance à la privatisation et en faveur de l'eau publique pour tous est un espace ouvert et horizontal, qui en est rapidement arrivé à jouer un rôle crucial dans la promotion d'alternatives à la privatisation, en particulier en termes de démocratisation et de réformes visant à améliorer la gestion publique de l'eau. En février 2010, une assemblée mondiale réunit à Bruxelles environ 80 dirigeants d'entreprises publiques, syndicalistes, militants et chercheurs du monde entier pour réfléchir aux prochaines étapes à franchir pour le réseau. La diversité – manifeste lors de la rencontre de Bruxelles – constitue une caractéristique fondamentale du réseau, lequel se nourrit des perspectives et des expériences de différents acteurs luttant pour la démocratisation de la gestion de l'eau dans les villes et les villages du monde.

La présente édition contient huit chapitres nouveaux, remplaçant des contributions antérieures qui restent accessibles en ligne². Le chapitre conclusif « Renforcer la gestion de l'eau comme bien public – Propositions pour aller de l'avant », produit d'une discussion collective entre les auteurs, demeure inchangé ; de manière remarquable, sa pertinence n'a pas été altérée par les cinq années qui se sont écoulées depuis sa rédaction. Il y a cependant eu, à l'évidence, des évolutions significatives au cours des dernières années, dont certaines auraient été difficiles à anticiper. Les lignes qui suivent visent à donner un aperçu de ces nouvelles tendances,

2. Ces huit chapitres couvrent des expériences de coopératives en Bolivie, en Inde et en Argentine, de réforme des entreprises publiques en Colombie, de démocratisation du service de l'eau à Recife au Brésil, et enfin de mouvements anti-privatisation en Slovaquie, aux Philippines et au Mexique.

qui sont présentées et analysées avec davantage de précision dans les nouveaux chapitres de cette édition française.

Un thème commun à un grand nombre des nouvelles contributions est l'importance cruciale de la démocratisation pour améliorer la gestion publique de l'eau. Le potentiel, pour la réforme des services publics de l'eau, du renforcement de la participation citoyenne, et de manière générale de l'obligation à rendre des comptes, est de mieux en mieux reconnu. On en trouve des exemples aussi bien en Inde, en Bolivie et au Pérou qu'en Espagne ou en Italie. Dans la ville espagnole de Cordoue, les citoyens participent activement aux prises de décisions relatives à la gestion de l'eau – ce qui explique l'excellente qualité du service de l'eau dans cette ville. Dans la région italienne des Abruzzes, par contraste, la gestion publique de l'eau souffre du sous-investissement et du taux très élevé de pertes sur les réseaux qui en résultent, mais également d'une sérieuse absence de responsabilité et de réactivité vis-à-vis des citoyens. Dans leurs campagnes pour une gestion durable de l'eau au niveau de la région, les mouvements citoyens des Abruzzes ont pu s'inspirer des formes démocratiques de planification des investissements mises en œuvre à Porto Alegre et ailleurs en Amérique latine.

Dans l'État indien du Tamil Nadu, une réforme visant à démocratiser la gestion du service a mené à des améliorations impressionnantes de l'approvisionnement en eau pour des centaines de milliers de personnes résidentes de villages auparavant négligés par la compagnie locale de l'eau, la TWAD. À l'initiative du « Groupe de gestion du changement », les ingénieurs de la TWAD ont développé une nouvelle approche consistant à travailler sur un pied d'égalité avec les usagers ruraux de l'eau afin d'identifier des solutions durables et de faible coût aux problèmes d'eau. En accordant la priorité aux besoins des groupes les plus marginaux, et en laissant aux communautés des responsabilités clés dans la gestion de leurs systèmes d'eau, cette démocratisation a permis un accès à l'eau plus durable et plus efficace, sur la base de tarifs abordables.

Le nouveau chapitre sur Cochabamba revient sur une lutte désormais très célèbre menée en faveur de l'eau publique. La multinationale états-unienne Bechtel fut forcée de quitter la ville, suite à des hausses de tarif vertigineuses et à une gestion calamiteuse, lors de la « guerre de l'eau » en 2000. Les mouvements citoyens qui contraignirent Bechtel à la fuite insistèrent pour que le Semapa, entreprise remunicipalisée de l'eau, soit radicalement démocratisé afin de servir plus efficacement les citoyens, particulièrement dans les quartiers les plus pauvres. Certaines avancées ont été obtenues, et le Semapa a accepté de travailler, dans le cadre d'un véritable partenariat entre secteur public et communautés, avec les « comités de l'eau » des zones périurbaines pour étendre l'accès au réseau des pauvres non desservis. Toutefois, l'absence de soutien de l'élite politique locale, conjuguée à une série d'autres facteurs, a entraîné des obstacles sérieux à la mise en œuvre du nouveau modèle d'implication de la population et de contrôle démocratique souhaité par les mouvements progressistes de Cochabamba.

Au cours de ces dernières années, les partenariats public-public ont émergé comme alternative prometteuse à la privatisation, offrant une perspective pour accélérer l'amélioration des systèmes publics d'approvisionnement. Un partenariat public-public fut mis en œuvre en 2006 entre l'entreprise de l'eau de la province de Buenos Aires, tout juste revenue dans le giron public, et l'entreprise publique de l'eau Sedam de Huancayo au Pérou. Face aux projets du gouvernement de privatiser la Sedam, des groupes de citoyens et des syndicalistes avaient réussi à convaincre la municipalité et l'entreprise publique de s'engager plutôt dans un projet de partenariat public-public. Un projet détaillé fut élaboré à travers lequel le partenariat public-public aurait pu permettre de surmonter les nombreux et sérieux problèmes de gestion de l'eau dont souffre la ville, parmi lesquels le taux de fuite très élevé et l'absence de connexion au réseau dans de nombreux quartiers. Malheureusement, la pression du gouvernement national finit par entraîner la suspension du partenariat. Malgré ce dénouement

provisoire décevant, le partenariat public-public de Huancayo a néanmoins contribué à empêcher la privatisation. Il a également inspiré et contribué à la création de la Plateforme des Amériques pour les partenariats publics et communautaires, dans le cadre de laquelle a été négocié cette année un nouveau partenariat entre la compagnie d'État uruguayenne de l'eau OSE et le service de l'eau de Cusco au Pérou, Sedacusco.

Depuis la parution de la première édition de ce livre, des changements politiques majeurs sont intervenus dans plusieurs pays latino-américains comme la Bolivie, l'Uruguay et, dans une moindre mesure, l'Argentine. Dans chacun de ces pays, la colère populaire contre la privatisation de l'eau et ses conséquences a joué un rôle dans l'arrivée au pouvoir de gouvernements plus progressistes. Ces changements politiques ont également contribué à fermer la porte aux expériences de privatisation des années 1990 et à ouvrir un espace pour de nouveaux modèles, davantage centrés sur les citoyens, de gestion publique de l'eau. Suite à son échec à apporter les améliorations et les investissements promis aux systèmes d'eau dont il avait la charge, le géant de l'eau Suez fut chassé d'Uruguay, de la capitale argentine Buenos Aires et des villes boliviennes de La Paz et El Alto en 2005-2006. Le sort réservé à Suez reflète un mécontentement généralisé à l'égard des multinationales de l'eau suite à la vague de privatisations impulsée par la Banque mondiale dans les années 1990. En dépit de leurs promesses mirifiques, les firmes privées de l'eau ont systématiquement échoué à améliorer, ainsi qu'elles l'avaient promis, l'accès à l'eau et à l'assainissement pour les populations les plus pauvres des pays en développement. Leur priorité a été la recherche du profit.

Il serait prématuré de conclure que les géants privés de l'eau ont abandonné leurs objectifs d'expansion au niveau mondial, mais leur départ de nombre de villes importantes au cours des cinq dernières années a ouvert un espace pour un changement progressif d'orientation du débat international sur l'eau. En outre, du fait des mobilisations et des campagnes de sensibilisation menées par la société civile, les syndicats ou les responsables

progressistes de services publics, la reconnaissance politique de l'importance du secteur public et du potentiel des partenariats public-public a été grandissante. Après plus d'une décennie d'obsession des bailleurs de fonds pour la promotion du secteur privé, on assiste aujourd'hui à l'émergence d'un environnement international plus propice à la réussite du secteur public de l'eau. Cette évolution est aussi positive qu'elle était nécessaire, mais d'immenses défis restent devant nous.

Un pas important fut accompli en mars 2006 lorsque le conseil consultatif des Nations unies sur l'eau et l'assainissement présenta une série de recommandations, dite « Plan d'action Hashimoto ». Le président du comité, l'ancien Premier ministre japonais Ryutaro Hashimoto, déclara au cours de sa présentation : « Les services publics de l'eau assurent actuellement plus de 90 % de l'approvisionnement en eau dans le monde. Une amélioration modeste de la performance des opérateurs publics aurait donc un impact immense sur la fourniture globale du service. » Parmi les recommandations figurait la mise en place d'un mécanisme de développement de « partenariats entre opérateurs de l'eau ». Même si le terme de partenariat public-public n'était pas explicitement utilisé, l'intention était claire : améliorer la fourniture de services grâce à des partenariats entre entreprises publiques. Ce fut la première fois qu'une institution internationale de première importance apporta un soutien aussi explicite à une telle approche. À l'issue d'une bataille d'influence entre partisans des partenariats public-public et lobbyistes de la privatisation, il fut précisé que les « partenariats entre opérateurs de l'eau » devaient être strictement sans but lucratif, bien que les firmes privées n'en soient pas exclues. Ces partenariats furent accueillis avec enthousiasme par les militants pour le droit à l'eau qui jugèrent que cette initiative pouvait donner une impulsion considérable aux partenariats public-public et renforcer ainsi les efforts pour améliorer la performance des entreprises publiques de l'eau dans le monde entier. La mise en œuvre fut laissée entre les mains de UN-Habitat et de l'Alliance globale pour les partenariats entre opérateurs de l'eau (Global

Water Operator Partnerships Alliance, GWOPA), créée en 2009. Malheureusement, cette dernière entité est sous l'étroite dépendance des banques de développement régionales et des agences de développement des pays du Nord, qui sont connues pour leur détermination à promouvoir la privatisation et leur peu d'intérêt pour les solutions publiques. La Banque asiatique de développement, par exemple, semble ignorer purement et simplement le principe non lucratif, interprétant les partenariats entre opérateurs de l'eau comme un moyen pour aider des firmes de l'eau sous propriété publique mais à orientation commerciale dans leur expansion internationale, de sorte qu'elles se transforment graduellement en entreprises multinationales.

De manière encourageante, la pression soutenue exercée par les groupes de la société civile et les syndicats, parmi lesquels ceux qui sont impliqués dans le réseau Reclaiming Public Water, a permis d'obtenir un soutien officiel pour les partenariats public-public, assorti d'engagements financiers, de la part des gouvernements britannique et néerlandais ainsi que de la Commission européenne, entre autres. Cette reconnaissance de l'importance des partenariats public-public n'est intervenue qu'après des années de campagnes et de pression politique contre l'utilisation de l'aide au développement pour favoriser la privatisation. La décision de la Commission européenne de mettre à disposition, pour la première fois de son histoire, des financements pour les partenariats public-public dans le secteur de l'eau dans le cadre de la nouvelle Facilité Eau UE-ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) fut une avancée particulièrement significative. Même si le montant de ces financements, 40 millions d'euros, est plutôt faible au regard de ce qui serait nécessaire pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement, cette nouvelle politique pourrait marquer la fin d'une période où l'Union européenne se faisait avant tout la promotrice d'une implication accrue du secteur privé comme unique solution aux problèmes de fourniture d'eau en Afrique et dans le Sud en général.

L'une des entreprises publiques de l'eau qui semble la plus décidée à renforcer son implication dans de tels partenariats public-public avec des opérateurs de l'eau du Sud est Eau de Paris, le service public de l'eau de la capitale française. L'eau à Paris a été remunicipalisée le 1^{er} janvier 2010, après vingt-cinq années de gestion privée assurée par Suez et Veolia. C'est à Paris, considérée dans le passé comme le foyer de la privatisation de l'eau, que sont situés les sièges sociaux des deux géants de l'eau, ce qui ne manque pas de faire du retour de cette ville à une gestion publique de l'eau un signal symbolique d'une portée considérable. Le chapitre de ce livre rédigé par Anne Le Strat, présidente d'Eau de Paris, illustre de manière fascinante les améliorations qui peuvent être obtenues rapidement grâce à la remunicipalisation. Paris est l'exemple le plus remarquable, mais la remunicipalisation de l'eau progresse en France et ailleurs dans le monde, partout où la gestion privée de l'eau s'est révélée décevante, sinon désastreuse. On peut citer les exemples de Hamilton, Atlanta et Felton aux États-Unis, Dar es Salaam et le Mali en Afrique, ainsi que de nombreuses villes latino-américaines, dont certaines ont déjà été évoquées précédemment.

En même temps, d'autres nouveaux chapitres inclus dans ce livre montrent que le processus de privatisation de l'eau est loin de relever d'un passé révolu. De grandes villes marocaines telles que Casablanca, Rabat-Salé et Tanger-Tétouan offrent des exemples classiques de multinationales de l'eau qui brisent les promesses par lesquelles elles avaient obtenu leur contrat mais, s'étant assurées une position de force, apparaissent indéboulonnables en pratique. Le chapitre sur la Chine montre comment ce pays est devenu, au cours des cinq dernières années, le marché en croissance le plus important pour les multinationales de l'eau, et comment la privatisation a amené avec elles des hausses de prix aux dépens des pauvres.

Si ces quelques exemples démontrent que la privatisation au sens traditionnel des partenariats public-privé est encore forte, de nouvelles formes de privatisations, aussi inquiétantes que les précédentes,

ont le vent en poupe. Il peut s'agir par exemple de contrats de gestion, par lesquels les firmes privées se voient offrir des profits garantis sans encourir aucun risque. Ce modèle, comme d'autres similaires, est promu par la Banque mondiale, qui a dû admettre à son corps défendant que ses recettes initiales de privatisations n'avaient pas amené les bénéfices escomptés. Cette institution est cependant très loin d'avoir abandonné ses instincts néolibéraux. Un autre type de contrat populaire parmi les multinationales de l'eau est le contrat BOT ou « *build-operate-transfer* » (« construction-exploitation-transfert »), tout aussi profitable et plus sûr politiquement. De nouveaux acteurs ont fait leur apparition sur le marché de la privatisation, parmi lesquels, ironiquement, certaines entreprises publiques ayant une stratégie d'expansion à l'étranger, où elles opèrent comme des firmes privées, appliquant les mêmes approches viciées que dans les autres formes de privatisation. Ce phénomène reflète une tendance aussi profonde qu'inquiétante à la commercialisation de l'approvisionnement public en eau, qui transforme les entreprises publiques en sociétés vouées au profit et dépourvues d'une véritable éthique de service public. Dans les zones rurales, la commercialisation de l'eau d'irrigation, là aussi promue par la Banque mondiale et les gouvernements du Nord, constitue une menace grandissante pour les petits agriculteurs.

Enfin, dès lors qu'il est question des nouvelles tendances de la privatisation, il s'avère indispensable d'élargir la perspective, de nombreuses entreprises étant amenées à identifier l'eau comme une matière première d'importance stratégique. C'est le cas de géants bien connus des consommateurs comme Coca-Cola ou Nestlé, dont les ventes d'eau en bouteille explosent, les poussant à une politique agressive d'appropriation d'eaux souterraines. De même, pour les firmes agricoles ou agroalimentaires à l'origine du phénomène d'accaparement des terres dans les pays en développement, le contrôle de ressources en eau constitue souvent une motivation cruciale.

Ces tendances alarmantes ne font que souligner davantage l'importance de maintenir l'eau sous propriété et sous gestion publique, un défi qui dépasse largement le seul cas de l'approvisionnement urbain. La seule solution réaliste à la crise est d'améliorer la gestion publique de l'eau dans les villes et les campagnes de la planète. Or cet objectif ne peut être atteint qu'à travers un ambitieux programme progressiste de réforme, réorientant toutes les prises de décisions relatives à la gestion de l'eau à tous les niveaux de la société vers la durabilité écologique et la volonté de « desservir les non-desservis ». La démocratisation de la gestion de l'eau, l'institutionnalisation du droit humain à l'eau et une allocation très significative de fonds publics constituent des conditions cruciales de mise en œuvre d'un tel programme, qui implique des changements radicaux d'approche au niveau des gouvernements, aussi bien au Nord qu'au Sud, ainsi que des institutions financières internationales.

Source de savoir et d'inspiration, ce livre montre à travers de nombreux exemples comment la crise de l'eau peut être surmontée grâce à la détermination politique et l'ouverture d'esprit nécessaires pour identifier des solutions centrées sur les usagers et les citoyens.

Introduction

*David Hall*¹

Cette introduction a pour objectif de resituer ce livre dans son contexte historique, lequel consiste en un ensemble spécifique d'expériences et de réponses à ces expériences présentant certains traits caractéristiques : des privatisations qui ont échoué ; des mouvements citoyens de grande ampleur ; une critique des défauts passés du secteur public ; et l'émergence de nouvelles structures qui se nourrissent à la fois de la force des anciens modèles de service public du Nord et de nouvelles formes de démocratie participative du Sud.

La privatisation a échoué

Les années 1990 ont été la décennie de la privatisation de l'eau ; elle s'est avérée depuis un échec. La privatisation était censée entraîner une plus grande efficacité et une baisse des prix, attirer de plus importants volumes d'investissements, en particulier dans les pays en voie de développement, et étendre l'accès à l'eau et à l'assainissement aux populations pauvres jusque-là non desservies. Dans la pratique, il en est allé différemment.

1. Vous trouverez une présentation des auteurs en fin d'ouvrage, p. 319.

L'expansion des sociétés privées de l'eau dans les années 1990 a été encouragée par la Banque mondiale et d'autres institutions internationales dans le cadre de politiques visant à libéraliser les économies des pays en voie de développement ou en transition. Cette expansion s'est traduite dans ces différents pays par une vague de concessions de service public : dans les pays en transition d'Europe de l'Est (République tchèque et Hongrie) ; en Amérique du Sud, et en particulier en Argentine, à travers la privatisation de la gestion de l'eau de plusieurs grandes villes, comme à Buenos Aires avec la concession « phare » d'Agua Argentinas ; en Asie, avec notamment la privatisation de deux villes importantes, Manille et Jakarta ; et en Afrique, où des concessions ont été attribuées dans les anciennes colonies françaises, notamment la Côte d'Ivoire, ainsi que dans quelques villes d'Afrique du Sud. Au moment du Forum mondial de l'eau de La Haye en 2000, les fonctionnaires de la Banque mondiale présentaient la privatisation de l'eau comme historiquement inévitable ; « Il n'y a pas d'alternative », disaient-ils.

La privatisation de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement a pris diverses formes, avec toutefois un élément constant : le transfert du contrôle et de la gestion de l'exploitation à des sociétés privées, qui en font des sources de profit pour le capital privé. Le Royaume-Uni, dans les années 1980, a vu ses systèmes d'approvisionnement en eau vendus dans leur intégralité à des firmes privées. La forme de privatisation encouragée ailleurs a toutefois plutôt consisté en une privatisation de la gestion des réseaux *via* des concessions, des baux, des contrats de gestion, ou encore des formes particulières de concessions pour les usines de traitement ou les réservoirs appelées contrats BOT (*build-operate-transfer*, « construction-exploitation-transfert »). Ce sont les sociétés privées qui ont à chaque fois dicté la forme qui leur convenait le mieux. Au début des années 1990, elles préféraient les concessions, mais depuis 2000, elles privilégient des options moins risquées comme les baux ou les contrats de gestion. Une autre déclinaison du même thème est la mise en place de *joint-ventures*

avec les pouvoirs publics, structurées pour fournir au partenaire privé la liberté nécessaire pour générer un retour sur investissement, et donc inmanquablement contrôlées par celui-ci. Tous ces contrats sont désignés par des euphémismes tels que « partenariat public-privé » (PPP) ou « participation du secteur privé » (PSP), qui visent à éviter le terme de « privatisation », devenu un concept de plus en plus impopulaire, tout en continuant de se référer aux mêmes genres de relations contractuelles avec le secteur privé.

L'impopularité du concept de privatisation est en grande partie due au fait que les populations ont pu faire l'expérience de ses résultats, qui se sont avérés bien éloignés de ce qui avait été promis haut et fort. Les sociétés n'ont pas investi autant qu'on l'avait espéré ; les investissements privés dans les infrastructures étaient en chute libre dès la fin des années 1990, et les investissements des banques de développement connurent également une baisse. Les tarifs ont augmenté, reflétant les retours sur capitaux exigés par les firmes privées. Lorsque les objectifs stipulés dans les contrats n'étaient pas atteints, les contrats ont été modifiés plutôt qu'appliqués. Les régulateurs ont manqué de l'autorité et de la compétence nécessaires pour parvenir à contrôler le comportement des entreprises. Ces contradictions ont été encore renforcées par les variations de taux de change et les crises financières : les sociétés privées de l'eau en Argentine sont aujourd'hui en faillite. Malgré toute l'attention et le soutien apportés aux concessions privées de l'eau en Amérique latine, celles-ci n'ont pas obtenu de meilleurs résultats que les opérateurs du secteur public pour ce qui est d'étendre l'accès aux services aux pauvres. Manille et Jakarta, deux grandes villes asiatiques aux mains d'opérateurs privés, ont des niveaux de pertes d'eau plus importants que la grande majorité des villes où l'eau fait l'objet d'une gestion publique. Enfin, on constate une opposition forte et croissante à la privatisation de l'eau dans les pays en développement, de la part des consommateurs, des travailleurs, des environnementalistes, d'autres groupes de la société civile et des partis politiques.

Confrontées à des profits médiocres, à des risques imprévus et à une résistance politique, les multinationales de l'eau ont décidé de sauver les meubles. En janvier 2003, Suez, la plus importante des multinationales, a annoncé le retrait d'un tiers de ses investissements existants dans les pays en voie de développement, et Veolia et Thames Water se sont également retirées de certaines concessions. Toutes les trois ont recours à des pressions politiques ou des actions juridiques afin de recouvrer leurs pertes et réclamer une partie de leurs bénéfices escomptés.

La Banque mondiale a reconnu l'échec de la privatisation à attirer des investissements pour étendre l'accès aux services d'eau. Elle a conçu de nouveaux instruments visant à fournir des garanties plus solides aux sociétés privées, et explore d'autres types d'opportunités économiques dans le secteur, comme de franchiser les revendeurs d'eau des zones périurbaines. Mais la Banque mondiale, et les autres banques de développement et bailleurs internationaux restent réticents à apporter un soutien aux sociétés de l'eau du secteur public, alors même qu'ils ont en charge plus de 90 % des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement à travers le monde.

Les réponses formulées par les entreprises privées et la Banque mondiale répondent à leurs propres préoccupations et intérêts; elles ne font pas grand-chose pour les gens qui ont besoin d'un approvisionnement en eau et de services d'assainissement à un coût abordable. Ce sont en fait les militants opposés à la privatisation qui ont su développer de nouvelles approches.

La réponse des militants

Des mouvements contre la privatisation de l'eau existent dans le monde entier. La privatisation a été un sujet central lors des élections, au niveau municipal ou national, dans des pays aussi divers que la Pologne ou le Panama. Ces mouvements réunissent habituellement des tendances très variées et des groupes très différents – syndicats, environnementalistes, consommateurs,

groupements d'industriels (aux Philippines, les industriels ont menacé de désinvestir en raison des hausses de prix qui ont suivi la privatisation), organisations de femmes (elles ont été le fer de lance de l'opposition à la privatisation de l'eau dans la région de Crimée en Ukraine, par exemple), partis politiques, institutions religieuses.

Ces campagnes ont souvent associé des acteurs habituellement en conflit. En Pologne, des syndicats concurrents ont uni leurs forces pour s'opposer avec succès à la privatisation de l'eau à Lodz; en Irlande du Nord, les partis représentant les nationalistes irlandais et les unionistes britanniques ont pris part côte à côte à une campagne antiprivatisation, alors même qu'ils refusaient de travailler ensemble au niveau du pouvoir exécutif.

Les raisons de l'opposition à la privatisation sont elles aussi multiples. La première est constituée par les hausses importantes de tarifs constatées. Une autre raison est la crainte de voir des emplois disparaître et les syndicats perdre une partie de leur pouvoir. Une troisième est l'opacité et la difficulté à contrôler les sociétés privées, par comparaison aux municipalités. Une quatrième est la conviction que l'eau, en tant que bien environnemental et en tant que service public, relève du domaine public. Il y a enfin la conviction que les critères économiques et sociaux qui doivent être pris en compte dans le développement des services d'approvisionnement en eau requièrent l'engagement d'une autorité publique plutôt que d'entités privées dont l'attention est focalisée sur leur propre taux de rentabilité.

Ces mouvements ont eu lieu aussi bien dans les pays développés que dans les pays en voie de développement – au Royaume-Uni même, il y eut une importante campagne contre la privatisation de l'eau qui réussit à persuader Thatcher de reporter celle-ci après les élections.

L'échec des régimes antidémocratiques

Un élément commun majeur de ces mouvements fut bien sûr la critique de la gestion privée elle-même : les problèmes économiques et politiques qu'elle pose, et son incapacité à étendre l'accès aux services pour les personnes démunies. Mais ils ont été obligés aussi de reconnaître les échecs et les limites de certains opérateurs de secteur public, particulièrement dans les pays en voie de développement, dans le passé récent. Durant les années 1980, en particulier, ces structures publiques ont été incapables d'étendre de façon significative l'accès à l'eau, même lorsque les banques de développement leur ont accordé des prêts à cette fin, et cet échec a contribué à justifier les politiques de privatisation des années 1990.

Rejeter la responsabilité de ces échecs sur le caractère public de la gestion de l'eau est cependant une explication trop simpliste. De nombreux pays en voie de développement, pendant cette période, étaient dirigés par des dictatures et des régimes corrompus n'ayant aucun respect pour les droits de l'homme et les processus démocratiques, et encore moins pour la transparence. Sans comptes à rendre sur la gestion, les services à destination des populations pauvres étaient négligés, et les régimes corrompus s'approprièrent les prêts alloués à la gestion de l'eau. La logique de privatisation a fait ses premiers pas sous ces mêmes régimes antidémocratiques ; Suez était présente dans l'Afrique du Sud de l'apartheid ; la privatisation de l'eau à Jakarta fut organisée sur fond de corruption par la dictature de Suharto ; la privatisation des services publics de Casablanca fut actée par un décret du roi Hassan II, et non par le biais d'un appel d'offres public du conseil municipal. Les contrats obtenus ont été tenus secrets, y compris à l'égard des conseillers municipaux élus – un fait d'autant plus ironique dans des villes comme Gdansk (Pologne) et Budapest (Hongrie), alors en pleine transition entre un régime communiste antidémocratique et un système démocratique prétendument plus responsable de ses actes vis-à-vis des citoyens.

Les défaillances du secteur public de l'eau dans les années 1980 peuvent donc être associées à une carence du processus démocratique, et non à un problème du secteur public en lui-même. L'expérience du Brésil à la fin de la dictature militaire corrobore cette théorie. La jeune démocratie s'est saisie des opportunités qui se présentaient à elle, allant jusqu'à développer de nouvelles manières d'étendre l'accès à l'eau et à l'assainissement dans des zones non desservies. Ce sont ces initiatives, plus que les privatisations appuyées par les dictatures, qui ont rendu manifeste le besoin d'une nouvelle approche basée sur la démocratie et sur un niveau de participation publique garantissant la transparence.

On peut appliquer la même analyse aux griefs formulés par les banques de développement et les bailleurs, selon lesquels les gouvernements n'accordent pas une priorité suffisante à la politique de l'eau par rapport à d'autres secteurs, comme si les gouvernements et les peuples des pays en voie de développement se souciaient moins de l'accès à l'eau et de l'assainissement que les bureaucrates éclairés des institutions internationales. Le problème, en fait, n'est pas l'absence d'une demande populaire de services d'eau et d'assainissement. Il renvoie plutôt à l'incapacité des gouvernements à répondre à cette demande. Au Brésil, au début des années 1990, eut lieu une campagne réunissant des tendances très variées pour réclamer une politique nationale d'assainissement public, laquelle fut abruptement rejetée par Cardoso, le candidat favori des institutions financières internationales, quand il devint président en 1995. Il mena au contraire une politique d'incitation à la privatisation au coup par coup, en accord avec les recommandations du Fonds monétaire international qui souhaitait limiter les emprunts gouvernementaux. Cette politique entraîna une baisse importante des investissements dans le secteur de l'eau (et dans d'autres infrastructures comme l'électricité), ainsi que le Fonds monétaire international le reconnaît lui-même à présent.

En Lettonie, il y eut des mouvements publics réclamant la construction d'usines de traitement des eaux usées même à l'époque de l'Union soviétique. Dans les zones d'habitat périurbaines où le

gouvernement n'arrive pas à fournir les services de base, comme à Orangi au Pakistan, les gens ont démontré leur volonté et leur capacité de recourir à leur propre travail et à leur propre épargne pour construire leurs réseaux d'eau et d'égouts.

L'inefficacité des gouvernements dans le domaine de l'eau peut ainsi être perçue comme la conséquence d'une déficience au niveau des processus politiques, que les mesures impulsées par les institutions financières ont d'ailleurs souvent tendance à exacerber. Le problème réside fondamentalement dans un manque de démocratie.

Tradition du Nord et actualité du Sud

Pour proposer des politiques et des structures alternatives, les mouvements dont nous parlons ont puisé à deux grandes sources d'inspiration. La première est la réussite historique du modèle de secteur public dans les pays développés pendant toute une partie du XIX^e siècle et la majeure partie du XX^e – la « tradition du Nord ». La seconde est l'émergence de nouvelles configurations démocratiques dans le Sud, en particulier certaines innovations brésiliennes ou indiennes en matière de démocratie participative – l'« actualité du Sud ».

L'expérience du Nord a été remise en lumière par-delà les arguments trompeurs visant à focaliser l'attention sur la privatisation. L'histoire de la gestion privée de l'eau est toute récente, restreinte à la fois du point de vue de sa durée et de son extension. Avant 1990, on n'avait ni connu ni envisagé sérieusement nulle part, à l'exception de la France, de quelques villes d'Espagne et d'Italie et de quelques anciennes colonies françaises, que l'eau soit privatisée – ou pas depuis plus d'un siècle. L'expérience commune, en Europe aussi bien qu'en Amérique du Nord, était le besoin ressenti dès le milieu du XIX^e siècle de remplacer les prestataires privés par des services municipaux de l'eau, qui se sont avérés les seuls capables de gérer efficacement la nécessaire extension des services. Il n'y a qu'en France que les entrepreneurs du XIX^e siècle ont survécu, et se sont consolidés en oligopoles privés. Ceci

explique que les seules grandes entreprises de l'eau aient été des entreprises françaises jusqu'à la privatisation de l'eau et d'autres entreprises publiques imposée, pour des raisons idéologiques, par le gouvernement Thatcher au Royaume-Uni.

Les pays communistes et les anciennes colonies ont également développé leurs services d'approvisionnement en eau dans le cadre du secteur public, que cela soit au niveau municipal, régional ou national. Historiquement, les entreprises du secteur public ont démontré de manière convaincante leur capacité à étendre l'approvisionnement en eau et l'assainissement pour toutes les populations urbaines, et même pour les populations rurales. Plus de 80 % de la population de la Communauté européenne et des États-Unis sont encore desservis par des opérateurs publics, en dépit de la ferveur privatisatrice de ces dernières années.

Au Sud, de nouvelles formes démocratiques ont émergé, mettant l'accent sur la participation et la décentralisation. L'Inde dispose d'un système extrêmement répandu d'assemblées de villages élues, les *panchayats*, et dans l'État du Kerala, le gouvernement du Front de gauche a lancé un programme participatif de décentralisation – l'État dévolue près de 40 % de son budget aux *panchayats*, les citoyens ont le droit de consulter chacun des documents, et les priorités budgétaires s'établissent au cours d'une série de réunions publiques. Au Brésil, le Partido dos Trabalhadores (PT) a inclus dans son programme politique le développement de systèmes similaires de participation dans les municipalités qu'il gouverne, par le biais de « budgets participatifs » (*orçamento participativo*).

Conclusion

Les mouvements et expériences présentés dans ce livre sont partie intégrante du contexte historique qui vient d'être décrit. Ils présentent une large gamme d'approches possibles en matière d'organisation des services d'approvisionnement en eau, mais ils ne visent pas pour autant à offrir un ensemble réutilisable de modèles

techniques. Les combats, les projets et les politiques qui y sont décrits sont à chaque fois le reflet d'une interaction dynamique entre circonstances économiques et politiques locales, forces mondiales, et nouvelles manières de concevoir et de développer l'approvisionnement en eau et l'assainissement comme services publics.

Ces mouvements interagissent également entre eux à travers diverses formes de solidarité active. Ils s'inscrivent ainsi dans un mouvement international qui s'attaque aux problèmes locaux en les resituant dans un contexte mondial. Le partage de ces expériences, que ce soit par l'intermédiaire de ce livre et à travers d'autres formes d'échange d'information, participe de ce processus.

Première partie

Succès de la gestion publique de l'eau

Cette première partie vise à présenter des expériences exemplaires de gestion publique de l'eau aussi bien au Sud qu'au Nord. Contrairement aux préjugés propagés par les entreprises privées de l'eau et par les acteurs internationaux qui les soutiennent, les diverses formes de gestion publique de l'eau et de l'assainissement ont prouvé qu'elles étaient capables, si les conditions adéquates sont réunies, d'assurer l'accès à l'eau et à l'assainissement des populations dans des conditions équitables et durables, y compris dans les pays du Sud et pour des populations pauvres.

*L'exemple de **Porto Alegre**, abordé dans le premier chapitre, montre que l'une des conditions les plus importantes de la réussite des services d'eau est de ménager une place centrale à la participation effective des citoyens et usagers, aussi bien au niveau des décisions de planification et d'investissements que du contrôle et du suivi. La même leçon se dégage de l'exemple décrit dans le chapitre suivant, celui du **Tamil Nadu** en Inde, où les ingénieurs et employés du service public de l'eau ont su remettre en cause de manière radicale certains préjugés et certaines pratiques établis, pour aller au-devant des populations, en profitant de leurs savoirs et de leur implication. Le chapitre consacré à la **Malaisie** montre à son tour comment une entreprise publique locale peut prospérer, au contraire de bon nombre de ses voisines, dès lors*

qu'y prédomine une véritable éthique de service public, libérée des interférences politiques.

*Les chapitres suivants abordent des exemples du Nord, même si le premier d'entre eux, qui porte sur le service municipal de l'eau de **Cor doue** en Espagne, peut être considéré comme un exemple mixte, associant les traditions européennes et nord-américaines de services publics forts au dynamisme participatif que l'on observe souvent dans les pays du Sud. Le chapitre suivant raconte comment la ville de **Grenoble** en France a mis fin à une expérience malheureuse de privatisation de l'eau, marquée par des affaires de corruption, pour remettre en place un service public municipal de qualité. Le chapitre sur l'**Allemagne** souligne l'importance de défendre et de renforcer l'éthique de service public qui s'est formée au cours de l'histoire chez les ingénieurs du secteur, et qui est aujourd'hui mise à mal par la poussée privatisatrice. Enfin, le chapitre sur l'histoire de la régulation des services publics aux **États-Unis** boucle la boucle en décrivant les divers dispositifs de participation et de contrôle qui ont été mis en place au cours du **XX^e** siècle pour défendre les intérêts des usagers des services publics, et de ceux de l'eau en particulier.*

1. L'eau à Porto Alegre : un bien public et universel

Hélio Maltz

Porto Alegre, ville connue dans le monde entier pour ses innovations en matière de démocratie participative, et capitale du Rio Grande do Sul, l'État le plus méridional du Brésil, s'honore également d'être le siège du DMAE (Departamento Municipal de Água e Esgotos, Département municipal de l'eau et des égouts), une entreprise publique de l'eau et de l'assainissement dont la réussite est une véritable référence en matière de lutte contre les tendances à la privatisation.

En 2004, Porto Alegre était considérée comme la capitale d'État brésilienne offrant la meilleure qualité de vie et le meilleur indice de développement humain. L'eau et l'assainissement n'y sont certainement pas pour rien.

Le DMAE est une entreprise de l'eau publique dont l'objectif principal est de favoriser l'intégration sociale à travers les programmes d'eau et d'assainissement. Elle y parvient en s'engageant résolument dans le développement de la ville et la protection de son environnement. Elle est économiquement et administrativement indépendante de la municipalité, mais lui demeure subordonnée du point de vue politique et réglementaire.

L'histoire de l'eau et de l'assainissement à Porto Alegre remonte aux premières années du XIX^e siècle. Jusqu'en 1961, ces deux services relevaient d'un seul département administratif municipal. Lorsque la ville décida, à la fin des années 1950, de contracter un emprunt pour étendre ses réseaux, le conseil municipal se résolut à transformer le département de l'eau en une entreprise municipale autonome, administrativement et financièrement indépendante. Cette décision était en fait liée aux conditions posées par la Banque interaméricaine de développement (BID) en termes de garantie du remboursement de l'emprunt. Cela permit au DMAE d'abandonner un mode de financement par une taxe foncière assise sur la valeur immobilière, au profit d'une tarification basée sur la consommation d'eau.

En plus de l'indépendance financière, la création du DMAE entraîna des innovations importantes, comme l'établissement d'un conseil délibératif qui, plus de quarante ans plus tard, reste un organe important de « contrôle social » au sein du DMAE, assurant notamment la totale transparence de tous ses actes administratifs.

Parmi les valeurs les plus importantes qui ont fait du DMAE un modèle alternatif à la privatisation de l'eau au niveau international, il faut mentionner la durabilité – tant économique que technologique – et la responsabilité en matière de qualité de l'eau potable et de l'environnement. Son originalité fondamentale réside toutefois dans le processus de prise de décision démocratique mis en œuvre, grâce au budget participatif.

Jusqu'en 1994, l'économie du Brésil a connu des fluctuations importantes en raison de la variabilité des taux de change et de l'hyperinflation. Malgré tout, le DMAE a réussi à maintenir et élargir les services dans la ville – démonstration supplémentaire qu'une entreprise publique bien gérée peut connaître le succès en dépit de circonstances adverses.

Les travailleurs jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement du département. Ils ont dû faire face à de grandes difficultés techniques, comme l'invasion de la *limnoperna fortunei*, une moule

d'eau douce venue de Chine, qui bouchait les principales canalisations et installations. Les recherches menées pour venir à bout de cette menace ont fait du DMAE une référence en la matière à l'échelle du pays tout entier.

Ces dernières années, le DMAE a vu un grand nombre de ses indicateurs s'améliorer significativement. En ce qui concerne l'eau, le taux d'approvisionnement est passé de 94,7 % en 1989 à 99,5 % en 2001, un chiffre qui s'est maintenu jusqu'à aujourd'hui. En matière d'assainissement, 73 % de la population disposait en 1990 d'une évacuation des eaux usées, un pourcentage qui a atteint 84 % en 2004. Pour ce qui est du traitement des eaux usées, l'augmentation est encore plus remarquable. En 1989, à peine 2 % de la population était couverte par ce service. Ce chiffre, en 2002, était passé à 27 %, cinq nouvelles usines ayant été construites au cours de ces treize années. Le DMAE prévoit aujourd'hui de construire une usine supplémentaire de traitement des eaux usées, ce qui pourrait permettre d'atteindre un taux de couverture de 77 % de la population dans un délai de cinq ans.

Il est important de souligner combien le processus de participation publique, *via* le budget participatif, a influé sur les services du DMAE. Alors qu'au cours de la dernière décennie, le nombre d'habitants de la ville a augmenté de 8,5 %, le nombre de foyers raccordés au réseau d'eau a augmenté de près de 23 % et celui de foyers couverts par la collecte des eaux usées de 40 %. Le tableau suivant résume ces données.

	1994	2004	Évolution
Nombre d'habitants	1 294 506	1 404 670	8,51 %
Foyers raccordés au réseau d'eau	459 706	565 358	22,98 %
Foyers raccordés aux égouts	342 178	480 114	40,31 %

Source : DMAE et IBGS (Institut brésilien de géographie et de statistiques).

Jusqu'en 1989, le DMAE déployait la majeure partie de son activité dans le centre et les zones favorisées. Mais quand les citoyens ont commencé à débattre des besoins et à voter selon les 16 assemblées de quartier, les investissements ont été redirigés vers les quartiers périphériques et informels, si bien qu'aujourd'hui tout le monde bénéficie de l'alimentation en eau.

Cela a eu pour conséquence directe de réduire notablement les maladies véhiculées par l'eau dans toute la ville. Pour exemple, alors que le Brésil a connu ces dernières années une résurgence du choléra, Porto Alegre a été totalement épargnée. Lorsque la bactérie responsable de cette maladie, le *vibrio cholerae*, fut détectée dans les égouts de la ville, le système très rigoureux de traitement des eaux du DMAE a empêché toute propagation.

Tous ces exemples sont le fruit d'une gestion solide, centrée sur la viabilité économique du DMAE et sa capacité à réinvestir les bénéfices dans les systèmes d'eau et d'assainissement. Au cours des sept dernières années, près de 70 % de l'argent investi par le DMAE provenait de son activité commerciale. Ce résultat a été atteint grâce à une forte politique de contrôle interne, associée à des évaluations de coûts et à une bonne gestion des dépenses. Le DMAE aurait pu étendre les réseaux davantage encore s'il ne lui avait pas été impossible, entre 1997 et 2003, d'obtenir un emprunt auprès des banques nationales de crédit, occupées à promouvoir la privatisation du secteur de l'eau au Brésil.

À la fin de l'an 2000, une loi fut présentée au Congrès brésilien dont l'objectif évident était la privatisation générale de l'eau. Le DMAE s'est porté à l'avant-garde d'un mouvement de résistance nationale qui a réussi à faire échouer cette proposition de loi. Sous l'actuel gouvernement, dont la législature a débuté en 2003, un nouveau projet de loi cherchant à établir une réglementation nationale sur l'eau, l'assainissement, les résidus solides et les eaux pluviales est en préparation, à travers un grand débat national préalable à son étude par le Congrès.

La nouvelle politique gouvernementale exhorte les entreprises de l'eau municipales ou d'État à collaborer entre elles, bien qu'elle

laisse également aux administrations municipales la possibilité de travailler de façon indépendante – comme le stipule la Constitution du pays – ou d'avoir recours à une entreprise d'État par le biais d'un contrat à long terme.

L'une des principales finalités de la législation en projet est de promouvoir la régulation et le contrôle social des entreprises de l'eau, qu'elles soient publiques ou privées, en conditionnant l'octroi de prêts au respect de la loi par les entreprises.

Le DMAE s'est déjà adapté aux mesures proposées, surtout en ce qui concerne le contrôle social, et a engagé un cabinet-conseil qui doit émettre des recommandations concrètes pour améliorer la gestion administrative de l'entreprise.

Notre structure tarifaire repose sur une logique de subventions croisées. Un tarif social destiné à des personnes à faible revenu leur donne droit à 10 mètres cubes d'eau par mois pour le prix de 4. Outre ce tarif social, il existe trois niveaux de tarification. Les consommations des personnes qui n'utilisent l'eau que pour satisfaire leurs besoins essentiels (utilisant au maximum 20 mètres cubes par mois) sont fortement subventionnées par ceux qui consomment entre 20 et 1 000 mètres cubes par mois. Au sein de cette dernière tranche, les tarifs augmentent de manière exponentielle en fonction de la consommation, et, pour ceux qui dépassent cette limite, ils deviennent extrêmement élevés. Les grands consommateurs comme les aéroports, les centres commerciaux et les industries se situent dans cette catégorie. Ainsi les riches, qui utilisent l'eau pour remplir leur piscine et non pour leurs seuls besoins essentiels, subventionnent l'eau des pauvres. Grâce à cette structure tarifaire, nous pouvons investir des sommes considérables dans l'entretien et le développement des réseaux d'eau et d'assainissement. Elle nous permet en outre de dégager un excédent de 15 à 25 % sur notre budget annuel, lequel est affecté à de nouveaux investissements.

C'est à ce point que les citoyens ont la possibilité de s'impliquer dans le cycle budgétaire participatif pour l'année suivante. Ils présentent leurs requêtes, les discutent et les soumettent au vote,

puis elles sont incluses, après étude de leur faisabilité technique, dans le budget municipal de l'année suivante. Le DMAE est chargé d'évaluer tous les travaux liés à l'eau.

Pendant la durée des travaux, un groupe de citoyens est désigné pour suivre et superviser les entrepreneurs commissionnés, de sorte que la population est présente tout au long du processus, depuis la prise de décision jusqu'à la réalisation des projets. Le contrôle social s'exerce ainsi de manière pleine et entière.

La mise en œuvre du budget participatif a changé le DMAE, dans la mesure où le concept même de réponse aux besoins de la ville s'en est trouvé transformé. Tout le personnel et les employés du DMAE ont dû se consacrer à l'écoute de leurs concitoyens et à la mise en œuvre de leurs revendications. Cela a profondément modifié nos modes de gestion. C'est ainsi que nous ne faisons plus de recommandations sur les investissements. Ce sont à présent les citoyens eux-mêmes qui débattent des besoins, et, lorsqu'ils sont techniquement viables, ils sont intégrés au budget de l'année suivante.

Les administrateurs du DMAE sont pleinement conscients qu'ils doivent pouvoir compter sur des employés motivés et capables de répondre efficacement aux besoins de la population. C'est pourquoi des sommes importantes sont consacrées chaque année à leur formation, leurs soins de santé, leur assurance, leur transport, entre autres. Grâce à cette politique, de nombreux employés ont pu bénéficier de bourses pour faire des études secondaires ou universitaires, ou encore suivre des formations techniques ou managériales. Les résultats de ces investissements sont détaillés dans un audit social publié chaque année depuis l'an 2000. D'importants prix nationaux en matière de responsabilité sociale des entreprises sont venus récompenser ces politiques.

Les citoyens ont également joué un rôle déterminant dans la réussite du DMAE au cours de toutes ces années. Le conseil délibératif, instauré en 1961, a assuré la représentation de nombreux secteurs de la société en qualité de superviseur du DMAE, contribuant ainsi à son succès. L'introduction du budget participatif a

encore rapproché un peu plus le DMAE de la société, en établissant une nouvelle dimension de contrôle social. Ce n'est pas seulement que les demandes des citoyens ont commencé alors à être mieux entendues; c'est aussi que ces derniers ont commencé à participer activement au suivi de la qualité de services.

Le DMAE est également parvenu à tisser des liens étroits avec les usagers grâce à ses agences réparties dans toute la ville. Ils ont la possibilité, entre autres services, de s'y rendre pour toute réclamation relative à leur facture ou pour demander un échelonnement de leurs paiements – une option particulièrement importante pour les personnes à faible revenu. Il est également possible de contacter le DMAE par téléphone, et l'on peut aussi obtenir un grand nombre d'informations sur son site internet. On peut par exemple y vérifier si une opération de maintenance a déjà été programmée, ou encore consulter sa consommation mensuelle.

Porto Alegre a récemment été comptée au nombre des quelques villes du monde ayant le plus de chances d'attirer les investisseurs pendant les dix prochaines années, selon le rapport international *World Winning Cities* publié par le cabinet-conseil britannique Jones Lang LaSalle. Elle était la seule ville brésilienne parmi les 24 sélectionnées. À en croire la porte-parole de ce cabinet au Brésil, Porto Alegre a été choisie non seulement pour son niveau de développement économique, mais aussi pour sa qualité de vie excellente, sa position de référence mondiale en termes de démocratie participative, et parce qu'elle offre des conditions favorables à la création d'entreprises. La présence d'une entreprise publique de l'eau bien administrée a sans nul doute également influé ce choix.

L'un des principaux obstacles auquel a toujours été confronté le DMAE est la menace de privatisation. Il fait en effet l'objet de beaucoup d'attention, pas forcément bienveillante, de la part des défenseurs de cette solution. Porto Alegre est la seule capitale d'État de plus de 1 000 000 d'habitants à avoir conservé sa propre entreprise municipale publique. Cette menace est devenue

manifeste au cours de la négociation d'un emprunt avec la Banque interaméricaine de développement (BID), laquelle a exercé de fortes pressions pour que le DMAE soit transformé en société anonyme émancipée de la municipalité, avec pour clair objectif de favoriser sa privatisation. Le DMAE s'est opposé fermement à ces manœuvres et a malgré tout réussi à obtenir le prêt, ce qui illustre encore une fois le respect dont il jouit.

La privatisation demeure toutefois une menace latente, et le DMAE ne doit pas baisser la garde. Une entreprise privée pourrait tout à fait générer le même excédent que nous – voire davantage car, n'ayant pas les mêmes objectifs sociaux, elle pourrait pratiquer des tarifs plus élevés. Elle pourrait transférer tout cet argent à l'étranger, à titre de bénéfices pour sa maison mère. Nous, au contraire, le rendons aux gens qui nous l'ont confié, sous la forme d'améliorations apportées aux services d'eau et d'assainissement.

Nous considérons ainsi que si l'on en venait à interrompre le processus du budget participatif, une dimension importante de la relation entre gouvernement et société, qui a porté cette relation à une nouvelle dimension, s'en trouverait perdue.

Les entreprises publiques de l'eau sont non seulement viables, mais peuvent être plus performantes que les entreprises privées sous l'aspect social, économique et technique. Par conséquent, toutes les entreprises publiques du monde qui sont viables et performantes devraient s'unir pour lutter farouchement contre la privatisation de l'eau et soutenir les entreprises publiques qui travaillent à l'amélioration de leur service.

Au cours des dernières années, de nombreuses conférences ont eu lieu dans le monde entier pour discuter en long et en large de la meilleure façon de fournir les services de l'eau et de l'assainissement à tous. Mais une ville comme Porto Alegre y parvient depuis des années déjà. Il s'agit d'un modèle que l'on pourrait appliquer partout dans le monde, en l'adaptant aux conditions locales, c'est-à-dire aux ressources naturelles, à la législation et à l'échelle du projet.

Cet article a été publié pour la première fois en 2005, dans l'édition originale de Reclaiming Public Water.

2. La démocratisation de la gestion de l'eau, ou comment se réappropriier un bien public. L'expérience du Tamil Nadu (Inde)

V. Suresh et Pradiṭh Prabhu

Introduction

L'essai qui suit relate une expérience unique.

Il ne s'agit pas ici d'une campagne pour l'eau initiée par des militants sociaux en réaction à la privatisation des services publics de l'eau, ou pour dénoncer le non-approvisionnement en eau de populations pauvres. Il s'agit de l'expérience d'un service public de l'eau qui a compris que, pour s'attaquer à la crise croissante de cette ressource, il était nécessaire d'adopter une stratégie de réforme très différente de celles proposées auparavant, et que la « démocratisation de la gestion de l'eau » exigeait un changement d'attitude de la part des ingénieurs spécialisés aussi bien que de la population. Ce récit illustre également comment fonctionnaires et citoyens, lorsqu'ils travaillent véritablement en partenariat, parviennent non seulement à assurer un approvisionnement en eau universel et équitable, mais aussi à protéger leurs ressources naturelles et garantir une gestion durable de l'eau.

Le Tamil Nadu Water Supply and Drainage Board (TWAD) est une agence publique en charge de l'approvisionnement en eau

de tout l'État du Tamil Nadu, à l'exception de la ville de Chennai. Au début de l'année 2004, le TWAD fut confronté à une importante pénurie d'eau due à une sécheresse prolongée, à l'état désastreux des nappes d'eau souterraines suite à des années d'extractions incontrôlées, et au manque de politiques de préservation des sources d'eau. En outre, le secteur de l'eau lui-même était en train de se transformer sous la pression des institutions financières internationales, qui attribuaient la responsabilité de la crise de l'eau aux services publics eux-mêmes. Elles imposèrent donc au gouvernement la restructuration de leurs entreprises publiques, autrement dit le démantèlement des agences publiques de l'eau et le transfert de leurs missions à des organisations non gouvernementales ou à des compagnies privées.

Au cours de leurs discussions initiales, les ingénieurs hydrauliques se rendirent compte que la crise imminente exigeait des solutions radicales, les impliquant d'abord eux-mêmes, puis incluant progressivement la population. Aucun changement n'était cependant possible avant d'être parvenu à un consensus au sein du TWAD en faveur de ce changement. Il apparut également avec une évidence croissante que les ingénieurs devaient réévaluer leur propre rôle dans cette crise de l'eau. Ils devaient réétudier leurs forces et leurs faiblesses, et analyser les facteurs qui s'opposaient à la mise en place de véritables partenariats avec la population. Il s'avérait tout aussi urgent et important de travailler en lien avec la communauté pour encourager des changements d'attitude et de perspective au sein de la société civile dans son ensemble, afin que les communautés puissent assumer des responsabilités plus importantes dans le domaine du contrôle et la gestion des réseaux d'eau.

Ce processus de changement, appelé « Démocratisation de la gestion de l'eau », était axé sur les trois enjeux fondamentaux suivants : (i) parvenir à fournir en eau les personnes non alimentées, d'une façon qui garantisse (ii) l'équité (avec pour objectif prioritaire une distribution équitable) et qui soit fondée sur (iii) les principes de la justice sociale.

Les défis à relever pour réformer la gouvernance de l'eau

Parmi les multiples aspects de la crise de l'eau au Tamil Nadu, il en est deux qui ressortent plus particulièrement. Le premier est le besoin d'une estimation réaliste de la disponibilité effective de l'eau, et le second celui d'une analyse critique de la gestion des ressources en eau, y compris le rôle des ingénieurs hydrauliques et de la communauté.

Dans le Tamil Nadu, 96 % des ressources en eau sont issues des nappes phréatiques. La stratégie en vigueur dans les années 1980 et 1990 d'étendre les réseaux et les canalisations à travers tout l'État sans aucune mesure de conservation a inévitablement conduit à une surexploitation de ces aquifères. L'absence de régulation des extractions d'eau, ainsi que le manque de coordination des usages agricoles et industriels, n'ont fait qu'aggraver une situation déjà précaire.

En 2004, sur les 385 « blocs » de captage de l'eau au niveau de l'État, 138 étaient surexploités, 37 atteignaient des niveaux d'exploitation critiques, 105 semi-critiques et 8 étaient salines. Seuls 97 blocs furent identifiés comme fiables. En outre, sur la totalité des 81 587 implantations rurales de l'État, environ 27 % étaient confrontées à des problèmes de qualité ; et 25 % de ces dernières ne disposaient d'aucune source d'approvisionnement satisfaisante.

La surexploitation et les sécheresses ont réduit la disponibilité annuelle moyenne de l'eau douce à 840 m³ par habitant dans le Tamil Nadu. Ce chiffre est largement inférieur à la moyenne nationale, qui se situe à 1 200 m³, et également inférieur à la limite des 1 000 m³, considérée au niveau international comme le seuil de « rareté de l'eau ».

L'approche technocratique du service de l'eau et l'absence d'un sentiment de propriété collective chez les usagers ont entraîné un manque d'implication de la population et des différents acteurs concernés, ainsi qu'une réticence à imposer des pratiques durables de consommation de l'eau potable.

Parmi les nombreux problèmes qui caractérisent cette crise de l'eau, quatre apparaissent essentiels :

- une partie importante et sans cesse croissante des populations marginalisées n'a pas accès au service de l'eau ; en d'autres termes, un nombre de plus en plus important de gens n'est pas approvisionné, qu'il s'agisse de populations rurales ou urbaines, parmi lesquels les dalits (intouchables), les populations tribales et les habitants des bidonvilles ;
- la persistance d'une iniquité dans l'alimentation en eau ;
- la question de la durabilité de l'eau, qui englobe toute la gamme des problèmes de gouvernance de l'eau, de gestion effective des ressources, de conservation et de protection des aquifères et des sources ;
- une technocratie peu impliquée, qui a du mal à se détacher d'une mentalité bien ancrée.

Toute tentative visant à encourager une réforme du secteur de l'eau doit répondre à ces quatre enjeux pour parvenir à une solution durable. C'est dans cette perspective que fut entreprise la réforme de la gouvernance du TWAD.

Faire des ingénieurs les agents du changement

Un projet expérimental, intitulé « Démocratisation de la gestion de l'eau – Nourrir le changement démocratique », fut initié début 2004. Le processus de changement devait se dérouler en trois étapes :

- la première concernait tous les fonctionnaires du TWAD, depuis les plus haut placés jusqu'aux plus récentes recrues, qui ont dû suivre une formation en petits groupes ;
- la deuxième étape consistait, pour les ingénieurs hydrauliques, à sensibiliser la communauté à l'importance de trouver ensemble des solutions à la crise de l'eau, y compris en prenant ses responsabilités en matière de préservation de l'eau ;

- lors de la troisième étape, les ingénieurs et la population devaient initier des projets liés à l'eau basés sur des principes (i) d'usage optimal tout en garantissant (ii) la conservation des ressources naturelles, (iii) la viabilité des programmes et (iv) une autogestion locale. Ces projets portaient entre autres sur l'autorégulation de la consommation, la responsabilisation des communautés en matière de gestion des programmes, la recherche de consensus en matière de choix de technologie et de coût des programmes, le recouvrement des coûts liés à l'eau, et la soumission de toute décision concernant le prix de l'eau et autres problèmes au consensus et à la participation démocratique.

L'effort de changement visait en priorité :

- un changement d'attitude au niveau des individus, au niveau du TWAD en tant qu'institution, chez les parties prenantes essentielles ;
- une transformation des perspectives.

Le changement de perspective le plus important fut la reconnaissance que l'enjeu fondamental pour toutes les organisations fournissant des services de base, et en particulier celles du secteur de l'eau, doit être de « servir les non-servis », d'une manière équitable et sur la base de normes de justice sociale. Cette perspective conduit en outre à reconnaître le droit fondamental des citoyens à l'eau et son caractère de ressource collective.

Parmi les modifications de perspectives les plus importantes à mettre en œuvre au niveau du fonctionnement interne du service de l'eau, on peut citer les suivants :

- passer d'une perspective d'accès à une perspective de service effectif : mesurer l'impact au niveau de l'approvisionnement non de chaque village, mais de chaque foyer ;
- passer d'un rôle de fournisseur à une position de partenaire, en considérant la communauté comme partie prenante et « partenaire » à niveau égal de la gestion de l'eau ;
- passer à une démarche de renforcement de la durabilité.

Il faut signaler que ces changements de perspective étaient requis à la fois des ingénieurs, des citoyens et des autres acteurs concernés. Après des années passées à bénéficier de programmes gratuits, la population ne s'était pas seulement accoutumée à l'idée de « programmes gratuits » ; elle avait également été privée de ses traditions de responsabilité en matière de conservation des sources d'eau, de contrôle de la consommation et de protection de l'eau. Pour qu'un véritable processus de démocratisation prenne racine et perdure, il fallait qu'un changement de perspective ait lieu chez les citoyens autant que chez les professionnels de l'eau.

Une transformation institutionnelle

Cette transformation portait en particulier sur les valeurs et l'éthique, les pratiques et les modes de réponse aux situations, les rôles et responsabilités des différentes institutions, officielles aussi bien que sociales. Intrinsèque à cette démarche était le respect de la dignité, de l'identité et de l'interdépendance de tous les groupes et personnes, de même que la participation de groupes traditionnellement exclus tels que les dalits, les groupes d'artisans, les minorités, les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées et autres.

Au final, une liste de huit objectifs critiques fut établie :

1. Fournir de l'eau potable en quantité suffisante à tous les citoyens sans compromettre davantage le système d'approvisionnement en eau.
2. Encourager et permettre des partenariats actifs entre tous les acteurs concernés dans le but de construire des systèmes d'approvisionnement durables.
3. Engager une transformation institutionnelle des systèmes de gestion, afin que l'approvisionnement en eau se conforme aux nouvelles normes de conservation et à un usage adéquat de la technologie, du savoir et des compétences.

4. Raviver les systèmes traditionnels de gestion de l'eau tout en permettant aux acteurs concernés et à la population locale de jouer un rôle plus actif et plus important dans la gestion de l'eau.

5. Promouvoir une « action collective convergente » entre d'un côté les fournisseurs publics d'État et de l'autre une population informée, impliquée et active.

6. Créer un sens de propriété commune pour favoriser la durabilité des systèmes d'approvisionnement.

7. Donner la priorité au renforcement des capacités des différents acteurs concernés, y compris les fonctionnaires locaux, les femmes et les populations locales, les institutions locales, les représentants d'ONG et les élus.

8. Se servir stratégiquement des agences gouvernementales comme base pour les transformer en organisations plus attentives aux citoyens, plus réactives face aux demandes de la communauté, et plus responsables vis-à-vis du public.

Des ingénieurs à la population : le transfert du processus de changement

À la fin de l'année 2004, environ 160 ingénieurs hydrauliques avaient suivi une formation, et nombre d'entre eux avaient entamé la deuxième phase du projet de changement, c'est-à-dire qu'ils travaillaient avec des leaders locaux, des présidents de *panchayats*, des membres de groupes d'entraide de femmes, des dalits, des groupes de jeunes, etc. Afin de donner davantage de cohérence à cette démarche, 43 *panchayats* de village furent sélectionnés, représentant près de 472 habitations dans 29 des 30 districts de l'État, pour y mettre en place des projets pilotes.

Dans tous les villages pilotes, les ingénieurs organisèrent des réunions, des ateliers et des programmes de formation. Ils innovèrent en matière de méthodes de formation, recourant au théâtre de rue, à des projections de films ou à d'autres formes de création pour faire participer davantage de jeunes, de femmes, d'enfants, de personnes âgées et de personnes marginalisées. Ils firent une

évaluation critique des programmes d'approvisionnement en eau dans chaque village, examinant des questions telles que la disponibilité de la ressource, les besoins de consommation prévisibles pour les différents usages, les pratiques en vigueur vis-à-vis de l'eau, y compris les pratiques traditionnelles de gestion, le degré de détermination des villageois à maintenir un approvisionnement en eau équitable, ou encore leurs dispositions vis-à-vis des méthodes et pratiques recommandées d'assainissement.

Dans les faits, les populations des villages ont appris à porter un regard critique sur la justification, la nécessité et la pertinence des nouveaux programmes d'eau proposés pour ce qui est des besoins en investissements, de l'étude des possibilités d'extension, de renouvellement ou de réparation des installations d'eau existantes, et de revivification de projets abandonnés ou non menés à terme. Il y a eu une volonté délibérée d'encourager la population à s'autoréguler dans sa consommation d'eau, à s'assurer de la bonne maintenance des programmes d'approvisionnement, à réduire leur consommation énergétique et à s'efforcer de conserver les ressources naturelles.

Les efforts consentis pour améliorer les relations avec la population ont commencé à porter leurs fruits à partir du moment où les ingénieurs se sont adressés aux gens comme à des personnes, et non plus comme à des sujets ! Cela a encouragé de nouvelles initiatives dans différentes régions. Même si par la suite il a fallu fournir des efforts bien plus poussés, en particulier pour demander aux acteurs concernés d'assumer davantage de responsabilités et d'implication, les communautés ont été sensibles au fait que les ingénieurs soient venus les voir et les aient consultées pour chercher des solutions nouvelles.

Une avancée décisive : la Déclaration de Maraimalai Nagar

Au cours d'un des ateliers organisés à l'attention des ingénieurs, une importante avancée conceptuelle s'est fait jour, qui a grandement facilité le défi d'une transformation des systèmes de l'eau.

Elle est aujourd'hui connue sous le nom de « Déclaration de Maraimalai Nagar ».

La Déclaration de Maraimalai Nagar (août 2004)

- Nous devons avant toute autre chose évaluer les systèmes existants et nous assurer qu'ils sont exploités de façon optimale.
- Leur réhabilitation, lorsqu'elle est estimée nécessaire, doit être entreprise, en parallèle avec une revalorisation des sources traditionnelles.
- Il est nécessaire d'avoir épuisé ces deux étapes avant d'entreprendre tout nouveau projet dans la zone.
- Nous avons pour objectif une augmentation du taux de couverture de 10 % à budget constant.

La portée de cette déclaration tient au fait que les revenus du TWAD, comme ceux de bon nombre d'autres entreprises publiques opérationnellement autonomes bien que contrôlées par les États, proviennent non pas directement du budget public, mais d'un certain pourcentage des dépenses affectées à des projets. En 2004, le TWAD percevait 13 %¹ de tous les programmes budgétisés, somme qui devait couvrir les salaires, les frais d'exploitation et tous ses autres coûts. Ainsi, plus le TWAD entreprenait de projets, plus ses revenus étaient importants. En adoptant les principes de la déclaration, les ingénieurs hydrauliques acceptaient de limiter leurs perspectives de revenus. Cela exigea l'exercice d'un certain pouvoir de persuasion au sein du service au niveau de tout l'État. Après d'interminables discussions, la déclaration finit par être adoptée à l'unanimité.

Au cours des années 2005 et 2006, de nombreux programmes du TWAD furent réévalués et leur échelle réduite. Les ingénieurs réussirent à convaincre leurs collègues techniciens et les leaders

1. Avant 2002, le gouvernement autorisait le TWAD à prélever 18 % du budget des projets.

communautaires qu'il était plus intéressant, à long terme, d'adopter des méthodes de conservation de l'eau que de creuser de nouveaux puits et de mettre en place de nouveaux réservoirs. Même s'il a fallu beaucoup de temps pour convaincre les leaders communautaires d'accepter l'autorégulation de l'eau plutôt que d'investir dans de nouvelles installations, la persistance des ingénieurs mobilisés pour le changement a fini par payer. Dans de nombreux villages à travers le Tamil Nadu, les gens ont peu à peu adopté cette nouvelle façon d'envisager la gestion de l'eau.

Donner vie à une vision nouvelle : la gestion totale de l'eau par la communauté

Un « Groupe de conduite du changement », composé d'ingénieurs volontaires, fut mis en place pour piloter le processus de changement. Ce groupe présenta sa vision dans un texte intitulé « Notre rêve – garantir l'eau potable pour tous, pour toujours », qui attribuait comme tâches fondamentales aux ingénieurs hydrauliques la préservation de la nature, le maintien des sources d'eau en bonne santé, et un approvisionnement en eau équitable. Cette vision fut discutée dans tout l'État et adoptée par consensus. Elle devait être mise en œuvre par le biais d'un plan d'action global, appelé Gestion totale de l'eau par la communauté.

Les ingénieurs s'engagèrent personnellement à travailler en lien avec la population en vue de :

- améliorer les systèmes et leur gestion pour une meilleure qualité de service ;
- protéger et renforcer le potentiel des sources ;
- raviver toutes les sources d'eau traditionnelles en vue d'autres usages et de leur recharge ;
- assurer un approvisionnement équitable en eau, surtout aux groupes socialement les plus démunis, comme les dalits et les groupes tribaux ;
- maintenir un environnement propre au niveau et autour des points d'eau ;

- pratiquer des désinfections régulières et des analyses périodiques de la qualité de l'eau ;
- améliorer les pratiques d'exploitation et de maintenance afin de réduire le coût pour l'utilisateur ;
- faire un emploi judicieux d'une eau rare ;
- mettre en place des mesures de conservation ;
- mettre en place des pratiques de réutilisation et de recyclage des eaux usées ;
- obtenir le consensus nécessaire au sein du *Gram Sabha* (assemblée du village) en ce qui concerne les mesures de réglementation ;
- « servir les non-desservis ».

L'introduction du *koodam*, une manière de briser les hiérarchies et les mentalités

Les différences hiérarchiques et les distinctions de statuts ont constitué un obstacle à la libre discussion entre ingénieurs du TWAD. Il fallait briser ce carcan pour permettre des discussions autocritiques, honnêtes, franches et ouvertes.

Un des outils conceptuels utilisés pour ce faire a été l'adaptation d'une pratique culturelle tamoule appelée le *koodam*, ou « lieu de rassemblement » (qui présente des parallèles avec des pratiques comme le *choupal* dans le Nord de l'Inde).

Le *koodam* désigne un espace géographique, dans un village traditionnel, considéré comme sacré, en général situé dans les temples, sous un arbre, ou lié à une fête religieuse. À l'intérieur du *koodam*, tous les participants se retrouvent en tant que membres adultes de la société, égaux entre eux ; ils débattent des problèmes d'intérêt commun ; les décisions sont prises par consensus. Au sein du *koodam*, les normes de relations interpersonnelles sont basées sur l'acceptation que tous y participent à titre égal, indépendamment de leurs différences de statut, de richesse et d'éducation en dehors du *koodam*. Chacun doit exprimer son opinion sur la question discutée. Le *koodam* est un espace vénéré,

sacré parce que tous les participants l'honorent et le respectent. Ce n'est pas un espace religieux. Il ne nécessite aucun contrôle ou supervision, car sa cohésion sur le consensus.

Le concept du *koodam* a contribué de manière spectaculaire à établir chez les ingénieurs un nouveau sens relationnel, d'appartenance et de direction. Fin 2006, plus de 470 d'entre eux avaient suivi une formation intensive. Les employés concernés étaient de niveaux hiérarchiques variés, allant des ingénieurs en chef à leurs assistants.

Le concept du *koodam* et le besoin de créer un espace égalitaire ont trouvé un écho auprès de la population. Des *koodams* de village, composés du président du *panchayat*, de fonctionnaires de l'administration locale et de membres de la population, des *koodams* de district et des *koodams* composés de représentants élus et de simples citoyens ont été mis en place. Ce qui a le plus stimulé leurs participants est l'idée qu'ils étaient tous égaux et bénéficiaient d'une même opportunité d'exprimer leur opinion et leur manière de voir, indépendamment de leurs différences de classe sociale, de caste, de genre et de communauté.

Sans que cela ait réellement été anticipé au moment de sa première utilisation, le concept du *koodam* a ainsi joué un rôle de catalyseur du changement à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, et il a touché une corde sensible auprès de nombreuses couches de la société².

2. Nous avons travaillé avec le concept du *koodam* dans de nombreux contextes, y compris dans le cadre de programmes de réforme de certains ministères, d'organisations communautaires et d'ONG. Le concept du *koodam* a entraîné des réactions fortes de la part des participants Naga lors de notre travail sur le programme de « Bonne gouvernance dans le Nagaland », un État du Nord-Est de l'Inde, ainsi qu'au cours d'interactions avec des participants d'Europe ou d'Amérique latine !

Les résultats atteints dans 472 implantations dépendant de 143 panchayats de village

Les chiffres suivants se réfèrent à l'expérimentation menée dans environ 140 *panchayats* de villages fin 2006. L'impact peut en être mesuré à travers sept changements d'approches effectifs :

- Changement 1 : le choix entre plusieurs options technologiques ;
- Changement 2 : l'identification des solutions les plus performantes au regard des coûts ;
- Changement 3 : une plus grande implication de la population ;
- Changement 4 : un objectif d'économies ;
- Changement 5 : un objectif de conservation ;
- Changement 6 : une réduction de dépenses d'exploitation et de maintenance ;
- Changement 7 : un objectif de durabilité.

Sur les 330 programmes, concernant 140 *panchayats* de villages, pour lesquels nous disposons d'une information complète, seuls 128 (39 %) ont opté pour le forage de nouveaux puits, et seulement 8 (2 %), parmi tous les *panchayats* de village, ont opté pour des Projets combinés d'approvisionnement en eau (*Combined Water Supply Schemes*, impliquant des transferts d'eau sur une certaine distance). Les 194 programmes restants, représentant 59 % de tous les programmes de villages pilotes, ont opté pour des alternatives à faible coût reposant sur des technologies locales, des programmes basés sur les économies d'eau priorisant la réhabilitation des équipements existants, l'extension de canalisations, l'installation de mini-pompes électriques ou de pompes manuelles. Cela reflète une façon différente de prendre les décisions, basée sur la propriété collective, la possibilité pour la communauté de choisir, et sa volonté de prendre en charge elle-même les coûts d'exploitation.

Une des conséquences les plus notables de ce processus, qui illustre bien son potentiel inhérent, est la réduction du coût d'investissement par foyer de 40 % dans les villages concernés. On a

pu constater que le coût moyen par foyer dans les installations non-pilotes était d'environ 4 580 roupies, tandis que le coût moyen dans le groupe pilote est de 1 827 roupies. En termes réels, cela signifie la possibilité d'alimenter 400 000 foyers supplémentaires par an en conservant le même budget (chiffres 2006).

Il est apparu avec de plus en plus de clarté que le choix d'une technologie adaptée, une maintenance visant à prévenir des remplacements potentiellement coûteux, la régulation des heures de pompage et d'approvisionnement, la gestion quantitative et qualitative de la ressource... tout cela avait un impact sur la nature et le fonctionnement des systèmes d'approvisionnement dans chacun des villages. La régulation des heures de pompage supposait (i) que la pompe de forage n'était pas trop puissante, et (ii) le maintien d'un plafonnement des heures de pompage basé sur une volonté d'équilibre entre la quantité d'eau disponible dans la source et la quantité nécessaire pour l'approvisionnement. Cela a permis de réduire grandement les heures de pompage, et donc les dépenses d'électricité. De façon tout aussi importante du point de vue de la durabilité de la ressource, la régulation des heures de pompage a permis la bonne recharge de la source. L'initiative de Gestion totale par la communauté a conduit à de nombreux projets innovants. Trois plantations d'arbres ont ainsi été mises en œuvre, avec plus de 20 000 jeunes pousses plantées, et de nombreux réservoirs ont également été construits pour récupérer l'eau de pluie.

Il est important de noter que les dépenses d'exploitation et de maintenance, dans ces villages, ont diminué d'environ 25 %, tandis que les revenus générés ont connu une augmentation de 70 %, ce qui a entraîné une amélioration de la viabilité financière des projets.

Les chiffres suivants illustrent les conséquences financières de cette nouvelle approche :

Contribution : 1,42 crore de roupies (environ 300 000 dollars³) fournis par 50 896 foyers de 143 *panchayats* de villages dans 29 districts, ce qui reflète leur sentiment de propriété.

Coût d'investissement : diminution globale de 40 à 50 %. Le coût moyen des installations est passé de 4 580 roupies par foyer pour les installations classiques, à 1 827 roupies.

Options à moindre coût : 50 % des installations ont été réhabilitées, les extensions de canalisations étant préférées à des options plus coûteuses.

Économies : entre 8 et 33 % d'économies ont été réalisées par rapport au budget normal. Les dépenses d'exploitation et de maintenance ont été réduites à 18,6 roupies par foyer. En somme, des économies atteignant pas moins de 50 crores de roupies (environ 10 millions de dollars) ont été réalisées sur les projets budgétisés.

Équité : 65 % des programmes concernaient des groupes dont la majorité des membres se situait en dessous du seuil de pauvreté, parmi lesquels les « castes répertoriées » (dalits et tribaux).

Durabilité : 90 % des foyers entreprennent des récoltes irriguées à l'eau de pluie, 150 plans d'eau traditionnels ont été régénérés.

Les implications du paradigme de la démocratisation : le partenariat public-public, une alternative au partenariat public-privé

Les conséquences positives de cette expérience de démocratisation initiée par le TWAD démontrent la puissance potentielle des projets de réforme de la gouvernance au sein des services publics. De nombreux défis restent encore à relever, qui menacent de compromettre sérieusement le succès de cette politique de changement dans la gestion de l'eau. Les deux questions les plus importantes auxquelles le TWAD se trouve maintenant confronté sont la pérennisation du processus de changement et l'inclusion de nouveaux enjeux dans ce processus.

3. Dans cet ouvrage, les dollars sont toujours des dollars américains.

L'un des résultats les plus importants obtenus au cours de cette expérience est la mise à mal de nombreux stéréotypes et mythes concernant les institutions gouvernementales, les fonctionnaires, les politiciens et les pauvres. Le mythe tenace selon lequel les gens, et surtout les pauvres, ne souhaitent que des « programmes gratuits » et ne sont pas prêts à entretenir leurs biens et leurs ressources, s'en est trouvé anéanti. Dans de nombreux villages, il a été démontré de façon probante que la population était prête à prendre en charge ses programmes d'approvisionnement en eau et à faire en sorte que la distribution soit juste et équitable. La nouvelle éthique de travail que les ingénieurs hydrauliques sont en train d'adopter progressivement illustre l'aptitude des fonctionnaires à répondre à de nouveaux contextes en accordant une place primordiale à la transparence, à la responsabilité et au devoir de rendre des comptes. Les ingénieurs du TWAD ont également prouvé qu'ils pouvaient être tout aussi créatifs, novateurs, dévoués et disposés à prendre des risques que n'importe quel autre professionnel.

En août 2006, le gouvernement indien et l'Unicef ont convoqué une conférence nationale, réunissant 10 États confrontés à de graves crises de l'eau, afin de partager avec eux l'expérience du TWAD. À la fin de la conférence, un Change Management Forum (« Forum de la conduite du changement ») a été mis en place au niveau national. Les États participants ont été unanimes à considérer que les efforts futurs en vue d'un changement dans le secteur de l'eau impliquent obligatoirement un objectif de transformation institutionnelle. Deux États, le Maharashtra et le Jharkand, ont invité les ingénieurs du TWAD à venir partager avec leurs propres ingénieurs les efforts de changement accomplis dans le Tamil Nadu. Les ingénieurs du TWAD ont organisé des ateliers pour les ingénieurs du Maharashtra Jal Pratikaran (MJP) et pour le Département de l'eau du Jharkand afin de les aider à identifier les domaines à transformer en priorité.

Ce type de démarche, dans le cadre de laquelle une entreprise ou un service public vient en aide à un autre service ou

entreprise publique pour l'aider à améliorer son fonctionnement, est qualifié par l'ONU de « partenariat entre opérateurs de l'eau » (POE) ou « partenariat public-public » (PPP).

Les PPP, qui font donc référence à des partenariats entre un service public performant qui se charge d'aider un autre service public à évoluer et à changer, sont devenus un outil conceptuel puissant pour remettre en cause le modèle de privatisation mis en avant par les institutions financières internationales à travers la notion de « partenariat public-privé ». De nombreuses autres demandes d'assistance dans leur propre processus de transformation se sont fait jour chez d'autres services publics de l'eau en Inde, voire à l'étranger.

Il faut noter que le processus de changement mis en œuvre par le TWAD n'est pas valide uniquement pour le secteur de l'eau, mais peut être appliqué avec succès à d'autres secteurs comme la santé, le social et l'éducation.

Dans l'ensemble, à l'heure actuelle, l'expérience du TWAD fait figure d'exemple et d'illustration du potentiel existant pour démocratiser véritablement les services publics de telle sorte que les gens et la population finissent par prendre en charge eux-mêmes leurs services publics et leurs ressources communes. Il reste un long chemin à parcourir avant que le conseil d'administration du TWAD n'atteigne une démocratisation complète, mais ce voyage a déjà été bien entamé, sans retour en arrière possible.

Cet article a été publié pour la première fois en avril 2007, dans l'édition tamoule, hindie et malayalam de Reclaiming Public Water.

3. **Partenariat public-public: une stratégie alternative de gestion de l'eau en Malaisie**

Charles Santiago

Ce chapitre examine les alternatives au modèle actuel de gestion de l'eau en Malaisie. L'exemple de la Perbadanan Bekalan Air Pulau Pinang (PBA), dans l'État de Penang, pourrait être imité par d'autres fournisseurs d'eau publics. Elle pourrait en particulier servir de base à l'établissement et à l'organisation d'un partenariat public-public au niveau national. L'expérience de la PBA en matière de gestion de l'eau fait figure d'alternative concrète à la privatisation, et son existence constitue à elle seule un argument fort contre les velléités du gouvernement malaisien de céder la gestion de l'eau à des intérêts privés⁴.

4. Les autorités nationales de l'eau ont reçu en héritage des Anglais, il y a environ cinquante ans, un système efficace de gestion de l'approvisionnement en eau. C'est en janvier 1973 que fut instaurée la Pihak Berkuasa Air Pulau Pinang (PBA), une autorité officielle de droit public. Le rôle de cette administration était d'approvisionner Penang (l'île ainsi que la partie continentale) en eau potabilisée. En 1999, la PBA fut intégrée au sein de la Perbadanan Bekalan Air Pulau Pinang Sdn Bhd (PBAPP), une société à responsabilité limitée appartenant entièrement au gouvernement de Penang par le biais de sa société d'investissement, State Secretary Penang. En 2000, la PBAHB fut incorporée en tant que société-mère pour prendre en charge toutes les activités commerciales du groupe PBA. Voir "History of Water Supply in Penang", www.pba.com.my/history.aspx

Pourquoi l'expérience de la PBA en matière de gestion de l'eau dans l'État de Penang devrait-elle servir de base pour organiser un partenariat public-public ou une autre forme d'arrangement à l'échelle nationale ? Pour le moment, Penang jouit d'un des prix de l'eau les plus bas du pays⁵, et même du monde⁶. Une étude comparative de 1999 sur les coûts de l'eau dans 65 villes de 38 pays d'Asie, d'Europe, d'Afrique et d'Amérique du Nord indiquait en effet que Penang avait les tarifs d'eau les plus bas.

La PBA a également enregistré les profits les plus élevés de tous les fournisseurs d'eau du pays. Ces dernières années, la société a généré des profits records qui atteignent 40 à 50 millions de MYR (soit 12 à 15 millions de dollars). De plus, l'eau est disponible 24 heures sur 24 pour environ 99 % de la population de l'État. Situé à 18 % (un objectif atteint en 2005, un an plus tôt que prévu), le taux de perte d'eau est le plus bas du pays. La PBA espère avoir réduit ce taux à 15 % en 2010.

Le ratio employé-connexion est d'environ 1 pour 373. Le taux de facturation et de recouvrement des coûts s'élève à 99 %, un autre record national. La marge d'exploitation de 50 % doit beaucoup au faible taux de perte et au très bon taux de recouvrement des coûts. En outre, Penang est le seul état du pays à offrir un prêt sans intérêt de 1 000 MYR (300 dollars) aux communautés pauvres pour qu'elles puissent être raccordées au réseau. La PBA est le seul fournisseur en eau du pays qui peut se targuer de disposer

5. De 1993 à aujourd'hui, le tarif domestique de l'eau à Penang est resté de 22 sen (0,07 dollar) pour 1 000 litres pour les 20 000 premiers litres et de 42 sen (0,13 dollar) pour 1 000 litres pour une consommation de 20 000 à 40 000 litres. Les taux tarifaires adoptés en 2001 conservaient la même structure de tarif qu'en 1993. Même suite à la hausse de 2001, près de 75 % des consommateurs de Penang n'ont pas eu à payer plus pour leur eau, contrairement à la hausse de 1993.

6. La comparaison du coût annuel de l'eau pour une famille qui vit dans une maison et consomme 200 mètres cubes par an indiquait en 1999 que le prix de l'eau à Penang est de seulement 10,13 euros pour un foyer consommant 200 mètres cubes par an, selon International Water Association's International Statistics for Water Services.

de liquidités à hauteur de 223 millions de MYR (67 millions de dollars).

Actuellement, Penang affiche donc un succès remarquable avec un taux d'accès à l'eau potable de 99 %, au plus bas prix du pays, avec un taux de recouvrement de 98 %. Il est important de noter que ce niveau de recouvrement des coûts a pu être atteint sans hausse de tarif significative et en présence d'un système de subventions et de « subventions croisées » au bénéfice des plus modestes⁷. Cela a pu se faire parce que les profits étaient réinvestis et que les nouvelles infrastructures étaient entièrement autofinancées⁸.

Quels sont les facteurs critiques qui ont permis le succès de ce modèle de gestion de l'eau ? Tout d'abord, une équipe gestionnaire vouée à l'excellence administrative et un service public orienté vers les usagers ont contribué à mettre en place les conditions d'une gestion efficace du réseau d'eau de l'État. L'attachement aux valeurs du service public imprime fortement sa marque sur les modes de gestion, les procédures opérationnelles et la qualité du service fourni par l'organisation. Des entretiens réalisés avec des employés, les syndicats et le personnel de direction ont montré qu'une éthique de l'excellence dans le service public a été inculquée à tous les niveaux de l'entreprise. En fait, le fait de travailler pour et de servir le *rakyat* (le peuple) a été parfaitement intériorisé par le personnel, et représente un atout essentiel pour l'organisation. Il semble qu'il y ait un véritable engagement du personnel en faveur d'une culture du travail qui promeut l'excellence du service rendu.

Deuxièmement, les entretiens indiquent que, depuis 1973, la Penang Water Authority fonctionne de manière autonome et sans aucune ingérence politique de l'État, bien que le service de

7. Le coût de production de l'eau est de 35 sen par mètre cube. Cette eau est vendue à 22 sen uniquement pour les 20 premiers mètres cubes d'eau.

8. En 2002 et 2003, selon ses rapports annuels, la PBA a investi 61,4 millions de MYR et 85 millions de MYR respectivement pour le développement des ressources en eau.

l'eau ait dû se conformer aux politiques fédérales en matière de recrutement du personnel. Les décisions quotidiennes d'exploitation et de gestion de la PBA (y compris les orientations générales du service) n'ont été aucunement entravées par des interférences politiques. Par conséquent, cette entreprise publique de l'eau a pu se concentrer sur sa mission de base et sur le maintien d'un équilibre entre rentabilité et intérêt public. Dans cet environnement institutionnel favorable, l'équipe dirigeante a pu formuler des projets et prendre des décisions sans craindre de contrarier un politicien ou risquer une mutation ou une sanction, ce qu'on ne peut pas dire de la plupart des fournisseurs officiels d'eau en Malaisie. Les politiciens se sont conformés aux conseils professionnels des dirigeants.

Les entretiens avec des membres de la direction aujourd'hui à la retraite montrent eux aussi que les hommes d'État ne se sont pas mêlés de l'activité quotidienne de la société et n'ont pas influencé ses prises de décisions. En fait, à en croire ces entretiens, les cadres de la PBA exercent leurs responsabilités et leurs devoirs de manière professionnelle et sont dirigés par une équipe de direction visionnaire dévouée au service public. En ce sens, la PBA est une organisation purement administrative immune de toute usurpation politique.

Troisièmement, en 1973, la Penang Water Authority a adopté une stratégie qu'elle a caractérisée comme « perspective commerciale complétée par des obligations sociales ». Cela devait se traduire par une augmentation du taux d'accès à l'eau à des prix abordables, tout en assurant un taux élevé de recouvrement. Une telle démarche était garante d'un accès universel à l'eau tout en rendant le service de l'eau rentable et efficient au regard des coûts. La PBA opta pour une technologie appropriée aussi bien pour étendre l'accès à l'eau que pour améliorer le taux de recouvrement. Les dirigeants supérieurs ou à la retraite ont tous déclaré que l'adoption par la PBA de la stratégie de « perspective commerciale complétée par des obligations sociales » prônée par la Penang Water Authority au début des années 1970 a constitué le facteur

décisif qui a permis à la PBA d'atteindre ses objectifs : un approvisionnement en eau à la fois rentable et socialement responsable.

L'adoption d'une perspective commerciale impliquait que l'organisation veille à une certaine rigueur budgétaire, adopte un système de comptabilité commerciale, fasse réaliser des audits internes et externes, mette le client au centre du service, assure un suivi précis des paiements, de la facturation et de l'encaissement. Cela impliquait également de développer un système intégré d'information fiable et précis sur les données clients et le fonctionnement des infrastructures du réseau. Celui-ci devait entre autres permettre de tenir un registre exact ou d'identifier les fuites selon les zones géographiques. Cela exigeait en outre de mettre en place une détection des fuites et un système de réparations. Fondamentalement, une perspective commerciale revenait à diminuer les coûts et à améliorer le taux de recouvrement. Enfin, la corruption et les abus de pouvoir n'étaient ni structurels ni même courants au sein de la PBA, bien que quelques ingénieurs aient été soupçonnés de corruption en 1996.

Quatrièmement, les rivalités entre partis politiques, complétées par la vigilance du public, semblent avoir été un autre facteur qui a obligé cette structure publique à rechercher l'efficacité, la transparence et la responsabilité. La concurrence politique entre les divers partis, tout particulièrement entre les partis de l'alliance au pouvoir, a contribué à garantir l'efficacité du système d'approvisionnement en eau et la transparence et le sérieux du service rendu. Des entretiens avec les dirigeants, des employés et des ONG suggèrent que cette rivalité politique, tout particulièrement entre le Gerakan et l'Association chinoise malaise (MCA), s'est traduit par des niveaux sans précédent de surveillance et d'exigence de transparence et de responsabilité pour toutes les entreprises publiques ou liées à l'État, telles que la PBA et la Penang Development Corporation, la structure d'investissement de l'État.

De même, la pression politique exercée par le Parti d'action démocratique (DAP), situé dans l'opposition, et par l'UMNO, un partenaire de la coalition au pouvoir qui lorgne depuis un

certain temps sur la présidence de la PBA, a fortement contribué à l'amélioration des résultats, de l'efficacité, de la transparence et de la responsabilité de l'entreprise. Bref, il semble que la compétition politique ait imposé une plus grande exigence en termes de transparence, de responsabilité et d'efficacité, à un niveau que ne connaissaient pas les services publics de nombreux autres États du pays.

Depuis 2001, la PBA est sur le plan légal une entité privée, dont l'État de Penang garde toutefois la propriété et le contrôle. Le gouvernement de l'État est propriétaire de 75 % des capitaux de la société. Le reste est détenu par les employés de la PBA, les usagers de la PBA à Penang, et le grand public⁹. Alors que la PBA, en termes opérationnels, est financièrement et structurellement indépendante du gouvernement de l'État, la population considère que la PBA relève de l'État ; c'est pourquoi ses performances font l'objet d'un examen minutieux de la part des différents partis politiques, des ONG et des consommateurs.

La PBA offre des tarifs comparativement plus bas que ceux d'autres fournisseurs privatisés du pays, comme la Syarikat Air Johor Holding Sdn Bhd (SAJH), filiale à 100 % de Ranhill Utilities. La SAJH s'est vue céder le droit d'assurer le service de l'eau dans l'État de Johor pour trente années à compter de l'an 2000. La SAJH facture aux consommateurs 30 sen (0,09 dollar) pour une consommation située entre 0 et 15 mètres cubes et 95 sen (0,29 dollar) pour une consommation située entre 16 et 30 mètres cubes. La PBA fait payer aux consommateurs 22 sen (0,07 dollar) par mètre cube entre 0 et 20 mètres cubes, et 42 sen (0,13 dollar) pour une consommation située entre 21 et 40 mètres cubes. Les tarifs de la PBA pour les consommations allant de 0 à 40 mètres cubes n'ont pas changé depuis 1993, en dépit du changement de

9. Le contrôle direct de la société est exercé grâce à une prise de participation au capital à hauteur de 55 % par la State Secretary Inc. 20 % supplémentaires sont aux mains de sociétés appartenant à l'État. Voir Santiago, Charles, "Privatisation vs. Public-Public Partnership in Malaysia. Monitoring the Sustainability of Globalisation", 2004.

statut de 2001 ; tandis que la SAJH a augmenté le prix de l'eau de 40 % le 1^{er} janvier 2001, et qu'une augmentation ultérieure a eu lieu en 2003¹⁰. Il est intéressant de noter que les tarifs de l'eau avaient été révisés en 2003, avant l'expiration du délai obligatoire de trois ans¹¹. En tout, au cours des treize dernières années, les tarifs de l'eau ont augmenté de 82 % dans l'État de Johor¹². La SAJH a en effet profité de sa position de monopole pour augmenter les tarifs de l'eau afin de consolider la valeur de ses actions, et par là ses bénéfices. En revanche, la PBA, fidèle à son approche « publique bien que privée » n'a pas traité l'eau comme n'importe quelle autre ressource génératrice de revenus. Elle a réinvesti ses bénéfices et maintenu des tarifs très abordables afin de garantir un accès universel et équitable.

La PBA risque d'être confrontée à l'avenir à plusieurs problèmes. La compagnie doit accorder plus d'importance à la conservation des ressources hydriques du fait de la demande croissante d'eau dans l'État, alors que d'ores et déjà 80 % de l'eau avant traitement provient de l'extérieur de ses frontières. Il lui faut protéger ses bassins de captage, qui intéressent fortement les investisseurs privés, pour des projets d'agrobusiness ou autres.

Un autre problème sérieux est le risque que l'entreprise, bien que 75 % de son capital soit public et qu'elle soit actuellement

10. La Fédération malaisienne des fabricants d'articles manufacturés (FMM) déclara à propos de la deuxième augmentation du prix de l'eau dans l'État de Johor : « La SAJH Sdn Bhd ne devrait pas traiter son entreprise de fourniture d'eau comme une vache à lait. En tant que monopole, la SAJH Sdn Bhd doit considérer son entreprise de fourniture d'eau comme une responsabilité sociale dont elle doit s'acquitter avec équité et en tenant compte de l'impact qu'elle a sur tous les consommateurs, y compris les consommateurs industriels et commerciaux. La SAJH Sdn Bhd ne doit pas profiter de sa position de monopole pour accumuler des profits indécents aux dépens de sa clientèle. »

11. Selon l'accord de concession, dix augmentations échelonnées des tarifs de l'eau sont autorisées sur une période de trente ans.

12. Déclaration de la FMM à propos de l'augmentation des tarifs de l'eau dans l'État de Johor. La déclaration cite le State Executive Councillor, Y. B. Adam Abdul Hamid, le 20 mai 2003, dans *The New Straits Times* : « La SAJH peut appliquer tous les trois ans des hausses de tarifs ne dépassant pas 30 %. »

sous le contrôle du gouvernement de l'État, soit finalement rattrapée par son statut d'entité privatisée. Plusieurs parties prenantes ont suggéré que l'engagement du fournisseur d'eau à maintenir une approche « publique bien que privée » risque de ne pas être honoré si le gouvernement change de bord politique¹³. Un fournisseur de services privatisé est exposé à un rachat par des sociétés étrangères de par l'Accord général sur le commerce et les services (GATS), un accord commercial international destiné à contrôler et réglementer le commerce des services, dont l'eau.

Pour conclure, l'expérience de la PBA réfute la notion largement répandue que les services d'eau gérés par les États sont nécessairement inefficaces et déficitaires. En fait, la PBA est un fournisseur d'eau performant qui génère des bénéfices sans imposer de recouvrement intégral des coûts à chaque usager individuellement, un succès qui met sens dessus dessous la logique de privatisation. Pour la Malaisie et le monde en développement, le défi serait de tirer les leçons de l'expérience de la PBA à travers des partenariats public-public, capables de maintenir le secteur privé à l'écart de la gestion du service de l'eau.

Cet article a été publié pour la première fois en 2005, dans l'édition originale de Reclaiming Public Water.

13. Pour le moment, c'est le parti Gerakan qui est à la tête du gouvernement de l'État. Ses rivaux politiques au sein du gouvernement de coalition de l'État sont l'Association chinoise malaise et l'UMNO. Ces trois partis font partie du gouvernement dit du « front national » au niveau national. Ils sont en compétition constante pour la direction du gouvernement de l'État, bien que le Gerakan ait réussi à s'y maintenir depuis plusieurs décennies.

4.

La gestion de l'eau à Cordoue en Espagne : un modèle public participatif et efficace

Enrique Ortega de Miguel et Andrés Sanz Mulas

La gestion de l'eau en Espagne

L'État espagnol a un fonctionnement extrêmement décentralisé, son administration territoriale étant structurée en communautés autonomes. Les trois niveaux de gouvernement existants : l'État central, les communautés autonomes et les municipalités interviennent chacun dans la gestion de l'eau. La gestion du cycle urbain de l'eau relève en général d'entreprises locales, à l'exception de quelques cas où la responsabilité échoit à des organismes publics au niveau de la communauté autonome ; c'est le cas par exemple du Canal de Isabel II, dans la commune de Madrid.

L'Espagne compte plus de 8 000 communes de taille très variable. L'approvisionnement en eau potable et les services d'égouts et d'assainissement relèvent des compétences municipales. Dans de nombreux cas, la prestation de ces services s'effectue par l'intermédiaire de regroupements intercommunaux ou de consortiums, qui permettent des économies d'échelle.

Il existe en Espagne une importante tradition historique de gestion publique de l'eau à travers des organismes de bassins (les « Confédérations hydrographiques ») et des entreprises publiques

dont certaines, comme le Canal de Isabel II, sont en activité depuis plus de cent cinquante ans. La loi sur l'eau de 1985 validait trois principes essentiels : l'unicité de l'eau (prise en compte du cycle de l'eau), son caractère public (à travers le contrôle du domaine public hydraulique par l'État), et la planification hydrologique (Plans hydrologiques de bassin et Plan hydrologique national). Pourtant, certaines eaux restent privées, comme c'est le cas des eaux en bouteille, soumises à la législation minière et qui, malgré un volume insignifiant (300 hectomètres cubes annuels en 1994), génèrent un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 500 millions d'euros. Autre exception à signaler : les îles Canaries, où une législation spécifique à l'île permet le maintien de la propriété privée de l'eau souterraine et l'instauration d'un marché pour échanger cette eau.

En Espagne, l'enjeu de la privatisation de l'eau peut être abordé à plusieurs niveaux. D'une part, certains changements structurels impulsés par l'administration publique ont encouragé cette tendance ; ainsi de l'introduction de marchés de l'eau par le biais de la réforme de la loi sur l'eau de 1999, de la mise des constructions hydrauliques hors du régime du droit public, ou encore de l'externalisation de tâches qui étaient habituellement assurées par les administrations de l'eau. D'autre part, le secteur privé a été favorisé dans la construction et la gestion des infrastructures hydrauliques destinées aux terres irrigables. En outre, on a aussi commencé à privatiser la gestion de l'approvisionnement en eau et l'assainissement de certaines villes. Et, pour finir, la logique de privatisation a fini par s'étendre à la gestion des grandes infrastructures hydrauliques (barrages de régulation et de stockage, canalisations et pompes, etc.).

Les systèmes d'eau et d'assainissement des villes ont généralement constitué, par le passé, la cible principale des tentatives de privatisation. Si l'on se réfère aux données de la dernière « Enquête nationale sur l'eau et l'assainissement » réalisée par l'AEAS (2002), les revenus générés par ce secteur représentaient environ 3 milliards d'euros facturés aux usagers. Entre 1998 et 2002, la part de

la population desservie par des entreprises privées a augmenté de 8 % dans ce secteur, passant de 32 à 40 % (la part des entreprises publiques passait pendant ce temps de 49 à 42 %).

On peut synthétiser ainsi les principales caractéristiques du secteur privé de l'eau en Espagne :

- Deux grands groupes multiservices, Aguas de Barcelona (Agbar) et Fomento de Construcciones Contratas (FCC), caractérisés par une politique expansionniste et une forte projection à l'international – notamment en Amérique latine – contrôlent à eux seuls 80 % du marché de la gestion privée de l'eau en Espagne.

- Ces entreprises ont un pouvoir et une capacité de pression importants, qui influent sur les règles de la libre concurrence et affectent la neutralité et la rigueur des adjudications.

- Il s'avère difficile d'assurer un contrôle public effectif du fonctionnement, de la qualité de service et du respect des termes du contrat.

- On constate une augmentation importante des tarifs, du fait qu'ils doivent désormais couvrir non seulement les bénéfices de l'entreprise privée, mais aussi l'amortissement des redevances de plusieurs millions versées aux municipalités dans le cadre de l'attribution des marchés publics.

- Les ressources humaines sont insuffisantes, de même que la régulation des relations de travail dans le secteur de l'eau (conventions collectives, représentation syndicale, etc.).

- Il est impossible de mettre en place des procédures de participation et de contrôle citoyen dans la gestion de l'eau, et difficile pour les citoyens d'arriver même à faire prendre en compte leurs réclamations individuelles.

Agbar est devenue une multinationale multiservices avec l'aide de Suez-Lyonnaise des Eaux (qui détenait une participation de 30 % dans cette société¹⁴), diversifiant ses activités pour offrir une gamme étendue de services (eau, environnement, assurance santé,

14. Suite à une opération d'acquisition progressive menée de concert avec Criteria Caixacorp, Suez détient, depuis juin 2010, 75 % des actions d'Agbar. (NdT)

nettoyage, services automobiles, construction, etc.). Son portefeuille d'investissements dans le secteur de l'eau est 50 % plus important à l'international qu'en Espagne.

FCC détient 28 % de Veolia Water (anciennement Vivendi), et, ayant diversifié ses activités, est maintenant présente dans les domaines de l'eau, de l'environnement, du nettoyage, de l'immobilier et de la construction. Toutes ses sociétés de gestion de l'eau et de l'assainissement ont été regroupées sous le nom Aqualia.

Ces deux groupes ont des participations croisées, ce qui les place en situation de monopole sur le marché. Agbar et FCC détiennent ainsi 50 % chacune des entreprises Searsa et Aguas Filtradas.

Il faut souligner qu'aucun des cas de privatisation en Espagne analysés par l'Observatoire des services publics de la ERL-UCM (Escuela de Relaciones Laborales – université Complutense de Madrid) n'est apparu lié à des critères d'efficacité, mais bien au contraire à une volonté politique de faire entrer les entreprises privées dans le domaine de la gestion de l'eau et/ou de s'assurer un financement extrabudgétaire par le biais des redevances que paient les entreprises lorsqu'elles obtiennent ces concessions. Il existe des services publics bien gérés, comme le Canal de Isabel II (Madrid), Saragosse, Consorcio del Gran Bilbao, EMASESA (Séville), EMACSA (Cordoue), EMAYA (Palma de Majorque), Aguas de Gijón, Aguas de Santa Cruz de Tenerife, etc. Ces sociétés comptent parmi les plus efficaces et les plus efficaces du secteur, et jouissent d'une bonne image chez les citoyens; certaines d'entre elles n'en sont pas moins victimes d'une pression constante à la privatisation. Le mauvais fonctionnement de certaines autres entreprises ou services municipaux est dû, en général, au manque de volonté politique ou à l'incompétence d'un grand nombre de responsables, incapables d'analyser les problèmes qui affectent les services d'eau et d'identifier les solutions publiques opérationnelles et organisationnelles pour remédier à chaque problème en particulier.

Il existe en Espagne de bons exemples de gestion publique du cycle urbain de l'eau, qui restent peu connus, mais pourraient être appliqués ailleurs. C'est le cas de Cordoue, une ville qui a mis en œuvre un modèle participatif de gestion publique municipale incarné par l'entreprise gestionnaire, l'Empresa Municipal de Aguas de Córdoba (EMACSA). Ce caractère participatif et l'existence d'une réelle volonté politique ont été les facteurs déterminants pour obtenir un service des eaux de haute qualité plaçant les citoyens au cœur de sa mission.

Gestion de l'eau à Cordoue : la création d'EMACSA¹⁵

Cordoue, capitale de la province homonyme, fait partie de la Communauté autonome d'Andalousie. Elle comptait en 2001 316 528 habitants, pour un territoire de 1 253 kilomètres carrés et une densité de 245 habitants par kilomètre carré. Le Guadalquivir traverse la ville d'est en ouest et la divise en deux zones quasi symétriques. Le climat qui y règne est hautement contrasté et pourrait être qualifié de continental, avec des températures descendant en dessous de 0 °C en hiver et pouvant s'élever en été jusqu'à 45 °C.

Cordoue a plus de vingt siècles d'histoire. Durant l'Empire romain, la ville était la capitale de la province de Bétique et, au X^e siècle, celle du califat de Cordoue lorsque celui-ci connut son apogée, atteignant le million d'habitants. Son centre historique et culturel a été déclaré Patrimoine mondial de l'humanité, ce qui signifie que les travaux d'entretien ou de réparation, ainsi que le développement de nouveaux réseaux d'eau et d'assainissement, doivent être réalisés avec des contraintes spécifiques, sans altérer l'environnement urbain, et de façon extrêmement rapide.

Même si les Romains et les musulmans réalisèrent d'importants aménagements hydrauliques pour transporter l'eau depuis les

15. Voir sur www.watertime.net une description plus détaillée de ce cas.

montagnes alentour, il suffit pour le propos de ce chapitre de rappeler trois principaux événements ayant marqué l'histoire de l'eau à Cordoue. Le premier a eu lieu en 1891, année de création de la compagnie Aguas Potables de Córdoba, et date à laquelle fut également conçu le premier projet de réseau d'eau urbain de Cordoue. En 1930 commencèrent les travaux de construction du barrage de Guadalmellato, principale source d'approvisionnement de Cordoue. En 1938, la municipalité fit l'acquisition d'Aguas Potables de Córdoba, et l'approvisionnement devint ainsi un service public municipal, appelé « Service municipal de l'eau potable de Cordoue ». Les déficiences de ce service devinrent néanmoins rapidement évidentes, et nuisaient au développement urbain de la ville. La situation connut une amélioration significative en 1955 avec la construction de la station de traitement des eaux de Villa Azul. Ce fut à ce moment que Cordoue jouit enfin d'un service des eaux de qualité. Une extension du barrage de Guadalmellato fut réalisée peu après, en 1960, et la connexion à la station de Villa Azul fut assurée en 1964.

En 1969 eut lieu le second événement marquant : le service des eaux devint une entreprise publique, EMACSA, faisant de Cordoue une des premières municipalités espagnoles à créer un organisme autonome dédié à la gestion de l'eau. Celui-ci fut constitué juridiquement sous la forme d'une entreprise publique, une décision stratégique judicieuse qui devait donner les moyens à l'entreprise de faire face aux importants défis à relever pour rénover et moderniser le service, mais aussi parce que c'était le cadre adéquat pour permettre ensuite le développement de mécanismes de participation et de transparence.

En 1979, après les premières élections démocratiques, qui virent le triomphe des candidats de gauche, eut lieu un troisième événement marquant, peut-être le plus important. EMACSA mit en place un modèle participatif qui permit aux représentants de la société civile, aux syndicats et aux partis politiques de l'opposition de participer aux prises de décisions de la société. Cette coopération, qui s'est trouvée consolidée au cours des années, a été un

élément essentiel de garantie de l'efficacité de la gestion, tant au niveau financier qu'au niveau social et environnemental.

Le succès de cette démarche est sans doute dû à la conjonction de plusieurs facteurs : la force du mouvement associatif ; le poids important, à Cordoue, de la gauche alternative, qui a placé au cœur de son projet politique la défense des droits civiques et la participation citoyenne ; et la détermination immuable des municipalités qui se sont succédées, toutes de gauche, de 1979 jusqu'à nos jours, à l'exception de la période 1995-1999, au cours de laquelle le Parti populaire était au pouvoir. Même pendant cette période, au cours de laquelle ont circulé des rumeurs concernant une possible privatisation d'EMACSA, la droite n'a pas osé supprimer le modèle participatif de gestion.

Les mécanismes de participation au sein d'EMACSA

Il faut tout d'abord signaler que les mécanismes participatifs en vigueur au sein d'EMACSA sont similaires à ceux de toutes les entreprises publiques appartenant à la municipalité de Cordoue, et répondent à la volonté, partagée et promue par l'ensemble des équipes qui se sont succédées à la municipalité, d'encourager la participation des citoyens à la gestion publique. C'est dans cette optique qu'a été promulgué en 1981 le « Règlement de la participation citoyenne » (l'un des premiers d'Espagne) et qu'un département chargé de la participation citoyenne fut créé au sein de l'administration municipale.

EMACSA a la structure d'une société anonyme (assemblée générale des actionnaires, conseil d'administration, président et directeur général), qui est détenue à 100 % par la municipalité. La participation est directement à l'œuvre au niveau du conseil d'administration, le plus important organe de direction de la société. Sa composition pluraliste implique en effet que le ou les groupes politiques majoritaires du conseil municipal renoncent de fait à

transposer cette majorité au conseil d'administration de l'entreprise d'eau.

Le conseil d'administration se compose actuellement comme suit :

- avec droit de parole et droit de vote : 2 conseillers élus sur proposition de chacun des trois groupes politiques représentés dans la municipalité (IU, PP et PSOE), 2 conseillers élus sur proposition de chacun des deux syndicats majoritaires (CCOO et UGT) et 1 conseiller supplémentaire nommé par des mouvements de la société civile ;

- avec droit de parole, mais pas de vote : le directeur général d'EMACSA, le secrétaire général de la mairie et le contrôleur de gestion municipal.

Ce système fonde un mécanisme de participation garantissant une prise de décision partagée entre les différents représentants qui participent au conseil d'administration. Celui-ci prend les décisions relatives à la formulation, à l'élaboration, à l'exécution et au contrôle du budget de l'entreprise. L'information est entièrement accessible aux membres du conseil d'administration, et également à disposition des citoyens par différents biais (page internet, bulletins d'information, etc.). La représentation des groupes politiques est paritaire et n'est pas liée aux résultats électoraux. La représentation syndicale est décidée au niveau des fédérations provinciales et non par les sections syndicales de l'entreprise, et traduit ainsi les intérêts de l'ensemble des travailleurs de Cordoue. Le représentant de la société civile est élu par des associations de quartier et autres associations citoyennes (écologistes, de consommateurs, de femmes au foyer, etc.). Ce type d'organisations a une longue tradition et une implantation ancienne à Cordoue, où les seules associations de quartier comptent 40 000 membres (13 % de l'ensemble de la population).

La participation – avec droit à la parole, mais sans droit de vote – du secrétaire général de la mairie et du contrôleur de gestion municipal au conseil d'administration dote ce dernier d'une

assistance légale et comptable qui garantit le respect de la loi et une reddition de comptes responsable.

Les conseillers sont nommés pour quatre ans et ne peuvent être démis de leurs fonctions, sauf s'ils démissionnent, ce qui donne à leur action stabilité et indépendance. Leur rétribution étant inférieure à 200 euros par séance (à titre d'indemnités), leurs décisions ne sont pas motivées par un intérêt économique.

Grâce à ce mécanisme de participation, le ou les partis au pouvoir à la municipalité ne peuvent avoir seuls la majorité au conseil d'administration et ne peuvent donc « imposer » aucune décision.

Le conseil d'administration est animé par une volonté de recherche de consensus dans la prise de décisions, surtout lorsqu'il s'agit de décisions stratégiques. Il devient ainsi un véritable forum de discussion et de recherche de solutions prenant en compte les intérêts de toutes les personnes concernées. Il a également constitué un instrument très utile lorsqu'il a fallu adopter des mesures affectant différents groupes aux intérêts contradictoires, pour identifier des solutions imaginatives susceptibles de recueillir l'assentiment de tous.

Le poste de directeur général, déterminant pour la gestion opérationnelle de l'entreprise, a été systématiquement attribué à un professionnel du secteur, la question de la compétence l'emportant ainsi sur toute éventuelle connivence idéologique avec le ou les groupes majoritaires de la municipalité.

Adapter EMACSA aux nouvelles exigences sociales, réglementaires et environnementales

À partir de 1980, EMACSA a mis en œuvre un processus de modernisation qui lui a permis d'améliorer sa qualité de service tout en s'adaptant aux nouvelles exigences sociales et environnementales ; elle est ainsi devenue l'une des entreprises les plus prestigieuses du secteur de l'eau. Plusieurs indicateurs permettent d'évaluer ces améliorations.

Il faut signaler en premier lieu que les habitants et tous les différents secteurs de la société ont une bonne opinion d'EMACSA, ce que confirme également le nombre peu élevé de réclamations (0,009 par raccordement par année). Le fonctionnement de l'entreprise a été sensiblement amélioré en particulier en ce qui concerne la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable, la qualité de service, le respect de l'environnement et l'attention accordée aux demandes des usagers.

Pour éviter les problèmes qui surgissent habituellement pendant les périodes de sécheresse, les infrastructures de captage et de stockage ont été perfectionnées et augmentées. Pendant la grande sécheresse de 1995, Cordoue a ainsi été la seule ville d'Andalousie à ne pas connaître de restrictions de consommation d'eau. En outre, des politiques d'incitation à la diminution de la consommation ont été menées par le biais de campagnes de sensibilisation citoyenne, l'installation de compteurs (présents sur 100 % des raccordements), et la diminution des fuites sur le réseau à travers un plan pluriannuel de rénovation des canalisations à un taux annuel entre 3 et 4 %. Ces différents progrès ont permis de réduire les pertes du réseau de 15 % et de ramener la quantité d'eau potable consommée à Cordoue à 250 litres par jour et par personne.

La qualité de l'eau potable est à présent excellente et a été obtenue grâce aux meilleures technologies disponibles et à l'adoption de mécanismes rigoureux de contrôle qualité. En 1999, EMACSA mit en place un système de gestion de la qualité basé sur la norme ISO 9000 et, en 2004, un système de gestion environnementale basé sur la norme ISO 14001. En l'an 2000, a été construit un nouveau laboratoire de contrôle qualité, dans lequel pouvaient être réalisés tous les contrôles et analyses requis par les réglementations européennes.

L'EMACSA a consacré une part importante de son activité à l'amélioration de l'environnement hydrologique. Parmi ses réalisations, on peut signaler :

- la mise en service, en 1991, de la station d'épuration des eaux usées de La Golondrina. À l'heure actuelle, l'assainissement et l'épuration présentent un taux de couverture de 100 % ;
- la mise en œuvre d'une politique palliative concernant la pollution générée par les rejets industriels dans les égouts ou le Guadalquivir. En 1996, EMACSA décida de traiter les eaux usées d'une vaste usine de levure dans la station de La Golondrina, ce qui impliquait la construction d'une unité spécifique de traitement anaérobie. Cette mesure permit à l'usine de rester ouverte et donc de sauver 200 emplois directs et 200 emplois indirects ;
- l'amélioration de l'état écologique du Guadalquivir au niveau de la ville de Cordoue, en collaboration avec la Confédération hydrographique, avec la consolidation des berges par une nouvelle végétation et la réhabilitation de ponts et de moulins historiques.

Au niveau social, on peut souligner les éléments suivants :

- le tarif raisonnable de l'eau (une moyenne de 0,84 euro/mètre cube), qui couvre l'intégralité des coûts du service ;
- un taux couverture de 100 % ;
- la mise en place d'une charte des droits des usagers ;
- l'engagement de la municipalité à maintenir un approvisionnement minimum en cas d'impayé dans les cas où le manque de solvabilité de l'utilisateur est établi ;
- le maintien d'un personnel suffisant et qualifié de 214 employés, ainsi que l'une des meilleures conventions collectives de la province de Cordoue ;
- la collaboration de l'université pour le financement de projets de recherche et développement dans le domaine de l'eau ;
- enfin, les actions éducatives concernant les économies d'eau et le cycle urbain, menées auprès des écoliers de la ville.

Conclusions

L'exemple de la gestion du cycle urbain de l'eau à Cordoue par une entreprise publique intégrant une participation citoyenne prouve qu'il existe des mécanismes publics permettant de fournir un service de qualité de manière plus efficace que le privé. Il démontre également qu'un service de qualité n'est pas incompatible avec des tarifs raisonnables et de bonnes conditions de travail pour les employés de l'entreprise.

Ce modèle a démontré son efficacité opérationnelle tout au long de la période démocratique depuis la fin de la dictature (près de trente années) en combinant une approche basée sur le souci de la viabilité technique et financière avec des critères de caractère social et environnemental. Les situations de conflits d'intérêts sont mieux gérées, comme le montre l'exemple de l'usine de levure, lorsqu'il s'agit d'une entreprise publique à même de mesurer et comparer les coûts et les avantages sociaux grâce à ses dispositifs participatifs.

L'intégration de l'Espagne à la Communauté européenne a également constitué un facteur positif permettant aux municipalités de trouver des fonds pour financer les infrastructures de gestion de l'eau en milieu urbain. La qualité de sa gestion a d'ailleurs constitué pour Cordoue un argument de poids au moment d'effectuer des demandes de fonds auprès de l'Union européenne.

Le développement de ce modèle a rencontré quelques obstacles, le plus important d'entre eux étant peut-être la généralisation des processus de privatisation et la pression des entreprises privées du secteur pour favoriser la privatisation, sous toutes ses formes.

On peut en revanche rappeler certains des éléments, déjà évoqués ci-dessus, qui ont favorisé l'émergence et la consolidation de ce modèle :

- La tradition associative qui existe depuis longtemps dans la ville de Cordoue, même sous la dictature de Franco.

- La forte implantation des partis de gauche qui, depuis 1979, reçoivent le soutien majoritaire des habitants de Cordoue.

- Il faut également saluer l'action de Julio Anguita, premier maire démocratique de Cordoue, lequel a donné à l'initiative son élan initial. Dès le début, Anguita et son équipe municipale ont cru au potentiel transformateur de la participation populaire à la gestion publique.

Pour finir, nous souhaiterions souligner que les caractéristiques exemplaires de ce modèle de gestion pourraient servir à d'autres villes. La discussion et la diffusion des bonnes expériences de gestion des services publics de l'eau doivent constituer un objectif prioritaire si nous voulons renforcer le secteur public. Pour cela, il faudrait établir un réseau international qui permette le développement de mécanismes de partenariat public-public favorisant l'échange, tant au niveau des connaissances, des normes de gestion, des mécanismes de transparence et de participation, que pour la défense du secteur public dans un monde dans lequel les groupes industriels privés exercent un lobbying important au niveau international.

Cet article a été publié pour la première fois en novembre 2005, dans l'édition espagnole de Reclaiming Public Water.

Références

- Divers auteurs, *Lo público y lo privado en la gestión del agua*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2005.
- Arrojo, P., "El valor económico del agua", *Revista d'afers internacionals*, n° 45-46, 1999.
- Sanz, A., "Las privatizaciones. Algunos aspectos generales", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n° 13, 1998.
- Ortega, E., "La privatización del agua", *Jornadas sobre los servicios públicos organizadas por UNED y CC.OO*, 2002.
- Shipman, A., *The market revolution and its limits: a price for everything*, Routledge, Londres, 1999.
- AEAS, Enquête 2002, www.aeas.es

5. **Retour à la source: la remunicipalisation du service de l'eau à Grenoble, France**

Raymond Avrillier

La ville de Grenoble située au cœur des Alpes, au croisement de vallées entre les montagnes, est une commune d'un peu plus de 150 000 habitants, dans une agglomération de 400 000 habitants (une communauté d'agglomération).

À Grenoble, nous avons remunicipalisé notre entreprise de l'eau en 2000. Ce service avait été illégalement privatisé en 1989. Des pratiques de corruption, impliquant le parti conservateur local et le maire de l'époque, menèrent à la privatisation de l'eau et de l'assainissement de la commune de Grenoble au bénéfice de la Lyonnaise des Eaux (groupe Suez). Après des années de campagne politique, plusieurs décisions judiciaires intervenues en 1997 et 1998 ouvrirent la voie à la remunicipalisation de 2000. Une entreprise transparente fut alors recréée. La principale leçon à retenir de notre action en faveur d'une gestion publique de l'eau à Grenoble est l'importance de l'accès à l'information et à une analyse indépendante sur le rôle du secteur privé. Ainsi, les débats publics préalables à toute prise de décision permettent la mise en œuvre de choix politiques appropriés et maîtrisés. Depuis que nous avons repris contrôle de notre eau, sa qualité a progressé, les coûts ont

baissé, et les décisions sont devenues plus transparentes parce que la communication intégrale de l'information au public est devenue la règle pour l'administration locale. Afin de parvenir à ces résultats, toutes les tâches essentielles sont assurées par l'administration publique, même si d'autres services sont assurés par des prestataires privés après appel d'offres.

Le personnel accomplit aujourd'hui sa mission de service public indépendamment du marché et de toute considération de profit privé. Cela permet également le développement d'un service public basé sur une perspective de long terme, favorable à la protection des ressources, à la maintenance et au renouvellement régulier des équipements, à la réalisation d'investissements importants, à une politique de réduction de la consommation et d'assistance sociale aux familles en difficulté. En conséquence, le taux de maintenance, de renouvellement et d'amélioration des équipements a plus que triplé par rapport à la situation qui prévalait dans les années 1990 sous la gestion de la Lyonnaise des Eaux. Libérés du fardeau de la poursuite du profit privé, les employés et les fonctionnaires mettent en œuvre au quotidien les objectifs de politique publique. Aujourd'hui, la ville de Grenoble dispose d'une eau d'un prix et d'une qualité remarquables.

Grenoble a pu mettre fin au contrôle exercé par le secteur privé sur ses entreprises de l'eau principalement par volonté politique et grâce à l'obstination de quelques citoyens. Un mouvement local appelé « Association démocratie écologie et solidarité » (Ades) fut fondé par des membres du parti des Verts. Suivit la mise en place d'une association de consommateurs, « Eau Secours ». Leur revendication d'un véritable service public local de l'eau bénéficie aujourd'hui d'un soutien politique très large. Les usagers tout comme les employés participent aux processus décisionnels. Les décisions sont prises démocratiquement, dans la plupart des cas à travers un vote majoritaire des élus et des représentants qualifiés.

Pour reprendre la gestion de l'eau des mains du secteur privé, nous avons dû faire la démonstration du niveau de corruption impliqué dans les choix de service imposés par les dirigeants de la

Lyonnaise. Des réunions publiques furent organisées, des contrôles de terrain des factures d'eau furent mis en œuvre contre la volonté des autorités locales concernées, des poursuites furent engagées, avec dépôt de plaintes, pour obtenir justice. La procédure judiciaire fut longue et laborieuse : la première plainte fut déposée en 1989, mais le Conseil d'État n'annula qu'en 1997 la décision de délégation du service public de l'eau. Les arrangements mis en place par la Lyonnaise des Eaux suite à cette délégation furent annulés à leur tour en 1998. Ce ne fut que grâce à notre action, initiée en 1989, que la Chambre régionale des comptes se saisit finalement de ce dossier en 1995. Le jugement en Cour d'appel sur l'affaire de corruption dut attendre 1996, alors que les faits avaient eu lieu entre 1989 et 1990 et qu'ils furent révélés en 1993.

Des actions dans la durée

Nous disons que l'eau est un bien commun, mais ce devrait surtout être un droit pour tous. C'est donc d'abord une politique publique, un service public essentiel. Le dire, c'est bien (tout le monde ne le dit pas), mais le faire, en débattre et agir, c'est mieux. Dans le contexte de la marchandisation des services publics, de primat du marché et de la concurrence, de politiques prônant le désengagement de l'État et des collectivités (« un État maigre », « une ville maigre »), ces actions menées par des mouvements d'usagers, de citoyens, de contribuables, des mouvements politiques, syndicaux et des élu(e)s ne sont pas évidentes. À Grenoble, notre expérience collective est qu'une lutte de plus de dix ans fut nécessaire pour retrouver notre service public communal de l'eau, le remunicipaliser¹⁶.

Le service public communal de l'eau et de l'assainissement de Grenoble a été spolié, volé par la société Suez-Lyonnaise des Eaux un 14 juillet 1989 – tout un symbole pour un bicentenaire de la

16. Pour un résumé des actions entreprises et des événements depuis 1989 à Grenoble pour libérer le service public de l'eau de l'emprise de l'intérêt privé des grandes entreprises, voir www.ades-grenoble.org

Révolution française. J'étais alors élu minoritaire dans un conseil municipal où la droite majoritaire était dirigée par M. Carignon¹⁷. M. Carignon voulait « une ville maigre », tout comme M. Monod, alors PDG de la Lyonnaise des Eaux et plus tard un des plus proches conseillers de M. Chirac à la Présidence de la République. Le contrat de l'eau de Grenoble, une « délégation de service public » à la française (une forme de « partenariat public-privé » donnant tout pouvoir au privé), fut signé en 1989. Des profits de plus d'une centaine de millions d'euros étaient garantis au secteur privé sur vingt-cinq ans, de 1989 à 2014, en échange d'un « droit d'entrée » de plusieurs millions d'euros versé au budget de la commune, alors en déficit (droit d'entrée qui fut ensuite refacturé aux usagers de l'eau). À quoi s'ajoutèrent, comme il fut révélé par la suite, quelques dizaines de millions de francs de pots-de-vin pour sceller le marché entre corrompus (élus et leurs complices) et corrupteurs (dirigeants de sociétés privées).

Les leçons tirées de cette expérience

Nous avons tiré de cette lutte collective une méthode, une boîte à outils pour la promotion et le renforcement du service public, mais aussi pour la lutte contre les privatisations directes ou indirectes (sociétés d'économie mixte, délégations au privé de services publics, partenariats public-privé...). L'analyse des flux d'argent est le nerf de la lutte pour le service public de l'eau. La qualité du service public doit être analysée dans la durée.

Mener des actions pour nos droits – les droits de la collectivité, des usagers, mais aussi des élu(e)s – requiert :

– L'accès à l'information. Les informations sur l'eau ne peuvent pas être déléguées. Accéder aux informations sur le coût réel et la qualité du service public implique une action continue : dans le

17. Ministre de l'Environnement du gouvernement Chirac de 1986 à 1988, ministre de la Communication du gouvernement Balladur de 1993 à 1994, condamné pour corruption en 1996.

domaine de l'eau, les informations sont actuellement accaparées par les grands groupes privés.

– Des analyses pluralistes : l'expertise elle non plus ne peut être déléguée, en particulier sur les aspects techniques et financiers. Cela suppose de dégager des moyens en personnel et en termes de commande publique à des experts comptables, juridiques et techniques indépendants de l'oligopole de l'eau.

– Les choix des politiques publiques, des modes de gestion, et les engagements doivent être clairement affichés, après un débat public contradictoire (par exemple lors de la présentation du rapport annuel sur la qualité et le prix du service public de l'eau), de telle sorte qu'ils puissent être régulièrement contrôlés et ajustés.

Notre campagne a impliqué une pluralité de modes d'action :

– action collective, comme les manifestations de salariés de la commune et d'usagers en 1989 pour dire « Non à la privatisation de l'eau » ; comme le regroupement d'usagers dans l'association « Eau Secours » ; comme le mouvement politique local pour la remunicipalisation du service de l'eau ;

– action judiciaire, devant les juridictions administrative, financière et pénale : pour soutenir l'action collective et faire en sorte que les droits collectifs ne soient pas bafoués, pour reconnaître en droit les droits des usagers, des contribuables, des citoyens, des élu(e)s ;

– action institutionnelle, en particulier dans le cadre des assemblées élues ;

– action citoyenne : associations, forum social local, réseau d'associations et de mouvements, mouvements politiques.

Ce dernier mode d'action se poursuit aujourd'hui encore pour un service public de meilleure qualité et au moindre coût.

Résultats atteints par le service public de l'eau et de l'assainissement

Le service public peut faire ses preuves, à condition d'être attentif à son coût et sa qualité, et de s'en donner les moyens. La régie municipale des eaux de Grenoble distribue aujourd'hui l'eau la moins chère des villes de France de plus de 100 000 habitants, une eau naturellement pure et sans traitement, d'excellente qualité et renouvelable. Elle dispose de 85 salariés, d'un comité des usagers, et de mécanismes permettant un contrôle constant par les élu(e)s. La régie municipale des eaux de Grenoble est une structure publique qui est certifiée qualité ISO 9001-v. 2000.

La régie intercommunale d'assainissement a diminué les tarifs d'assainissement et améliore continuellement la qualité de la collecte et du traitement des eaux usées, à travers l'entretien et l'amélioration des réseaux. Elle a 77 salariés, un comité des usagers, un conseil d'exploitation où siègent des personnes qualifiées (dont encore une fois des usagers), et des mécanismes de contrôle permanent par le conseil d'agglomération. Elle est en voie de certification qualité ISO 9001-v. 2000.

Nous avons apporté la preuve, depuis le retour en régie, que notre service public de l'eau coûte moins cher à la collectivité et aux usagers que la gestion « à la française », déléguée au secteur privé. Par comparaison aux 102 % d'augmentation des tarifs en francs constants de 1988 à 1995, pendant la gestion privée, les prix ne furent pas augmentés entre 1995 (date de retour en régie directe), et 2003, et l'augmentation qui intervint en 2004-2005 resta inférieure à l'inflation. Le prix de l'eau est une affaire de politique sociale : des économies de quelques centimes d'euros par mètre cube, cela signifie des dizaines d'euros par an pour une famille, alors que la facture d'eau représente une charge de plus en plus importante pour les ménages, qui se comptent en millions d'euros en termes de consommation cumulée. Il a été possible de maintenir des tarifs peu élevés grâce à une meilleure supervision et un

meilleur contrôle de l'entreprise d'eau, lesquels ont permis d'économiser 40 millions d'euros.

Le service rendu est également de meilleure qualité, et basé sur une perspective de long terme. On compte aujourd'hui trois à quatre fois plus de travaux d'entretien et de renouvellement que pendant la gestion privée. Les usagers sont conseillés pour utiliser l'eau de manière plus économe. Une réduction de 20 % de la consommation d'eau des bâtiments et équipements communaux a été atteinte. Pour ce service public essentiel qu'est l'eau, la qualité, la mémoire et la durée sont décisifs : c'est pourquoi il est essentiel que ce service reste ou redevienne complètement public (ce qui n'empêche pas de passer des marchés publics avec des entreprises privées pour certains travaux et services). Les travaux de protection de la ressource et d'amélioration des captages, d'entretien et d'amélioration des réseaux et des réservoirs, ne se conçoivent pas à l'échelle d'un mandat électif, ou de la durée d'une délégation au privé, mais sont engagés pour des dizaines d'années, voire des générations. Inversement, sous gestion publique, des travaux d'entretien, de renouvellement et des améliorations-extensions ne sont pas bloqués par des économies sur les investissements ou l'entretien en vue de dégager des dividendes pour les actionnaires et des profits pour les banquiers et les dirigeants.

Une entreprise publique démocratique et écologiquement responsable

Les comptes sont publics, et les tarifs sont fixés chaque année par les conseils élus. La prospective financière s'effectue sur vingt ans, avec une planification triennale des travaux. Un rapport sur le prix et la qualité du service public (une centaine de pages détaillées) est approuvé chaque année par les commissions consultatives des usagers, le conseil d'exploitation et les assemblées d'élus.

Le contraste ne pourrait pas être plus grand avec les comptes privés opaques des sociétés « délégataires », qui incluent des frais

indirects non justifiés (frais de groupe, frais de structure, sous-traitance...), qui comportent des produits financiers non comptabilisés (sur les délais de reversement des redevances de tiers, sur les provisions, etc.), dont le compte de provisions pour gros entretien et renouvellement est source de profits excessifs indus, dont les prix sont fixés dans le contrat et évoluent suivant des indices qui sont sources de surprofits. Aujourd'hui, la facturation de l'eau à prix coûtant est une obligation réglementaire pour le service public, alors que le secteur privé facture les profits, les surrémunérations de l'investissement et de l'exploitation et la rentabilité du capital¹⁸.

Aujourd'hui, à la différence du privé qui les considère comme des clients et pousse à la consommation, le service public associe les usagers aux décisions et peut les conseiller pour économiser l'eau ou promouvoir une politique sociale. Aujourd'hui, les assemblées délibérantes décident et contrôlent, à la différence de la logique de « délégation » au privé qui consiste à laisser faire sans contrôle réel et sans moyen de contrôle. Aujourd'hui, à la différence du secteur privé qui joue sur les charges salariales et où les employés sont soumis à la logique du profit, les salariés sont les acteurs du service aux usagers et bénéficient de conditions de travail de qualité.

Aujourd'hui, à la différence du privé dont la recherche de recettes maximales pousse à la consommation, y compris avec une indexation des prix et des parties fixes plus favorables aux gros consommateurs, l'entreprise publique grenobloise vise à réduire les fuites et la consommation globale d'eau. À la différence des grands groupes privés qui poussent à des solutions de traitement de l'eau et de la pollution qui sont sources de profits pour

18. Voir les preuves apportées dans les rapports de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes (www.ccomptes.fr), par la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) du Parlement, dans les rapports et jugements de la Direction générale de la concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes (DGCCRF, www.finances.gouv.fr/DGCCRF), par les jugements des tribunaux (www.legifrance.gouv.fr) par les analyses des associations d'usagers (www.cace.fr, <http://eausecours.free.fr/>).

eux en tant que constructeurs et exploitants, ou qui sont liés aux groupes d'eau en bouteille, le service public s'engage dans la préservation de ressources en eau renouvelables et naturellement pures, en appliquant le principe de précaution. Il s'agit de promouvoir et préserver une eau naturelle, pure, renouvelable, pouvant être utilisée au robinet dans les crèches, les hôpitaux, pour les personnes fragiles, par opposition à une eau traitée, ou à des eaux minérales ou « de source » en bouteille, sources de déchets et très coûteuses. À la différence du privé, axé sur la rentabilité à court terme, le service public sait prévoir les investissements nécessaires à long terme. C'est par exemple en 1882 que nos prédécesseurs ont pensé à acquérir et préserver les champs de captage d'eau renouvelable à une dizaine de kilomètres de Grenoble; cela se traduit encore actuellement dans notre capacité à planifier sur des dizaines d'années les travaux et l'évolution des prix.

L'eau publique plutôt que le « modèle français »

Les leçons que nous pouvons tirer aujourd'hui à Grenoble sont importantes au moment où de nombreux contrats d'eau du même type, passés en France avant la loi du 3 janvier 1993 sur « la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques », arrivent à échéance. C'est une preuve qu'il est nécessaire et possible de revenir à une gestion directe et publique de ce service public essentiel qu'est l'eau. Mais c'est aussi une leçon pour un contrôle réel et continu des « délégations » actuelles.

Cette leçon est essentielle alors que de nombreux pays européens (pays de l'Est, Italie...) et les pays en développement sont sous la pression de gouvernements, et d'institutions comme la Banque mondiale, l'OMC, l'AGCS, le G8 ou la Commission européenne, qui cherchent à imposer privatisations, « économie mixte », et « partenariats public-privé ». Ils sont souvent amenés pour ce faire à invoquer le modèle des « délégations à la française » de services publics locaux au privé. Dans la réalité, ce modèle se résume au

principe suivant : « Les profits pour le privé, les risques pour le public, les coûts pour la population. »

L'eau est un bien public, trop précieux pour être livré aux forces du marché. Les décisions de gestion ne doivent pas être prises sous l'influence de politiciens corrompus ou d'intérêts privés. L'eau est un service public essentiel qui ne doit pas être guidé par la recherche du profit.

Cet article a été publié pour la première fois en 2005, dans l'édition originale de Reclaiming Public Water.

6. Allemagne : des services publics de l'eau en recul permanent ?

Hans-Werner Krüger

Les services d'eau potable et d'assainissement allemands figurent parmi les meilleurs exemples en Europe de services publics bien organisés et efficaces. Leur développement et leur niveau de performance soutiennent largement la comparaison avec ceux des pays voisins comme l'Autriche, la Suisse et le Danemark.

L'avènement d'un système moderne d'adduction et d'évacuation au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle a impliqué quelques compagnies privées, comme à Berlin, mais a été essentiellement le fait des municipalités, qui ont mis en place leurs propres services de l'eau. La croissance rapide et l'industrialisation des villes représentaient en effet un défi trop difficile à relever pour les sociétés privées, qui ne réussirent souvent pas à assurer un approvisionnement continu ni un système de tarification acceptable. Cette situation renforça la position des entreprises municipales de l'eau ; plusieurs réseaux d'approvisionnement en eau potable sur de longues distances furent construits à cette époque et existent encore aujourd'hui. Ces entreprises municipales de l'eau sont généralement établies sous le régime du droit public, comme des associations entre villes et autres collectivités locales.

En 1909, sur 1 291 collectivités, 96 % disposaient de leur propre entreprise de l'eau, et ce chiffre est resté à peu près constant de génération en génération. Même la société à responsabilité limitée Gelsenwasser, fondée en 1887, pendant longtemps le seul exemple important de compagnie privée de l'eau (et du gaz), avait pour actionnaires plusieurs villes de la Ruhr. En 2002, les villes de Dortmund et de Bochum ont d'ailleurs racheté 81 % de ses actions au géant multiservices E.ON, une opération qualifiée par les journaux de droite de « renationalisation ».

Aujourd'hui, 6 700 entreprises municipales de l'eau et 7 000 entreprises d'assainissement ont encore un propriétaire unique, la plupart du temps public. La plupart de ces entreprises de l'eau sont de taille réduite. Dans les zones rurales, de manière typique, il s'agit souvent de systèmes d'approvisionnement à l'échelle d'un village. Ils sont habituellement bien adaptés à la situation hydrologique locale et capables de garantir à leurs clients une eau de bonne, voire d'excellente qualité. En règle générale, les villages et les petits syndicats tendent à conserver la propriété de leurs entreprises de l'eau, garantissant l'indépendance municipale. Leurs services d'eau et d'égout bénéficient souvent de coûts de traitement relativement modestes, au regard notamment de ceux que l'on trouve dans certaines zones désavantagées comme le bassin médian et inférieur du Rhin.

Une comparaison à l'international des prix de l'eau place l'Allemagne en haut de la liste. Pour l'expliquer, les entreprises de l'eau allemandes invoquent l'excellente qualité de leurs services, leur parfait respect des standards les plus exigeants de traitement des eaux usées, ainsi que des conditions de tarification de l'eau très différentes des autres pays européens, notamment en matière de taxation et de subventions directes ou indirectes. La directive-cadre européenne sur l'eau, qui requiert que le calcul du prix de l'eau prenne en compte la totalité des coûts, n'est en général pas respectée, même si une telle exigence ne semble pas irréaliste pour des pays riches. Une analyse multifactorielle réaliste et exhaustive placerait probablement les prix allemands en milieu de liste.

L'association professionnelle des ingénieurs de l'eau et du gaz a développé, au cours de ses cent vingt-cinq années d'existence, un corpus de règles et de normes techniques et organisationnelles d'une sophistication et d'une étendue incomparables. On imagine difficilement comment un modèle d'une telle réussite aurait pu se développer dans des conditions de marché concurrentiel. Et il y a lieu de douter aujourd'hui si ce modèle continuera d'être mis en application avec la même rigueur et la même responsabilité à mesure que s'accroît la pression liée à la libéralisation des services publics.

En Allemagne, les municipalités, qui bénéficient d'un degré élevé d'autonomie et d'indépendance politique et économique, ont pour la plupart organisé leurs services publics (électricité, gaz, eau et transports) sous la forme de *Stadtwerke* (services publics municipaux), l'équivalent public des grands groupes privés multiservices. Ces derniers, après une vague de fusions et d'acquisitions, sont maintenant largement dominés par RWE, E.ON et, dans le secteur énergétique, Vattenfall et EnBW, détenus en majorité par des actionnaires suédois.

Les *Stadtwerke* ont généralement le droit de mettre en place des formes de subventions croisées entre services au public plus ou moins rentables. Cette possibilité constitue une garantie qu'ils disposeront d'infrastructures efficaces et pourront fournir un service de base, plus ou moins sous contrôle public. Aucune participation des citoyens à la gestion de ces entreprises publiques n'est prévue, sauf à considérer que la représentation des syndicats (en l'occurrence, les syndicats des services publics) au sein des comités d'administration et de surveillance en constitue d'une certaine manière un substitut. La manière dont les municipalités exercent leur contrôle sur ces entreprises publiques est parfois discutable, mais a rarement fait l'objet de critiques publiques ou de propositions alternatives.

L'ensemble de ce système, largement encadré par la loi et, jusqu'aux années 1970, soutenu politiquement par tous les partis, devrait être considéré comme un bien public. Le consensus selon

lequel l'État, à travers notamment les entreprises publiques, devait exercer un rôle fondamental de régulation de l'économie, s'est progressivement érodé, et pas seulement sous l'influence de l'idéologie néolibérale. C'est l'État lui-même qui a précipité la crise des finances publiques en accordant des réductions d'impôts aux sociétés privées et aux citoyens les plus riches. Les villes figurent parmi les principales victimes de cette politique fiscale trompeuse et mal comprise.

Cette évolution et leur croyance illusoire en une croissance économique infinie ont fait des services publics une cible privilégiée pour les grandes multinationales privées désireuses de réaliser des acquisitions. La VKU, association des entreprises collectives, a compté (de manière officieuse), parmi ses 1 400 membres, plus de 500 qui sont déjà détenus au moins partiellement par des actionnaires privés. Ces derniers ont surtout privilégié les parts sociales de *Stadtwerke*, qui sont en général propriétaires des services locaux d'eau et d'assainissement.

Le chef de file de cette évolution est une filiale d'E.ON, Thüga, qui totalise 130 participations dans des entreprises municipales. Thüga, dans la plupart des cas, acquiert environ 25 % de la société, mais obtient le contrôle de la gestion opérationnelle, et donc une position de dominance. Le contrôle théorique des entreprises publiques par les politiques s'en trouve souvent réduit à un pur jeu de forme.

Les opérateurs privés essaient de maintenir tout ce système de prises de participation et d'investissements croisés aussi invisible que possible. L'Office fédéral de lutte contre les cartels est peu intervenu dans ce processus de concentration et de jeux de pouvoir monopolistiques (ou duopolistiques). Le gouvernement fédéral a soutenu ces développements dans le but de constituer des entités suffisamment compétitives sur la scène internationale.

Le même argument a été réutilisé dans le cadre du débat public sur la libéralisation et la privatisation des services de l'eau en Allemagne. Les responsables néolibéraux ont déclaré et déclarent encore depuis leurs ministères que les 6 700 services de l'eau

existants et les 7 000 stations d'épuration étaient dépassés, pré-modernes, non compétitifs et inefficaces, qu'ils doivent transformer leur structure de manière à ramener leur nombre à quelques centaines. Même le Bundestag (le Parlement allemand), dans sa motion « Des services de l'eau viables en Allemagne » de 2001, affichait clairement sa préférence pour les mécanismes de marché.

Sans aucun doute, de nombreuses personnes, influencées par les firmes intéressées, les banques et les consultants qui assurent un lobby permanent en faveur de la privatisation, ignorent les spécificités de la distribution de l'eau. C'est l'enseignement qui ressort en particulier du rapport d'experts Ewers à propos de l'ouverture du marché des services d'eau et d'assainissement, commandé par le ministère de l'Économie en 2001. Ewers prétendit sérieusement au cours d'une séance que « l'industrie de l'eau » (les services de l'eau ne constituent en aucun cas une industrie) devait « se soumettre à la discipline du marché des capitaux ».

Suite aux critiques qui ont accueilli une telle aberration intellectuelle, le train express de la libéralisation a dû ralentir et a officiellement changé d'objectif, au profit de la « modernisation » des services de l'eau.

Le nouvel objectif politique relabellisé est repris par la Commission européenne et le Parlement européen, et est également appuyée par les différentes associations des services de l'eau en Allemagne. Ces dernières, qui pensent sans doute ainsi parvenir à se rendre maîtres de l'allure du train en question, risquent pourtant de se retrouver victimes de leur propre subtilité tactique. La « modernisation » en question doit notamment se traduire par un processus de *benchmarking* à l'échelle nationale, dont il n'est pas certain qu'il soit rendu obligatoire.

Le processus de vente de biens publics avait déjà démarré au cours des années 1970, s'accompagnant d'une évolution continue de la conception du rôle de l'État en général et des entreprises publiques en particulier. La promotion du marché, présenté comme un mécanisme universel de conduite individuelle et de gestion publique, s'est substituée à la compréhension des spécificités des biens

communs et des services publics. Le citoyen est devenu consommateur, censé ne se préoccuper que de prix.

Le public, à savoir les citoyens et consommateurs locaux, se préoccupe rarement des changements qui ont lieu dans les *Stadtwerke* ou les services de l'eau locaux. La privatisation s'est en quelque sorte normalisée. En règle générale, les gens ne sont pas informés à l'avance des privatisations ou des opérations de crédit-bail qui interviennent sur leur territoire de vie. Dans plusieurs cas, les administrations ont caché leurs intentions ou menti au public.

Berlin : une privatisation en tête d'affiche

La seule privatisation qui ait attiré l'attention de l'opinion publique nationale a été la cession de 49,9 % de la Berliner Wasserbetriebe (BWB), qui gérait à la fois l'eau et l'assainissement de Berlin, en 1999. Le Parlement lui-même ne reçut que peu d'information sur ce contrat, qui fut passé au bénéfice de la RWE, de Vivendi (rebaptisé aujourd'hui Veolia) et de la compagnie d'assurances Allianz, laquelle revendit ses parts quelques années plus tard dans des conditions encore inconnues. Ce consortium obtint la garantie d'un versement d'intérêts de 9 % sur le capital investi, indépendamment des résultats économiques effectifs. L'investissement de 1,6 milliard d'euros était excessif, sous prétexte qu'il s'agissait d'un investissement prétendument stratégique dans les marchés émergents de l'eau d'Europe de l'Est. La BWB a augmenté le prix de l'eau de 15 % en 2005, et ces investisseurs privés se battent aujourd'hui encore pour obtenir de nouvelles augmentations.

Selon leurs propres statistiques, les principales multinationales de l'eau approvisionnent 27 millions de personnes en Allemagne par le biais d'entreprises partiellement privatisées ou ayant engagé ces multinationales ou leurs nombreuses filiales comme opérateurs. E.ON, en tant que holding, est engagée dans 138 sociétés, RWE dans 84, et elles se partagent 11 sociétés. Les firmes suivantes en termes de prises de participation sont Gelsenwasser

(21), EnBW (19), Veolia (5) et Suez/Ondeo (2). L'influence des deux poids lourds français se limite encore à la partie Est de l'Allemagne.

La privatisation étant devenue plus controversée, ou parfois trop onéreuse, la politique officielle, de Berlin à Bruxelles, est de privilégier désormais le terme de « partenariat public-privé » (PPP). Celui-ci est conçu comme une façon plus élégante d'engranger des profits privés à partir de subventions publiques de toutes sortes et de capitaliser sur les garanties en termes de sécurité d'investissement offertes par les services municipaux. Parfois les entreprises publiques elles-mêmes, qui se considèrent comme partie prenante du marché capitaliste, sont fières elles aussi de sonner le clairon des PPP.

Les *Stadtwerke*, dont 850 produisent de l'énergie, sont déjà affectés par l'ouverture à la concurrence du marché de l'énergie. Le secteur de l'eau est toujours protégé, dans sa structure monopolistique, par la loi sur les cartels. Mais, en tant qu'il relève du système des *Stadtwerke* et subit par là les pressions conjointes de recettes fiscales en berne et de la recherche d'amélioration de l'efficacité, il est tout de même soumis à une logique commerciale insidieuse. Les entreprises publiques uniquement vouées à l'eau ne sont pas épargnées non plus par cette recherche d'« efficacité ».

Tout cela signifie moins d'investissements dans de nouvelles installations, stations et canalisations, moins de moyens pour la maintenance, moins d'employés, moins de formation, moins de savoir-faire et, à long terme, la perte d'un sens spécifique de la responsabilité professionnelle – une qualité éthique interne à ces entreprises qui peut être vue comme l'équivalent d'un contrôle direct par la société civile, aussi longtemps du moins qu'elle demeure effective.

Campagnes antiprivatisation

Les gens ne se rendent en général pas compte de la transformation qui a lieu dans les services publics et, jusqu'à maintenant, seule une

minorité a compris que tous les citoyens sont directement affectés par la privatisation, qui leur enlève des biens publics. On assiste cependant à une prise de conscience croissante des dérives en cours, et beaucoup de citoyens sont en train de comprendre qu'ils peuvent affirmer leur désaccord avec les autorités, la plupart des médias et l'idéologie de la concurrence. Ils peuvent également tirer les leçons des nombreuses luttes qui ont réussi à s'opposer à la privatisation dans leur ville ou d'autres villes.

En Allemagne, les citoyens ont la chance de pouvoir exercer une certaine influence politique, en particulier dans les affaires locales, par le biais du référendum. Cette procédure en deux ou trois étapes a valeur contraignante pour les autorités locales. En 2001, dans la grande ville de Düsseldorf, environ 90 % des votants se sont ainsi opposés à la privatisation des *Stadtwerke* AG. Sur près d'une douzaine de référendums concernant les services de l'eau, aucun n'a conclu en faveur de la privatisation. Le dernier en date, à l'heure où ces lignes sont écrites, s'est tenu à Hambourg en août 2004, face à la menace de privatisation de l'un des réseaux municipaux les plus anciens de toute l'Europe continentale. Le référendum d'initiative locale a recueilli 147 000 suffrages, deux fois plus qu'il n'était nécessaire. Suite à ce vote, le 24 novembre 2004, le conseil municipal a accepté une résolution interdisant toute sorte de privatisation, qui devait être transformée en loi en 2005. Une décision similaire a été votée à Vienne, la capitale autrichienne, en 2003.

Les mouvements locaux de villes grandes et moyennes telles que Munich, Stuttgart, Augsburg et Cassel ont décidé en 2003 de coordonner leur action au sein d'un réseau contre la privatisation de l'eau appelé *Wasser in Bürgerhand* (« L'eau aux mains des citoyens »). Il est soutenu par des groupes écologistes, le syndicat des travailleurs du secteur public, des groupes humanitaires ecclésiastiques ou de solidarité internationale, ainsi que par quelques personnes des entreprises publiques. Mais la coopération demeure plutôt distendue et n'a pas abouti à un véritable renforcement

mutuel des initiatives locales ni à la constitution d'une force d'interpellation sur le sujet au niveau national.

À Munich, la concorde est parfaite entre les élus locaux, les services concernés et l'initiative antiprivatisation. Le Forum de l'eau de Stuttgart a essayé d'inciter l'opinion publique à demander l'annulation de la privatisation des parts municipales dans les deux réseaux de distribution d'eau. L'Alliance pour l'eau d'Augsbourg, après un référendum et des négociations avec la municipalité, est parvenue, le 25 mars 2004, à faire refuser par le conseil municipal toute forme de privatisation des services de l'eau et de l'assainissement. De plus, le conseil a fixé comme principe de n'utiliser les profits dégagés que pour l'entretien des réseaux et la protection de la qualité de l'eau. Des organisations comme Attac Allemagne ont apporté leur soutien à ces luttes contre la politique néolibérale.

Une approche totalement différente pour s'opposer à d'éventuelles privatisations a été employée par la petite ville de Herten, qui avait une dette de 75 millions d'euros. Depuis le début de l'année 2002, le *Stadtwerk* local, qui génère du profit, vend des prêts au porteur allant de 1 000 à 20 000 euros avec un taux d'intérêt fixe à 5 %. Ils peuvent être résiliés après un an et ressemblent un peu à des placements fixes classiques. Près de 950 personnes ont alors apporté 10 millions d'euros dans les coffres municipaux pour financer la modernisation des infrastructures. Cet investissement aujourd'hui clos marque l'intérêt du public pour les affaires municipales, mais ne donnait aucun droit de contrôle sur la gestion de l'entreprise publique. Ce modèle, même s'il a fait l'objet de beaucoup d'intérêt, n'a pas trouvé de successeur.

Une autre idée est dérivée de certaines pratiques des fonds de pension des industries de l'acier et de la chimie. Ce « fonds de pension bleu » permettra de combiner la propriété de certaines parties des réseaux d'eau et d'assainissement avec la garantie d'une assurance-vieillesse dénuée de risque. Les employés d'une société investiraient les cotisations de leurs contrats d'assurance dans leur

propre société, et à leur suite, d'autres personnes pourraient ainsi investir dans les réseaux publics de l'eau, le retour sur investissement étant payé selon un taux d'intérêt fixe. Ce qui permettrait de réaliser un investissement « éthique » et de garantir l'indépendance des services de l'eau vis-à-vis des incertitudes et des limites du marché privé. L'idée n'a pas encore jusqu'ici été développée davantage.

Cet article a été publié pour la première fois en 2005, dans l'édition originale de Reclaiming Public Water.

7. Démocratiser la régulation et la gouvernance de l'eau aux États-Unis

Sean Flynn et Kathryn Boudouris

Aux États-Unis, le terme d'« entreprise publique » (*public utility*) fait référence à un type d'industries qui, en raison de la nature du service qu'elles rendent et d'une tendance favorable à l'acquisition de situations de monopole dans leur fourniture, ont été soumises historiquement à un contrôle plus direct et plus approfondi de la part du gouvernement que cela n'est le cas pour d'autres industries. Le contrôle public sur ces entreprises s'exerce à travers soit une propriété directe du gouvernement, soit des commissions de régulation, nommées par le gouvernement ou élues, pour superviser les tarifs et les services des fournisseurs privés. Dans chaque secteur, les mouvements populaires ont été déterminants dans la définition et la structuration du rôle du gouvernement, ainsi que du rôle de la représentation citoyenne au sein des mécanismes publics.

Les commencements

« Dès la fin du XIX^e siècle, le sentiment que toute communauté qui se respecte devait disposer de son réseau urbain d'approvisionnement en eau était généralisé parmi les dirigeants municipaux. »

Martin V. Melosi, *The Sanitary Idea: Urban Infrastructure in America from Colonial Times to the Present*, 2000, p. 116.

Dans les années 1800, alors que les villes américaines croissaient en taille et en densité, la mise en place de réseaux d'eau municipaux apparut comme un enjeu vital d'intérêt public. La santé était une préoccupation essentielle en raison de la congestion croissante en milieu urbain, qui aggravait la pollution des sources locales et entraînait une prolifération de la typhoïde, du choléra et d'autres maladies véhiculées par l'eau¹⁹. En outre, la fourniture d'un approvisionnement en eau fiable à l'échelle de la ville apparaissait importante pour beaucoup d'entreprises et d'industries; pour une ville, mettre en place un réseau d'alimentation était dès lors une preuve qu'elle prenait au sérieux ses responsabilités en matière de croissance économique²⁰.

Au début, la propriété et l'exploitation des services de l'eau relevaient principalement d'acteurs privés. Un seul des 16 réseaux urbains d'adduction existant avant 1800 était public, et, en 1870, 52 % des 244 systèmes d'approvisionnement que comptaient les États-Unis étaient encore entre les mains du privé. Mais au cours des cinquante années suivantes, parallèlement à la montée en puissance et en importance des municipalités, la tendance s'infléchit de façon spectaculaire en faveur de la gestion publique. En 1896, le nombre de réseaux d'eau aux États-Unis avait dépassé 3 000, en majorité possédés et exploités par les municipalités. En 1924, 70 %

19. Comm. on Privatisation of Water Services in the US, National Research Council, *Privatisation of Water Services in the United States: An Assessment of Issues and Experience*, 2002, p. 30.

20. Martin V. Melosi, *The Sanitary Idea*, op. cit., p. 119.

de tous les réseaux d'approvisionnement étaient sous le contrôle des autorités locales.

Le passage de la plupart des villes, et surtout des plus grandes d'entre elles, à une propriété publique des systèmes d'eau à la fin du XIX^e siècle fut motivé en partie par leurs expériences négatives avec des fournisseurs privés. Ceux-ci « étaient connus pour choisir des sources d'eau qui minimisaient l'investissement initial, et pour fermer les yeux sur les problèmes de quantité et de qualité de l'eau qui pouvaient en découler²¹ ». Rien ne les incitant à mener à terme des projets qui promettaient d'être peu rentables, ces sociétés « préféraient poser leurs conduites de distribution dans les quartiers plus riches de la ville et se garder d'acheminer l'eau dans les quartiers plus pauvres²² ». La Baltimore Water Company, par exemple, n'approvisionnait en eau qu'environ 30 % à peine de l'ensemble des habitants de Baltimore, même après les importantes adjonctions d'infrastructure qui eurent lieu entre 1835 et 1852²³. À son apogée, la Manhattan Water Company, d'exploitation privée, ne desservait qu'un tiers de la ville, et faisait l'objet de critiques constantes relatives à la dégradation de la qualité de l'eau²⁴. Les compagnies d'eau privées coûtaient également plus cher que la plupart des fournisseurs municipaux – jusqu'à 40 % de plus à la fin du siècle.

Dans de nombreuses villes, notamment New York, ces expériences ont nourri des mouvements politiques qui ont poussé le corps législatif local à voter des résolutions en faveur de la municipalisation du service de l'eau. Dans d'autres villes, la municipalisation fut encouragée par les chambres de commerce et les associations professionnelles, qui cherchaient à concurrencer des communes

21. Peter H. Gleick et al., *The New Economy of Water: The Risks and Benefits of Globalisation and Privatisation of Fresh Water*, 2002, p. 23, citant L. Anderson, "Water and the Canadian City", *Water and the City*, 1991.

22. *Ibid.*, citant N. P. Blake, "Water and the City: Lessons from History", *Water and the City*, 1991.

23. *Privatisation of Water Services in the United States*, op. cit., p. 31.

24. M. V. Melosi, op. cit., p. 37.

rivales dans la course aux investissements²⁵. Enfin, il arriva souvent que le secteur privé n'eut tout simplement pas la capacité de répondre à une demande en rapide augmentation.

La municipalisation ne suffit pas à corriger automatiquement les inégalités dans l'offre de service. Les relations hiérarchiques qui régnaient dans les structures administratives de nombreuses villes tendaient à favoriser les intérêts des nantis. À Detroit, par exemple, l'entreprise publique accorda la priorité à l'extension du service à des terrains à construire, afin de favoriser le développement, plutôt qu'à l'approvisionnement des quartiers déshérités²⁶. Dans l'ensemble, cependant, la plupart des systèmes municipaux ont démontré une plus grande capacité à faire face à une demande d'eau en forte croissance à un prix inférieur à leurs homologues privés.

La naissance de la régulation

« *La régulation est une institution typiquement américaine.* »

Roger G. Noll et Bruce M. Owen,

“What Makes Reform Happen”, *Regulation* 19, 1983, p. 7.

Bien que la gestion municipale directe de l'eau et de l'assainissement ait été le mode dominant d'approvisionnement à partir des années 1900, il restait un nombre non négligeable d'entreprises privées de l'eau desservant des villes et agglomérations de toutes tailles. Avec l'avènement de la “*Progressive Era*”²⁷, ces entreprises furent identifiées comme des « monopoles naturels » et soumises au contrôle des agences de régulation gouvernementales.

25. *Ibid.*, p. 119-121.

26. *Ibid.*, p. 123.

27. “*Progressive Era*” ou « ère progressiste » désigne une période de l'histoire des États-Unis allant des années 1890 aux années 1920 et marquée par des réformes économiques, sociales et politiques allant dans le sens de davantage de régulation, en rupture avec le laissez-faire de la période antérieure. (NdT)

Le concept de « monopole naturel » a son origine dans l'analyse de l'industrie ferroviaire. Force fut de constater que dans ce secteur, la concurrence débridée entraînait des résultats particulièrement inefficients, tels que différentes compagnies posant des lignes de chemin de fer parallèles pour desservir le même endroit, à un prix démesuré.

Cette notion de « monopole naturel » constituait une justification convaincante, dans les termes mêmes de l'économie classique, de la nécessité d'une intervention forte de l'État dans un secteur limité d'« entreprises publiques », qui ne subiraient autrement, du fait de l'absence de concurrence, aucune pression pour maintenir des prix bas ou desservir des quartiers moins rentables. Pour parvenir à des solutions économiques et sociales optimales, le gouvernement devait dès lors soit fournir lui-même directement les marchandises ou le service, soit mettre en place des instances de régulation qui « remplacent la main invisible d'Adam Smith pour protéger les consommateurs des tarifs exorbitants, de la limitation artificielle de l'offre, de la dégradation du service rendu ou encore des discriminations et des inégalités²⁸ ».

Au-delà de la justification théorique du contrôle gouvernemental sur les entreprises publiques que pouvaient ainsi fournir les économistes patentés, ce fut la mobilisation populaire, à commencer par le *granger movement*, un mouvement de collectifs de petits agriculteurs, qui força les gouvernements à agir concrètement. Né dans les années 1870, le *granger movement* prit rapidement de l'ampleur jusqu'à atteindre plus de 850 000 membres. La dénonciation des prix et des pratiques commerciales abusives des entreprises ferroviaires, des commerçants et des banques vis-à-vis des petits agriculteurs prit un caractère de plus en plus central dans leurs revendications.

Le *granger movement* parvint à faire pression sur les administrations des États pour qu'elles mettent en place toute une série

28. Walter Adams, “The Role of Competition in the Regulated Industries”, *American Economic Review* 40, 1963, p. 53.

de commissions de régulation dotées d'un pouvoir d'examiner (mais souvent non de fixer) les tarifs des chemins de fer. Le développement de ces instances de régulation fut renforcé au cours de la période d'agitation politique populaire qui marqua la *Progressive Era*, à partir approximativement de 1896 et jusqu'à la Première Guerre mondiale. Tirant les leçons de la théorie du monopole naturel, les progressistes réclamèrent du gouvernement qu'il intervienne fortement dans la régulation d'un certain nombre d'industries puissantes de l'époque, dont les entreprises privées de l'électricité et de l'eau.

Dès les années 1920, chaque État de l'Union disposait d'une commission de régulation ayant autorité pour surveiller les tarifs et la qualité du service public assuré par des prestataires privés. Ces commissions étaient en général tenues de promouvoir des services adéquats à des tarifs raisonnables, tout en assurant aux entreprises un taux de retour sur investissement honnête pour les actionnaires, afin d'attirer des flux de capitaux privés supplémentaires.

De par leur conception même, la régulation exercée par ces commissions d'État occasionna dans les faits un transfert d'autorité quant aux services publics et à leurs priorités du niveau local à celui des administrations des États, et donc une perte de pouvoir des municipalités. Celles-ci pouvaient toutefois éviter cette dépossession en instaurant leurs propres services publics, qui échappaient au contrôle de la plupart des commissions d'État. Ce fut un facteur supplémentaire qui encouragea les villes les plus entreprenantes à construire et à gérer, entre autres services publics, leurs propres systèmes d'approvisionnement en eau. Aujourd'hui, environ 85 % de la population des États-Unis est desservie par de tels réseaux publics d'eau. On dénombre également environ 4 000 réseaux électriques municipaux.

Démocratisation du processus de régulation

« *L'une des caractéristiques primordiales du mouvement des consommateurs américain de cette dernière décennie est l'attention privilégiée qu'il a portée à l'examen et la réforme des agences administratives vues comme trop laxistes en matière de protection des intérêts des citoyens.* »

Robert B. Leflar et Martin H. Rogol,

“Consumer Participation in the Regulation of Public Utilities: A model Act”, *Harvard Journal on Legislation* 235, 1976, p. 13.

Entre les années 1920 et les années 1960, la tâche principale des commissions a été de redistribuer entre les consommateurs, sous la forme de baisses de tarif, les réductions de coût liées aux progrès technologiques et aux économies d'échelle. Même si ces commissions ont toujours eu leurs détracteurs²⁹, ce n'est qu'avec l'essor du mouvement des consommateurs à la fin des années 1960 et au début des années 1970 qu'une réforme significative fut mise à l'ordre du jour. Durant ces années, les taux d'intérêt accrus, la crise mondiale du pétrole et une inflation croissante concoururent à inverser la tendance à une baisse régulière et continue des tarifs des services publics. Leurs prix, notamment ceux de l'électricité, augmentèrent considérablement. Dans un tel contexte, les critiques relatives à l'accaparement des agences de régulation par les intérêts industriels prirent une nouvelle ampleur, et les propositions de réforme de ces instances trouvèrent un écho bien plus favorable³⁰.

29. Horace M. Gray, “The Passing of the Public Utility Concept”, *Journal of Land & Public Utility Economics* 16, 8-20, 1940 : « Apparue comme un système de contrôle social créé essentiellement, ou du moins prétendument, pour défendre les consommateurs de l'agressivité des monopoles, [le concept d'entreprise publique] a fini par devenir un dispositif de protection de la propriété – c'est-à-dire des anticipations de profits de ces monopoles – face aux justes demandes de la société, et par entraver le développement d'institutions socialement supérieures. »

30. Voir Stephen Breyer, *Regulation and Its Reform*, 1982, p. 351 : « Si les décisions des agences ne sont pas contrôlées par le Congrès, si elles ne sont pas établies de façon scientifique, si les décideurs des agences ne sont pas élus,

De nombreux États ont répondu à cette crise croissante de légitimité des commissions de régulation en modifiant le processus de sélection des membres de cette commission, et notamment en introduisant leur élection. Un autre type de réforme couramment mis en œuvre fut l'élargissement des possibilités de participation au processus de régulation, notamment vis-à-vis des usagers et habitants qui, par manque de ressources et en raison des coûts de transactions élevés qu'impliquait la constitution d'associations de défense, n'étaient en général pas du tout représentés dans le processus.

Les réformes appliquées pour renforcer la représentation des consommateurs variaient, depuis le paiement par le gouvernement ou l'entreprise publique en question d'experts spécialement voués à la défense des intérêts du public, jusqu'à la mise en place de véritables bureaux de « conseil aux consommateurs », comprenant juristes, experts-comptables, économistes et animateurs sociaux, avec pour mission d'animer le processus de régulation ainsi que d'organiser et de former la communauté sur les enjeux des services publics. Une institution particulièrement innovante et efficace mise en place dans de nombreux États est connue sous le nom de Citizen Utility Board (CUB, conseil citoyen sur les services publics), ou plus rarement de Residential Utility Consumer Action Group (Groupe d'action d'usagers domestiques des services publics).

Les CUB sont des organisations de bénévoles financées par les contributions de leurs membres. Les lois les plus typiques mettant en place ces CUB au niveau des États leur permettent de recruter des membres *via* des encarts insérés dans les factures adressées par les services publics à leurs consommateurs. Concrètement, ces

quel droit a cette agence de déterminer ses propres politiques? Qu'est-ce qui rend les décisions de l'agence légitimes? ». Robert B. Leflar et Martin H. Rogol, art. cité, p. 13: « Les employés de la [commission] ont souvent tendance à soumettre les analyses de données soigneusement préparées que leur soumettent les sociétés de services publics à un examen acritique, notamment en l'absence de pression de la part des consommateurs pour que leurs intérêts soient défendus. »

consommateurs peuvent choisir, en cochant ou non une case dans leur facture, d'apporter une contribution au CUB, ajoutée à la facture normale et dont le montant est reversé par l'entreprise publique au CUB³¹. Tous les membres qui acceptent de verser une contribution minimum ont le droit d'élire les représentants au conseil d'administration du CUB, sur la base d'un suffrage par membre. Le conseil d'administration supervise une équipe d'animateurs, d'avocats et d'autres experts indispensables à la représentation des usagers domestiques dans toutes les délibérations des agences de régulation, des corps législatifs et dans tous les processus publics ayant une influence sur le prix et la qualité du service rendu par les entreprises publiques. Le texte de loi standard établissant les CUB les investit également du pouvoir de mener et de soutenir des activités de recherche, d'enquête et d'information du public sur tous les sujets liés aux services publics, ainsi que de participer à des initiatives citoyennes et à des campagnes référendaires dans les États où cette possibilité existe³².

De nombreux CUB ont connu de grandes réussites en matière de défense des intérêts des consommateurs. L'un de ceux qui a connu le plus franc succès, le CUB de l'Illinois, a permis aux consommateurs d'économiser plus de 5 milliards de dollars en deux décennies, en bloquant des hausses de tarifs ou sous forme de remboursements consentis aux clients. Ce CUB revendique auprès du corps législatif de cet État un renforcement des lois de protection des consommateurs, publie du matériel de sensibilisation des consommateurs, et gère une ligne d'assistance téléphonique pour ces derniers qui répond à plus de 6 000 appels par an, et

31. Dans une décision très critiquée, la Cour suprême américaine jugea que les États ne pouvaient pas forcer une entreprise privée à inclure de telles communications, suite à quoi les lois encadrant les CUB furent modifiées pour mettre en place d'autres modes de recrutement des membres, par exemple à travers des encarts dans les courriers des agences gouvernementales.

32. Voir Leflar et Rogol, *art. cité*.

fournit une assistance aux consommateurs qui ont des réclamations contre leurs fournisseurs de service.

Consolidation, privatisation et résistance

« Les principales compagnies d'eau européennes considéraient les États-Unis comme le dernier grand bastion de l'eau (et de l'assainissement) encore sous tutelle publique. »

Steve Maxwell, "Musical Chairs in the Water Industry: Consolidation or Fragmentation?", *Journal of the American Water Works Association* 28 (novembre 2003).

Aux États-Unis, le prix de l'approvisionnement en eau connaît une croissance spectaculaire en raison du besoin de remplacer les infrastructures vieillissantes et de se conformer à des règles de sécurité et d'impact environnemental de plus en plus rigoureuses. Dans le même temps, le soutien du gouvernement national aux projets de développement d'infrastructures locales s'est réduit, obligeant les municipalités et leurs citoyens à supporter tout le poids de la hausse des coûts.

Beaucoup considèrent que les petits réseaux d'approvisionnement sont particulièrement mal placés pour faire face à ces exigences croissantes d'investissements. Le secteur privé a connu une vague de fusions qui, selon les grandes compagnies de l'eau, augmente la capacité des sociétés à faire face aux besoins d'investissement. Les plus importantes compagnies d'eau privées des États-Unis ont à leur tour été prises pour cibles d'opérations de rachat par leurs homologues européennes, bien plus grosses, parmi lesquelles RWE/Thames, Veolia (anciennement Vivendi) et Suez.

De puissantes forces politiques se sont soulevées contre la privatisation de l'eau aux États-Unis, faisant avorter plusieurs grands projets de ce type. Des coalitions d'organisations citoyennes et de syndicats du secteur public ont forcé la ville d'Atlanta à résilier un contrat d'exploitation et de maintenance de 428 millions de dollars après que l'entreprise délégataire Suez/United Water

ait considérablement réduit ses effectifs, augmenté les tarifs de 17 %, ralenti les délais d'accès au service et manqué de répondre de manière adéquate aux réclamations des consommateurs, qui se plaignaient de voir de l'eau brune s'écouler de leurs robinets. À la Nouvelle-Orléans, la ville a dépensé 5 millions de dollars pour évaluer les offres d'entrepreneurs privés potentiels avant de mettre fin au processus de privatisation en avril 2004, en réponse à une lame de fond d'opposition populaire et syndicale organisée³³. À Stockton, en Californie, le projet de déléguer l'exploitation et la maintenance du service de l'eau à RWE/Thames a été annulé par un tribunal, suite à une plainte déposée par des groupes communautaires, qui ont argué avec succès que le projet n'était pas en conformité avec les lois de planification environnementale.

Les tentatives de privatisation se sont reportées en conséquence sur les petites villes, où les habitants sont souvent moins organisés, et où les pressions financières peuvent être plus drastiques. Mais les citoyens des petites villes sont de plus en plus informés des ramifications possibles d'un processus de privatisation, et il semble que des mouvements d'opposition réussissent désormais à s'y implanter. En septembre 2005, les élus de la ville de Lee, dans le Massachusetts, ont décidé à 41 voix contre 10 de rejeter un contrat de monopole de vingt ans avec Veolia. Cette décision de renoncer à la privatisation a été fortement influencée par une campagne citoyenne, qui est parvenue à faire partager ses inquiétudes quant aux antécédents de Veolia sur des projets de ce type et à la manière dont seraient traités les employés en poste³⁴.

Dans certaines villes où des services de l'eau privés étaient en place, les consommateurs ont fait pression sur leurs administrations pour qu'ils soient municipalisés. À Lexington, dans le Kentucky, un mouvement populaire a réussi à faire voter par le conseil municipal le remplacement de la société privée qui desservait la ville

33. Public Citizen, "US Privatisation Update: State of Play and Recent Developments" (Forum social de Boston, juillet 2004).

34. Public Citizen, "Currents: Public Citizen's Water For All Campaign Newsletter" (octobre 2004).

depuis les années 1880, mais avait récemment été rachetée par le conglomérat allemand RWE³⁵. Des campagnes en faveur de la municipalisation sont également menées à Felton en Californie et à Nashua dans le New Hampshire³⁶. À Pekin, dans l'Illinois, les électeurs se sont servis d'un procédé de référendum datant de la *Progressive Era* (lequel permet aux citoyens de faire valider directement une législation par suffrage populaire) pour exiger le passage de son réseau d'eau sous tutelle publique.

Vers une démocratisation des services publics

La démocratisation des services publics peut aller plus loin que la simple distinction entre propriété publique et propriété privée. La démocratie est un processus, pas une forme de propriété. Les institutions participatives, parmi lesquelles les CUB, les opérateurs de services publics de quartier ou les coopératives, peuvent concourir à la démocratisation des services publics sous tutelle gouvernementale en donnant aux citoyens le pouvoir de forcer leurs dirigeants à rendre des comptes.

Dans de nombreuses communautés, rassembler les ressources nécessaires pour répondre à leurs besoins d'investissement et de fonctionnement représente une contrainte réelle et sérieuse. Il est souvent possible d'y faire face grâce à des formes de coopération intermunicipale. Par exemple, plusieurs banlieues voisines de Manassas, en Virginie, à proximité de Washington D.C., étaient confrontées à une croissance rapide de leur population, d'où le besoin de construire une nouvelle usine de traitement des eaux usées. Plutôt que de privatiser, la région a pris en charge les coûts et bénéfices liés aux économies d'échelle en créant une nouvelle autorité publique, sous le nom d'agence d'action commune (*joint*

35. On peut trouver le site internet du mouvement à l'adresse suivante : www.bluegrassflow.org; voir John Stamper, "Mayor appoints task force to study how city could run water company", *Lexington Herald-Leader* (10 mars 2004).

36. Public Citizen, "US Privatisation Update".

action agency), afin de construire et d'exploiter cette nouvelle usine de traitement.

L'accès à l'expertise nécessaire peut se faire par l'entremise d'autres organismes publics. Le fournisseur public de Cincinnati, par exemple, a étendu ses services d'assistance technique aux petites structures publiques localisées à proximité.

Aux États-Unis mêmes, il existe de nombreux types de structures organisationnelles qui permettent une participation plus directe et plus large à la gouvernance des services publics que dans le modèle traditionnel, où le gouvernement est propriétaire du service et désigne directement ou indirectement sa direction. Le Sacramento Municipal Utility District (SMUD, opérateur local des services publics de Sacramento) est ainsi dirigé par un conseil d'administration dont les membres sont élus directement par la population. Chacun des sept directeurs représente une zone géographique (*ward*) différente au sein de la zone de service du SMUD, et leurs sièges sont attribués au scrutin personnel uninominal. Ce système permet aux citoyens d'exprimer des choix politiques différents en ce qui concerne la gouvernance de leurs services publics de proximité et en ce qui concerne la gouvernance de la ville dans son ensemble. Il permet aussi de s'assurer que chaque zone bénéficiera d'une représentation politique proportionnelle à sa population et d'éviter les décisions d'investissement trop favorables à une zone au détriment de toutes les autres. Un autre type de structure de service public plus directement responsable vis-à-vis des citoyens est la coopérative, où ce sont les usagers-membres et eux seuls qui ont le pouvoir de déterminer la gouvernance de l'entreprise. On dénombre plus de 100 millions de clients de coopératives de services publics aux États-Unis, dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et des télécommunications.

Là où les services publics sont assurés par le secteur privé, les partisans de la démocratisation ne doivent pas non plus limiter leurs revendications à des appels à la municipalisation. Mettre en place des instances qui font le lien entre intérêts des citoyens, ressources financières et expertises, tels que les CUB, permet également de

renforcer les capacités des citoyens en vue de contrôler les services publics, en participant aux processus de régulation et en faisant pression sur les élus. Les régulateurs eux-mêmes peuvent faire l'objet d'une élection directe par la population, ce qui ne manquera pas de les sensibiliser davantage aux préoccupations des consommateurs.

Cet article a été publié pour la première fois en 2005, dans l'édition originale de Reclaiming Public Water.

Deuxième partie

Une gestion publique à construire ou à reconstruire avec les citoyens

Cette deuxième partie présente des efforts de reprise en main et de réforme du service public de l'eau, par les autorités politiques locales et/ou par les citoyens, face à la menace de la privatisation ou aux défaillances de ces services, notamment en termes d'efficacité et de service aux plus démunis. Cette reprise en main peut s'effectuer de diverses manières : remunicipalisation, réforme en profondeur de l'entreprise publique telle qu'elle existait, notamment pour y ménager davantage de place aux citoyens et usagers, partenariats d'assistance et de coopération entre entreprises publiques de l'eau, etc.

*Le premier chapitre, consacré à **Paris**, raconte le processus par lequel cette municipalité a été amenée à mettre fin à vingt-cinq ans de gestion privée de l'eau et de l'assainissement, pour des raisons non seulement économiques et techniques (même si elles ont joué), mais aussi pour des raisons politiques de principe : l'eau, en tant que bien commun, doit pouvoir être gérée en fonction de l'intérêt général, et une collectivité doit donc en garder la maîtrise.*

*Deux chapitres sont ensuite consacrés au cas emblématique de **Cochabamba**, où une véritable révolte sociale a mis fin en avril 2000 à une tentative de privatisation de l'eau. Les deux chapitres ne s'attardent*

pas tant sur la « guerre de l'eau » en elle-même que sur le délicat processus de réforme et de démocratisation de l'entreprise municipale de l'eau qui s'est engagé depuis, et qui est encore loin d'avoir abouti malgré les avancées obtenues – en raison notamment d'une difficulté à établir un véritable partenariat entre l'entreprise (dirigeants et employés) d'une part, les organisations sociales et la population de l'autre.

Les deux chapitres suivants, sur le **Venezuela** et sur le **Ghana**, décrivent des exemples de réforme des services publics de l'eau déficients, à travers d'un côté un processus de démocratisation et de concertation avec les usagers urbains, et de l'autre une délégation de la gestion à la communauté villageoise.

Le chapitre sur l'**Argentine** raconte comment, suite à une privatisation particulièrement désastreuse du service de l'eau de la province de Buenos Aires, le syndicat et les employés ont réussi à remettre sur pied leur entreprise en la transformant en coopérative.

Les deux derniers chapitres, consacrés à la ville de **Huancayo** au Pérou et à celle de **Harrismith** en Afrique du Sud, interrogent les avancées et les limites de deux exemples de « partenariats public-public », où une entreprise publique de l'eau bien établie a apporté son soutien à une autre entreprise en difficulté ou menacée de privatisation pour l'aider à réformer sa gestion et son fonctionnement.

1.

Paris: comment une collectivité peut reprendre en main la gestion de l'eau

Anne Le Strat

La ville de Paris compte actuellement 2,2 millions d'habitants, auxquels s'ajoutent plus de 1 million de personnes supplémentaires qui viennent y travailler chaque jour¹. 550 000 mètres cubes d'eau potable sont distribués en moyenne pour satisfaire leurs besoins journaliers. Paris dispose également – un cas unique au monde – d'un second réseau d'eau non potable, qui sert au nettoyage des rues et à l'arrosage des plantations de la voie publique, dont la consommation moyenne est de 170 000 mètres cubes par jour.

En 1985, Jacques Chirac, alors maire de Paris, décida de confier au secteur privé la distribution de l'eau. Jusqu'alors, la production et la distribution de l'eau, à l'exception de la facturation, étaient assurées par une régie directe de la Ville. En déléguant ainsi à des entreprises privées la distribution de l'eau, Jacques Chirac faisait

1. L'agglomération parisienne compte en tout plus de 10 millions d'habitants, qui habitent pour la plupart dans des communes et des départements administrativement séparés de la Ville de Paris proprement dite. Le service de l'eau y est assuré par des syndicats intercommunaux, dont le plus important est le syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF), un marché détenu par le groupe Veolia qui compte parmi les plus importants au monde, et qui a été âprement contesté ces dernières années.

le premier pas vers le démantèlement de ce service public qui existait depuis des décennies. Deux ans plus tard, en 1987, une société d'économie mixte (SEM) fut mise en place pour la production², avec un contrat de concession de vingt-cinq ans. La municipalité confia par ailleurs à la SEM le contrôle des distributeurs privés, eux-mêmes administrateurs de la SEM! Conflit d'intérêt évident...

Ainsi, pendant près de vingt-cinq ans, trois délégataires privés ont pris en charge toute la production et la distribution de l'eau à Paris. En ce qui concerne la distribution, deux contrats d'affermage de vingt-cinq ans furent passés, sans mise en concurrence, sur chacune des deux rives. La Compagnie des eaux de Paris, filiale de la Générale des eaux (groupe Veolia), eut la responsabilité de la rive droite, au Nord de la Seine; Eau et force parisienne des eaux, filiale de la Lyonnaise des Eaux (groupe Suez), se chargea de la rive gauche.

Avec l'alternance politique de 2001 s'engage une réflexion sur la réorganisation du secteur de l'eau à Paris

Les choses changèrent avec l'alternance politique de 2001. Après des décennies de pouvoir municipal détenu par la droite, une coalition de gauche plurielle, rassemblant socialistes,

2. En France, le terme de *régie* désigne un établissement de propriété publique chargé d'assurer un service public. La régie s'oppose à la Délégation de service public (DSP), par laquelle les pouvoirs publics confient par contrat la gestion d'un service public à une entreprise privée, le délégataire, qui se rémunère via l'exploitation du contrat. Ces contrats peuvent être de plusieurs types: dans un contrat d'affermage, la collectivité publique continue à assurer les investissements, les délégataires assurent l'exploitation et la maintenance et se rémunèrent directement auprès des usagers; dans un contrat de concession, le délégataire assure lui-même les investissements.

Une société d'économie mixte (SEM) est une entreprise de droit privé dont le capital est détenu majoritairement par une personne publique et au moins par une personne privée.

communistes, Verts et divers gauche remporta les élections. Cette nouvelle municipalité, emmenée par le maire Bertrand Delanoë, décida très vite de repenser entièrement le service de l'eau à Paris.

En effet, les nouveaux élus firent rapidement le constat d'une absence totale de contrôle des délégations de service public et du service rendu par les délégataires. L'opacité financière était absolue, et il n'y avait aucune maîtrise quant aux travaux qui étaient effectués.

Il fut donc décidé, avant toute autre chose, de reconstituer des compétences au niveau des services de la Ville pour s'assurer d'un minimum de contrôle et commencer ainsi à reprendre la maîtrise du service. Lorsque les contrats avec les délégataires privés furent renégociés en 2003, la municipalité exigea par exemple que les entreprises prestataires effectuent un certain nombre de travaux importants, pour lesquels les entreprises en question avaient bloqué des sommes conséquentes, mais qu'elles n'avaient jamais réalisés.

Il apparut cependant à cette occasion que même lorsque la municipalité s'efforçait d'être exigeante dans les négociations avec ses délégataires, ses marges de manœuvre restaient relativement étroites tant que l'on restait dans le cadre d'une gestion déléguée. Pour définir quel pourrait être le meilleur service de l'eau à Paris, des études juridiques, économiques, techniques furent alors lancées, ainsi qu'une démarche de concertation avec l'ensemble du personnel d'Eau de Paris sur l'organisation du service (technique, gestion du personnel et du patrimoine...).

Les élections municipales de 2008 offrirent l'occasion à Bertrand Delanoë, candidat à sa propre réélection, de s'engager solennellement devant les citoyens à revenir à une gestion publique intégrale du service de l'eau s'il était réélu. Ce qui fut le cas. La fin des contrats de concession étant prévue en 2009, il fallut refonder tout le système et mener à bien la transition en un an et demi, ce qui est un temps très court.

Beaucoup crurent que l'engagement du maire de Paris n'était qu'une promesse électorale. Jusqu'à la fin, les entreprises privées pensèrent que la municipalité parisienne ne mettrait pas à exécution

cet engagement. Lorsqu'elles constatèrent, après les élections, qu'il n'en était rien, elles tâchèrent de faire contre mauvaise fortune bon cœur, en affirmant qu'il s'agissait d'une décision purement politique, qui n'avait rien à voir avec le service de l'eau en lui-même et la manière dont les entreprises privées l'avaient géré. Les négociations entre ces entreprises et la municipalité – qui portaient sur une très large gamme de sujets : le personnel, les systèmes d'information, les biens immobiliers, les biens de retour, les compteurs... – furent plus ou moins difficiles selon les cas. Les entreprises privées n'empêchèrent pas la remunicipalisation, mais elles ne la facilitèrent pas non plus, faisant parfois de la rétention d'informations.

1^{er} janvier 2010 : « L'eau de Paris libérée ! »

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le service de l'eau à Paris est assuré par un opérateur public unique, Eau de Paris. L'ancienne SEM a été transformée en régie publique, avec pour mission la production, le transport, la distribution et la facturation³. L'intégralité des métiers et des fonctions opérationnelles du service ont donc été rassemblées, ce qui permet aux usagers de disposer d'un interlocuteur unique. Eau de Paris est un établissement public de la Ville de Paris, à caractère industriel et commercial, autonome et doté d'une personnalité morale et d'un budget propre, tenu de rendre des comptes à la municipalité. Alors qu'auparavant les bénéfices dégagés par l'exploitation étaient en partie utilisés pour rémunérer d'autres activités des groupes privés et consolider leur marge de profit, ils sont aujourd'hui entièrement réinvestis dans le service de l'eau.

3. L'assainissement est assuré par deux entités publiques dont l'une est parisienne (la Section assainissement de la Ville de Paris, ou SAP, service technique de la Ville chargé de collecter les eaux usées), et l'autre intervient à l'échelle de toute l'agglomération (le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne, SIAAP, qui traite les eaux usées avant de les restituer au milieu naturel).

Afin d'évaluer la qualité du service rendu par l'opérateur municipal, un contrat-cadre a été signé entre Eau de Paris et la municipalité. La position de principe défendant la gestion publique de l'eau s'accompagne d'une volonté exigeante de bonne gestion évaluée, aucune structure publique n'étant vertueuse en soi. Portant sur de très nombreux indicateurs techniques, financiers, sociaux, patrimoniaux, etc. concernant l'ensemble des activités de la régie, ce contrat permet de suivre leur réalisation effective et d'évaluer le service en termes de gestion des investissements, du personnel, du programme de recherche, de protection de la ressource... Les services municipaux, à fréquence régulière, ainsi que l'assemblée des élus municipaux annuellement, disposent grâce à ce contrat d'une maîtrise et d'un pouvoir de contrôle sur le service de l'eau bien plus importants qu'auparavant.

Le conseil d'administration d'Eau de Paris est constitué principalement d'élus de la municipalité parisienne (10 membres) représentant tous les groupes politiques du Conseil de Paris, de représentants du personnel (2 membres), et de personnes qualifiées représentant des associations de consommateurs, de protection, de l'environnement, etc. (5 membres). Ces derniers ont pour le moment seulement voix consultative, contrairement aux autres qui ont voix délibérative, mais cela devrait changer à terme.

Un dispositif de contrôle citoyen a également été mis en place avec l'Observatoire municipal de l'eau. Cet observatoire permet aux usagers d'évaluer le service. C'est aussi un lieu de débat et de propositions sur les enjeux de l'eau au niveau municipal, qui rassemble tous les acteurs concernés. L'observatoire a un représentant, avec voix consultative, au conseil d'administration d'Eau de Paris.

La gestion publique... forcément plus vertueuse que la gestion privée ?

Il est encore trop tôt pour tirer un bilan, la régie publique n'étant en place que depuis le 1^{er} janvier 2010. On peut toutefois d'ores et déjà observer les premiers avantages de la gestion publique.

Il faut d'abord souligner les gains économiques importants permis par la réforme, lesquels seront totalement réinvestis dans le service de l'eau. Les premiers gains sont estimés actuellement autour de 35 millions d'euros par an, peut-être même davantage. Quelles sont les raisons principales de ce gain ? Nous internalisons la rente économique que réalisaient les opérateurs privés ; nous passons des marchés publics concurrentiels pour les travaux, alors qu'auparavant ils étaient confiés aux filiales des grands groupes qui surfacturaient ; nous bénéficions des avantages d'une comptabilité publique. Il n'y a plus besoin de rémunérer des actionnaires, et de détourner à cet effet une partie des flux financiers générés par le service de l'eau. Désormais, tous les revenus issus de l'exploitation sont entièrement réinvestis dans le service, et nous avons une totale transparence financière alors que les comptes des délégataires privés étaient entachés d'une grande opacité, dénoncée par de nombreux rapports de contrôle.

La réforme permettra de stabiliser le prix de l'eau à Paris, à un niveau inférieur à la moyenne nationale. La facture d'eau payée par les Parisiens comprend plusieurs composantes : l'eau, l'assainissement et les redevances. La part de l'eau avait augmenté de 260 % depuis la privatisation de 1985, et s'élève aujourd'hui à 1 euro le mètre cube. La municipalité a pris l'engagement que le prix de l'eau resterait stable en euro courant durant toute sa mandature, c'est-à-dire jusqu'en 2015, en dépit de la baisse continue des recettes d'exploitation du fait de la réduction des consommations d'eau des Parisiens. Pour un service équivalent, le prix de l'eau à Paris reste très inférieur à celui de l'agglomération parisienne, qui a pour prestataire Veolia. L'équilibre économique fragilisé par la baisse de recettes est consolidé aujourd'hui par les gains économiques générés par la gestion publique.

Le passage d'Eau de Paris en opérateur public unique a permis de mettre fin aux chevauchements de fonctions et de métiers que l'on constatait lorsqu'il y avait trois délégataires opérateurs. Une plus grande synergie et mutualisation des métiers de la production et de la distribution concourt à une plus grande efficacité

technique. Nous avons aujourd'hui une traçabilité complète de la goutte d'eau prélevée jusqu'à l'alimentation au robinet.

La création de la régie permet de nouer un contact privilégié avec l'utilisateur parisien. De nouveaux services sont en cours de création pour un meilleur suivi de la consommation individuelle, une meilleure information du service, une plus grande écoute des attentes des consommateurs. Eau de Paris développe également diverses actions pédagogiques ou de sensibilisation aux enjeux de l'eau à Paris et dans le monde. Des campagnes de promotion de l'eau du robinet, plus écologique et plus économique que l'eau en bouteille, ont été lancées.

Par ailleurs des actions spécifiques ont été mises en place en direction des publics défavorisés et tout particulièrement des personnes sans domicile fixe. Une politique d'aide sociale à l'eau a été mise en œuvre au niveau de la Ville de Paris, afin de résoudre les problèmes de paiement des factures d'eau de certains ménages.

Avec cette réforme, la municipalité parisienne, et donc les Parisiens, a repris en main la gestion du service de l'eau, en lui assignant des objectifs environnementaux, économiques, démocratiques, sociaux – ce qui n'était pas possible, ou très peu, avec les opérateurs privés. La remunicipalisation de l'eau a été décidée sur la base d'un choix politique et idéologique fort – assumé comme tel : l'eau est un bien commun, d'où la nécessité absolue de maîtriser la ressource, son exploitation, sur la base d'une vision et d'un projet de long terme.

La remunicipalisation de l'eau à Paris, valeur d'exemple ?

Le retour en régie de Paris représente à l'évidence une fissure significative dans la vitrine commerciale des multinationales françaises de l'eau. Les représentants de Suez et Veolia l'ont d'ailleurs admis explicitement : la perte du marché parisien leur a nui certes d'un point de vue financier, mais bien plus encore du point de vue de leur image. Dans le monde entier, ces entreprises

présentaient toujours la gestion de l'eau à Paris comme un modèle. Ce n'est désormais plus possible. Ils se sont plaints que cette décision risquait d'écorner leurs parts de marché à l'international. Je considère qu'en tant qu'élue municipale, je dois me préoccuper avant tout de défendre une bonne gestion au bénéfice des usagers parisiens, et non d'aider les grands groupes à gagner des marchés dans le monde entier.

L'expérience parisienne peut-elle entraîner d'autres collectivités françaises dans son sillage ? La France est historiquement le pays de la délégation de service de l'eau confiée au secteur privé, ce qui a d'ailleurs permis à des groupes comme Suez et Veolia d'acquérir l'envergure qu'ils ont aujourd'hui. Les partisans de la gestion publique ont toujours été minoritaires, mais le fait que la capitale revienne à la gestion publique a inévitablement donné davantage de poids à leurs arguments. De nombreux contrats de délégation de service public doivent être renouvelés et renégociés dans les années qui viennent. Des collectivités, de plus en plus nombreuses, sont intéressées au retour dans le giron public, mais toutes n'ont pas encore franchi le pas. Pour l'instant, dans la plupart des cas, elles ont utilisé la menace du retour en régie pour renégocier les contrats existants, et en particulier une baisse des tarifs. Cela dit, certaines collectivités, comme l'agglomération de Rouen et de Montbéliard, sont déjà revenues en gestion publique, et d'autres s'interrogent sérieusement.

Au niveau international, l'expérience parisienne intéresse de nombreux acteurs, depuis l'Amérique latine jusqu'à l'Asie du Sud-Est, qui souhaitent connaître les motivations et les raisons de la remunicipalisation. De nombreuses villes, et même des États, montrent un intérêt grandissant pour un tel retour à la gestion publique, ou simplement pour un renforcement de la gestion publique existante. L'exemple de Paris montre qu'il est possible pour une collectivité de reprendre en main son eau ; ce qui a été possible pour la capitale française peut l'être ailleurs, même si les conditions de réussite sont forcément différentes selon les contextes. Cochabamba n'est pas Paris, mais les ressorts sont les mêmes : une volonté

politique et citoyenne d'avoir une gestion publique et collective de la ressource en eau.

Renforcer les alliances et les coopérations entre opérateurs publics

Aqua Publica Europa, un réseau d'opérateurs publics européens de l'eau, a été lancé en 2009 à Paris, Eau de Paris étant un des membres fondateurs. L'objectif de ce réseau est très simple. Les opérateurs publics européens constataient qu'ils n'étaient pas entendus, ou très peu, alors que le secteur privé, lui, savait se faire entendre, créer des associations, organiser des actions efficaces de lobby. Les initiateurs du réseau ont souhaité que la gestion publique de l'eau, basée sur des valeurs de service public, soit défendue au niveau européen. Le réseau regroupe actuellement des opérateurs italiens, belges, français et suisses. Des opérateurs espagnols et allemands sont en cours d'adhésion. Il s'agit de faire entendre la voix des opérateurs publics européens, mais également de partager leurs expériences, de mutualiser certaines actions. Aqua Publica Europa est un véritable lieu d'élaboration collective, d'échange et de collaboration entre opérateurs publics.

Les institutions européennes ont d'ailleurs compris qu'il n'y avait plus seulement les entreprises privées qui comptent dans le secteur de l'eau. Aqua Publica Europa a été sollicité par la Commission européenne dans le cadre de sa facilité Eau. C'est une évolution très positive, car jusqu'à récemment la Commission européenne privilégiait le secteur privé. Il est possible aujourd'hui de concevoir des partenariats public-public avec des financements européens. Le poids du secteur privé est encore lourd, mais une certaine volonté de rééquilibrage se fait jour.

Paris est engagé dans plusieurs projets de coopération internationale autour de l'eau. Dans certains cas, Eau de Paris met à disposition son personnel, ses compétences et son savoir-faire au profit de collectivités et d'associations. Dans d'autres, c'est la Ville de Paris qui soutient financièrement des projets, par exemple des

associations parisiennes de migrants africains qui souhaitent installer des réseaux d'adduction dans leurs pays d'origine. Paris a appuyé financièrement la régie des eaux de Phnom Penh au Cambodge (une régie publique très efficace) pour la mise en place de son dispositif de tarification sociale. Un partenariat public-public entre Eau de Paris et l'Onep, opérateur de l'eau au Maroc, est en cours d'étude pour réaliser un réseau d'eau en Mauritanie. Eau de Paris souhaite multiplier ces partenariats, d'autant plus que des fonds européens sont maintenant disponibles.

En guise de conclusion

La lutte pour la gestion publique de l'eau est gagnable, que ce soit à Cochabamba, à Paris, à Djakarta ou ailleurs, si nous réussissons à y associer les usagers et les citoyens. Nous, en tant que collectivités locales et en tant qu'autorités publiques, devons nous montrer exemplaires et mettre en place une gestion efficace de cette ressource si fragile et indispensable. Dans ces conditions et dans quelques années, il pourrait très bien ne plus y avoir de débat sur les avantages comparés de la gestion publique et de la gestion privée de l'eau, car les avantages de la gestion publique seront suffisamment évidents pour que la question ne se pose plus. Nous pourrions alors passer à d'autres luttes et défendre d'autres biens communs que l'eau.

Cet article a été rédigé en 2010 pour la présente édition française de Reclaiming Public Water.

2. Cochabamba, Bolivie : partenariat public-populaire après la « guerre de l'eau »

Luis Sánchez Gómez et Philipp Terhorst

La « guerre de l'eau » ... et après ?

C'est la « question à un million de dollars » peinte sur un mur de Villa Sebastián Pegador, un quartier pauvre de la zone Sud de Cochabamba. Ces mots font écho à une préoccupation largement partagée : que la victoire obtenue contre Bechtel, multinationale de l'eau états-unienne, se transforme en réussite à long terme pour le Semapa, le service public municipal de l'eau et de l'assainissement de la ville bolivienne de Cochabamba.

Des forces puissantes souhaitent l'échec du Semapa, en raison de son importance symbolique pour démontrer que la lutte populaire peut ouvrir la voie à des alternatives viables à la privatisation. Pour le Semapa, la défaite imposée aux promoteurs de la privatisation de l'eau n'a été qu'une première étape dans le processus de construction d'un service public transparent, efficace, qui promeut la participation et la justice sociale. Tels sont les quatre piliers sur lesquels devrait être fondé le « Semapa de la population », dont la Coordinadora del Agua y de la Vida (Coalition pour l'eau et la vie) a fait son objectif principal.

La mise en place d'un nouveau modèle de gestion et de participation publiques s'est toutefois avérée très complexe et pleine de difficultés. Le manque de moyens financiers, l'ingérence des institutions d'État, la politique partisane, la corruption ou les conditions imposées par les institutions financières internationales (IFI) – tout ceci ne constitue qu'un échantillon des obstacles que ce nouveau Semapa rencontre sur sa route. En conséquence, les progrès en termes d'accès de la population à l'eau et à l'assainissement ont été faibles. Le principal défi actuel pour le Semapa est de se consolider en tant que partenariat public-populaire, et d'apporter les améliorations effectives que les gens attendent.

La « guerre de l'eau »

Le Service municipal de l'eau potable et de l'assainissement (Semapa) de Cochabamba fut privatisé en septembre 1999 et vendu au consortium Aguas del Tunari, sous la pression de la Banque mondiale et dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres opaque. Fin 1999, la gestion désastreuse de Bechtel, l'entreprise états-unienne qui dirigeait Aguas del Tunari, entraîna la mobilisation des habitants de Cochabamba. La privatisation s'était traduite par une augmentation spectaculaire des tarifs de l'eau et par l'expropriation des petits réseaux d'eau communautaires mis en place par les habitants eux-mêmes. Bechtel avait obtenu un taux de rendement garanti colossal – 15 % de bénéfices réels – en vertu d'un contrat de privatisation secret, illégal à l'époque, mais qui fut ensuite régularisé par la loi 2029, une loi favorable à la privatisation rédigée par l'agence allemande de développement GTZ. Des groupes de la société civile, des syndicats, des paysans irrigants et des comités de l'eau se réunirent alors pour former la Coordinadora del Agua y de la Vida.

Les premières revendications de la Coordinadora, modestes puisqu'elles se limitaient à réclamer une baisse des tarifs, furent ignorées par Aguas del Tunari et par la municipalité, qui n'y

répondirent que par l'hostilité et par la répression de la police et de l'armée. La pression populaire ne cessa cependant de prendre de l'ampleur et, lors d'un référendum organisé par la Coordinadora, 50 000 personnes exigèrent la fin de la privatisation. En avril 2000, la « guerre de l'eau » atteignit son point culminant. Une grève générale paralysa la ville pendant une semaine, et déclencha une très sévère répression gouvernementale, qui fit des centaines de blessés et entraîna la mort d'un jeune homme de 17 ans. Le seul résultat de cette répression fut que les citoyens redoublèrent de détermination. Finalement, le 11 avril 2000, le gouvernement finit par reconnaître sa défaite, et Aguas del Tunari prit littéralement la fuite du jour au lendemain.

Prise de contrôle

Les revendications de la Coordinadora furent satisfaites. Aguas del Tunari se retira ; la loi 2029 fut révoquée puis ultérieurement révisée (loi 2066) ; et le Semapa repassa sous contrôle municipal. La Coordinadora participa à un comité de direction provisoire avec le syndicat et l'administration municipale, et se vit octroyer par là un certain contrôle sur l'avenir de l'entreprise publique. Celle-ci fut ainsi sauvée de la perspective d'un effondrement à court terme. Sous l'égide d'un nouveau directeur général, choisi dans les rangs de la Coordinadora, elle engagea la construction d'un service public plus démocratique. La victoire obtenue dans la « guerre de l'eau » rendit ainsi possible une gestion plus démocratique, largement impulsée par les organisations citoyennes. Malheureusement, étant donné que l'administration municipale pratiquait une obstruction systématique, la coopération avec les employés et le syndicat du Semapa revêtit un caractère crucial, mais se révéla si difficile dans les faits que l'on peut se demander si le processus ne s'en trouva pas ralenti plutôt que facilité.

La réforme du Semapa

Des organisations de la société civile et d'autres groupes avancèrent, dans le cadre d'un vaste processus participatif, des propositions de réforme des statuts du Semapa. La Coordinadora voulait mettre en place une participation et un contrôle populaires reposant sur une majorité de citoyens directement élus au sein du comité de direction. Cette proposition fut bloquée par les syndicats et par le gouvernement local, ce qui a permis que ce comité soit contrôlé par la Nouvelle force républicaine (Nueva Fuerza Republicana, NFR), le parti aux manettes du gouvernement local – et sujet de fortes tensions au sein du Semapa. La Coordinadora n'a pas réussi non plus à libérer le Semapa de la propriété municipale et de la régulation des autorités d'État pour lui assurer une plus grande liberté opérationnelle. Malgré ces contretemps, le comité directeur provisoire approuva en octobre 2001 des statuts radicalement nouveaux et, en avril 2002, eurent lieu les premières élections libres et anonymes pour élire un nouveau comité directeur. Trois des sept directeurs étaient élus par les habitants des zones Sud, Centre et Nord de la ville. Pour la première fois de son existence, le syndicat du Semapa obtint lui aussi un siège permanent au comité. Un autre siège fut attribué au corps professionnel des ingénieurs, et les deux autres sièges, dont celui du président du comité, furent attribués par le maire.

Reflétant les dynamiques politiques de l'époque, les nouveaux statuts représentaient un modèle hybride à mi-chemin entre la propriété municipale traditionnelle et le contrôle citoyen. La Coordinadora, bien sûr, avait espéré des changements plus radicaux, mais après la « guerre de l'eau », il devint de plus en plus difficile de mobiliser des soutiens, lesquels étaient « distraits » par les autres conflits sociaux qui se faisaient jour en Bolivie à l'époque. Malgré cela, la Coordinadora réussit à obtenir que la participation populaire ne se limite pas au cadre officiel des OTB (Organisations territoriales de base, des instances de participation locale suscitées par l'État et qui sont pour la plupart contrôlées par les partis

politiques), mais qu'elle soit fondée sur des élections directes anonymes, ouvertes à des organisations informelles comme les comités de l'eau. L'article 15 des nouveaux statuts introduit le droit à la participation et au contrôle populaires, un droit qui attend encore d'être complètement traduit en termes opérationnels dans l'avenir.

Les changements furent donc significatifs, non seulement en termes de résultats concrets atteints, mais aussi par la manière dont ils furent obtenus, à travers une coalition de mouvements sociaux et d'organisations de la société civile. Un enjeu majeur est que les réformes introduites pour démocratiser la gestion soient suffisamment formalisées et expliquées au sein de l'entreprise et auprès de ses employés pour être rendues effectives. La participation du public a de fait été minimale depuis la « guerre de l'eau », et les interférences politiques maximales, particulièrement de la part de la NFR et du maire de Cochabamba.

La gestion démocratique du Semapa est à présent assurée par les élus au comité directeur, et les acteurs sociaux les plus présents, entre 2002 et 2004, ont été les comités de l'eau de la zone Sud. Les questions actuellement à l'ordre du jour sont : comment élargir les droits acquis de participation à la gouvernance et à la gestion, et comment assurer un contrôle populaire effectif afin d'obtenir un service plus efficace et plus équitable.

La proposition d'une unité dédiée à la participation au sein du Semapa

Un pas important dans ce sens pourrait être la création d'une unité de « vigilance et de contrôle social » au sein du Semapa. Celle-ci devrait être indépendante, composée de représentants de la société civile et du Semapa lui-même, et disposer du pouvoir d'enquêter sur les affaires de corruption, les inefficiences et les dysfonctionnements. Il s'agirait donc de mettre en place une instance de contrôle par la société civile de sorte qu'en raison de la vigilance publique ainsi instaurée, le Semapa devienne plus pleinement encore une véritable « entreprise du peuple ». Cette unité

devrait venir en complément des représentants populaires élus au comité directeur, et permettrait de matérialiser partiellement l'idée de gestion participative ainsi que l'objectif de contrôle social évoqués dans l'article 15 des statuts.

Mis à part le fait que le comité directeur a toujours refusé d'entériner la création d'une unité de ce type, une autre illustration du long chemin qui reste à parcourir pour le Semapa avant d'atteindre ces objectifs est le taux élevé de népotisme constaté dans l'entreprise. Un audit interne a identifié 52 cas où des membres de la famille avaient obtenu des emplois, et ce à tous les niveaux hiérarchiques, depuis le directorat jusqu'aux employés de base. Le simple fait que ce problème soit mis en lumière représente certes déjà une certaine amélioration, mais il faudra encore beaucoup de temps et d'efforts pour parvenir à transformer la culture de service public au sein du Semapa.

Investissement et ressources en eau

Du fait de l'immense dette héritée des anciens propriétaires de l'entreprise, l'extension du service aux zones urbaines pauvres et l'augmentation de l'offre d'eau (à travers la réduction des pertes et des fuites) sont impossibles sans l'octroi de prêts par des institutions financières internationales. Le principal problème rencontré aujourd'hui par le Semapa est que la plupart de ces institutions financières internationales se montrent réticentes à investir à Cochabamba, parce qu'elles sont en désaccord avec l'idée d'une entreprise publique sous contrôle populaire et avec les luttes antiprivatisation survenues dans la ville. De sorte que les institutions en question posent des conditions drastiques à tout investissement de leur part, comme la transformation du Semapa en une entreprise semi-privée, ce qui reviendrait à annuler purement et simplement les avancées obtenues suite à la « guerre de l'eau ».

Finalement, malgré tout, la Banque interaméricaine de développement (BID) a consenti un prêt au Semapa. Bien que son obtention représente un véritable succès, ce prêt était assorti de

conditions restrictives qui constituaient autant d'obstacles à toute avancée. Le prêt comportait une première phase de 3,8 millions de dollars dont l'utilisation est strictement restreinte au renforcement des capacités organisationnelles, à la réduction des pertes et à la réforme de la gestion. 40 % du montant du prêt devait être dépensé pour l'externalisation du renforcement des capacités au bénéfice de la société multinationale de consulting Gerentech, qui a été choisie par la BID elle-même. Cette condition augmente le poids de la dette liée au recours à des consultants externes, alors que la mission aurait pu être effectuée en interne, ou qu'au moins le consultant aurait pu être choisi par la direction publique populaire et non par la banque. Qui plus est, à l'heure où ces lignes sont écrites [octobre 2004], soit un an après que le contrat ait été signé, Gerentech n'a encore effectué aucun travail significatif pour le compte du Semapa, ce qui retarde d'autant la poursuite de la procédure prévue dans le contrat de prêt, et donc les améliorations attendues. Dans le cadre de la seconde phase du prêt, la Banque doit investir 13 millions de dollars pour l'extension du réseau de canalisations dans la zone Sud, entre autres améliorations. Cette tranche ne pourra toutefois être versée qu'après que la première phase ait été menée à bien.

Par ailleurs, la seconde phase du prêt de la BID ne sera lancée que si d'importantes ressources en eau supplémentaires ont été rendues disponibles pour ce faire. Le Semapa est en bonne voie pour respecter sa part de l'accord, puisque la réduction des fuites et la régularisation des connexions illégales au réseau ont permis de réduire les pertes d'eau de 18 à 20 %, le taux de perte initial étant de 60 %. (Des ressources en eau limitées et une demande en forte croissance ont constitué sur le long terme des facteurs de conflits récurrents à Cochabamba. Ce fut le cas par exemple avec la « guerre des puits » dans les années 1990. La concurrence entre usagers urbains et ruraux n'a jamais été résolue, et la gouvernance globale des ressources reste pour le moins volatile.) Le barrage de Misicuni, actuellement en construction, permettra également d'augmenter les ressources en eau disponibles pour Cochabamba.

Partenariat public-populaire : gestion partagée et extension du service dans la zone Sud

La majeure partie de l'approvisionnement en eau de la zone Sud, une zone pauvre et marginale de Cochabamba, est assurée par l'intermédiaire de 120 « comités de l'eau ». Les eaux souterraines de la zone sont trop salines pour la consommation humaine, et la majorité des foyers dépendent encore de fournisseurs privés qui vendent une eau chère et souvent de qualité douteuse. Ces quartiers, qui ne sont pas non plus raccordés au réseau d'égouts du Semapa, dépendent aussi de latrines à fosses et de fosses septiques. À la suite des réformes progressistes initiées au sein du Semapa, les comités de l'eau se sont réunis en une association, appelée Asica-Sur, avec pour objectif d'obtenir un raccordement collectif aux services de l'entreprise. Dans ce cadre collectif, les comités ont entamé un processus de dialogue et de négociation avec les autorités pour définir un modèle de cogestion des services de base, où chacune des parties aurait son rôle et ses fonctions bien définis. Durant la brève période où elle était chargée du réseau d'eau, Bechtel s'est contentée d'exproprier les puits et les canalisations qui avaient été mis en place par les comités de l'eau. La firme n'a étendu le réseau dans la zone Sud qu'au prix d'une hausse vertigineuse de sa tarification. L'atmosphère de coopération constructive qui prédomine aujourd'hui entre l'entreprise centrale et les comités informels de l'eau constitue donc une remarquable amélioration.

En raison des contraintes liées au prêt de la BID et d'autres facteurs encore, le lancement du projet d'extension du réseau a pris beaucoup de retard. Le rapport aux agences gouvernementales (telles que l'agence régulatrice chargée d'attribuer la concession de l'extension du réseau) est également problématique, dans la mesure où la Coordinadora ne souhaite pas donner l'impression de légitimer un système de gouvernement auquel elle est opposée, et qu'elle a précisément essayé d'éviter en modifiant le statut de l'entreprise Semapa pour la faire échapper au contrôle municipal.

Cela n'a pas été possible en raison du cadre juridique en vigueur au niveau de l'État bolivien, avec pour résultat que le Semapa est resté sous la dépendance des élus locaux. Le fait qu'aucune alternative au projet de barrage de Misicuni n'ait jamais été débattue, bien que le projet ait soulevé la polémique en raison de son coût élevé et de son impact sur l'environnement, constitue une illustration de l'influence de la NFR, le parti politique aux manettes de l'administration locale.

Le projet d'extension du réseau de distribution du Semapa jusqu'aux quartiers périphériques de Cochabamba, inclus dans la seconde phase (retardée) du financement de la BID, prévoit un approvisionnement de 200 litres d'eau par seconde, et, ultérieurement, de 400 litres par seconde. Mais cela est lié à l'avancement des travaux sur le Misicuni. Pour l'instant, ces travaux de construction ont été trop lents, et certaines organisations sociales de la zone Sud souhaitent accentuer la pression sur le Semapa et collaborer avec l'entreprise.

Il faut également prendre en compte le fait que certaines parties de la périphérie et des zones périurbaines ne sont pas couvertes par le projet de cogestion, et ont encore besoin de développer leurs infrastructures. La nouvelle administration doit non seulement assurer l'élargissement du réseau de distribution aux quartiers qui ne sont pas encore raccordés, mais il lui faut aussi trouver des ressources en eau supplémentaires afin d'alimenter davantage de personnes et améliorer la continuité du service. Malheureusement, le Semapa n'a aucun contrôle sur le projet de Misicuni, qui est mené par des entrepreneurs privés – alors même qu'un tel droit de contrôle avait été concédé au consortium Aguas del Tunari.

Conclusion

Le principe fondamental sur lequel repose ou devrait reposer un Semapa public et populaire est que sans contrôle et participation sociale, il n'y a pas de réelle efficacité, et que ces objectifs ne

peuvent être atteints qu'en tandem. La victoire acquise au terme de la « guerre de l'eau » et l'appropriation du Semapa, malgré les limites imposées par l'état de la législation bolivienne et la difficulté à maintenir la pression citoyenne sur la durée, ont démontré que la participation par la lutte sociale et une démarche proactive d'appropriation peuvent mener à des transformations majeures, même si elles peuvent être retardées ou mettre du temps à se matérialiser si les conditions extérieures (notamment les disponibilités financières) sont défavorables. Le secret de la réussite à long terme sera de transformer la dynamique sociale d'avril 2000 en un système durable et effectif de participation sociale qui s'attire le soutien de la population de Cochabamba – ce qui implique que celle-ci voie arriver les investissements attendus. La participation au niveau du directeur devrait être complétée par une participation au niveau de la gestion et du contrôle social, à travers par exemple la proposition d'Unité de vigilance et de contrôle social ou encore la cogestion pratiquée dans la zone Sud. Le facteur décisif sera la capacité de ce nouveau Semapa à améliorer ses services de manière tangible, sans quoi les citoyens perdront tout intérêt ou toute confiance.

Grâce au travail de la Coordinadora, l'entreprise peut avec le temps devenir une entreprise publique transparente qui encourage un degré élevé de participation et un sentiment d'appropriation chez ses citoyens-usagers. Pour y parvenir, il sera nécessaire de bénéficier d'un soutien externe en matière de financement sans conditions restrictives, mais aussi de soutien technique aux organisations de la société civile. Il faudra surtout que soit réglée positivement la question de la plainte absurde déposée par Bechtel auprès de l'instance d'arbitrage de la Banque mondiale. L'indemnisation de 15 millions de dollars demandée par Bechtel pourrait remettre en cause l'avenir du Semapa.

Il ne faut pas non plus oublier que le Semapa évolue dans le contexte hautement volatil de la politique bolivienne, ce qui pourrait s'avérer positif ou négatif selon que les élites néolibérales ou les couches populaires de Cochabamba et de Bolivie arrivent

finalement à s'imposer⁴. L'alimentation en eau de Cochabamba reste une question hautement politique. Le succès de la « guerre de l'eau » contre Bechtel et la gestion publique populaire mise en place ultérieurement ont donné une grande impulsion aux mouvements sociaux boliviens en lutte contre les politiques néolibérales du gouvernement central de La Paz. Transformer une culture enracinée dans la négligence et la corruption en une alternative publique populaire viable basée sur l'efficacité, la participation et la justice sociale est une tâche qui demandera du temps et nécessitera de lever de nombreux obstacles.

Cet article a été publié pour la première fois en 2005, dans l'édition originale de Reclaiming Public Water.

4. Ces lignes ont été écrites avant l'élection d'Evo Morales, porté par les mouvements populaires, à la présidence bolivienne en 2005. (NdT)

3. **Au-delà des « guerres de l'eau » : leçons de Cochabamba sur la mise en place d'une gouvernance collaborative**

Travis Driessen

La désormais célèbre « guerre de l'eau » de Cochabamba, en Bolivie, a été l'un des premiers coups portés à la dynamique de privatisation des services de l'eau à travers le monde. Une communauté citoyenne consciente et politisée s'est dressée pour contester la prise de participation du secteur privé au sein de leur compagnie de gestion de l'eau, le Semapa, et pour reconquérir leur service public de l'eau. La résistance de Cochabamba aux politiques néolibérales dans le domaine de l'eau, tout comme sa revendication d'un service véritablement public de l'eau, ont rapidement trouvé écho au sein du mouvement social international qui émergeait alors sur cette thématique.

Au cours des premiers mois de l'année 2000, des dizaines de milliers de personnes ont pris part à de gigantesques manifestations populaires à Cochabamba. Ces manifestations contraignent le gouvernement bolivien à résilier le très contesté contrat de concession accordé au fournisseur privé Aguas del Tunari⁵, et à

5. Une filiale de la firme transnationale Bechtel, dont le siège est établi à San Francisco, en Californie.

renationaliser l'entreprise publique de gestion de l'eau Semapa. Alors que le Semapa était connue pour être inefficace, corrompue et contrôlée par les politiciens locaux, ces citoyens fraîchement politisés et engagés aspiraient à recréer « leur » entreprise en réorganisant le Semapa pour y introduire un nouveau modèle de gouvernance participative appelé « contrôle social ».

Huit ans plus tard, d'importantes leçons peuvent être tirées de cette lutte en faveur d'une gouvernance participative et démocratique de l'eau à Cochabamba. Du fait qu'ils impliquent une reconfiguration des rapports de pouvoir, les processus participatifs rencontrent une forte résistance et font parfois l'objet de tentatives de cooptation par ceux qui tiraient profit de l'ancienne forme d'organisation de l'entreprise. La corruption et le contrôle politique exercé par l'élite sont deux des facteurs les plus déterminants qui expliquent les résultats médiocres des entreprises du secteur de l'eau. Ils constituent aussi des obstacles structurels à la mise en place de nouvelles formes de transparence et au renforcement de l'implication des citoyens dans les prises de décisions. En outre, la culture de la technicité dont font preuve traditionnellement les professionnels du secteur n'encourage pas les citoyens à s'impliquer dans les aspects techniques de fourniture de l'eau. Enfin, des groupes sociaux qui se situent dans une perspective de confrontation ont souvent du mal à créer des organismes participatifs effectifs, à développer de nouvelles capacités ou à établir des relations stratégiques avec les responsables des entreprises de manière à prendre part de façon effective à la gouvernance collective.

Une approche de la gestion d'un service public basé sur la démocratie participative : le contrôle social au sein du Semapa

La notion de contrôle social a été notamment mise en avant par une coalition de mouvements sociaux appelée la Coordinadora⁶,

6. Dont on peut traduire le nom complet par « Coalition pour l'eau et la vie ».

qui a émergé pendant la « guerre de l'eau ». Dans la pratique, le contrôle social a pour but de définir et mettre en place des mécanismes et processus de participation démocratique qui permettent de susciter et d'intégrer la participation citoyenne à des points stratégiques de la structure de gouvernance de l'entreprise. Encourager la participation en matière de politiques de gestion de l'eau et de choix des projets prioritaires permet à la compagnie de répondre à une demande sociale élargie, en se positionnant comme un outil au service de l'équité, plutôt qu'à une demande économique limitée, établie et exprimée en fonction d'une logique de marché (c'est-à-dire par les usagers qui ont les moyens de payer l'approvisionnement en eau). En outre, le contrôle social améliore la planification des aménagements, en réduisant l'influence du clientélisme, ainsi que les performances de l'entreprise, en favorisant l'émergence de mécanismes de contrôle et d'évaluation par les citoyens.

La mise en place du contrôle social au sein du Semapa avait originellement pour but de doter l'entreprise d'un système de gouvernance participative complémentaire au système de responsabilités techniques exercées par les cadres dirigeants de l'entreprise. Imposer la participation au sein du corps décisionnel exécutif, le conseil d'administration du Semapa, était une façon d'octroyer du pouvoir aux citoyens et de reprendre le contrôle de cette institution aux dépens des différents élus municipaux et hauts responsables de l'entreprise qui exploitaient historiquement le Semapa en vue de leur propre intérêt.

Premiers pas hésitants de l'institutionnalisation du contrôle social

Suite aux manifestations de masse, des négociations eurent lieu entre les leaders des mouvements sociaux, les responsables de l'entreprise et les élus locaux. Le passage du mouvement de protestation de rue au cadre formel de l'administration municipale impliqua de nombreux obstacles pour la Coordinadora. Dans ce

cadre plus officiel, celle-ci eut en effet du mal à maintenir un niveau de mobilisation élevé, lui permettant d'exercer une pression populaire efficace sur les élites municipales et de faire en sorte que les demandes de réorganisation de l'entreprise soient prises en compte. De plus, les procédures légales qui servaient de cadre aux négociations et à la validation des décisions avantageaient les mêmes élites politiques municipales qui avaient, dans un premier temps, soutenu la privatisation. La mise en place de nouvelles formes de transparence et le renforcement du contrôle citoyen sur les décisions prises au sein du Semapa requéraient en dernier ressort d'octroyer davantage de pouvoir à de nouveaux acteurs, traditionnellement marginalisés, et par conséquent une certaine perte de contrôle pour d'autres, à savoir les élus municipaux, les employés et administrateurs corrompus. Le contrôle de l'institution fournissait aux politiciens un « *botín político*⁷ », et, pour les administrateurs et employés du Semapa impliqués de différentes façons dans la corruption, des avantages illicites au détriment de l'entreprise. Ce sont pour ces raisons, essentiellement, que les élites locales, au sein de la municipalité comme dans l'entreprise elle-même, se sont farouchement opposées au développement, à la mise en œuvre et à l'exercice du contrôle social.

Mais il ne suffit pas de vaincre la farouche résistance opposée par l'élite pour réussir à mettre en place des processus participatifs. Les acteurs sociaux progressistes ont en effet la responsabilité de développer des modèles de gouvernance collaborative efficaces en coopération avec les usagers à qui ces nouvelles institutions participatives sont destinées. À cette seconde difficulté s'ajoute le fait que le contrôle social suppose une nouvelle logique politique qui peut mettre en porte-à-faux des organisations sociales ayant

7. Que l'on peut traduire par « butin politique ». Cette expression bolivienne décrit les privilèges politiques reçus par les élus qui contrôlent ces institutions, principalement sous deux formes : des gratifications aux sympathisants politiques au travers de l'attribution de postes administratifs grassement rémunérés et la fourniture de services à différentes circonscriptions en échange de leur soutien politique au cours des campagnes électorales.

une culture d'opposition. Au sein d'une gouvernance collaborative, des organisations sociales habituées à une logique confrontationnelle doivent développer de nouvelles aptitudes et des relations stratégiques avec les responsables de l'entreprise afin de pouvoir négocier efficacement des projets de service et de contrôler la performance de l'entreprise.

Un mythe largement répandu concernant le retour du privé au public voulait que la restructuration du Semapa et la mise en œuvre en son sein de mécanismes de contrôle social se soient effectuées sous le contrôle et la responsabilité de la Coordinadora. Un conseil d'administration provisoire fut certes créé pour définir, négocier et mettre en place le modèle de contrôle social. Celui-ci comptait, parmi ses cinq membres, deux représentants de la Coordinadora ; deux autres représentaient les intérêts du maire et le dernier ceux du syndicat. Au cours de la négociation, les représentants du pouvoir municipal ont tout fait pour discréditer les administrateurs temporaires de la Coordinadora et faire avorter le projet de contrôle social porté par le mouvement.

La stratégie suivie par la Coordinadora pour institutionnaliser une forme participative de gestion était focalisée sur trois niveaux de décision. Au niveau de l'exécutif, la Coordinadora proposait d'intégrer des représentants des citoyens au sein du conseil d'administration pour défendre les intérêts de la population. La demande, à l'origine, était d'y faire entrer 14 représentants des citoyens, un pour chaque district de la ville. Cette demande fut rejetée par les autres membres du conseil d'administration. Au niveau de l'entreprise, l'équipe technique de la Coordinadora a proposé d'opérer des changements institutionnels dans le mode d'exploitation du Semapa pour améliorer la coopération entre techniciens, salariés et habitants aux différentes étapes de l'approvisionnement en eau. Ils proposaient, en particulier, la création de comités techniques composés de représentants de l'entreprise et de citoyens, qui superviseraient tout projet d'expansion de réseau mis en œuvre par le Semapa et évalueraient ses résultats. Cette proposition fut rejetée par le directeur général

alors en poste. Au niveau de la population, la Coordinadora proposa la création d'institutions participatives appelées comités d'assainissement de base. Ces comités devaient s'organiser par quartier et permettre aux usagers de formuler leurs requêtes et d'évaluer les projets relatifs à l'eau. Mais les difficultés politiques rencontrées pour réformer des institutions étatiques participatives déjà existantes, les organisations territoriales de base, ont empêché leur institutionnalisation. Les présidents de ces organisations ont la réputation d'entretenir des relations clientélistes avec les élus locaux, et craignaient d'ouvrir leurs institutions à une participation plus élargie, qui aurait pu entraîner une perte de contrôle. Ils se sont donc opposés à la création de ces nouveaux comités.

Le modèle de contrôle social finalement approuvé par le conseil et mis en place au sein du Semapa reflète ainsi surtout les nombreuses concessions consenties par les mouvements sociaux. Il n'incluait pas les changements institutionnels nécessaires pour intégrer une participation citoyenne plus importante dans le fonctionnement quotidien de l'entreprise. La version définitive ne proposait pas non plus de mécanismes permettant aux citoyens d'avoir un droit de regard sur le travail de leurs représentants et des administrateurs de la compagnie. Dans le modèle de compromis, une participation plus large de la communauté n'était pas garantie.

Toutefois, une des plus importantes occasions de changement obtenues alors fut l'introduction d'administrateurs-citoyens représentant les différentes zones géopolitiques de la ville au sein du conseil d'administration. Ils sont élus au suffrage universel par les *Cochabambinos* (habitants de Cochabamba). Ce premier pas timide en direction d'un réel contrôle social constituait une première avancée importante ; néanmoins, de nombreux autres mécanismes de soutien manquent encore pour parvenir à incorporer réellement les intérêts de la communauté à la structure décisionnelle du Semapa.

La persistance du contrôle exercé par l'élite, de la corruption et de l'inefficacité

Le nouveau conseil d'administration, qui compte désormais quatre administrateurs-citoyens sur neuf membres au total, reste profondément ancré dans une structure de pouvoir gouvernemental et institutionnel traditionnelle, coincée entre d'un côté l'influence des partis politiques, et de l'autre la corruption évidente qui règne au sein de l'entreprise. Au désespoir des mouvements sociaux, le maire conserve statutairement la présidence du conseil d'administration du Semapa. Les performances et l'administration médiocres qui en résultent présentent toutes les caractéristiques de ce que l'on qualifie parfois de « service public capté par l'élite ». L'influence exercée par les partis politiques lorsqu'il s'agit de déterminer qui peut avoir accès au service et à quel moment est manifeste, de même que la perpétuation d'une corruption généralisée.

Le clientélisme politique empêche la bonne planification du service et l'usage efficace de ressources limitées, en réduisant drastiquement les perspectives du service aux moyens de répondre à une demande de nature politicienne, à court terme et limitée. Cette demande politique traduit les intérêts des représentants des élites au pouvoir, davantage que les besoins de la société, notamment de tous ceux qui n'ont pas accès à des services de qualité. Dans le cadre d'une telle gestion clientéliste, les projets de développement des infrastructures finissent par constituer un fatras incohérent, davantage déterminé par des calculs politiques visant à s'assurer un soutien électoral que par une approche cohérente et techniquement viable de l'approvisionnement en eau. La gestion clientéliste, en dernière instance, empêche d'optimiser l'affectation des ressources économiques limitées de l'État, de l'entreprise et de la population afin de satisfaire aux demandes actuelles et futures de services dans les lieux concernés.

Il est difficile de déterminer le coût des pratiques de corruption pour l'entreprise, ne serait-ce que parce que les personnes qui en sont coupables font tout leur possible pour les dissimuler. Mais

il ne fait aucun doute que ces pratiques sont omniprésentes et permanentes. Au cours des deux années qui viennent de s'écouler, les deux derniers directeurs généraux en poste ont été renvoyés pour corruption, ce qui aurait coûté à l'entreprise plus de 1 million de dollars. Plusieurs autres représentants et administrateurs de la compagnie ont également été congédiés pour des faits similaires. Dans de nombreux cas, la corruption consistait à livrer des infrastructures qui n'étaient pas aussi fiables techniquement que celles initialement prévues dans les contrats, et donc moins onéreuses, ce qui permettait aux coupables de se partager la différence de coûts. Dans ce type de corruption, les dirigeants négocient des projets de travaux publics avec des entreprises obscures en échange de pots-de-vin. Le népotisme, autre forme de corruption, contribue également à expliquer le manque de compétence et d'expérience techniques des dirigeants et du personnel. Des proches ou des partisans politiques sont embauchés sur la base des liens familiaux plutôt que sur leur mérite, et manquent souvent de compétences. Dans une interview récente, un ancien dirigeant estimait que « 80 % des membres de l'équipe dirigeante du Semapa n'ont pas les qualifications requises pour exercer leurs fonctions ».

L'exercice du contrôle social

Les mouvements sociaux et les personnes impliquées dans la « guerre de l'eau » considèrent plus que jamais les manifestations qui ont eu lieu en 2000 comme une première bataille dans un processus et une lutte bien plus larges visant à réformer le Semapa, à redéfinir les relations techniques et politiques au sein de l'entreprise, et à influencer les politiques gouvernementales concernant la gestion de l'eau et des services publics. Les organisations sociales s'efforcent de renforcer les dispositifs participatifs tels qu'ils existent et de mettre en place de nouveaux mécanismes pour développer les capacités des citoyens, et les impliquer de manière effective dans la gouvernance collective du service de l'eau. Leurs stratégies « d'après-guerre » peuvent être réparties en

trois catégories : les tentatives de réforme de la gouvernance de l'entreprise pour accroître le contrôle social ; les mobilisations contre la corruption et le trafic d'influence politique ; et le renforcement des relations stratégiques avec les administrateurs-citoyens et certains responsables de l'entreprise pour faire avancer de nouveaux projets de service et suivre la performance de l'entreprise.

Les tentatives pour réformer les statuts du Semapa pour y intégrer davantage de contrôle social sont restées relativement limitées. Peu après la transition de 2000-2001, les organisations sociales ont commencé à critiquer certains aspects liés au rôle des administrateurs-citoyens : ils avaient trop peu de responsabilités, ils n'avaient pas à fournir de rapport pour informer leurs circonscriptions de l'évolution des résultats de l'entreprise, et ils ne pouvaient pas être sanctionnés par les citoyens en cas de mauvaise performance. En 2004, la Coordinadora soumit au conseil d'administration un projet de réglementation définissant de nouvelles responsabilités pour les administrateurs-citoyens, afin de revaloriser leur rôle et d'améliorer leurs relations avec les usagers. Le directoire a toutefois rejeté ce projet.

En 2005, plusieurs organisations de la société civile envahirent les locaux du Semapa pour protester contre la corruption dont se rendaient selon eux coupables certains représentants syndicaux. Les manifestants pénétrèrent de force dans l'entreprise et exigèrent la révocation du représentant syndical au conseil d'administration. Face aux manifestants, le conseil d'administration vota à l'unanimité la destitution du représentant syndical du corps décisionnaire. La participation sociale, sous la forme en l'occurrence d'une manifestation, a ainsi permis d'exercer une pression fructueuse, contraignant les salariés et représentants corrompus à se retirer.

Le troisième type de stratégie est le développement par les organisations sociales de relations stratégiques avec les administrateurs-citoyens, et avec différents cadres de l'entreprise, pour être en mesure de proposer des projets d'infrastructure, mais aussi avoir accès à des informations clés permettant d'évaluer les résultats

d'exploitation officiels de la compagnie. Asica-Sur⁸, l'association qui regroupe les comités d'eau de la zone marginalisée du Sud de la ville, a montré la voie en matière de pression politique pour l'amélioration des services d'eau. Asica-Sur n'a cessé de critiquer l'entreprise pour ses résultats médiocres et de réclamer un projet global, libre d'interférences politiciennes, d'extension de l'approvisionnement en eau dans la zone Sud.

Peu après la « guerre de l'eau », cette organisation commença à travailler avec son représentant-citoyen au sein du directoire pour proposer un projet d'extension de service à la zone Sud de la ville. Le directoire approuva en 2003 ce projet d'extension soutenu par les habitants, et le Semapa commença à le mettre à exécution. Pour la première fois de son histoire, l'entreprise concentra ses efforts sur la construction d'infrastructures visant à approvisionner en eau une grande partie des habitants de la zone Sud, où plus de 60 % de la population n'est pas raccordée au réseau public municipal.

Une autre campagne collaborative fut menée avec succès en 2007. Pendant plusieurs mois, certaines organisations sociales clés, les représentants-citoyens du directoire et plusieurs responsables du Semapa menèrent conjointement une commission d'enquête sur la gestion d'Eduardo Rojas (directeur général de l'entreprise de 2006 à 2007). Les forts soupçons de corruption généralisée sous la direction de Rojas avaient eu de lourdes conséquences financières pour l'entreprise, la mettant en difficulté pour payer ses employés et remettant en question le prêt accordé par la Banque inter-américaine de développement pour financer le projet d'extension. Pendant plusieurs mois, ces différents acteurs mirent en commun leurs compétences et leur autorité pour rassembler et analyser les données financières de l'entreprise, dans le but de prouver que l'entreprise était bien sujette à une corruption généralisée, et que Rojas en était responsable. Après plusieurs mois de pression sur les

8. Une association qui regroupe plus de 120 « comités de l'eau », représentant près de 60 000 personnes de la zone Sud.

responsables syndicaux et les élus locaux qui, jusqu'alors, avaient publiquement soutenu Rojas, le conseil d'administration finit par voter en octobre 2007, à l'unanimité, la suspension du directeur général et l'ouverture d'une enquête officielle pour corruption.

Contraintes institutionnelles et contextuelles pesant sur l'exercice d'un contrôle social efficace

Pourtant, ces avancées obtenues en matière de participation sociale furent limitées par plusieurs facteurs liés aux fonctionnements institutionnels et à certains modèles culturels fortement enracinés. L'action des représentants-citoyens au directoire a été considérablement entravée du fait qu'ils ne recevaient aucune véritable formation au moment d'accéder à leurs fonctions. De nombreux représentants-citoyens du directoire sont, quand ils entrent en fonction, très enthousiastes et désireux d'apporter des changements positifs, mais ils se retrouvent rapidement confrontés à des difficultés en raison de leur incapacité à proposer des projets techniquement viables ou à superviser leur mise en œuvre de façon efficace. De plus, en dépit de l'ouverture du conseil d'administration aux représentants-citoyens, la gestion interne de l'entreprise n'a pas été modifiée parallèlement pour la rendre plus accessible à ces nouveaux acteurs, par exemple en fournissant des informations adaptées aux profanes, sous des formes qu'ils peuvent effectivement comprendre et qui leur permettent d'évaluer effectivement les projets de l'entreprise et ses résultats.

En outre, le personnel technique et les dirigeants des entreprises de l'eau ont souvent des préjugés élitistes négatifs sur la valeur des contributions de simples citoyens. La tentative initiale de créer des comités techniques fut rejetée par le directeur général de l'époque, qui était pourtant membre de la Coordinadora. Ce différend interne au sein de la Coordinadora a révélé une forte divergence entre les membres de la coalition qui se préoccupaient principalement de l'aspect social et ceux qui se préoccupaient

davantage de l'aspect technique. Le fossé reste important entre les ingénieurs de la compagnie et le grand public.

Même la pression exercée par Asica-Sur, qui a pourtant débouché sur une extension des infrastructures d'approvisionnement en eau, ne peut pas être perçue comme une victoire éclatante du contrôle social. Le projet a fait l'objet d'une récupération par le maire et le gouverneur, qui ont profité de cette opportunité pour redynamiser leurs bases électorales, et essayé de marginaliser l'association et les représentants-citoyens au directoire. Cela illustre la tendance des élites politiques à prendre le contrôle de la fourniture de services afin d'en faire profiter leurs bases électorales. En outre, les représentants-citoyens au directoire et les organisations sociales ne disposaient pas des compétences nécessaires pour pouvoir réellement proposer des projets de service techniquement viables et critiquer les projets portés par les dirigeants de l'entreprise et les technocrates de la municipalité.

Les batailles menées pour lutter contre l'inefficacité et la corruption au sein du Semapa ont montré que la contestation peut porter des fruits, mais qu'elle ne remet pas en question les causes profondes et les problèmes structurels qui ont permis le développement de ces pratiques. Dans un contexte où la population exprime une volonté de participation, il faut de toute évidence mettre en place des mécanismes spécifiques pour canaliser stratégiquement cette aspiration. La persistance de mauvais résultats et de pratiques de corruption au sein du Semapa a généré un fort sentiment de méfiance entre les organisations sociales, les fonctionnaires municipaux siégeant au directoire, et les gérants de l'entreprise. Même si, dans certains cas, les organisations sociales arrivent à établir une collaboration efficace avec les dirigeants de l'entreprise et les fonctionnaires, il reste à voir si leurs relations pourront s'améliorer pour favoriser un climat plus propice à la gouvernance collective et à la réalisation de performances profitant à toute la communauté de Cochabamba.

Conclusion

La gestion collective, fondée sur le contrôle social, d'un service public vise à offrir aux populations à la fois des fournisseurs d'eau performants et un service équitable. Ce tour de force n'a pas encore été accompli à Cochabamba. Pour obtenir les profonds changements institutionnels et culturels nécessaires, l'espace d'une « guerre de l'eau » ne saurait suffire, et encore moins la restructuration symbolique du conseil d'administration d'une institution de service public.

La création de nouvelles formes effectives de contrôle social requiert des institutions participatives viables, un engagement sur la durée, et une large coopération de la part de citoyens motivés et actifs, pour travailler de façon appliquée et stratégique à l'articulation de demandes de service consensuelles, et à l'élimination des cultures politiques et organisationnelles de corruption et d'exploitation. La volonté politique de la population ne suffit pas, il faut également réformer les structures de décision de l'entreprise pour qu'elles soient en adéquation avec les capacités des citoyens. La gouvernance collective des entreprises de service public requiert donc la création de nouvelles formes de transparence, permettant de fournir aux usagers des informations formatées de façon à répondre aux besoins et aux intérêts de non-experts. Les organisations sociales contestataires doivent également s'efforcer de développer de nouvelles compétences et des relations stratégiques avec les dirigeants de l'entreprise et les élus locaux pour pouvoir négocier de façon efficace leurs revendications, et contrôler les performances de l'entreprise. Dans ces conditions, des structures adaptées de gouvernance participative et démocratique peuvent constituer des institutions de service public performantes et équitables, qui tiennent compte et essaient de satisfaire les demandes sociales et les besoins de toute la population qu'elles représentent et à qui elles sont censées bénéficier.

Même si les nombreux obstacles rencontrés au sein du Semapa doivent être appréhendés dans le contexte d'un débat plus large

sur le contrôle social, il est tout aussi important d'observer les forces qui semblent émerger et les effets positifs qu'a entraînés cette simple volonté d'agir, non seulement à Cochabamba, mais pour l'ensemble du mouvement mondial pour le droit à l'eau. Les expérimentations qui se font jour au sein du Semapa redonnent un certain dynamisme aux débats sur la conception de modèles de gouvernance collective. Le mouvement mondial de l'eau, à mesure qu'il mûrit, fait entendre avec plus de force ses demandes de gouvernance collective, et ces expérimentations initiales constituent une expérience et un apprentissage collectif extrêmement importants. Ce sont les bases qui vont permettre de poursuivre le développement de stratégies et de modèles solides de gouvernance participative durable au sein des institutions de service public du monde entier.

Cet article a été publié pour la première fois en mai 2008, dans l'édition arabe de Reclaiming Public Water.

4. L'expérience vénézuélienne de lutte pour un service de l'eau potable et de l'assainissement centré sur les besoins de la population

Santiago Arconada Rodríguez

Une lutte qui s'inscrit dans la dynamique du processus de réforme constitutionnelle

En février 1999, le président Hugo Chávez Frías entra en fonction au Venezuela. Entre mars et avril de la même année, il nomma l'équipe qui devait se charger du secteur de l'eau. En mai, cette équipe responsable du secteur du service d'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement organisa une rencontre avec un groupe varié de militants sociaux aguerris, venus de nombreux horizons : syndicalistes, étudiants, environnementalistes, membres de coopératives, universitaires, membres d'associations de riverains ou de groupes culturels. L'objectif de cette rencontre était de tracer les grandes lignes de ce qui allait être connu, à partir du 1^{er} juin 1999, comme le système de gestion communal d'Hydrocapital, la compagnie d'approvisionnement en eau de la capitale, Caracas.

Lors de cette réunion, l'expérience des « tables techniques de l'eau », qui avaient eu lieu sous le mandat d'Aristóbulo Istúriz (1993-1996) dans la ville de Caracas, notamment dans les paroisses d'Antímano et d'El Valle, fut minutieusement analysée. Certains aspects de cette expérience furent systématisés, ce qui permit de formuler lors de cette réunion une proposition d'organisation pour résoudre les problèmes de l'eau potable et de l'assainissement.

Ce chapitre se propose d'étudier où en est la mise en œuvre de cette proposition dans l'ensemble du pays, cinq ans après sa formulation.

Une proposition organisationnelle centrée sur les communautés

Les problèmes liés au service d'eau potable et d'assainissement ne se restreignaient pas à des problèmes de carence du service, mais également au caractère chaotique du système d'adduction d'eau, lié à l'absence de planification urbaine dans les villes vénézuéliennes, en particulier à Caracas et dans les autres villes de la région capitale, zone couverte par Hidrocapital.

La proposition d'organiser des « tables techniques de l'eau » (*mesas técnicas de agua*) et des « conseils communautaires de l'eau » (*consejos comunitarios del agua*) fut d'emblée conçue comme un moyen pour réintégrer la participation citoyenne.

Avant que les premières réunions aient lieu, la seule chose qui « unissait » les communautés et l'entreprise publique d'eau et d'assainissement (en l'occurrence, Hidrocapital) étaient les manifestations populaires de protestation, paralysant les rues et les avenues et occupant les bureaux, dénonçant l'incapacité d'Hidrocapital à fournir de l'eau potable. (Il ne faut pas oublier que la gestion communale d'Hidrocapital démarra au milieu de l'été 1999, après la sécheresse historique de 1998 liée au phénomène El Niño.) Les premières réunions permirent de reconnaître qu'il n'existait pas d'autre option que l'organisation communautaire pour résoudre les graves problèmes qui se posaient dans de si nombreux endroits.

Les tables techniques de l'eau étaient un moyen de coordonner tout le savoir de la communauté concernant son réseau d'eau avec les ressources humaines, techniques et financières qui lui appartenaient par le biais de l'entreprise publique de l'eau. Il fut estimé que ce système était nécessaire pour mobiliser les compétences requises pour résoudre les problèmes ; cette proposition impliquait un profond changement.

En cassant le schéma paternaliste de l'État qui prend la place des citoyens plutôt que de les soutenir, les tables techniques de l'eau furent en pratique la réponse « citoyenne » adressée à la compagnie d'eau sur la façon dont celle-ci devrait gérer n'importe quel problème. Trois tâches devaient être réalisées :

1. Le recensement – qui ne doit pas être considéré comme un simple exercice comptable, mais comme une véritable radiographie de la communauté, incluant tous les points de référence nécessaires pour acquérir une vision exacte de la situation.

2. Le plan – un croquis, réalisé par la communauté elle-même, sur la façon dont s'organisent les services dans leur zone. Ce travail entraîne toujours un processus de récupération de la mémoire collective concernant le processus d'installation du réseau existant. Ce qui permet à tout un chacun de comprendre les problèmes qui dérivent de la croissance de la population du quartier, et la façon dont on a essayé de les résoudre. Cette étape contribue donc de façon essentielle à la conception d'une solution au problème d'approvisionnement en eau ou d'assainissement. Dans un autre ordre d'idées, le plan est également très utile à l'entreprise pour mieux connaître les réseaux d'eau construits par la communauté elle-même.

3. Le diagnostic – cette étape recouvre tout simplement le traitement de toute l'information réunie pour pouvoir établir un diagnostic du problème et formuler un projet en termes de travaux, de réparation et d'entretien.

Les communautés qui se sont organisées à travers des tables techniques de l'eau, les représentants de l'entreprise d'eau et les

élus locaux (maires, conseillers municipaux, conseils de paroisse) forment le conseil communautaire de l'eau.

Les conseils communautaires de l'eau sont des lieux où se croisent différents flux d'informations : depuis les différentes communautés vers l'entreprise de l'eau et les autorités paroissiales et municipales ; depuis l'entreprise et les autorités paroissiales et municipales vers les tables techniques de l'eau ; et entre les différentes tables techniques de l'eau. Cet échange d'informations permet de renforcer progressivement les capacités des communautés.

Le conseil communautaire de l'eau a deux caractéristiques fondamentales : il est public et il se réunit régulièrement. Cela signifie qu'il est ouvert à tou(te)s les citoyennes et citoyens sans exclusion, et qu'il se réunit à intervalles réguliers dans un lieu connu de tous.

Le conseil a trois fonctions essentielles :

- il fixe les priorités en fonction des besoins formulés. Selon les ressources disponibles, il établit un plan de travail selon les critères de priorité déterminés collectivement ;
- il organise les programmes de travaux. L'entreprise et les communautés prennent des engagements ; un planning est établi pour les travailleurs, et des ressources sont allouées à chaque tâche ;
- il effectue un suivi. La tâche essentielle du conseil communautaire de l'eau est d'exercer un contrôle social sur l'entreprise publique. D'où les mêmes questions posées au début de chaque réunion : Qu'avions-nous convenu de faire ? Qu'est-ce que nous avons fait ? Qu'est-ce que nous n'avons pas fait, et pourquoi ? Et ainsi de suite.

Cinq ans plus tard

Plus de cinq années ont passé. Le modèle organisationnel des tables techniques et des conseils communautaires de l'eau est suivi par presque toutes les entreprises publiques d'eau du pays. Les filiales d'Hydroven, la maison-mère, tout comme les entreprises

qui dépendent des gouvernements régionaux, ont des manières différentes d'intégrer la participation des communautés.

Les entreprises publiques de l'eau ont subi une inévitable transformation au contact de leurs véritables propriétaires, les citoyens. Les communautés qui, il y a cinq ans, ébauchaient leurs premiers croquis pour décrire leur réalité, qui étaient mobilisées parce que l'eau ne parvenait pas à leurs robinets, savent aujourd'hui formuler leurs problèmes en rapport à la situation hydrologique de toute la région alentour.

Les eaux usées sont également à l'ordre du jour aujourd'hui, et l'assainissement est reconnu comme un secteur en besoin d'une profonde rénovation des infrastructures afin de prévenir les catastrophes et les tragédies. En outre, les investissements réalisés dans les infrastructures de quartiers à forte densité de population ont énormément augmenté.

Les informations auxquelles ont maintenant accès les communautés à propos de la situation des entreprises publiques de l'eau, des infrastructures et des sources d'eau dont elles dépendent, ont permis de créer une vision collective des problèmes futurs.

Un processus d'organisation de différentes parties des services d'eau et d'assainissement en coopératives a également eu lieu. Les coopératives de travailleurs sont en augmentation dans le secteur de l'eau, correspondant à un processus d'élimination des intermédiaires entre les personnes qui effectuent le travail et l'entreprise qui a pour mission de planifier, inspecter et superviser ce travail. De nombreux signes suggèrent aussi que les communautés organisées exercent un contrôle croissant sur leurs services de base. Elles assument à travers tout le pays des tâches comme le captage, la potabilisation, l'acheminement et l'évacuation de l'eau grâce à divers systèmes d'adduction.

Certains exemples sont particulièrement représentatifs :

1. À Caracas (région de la capitale), le système d'adduction d'eau géré par le conseil communautaire de l'eau de la paroisse d'Antímano fonctionne de manière cyclique, ce qui veut dire qu'il

ne peut pas approvisionner tout le monde en même temps. Au cours des cinq dernières années, le conseil a exercé un contrôle du cycle d'approvisionnement de la paroisse et a essayé différentes alternatives pour l'améliorer. La façon dont la communauté se sert du conseil comme outil de contrôle sur le service de l'eau est remarquable.

2. Le conseil communautaire de la municipalité de Páez, dans l'État de Zulia, couvre une zone principalement peuplée d'indigènes de l'ethnie Wayúu. Son réseau, qui s'approvisionne à la rivière Guasare, et en achemine l'eau par le biais de deux importants systèmes d'adduction jusqu'aux habitants de l'ensemble de la municipalité, fonctionnait bien en dessous de sa capacité en raison de travaux de réhabilitation qui n'avaient pas été menés à bout. Après la création du conseil communautaire de l'eau de la municipalité de Páez, des inspections communautaires permirent de constater l'absence de travaux sur le réseau. La population se mobilisa et obtint non seulement l'accroissement de la capacité du réseau, mais permit aussi aux salariés qui avaient toujours fait fonctionner le réseau hydraulique de s'organiser en coopérative.

3. Le conseil communautaire du réseau hydraulique Clavelino, dans l'État de Sucre, s'est attaqué aux graves problèmes de gestion qui prévalaient. Ce réseau achemine de l'eau depuis le Nord du massif oriental du Venezuela jusqu'à la péninsule d'Araya et la ville de Carúpano, dans l'État de Sucre, et, par le moyen d'une canalisation sous-marine, jusqu'aux îles de Coche et de Margarita, dans l'État de Nueva Esparta. Le conseil communautaire œuvre pour trouver un consensus entre les positions des différentes populations desservies par ce réseau et pour trouver une solution aux nombreux et variés problèmes qui se posent.

À titre de conclusion

Il ne serait pas très sérieux de prétendre que l'on a résolu une fois pour toutes au cours de ces cinq dernières années tous les problèmes et perturbations qui affectaient le fonctionnement d'un certain nombre de réseaux d'eau d'un bout à l'autre du pays. Des kilomètres de conduites ont été posés, mais il faudrait en installer beaucoup plus. Mais il est indéniable que les citoyennes et citoyens vénézuéliens disposent aujourd'hui d'un service d'eau potable et d'assainissement qui leur appartient davantage, et est soumis à leur contrôle. Et un nombre croissant de communautés envisagent la gestion de l'eau non plus uniquement comme le fait d'avoir ou non de l'eau au robinet, mais du point de vue de la bonne gestion de leurs ressources en eau.

Cet article a été publié pour la première fois en 2005, dans l'édition originale de Reclaiming Public Water.

Couverture nationale des services d'eau potable et d'assainissement au Venezuela 1998-2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Eau potable (% de population)	81,57	83,66	85,15	86,37	87,65	89,27
Collecte des eaux usées (% de population)	63,77	64,38	66,96	68,15	71,27	71,69

Tables techniques de l'eau en place (en octobre 2004)

Entreprise de l'eau	Tables technique de l'eau
HIDROANDES-BARINAS	9
HIDROANDES-TRUJILLO	10
HIDROCAPITAL	1 088
HIDROCARIBE	96
HIDROCENTRO	42
HIDROFALCON	144
HIDROLAGO	476
HIDROLLANOS	10
HIDROPAEZ	24
HIDROSUROESTE	41
HIDROLARA	24
AGUAS DE MONAGAS	29
AGUAS DE PORTUGUESA	2
Total	1 995

Sources : Statistiques d'Hidroven et du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles.

5. À contre-courant : un approvisionnement en eau géré par la population à Savelugu, au Ghana

Al-Hassan Adam

Le Ghana est un pays d'Afrique de l'Ouest qui abrite une population d'environ 20 millions de personnes. Le pays a connu la domination coloniale de diverses puissances européennes, parmi lesquelles les Hollandais, les Portugais, les Danois, les Allemands et les Britanniques, qui ont pillé ses richesses (or, bois et hommes). Son nom colonial de « Côte d'Or » fut remplacé par celui de Ghana quand le pays acquit son indépendance de la Grande-Bretagne en 1957 et devint une république en 1960.

La fourniture des services essentiels dans la Côte d'Or d'alors se limitait aux besoins des administrateurs coloniaux et des prêtres vivant dans des enceintes fortifiées et des forts, principalement dans les villes côtières. Cape Coast, le siège du gouvernement colonial, fut la première ville à obtenir l'eau potable en 1928. Après avoir ainsi satisfait aux exigences des colons, le service de l'eau fut alors étendu au personnel auxiliaire de l'administration coloniale. Ce ne fut qu'après avoir satisfait ces classes sociales que l'administration élargit l'accès à l'eau à la population par le biais de « bornes d'eau » collectives – des robinets extérieurs localisés principalement dans des endroits publics comme les écoles, les

hôpitaux et les places de marché. Après être arrivé au pouvoir en 1957, le gouvernement nationaliste créa en 1958, dans le cadre de ses tentatives pour matérialiser l'objectif politique de l'auto-détermination, un organisme chargé de l'approvisionnement en eau sous la férule du ministère des Travaux et du Logement.

En 1965, le Parlement créait la Société d'eau et d'assainissement du Ghana (GWSC), une entité publique ayant la responsabilité légale de fournir et de gérer les ressources en eau. Ce qui n'était pas surprenant. La plupart des pays récemment devenus indépendants privilégiaient un mode de développement impulsé par l'État. Ces résolutions donnèrent naissance à une énorme institution bureaucratique centralisée, rendant presque impossible la moindre prise de décision au niveau régional, sans même parler du niveau des districts et des sous-districts. La bureaucratie d'État connut aussi des échecs significatifs en raison de la mise à l'écart de la base populaire de toute participation réelle aux prises de décisions politiques.

Pour relever ces défis, l'État et ses principaux donateurs jugèrent qu'il était préférable de décentraliser certaines des activités de la GWSC. Les bailleurs de fonds, en particulier la Banque mondiale, étaient guidés par l'école de pensée économique néoclassique et voyaient la décentralisation comme une première étape dans la réduction des dépenses et de l'influence de l'État dans le domaine de l'eau. Une politique de décentralisation fut mise en œuvre de 1970 à 1985, mais les résultats ne furent pas à la hauteur des objectifs. Le contexte politique contribua également à élargir le fossé entre les services et les usagers. Les militaires dominaient le pouvoir politique et les processus décisionnels, sans laisser de place à la participation citoyenne. La junte militaire (PNDC) domina la scène politique de 1981 à 1992, année où elle se transforma en un parti politique (le Congrès démocratique national ou NDC) dirigé par J. J. Rawlings, et remporta toutes les élections de 1992 à 2000. Non seulement le PNDC et le NDC étouffèrent la voix des citoyens, mais ils suivirent à la lettre les programmes économiques dictés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire

international. Ces deux institutions saluèrent le Ghana comme un modèle économique à suivre, bien que le règne de la junte militaire ait entraîné une corruption effrénée au sein du secteur public.

Cette corruption n'épargna pas la GWSC, à un moment où la société fut restructurée pour des raisons de politique fiscale, ce qui entraîna le renvoi de 2 000 salariés entre 1990 et 1993. Le gouvernement et les bailleurs mandatèrent la compagnie d'eau privée anglaise Thames pour renforcer les capacités organisationnelles et financières de la GWSC grâce à un soutien financier de la Banque mondiale (Crédit projet 1342GH). Le Ghana fournit 13,5 millions de dollars à Thames grâce à un prêt à cet effet de la Banque mondiale. Plusieurs autres contrats similaires furent passés jusqu'en 1997. Finalement, la restructuration ne permit pas d'améliorer l'approvisionnement en eau potable des Ghanéens, et la GWSC était en pleine crise.

L'échec de la première phase du Programme d'ajustement structurel inspiré par les doctrines néoclassiques entraîna l'application d'un nouveau régime économique encore plus draconien. La deuxième phase impliquait une dérégulation massive visant à transférer les ressources publiques à des acteurs privés. En 1993, le gouvernement du NDC accepta la recommandation de la Banque mondiale de restructurer le secteur de l'eau en préparation d'une prochaine privatisation. Ce processus aggrava la situation déjà critique des populations rurales, pour lesquelles l'accès à l'eau représentait déjà le plus lourd fardeau. Le gouvernement avait en effet refusé d'assumer ses responsabilités en matière d'approvisionnement rural, et avait délégué cette charge à des autorités locales sous-financées ou à des philanthropes peu fiables. Cherchant à vendre la GWSC, le gouvernement NDC entama des négociations avec la compagnie d'eau privée Azurix (une filiale d'Enron). Le processus de négociations avec Azurix fut particulièrement nébuleux, et il fut allégué par la suite qu'un ministre avait accepté en 1995 un dessous-de-table de 5 millions de dollars. Le gouvernement ne parvint pas à faire aboutir l'accord de Participation du secteur privé (PSP), ne voulant pas risquer un scandale de

corruption qui aurait pu nuire à sa campagne, 1996 étant une année électorale.

Après avoir finalement remporté ces élections de 1996, le gouvernement du NDC recommença à préparer le terrain pour une privatisation de l'eau, et la Commission des ressources en eau présida à l'attribution de droits sur l'eau et des permis d'extractions, ouvrant les vannes à la vente des ressources en eau à des sociétés privées et à des particuliers. En 1999, le gouvernement créa la Ghana Water Company Limited (GWCL), société par actions à responsabilité limitée, qui prit en charge une centaine de réseaux urbains d'approvisionnement en eau relativement importants. Au cours du processus de privatisation, cette centaine de réseaux fut réorganisée en 69 réseaux, et divisée en deux unités commerciales destinées à être vendues à deux sociétés distinctes. Chaque unité commerciale devait être donnée en bail pour une durée échelonnée entre 10 et 25 ans.

En 1995, une vague d'opposition aux politiques néolibérales – connue sous le nom « Kume Preko » – rejeta les projets du NDC visant à libéraliser l'économie. De nombreuses manifestations massives eurent lieu ; l'État réagit en tuant quatre manifestants. À l'avant-garde des manifestants se trouvaient les leaders du plus important parti d'opposition de l'époque, le NPP (Nouveau parti patriotique). Ce parti accéda par la suite au pouvoir, à la suite de quoi il changea d'orientation et se mit, lui aussi, à encourager la privatisation⁹.

En 2001, l'Integrated Social Development Center (Centre pour développement social intégré) organisa un séminaire national des acteurs de l'eau dans la capitale, Accra, afin de peser le pour et le contre du projet de « participation du secteur privé ». La conclusion finale du séminaire fut que ce projet, qui avait été enterré

9. L'un des membres dirigeants du NPP, Kan Dapaah, écrivit dans un quotidien national, « Défendons le GWSC, arrêtons le carnage. » (*Daily Graphic*, 4 août 1999, p. 7.) Son article était très critique du processus de privatisation, mais Dapaah, aujourd'hui ministre, soutient à présent la participation du secteur privé.

par le NDC et était à présent réanimé par le nouveau gouvernement du NPP emmené par John Kufour, ne semblait pas en mesure de satisfaire la demande d'une eau pour tous, surtout pour les populations pauvres. Une déclaration fut signée, dont les signataires formèrent la Coalition nationale contre la privatisation de l'eau (NCAP).

Les membres de la coalition venaient de toutes les institutions civiles du pays ; des organisations syndicales, des étudiants, des communautés et des ONG en faisaient partie. Dès le début du mouvement, le gouvernement s'en prit violemment à ses membres, les qualifiant entre autres de terroristes antipatriotiques. Mais les militants ne se laissèrent pas intimider par les annonces que le gouvernement fit publier dans les journaux pour ternir la réputation de la coalition. Cette campagne de diffamation fut orchestrée par le Secrétariat de restructuration du secteur de l'eau, une entité parrainée par la Banque mondiale et le ministère britannique du Développement international (DFID).

Un des arguments de principe en faveur de la privatisation du GWCL était qu'elle entraînerait un afflux d'argent disponible pour le fournisseur de service ; mais cet argument ne tient pas. Initialement, les bailleurs internationaux s'étaient engagés à apporter 500 millions de dollars, dont la société devait pouvoir disposer par le biais d'un prêt sans intérêt. Les deux compagnies d'eau privées qui remporteraient l'appel d'offres devaient contribuer à hauteur de 70 millions de dollars chacune par unité commerciale. Ce montant fut contesté et la somme fut ramenée à 30 millions de dollars. Bientôt, les sociétés privées refusèrent purement et simplement d'injecter même ces montants réduits dans la GWCL, invoquant la dévaluation de la monnaie, l'instabilité politique liée aux attaques du 11 septembre et les conflits armés sévissant dans la région de l'Afrique de l'Ouest qui rendaient les investissements peu attractifs.

Sur recommandation de la Banque mondiale fut alors offert un contrat de service pour trois ans, devant évoluer en un contrat de location pour cinq ans lorsque les risques politiques et

financiers de la région seraient moindres. De façon générale, tous les risques seraient reportés sur l'opérateur public, et tous les profits sur l'opérateur privé¹⁰. La dette du GWCL serait annulée, et les compagnies d'eau privées ne seraient pas obligées de réaliser des investissements importants¹¹. De plus, les sociétés étrangères seraient autorisées à rapatrier 100 % de leurs bénéfices et n'auraient aucune obligation de réinvestir dans la GWCL. En conséquence, que la privatisation soit une réussite ou un échec, l'opérateur privé était assuré de réaliser des bénéfices, tandis que le gouvernement ghanéen sombrerait un peu plus dans l'endettement.

M. Lamptey, directeur opérationnel du GWCL, estima que la société avait besoin de 100 millions de dollars par an pour fournir une eau saine sur une base durable. En 2005, le budget du GWCL n'était que de 45 millions de dollars. Lorsque le contrat de gestion entrerait en vigueur, il disposerait d'un budget situé entre 135 et 145 millions de dollars pour une période de cinq ans. La GWCL connaîtrait donc un désinvestissement significatif, puisqu'elle devrait fonctionner sur un budget de seulement 27 à 29 millions de dollars par an dans le cadre de la « participation du secteur privé ». Ce non-investissement de près de 17 millions de dollars par an dans la GWCL allait sûrement provoquer de lourds dégâts dans le secteur de l'eau. Ce n'était pas l'opérateur privé qui fournirait les fonds nécessaires afin de maintenir la GWCL en état

10. Selon le nouveau contrat de prestation, quarante-deux mois après l'entrée en vigueur du contrat, il pourra être proposé à l'opérateur un préavis de six mois pour la résiliation du contrat quand il apparaîtra clairement qu'un bail sans conditions est possible. Si l'on lit entre les lignes, le document de contrat dit qu'après quarante-deux mois d'utilisation de l'argent public pour liquider la dette du GWCL, le contrat de service serait transformé en « bail ».

11. Ce qui est apparu clairement lors d'une réunion destinée à l'examen de l'appel d'offres. Les sociétés privées ont demandé si elles devaient purger les intérêts de la dette du GWCL et Alex McPhail, de la Banque mondiale, a répondu que seul un versement de 500 000 dollars de fonds de roulement était requis, et qu'il serait entièrement remboursable à la fin du contrat (p. 5 du contrat). Même la fiche de renseignements de la Banque mondiale sur le contrat de gestion précise que la société n'est pas obligée d'investir dans ou de développer le secteur de l'eau.

de fonctionnement, mais les consommateurs d'eau potable qui en supporteraient le coût à travers une hausse des prix. Le gouvernement et les bailleurs n'osaient avouer à la population que les sociétés privées de l'eau, présentées auparavant comme des investisseurs stratégiques, n'étaient en fait pour eux que des gestionnaires stratégiques. La Banque mondiale, parallèlement, s'était lancée dans une nouvelle stratégie destinée à s'attirer le soutien des chefs tribaux pour gagner les citoyens ghanéens à la cause de la participation du secteur privé. Le président de la Banque mondiale de l'époque, James Wolfensohn, s'était ainsi engagé à offrir un prêt de 30 millions de dollars à un chef ashanti pour lui permettre d'approvisionner en eau et en assainissement plusieurs communautés du pays. Et ce bien que ce chef n'ait aucune expérience préalable dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et qu'il n'ait aucune légitimité démocratique.

Depuis que le gouvernement et les bailleurs (soutenus par des ONG comme WaterAid) ont exercé une pression soutenue pour que la GWCL soit vendue à Suez, Veolia ou Biwater, les investissements dans la GWCL ont fondu comme neige au soleil. Les pénuries d'eau sont devenues la norme, et les vendeurs d'eau privés ont profité de la situation en revendant l'eau des points de remplissage, qu'ils acheminaient par camions, à 600 % de son prix initial, un prix que la plupart des consommateurs ne pouvaient pas payer. Les zones rurales furent les plus touchées. On a également assisté à une recrudescence de la maladie du ver de Guinée (dracunculose), une affection débilante transmise par l'eau. Le Ghana affiche aujourd'hui le deuxième taux d'infection par la maladie du ver de Guinée au monde, alors que cette maladie avait été presque totalement éradiquée il y a dix ans.

Finalement, en 2006, un consortium appelé Aqua Vitens Rand Limited (AVRL), associant Vitens (Pays-Bas) et Rand Water (Afrique du Sud), signa un contrat de gestion pour prendre en charge la GWCL pour une durée de cinq ans. La Banque mondiale apporta 103 millions de dollars, le Nordic Fund (banque de développement conjointe des pays scandinaves) 8 millions, et le

gouvernement du Ghana 12 millions. Trois ans après le début du contrat, le gouvernement néerlandais a apporté 8 millions supplémentaires pour des travaux de réparation et de maintenance. La signature du contrat entraîna des bouleversements majeurs au sein de la GWCL, comme le licenciement de 1 600 employés et l'annulation par le gouvernement de toutes ses dettes envers la compagnie. Les employés restants de la GWCL furent, à part ceux du siège, subordonnés à AVRIL. La mise en œuvre du contrat représentait un défi considérable. Une tension permanente, principalement sur des questions de données de base et de contrôle territorial, opposait les cadres dirigeants des sièges respectifs de la GWCL et d'AVRIL. Sur le terrain, les employés cherchaient à obtenir l'abrogation du contrat. Au bout de trois ans, les usagers n'ont constaté aucune amélioration notable du service. Les médias firent régulièrement état de pénuries d'eau, de problèmes de qualité, et de retards pour réparer les fuites sur les canalisations. Les critiques exprimées par les citoyens sur la qualité du service rendu par AVRIL obligèrent le gouvernement à mettre en place un comité chargé d'en contrôler la performance. Ce comité n'a pas encore rendu son rapport au moment où ces lignes sont écrites. La Coalition contre la privatisation de l'eau a elle aussi fait pression sur AVRIL, en saisissant le Bureau des fraudes pour qu'il étudie les résultats réels d'AVRIL au regard de ses engagements contractuels. Tout cela montre bien que le contrat de service est en fait moribond ; les firmes ont d'ailleurs déjà annoncé qu'elles n'en demanderaient pas l'extension. Cela semble d'autant plus ironique que Vitens s'apprête à passer un contrat similaire au Malawi, pour les services de l'eau de Lilongwe et Blantyre.

Savelugu : l'investissement et le contrôle publics font leurs preuves

Savelugu, un village du Nord du Ghana infesté par le ver de Guinée, a démontré que le contrôle des ressources en eau par la population était possible. Le village de Savelugu se compose

essentiellement d'agriculteurs et d'intermédiaires, hommes et femmes, qui revendent des produits agricoles. Il se situe également dans un des districts où l'infection par le ver de Guinée est la plus endémique. Savelugu, qui compte 20 000 habitants, totalise 600 cas d'infection, le chiffre le plus élevé du pays. Par la force des choses, la population a réussi à mettre au point un modèle d'approvisionnement fondé sur une appropriation du contrôle de l'eau par les citoyens. Ce modèle fait l'objet de louanges aussi bien de la part des militants et des fournisseurs d'eau de la région que des activistes internationaux.

Savelugu doit son succès à des injections de fonds et de ressources humaines par le gouvernement central, représenté par la GWCL, la communauté, et quelques organisations internationales (Unicef, Global 2000, World Vision). La population locale, appuyée par ces organisations, a proposé à la GWCL de lui acheter de l'eau en gros qu'elle se chargerait ensuite de redistribuer.

En prenant ainsi en main la distribution, la communauté parvient à réduire drastiquement les pertes d'eau, à fixer des prix plus bas et aussi à effectuer un entretien régulier et à étendre un peu le réseau¹². Ce sont les comités de l'eau de la commune qui établissent la grille de tarification, et les tarifs font l'objet de « subventions croisées » pour que le prix de l'eau reste abordable, même pour les pauvres et les personnes âgées. Au moment où ces lignes sont écrites, les cas d'infections par le ver de Guinée ont presque entièrement disparu à Savelugu. Le taux d'accès à l'eau potable est de 74,4 %, alors que la moyenne nationale est de 36 % pour les populations rurales¹³.

Comment ce modèle peut-il être appliqué à d'autres régions du pays et dans le reste du monde ? L'importante mise de fonds

12. Pour toute quantité d'eau fournie, le comité de l'eau autorise jusqu'à 5 % de perte aux points de collecte. Ainsi, les comités de l'eau répondent à hauteur de 95 % de l'eau fournie dans leurs zones respectives.

13. "Report on Public-Community Partnership Model for Water Delivery in Ghana: a Case Study of the Savelugu Water System", Integrated Social Development Center and Community Partnership for Health and Development, 2002.

nécessaires au développement des infrastructures d'eau demande en premier lieu un investissement public. La communauté ne peut pas mobiliser seule les capitaux requis d'emblée pour ce type de projets. Il faut également autoriser la communauté à prendre pleinement contrôle du service et de la distribution de l'eau, en renforçant ses compétences en matière de gestion et de suivi du projet. Ce qui doit inclure le recrutement de techniciens compétents, de préférence des personnes de la communauté ou toute autre personne ayant le sens du développement communautaire. Mais la production de l'eau en elle-même doit être prise en charge par une institution publique plus importante. Dans le cas du Ghana, ce devrait être la GWCL.

De pareils programmes ne sont viables que s'ils sont soutenus par des fonds publics. Il est également important de reconnaître que les consommateurs et les membres de la communauté peuvent apporter une contribution significative à la gestion des services publics, ainsi que démystifier le processus de prises de décisions. L'implication des consommateurs et de la communauté prévient tout risque de suspicion et contribue à instaurer une confiance de la population envers la gestion. La collecte des factures ne susciterait aucune acrimonie si les usagers et la communauté y étaient associés.

Toutefois, les tendances économiques dominantes au niveau international privent les institutions publiques de fonds et sapent leur autorité. C'est un danger qui pèse lourdement sur la réussite d'initiatives comme celle de Savelugu. Le manque d'eau généralisé dans les villes du Ghana, lié au manque d'investissement et au processus de préparation de la privatisation, affecte également aujourd'hui Savelugu. La GWCL de Tamale, principal fournisseur de l'eau potable en gros que reçoit Savelugu, a commencé à lui rationner radicalement l'eau. Heureusement, une récente extension des équipements de Daun a permis d'augmenter à nouveau l'approvisionnement de Savelugu. La situation demeure toutefois précaire. Les rationnements persistent de manière épisodique, en cas de panne à Dalun. Les villes et villages environnants,

comme Diare, adoptent le modèle de Savelugu. Ce fait démontre qu'un système comme celui de Savelugu peut avoir un effet démultiplicateur chez ses voisins. Le caractère soutenable du système de Savelugu reste dépendant en dernière instance d'un approvisionnement adéquat depuis Tamale. Bien que la gestion soit efficace, il reste encore bien du travail pour connecter tous les foyers. Le problème de l'accès universel à l'eau doit toujours être envisagé dans un contexte plus large. Il faut une politique et un objectif communs. Les sociétés privées ont reconnu ce besoin, et tentent fébrilement de promouvoir un cadre politique global de l'eau orienté vers la privatisation. Nous devons donc nous battre pour renforcer le financement et le contrôle publics des ressources en eau et de leur gestion, afin d'assurer des échanges fructueux d'idées et de ressources pour le bien commun.

Cet article, paru initialement en 2005 dans la version originale de Reclaiming Public Water, a été mis à jour en vue de la présente publication.

6. Argentine : une coopérative de travailleurs prend la relève d'Enron

Guillermo Amorebieta

Les années 1990 virent la plus grande vente d'actifs jamais survenue dans l'histoire de l'État argentin. Accompagnée par la cession des services publics à des groupes privés nationaux ou multinationaux, elle fit de ce pays un triste exemple de « réussite » des politiques néolibérales pour les pays en voie de développement.

À partir de 1990, le secteur le plus conservateur de la politique argentine prit la direction économique du gouvernement central, et initia la vente systématique des entreprises d'État, depuis l'industrie métallurgique jusqu'au secteur pétrolier, en passant par le transport aérien, maritime et terrestre, les télécommunications, les assurances, les retraites, les aéroports, etc. Il alla jusqu'à accorder sans contrepartie des concessions pour les services de l'électricité, de l'eau et de l'assainissement, du gaz, et tous les autres services qu'une nation doit offrir à ses citoyens.

Grâce à la résistance de quelques syndicats et d'un petit nombre d'ONG tout juste constituées, la province de Buenos Aires (10 millions d'habitants répartis sur 74 villes et 48 municipalités) a réussi à préserver la majeure partie de ses services publics, mais le

gouvernement central lui a fait subir une pression soutenue, jusqu'à tenter de l'étrangler financièrement pour qu'elle se défasse des entreprises assurant les services publics. Par ailleurs, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale exigeaient de façon insistante qu'elle se défasse des actifs liés aux services collectifs en milieu urbain pour pouvoir accéder à diverses facilités de financement.

Le Sindicato de Obras Sanitarias (syndicat des services d'assainissement) de la province de Buenos Aires soumit un projet de loi dit OSBASA, qu'il parvint à faire approuver par le Sénat de la province – mais non par son Congrès –, et qui instituait une fourniture publique des services de base de l'eau et de l'assainissement dans la province, avec participation des salariés à la gestion stratégique et opérationnelle de l'entreprise. Ce projet de loi obligeait toutes les administrations de la province, la plus importante de tout le pays, à préserver les ressources hydriques, à assurer universellement les services de base, à garantir le traitement des eaux usées, et soumettait les municipalités et les coopératives en charge à des conditions similaires.

Malheureusement, les fortes pressions politiques exercées par le secteur privé national et étranger, les bailleurs de fonds multilatéraux et certains consultants étroitement liés aux entreprises ont fini par pousser les parlementaires de la province à classer le projet, ce qui préparait le terrain pour une future privatisation des services d'eau et d'assainissement.

En 1999, suite aux pressions politiques exercées par divers intérêts économiques états-uniens, qui avaient jusqu'alors été exclus de la distribution des parts du gâteau argentin, les dernières entreprises publiques appartenant aux provinces furent cédées, bien qu'à des conditions moins avantageuses que cela n'avait été le cas précédemment, en raison de la prise de conscience progressive de la société civile.

Dans la province de Buenos Aires (première contributrice au PIB national et abritant près d'un tiers de la population du pays), les entreprises de service public furent la cible de plusieurs

entreprises de Houston. L'une des principales raisons qui explique qu'Enron, Houston Corporation et AES aient obtenu les services de l'eau et de l'énergie est l'implication de Marvin Bush, frère du président alors récemment élu aux États-Unis, et un courtier bien connu pour les entreprises texanes.

Une eau coûteuse

Buenos Aires disposait de la deuxième plus grosse entreprise publique d'eau du pays, OSBA, qui avait pour mission sociale l'alimentation en eau des zones les plus pauvres et des secteurs marginaux de l'agglomération urbaine de Buenos Aires, le contrôle des rejets industriels, ainsi que la compétence légale en matière d'assainissement.

Comme pour les autres concessions du pays dans le secteur de l'eau, Enron – à travers sa filiale Azurix Corp. et sa représentante en Argentine Azurix Buenos Aires S.A. – prit le contrôle du service de l'eau à des conditions particulièrement avantageuses du point de vue contractuel, mais dans un contexte social devenu beaucoup plus complexe. Le pays connaissait en effet un appauvrissement important de la population, près de 20 % de chômage, un système monétaire au bord de l'explosion en raison du maintien de la convertibilité, une usure politique du gouvernement, et les premières réactions sociales à la situation générale, et en particulier à la mauvaise qualité des services publics.

Le versement par Azurix d'un dépôt de près de 500 millions de dollars (près de trois fois la somme proposée par le consortium concurrent) illustre le degré d'improvisation technique et de précipitation de ce groupe pour acquérir de nouvelles entreprises afin de soutenir le cours de ses actions à Wall Street. Azurix espérait que les gouvernements locaux lui permettraient d'échapper aux obligations contractuelles et de s'octroyer ainsi une affaire rentable à court terme, comme l'avaient fait les sociétés françaises Suez et Vivendi pendant près de dix ans dans la ville de Buenos Aires et dans plusieurs provinces de l'intérieur du pays.

La concession comprenait plus de 70 villes équipées de réseaux d'alimentation en eau et d'égouts, 47 usines de traitement des eaux usées, 20 usines de production d'eau potable, 470 puits de pompage de l'eau potable, près de 10 000 kilomètres de réseaux de distribution d'eau potable et 7 200 kilomètres de réseaux d'évacuation. Sur les 2 000 salariés de départ, à peine 1 100 gardèrent leur emploi dans la filiale d'Enron.

L'entreprise créée prit le nom d'Azurix Buenos Aires S.A., filiale d'Azurix Corporation, basée à Houston, et d'une autre firme créée pour l'occasion, Azurix Argentina, dont le capital social était de 85 000 pesos argentins (avec 1 dollar = 1 peso), ce qui représentait à peine la valeur d'une petite propriété immobilière n'importe où dans le pays.

Pour faire figure d'opérateur responsable, ainsi que l'exigeait le contrat, ils se sont servi de Wessex Water, une petite compagnie anglaise qu'Enron avait achetée à cette fin, et ont créé la Wessex Technical, en charge du conseil technique, mais qui ne participa jamais de manière active à la gestion de la concession. On la soupçonne de faire partie de ces entreprises « fantômes » créées par Enron pour détourner de l'argent vers les paradis fiscaux, au moyen de manœuvres jugées illégales par la justice américaine.

Pendant son premier exercice, il fut clair qu'Azurix se contentait simplement d'améliorations « cosmétiques » du service de l'eau, et cherchait le moyen le plus rapide de recouvrer l'investissement réalisé pour obtenir la concession sans financer les améliorations nécessaires.

Le manque de soins et d'attention dont a fait preuve Enron a provoqué de graves problèmes dans le service, tant au niveau de la production et de la distribution de l'eau que de la collecte et du traitement des eaux usées : pollution des réseaux d'eau, dégâts importants dans les usines de potabilisation, paralysie des usines de traitement des eaux usées, baisse de l'investissement dans les équipements et la technologie, externalisation de missions importantes du service, etc. Tout ceci entraîna l'insatisfaction des usagers et des consommateurs, qui, en retour, firent pression sur les

maires des grandes villes concernées. Le gouvernement de la province fut ainsi poussé à sanctionner le concessionnaire à plusieurs reprises et à exiger qu'il rectifie sa politique d'investissement et applique un programme adéquat pour restaurer la qualité et la continuité des prestations.

Nous autres, salariés, avons dû faire pression sur le gouvernement pour obtenir, après plusieurs mois de négociations, l'entrée en vigueur de l'Accord collectif de travail et des commissions d'application de cet accord. Les problèmes furent encore aggravés par le fait que les effectifs de l'entreprise étant significativement réduits, celle-ci avait recours en permanence à l'externalisation pour mener à bien des tâches régulières, avec des conséquences négatives pour les salariés et sur la qualité des services fournis aux usagers.

Arrogance entrepreneuriale

Quand les dirigeants d'Azurix constatèrent que le gouvernement n'arrivait pas à juguler le mécontentement des usagers dû à la mauvaise qualité du service dans plusieurs villes de l'intérieur de la province, ils commencèrent à remplacer les professionnels argentins par d'autres « importés » d'Angleterre, d'Australie et des États-Unis. Ceci était présenté comme une solution à bas prix pour résoudre des problèmes qui prenaient chaque jour une tournure plus compliquée.

Ces nouveaux venus ne maîtrisaient pas l'espagnol et ne connaissaient pas la technologie existante. Ils disposaient d'un budget peu élevé pour les travaux de base et subissaient la pression constante d'usagers exigeant des réponses urgentes. Une crise éclata entre les autorités de l'État et l'entreprise. L'organisme régulateur infligea de lourdes amendes et des sanctions sévères à la firme. Deux années à peine s'étaient écoulées depuis la signature du contrat quand à tout cela vint s'ajouter la banqueroute d'Enron, la maison mère aux États-Unis. Cet événement finit de sonner la déroute pour les derniers dirigeants américains, qui

abandonnèrent alors l'entreprise sans tenir compte des engagements importants qui avaient été pris.

Le gouvernement ne sait pas quoi faire

En février 2002, le gouvernement provincial n'avait ni le personnel technique ni l'équipe de direction nécessaires pour reprendre en charge le service. Cet état de fait, à quoi s'ajoutaient la pression exercée par l'arrivée à échéance du terme pour reprendre en charge le service et les problèmes que subissaient les usagers, poussèrent le syndicat des travailleurs sanitaires de la province de Buenos Aires (Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires) à engager des négociations urgentes permettant de garantir la qualité, la quantité et la continuité de l'approvisionnement en eau pour les presque 3 millions d'habitants couverts par la concession.

Un projet fut alors élaboré, impliquant les acteurs sociaux, allant au-delà des conditions politiques que les circonstances imposaient alors au gouvernement. L'idée fondamentale en était une entreprise publique dont les salariés eux-mêmes seraient les actionnaires, avec l'accord d'un organisme régulateur (qui avait pour nom à l'époque Orab, et s'appelle aujourd'hui OCABA). Ainsi, les salariés du secteur de l'eau pourraient organiser leur propre entreprise en association avec le syndicat, devenant opérateurs du service et faisant sauter au passage les conditions imposées par la Banque mondiale, lesquelles invoquaient le besoin de recourir à des cadres expérimentés de niveau international.

Les usagers furent impliqués par l'intermédiaire d'associations représentatives, autant au niveau de l'organisme régulateur (ex-Orab) qu'à celui de la direction de l'entreprise Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA). Un accord fut également trouvé pour que les salaires perçus au titre de la gestion opérationnelle du service puissent être transformés en actions supplémentaires pour les travailleurs à partir du moment où l'entreprise aurait équilibré ses comptes et qu'elle aurait surmonté les problèmes urgents d'eau et

d'assainissement provoqués par la mauvaise gestion d'Azurix Buenos Aires-Enron.

Les salariés eux-mêmes mirent à profit leur savoir et leur expérience pour capter, rendre potable et acheminer l'eau, et collecter et épurer les eaux usées, sous le contrôle croisé, d'une part, de l'Organisme régulateur pour ce qui concerne la technique et l'opérationnel, et, de l'autre, du ministère de l'Infrastructure publique et des Services, pour ce qui est de la gestion commerciale et de la qualité des prestations. Les associations d'usagers (une douzaine environ dans la zone approvisionnée par ABSA) ont pour leur part le pouvoir non seulement de participer à la gestion et au contrôle, mais aussi de recourir au *defensor del pueblo* (médiateur) et aux instances locales de représentation des usagers et consommateurs. Ceci permet une présence constante à chacune des étapes du service.

Pour faire fonctionner une entreprise aussi grande, le syndicat eut recours à la création d'une société anonyme composée par le syndicat et les salariés de l'entreprise ABSA. Celle-ci détient 10% du capital d'Aguas Bonaerenses S.A., le prestataire, et il est prévu à l'avenir d'augmenter cette participation à travers le système de compensation du travail fourni par les ouvriers pour assurer le service.

Dès le début, le syndicat a refusé de prendre en charge la gestion comptable et administrative d'ABSA, pour concentrer son activité exclusivement sur l'exploitation technique, la formulation de politiques destinées à remédier aux principales carences en matière d'eau et d'assainissement, la recherche d'un meilleur et plus juste emploi des ressources humaines, la promotion et la qualification des employés techniques et professionnels, la participation des citoyens par le biais d'ateliers destinés à faire connaître les activités techniques et opérationnelles de l'entreprise, les politiques de travaux et d'extension du service, l'amélioration technologique des systèmes de contrôle et d'administration, etc.

Les ressources propres d'ABSA et l'apport de capital de l'État provincial suppléèrent au manque de crédit pour financer les

principaux travaux et résoudre les principaux problèmes hérités du concessionnaire antérieur. Pour cela, l'opérateur, désormais contrôlé par les ouvriers (qui s'appelle 5 de Septiembre S.A.), développa une vaste démarche de consultation avec les autorités, les associations d'usagers et de consommateurs, et examina les archives de l'ancienne entreprise OSBA, ce afin d'acquérir le savoir nécessaire pour développer un plan de travail permettant de répondre aux urgences les plus graves et les plus pressantes, tant du point de vue de l'approvisionnement de l'eau que du besoin de réduire radicalement le niveau de pollution dû à l'absence de traitement des eaux usées.

En matière d'eau potable, 100 000 mètres de conduites d'alimentation en eau, parmi les plus anciennes (parfois en service depuis plus de soixante-dix ans) sont en train d'être remplacés, au moyen de techniques modernes de pose de canalisations et par le biais de contrats avec de petites et moyennes entreprises nationales.

Une autre des priorités était la construction de nouveaux systèmes d'adduction d'eau dans les grandes villes principales, qui ont permis d'étendre l'accès au service à des zones populaires qui présentaient des risques liés à l'absence d'assainissement, en plus de renforcer les niveaux de pression et de débit dans certaines zones critiques de la périphérie de plusieurs villes.

Les travaux qui avaient été interrompus par la paralysie d'Azurix Buenos Aires ont été relancés, tout spécialement la remise en service des usines de traitement des eaux usées et la remise en condition des systèmes de purification mis hors service en raison du manque d'investissement, ce qui assura une réduction des niveaux de pollution des eaux de surface.

En 1999, année de la privatisation, la province de Buenos Aires avait un taux d'approvisionnement en eau de 74 %, et 47 % de la population urbaine avait accès à l'assainissement. En 2002, après le retrait d'Azurix et l'établissement d'ABSA, le taux de couverture était passé à 68 % pour l'eau du fait de la croissance démographique et du manque d'investissements. Moins de 43 % de la population avait accès à l'assainissement. Actuellement (2004),

71 % de la population a accès à l'eau potable et 45 % dispose à la maison d'un système de collecte des eaux usées. Il est important de souligner que, jusqu'à présent, tous les investissements ont été réalisés avec des fonds provenant du budget de l'entreprise et du gouvernement provincial. Récemment, le gouverneur a négocié un prêt avec la Banque mondiale, qui sera très utile à l'extension des services. Nous nous sommes vus dans la nécessité de rénover les réseaux hydriques dans l'urgence, car Azurix n'avait rien fait dans ce domaine, avec pour résultat que les fuites représentaient jusqu'à 40 % du total de l'eau produite. Des millions de litres d'eau étaient ainsi gaspillés en raison de la vétusté des canalisations (plus de soixante ans). Plus de 110 000 mètres de conduites ont été remplacés et la pression de l'eau a retrouvé le niveau stipulé dans le contrat sur 30 % du territoire. Azurix avait également abandonné la moitié des usines de traitement des eaux usées, ce qui s'était traduit par une augmentation notable de la pollution des rivières. À présent, plus de 30 % de ces usines paralysées ont un fonctionnement optimal. Une enquête est également en cours concernant les travaux prétendument menés par Azurix. Dans certains cas, Azurix a affirmé avoir réalisé des travaux qui ne sont pas visibles dans la réalité, et dans d'autres cas, Azurix s'est contentée d'effectuer un entretien minimum sur des systèmes d'adduction qui étaient censés être rénovés. Cette enquête est liée à la demande d'indemnisation présentée par Azurix/Enron au Conseil international d'arbitrage des investissements (CIADI) contre l'État national et la province de Buenos Aires.

Les prochaines étapes à franchir sont l'obtention d'une autonomie pleine et entière par rapport au pouvoir politique grâce à l'implication des usagers, à travers les associations représentatives, comme actionnaires, et l'intégration d'autres secteurs de production de la région dans laquelle ABSA offre ses services. Ceci afin de garantir un plus grand niveau de démocratie dans les prises de décisions, un usage rationnel des ressources économiques et financières, la mise en place d'un système de priorités à teneur sociale dans l'extension des services, et l'engagement de l'État dans le

financement des grands ouvrages nécessaires à une grande région pour accompagner sa croissance démographique et son développement productif.

Cet article a été publié pour la première fois en 2005, dans l'édition originale de Reclaiming Public Water.

7. Huancayo : de la résistance au partenariat public-public

*Philipp Terhorst*¹⁴

Introduction

Au Pérou, les politiques relatives à l'eau et l'assainissement visent la libéralisation du marché et la participation du secteur privé (PSP) par le biais de partenariats publics-privés, mais d'importantes lacunes dans la conception de la PSP et une résistance croissante à la privatisation ont ralenti ce processus. Les services publics de l'eau et d'assainissement rencontrent des difficultés considérables, mais on constate un manque flagrant de volonté politique et de mesures adéquates pour y apporter des réponses appropriées. Les salariés, citoyens et usagers ne se contentent pas de résister à la privatisation de l'eau sous toutes ses formes, mais se mobilisent également pour améliorer et démocratiser la gestion publique de l'approvisionnement en eau.

Ce chapitre portera essentiellement sur la situation de Huancayo, une ville située au cœur des Andes, dans le département de

14. Ce chapitre se fonde sur des recherches militantes au sein de la FENTAP menées en 2006 et 2007, dans le cadre des études de doctorat de l'auteur au Centre de l'eau, de l'ingénierie et du développement (WEDC) de l'université de Loughborough.

Junín, qui a vu se cristalliser ces dernières années la quête d'alternatives à la privatisation et a été le théâtre d'un véritable pas en avant accompli dans ce domaine.

À Huancayo, les mouvements sociaux qui militent pour le droit à l'eau, confrontés à un projet de privatisation, ont réagi en proposant de mettre en place un partenariat public-public innovant. Le collectif d'organisations sociales FREDEAJUN (Frente de Defensa del Agua de la Región Junín – le Front de défense de l'eau de la région de Junín) s'est ainsi opposé victorieusement à la privatisation et, par le biais d'un processus participatif ascendant, a élaboré un projet de réforme alternatif du service public de la Sedam Huancayo S.A. FREDEAJUN et l'une de ses composantes, le syndicat local de l'eau SUTAPAH (Sindicato Único de Trabajadores de Agua Potable de Huancayo – syndicat unique des salariés de l'eau potable de Huancayo) a également mis en place un partenariat public-public probant entre la Sedam et l'ABSA (Aguas Bonaerenses S.A.), opérateur public de l'État de Buenos Aires, en Argentine, contrôlé et dirigé par le syndicat des employés.

Ce chapitre s'attachera dans un premier temps à examiner la structuration du système urbain d'eau et d'assainissement au Pérou, pour ensuite mettre en évidence la tendance actuelle à favoriser la participation du secteur privé. Il s'intéressera ensuite au travail de la Fédération nationale des salariés des services d'eau potable, la FENTAP (Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable), un acteur novateur et incontournable du mouvement péruvien pour le droit à l'eau. Nous présenterons ensuite le mouvement de résistance à la privatisation à Huancayo et les grandes lignes du processus participatif d'élaboration d'une alternative publique initié par la FREDEAJUN. Pour finir, nous évoquerons les processus politiques et techniques qui ont conduit à la mise en place d'un accord pionnier de partenariat public-public entre la Sedam et l'ABSA, ainsi que la façon dont ce partenariat a été mise en œuvre jusqu'à présent.

Le réseau urbain de l'eau au Pérou

Au début des années 1990, le secteur de l'eau péruvien a été entièrement restructuré sous la dictature de Fujimori, en collaboration avec la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID). La gouvernance de l'eau fut dérégulée, et le secteur libéralisé. En 1992 fut ainsi créée une agence de régulation (la Sunass), destinée à réguler le secteur privé de l'eau. En avril 1990 déjà, l'entreprise nationale centralisée de l'eau (Senapa – Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado) avait été dissoute et le secteur de l'eau partagé entre zones urbaines et zones rurales. Les politiques de décentralisation et de libéralisation visent, depuis le début des années 1990, à organiser le secteur de l'eau urbaine en vue de futures privatisations, d'où une tendance structurelle à privilégier les prises de participation du secteur privé. Ce processus s'est accompagné de scandales de santé publique, et il a généré au sein du service public actuel une série de dilemmes structurels, administratifs aussi bien que financiers.

Sur 27 millions d'habitants, plus de 40 % de la population péruvienne vit en dessous du seuil national de pauvreté, et près de 6,4 millions de personnes n'ont pas d'accès convenable à une eau potable saine. 11,3 millions de personnes n'ont pas accès à un assainissement convenable. Ceci s'explique en grande partie par le faible taux d'accès à l'eau et à l'assainissement assuré par les services d'eau municipaux, par la faiblesse du traitement des eaux usées et par une qualité de service médiocre, qui mettent en danger la santé de la population. Les services d'eau municipaux sont gérés de façon inefficace et inefficente, et ils sont continuellement victimes de l'ingérence des municipalités qui en sont les propriétaires.

Les partenariats public-privé aujourd'hui

Le mouvement pour privatiser l'eau a démarré sous la dictature de Fujimori et a été poursuivi avec plus d'enthousiasme encore par les gouvernements démocratiques qui lui ont succédé. Sous la présidence d'Alejandro Toledo, le Plan national d'hygiène publique 2005-2015 avait pour objectif spécifique d'accroître la participation du secteur privé. Ce plan reste en vigueur aujourd'hui sous la présidence d'Alan Garcia, lequel tient un double discours, rejetant publiquement la privatisation de l'eau tout en poursuivant une politique de conception et de mise en œuvre de PSP. Les bailleurs internationaux, comme la Banque interaméricaine de développement (BID), inscrivent également dans leurs plans de financement des conditionnalités destinées à favoriser les partenariats public-privé. Manifestement pourtant, les ambitions du gouvernement concernant les participations du secteur privé, telles qu'elles sont exposées à grands traits dans le Plan national d'hygiène publique 2005-2015, sont aujourd'hui dans l'impasse. De nombreux projets de privatisation ont été annulés en raison de la résistance locale et nationale. Le secteur public de l'eau en zone urbaine est en plein désarroi, une situation aggravée par la négligence volontaire et la mauvaise gouvernance, le tout au détriment de la population péruvienne.

La FENTAP et les mouvements nationaux pour le droit à l'eau

Même si les mouvements pour le droit à l'eau ont en partie réussi à empêcher – ou du moins à freiner – les projets de participation du secteur privé dans le secteur de l'eau, la situation politique au Pérou suggère qu'une remise en cause bien plus radicale et constructive du programme général de réforme néolibérale sera nécessaire pour réussir à remettre en cause ce que l'on peut qualifier de « néolibéralisme » de l'eau. Fondamentalement, il sera indispensable de s'attaquer aux problèmes de détérioration et de

dysfonctionnement du secteur public tout en les rapportant à des enjeux de droits (droit du travail, droit à un service public, droit à la participation publique, etc.). C'est la seule façon de donner un réel coup d'arrêt à la progression du néolibéralisme dans le domaine de l'eau, de transformer et améliorer la qualité des services publics d'eau et d'assainissement, et d'assurer ainsi le respect du droit humain fondamental d'accès à l'eau pour tous. Le travail des mouvements péruviens de l'eau, et surtout de la FENTAP, de même que l'expérience de la ville de Huancayo, doivent être perçus comme autant de tentatives pour donner au secteur de l'eau une autre orientation, en proposant des alternatives publiques viables et fonctionnelles à la privatisation, à partir de la base. C'est dans ce contexte et dans cette optique que les mouvements péruviens élaborent des revendications politiques et des propositions opérationnelles visant à « moderniser sans privatiser » le service public. Au niveau national, la FENTAP a réussi à mettre la question de la privatisation de l'eau à l'ordre du jour des débats politiques. Elle s'est par exemple impliquée dans un réseau national qui a réussi à faire barrage à un projet de loi-cadre sur l'eau qui aurait entraîné une libéralisation et une commercialisation accrues des ressources en eau et des services afférents. Au niveau local, la FENTAP a soutenu activement l'action syndicale menée par ses membres.

La stratégie de la FENTAP est d'encourager les syndicats locaux à organiser des forums publics sur la privatisation de l'eau, qui permettent aux différents groupes de la société civile de se réunir. L'objectif est d'établir des fronts de défense de l'eau en lien avec d'autres groupes. Ces fronts peuvent devenir un espace de résistance à la privatisation de l'eau pour les citoyens et les travailleurs. Malgré quelques échecs, dans des villes comme Tumbes où il a été impossible d'empêcher la PSP, l'expérience de villes comme Chiclayo, Ica, Pucallpa et Paita montre que la FENTAP a développé une stratégie à la fois efficace et progressiste.

La FENTAP a l'intention d'inciter ces fronts locaux à passer de la simple résistance à la formulation de réelles propositions

alternatives de « modernisation sans privatisation ». Cette stratégie a fonctionné à Chiclayo, où elle a permis d'enrayer le processus de PSP en 2005. Le syndicat et le front local ont élaboré une proposition alternative de réforme du service public, excluant la privatisation, sur laquelle ils ont basé leurs campagnes d'action. Mais l'exemple de Chiclayo a également démontré qu'il était difficile, pour les mouvements nationaux comme pour les mouvements locaux, de mettre en œuvre de façon concrète les propositions alternatives. Même s'il a joué un rôle déterminant dans le rejet de la participation du secteur privé, le projet alternatif s'est avéré compliqué à mettre en œuvre une fois que la menace directe de privatisation s'est estompée et que les gens se sont démobilisés.

Tirant les leçons des expériences antérieures, le syndicat et le front local de Huancayo se sont mobilisés et ont réussi à bloquer la tentative de prise de participation du secteur privé en faisant valoir qu'il existait des alternatives publiques. Mais au lieu de s'en tenir là, ils ont mis en œuvre un partenariat public-public qui a permis au processus de reconquête d'un service public de l'eau d'accomplir un pas de géant.

Huancayo : coup d'arrêt à la privatisation

La Sedam Huancayo est une entreprise publique d'eau et d'assainissement qui a souvent été victime par le passé d'une très mauvaise gestion de la part de maires successifs, qui essayaient d'en tirer des gains personnels. Il en résulte une eau d'une qualité très médiocre et des effectifs pléthoriques, les maires ayant eu tendance à distribuer des emplois inutiles à leurs amis politiques. En 2003, le nouveau maire, Barrios Ipenza, a engagé la privatisation de la Sedam Huancayo S.A. L'agence nationale de privatisation ProInversión a élaboré initialement un modèle de concession, avant d'opter par la suite pour un modèle de contrat de gestion en réponse à l'opposition locale aux projets de privatisation.

En mars 2003, un front local fut créé à l'initiative du syndicat SUTAPAH. Nommé FREDEAJUN, ce front local s'est avéré un mouvement très dynamique, au sein duquel syndicat, fronts de défense des districts de Huancayo, associations de travailleurs du petit commerce et de parents d'élèves, agriculteurs pratiquant des cultures d'irrigation, et nombre d'autres, ont pu se mobiliser et s'organiser. Le mouvement de protestation a connu son apogée le 30 mars 2005, lors d'une journée de grève, qui a touché toute la ville, pour réclamer l'annulation du processus de privatisation. La revendication et l'élaboration d'une alternative publique devinrent progressivement le principal centre d'attention du front.

Lors des élections législatives de 2006, la privatisation de l'eau devint un enjeu politique national. Le parti de l'APRA (Alliance populaire révolutionnaire américaine) a essayé d'apaiser les mécontentements en annonçant que la privatisation n'était plus à l'ordre du jour, et a fait savoir officieusement à la FENTAP que le projet de participation du secteur privé à Huancayo était annulé. ProInversión fut donc obligée d'annuler son projet, qui était prévu pour le 26 septembre 2006.

L'émergence d'une alternative populaire

Début 2006, il est devenu évident qu'il était important de mettre en place au sein de la FREDEAJUN un mécanisme participatif partant de la base pour élaborer une proposition alternative, afin que celle-ci soit réellement appropriée collectivement. À partir d'avril 2006 fut lancée une série d'ateliers de formation, subventionnés par la FENTAP et des ONG internationales basées à Amsterdam. Dans le cadre de ces ateliers, des spécialistes de l'eau favorables au mouvement (bien trop peu nombreux), des représentants des organisations membres du front et le comité du front élaborèrent une base de savoir partagé sur les problèmes de la Sedam et les options existantes pour démocratiser et moderniser ce service public. En septembre 2006, ils publièrent une « Ébauche de projet de modernisation participative, dépolitisée,

viable, sans privatisation, de la Sedam Huancayo ». Il y était notamment démontré que la Sedam avait tous les moyens de devenir un service public viable. Le document exposait les nouveaux principes qui devaient permettre à un service public participatif de fournir des services d'eau et d'assainissement adéquats aux besoins des usagers-citoyens, lesquels exerceraient un droit de contrôle sur l'entreprise. Cette « ébauche » incluait des plans détaillés de réforme du système de gestion et de gouvernance, parmi lesquels une proposition de partenariat public-public.

Cette démarche, tout comme le projet qui en a résulté, illustrent le saut qualitatif effectué par le mouvement, devenu une force sociale proactive capable d'intervenir de façon constructive dans le domaine de la politique et des institutions publiques, de susciter des débats techniques et professionnels substantiels et de proposer des alternatives pour la Sedam. Mais ce succès a fait surgir de nouveaux défis, à la fois au sein du front et au niveau de son action politique. Les responsables syndicaux étaient très actifs, mais l'inertie, les intérêts particuliers et la peur freinaient les membres du syndicat, qui étaient difficiles à mobiliser. Le front avait également besoin de mieux communiquer et d'organiser ses membres de façon plus efficace pour continuer à développer « l'ébauche » à travers un processus démocratique renforcé et vivant. L'« ébauche » devait être validée par toutes les organisations membres du front avant d'être affinée par le syndicat. Le front essaya d'imposer la proposition alternative par le biais du comité sociotechnique que le nouveau maire, Freddy Arana, avait accepté de former et de doter d'un certain pouvoir de décision concernant l'avenir de la Sedam. Ce comité devait être composé de représentants locaux de la société civile, de l'église, de l'université, etc. Toutefois, lorsqu'il devint clair que le front aurait une position influente au sein de ce comité, Arana et plusieurs autres groupes de la société civile se sont rétractés, refusant de donner aux mouvements sociaux la maîtrise de l'avenir de la Sedam. La mise en œuvre, fin 2006, d'une nouvelle stratégie permit finalement au front de remporter la victoire, en négociant directement

avec la direction de la Sedam une proposition de partenariat public-public.

Le partenariat public-public

Le second saut qualitatif effectué par le mouvement de Huancayo fut le développement, à l'initiative de la FENTAP, d'un partenariat public-public Sud-Sud. Le partenariat public-public était partie intégrante de « l'ébauche » et son lancement fut caractérisé par une très grande politisation. Le front local et le syndicat durent non seulement nouer des liens avec les réseaux activistes internationaux dans le domaine de l'eau, mais aussi prendre directement contact avec le service public de la Sedam pour lui faire une proposition concrète capable de surmonter les résistances locales. Pour résumer, une fois la menace directe de PSP écartée, les élus locaux restant opposés à un processus de réforme participatif, le PUP devint un instrument de changement au niveau de l'entreprise publique elle-même. En octobre 2006, la FENTAP et le syndicat argentin SOSBA (Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires), tous deux membres de Public Services International (PSI), ont été amenés à se rencontrer lors des événements de l'« Octobre bleu¹⁵ » en Uruguay. Il fut alors convenu que la possibilité d'un partenariat public-public entre l'ABSA – opérateur public de l'eau de l'État de Buenos Aires, en Argentine, contrôlé et géré par le syndicat de ses travailleurs –, et la Sedam serait étudiée. C'est une illustration du rôle primordial que peuvent jouer les réseaux transnationaux du mouvement mondial de l'eau dans l'émergence de projets innovants. La FENTAP et l'ABSA ont essayé d'élaborer un concept de partenariat public-public basé sur une assistance technique à but non lucratif et une collaboration dans la recherche de stratégies de réformes mana-

15. « Octobre bleu » était une initiative commune des réseaux agissant dans le domaine de l'eau au niveau mondial, qui visait à commémorer leurs luttes communes et à organiser un mois d'action dans leurs régions respectives.

gérales et institutionnelles incluant une participation renforcée des mouvements sociaux et des syndicats.

Après quelques débats préliminaires et la signature d'un accord de financement avec une ONG européenne, Josefina Gabriel, de SUTAPAH, se rendit à La Plata, en Argentine, en février 2007. En mars 2007, un représentant de SOSBA et un membre de la direction de la 5 de Septiembre – opérateur détenu et géré par SOSBA, et faisant partie de l'ABSA – se déplacèrent à leur tour à Lima et à Huancayo. Cela donna lieu à une Déclaration d'intention, signée en mars 2007 par la FENTAP, la FREDEAJUN, SUTAPAH et SOSBA, qui s'engageaient par là à s'efforcer de mettre en œuvre un partenariat public-public entre l'ABSA et la Sedam et à renforcer le mouvement en cours à Huancayo. C'est sur cette base que le responsable de la 5 de Septiembre rencontra des dirigeants de la Sedam pour leur présenter la proposition de partenariat public-public et se faire une vision d'ensemble des réalités de la Sedam. En avril 2007, SOSBA publia un rapport d'évaluation de la Sedam qui établissait qu'il était possible de rendre l'entreprise plus performante, avec des investissements moindres que prétendus dans le cadre du projet de participation du secteur privé. Ce rapport d'évaluation montra également que la Sedam pouvait tout à fait devenir un service public efficace, à condition de prendre les bonnes décisions managériales. SOSBA élaborait également un projet de contrat de partenariat public-public, ainsi que des programmes visant à impliquer les gouvernements de la région dans les problématiques de gestion des ressources en eau.

L'objectif partagé des mouvements sociaux et des acteurs syndicaux était d'obtenir un accord au niveau politique et managérial. Initialement, ils espéraient y parvenir dans le cadre du comité sociotechnique mentionné ci-dessus, lequel avait été créé par le maire de Huancayo Freddy Arana sous le nom de « table de concertation » (*mesa de concertación*).

Le front avait cherché à faire de cette « table de concertation » un forum public pour s'attirer un soutien politique et social plus important à Huancayo. Mais comme elle ne fut jamais entièrement

mise en place, pour les raisons mentionnées plus haut, la décision relative au partenariat public-public dut être obtenue au niveau de la direction de l'entreprise. L'avancée décisive eut lieu quand le directeur général de la Sedam décida de soutenir le partenariat public-public, décision qui conduisit à la signature solennelle du contrat entre la Sedam et l'ABSA, le 21 juin 2007. L'« accord-cadre de coopération entre l'ABSA et la Sedam Huancayo » stipulait des objectifs et des actions, comme le développement technologique, les échanges de personnel, les échanges de savoir, le développement des compétences du personnel et des usagers, le transfert de technologie et des propositions d'amélioration de la gestion. Le plan d'action prévoyait ensuite une visite du personnel de la Sedam à l'ABSA et une démarche, menée par l'ABSA, d'appropriation et d'intégration des propositions concrètes de l'ABSA, devant mener à un nouveau cycle de planification et de mise en œuvre de la réforme de l'entreprise. Au moment où ces lignes sont écrites, le processus est bloqué, car la municipalité de Huancayo et le personnel dirigeant tournent le dos au processus de réforme. Telle est la réalité de la gouvernance de l'eau à Huancayo, et le front et le syndicat tentent d'y faire face à l'aide de cet outil technique – mais aussi fortement politique – que constitue le partenariat public-public.

Le partenariat public-public fut ainsi initié au niveau des entreprises publiques concernées, mais il ne bénéficia que d'un soutien timide de la part d'Arana, le maire de Huancayo. Ceci s'avéra être un facteur limitant lors de sa mise en œuvre. Un autre problème est le fait de ne pas avoir mené à bien la démarche de construction de mécanismes de contrôle social du partenariat public-public, et de ne pas y avoir rattaché plus étroitement le processus démocratique que constituait le front.

Au moment où ces lignes sont écrites, le partenariat public-public apparaît comme une étape cruciale et essentielle dans le processus de reconstruction d'une Sedam Huancayo publique et participative. Il s'agit toutefois aussi d'un goulet d'étranglement, car la politique locale et les réticences au sein même de

l'entreprise publique font obstacle aux changements nécessaires au sein de la Sedam, en grande partie parce que les réformes proposées détruiraient le système de clientélisme, de népotisme et de contrôle politique excessif qui prévaut depuis plusieurs décennies. Le développement ou l'acquisition d'infrastructures de bonne qualité réduiraient aussi les opportunités de corruption. La situation est également rendue plus difficile du fait que les responsables du secteur de l'eau et le gouvernement national actuels ne sont pas favorables au succès du partenariat public-public, qui va tout à fait à l'encontre de la politique de participation du secteur privé prônée par le gouvernement central. De plus, au Pérou, la politique locale et la vie publique dans son ensemble sont si compliquées que le front peut difficilement compter sur un soutien fiable de la part des responsables politiques.

Le partenariat public-public a pourtant empêché toute nouvelle tentative de privatisation de la Sedam Huancayo et représente un véritable succès pour le FREDEAJUN, SUTAPAH et la FENTAP. Il est important de reconnaître le potentiel du partenariat public-public, et également qu'il a permis, *via* la coopération avec l'ABSA, de mettre en place d'une part un plan d'action de réforme et de rénovation sérieux et viable de l'entreprise, visant à réduire les coûts, améliorer la maintenance et les investissements, donner au service une plus grande réactivité vis-à-vis des besoins de la population, et d'autre part une réforme institutionnelle visant à démocratiser la structure et à la rendre plus responsable vis-à-vis du public.

Perspectives et conclusions

L'exemple de Huancayo montre qu'un mouvement d'action local fort, impliquant citoyens et salariés, peut transformer la lutte contre la privatisation en un mouvement de reconquête populaire des services publics de l'eau. Il montre également que les partenariats public-public sont des outils techniques, mais également politiques, de transformation des services publics. Cet

exemple illustre également une nouvelle forme de solidarité à l'œuvre dans les mouvements activistes internationaux et chez les opérateurs publics. Il peut à ce titre constituer une source d'inspiration et d'idées sur les meilleures manières de susciter des alternatives publiques et des partenariats public-public.

Enfin, même si le partenariat public-public apparaît comme une réussite significative pour les mouvements péruviens de l'eau, comme rempart à opposer à la privatisation, il ne faut pas oublier qu'on en est encore qu'à ses premiers pas. La démocratisation du service public *via* le partenariat public-public demeure un processus conflictuel et difficile, qui appelle de la part du front et du syndicat des réponses à la fois sur les plans organisationnel et politique. Il reste à voir de quelle façon les mouvements locaux pourront mettre pleinement en œuvre le partenariat, malgré l'opposition des élus locaux, du gouvernement national et la forte résistance au changement au sein même de l'entreprise publique Sedam elle-même.

Cet article a été publié pour la première fois en avril 2008 dans l'édition arabe de Reclaiming Public Water.

8. Afrique du Sud: sonder les eaux des partenariats public-public

Laila Smith

Le premier partenariat public-public d’Afrique du Sud illustre le potentiel de ces accords pour s’attaquer à certaines des difficultés cruciales auxquelles les gouvernements locaux sont confrontés pour approvisionner en eau les populations pauvres. En l’espace de tout juste trois ans, le partenariat entre Rand Water et la collectivité locale de Harrismith a eu des résultats significatifs qui établiront, espérons-le, un précédent pour le développement de futures initiatives dans le domaine des services de l’eau.

Ce qui a contraint Harrismith à un partenariat sur l’eau est la négligence avec laquelle les infrastructures ont été entretenues, avec pour résultat un contrôle très médiocre des effluents. La situation a atteint le point où l’on voyait « les eaux usées non traitées couler au milieu de la rivière ». La municipalité de Harrismith était obligée de s’associer à un prestataire de service extérieur pour améliorer la gestion de l’eau et de l’assainissement, et dans cette optique elle a étudié de nombreuses options de partenariat.

Les difficultés rencontrées par Harrismith dans le domaine de la fourniture des services doivent être resituées dans le contexte de la région et de la récente délimitation municipale des zones

de couverture. Harrismith fait partie de la municipalité locale de Maluti-a-Phophung (MAP), dans la province d'Afrique du Sud de l'État-Libre. La juridiction de Harrismith comprend l'ex-ville blanche de Harrismith, le *township* d'Intabazwe, cinq kilomètres au Nord, et des portions de l'ex-patrie des Qwa Qwa, que l'on appelle Tshiamé, située 15 à 20 kilomètres vers l'Ouest. Il s'agit donc d'un groupement urbain éclaté dont les différentes composantes n'offrent que peu de possibilités de connexion ou d'intégration.

Le complexe urbain de Harrismith est peu dense et disséminé dans l'espace à partir du noyau de l'activité économique. Intabazwe est le *township* africain originellement associé à Harrismith. Bien que la plupart des foyers de cette zone soient des foyers pauvres, les infrastructures du *township* sont relativement bien développées. La plupart des maisons sont équipées de compteurs, sont raccordées à l'électricité et ont un réseau d'égouts. Il y a toutefois un grand nombre de villages de la région qui dépendent des bornes d'eau communautaires, et à peu près 1 500 foyers ont encore recours à des seaux. Le *township* est à l'écart du centre économique et offre peu d'opportunités de travail régulier, obligeant la plupart de ceux qui cherchent un emploi à chercher à l'extérieur.

Combattre la pauvreté à Intabazwe et à Tshiamé représente un défi important. En dépit des avantages de sa localisation, la région de Harrismith connaît un taux de chômage de 38 %¹⁶. Ce taux pourrait être réduit par un accroissement de l'activité industrielle, mais les opportunités d'investissements commerciaux, en particulier dans les zones de *townships*, sont limitées par les conditions socio-économiques qui y règnent. Ceux qui sont salariés ont des emplois sous-payés et non qualifiés de domestiques et d'agents d'entretien.

Pourquoi un partenariat public-public a-t-il été choisi pour répondre au retard accumulé dans la fourniture de service ? Au milieu de tout le battage qui a entouré la mise en place d'une série de partenariats public-privé (PPP) en Afrique du Sud dans les

16. Recensement de l'Afrique du Sud, 2001.

années 1990, bizarrement, peu d'attention a été accordée à l'intérêt des partenariats public-public (PUP) comme alternative viable. À la fin des années 1990, le gouvernement national, par le biais de la Banque de développement d'Afrique du Sud (DBSA) et en particulier du Département des affaires des eaux et forêts (DWAF), commença à comprendre qu'il fallait étendre les options de fourniture de service au-delà de ce qu'offrait le secteur privé.

Quand la municipalité de Harrismith commença à étudier l'option d'un recours au secteur privé, elle comprit qu'il serait très difficile d'attirer des capitaux au vu du niveau de pauvreté élevé de la zone et des tarifs de base relativement faibles de la ville. La municipalité estima aussi qu'une éthique du secteur public était nécessaire pour protéger les foyers à revenus faibles contre la recherche de profits du secteur privé, qui pourrait se traduire par une restriction de l'accès aux services de base. La municipalité doutait également qu'un partenaire du secteur privé assume l'obligation constitutionnelle municipale à améliorer la qualité des services à destination des populations historiquement marginalisées.

Rand Water, basée dans la province sud-africaine du Gauteng, est une société provinciale qui s'occupe d'approvisionnement d'eau en gros depuis plus de cent ans, et alimente en eau plus de 10 millions de Sud-Africains. C'est elle qui remporta l'appel d'offres pour devenir le fournisseur de service externe de la région de Harrismith. Le risque était perçu comme relativement limité puisque le contrat devait uniquement concerner l'exploitation et la maintenance, pour une durée limitée à trois ans. Après avoir examiné les différentes structures institutionnelles mises en place pour la fourniture de l'eau dans le pays, Rand Water proposa un modèle entrepreneurial. Plutôt que mettre en place des mécanismes pour que la municipalité crée une entreprise publique séparée, Rand Water, à la place, générerait une unité commerciale au sein de la municipalité, à laquelle serait donc garanti un certain degré d'autonomie.

En 1999, un processus de négociation de dix-huit mois débuta entre les travailleurs, les résidents de la région et la municipalité,

qui mena à un accord de principe sur le contrat. Les négociations étaient structurées en différents groupes de travail sur les questions financières, techniques, de ressources humaines, légales, institutionnelles et de communication, chacun de ces groupes apportant des informations et des recommandations à la municipalité. Ce long processus fut très coûteux pour la municipalité et pour Rand Water, mais il était nécessaire pour assurer le plein soutien de toutes les parties. Le processus de consultation fut particulièrement efficace pour assurer la représentation des syndicats locaux et nationaux, non seulement sur les questions syndicales, mais concernant tous les aspects du partenariat (Floss and Chipkin, 2002). Rand Water et la municipalité étaient d'accord pour assumer les coûts supplémentaires de ce processus prolongé en raison de leurs expériences respectives de coopération avec les syndicats. En 2001, un contrat de gestion fut signé entre Rand Water et la municipalité de Harrismith pour la création d'Amanziwethu (AWS), une unité commerciale au sein du département de l'eau et de l'assainissement. AWS devait se charger pendant trois ans de l'exploitation et de la gestion au sein du département, ainsi que du recouvrement des recettes pour tous les services municipaux au sein de la collectivité locale.

Le partenariat

Le partenariat était positif à différents égards pour l'autorité locale. Tout d'abord, les intérêts de l'autorité publique étaient protégés par la manière dont le contrat était conçu. Rand Water assumait le risque commercial en garantissant à la municipalité 1 million de rands (145 500 dollars de l'époque) si le contrat devait être interrompu prématurément. Deuxièmement, alors que les recettes liées à l'eau et à l'assainissement étaient soumises à une obligation de réinvestissement dans le secteur, l'autorité locale avait la garantie de percevoir 5 % des revenus du secteur afin de compenser le coût des services non rentables, par exemple les centres communautaires ou les bibliothèques publiques.

Troisièmement, les impératifs de recouvrement de coûts de Rand Water étaient plafonnés afin d'assurer que pas plus de 5 % des revenus ne lui reviennent à titre de frais de gestion. Ceci afin de conserver des tarifs abordables en plafonnant les hausses de prix de l'eau et de l'assainissement.

La structure réglementaire de ce partenariat était bien conçue et intégrait les suggestions de plusieurs comités. Des forums de l'eau furent organisés au niveau du district afin de donner l'opportunité aux usagers des services d'exprimer leurs préoccupations relatives aux problèmes de fonctionnement et de paiement. Ces problèmes étaient ensuite évoqués au cours des commissions mensuelles de coordination composées des parties prenantes pertinentes, comme des cadres dirigeants de Rand Waters, des cadres d'AWS et des représentants de la municipalité. Ces réunions de coordination servaient à résoudre les problèmes soulevés dans les forums de l'eau, ainsi qu'à examiner les rapports de contrôle technique fournis par l'autorité régulatrice.

Le succès de ce partenariat est en partie dû à la proactivité des conseillers du district, qui ont communiqué les détails du contrat au niveau de leur circonscription. À travers les comités de district, les forums de l'eau et des campagnes de démarchage porte-à-porte, les conseillers du district expliquèrent le fonctionnement des services de l'eau et rappelèrent l'importance de s'inscrire en tant que foyer pauvre pour ceux qui avaient des revenus inférieurs à 1 100 rands par mois (160 dollars)¹⁷. Les conseillers du district prirent également sur eux la responsabilité d'empêcher que l'eau soit coupée aux foyers pauvres lorsqu'ils n'arrivaient pas à payer. Ils accompagnaient le responsable des liens avec la communauté d'AWS dans sa ou ses tournées pour informer les usagers de cette politique. Si les foyers étaient trop pauvres pour payer, le conseiller encourageait l'utilisateur à se faire inscrire comme pauvre pour

17. Les foyers gagnant moins de 1 100 rands par mois sont considérés comme vivant au-dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire, en sud-africain vernaculaire, dans l'indigence.

toucher une subvention de l'État et faire en sorte que l'eau lui soit limitée plutôt que coupée.

Pour ce qui est des usagers, l'ample consultation qui a accompagné le processus de négociation a été capitale pour obtenir le soutien général des différentes communautés de la région. Dans le partenariat AWS, la stratégie de participation communautaire avait deux composantes: une initiative éducative et un mécanisme de remontée de l'information. L'objectif éducatif était d'informer le public que la municipalité avait l'intention de changer le mode d'approvisionnement en eau. Grâce à la coopération entre la municipalité et AWS, la campagne de sensibilisation se servit de différents médias: émissions radio, projections de vidéos et œuvres de théâtre réalisées en partenariat avec la population, articles de journaux, encarts publicitaires et réunions publiques dans les communautés. La remontée d'information fut assurée par les structures politiques locales et diverses parties prenantes comme les syndicats, les ONG locales, les partis politiques et les petites entreprises. Ce fut en général perçu comme une dynamique constructive. Ces forums de consultation furent transformés en un forum des services de l'eau, destiné à encourager la participation populaire dans les véritables processus de décision. Il était espéré que ce forum transformerait les approches consultatives basiques de l'approvisionnement en eau en mécanismes plus participatifs permettant d'examiner plus en profondeur l'extension des services, la structuration des tarifs, ou encore les objectifs et priorités stratégiques.

Les structures institutionnelles de participation publique ont grandement contribué à gagner le soutien des usagers au projet de partenariat. L'amélioration apportée à la fourniture de service fut très visible, grâce à l'installation dans un certain nombre de *townships* officiels de robinets dans les cours communes, de raccordements dans les maisons et de toilettes extérieures reliées au réseau d'égouts – un niveau de service perçu comme élevé par rapport au degré de pauvreté de la région. Des entretiens avec les résidents et les conseillers ont également relevé la

compréhension dont a fait preuve AWS vis-à-vis des difficultés socio-économiques que peuvent rencontrer les résidents. Dans de nombreux cas, des foyers ne pouvant pas se faire inscrire comme indigents (pauvres) se sont retrouvés en situation d'arriérés sans qu'on leur coupe le service lorsqu'ils dépassaient la quantité à laquelle ils avaient droit gratuitement. Dans de tels cas, AWS s'est efforcée de se montrer flexible, pourvu que les foyers s'engagent à payer leurs dettes dans des conditions acceptables pour eux et faisant l'objet d'un commun accord. Par ailleurs, dans les cas où les résidents étaient restreints à 6 kilolitres d'eau en raison de leur statut de pauvre, mais qu'il leur fallait dépasser cette limite pour une urgence, AWS s'est montrée flexible en autorisant un flux d'eau plus important¹⁸.

Le sentiment généralisé d'une amélioration de la qualité des services fournis par AWS, ainsi que les efforts faits pour institutionnaliser des mécanismes de participation publique dans la fourniture de services ont généré un soutien massif en faveur du partenariat. Le rôle de ce soutien ne peut pas être sous-estimé: il a contribué à ce que les résidents se conforment dans l'ensemble aux mesures de contrôle des niveaux de consommation, ce qu'illustre le taux très bas de branchements illégaux. Le niveau de non-paiement est en revanche extraordinairement élevé dans certains quartiers du *township*, par exemple 8% à Tshiambe. Ce niveau de non-paiement est en grande partie lié au taux de chômage élevé et à la pure et simple incapacité de payer l'eau. Malgré ce problème, dans les endroits où les foyers peuvent se permettre de payer les services municipaux de base, il semble y avoir un taux relativement important de foyers qui se conforment aux mesures

18. Une interview réalisée dans un foyer d'Intabazwe illustre clairement ce point. L'approvisionnement en eau de ce foyer avait été restreint par l'installation d'un réducteur de débit, suite à quoi une personne de la famille a trouvé la mort. Après que cela ait été établi, documents à l'appui, le réducteur de débit fut retiré et l'on autorisa un flux illimité d'eau. Alors que le flux d'eau libre était prévu uniquement pour la durée du deuil, aux dires du propriétaire, le réducteur de débit n'a jamais été réinstallé. (Smith et Fakir, 2003.)

de contrôle des niveaux de consommation. C'est une anomalie dans les villes sud-africaines, où le non-paiement est une menace très sérieuse pesant sur la capacité des autorités locales à continuer à financer la fourniture d'un service vital.

Leçons apprises

En dépit de ces réussites, le partenariat a soulevé différents problèmes. Le transfert de compétence est souvent considéré comme l'un des avantages essentiels à attendre de tels partenariats, mais c'est un objectif difficile à atteindre. Les connaissances liées à l'expérience opérationnelle et gestionnaire de Rand Water n'ont pas été suffisamment transférées à la municipalité pour lui permettre de renforcer sa propre capacité à gérer le secteur ou de mieux contrôler un partenariat ultérieur avec un autre prestataire. Alors que les conseillers municipaux ont bien participé à ce processus de contrôle, leur propre compréhension des subtilités du contrat reste limitée, et ils ont donc tendance à suivre l'avis des experts techniques. En résumé, malgré le contrat de trois ans, le partenariat n'a pas remédié à la situation de dépendance des autorités locales envers un fournisseur externe. Ce problème est lié à la rotation des conseillers municipaux au cours de cette période d'intense restructuration municipale, et constitue un facteur récurrent dans les difficultés auxquelles sont confrontées les autorités locales dans l'ensemble du pays pour remplir leur rôle de régulation.

Un second problème est que la valeur concrète de la formation fournie aux salariés reste étroitement liée à la présence de Rand Water aux côtés de leur direction. Dans quelle mesure les bénéfices de cette formation pour la performance du réseau se perpétueront-ils alors que l'équipe de direction ne bénéficie plus de l'assistance de Rand Water ?

Un troisième problème est la grande difficulté qu'il y a à essayer de maintenir en équilibre les impératifs de recouvrement de coûts et l'impératif constitutionnel d'étendre le service à des foyers

auparavant totalement exclus. C'est une bataille qui reste à gagner. Amanziwethu a fait de grands pas en déterminant qui peut se permettre de payer et qui ne le peut pas, et a adopté des mesures d'encadrement de la consommation plus sévères pour ceux qui ont les moyens de payer. En conséquence, la ville a pu effectuer un dénombrement des familles pauvres pour garantir que l'accès mensuel aux 6 000 litres d'eau gratuits¹⁹ ne leur soit refusé. Mais lorsque les foyers pauvres, dont la plupart comptent un grand nombre de personnes, en sont réduits à tenter de survivre avec un simple filet d'eau, la dignité que devrait signifier le droit à l'eau n'est plus qu'un vain mot. Cela soulève des questions plus larges à propos des directives nationales et de la mise en œuvre par les autorités locales des 6 kilolitres d'eau comme minimum de base, une quantité tout simplement insuffisante pour répondre aux besoins d'un foyer pauvre.

Tant que l'expertise technique et la gestion resteront une contribution externe au partenariat, certaines questions politiques complexes resteront sans réponse. Le défi que doivent relever les partenariats de service public de ce type est de garantir le renforcement de la capacité de gestion de l'autorité locale au cours du processus de partenariat. Ce qui doit ensuite permettre à l'autorité locale d'être en position de choisir si elle administrera le secteur elle-même, ou si elle conclura un partenariat avec un prestataire, mais dans une position renforcée de supervision et de contrôle.

Pour terminer sur une note positive, il y a lieu d'espérer que les autorités locales opéreront de plus en plus pour des partenariats public-public en Afrique du Sud. Le pays, depuis la fin des années 1990, a connu deux concessions d'eau de longue durée à des firmes privées, qui ont toutes deux entraîné un grand nombre de difficultés.

19. En 2001, le Département des eaux et forêts a établi des directives nationales afin de garantir que tous les foyers aient accès mensuellement à 6 000 litres, ou 6 kilolitres, d'eau gratuits par mois. L'idée qui sous-tendait cette allocation était de permettre à un foyer de 8 personnes d'avoir accès à 25 litres par personne et par jour afin de satisfaire leurs besoins minimums.

Elles ont prouvé que les options offertes par le secteur privé ne garantissent pas nécessairement une amélioration de la fourniture des services, ni ne protègent les collectivités locales de la nécessité de devoir trouver des financements sur le marché. Un certain nombre de partenariats public-public sont actuellement en développement dans le pays, entre municipalités et conseils de l'eau, aussi bien avec des organisations communautaires qu'avec d'autres communes. Plus les autorités locales accepteront de « sonder les eaux » de ces partenariats, plus il y aura d'exemples dont on pourra s'inspirer pour prouver que les partenariats public-public peuvent être une alternative viable de service public.

Cet article a été publié pour la première fois en 2005, dans l'édition originale de Reclaiming Public Water.

Références

Floss, M. M. et Chipkin, I., *A New Model of Service Delivery: Amanziwethu in Harrismith*, Rapport commandité par Rand Water, 2002.

Smith, L. et Fakir, E., *The struggle to deliver public services to the indigent: A case study on the public-public partnership in Harrismith with Rand Water*, Centre d'études politiques, Rapport de recherche, 2003.

Troisième partie

Privatisations et résistances

Cette troisième et dernière partie fournit un état des lieux des processus de privatisation tout autour de la planète, de leurs conséquences et de leurs échecs, ainsi que des diverses formes de résistance que ces processus ont rencontrées et suscitées. Cette partie présente donc les différents « fronts » – passés, présents et futurs – de la privatisation de l'eau, et illustre ainsi la diversité des contextes et des problématiques locales tout en faisant ressortir certains traits communs.

*Le chapitre sur l'**Uruguay** raconte comment une coalition d'organisations sociales opposées à la privatisation de l'eau a réussi à mettre à profit les mécanismes de démocratie participative existant dans le pays pour faire inscrire dans la Constitution, quasiment contre la volonté des autorités en place, le principe du droit universel à l'eau et du refus de la privatisation de cette ressource. Le chapitre sur les **Abruzzes** en Italie revient sur plusieurs années de lutte pour préserver les ressources en eau de cette région, aussi bien face aux grands projets d'infrastructures impulsés par l'État que face à des tentatives de privatisation et de commercialisation de ces ressources. Le chapitre sur l'**Ukraine** décrit les activités de l'ONG Mama-86, créée initialement par les mères des enfants irradiés de Tchernobyl, et qui a étendu par la suite le champ de ses activités au domaine de l'eau et de sa protection contre la pollution et contre les appropriations de toutes sortes dans le contexte d'une économie en transition.*

Les chapitres suivants portent sur trois cas classiques de processus de privatisation initiés dans les années 1990 : l'**Afrique du Sud**, l'**Indonésie** et le **Maroc**. On retrouve dans ces trois cas plusieurs des défauts caractéristiques fréquemment constatés dans de tels processus de privatisation : contrats conclus de manière opaque, promesses rapidement brisées une fois les multinationales implantées, hausse de tarifs et recherche du profit à court terme. Ils sont complétés par un chapitre sur les progrès de la privatisation de l'eau en **Chine**. Ce pays constitue aujourd'hui l'un des principaux marchés d'expansion des multinationales de l'eau. Les conséquences de la privatisation y sont similaires à celles observées dans les autres pays, notamment en termes de hausse du prix de l'eau au détriment des plus pauvres, malgré certaines spécificités du marché chinois comme la forte présence de l'État et l'émergence de géants nationaux de l'eau.

1. Uruguay : l'usage de la démocratie directe pour défendre le droit à l'eau

Carlos Santos et Alberto Villareal

À travers un mécanisme institué de démocratie directe, des organisations sociales, regroupées au sein de la Commission nationale de défense de l'eau et de la vie (CNDAV), ont réussi à faire inscrire dans la Constitution uruguayenne une clause définissant le droit à l'eau comme un droit humain fondamental, posant ainsi les fondations d'une gestion publique des ressources hydriques basée sur la participation sociale et le principe de durabilité. En plus d'avoir significativement changé la donne en Uruguay, ce succès crée un précédent important au niveau mondial, puisque c'est une des premières fois que l'usage de la démocratie directe aboutit à l'inscription d'un droit environnemental dans une constitution nationale.

Le 31 octobre 2004, en même temps que les élections nationales, le peuple uruguayen a soutenu l'initiative de la CNDAV en votant favorablement, avec une majorité de 65,7 %, à sa proposition de modification de la Constitution.

Cette modification stipulait : « L'eau est une ressource naturelle essentielle à la vie. L'accès à l'eau potable et l'accès à l'assainissement constituent un droit fondamental. » L'amendement de

l'article 47 de la Constitution (dans la section « Droits, obligations et garanties ») établit en outre que les critères de gestion des ressources en eau (gestion qui devra être publique) doivent être basés sur la participation citoyenne et respecter un principe de durabilité.

La CNDAV, à l'origine de cette initiative de démocratie directe, s'est constituée en 2002, en réaction à la signature de la lettre d'intention du gouvernement uruguayen au Fonds monétaire international (FMI) dans laquelle il s'engageait à étendre la privatisation des services d'eau potable et d'assainissement à tout le pays.

Ce processus de privatisation avait commencé en 2000 dans la région de Maldonado, d'abord au bénéfice de la multinationale française Suez-Lyonnaise des Eaux, puis de la société espagnole Aguas de Bilbao. Comme dans la majorité des cas recensés ces dernières années à travers le monde, la privatisation de l'eau a eu des conséquences négatives en Uruguay.

D'un point de vue social, des pans importants de la population ont été exclus de l'accès à l'eau potable, du fait qu'ils ne pouvaient pas payer le prix du raccordement au service. D'un point de vue économique, les accords passés n'étaient pas favorables à l'État uruguayen. Non seulement les entreprises n'ont pas respecté les échéanciers de travaux prévus dans les contrats, mais elles ne se sont pas acquittées du paiement des redevances fixées initialement, demandant à plusieurs reprises la révision du contrat qui les liait à l'État, et obtenant finalement que celui-ci prenne en charge les pertes de chacune d'entre elles. D'un point de vue environnemental, l'entreprise Aguas de la Costa (filiale de Suez) a provoqué l'assèchement de la Laguna Blanca, dont elle extrayait son eau. C'est précisément ce qui a poussé des habitants du Maldonado à entamer une action en justice contre l'entreprise pour dommages à l'environnement.

Le système électoral uruguayen stipule qu'une réforme de la Constitution, si elle est initiée par des citoyens, doit obtenir le soutien de 10 % de l'électorat avant de pouvoir être portée à la

considération de l'ensemble des citoyens au moment des élections nationales (législatives et présidentielles).

En octobre 2003, un an après sa création, la CNDAV présentait au Parlement les 283 000 signatures nécessaires pour organiser un référendum sur la réforme de la Constitution, initiant le processus qui culmina un an plus tard au moment des élections nationales.

Parmi les membres fondateurs de la CNDAV, on compte, entre autres, la Comisión de Defensa del Agua y Saneamiento de Costa de Oro y Pando (Commission de défense de l'eau et de l'assainissement de la Costa de Oro et Pando), la FFOSE (le syndicat des travailleurs de l'OSE – Obras Sanitarias del Estado –, l'entreprise d'État en charge des services d'eau et d'assainissement), Redes-AT (Réseau d'écologie sociale, les Amis de la Terre Uruguay) et le Programme Uruguay sustentable. Après sa création, la commission s'est agrandie, accueillant parmi ses membres la coalition de gauche (le Frente Amplio, qui a remporté ces mêmes élections du 31 octobre 2004) et une majorité du Parti national, un autre parti important.

Néanmoins, en dépit de ce large soutien politique, le référendum pour l'eau n'a été qu'un thème secondaire dans l'agenda politique et médiatique. De plus, les entreprises privées des différents secteurs de l'eau (comme les entreprises d'eau en bouteille), de même que les secteurs patronaux conservateurs (grands propriétaires terriens, exploitants de plantations forestières, riziculteurs) ont lancé un puissant travail de lobby politique et médiatique contre la réforme.

Un décret sur mesure pour Suez

Le 20 mai 2005, le pouvoir exécutif, chapeauté par le président Tabaré Vázquez, promulgua un décret (portant la signature du président de la République agissant en conseil des ministres) interprétatif du texte de réforme constitutionnelle approuvé le 31 octobre 2004.

Selon l'avis de plusieurs experts, ce décret de l'exécutif en date du 20 mai est « juridiquement nul » car la pyramide juridique situe la Constitution au sommet hiérarchique du système normatif, les lois, décrets et réglementations se trouvant à des échelons inférieurs.

Fondamentalement, ce décret de l'exécutif établit que les fournisseurs privés d'eau potable qui opèrent sur des concessions peuvent continuer leurs opérations jusqu'à échéance de leurs contrats. Cela ne concerne que deux multinationales situées dans le département de Maldonado : Uragua (filiale de l'entreprise espagnole Aguas de Bilbao) et Aguas de la Costa (filiale du groupe français Suez).

Malgré ce décret, et grâce à la mobilisation populaire, l'État uruguayen finit tout de même par résilier le contrat passé avec Aguas de Bilbao. Conformément à ce qui avait été avancé par la CNDAV au cours de la campagne référendaire sur la réforme de la Constitution, la concession de l'entreprise Uragua (filiale d'Aguas de Bilbao) dans le département de Maldonado a pu être annulée sans qu'il ait été nécessaire d'invoquer le nouveau texte constitutionnel. La résiliation du contrat a été justifiée par les graves manquements dont s'était rendue coupable la filiale du groupe espagnol, lesquels allaient du retard dans l'exécution des travaux de construction au non-paiement des redevances dues à l'État. Le gouvernement a réexaminé les dispositions du contrat, réétudié la concession, et statué (comme l'avait proposé la CNDAV) en faveur de l'annulation du contrat d'Uragua. Les autorités ont expressément spécifié que la résiliation n'était pas due à l'application de la nouvelle Constitution, mais au non-respect des termes contractuels. Cette déclaration avait pour but d'éviter l'action en justice dont l'entreprise menaçait l'État du fait que la réforme constitutionnelle résiliait automatiquement et unilatéralement son contrat.

Il est incontestable que sans la campagne menée par la CNDAV, et sans l'approbation de la réforme constitutionnelle, il aurait été bien plus difficile d'obtenir gain de cause au sujet de ce contrat. La Commission de contrôle des concessions de l'OSE avait en

effet constaté dès 2003 les irrégularités dont s'était rendu coupable Uragua, lesquelles avaient également été dénoncées publiquement par la FFOSE (Fédération des fonctionnaires de l'OSE) ; aucune mesure ne s'en était suivie.

C'est précisément ce qui a poussé la CNDAV à réagir de façon incisive au décret promulgué par l'exécutif, à travers la « Déclaration de Maldonado », dans laquelle elle affirmait « rejeter et faire appel du décret présidentiel, comme de toute autre résolution contredisant le mandat populaire ».

Protection des investissements contre souveraineté de la Constitution et du peuple

L'Uragua, en la personne de ses actionnaires espagnols, entama une procédure judiciaire internationale contre le gouvernement uruguayen à propos de cette résiliation du contrat, sur la base du Traité bilatéral de protection des investissements signé en 1992 avec l'Espagne. Ce traité stipule que si les parties ne peuvent trouver un accord, le différend doit être réglé devant le Cirdi (Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements), organe de la Banque mondiale.

Il n'a finalement pas été nécessaire d'avoir recours à cette instance, les deux parties (État uruguayen et entreprise espagnole) étant parvenues à un accord, aux termes duquel le gouvernement uruguayen devait récupérer le fonds de garantie et l'entreprise conserver les redevances non payées à l'État pendant la durée du conflit. Ce résultat illustre la pression exercée par le mécanisme du Cirdi même dans les cas où, comme ici, celui-ci n'est pas formellement saisi.

Plutôt que de risquer un recours devant le Cirdi, le gouvernement uruguayen a en effet choisi de promulguer un décret allant en un sens totalement contraire au mandat de la souveraineté populaire, autorisant l'entreprise Aguas de la Costa à garder son contrat de fourniture en eau potable et en assainissement. Confronté à la menace d'un éventuel procès devant un tribunal

d'arbitrage international et à l'intimidation d'Aguas de la Costa, le pouvoir exécutif a préféré renier la volonté populaire et se plier aux menaces d'une multinationale.

On a beaucoup répété que l'État uruguayen n'avait pas les ressources nécessaires pour faire face à des procédures intentées par des entreprises. Mais le manque de moyens ne peut justifier le non-respect de la loi, surtout lorsqu'il s'agit de la Constitution, c'est-à-dire de la loi la plus haute du système juridique national.

Au contraire, la situation devrait être clairement expliquée aux citoyens, afin qu'ils soient informés au moment de la négociation d'autres contrats avec des multinationales. En d'autres termes, l'État uruguayen devrait agir en État souverain et indépendant, et questionner la légitimité de ces tribunaux d'arbitrage internationaux, ainsi que l'a récemment fait l'État argentin.

La chute d'Uragua et le départ de Suez

Suite aux négociations entre Uragua et l'État uruguayen, un accord fut conclu pour annuler le contrat et renationaliser le service dans des conditions « amicales », selon les propres termes du gouvernement uruguayen. Ces conditions amicales s'élevaient à près de 15 millions de dollars pour l'entreprise, soit précisément le montant du dépôt de garantie qu'elle avait versé au début du processus d'appel d'offres.

Le montant correspondait également aux « investissements non amortis » qui, selon le texte de la réforme constitutionnelle, était l'unique remboursement auquel pouvaient prétendre les entreprises privées.

La résolution du directoire de l'OSE permettant la renationalisation du service stipulait que l'accord auquel étaient parvenues l'entreprise publique et l'entreprise privée avait été conclu afin d'« éviter toute éventuelle procédure juridique », précisant que les deux parties renonçaient à « tout recours administratif et judiciaire » et que « Uragua S.A. déchargeait l'État uruguayen de toute responsabilité ».

La renationalisation des services d'eau potable et d'assainissement qui avaient été donnés en concession à Uragua ne fut pas sans occasionner des problèmes. L'un de ces problèmes est que la reprise du service s'est effectuée sous l'auspice d'une « unité exécutive décentralisée » intégrant des membres de l'OSE et de l'administration de Maldonado.

Il fut repris possession des services qui avaient été cédés en concession à Uragua le 8 octobre 2005, lors d'une cérémonie très émouvante et symbolique. Au moment où l'on retirait les plaques au nom de l'entreprise privée, des membres de la CNDAV recouvraient la façade de l'immeuble de drapeaux nationaux et de banderoles syndicales de la CNDAV ou de l'entreprise nationale.

Suez annonça de son côté son départ d'Uruguay. Après plusieurs mois de négociations, le gouvernement uruguayen décida de racheter toutes les actions d'Aguas de la Costa détenues par Aguas de Barcelona (filiale de la société française). Il fut convenu que le gouvernement verserait 3,4 millions de dollars à la multinationale pour le rachat des 60 % de parts d'Aguas de la Costa que détenait Suez par ce biais.

Selon le directoire de l'OSE, le montant déboursé pour le rachat des actions de Suez était inférieur au montant qui aurait dû être payé selon les dispositions énoncées dans l'article 47 de la Constitution (texte de la réforme constitutionnelle), qui établit qu'il ne sera versé aux entreprises contraintes à quitter le pays que les « investissements non amortis ».

La CNDAV a manifesté son désaccord vis-à-vis de cette solution de compromis, qui a entraîné la création d'une société mixte (60 % de capitaux publics et 40 % de capitaux privés nationaux), suite au refus des actionnaires uruguayens de Suez de vendre leurs actions. Cette mesure, même si elle signifiait le départ de la dernière multinationale de l'eau encore présente dans le pays, est en contradiction avec le texte de la Constitution modifié par le référendum de 2004.

Projections

L'une des plus grandes aspirations des promoteurs de la réforme constitutionnelle – outre le fait de défendre la gestion publique et de reprendre possession des concessions privatisées – était d'introduire un principe de durabilité dans la gestion des ressources en eau, associé à des processus de participation et de contrôle social.

Les querelles concernant les multinationales présentes dans le Maldonado et leur impact sur la population et l'environnement ont empêché de recentrer le débat public sur un autre grand enjeu mis en avant par la réforme constitutionnelle : la mise en place de mécanismes de gestion publique, participative et durable de l'eau.

Le gouvernement national a certes initié un début de réponse administrative. En février 2006 a ainsi été créée, sous l'égide du ministère du Logement, de l'Aménagement territorial et de l'Environnement, la « Direction nationale de l'eau et de l'assainissement » (Dinasa). Celle-ci a pour mission de « formuler et de proposer au pouvoir exécutif des politiques relatives à l'administration et à la protection des ressources hydriques », comme la « gestion des services d'eau potable et d'assainissement, en tenant compte de leur extension souhaitée et de l'objectif de couverture universelle, des critères de priorité, du niveau de service, des investissements requis et de leur financement, ainsi que de l'efficacité et de la qualité souhaités ». Cette direction doit enfin « proposer un cadre normatif visant à éviter l'implication et la concurrence de trop nombreux acteurs publics, en rendant effective la participation des usagers et de la société civile à tous les niveaux de planification, de gestion et de contrôle ».

Au moment même où une atmosphère propice à la participation était en train d'émerger au sein des organisations sociales, la « Commission technique de consultation pour l'eau et l'assainissement » (Cotasas) fut créée pour « inclure des délégués d'organismes publics et privés, des représentants de la société civile et des usagers ». Cette commission devait également intégrer des représentants des « ministères compétents en la matière, l'Office de

planification et du budget, le Congrès national des administrateurs, l'Administration des œuvres sanitaires publiques, l'Unité de régulation des services de l'énergie et de l'eau et l'université de la République ».

Le problème est qu'au-delà de ces déclarations d'intention, les propositions concrètes manquent sur la bonne manière d'impliquer les habitants et les communautés dans la gestion de leurs ressources locales. L'un des objectifs politiques fondamentaux de la CNDAV est donc de renforcer la participation des acteurs directement concernés, qui sont les mieux placés pour apporter une contribution essentielle à la gestion et au contrôle des ressources.

La nouvelle constitution offre un large éventail de possibilités, et ce n'est que récemment que les premiers pas, qui sont aussi les plus difficiles, ont été franchis. Le reste du chemin se découvrira au fil de la marche.

Texte de la réforme constitutionnelle approuvée le 31 octobre 2004

« Droits, devoirs et garanties » (Environnement)

ARTICLE 47 – S'ajoute :

« L'eau est une ressource naturelle vitale.

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement constitue un droit humain fondamental.

1) La politique nationale concernant l'eau et l'assainissement doit être basée sur :

- une législation territoriale, la conservation et la protection de l'environnement et la restauration de la nature ;
- la gestion durable et solidaire avec les générations futures des ressources hydriques et la préservation du cycle hydrologique qui constituent des sujets d'intérêt général. Les usagers et la société civile participeront à toutes les instances de planification, de gestion et de contrôle des ressources en eau ; en considérant les bassins hydrographiques comme unités de base ;

– l'établissement de priorités dans l'usage de l'eau par régions, bassins ou parties de bassin, sachant que la première des priorités est l'approvisionnement en eau potable de la population ;
– le principe d'après lequel les services d'eau potable et d'assainissement devront donner la priorité aux raisons d'ordre social plutôt qu'aux raisons d'ordre économique.

Toute autorisation, concession ou permis susceptible de porter atteinte de quelque façon à ces principes restera sans effet.

2) Les eaux de surface, tout comme les eaux souterraines – à l'exception des eaux de pluie –, qui font partie du cycle hydrologique, constituent une ressource collective subordonnée à l'intérêt général et intégrée dans le domaine public de l'État en tant que domaine public hydraulique.

3) Le service public d'assainissement et le service public d'approvisionnement en eau à destination de la consommation humaine seront exclusivement et directement assurés par des entités juridiques publiques.

4) La loi pourra autoriser, sous réserve d'obtenir trois cinquièmes des votes de l'ensemble des membres de chaque Chambre, la fourniture d'eau à d'autres pays, dans le cas où un pays se trouve en manque d'approvisionnement, et selon un principe de solidarité. »

ARTICLE 188 – S'ajoute :

« Les dispositions de cet article (qui se rapportent à des associations d'économie mixte) ne sont pas applicables aux services essentiels d'eau potable et d'assainissement. »

Dispositions transitoires et spéciales. S'ajoute la suivante :

« La réparation qui correspondrait, suite à l'entrée en vigueur de cette réforme, n'entraînera pas d'indemnisation au titre d'un manque à gagner. Seuls les investissements non amortis seront remboursés. »

Cet article a été publié initialement en 2005 dans la version originale de Reclaiming Public Water, puis mis à jour en 2006.

2. Les Abruzzes en Italie: un combat pour la défense de l'eau et la participation citoyenne

Augusto de Sanctis et Antonio Senta

Dans les Abruzzes, une région montagneuse du sud de l'Italie, une coalition rassemblant différents groupes de citoyens est parvenue, non seulement à empêcher la privatisation de l'eau dans plusieurs provinces, mais aussi à engager des réformes essentielles pour améliorer l'approvisionnement public en eau à travers la participation des usagers. Durant plusieurs décennies, l'approvisionnement en eau de la région a été assuré de la manière la moins soutenable qui soit : les conduites n'étaient pas entretenues et les fuites étaient nombreuses. La coalition, appelée *Alleanza per l'acqua*, est née de l'opposition à plusieurs projets d'infrastructures à grande échelle qui menaçaient l'environnement et les ressources en eau de la région. Après les succès qu'elle a obtenus dans deux provinces des Abruzzes, son objectif politique est désormais de remanier la législation régionale sur l'eau afin d'exclure toute possibilité de privatisation et de faire reconnaître l'eau comme un bien commun et un droit humain nécessitant une gestion publique. La coalition estime que la participation citoyenne à la gestion de l'eau est la seule façon d'assurer la viabilité environnementale et sociale des services publics.

L'eau en Italie : surconsommation et taux de fuites en augmentation

En théorie, l'Italie dispose de réserves d'eau annuelles de 155 kilomètres cubes, soit 2 700 mètres cubes par personne. Mais l'irrégularité du cycle de l'eau réduit en fait ces réserves à 2 000 mètres cubes par personne, soit 5,5 mètres cubes par jour. Comparativement à d'autres pays, l'Italie est dans une situation relativement privilégiée en termes d'accès à l'eau¹. Il devrait donc, en théorie, y avoir suffisamment d'eau pour tous les usagers dans l'ensemble du pays. Dans la pratique, toutefois, l'approvisionnement en eau reste un vrai sujet d'inquiétude pour de nombreux Italiens, à cause en particulier du très mauvais état des conduites. La situation est particulièrement critique dans le Sud de l'Italie, où l'approvisionnement en eau est souvent interrompu, et où un foyer sur trois n'est pas desservi de façon régulière.

Les fuites d'eau constituent désormais une caractéristique permanente du réseau italien. On estime à 39 % en moyenne la déperdition d'eau liée au mauvais entretien des conduites. Ces fuites expliquent en grande partie pourquoi l'Italie affiche le taux de consommation d'eau par personne le plus élevé d'Europe, mais la consommation domestique réelle atteint elle aussi un niveau insoutenable. Les Italiens consomment en moyenne 213 litres d'eau du robinet par jour, dont 1 % est bue, 39 % sert à l'hygiène personnelle, 12 % à alimenter les machines à laver et 20 % les chasses d'eau². La consommation d'eau en bouteilles est également très répandue, bien que l'eau du robinet soit plus propre, plus fiable et plus respectueuse de l'environnement³. Il est donc

1. Selon les Nations unies, un pays fait face à un « stress hydrique chronique » si ses ressources en eau sont inférieures à 1 000 mètres cubes par personne par an et à un « stress hydrique maximum » si ses ressources en eau sont inférieures à 500 mètres cubes par personne par an. (Valdarno Social Forum, *Dossier sull'acqua*, 2003, p. 6.)

2. La consommation globale, si l'on inclut les pertes d'eau, est de 400 litres par personne par jour. (*Il Messaggero*, 6 juin 2005.)

3. Près de 50 % de la population italienne consomme quotidiennement de

urgent non seulement d'améliorer les infrastructures, mais également de faire prendre conscience aux usagers de la nécessité d'économiser l'eau.

En 1989, le Parlement italien adopta une loi visant à améliorer les différents aspects de la gestion de l'eau : la loi 138/89 sur les bassins hydrographiques. L'objet de cette loi était de réglementer les différents usages de l'eau (agriculture, industrie, utilisation domestique) et de renforcer la protection des rivières et autres sources d'eau. Cinq ans plus tard, le gouvernement fit passer une autre loi, dite « loi Galli », avec l'objectif affiché d'« inverser la tendance » et de surmonter la crise de son réseau d'eau potable. La loi n'a réussi que partiellement à réformer la gestion de l'eau en Italie. Elle a surtout contribué à ouvrir la porte du secteur de l'eau aux compagnies privées.

Par la suite, plusieurs régions d'Italie (certaines gouvernées par une majorité de droite, d'autres par une majorité de gauche) optèrent pour un mode de gestion privée de l'eau, désignée par l'euphémisme « partenariat public-privé ». Loin d'apporter les améliorations promises, ces privatisations ont entraîné des augmentations de tarifs et une détérioration du service. En Toscane, par exemple, les tarifs ont augmenté de 24 % en moyenne, et, dans certaines municipalités, l'augmentation a atteint 120 %. Dans le Latium, la qualité de l'eau s'est détériorée et d'importants aquifères ont été contaminés par la salmonelle et des entérovirus⁴.

l'eau minérale en bouteille, et les Italiens sont les premiers consommateurs d'eau minérale en bouteille au monde. Il n'appartient pas à cet article de traiter la question de la qualité de l'eau, mais il est bien connu que l'eau du robinet est meilleure et plus saine (car elle doit passer une série de tests) que l'eau minérale en bouteille, et beaucoup moins nocive pour l'environnement. L'eau minérale en bouteille est considérée par la loi italienne comme une « eau thérapeutique », ce qui signifie qu'elle contient cinq fois plus d'arsenic et quarante fois plus de manganèse que la quantité autorisée dans l'eau du robinet. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) considèrent que ces deux substances sont dangereuses.

4. Furent concernés les aquifères de Capodacqua (Spigno Saturnia),

Les taux de fuite, déjà en hausse avant la privatisation, ont continué d'augmenter.

Les Abruzzes, une région d'Italie du Sud, constituent une exception à cette tendance. Suite à la mobilisation de la société civile, plusieurs provinces de la région ont refusé la privatisation et ont préféré opter pour une réforme visant à améliorer l'approvisionnement public en eau. Les groupes de la société civile des Abruzzes sont favorables à une gestion publique de l'eau qui soit à la fois participative, transparente et soutenable du point de vue environnemental et social. Leur vision a été façonnée par la lutte qu'ils mènent depuis des décennies contre des projets destructeurs de l'environnement, promus par le gouvernement italien sans consultation populaire.

Les Abruzzes : l'environnement en danger

Les Abruzzes sont une petite région du Sud de l'Italie qui compte plus de 1 million d'habitants pour 10 798 kilomètres carrés (pour une population de 60 millions d'habitants et une superficie de 301 268 kilomètres carrés au niveau national). Recouverts aux deux tiers par la chaîne de montagnes des Apennins, les Abruzzes se situent entre la région du Latium (où se trouve la capitale, Rome) et la mer Adriatique à l'Est. Les montagnes des Abruzzes, « région verte » de la Communauté européenne, abritent une biodiversité très riche, tout particulièrement dans la zone qui entoure le Gran Sasso, le sommet le plus élevé des Apennins. Cette zone, qui fait plus de 150 000 hectares, est devenue un parc national en 1991 et constitue le bassin hydrologique le plus important d'Europe du Sud. Les eaux du Gran Sasso alimentent plusieurs rivières qui assurent l'approvisionnement de 800 000 habitants des Abruzzes.

Mazzocolo (Formia) et Fiumicello (Priverno). Les aquifères de Capodacqua et Mazzocolo approvisionnent plus de 100 000 habitants. L'aquifère de Fiumicello alimente les municipalités de Maenza, Priverno, Prossedi, Roccaorga, Roccasecca dei Volsci et Sonnino.

En dépit de la biodiversité et de la beauté naturelle de la région, le gouvernement italien a lancé depuis la fin des années 1960 divers grands projets d'infrastructure très onéreux qui ont eu un effet dévastateur sur l'environnement. Les campagnes menées par la société civile ont permis de sauver quelques rivières, mais la majorité d'entre elles ont été affectées par travaux de déviation et de bétonnage dans les années 1970 et 1980. Pendant ce temps, l'argent affecté à l'entretien des aqueducs de la région était notoirement insuffisant. En conséquence, l'état des infrastructures d'alimentation en eau dans les Abruzzes se situe bien en deçà de la moyenne nationale, et les taux de fuite sur les conduites atteignent 57 %.

Le Gran Sasso – défendre l'eau et l'environnement

En 1968, le gouvernement italien initia le percement de deux tunnels d'autoroute sous le Gran Sasso. Les travaux de construction affectèrent grandement l'aquifère montagneux, des ouvriers moururent et un village entier se trouva inondé. L'aquifère tomba de 1 600 au-dessus du niveau de la mer à 1 060 mètres, son niveau actuel⁵, ce qui entraîna la diminution du débit des ruisseaux sur un périmètre de 50 kilomètres. Le fragile environnement de la région subit un nouvel assaut en 1980, lorsque le gouvernement entama la construction de trois immenses laboratoires sous la montagne. Ces laboratoires, destinés à des expérimentations scientifiques dans le domaine de la physique, font 100 mètres de long, 30 mètres de large et 30 mètres de haut. Au bout des sept années de travaux nécessaires à la construction des tunnels et des laboratoires, 2 120 000 mètres cubes de roche avaient été retirés.

En 1990, le Parlement italien approuva un projet d'agrandissement des laboratoires et de constructions de tunnels supplémentaires, qui risquait de mettre en danger l'aquifère. Les habitants de la région lancèrent alors une campagne de protestation. Les

5. Forum social des Abruzzes, *Dossier Gran Sasso*, 2002, p. 3.

laboratoires se servaient de produits chimiques hautement toxiques qu'ils rejetaient ensuite dans les rivières. Deux de ces rivières furent sérieusement contaminées, ce qui souleva également un concert de critiques⁶. La coalition prit de l'ampleur, s'agrégeant progressivement diverses associations de protection de l'environnement, syndicats, universitaires, partis de gauche et de nombreux élus locaux. La mobilisation culmina en 2002, avec une manifestation de 20 000 personnes contre le projet. Une pétition lancée par l'organisation de protection de l'environnement WWF et le Forum social des Abruzzes obtint plus de 30 000 signatures. Face à la pression croissante, l'agrandissement des laboratoires et la construction du tunnel furent interrompus⁷. Une partie des expériences impliquant l'usage de produits chimiques toxiques prit fin en 2003, et l'un des laboratoires dut fermer suite à un procès intenté par le WWF. Le mouvement des citoyens avait ainsi remporté une victoire impressionnante, mais partielle : les expérimentations chimiques des laboratoires restants demeurent à ce jour une menace pour l'aquifère.

Cette lutte victorieuse ne visait pas uniquement la protection de l'environnement naturel de la région. La défense des ressources en eau potable en constituait également un enjeu essentiel. De plus, l'attitude autoritaire du gouvernement italien, son manque de respect et l'absence de consultation des habitants de la région ont provoqué la colère des associations de citoyens, et renforcé leur conviction qu'aucun véritable changement n'aurait lieu sans un processus de démocratisation et une participation réelle des citoyens aux prises de décisions.

6. Les expérimentations ont été menées de toute évidence sans aucun égard pour l'environnement et les rivières. Le WWF a prouvé qu'environ 50 litres de produits chimiques neurotoxiques (triméthylbenzène 1, 2, 4) avaient été déversés dans le Rio Mavone et l'aquifère de Val Vomano en août 2002.

7. En ce qui concerne le troisième tunnel, après une longue procédure légale, les fonds destinés à sa construction ont finalement été alloués à un « commissaire spécial » chargé d'assurer la sécurité des laboratoires.

La bataille autour du projet d'aqueduc reliant les Abruzzes aux Pouilles

Au moment même où la défense du Gran Sasso suscitait une mobilisation massive, surgit une autre menace sérieuse pour les ressources en eau de la région. En 2002, le gouvernement italien commença à travailler sur un projet de transfert d'eau de la région des Abruzzes à celle des Pouilles. Le projet prévoyait le transfert de 270 millions de mètres cubes d'eau en provenance de trois rivières des Abruzzes (Pescara, Sangro et Vomano) jusqu'aux Pouilles par le biais d'aqueducs et de canalisations sous-marines. Le projet, le plus ambitieux programme de transfert d'eau en Europe après le très controversé projet de l'Èbre, en Espagne (annulé au printemps 2004), devait avoir des conséquences écologiques désastreuses, parmi lesquelles la « mort biologique » des trois fleuves (dont le débit aurait été diminué de moitié), la baisse des aquifères environnants et des effets négatifs sur l'équilibre biologique des zones côtières. Les travaux devaient être menés par le groupe anglo-américain Black and Veatch, un consortium géant impliqué dans la fourniture d'eau dans de nombreux pays dans le monde entier, ainsi que dans le négoce de la « reconstruction » en Irak.

Le projet fut lourdement critiqué par différents groupes de la société civile et par des municipalités, y compris pour des raisons économiques. En effet, en raison du taux de perte des conduites des Pouilles, évalué à près de 50 %, près de la moitié de l'eau transportée depuis les Abruzzes aurait été perdue. De plus, les aqueducs des Abruzzes ayant eux-mêmes le taux de perte le plus élevé d'Italie (57 %), la solution la plus logique pour répondre aux besoins des Pouilles semblait d'investir afin d'améliorer les performances du réseau existant. Suite à la mobilisation citoyenne, la région refusa d'approuver le projet et, en 2003, le projet de transfert d'eau fut complètement abandonné. En juillet 2005, le grand militant de l'eau Riccardo Petrella devint le nouveau président de la compagnie des eaux des Pouilles, ce qui laisse augurer

d'une réorientation radicale des politiques de l'eau vers une logique de durabilité.

Le combat contre la privatisation et pour un service public participatif

La loi Galli de 1994 a entraîné une importante réorganisation du secteur de l'eau en Italie⁸. Parmi les principaux changements :

- La création des « systèmes intégrés de l'eau » censés gérer tous les aspects de l'exploitation de l'eau, notamment le captage, la purification, la distribution, l'évacuation et le traitement des eaux usées.

- Chaque région a constitué plusieurs ATOs (Ambito Territoriale Ottimale, délimitations territoriales optimales) pour définir les modalités de gestion de ces « systèmes intégrés de l'eau ». Ces ATOs regroupent en général plusieurs municipalités. Dans les Abruzzes, par exemple, six ATOs ont été mises en place.

La loi Galli a permis de résoudre le problème de fragmentation qui caractérisait le réseau national d'approvisionnement en eau (on comptait en 1994 près de 8 000 entités différentes en charge de la fourniture d'eau) et de clarifier et améliorer le cadre légal. Mais elle a également permis d'ouvrir le secteur de l'eau à des sociétés privées.

En 2002, le gouvernement de droite fit adopter un amendement à la loi Galli dans l'intention de privatiser le secteur de l'eau. Grâce à la mobilisation des mouvements sociaux et de centaines de municipalités, la législation proposée fut modifiée en 2003 pour garantir que le service public restait une option possible de gestion des « systèmes intégrés de l'eau ». Les ATOs ont à présent le choix entre trois principales options de gouvernance :

8. La loi ratifiait deux principes clés :

- l'eau est un bien public qui doit être préservé et protégé afin de garantir le droit à l'eau pour les futures générations ;
- la consommation domestique doit être prioritaire sur les consommations agricole et industrielle.

- une concession du service, qui doit être contractualisée suite à appel d'offres impliquant les entreprises publiques de différentes régions d'Italie ;
- une société mixte (publique et privée), avec sélection du partenaire privé sur appel d'offres ;
- une société publique *ad hoc* (dépendante des administrations régionales).

Dans les Abruzzes, l'Alleanza per l'acqua (coalition regroupant des groupes de défense de l'environnement, des organisations de la société civile, des syndicats et des forums sociaux) s'est mobilisée en faveur de la troisième option, garante du maintien d'un service public de l'eau. L'objectif de l'Alleanza per l'acqua est de parvenir à modifier les statuts des ATOs des Abruzzes et d'exclure toute possibilité de privatisation en faisant du service public d'alimentation en eau la seule option possible⁹. L'Alleanza souligne que l'approvisionnement en eau actuel, dont la fiabilité et l'efficacité laissent à désirer, est loin d'être satisfaisant, et peut difficilement être qualifié de « public », en raison du manque de réactivité et de fiabilité de ses gestionnaires. Son fonctionnement est soumis à un clientélisme opaque toléré par la plupart des partis politiques locaux. La privatisation, pourtant, ne constitue pas une réelle alternative, car elle entraînerait sans aucun doute une hausse des tarifs sans offrir pour autant une meilleure qualité de service. Les groupes de défense de l'environnement soulignent également le

9. L'Alleanza per l'acqua regroupe le WWF, Adiconsum, le Forum social des Abruzzes, Rifondazione Comunista, CGIL Abruzzo, Giovani Cumunisti/e, COBAS, Marevivo, Mila Donnambiente, Comitato No-WTO L'Aquila, Laboratorio Politico L'Aquila, Movimentazioni, Radiocittà, Kabawill, Abruzzo Crocevia, Coop. Il Mandorlo Commerci Equo e Solidale, Partito dei Comunisti Italiani, Federazione Italiana dei Giovani Comunisti, Codacons Abruzzo, ARCO Chieti, Montesilvano Sostenibile, Sinistra Giovanile Abruzzo, Comitato per la Tutela delle Acque del Gran Sasso, E.Co.Fe.Bio., Comitato No-Bolkestein Abruzzo, Verdi, Passage to the South, I Girotondi, Filcem-Cgil, Arci Abruzzo, Deposito dei Segni, Aprile – Sinistra DS. Voir www.abruzzosocialforum.org/

fait que la gestion privée de l'eau ne favorisera pas l'option de politiques plus soutenables, car il n'est pas dans l'intérêt des compagnies privées de réduire la consommation.

Ces militants soutiennent qu'un modèle de gestion publique participatif et transparent peut, en revanche, garantir l'eau pour tous de manière socialement et écologiquement durable. Ce ne sont pas de simples slogans. Concrètement, les militants proposent que des membres de la société civile (écologistes, syndicats, etc.) soient représentés au sein des comités de décision des ATOs (avec voix consultative, mais non délibérative). Afin d'éviter toute cooptation, ces représentants de la société civile ne devront pas percevoir de salaire pour ces activités. Ils proposent également d'inviter les citoyens à prendre part aux processus budgétaires. Ces premières mesures doivent permettre d'avancer vers la démocratisation et le contrôle citoyen de la gestion de l'eau.

Parmi les autres revendications importantes de la société civile, on note la mise à disposition gratuite de 50 litres d'eau, mesure sociale pour les plus démunis, ainsi que l'allocation de 0,7 % du budget régional de l'eau à des projets de coopération internationale. Il est également proposé que les principes du « Manifeste de l'eau » servent de ligne directrice à la gestion de tout le système d'alimentation en eau et soient donc intégrés dans les statuts mêmes des ATOs¹⁰.

La campagne de la société civile pour une amélioration du service public de l'eau a déjà remporté plusieurs victoires importantes. Suite à la mobilisation, les ATOs des provinces de Pescara et de Chieti ont décidé de rejeter la privatisation. Elles ont opté pour une gestion publique de l'eau, impliquant notamment une participation citoyenne accrue et la mise en place de tarifs sociaux. La prochaine étape sera de convaincre les cinq autres ATOs de la région de suivre cet exemple. En faisant le choix d'une gestion

publique de l'eau plus performante et plus soutenable, les Abruzzes montrent la voie aux autres régions italiennes.

Cet article a été publié pour la première fois en novembre 2005 dans l'édition espagnole de Reclaiming Public Water.

10. De Sanctis Augusto, A. (éd), *A come Abruzzo A come acqua*, 2004, p. 9-12. Voir également Petrella, R., *Le Manifeste de l'eau, pour un contrat mondial*, Labor, Genève, 1998.

3. Ukraine: des femmes agissent contre la pauvreté et la privatisation

Svitlana Slesarenok

Les femmes dans une économie en transition

L'Ukraine (603 700 kilomètres carrés, 48 416 millions d'habitants) est l'une des 12 républiques de l'ex-URSS et un pays en transition. Dès le début des réformes économiques, orientées vers la néolibéralisation et la privatisation, l'Ukraine et le reste des pays de l'ex-URSS en Europe de l'Est, au Caucase et en Asie centrale subirent des transformations profondes. Durant l'ère soviétique, les habitants de ces pays bénéficiaient traditionnellement d'un très haut niveau de protection sociale. La nouvelle économie de marché donna naissance à des phénomènes comme la prostitution, les SDF et une pauvreté sans cesse croissante. Aujourd'hui, en Ukraine, on compte un petit nombre de gens riches qui, après avoir privatisé les biens communs comme les usines, les fabriques et les mines, essaient désormais de privatiser les ressources communes, telles que les forêts, les lacs, les sources, le gaz, le pétrole et même les rivières. On compte aussi un très grand nombre de gens pauvres, en progression spectaculaire. Selon les statistiques officielles, l'Ukraine affiche un taux de pauvreté de 27 %. Mais des enquêtes

alternatives menées par des scientifiques indépendants suggèrent que les véritables chiffres de la pauvreté en Ukraine sont bien plus élevés, entre 40 et 60 %.

L'histoire et les activités de Mama-86 montrent que les femmes peuvent réellement améliorer leur situation et entraîner des changements significatifs dans leurs communautés. Mama-86, fondée en 1990 par des mères ukrainiennes qui s'inquiétaient des effets de l'accident nucléaire de Tchernobyl de 1986 sur la santé de leurs enfants, compte à présent plusieurs centaines de membres actifs dans 17 villes à travers toute l'Ukraine. Aujourd'hui, le travail de Mama-86 comprend de la recherche, des actions de défense juridique et de lobbying, des actions d'éducation et de formation, des projets pilotes, et l'analyse et l'élaboration de politiques.

Eau potable : la principale priorité des femmes

En 1998, les femmes ukrainiennes identifiaient l'eau potable comme leur problème le plus urgent. Selon la définition de l'Unesco, l'Ukraine est un pays aux ressources en eau limitées, avec moins de 1 500 mètres cubes de débit disponibles par habitant. Les années sèches, ce chiffre tombe à 670 mètres cubes par Ukrainien. En outre, les ressources en eau sont inégalement réparties sur le territoire, ce qui rend la question de l'alimentation en eau encore un peu plus compliquée. Les ressources en eau de l'Ukraine ont subi une pression et une dégradation anthropiques importantes. Environ 75 % de la population est alimentée par des eaux de surface, qui ne conviennent pas à la consommation. En Ukraine, 70 % de la population est desservie par les fournisseurs d'eau centralisés, mais plus de 814 000 personnes, réparties sur 13 oblasts (régions), de même que la Crimée, n'ont toujours pas d'accès permanent ou régulier à l'eau, et sont obligées d'avoir recours à une eau importée de mauvaise qualité.

La dégradation de services d'eau et d'assainissement déjà dans une situation critique dans certaines régions, un traitement de l'eau et des eaux usées de plus en plus inefficace et le manque

criant de financements sont les problèmes les plus pressants auxquels doit faire face le secteur de l'eau. Actuellement, 25 % des équipements de distribution et des conduites d'eau sont obsolètes; 22 % des systèmes d'approvisionnement sont dans un état critique, dont 35 % complètement usés et inadaptés; la moitié des unités de pompage ont épuisé leurs ressources, et 40 % d'entre elles requièrent un remplacement immédiat; 26 % des systèmes d'assainissement et 7 % des usines de pompage sont délabrés; en outre, 46 % des usines de pompage doivent être intégralement remplacées. Tout ceci explique que 45 % de la population consomme une eau non conforme aux normes nationales. En cas d'accident grave dans les réseaux de distribution, l'approvisionnement en eau des consommateurs peut être interrompu pendant plusieurs jours. Ce problème de l'eau potable affecte directement la santé et le bien-être des Ukrainiens. Dans certaines régions, les maladies d'origine hydrique comme l'hépatite A, les infections à rotavirus, et le syndrome du « bébé bleu » gagnent du terrain.

D'un autre point de vue, le coût de l'approvisionnement en eau et des services d'assainissement augmente rapidement, sans aucune amélioration de la qualité du service. Pendant l'ère soviétique, la population ukrainienne payait entre 2 et 4 % seulement du prix réel de l'alimentation en eau, le reste étant payé par le gouvernement soviétique. L'augmentation régulière des tarifs des services d'approvisionnement et d'assainissement a entraîné d'importantes manifestations de consommateurs, une montée des tensions sociales et une réduction du taux de collecte des factures d'eau. Les consommateurs d'eau paient des tarifs sur la base d'une estimation de l'approvisionnement moyen en eau deux à trois fois plus élevé qu'ailleurs en Europe. En raison de l'absence de compteurs d'eau, les consommateurs n'ont aucune idée de ce qu'ils utilisent véritablement et ne prennent aucune mesure pour limiter leur consommation. La mauvaise qualité et les hausses des prix suscitent la colère des consommateurs et requièrent des mesures urgentes aux niveaux national et local, qu'il sera nécessaire d'accompagner de mécanismes de protection des droits des

consommateurs, lesquels n'existent pour le moment que sur le papier.

La protection des droits des consommateurs est devenue la pierre angulaire du travail de Mama-86 dans les zones rurales et urbaines. Mama-86 a effectué des tests de qualité de l'eau de manière indépendante, lancé plusieurs initiatives d'épuration de l'eau, sondé 1 600 personnes à propos de leurs problèmes d'eau potable, et mis en place des centres citoyens de l'eau, où est fournie grâce à des filtres une eau potable abordable pour les groupes vulnérables. Mama-86 a montré que les ONG peuvent jouer un rôle non négligeable, par leur action de conseil et de soutien juridiques, en matière de protection du consommateur. La campagne « Eau potable en Ukraine » a été initiée dans le but de trouver des solutions concrètes aux problèmes locaux d'accès à l'eau potable. Dans le cadre de cette campagne, le réseau Mama-86 met en œuvre des projets pilotes pour trouver des solutions alternatives pratiques à petite échelle et de faible coût pour l'approvisionnement en eau potable. L'échange de connaissances et d'expériences de solutions concrètes aux problèmes écologiques (en particulier les projets pilotes concernant l'eau) est très important pour galvaniser l'activité publique. Mama-86 développe et diffuse largement de tels projets pilotes.

Mama-86 : travail communautaire pour l'eau potable

Les militants locaux de Mama-86 lancent une grande variété d'initiatives locales afin d'améliorer l'accès à l'eau potable, y compris des recherches sur la pollution des sources d'eau potable, le nettoyage de puits et de réservoirs afin d'améliorer la qualité de l'eau et donc la santé humaine, et l'installation de systèmes d'épuration et d'assainissement dans les maternelles, écoles, hôpitaux et sanatoriums. Une autre partie importante de leurs activités est le travail de sensibilisation aux maladies d'origine hydrologiques,

aux technologies permettant d'économiser l'eau et aux droits des consommateurs.

Le gaspillage est l'un des principaux problèmes auquel se trouve confronté le secteur de l'eau en Ukraine. Les systèmes d'approvisionnement et les équipements obsolètes, conjugués à une utilisation irrationnelle et non régulée de la part des consommateurs, rendent la situation très sérieuse. En Ukraine, les gens n'ont en général pas de compteur d'eau et n'ont aucune idée du volume d'eau qu'ils consomment. La mise en place de stratégies d'économies d'eau est une priorité importante pour le secteur. Il existe bien un programme gouvernemental d'installation de compteurs d'eau, mais sa mise en œuvre est extrêmement lente en raison du manque d'argent. Depuis 2001, Mama-86 mène des projets pilotes expérimentaux dans trois villes : Kiev, Odessa et Kharkiv, qui visent à changer l'attitude du public vis-à-vis de l'utilisation de l'eau, avec pour objectif principal de réduire le niveau de consommation. À Odessa, la consommation domestique a baissé de 14 % en 2002 grâce aux 74 000 compteurs d'eau installés suite aux activités menées par Mama-86 dans la ville. Celles-ci incluaient un projet pilote sur les compteurs d'eau, une campagne d'information à travers toute la ville, et un changement de législation locale (dont le projet avait été préparé par Mama-86) pour simplifier les démarches et réduire les coûts d'installation des compteurs.

En juin 2003, un plan économique pour la reconstruction du réseau d'alimentation en eau de Soledar (unité administrative d'Artemivsk), basé sur les sources locales, fut élaboré grâce à une collaboration entre Tebodin, le service public d'eau de Soledar, et Mama-86. Mama-86 Artemivsk prit en charge la première étape du projet et une grande campagne d'information visant à impliquer les investisseurs et à trouver les fonds nécessaires pour lancer une seconde étape plus coûteuse. Pour cette première étape, la principale tâche était de mettre en place le contrôle technique du projet. Mama-86 Artemivsk travailla en collaboration avec le service public d'eau de Soledar pour préparer la documentation technique d'appui liée au plan économique. L'une des conséquences

de ce projet fut l'introduction de nouvelles formes de collaboration entre organisations publiques, entreprises et administrations locales pour la réalisation de projets municipaux.

De l'action au développement de politiques publiques

Mama-86 a été impliquée dans le développement de politiques publiques très innovantes, particulièrement dans le contexte de l'Ukraine postsoviétique. À partir de 1998, Mama-86 et une nuée d'ONG initièrent le premier processus participatif et consultatif jamais mis en œuvre pour l'élaboration du Plan d'action national pour l'environnement et la santé (NEHAP). Le coordinateur national a sollicité l'aide de Mama-86 pour préparer une ébauche de projet de participation du public au NEHAP¹¹. Plus de 600 organisations et particuliers de tout le pays, dont des groupes écologistes, des groupes de femmes, des chercheurs, des professionnels de la santé, des hommes d'affaires et des représentants du gouvernement, apportèrent leur contribution. Suite à l'important lobbying exercé par plus de 50 organisations en Ukraine, le Conseil des ministres finit par approuver le NEHAP en octobre 2000. Mama-86 et d'autres ONG ont également contribué de façon déterminante à l'ébauche de la nouvelle loi sur l'eau potable. Elles analysèrent la législation en place, émirent des observations concernant la structure et le contenu de cette nouvelle loi, informèrent le public sur le processus législatif et essayèrent de le faire participer aux séances d'examen du projet de loi, suivirent le processus jusqu'à son terme, et firent pression pour obtenir des amendements.

11. La procédure de consultation publique et de recueil des réactions a été coordonnée par Mama-86, le Réseau EcoPravo et Bahmat, avec le soutien de l'UNED-UK.

Les femmes agissent contre la privatisation

Depuis 2000, on a vu émerger des cas de privatisation « sauvage ». En juillet 2002, par exemple, les habitants de cinq villages de l'oblast d'Odessa écrivirent à Mama-86 Odessa pour se plaindre du non-respect de leur droit d'usage de l'eau de la rivière. Un chef du village avait autorisé cinq hommes d'affaires de la région à louer une partie du bassin de la petite rivière Kuchurgan pour quarante-neuf ans¹². C'était la première fois dans l'histoire de l'Ukraine indépendante que l'on tentait de privatiser un pan entier de bassin de rivière. Le nouveau Code foncier ukrainien permet aux particuliers de privatiser la terre, l'eau et les bois, mais ces articles du nouveau Code foncier sont en contradiction avec la législation environnementale préalablement adoptée.

Les personnes qui ont loué la rivière Kuchurgan pour quarante-neuf ans estimaient qu'elles étaient entièrement propriétaires de la rivière et ont enfreint la législation environnementale en y construisant des barrages. Leurs actions ont provoqué l'assèchement complet de la rivière, et les habitants de la région ont perdu le droit d'accès à la rivière à côté de laquelle ils habitent et font paître leurs troupeaux depuis des siècles. Ils ont perdu leur principale source de subsistance du fait de la privatisation de la rivière. La perte de ce droit d'usage, dans un contexte local de chômage intense et de taux de pauvreté élevé, provoqua un désastre. Mama-86 Odessa fournit alors un soutien juridique aux habitants, et les contrats de location du bassin de la rivière furent annulés. Le procureur général de la région d'Odessa entama une action pénale en relation à la violation des lois environnementales. Il reste cependant à prendre la mesure précise des dégâts causés à la rivière par ces hommes d'affaires.

Malheureusement, il n'est pas toujours possible pour les habitants et les ONG locales de changer le cours des événements.

12. Le bassin hydrographique est de 2 090 kilomètres carrés, la longueur de la rivière de 109 kilomètres.

Souvent, les intérêts des populations locales sont négligés et les revendications des ONG ne sont aucunement prises en compte, surtout si les parties intéressées sont de puissantes sociétés multinationales ayant le soutien d'institutions financières internationales. Fréquemment, le budget de ces sociétés multinationales équivaut à plusieurs fois le budget des villes voire même des États dans lesquels elles sont implantées.

En 2000, un petit article parut dans le journal russe *Moscow Komsomolets*, annonçant que les représentants de la municipalité d'Odessa avaient conclu un accord de principe avec une firme française, Suez-Lyonnaise des Eaux, pour la reconstruction des réseaux urbains d'alimentation en eau de la ville (1 million d'habitants). Les ONG basées à Odessa ont interpellé les autorités urbaines pour avoir des précisions, sans obtenir de réponse. En octobre 2000, les représentants de Suez-Lyonnaise des Eaux vinrent à Odessa et déclarèrent publiquement leur intention de prendre part à la gestion du réseau urbain de l'eau. L'appel d'offres officiel aux investisseurs étrangers ne fut annoncé qu'en décembre 2000. Les conditions ne pouvaient être remplies que par une société comme Suez-Lyonnaise des Eaux (le montant de l'engagement requis par l'appel d'offres était de 130 000 dollars); ces conditions ne mentionnaient en rien la protection des intérêts et des droits des consommateurs, ou les conséquences sociales du projet pour les citoyens. Compte tenu des conditions déloyales de cet appel d'offres, il n'est aucunement surprenant qu'une seule firme – Suez-Lyonnaise des Eaux – y ait répondu et l'ait remporté. De semblables pratiques d'exclusion de la concurrence sont employées par les sociétés multinationales de l'eau dans tous les pays en transition d'Europe centrale et d'Europe de l'Est.

Les institutions financières internationales comme la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) encouragent l'entrée des capitaux privés dans le secteur de l'eau. Ces institutions n'accordent souvent leurs financements qu'au secteur privé, en dépit de la possible efficacité supérieure d'alternatives au sein même du secteur public. En 1998,

le service public de l'eau d'Odessa Vodokanal avait mené une étude de faisabilité avec la Banque mondiale sur les améliorations à apporter au système d'approvisionnement en eau. Sur la base de cette étude, Vodokanal avait sollicité un crédit de 64 millions de dollars auprès de la BERD, dont 14 millions étaient destinés à des experts étrangers. La BERD n'a pas voulu faire crédit à une société régionale, et la Vodokanal s'est alors constituée en société par actions pour pouvoir fournir en garantie ses biens immobiliers. Le crédit lui fut de nouveau refusé. La BERD déclara alors qu'elle était prête à payer 200 millions de dollars pour le même investissement à la firme française Suez-Lyonnaise des Eaux.

Mama-86 et d'autres ONG ont demandé à plusieurs reprises des informations et des précisions concernant les négociations, mais ont toujours obtenu la même réponse : l'accord avec Suez-Lyonnaise des Eaux est classé secret. Au bout de deux années de négociations confidentielles, Suez cessa purement et simplement ses activités à Odessa; Suez avait décidé que la situation en Ukraine ne lui convenait plus, les gens ne pouvant se permettre de payer les prix souhaités par l'entreprise.

Recommandations et leçons tirées de cette expérience

L'eau est une ressource critique et ne doit pas être un moyen de profit. À Odessa, les femmes de Mama-86 et d'autres ONG sont parvenues avec succès à empêcher la privatisation du service de l'eau initiée par Suez-Lyonnaise des Eaux. Elles ont réussi à prouver que la procédure d'appel d'offres avait manqué de transparence, que les autorités locales avaient mené des négociations secrètes, et que la BERD était disposée à financer la privatisation pour Suez sans consultation publique, alors qu'elle n'était pas prête à financer une société locale qui aurait eu un comportement plus responsable vis-à-vis des consommateurs.

Les questions de l'eau sont liées à de nombreux autres problèmes : en Ukraine, il est important de les replacer dans le cadre

plus large du problème de mauvaise gouvernance au niveau de l'État. Celui-ci s'est désengagé du secteur de l'eau et de ses problèmes, laissant les consommateurs les résoudre par eux-mêmes. Les actions menées par les femmes pour changer la situation contribuent à fixer de nouveaux paramètres de gouvernance démocratique. Mais les femmes ne sont pas encore décisionnaires à égalité, et la question du genre n'est toujours pas prise en compte.

Il faudrait de la transparence dans tous les services publics de l'eau et toutes les autorités locales, et une procédure ouverte de consultation de la population et des consommateurs, en particulier des femmes, qui sont essentielles à l'analyse des problèmes et des solutions. Plusieurs initiatives réussies ont déjà démontré l'importance de mobiliser les femmes pauvres en faveur d'une eau plus saine, d'une tarification adaptée, de la responsabilisation des gestionnaires, du maintien de l'accessibilité, et d'une meilleure gestion des infrastructures de l'eau.

L'arrivée des multinationales et la poussée privatisatrice doivent être considérées avec d'innombrables précautions, car elles peuvent conduire à un accroissement de la pauvreté et à une régression de l'accès à l'eau pour une partie importante de la population. Ce qui ne pourra qu'affecter plus particulièrement les foyers déjà pauvres, les familles monoparentales dirigées par des femmes, ou encore celles qui comptent des enfants et des retraités. Il faut aussi être particulièrement vigilant vis-à-vis des pratiques de corruption des multinationales de l'eau. Les cadres de Suez et de Veolia ont été soupçonnés à plusieurs reprises d'avoir distribué des pots-de-vin pour obtenir des contrats.

Le public doit avoir un droit d'accès à toutes les informations relatives aux discussions entre administrations locales, entreprises d'eau, sociétés multinationales et secteur privé national. Les institutions financières internationales doivent soutenir le principe du développement durable, dont la gestion locale des ressources hydriques constitue un facteur clé. Elles devraient garantir les droits de la population locale et la participation du public aux processus de réforme du secteur de l'eau.

Il faudrait également essayer de s'inspirer des services publics de l'eau exemplaires, comme celui de la ville de Porto Alegre, au Brésil. En même temps, les activistes de Mama-86 ont proposé leurs propres solutions concrètes et établi leurs propres exemples de résolution des problèmes locaux liés à la gestion de l'eau potable.

Cet article a été publié pour la première fois en 2005 dans l'édition originale de Reclaiming Public Water.

4.

La privatisation de l'eau au Maroc: premiers constats à partir de l'expérience de la Lyonnaise des Eaux à Casablanca

Mehdi Lahlou

Depuis le milieu des années 1990¹³, les décideurs économiques et politiques au Maroc, ne ressentant plus aucun complexe à mettre en œuvre le libéralisme le plus débridé, ont accentué l'évolution enregistrée depuis 1983¹⁴ vers plus de « dérégulation », de privatisation et d'ouverture au « grand capital étranger ». En matière économique, l'essentiel des entreprises publiques furent mises en vente. Au niveau du commerce extérieur, les barrières douanières commencèrent à s'affaïsser, avant même la signature par le Maroc des nombreux accords de libre-échange (ALE) qui vont progressivement le lier à différents espaces économique-financiers. Les règles de change furent modifiées afin que les dividendes et les produits de la vente de biens par les entreprises étrangères puissent être transférés hors du pays avec de moins en moins de contraintes.

Le capital privé renforça aussi sa présence dans des secteurs fondamentaux comme l'école et la santé, sous prétexte

13. Le Maroc est membre de l'OMC depuis sa création en janvier 1995, après avoir accueilli en avril 1994 à Marrakech la conférence finale du GATT.

14. Début d'application d'un premier Programme d'ajustement structurel par le Maroc.

notamment que l'État n'avait plus les moyens de faire face aux besoins financiers de ces secteurs. Les citoyens-usagers se virent transformés en clients, devant permettre à l'État par leurs paiements directs de recouvrer les coûts occasionnés par l'intervention publique dans ces mêmes secteurs. Les mêmes principes de gestion furent très rapidement appliqués par les autorités publiques à tous les services publics de base, comme l'assainissement liquide et solide, les routes ou la distribution de l'eau et de l'électricité.

En ce qui concerne plus particulièrement le secteur de l'eau, l'État a justifié sa nouvelle approche par le fait que les ressources hydriques du pays sont devenues rares, ce qui obligeait selon lui à de nouveaux modes de gestion ne pouvant plus relever de la sphère publique et non marchande.

Dès lors, l'eau, devenant physiquement rare, étant désormais considérée comme un simple produit économique, et donc comme un bien équivalent à n'importe quel autre, rien n'interdit plus l'État de vouloir faire face à la pénurie d'eau, et d'assurer sa production et sa distribution, en recourant aux seules lois du marché. L'État prétend que seules les lois de l'offre et de la demande sont à même d'assurer les investissements nécessaires, parce qu'elles sont les seules qui permettent de déterminer le juste prix d'échange de l'eau, d'assurer et le recouvrement des coûts et de garantir simultanément une certaine rentabilité pour les opérateurs privés.

Exit donc l'État, et avec lui les impératifs de service public indisociables de la légitimation économique et sociale de ses interventions – et qui sont même sa raison d'être, notamment dans un pays au développement limité.

S'agissant du secteur de l'eau, la logique de marché est totale :

– Du point de vue de son soubassement économique : l'eau est sûrement un bien utile, et même vital, mais elle est aussi de plus en plus rare ; or seul le « marché » sait gérer la rareté.

– Du point de vue de son fondement politico-idéologique : les autorités publiques de pays endettés et pauvres, peu dotées en moyens financiers, sont notoirement incapables de garantir une

gestion macroéconomique efficiente, et encore moins de produire et gérer des biens rares.

L'alternative proposée est dès lors extrêmement simple : soit le capital privé remplace l'État pour garantir la ressource en eau et assurer sa distribution selon les lois du marché, soit c'est le désastre humain.

C'est cette logique qui est disséminée à travers les différents programmes économiques et financiers que les institutions financières internationales (Banque mondiale et FMI plus particulièrement) « conseillent » d'adopter aux gouvernements des pays du Sud depuis les années 1980. Et c'est précisément cette même logique qui a été, jusqu'à aujourd'hui, celle des autorités gouvernementales marocaines.

Le modèle de la « gestion déléguée »

La privatisation des services de distribution de l'eau et de l'électricité au Maroc prit la forme juridique d'une « gestion déléguée ». Elle devait se traduire progressivement dans les faits par le passage au privé, en l'occurrence ici à deux grands groupes français, de la distribution de l'eau et de l'électricité et de l'assainissement dans trois des plus grands importants centres urbains du Maroc, Casablanca, Rabat-Salé et Tanger-Tétouan

En 1997, la Lyonnaise des Eaux prit le contrôle de la régie publique (Régie autonome de distribution) à Casablanca ; l'ancienne RAD devient la Lydec. En 1998, la même opération fut effectuée à Rabat au profit d'investisseurs espagnols et portugais. Ceux-ci furent supplantés par Veolia (alors Vivendi) Environnement, *via* sa filiale Veolia Water¹⁵, en 2002. La régie publique locale fut remplacée par la Redal.

15. Veolia Environnement, *via* sa filiale Veolia Water, prit contrôle à 100 % de la société Redal, concessionnaire des services publics de distribution d'eau potable, d'assainissement liquide et d'électricité de la région de Rabat-Salé (2 millions d'habitants) au Maroc. Le chiffre d'affaires cumulé estimé pour ce

Cette même année (2002), Veolia Environnement Maroc reprit la gestion des deux régies autonomes de distribution à Tanger et Tétouan, qui fusionnèrent et prirent le nom d'Amendis (*Amen* signifiant eau en langue amazigh)

En l'espace de six années (1997-2002), la délégation de service public de l'eau (et de l'électricité) concerna 50 % du volume d'eau distribuée dans les grandes villes marocaines par 17 opérateurs (13 régies locales et 4 opérateurs privés). Dans les seules villes de Casablanca, Rabat-Salé et Tanger-Tétouan, le chiffre d'affaires (lié à la distribution) des sociétés privées pouvait être estimé en 2005 à plus de 8 milliards de dirhams, soit entre 2 et 2,5 % du Produit intérieur brut global du pays¹⁶.

Introduite sur la base des soubassements économiques, financiers et idéologiques indiqués ci-dessus, la gestion déléguée visait notamment, en plus de soulager l'État du poids financier et « managérial » lié à la distribution de l'eau et de l'électricité en milieu urbain, à l'amélioration de la qualité du service à tous les stades opérationnels d'intervention des opérateurs désignés ; à la facilitation et la diminution des délais de branchement des « usagers/clients » ; à la facilitation et la diminution des délais de recouvrement.

Très rapidement, toutefois, les principes économiques et « sociaux » à l'origine de la volonté de recourir au mécanisme juridique de la gestion déléguée – qui équivaut dans les faits à une privatisation de service – se heurtèrent à la pauvreté de la population, spécialement en milieu urbain. Les principes de consentement à

contrat, d'une durée restante de vingt-six ans, est d'environ 4,5 milliards d'euros. Le 9 octobre 2002, l'autorité délégante avait donné son accord à la reprise, à un groupe d'investisseurs espagnols et portugais, de 100 % du capital de Redal. La prise de contrôle s'est effectuée à hauteur de 51 % pour la Compagnie générale des eaux et de 49 % pour la Compagnie marocaine des services à l'environnement (CSME), société gérant les activités du groupe au Maroc.

16. Veolia Environnement, à travers ses filiales (Veolia Water, Veolia Water Systems, CGSP-Onyx) devint ainsi un acteur majeur des services aux collectivités au Maroc, avec un chiffre d'affaires supérieur à 300 millions d'euros.

payer, de recouvrement intégral des coûts et celui selon lequel « l'eau paie l'eau » furent appliqués à l'ensemble des abonnés. Une application qui sera rendue d'autant plus douloureuse pour la population que, concomitamment, l'État augmenta (surtout en 2006¹⁷) ses prélèvements fiscaux sur l'eau, l'électricité et l'assainissement. Les Opérations de branchements sociaux (OBS) qui devaient faciliter l'accès des plus pauvres au réseau ne donnèrent pas les résultats escomptés : pour Casablanca par exemple, 10 000 branchements annuels étaient annoncés contractuellement, mais les branchements effectivement réalisés n'ont pas dépassé 1 250 entre 1997 et 2007. Le coût du raccordement demeure prohibitif pour une population dont le revenu moyen ne dépasse pas 1 600 euros par an en moyenne (et qui est par ailleurs la plus pauvre dans les quartiers périphériques, là justement où le nombre de raccordements est le plus faible). Ce coût s'élève en effet à près de 800 euros par branchement.

L'enquête de 2007 sur la gestion déléguée à Casablanca

Toutefois, l'absence de résultats tangibles quant à la réalisation de ces objectifs, malgré leur importance politique dans un contexte économique et social marqué par une forte précarité, peut désormais être considérée comme accessoire – presque subalterne – par rapport à ce qui fut révélé par une enquête en 2007. Menée par une équipe de consultants indépendants, cette enquête sur la distribution de l'eau et de l'électricité et l'assainissement assurés par la Lydec à Casablanca¹⁸ démontra toute une série de « défaillances », « dépassements » et autres comportements « non respectueux des engagements contractuels » de la part de la société privée

17. Ce qui avait provoqué alors une série de manifestations de la population dans plus d'une centaine de villes, et notamment à Tanger, Casablanca et Rabat.

18. Enquête menée sous l'égide du ministère de l'Intérieur marocain et dont les premiers résultats furent connus à partir du 7 novembre 2007.

qui avait bénéficié du premier contrat de gestion déléguée dans la plus grande ville du Maroc, et l'une des plus peuplées d'Afrique.

Les résultats de cette enquête révélaient en particulier l'ampleur immense des écarts, pour tous les paramètres économico-financiers, entre ce qui avait été initialement prévu par l'autorité délégante (l'administration marocaine) et ce qu'a réalisé la société délégataire (à capitaux privés majoritairement français). Ces écarts illustrent une situation que l'on peut résumer ainsi : en dix ans, un contrat qui avait été présenté à l'origine comme « équilibré » par la société délégataire a été transformé en entreprise très efficace d'enrichissement pour les actionnaires privés de la société et certains de ses partenaires locaux.

Ainsi, selon un dossier de presse publié au début de 1997¹⁹ suite à la signature du contrat de gestion déléguée à Casablanca, celui-ci devait comporter, aussi bien pour la communauté urbaine de Casablanca que pour l'État marocain, de nombreux avantages, dont les plus importants peuvent être présentés comme suit :

- Le contrat de gestion déléguée met à la disposition de la commune un mode de financement qui lui permet d'investir massivement sans impact sur les finances locales.

- L'existence du contrat permet à la puissance publique de choisir l'échéancier des mises en service des différents investissements, avec la garantie contractuelle que les délais, même courts, seront tenus.

- Le contrat l'autorise aussi à ne pas financer elle-même les investissements nécessaires et de faire appel aux compétences et ressources financières du secteur privé.

- Le contrat permet la reprise intégrale du personnel de la Régie autonome de distribution (RAD).

- Il permet aussi la mobilisation de financements européens importants pour investir localement au service de la population.

19. Communiqué de presse. Lyonnaise des Eaux – Bureau de liaison Maroc. Casablanca, le 16 avril 1997.

- Il permet, par ailleurs, le développement d'une image positive (du Maroc !) auprès des acteurs économiques locaux et étrangers.
- Il n'implique pas de recours aux financements de l'État.

Ces prédispositions initiales furent cependant relativisées en 2005 par un ensemble de constats émanant de la Lydec elle-même. Pour cette dernière, en effet, le contrat avait rencontré au cours de son exécution des éléments limitatifs importants, considérés comme autant d'indices probables d'une non-réalisation des clauses contractuelles, laquelle sera confirmée deux années plus tard. Parmi ces éléments limitatifs, les responsables de la société délégataire avaient notamment relevé²⁰ les points suivants :

- Les variables essentielles observées au démarrage (volumes, rendements, prix moyens) n'étaient pas celles ayant servi de base à l'établissement du contrat.

- Les investissements à réaliser étaient parfois différents de ceux prévus au contrat.

- La nature du contrat n'est pas bien précisée (contrat de moyens ou d'objectifs).

- Le problème des retraites n'avait pas été anticipé.

- Les tarifs n'étaient plus adaptés.

- La régulation du contrat n'était pas suffisamment bien définie.

- Les délais et les mécanismes de résolution des problèmes n'étaient pas définis correctement.

- Enfin, le contenu du contrat et les obligations du délégataire n'étaient pas connus de toutes les parties prenantes.

En réalité, le contenu de ce contrat, voulu et négocié en son temps par l'ancien ministre de l'Intérieur²¹ de feu Hassan II au mépris de toutes les règles de démocratie locale et de publicité

20. Intervention orale au cours d'un séminaire de présentation de la gestion déléguée organisé par la Lydec autour du thème « les défis énergétiques au XXI^e siècle », le 27 janvier 2005.

21. Qui sera déchu de ses fonctions de ministre en 2000 et qui décèdera en exil (en France) au cours de l'année 2007.

attachée à des actes de telle ampleur, n'était connu au Maroc que de peu de monde – probablement seulement de ceux-là mêmes qui avaient eu à y apposer leurs signatures, parmi lesquels le président de la communauté urbaine de Casablanca au moment des faits²². C'est probablement de cette opacité et de cette absence de respect des institutions – et donc de respect des intérêts éminents de la population – que découlent certains des manquements au contrat de gestion déléguée qui ont été découverts et répertoriés par les enquêteurs. Ces derniers ont pu voir une partie des documents, fournis par l'entreprise elle-même, sur le fonctionnement et le comportement de la Lydec en rapport à ses engagements contractuels.

De l'enquête de 2007, il est ressorti plus particulièrement :

– Au sujet de la libération du capital : le capital apporté par la Lydec devait être libéré dans les trois années suivant la signature du contrat, soit en 2000. Il ne l'a été tout à fait qu'en 2003, soit avec un retard de trois années.

– Au sujet des investissements à réaliser (dans le contrat) par la Lydec : l'enquête a conclu à un écart sur les investissements (entre 1997 à 2006) de 2 074 milliards de dirhams par rapport à un investissement contractuel actualisé de 3 815 milliards de dirhams.

– Au sujet de la distribution des bénéfices réalisés par la société délégitaire : le contrat ne prévoyait aucune distribution de dividendes jusqu'en 2009 ; or, de 2003 à 2006, la Lydec en a distribué pour 560 millions de dirhams²³. Et, pour l'autorité délégante, il existe un lien entre le non-respect par le délégitaire de ses obligations d'investissements et ce paiement prématuré des dividendes.

– Enfin, au sujet des transferts de devises au profit des actionnaires de la Lydec et de certains de ses fournisseurs à l'étranger :

22. Président qui s'est retrouvé au début des années 2000 devant les tribunaux marocains – puis en prison – pour un ensemble d'actes de malversation, de corruption et de détournement de biens publics.

23. Dont 59,1 millions de dirhams distribués à des « actionnaires marocains non fondateurs ».

les enquêteurs ont conclu à des transferts non justifiés de devises de l'ordre de 678 millions de dirhams²⁴, ce qui correspond à 85 % du capital théoriquement apporté par la Lydec.

De fait, ce qui représentait pour nous – d'un point de vue théorique et d'un point de vue de droit – des motifs pour refuser l'intervention du marché pour prétendument « gérer l'offre et la demande de l'eau » a été confirmé de façon éclatante par les résultats de l'enquête. Nous considérons que ses caractéristiques de rareté, d'absolue nécessité et de non-substituabilité mettent l'eau, dans l'échelle des besoins qu'elle sert à satisfaire chez les hommes, à une place à part, sans commune mesure avec aucun autre bien ou service.

Le non-respect manifeste d'un ensemble d'engagements contractuels majeurs de la part d'une société privée délégitaire de service public dans un domaine vital comme l'eau, dans une métropole de plus de 4 millions d'habitants dans un pays en voie de développement, ne relève pas du simple « conflit commercial²⁵ ».

Il vient surtout rappeler, à un moment où beaucoup de voix s'élèvent dans des pays du Nord, comme la France, pour appeler à une remunicipalisation de la gestion de l'eau afin de parvenir notamment au respect du droit d'accès à l'eau pour tous, que l'eau, bien vital, est par essence un bien public. La collectivité ne peut en céder ni la production, ni la préservation, ni la distribution, ni la gestion au marché, c'est-à-dire aux seules lois de l'offre et de la demande, et donc du profit, y compris dans ses manifestations illucites et/ou frauduleuses.

De ce point de vue, l'exemple de la ville de Grenoble en France, montre avec éloquence que la gestion publique, en plus d'être

24. Au titre d'un montant global de transferts effectifs réalisés entre 1997 et 2006 de l'ordre de 1,119 milliard de dirhams.

25. Ainsi qu'il a été qualifié par l'actuel ministre marocain de l'Intérieur devant le Parlement, début janvier 2008 (Agence Maghreb Arabe presse, Rabat, 3 janvier 2008).

plus « morale », peut être aussi plus profitable sur le plan économique. Depuis 1995, année du retour de l'eau sous contrôle public dans cette ville française, les courbes du prix de l'eau et des investissements dans le secteur se sont inversées : les prix ont commencé à baisser et les investissements à augmenter, au lieu de l'inverse sous gestion privée.

Cet article a été publié initialement en 2008 dans l'édition arabe de Reclaiming Public Water.

5. La lutte contre la privatisation de l'eau en Afrique du Sud

Dale T. McKinley

Contexte

En 1955, le principal mouvement de libération d'Afrique du Sud, l'African National Congress (ANC), adoptait la Charte de la liberté, expression populaire des aspirations de la majorité des Sud-Africains. L'une des clauses les plus importantes de la charte – que l'actuel gouvernement ANC cite encore comme son manifeste fondateur – affirme que « la richesse nationale de notre pays, patrimoine de tous les Sud-Africains, doit être restituée au peuple ».

La majorité des Sud-Africains, issus des classes pauvres et ouvrières, se sont battus et ont donné leur vie non seulement pour la libération politique et la fin du régime de l'apartheid, mais aussi pour la liberté et la justice socio-économiques – pour la redistribution de toute la « richesse nationale ». L'eau, ressource naturelle essentielle à la vie, en est une partie intégrante. Quand la majorité des Sud-Africains offrirent la victoire politique à l'ANC en 1994, ils donnaient également au nouveau gouvernement le pouvoir de mettre en œuvre les principes de la charte et de s'assurer que les ressources naturelles comme l'eau seraient contrôlées par les citoyens et accessibles à tous les citoyens, sans distinction de

race ou de classe sociale. Ce mandat populaire trouva son expression dans le Programme de reconstruction et de développement (RDP), qui reprenait les principes fondamentaux du contrat passé entre le peuple et le nouveau gouvernement démocratique. Il ne fallut pourtant pas longtemps au gouvernement de l'ANC pour abandonner ce mandat populaire en décidant de mener unilatéralement une politique de l'eau qui a abouti aux résultats opposés.

Avant même la fin de l'année 1994, le gouvernement sud-africain avait mis en place une politique de l'eau en contradiction patente avec l'obligation d'approvisionnement minimum vital stipulée par le RDP. Les directives gouvernementales habilitaient les administrations à ne fournir l'eau qu'à la condition d'en recouvrer entièrement les coûts d'exploitation, d'entretien et de remplacement. En 1996, l'adoption d'une nouvelle approche macro-économique, connue sous le nom de Croissance, emploi et redistribution (*Growth, Employment and Redistribution*, ou GEAR), plaçait définitivement les politiques relatives à l'eau et aux autres besoins essentiels dans un cadre rigoureusement néolibéral.

Obéissant en cela aux recommandations de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et de divers gouvernements occidentaux (ainsi qu'au lobbying intensif des multinationales de l'eau comme Suez et Biwater), le gouvernement réduisit fortement les allocations et les subventions aux municipalités et aux administrations locales, et encouragea le développement d'instruments financiers permettant une privatisation du service de l'eau. Ces mesures forcèrent de fait les municipalités à se tourner vers la commercialisation et la privatisation des services fondamentaux pour générer les revenus que l'État ne fournissait plus. De nombreuses administrations locales privatisèrent les services de l'eau, ou les transformèrent en entreprises comme les autres, par le biais de « partenariats » de service et de gestion avec les multinationales de l'eau.

Impact

Il en résulta bientôt une foudroyante augmentation du prix de l'eau. Les plus durement affectés furent bien évidemment les populations pauvres. La politique de recouvrement des coûts d'inspiration néolibérale – visant à faire payer à la population les coûts associés des infrastructures de l'eau – servit de légitimation à cette augmentation spectaculaire. Sous l'apartheid, en 1993, les *townships* noirs des alentours de Fort Beaufort, dans la province du Cap-Oriental, payaient un montant forfaitaire de 10,60 rands pour tous les services, y compris l'eau et l'enlèvement des déchets. Avec la privatisation (au profit de Suez), de 1994 à 1996, le prix des services augmenta de 600 %, passant à 60 rands par mois. Une augmentation de 100 % des coûts de raccordement à l'eau fut également imposée. Dans une autre ville de la même province, Queenstown, l'évolution fut similaire, avec une augmentation de 150 % des coûts de services. Dans la ville de Nelspruit (contrôlée par Biwater), dans le Nord-Est du pays, où le taux de chômage oscillait autour de 40 % et le revenu annuel moyen des foyers noirs était de seulement 12 000 rands, l'augmentation du prix de l'eau fournie aux communautés noires atteignit 69 % ! La politique de recouvrement des coûts a provoqué une crise nationale, car elle rendait le service inabordable pour les *townships* noirs ainsi que pour les communautés rurales.

Ces rapides augmentations de prix furent bien sûr encore aggravées par la nécessité de « recouvrer » les très importants coûts supplémentaires liés au Lesotho Highlands Water Project, financé par la Banque mondiale. (Il s'agit d'un projet de construction de barrages et de canalisations destinés à approvisionner en eau à partir des montagnes du Lesotho la plus importante ville d'Afrique du Sud, Johannesburg, et surtout les industries minières et manufacturières environnantes.) La première hausse de prix imposée par le service d'eau nouvellement privatisé de Johannesburg (la Johannesburg Water Company, filiale sud-africaine de Suez) fut astronomique : une augmentation de 55 %. Malgré la vigoureuse

opposition du mouvement syndical, en particulier du syndicat des travailleurs municipaux d'Afrique du Sud et de mouvements sociaux émergents (pour la plupart à base urbaine), le gouvernement persista dans son dessein de privatiser l'eau.

Suivant les conseils de la Banque mondiale, qui lui recommandait de faire planer une « menace crédible de coupure du service », la ville de Johannesburg et d'autres municipalités à travers le pays commencèrent à couper l'eau aux gens qui n'avaient plus les moyens de suivre l'augmentation des prix. Le modèle de recouvrement intégral des coûts promu par la Banque mondiale – soit un revenu tarifaire suffisant pour couvrir à lui seul les coûts de fonctionnement et de maintenance, sans aucune subvention publique destinée à garder les prix sous contrôle – a entraîné la coupure de l'approvisionnement en eau de plus de 10 millions de personnes. En outre, plus de 2 millions de personnes ont été expulsées de leurs maisons, souvent du fait de la procédure légale visant à recouvrer les dettes des « clients » pauvres. Les communautés qui, auparavant, n'avaient pas accès à l'eau potable ont souffert le même sort quand les infrastructures ont été mises en place, ou ont dû se contenter de s'approvisionner dans des rivières polluées ou des puits éloignés.

L'impact collectif de la privatisation de l'eau sur la majorité des Sud-Africains a été dévastateur. La recherche désespérée de sources d'eau accessibles a entraîné des flambées de choléra qui ont fait des centaines de victimes. Dans la province du KwaZulu-Natal, la plus importante épidémie de choléra du pays a eu lieu en 2000, lorsque le système de robinet communal gratuit a été remplacé par un système (privatisé) de compteur prépayé. Plus de 120 000 personnes ont été infectées et plus de 300 personnes sont mortes.

Peu après que Suez, la multinationale française, ait pris le contrôle de l'approvisionnement en eau de Johannesburg, le choléra a fait son apparition dans le *township* d'Alexandra, affectant des milliers de familles. Dans ces deux cas, ce n'est que lorsque le gouvernement national a été contraint d'intervenir suite à la mobilisation et à la pression des citoyens que la maladie a pu être

endiguée. Le manque d'hygiène et les systèmes d'assainissement « à l'air libre » ont également contribué à exposer en permanence les communautés (et surtout les enfants) à diverses maladies facilement évitables. Il y a eu une augmentation de la pollution et de la dégradation de l'environnement liée au rejet incontrôlé des effluents et au manque d'eau disponible pour la production alimentaire. De plus, la dignité de communautés tout entières a été violée ; le droit d'accès au plus élémentaire des besoins humains, l'eau, a été converti en un privilège accessible seulement à ceux qui peuvent se le payer.

Les luttes des habitants

À ces mesures de privatisation, les communautés des grandes zones urbaines comme Johannesburg, Durban et Le Cap, ainsi que de nombreuses villes moins importantes et des zones périurbaines à travers le pays, opposèrent une résistance active. L'un des nouveaux mouvements sociaux à avoir pris la tête de cette résistance est l'Anti-Privatisation Forum (Forum antiprivatisation, APF), une organisation fondée en 2000 et regroupant des groupes d'action populaire basés principalement dans la province de Gauteng (où se trouvent Johannesburg et Pretoria). Le principe directeur de l'APF est que les besoins élémentaires, comme l'eau, constituent un droit humain fondamental, et non un privilège dont ne doivent profiter que ceux qui peuvent se le payer.

Pendant tout le processus de privatisation, l'APF (avec d'autres mouvements sociaux et, dans une moindre mesure, le mouvement syndical) a mobilisé et organisé les populations pauvres et les travailleurs pour qu'ils s'y opposent. Des initiatives éducatives et juridiques sont venues compléter les traditionnelles actions de masse visant à mettre les gens ordinaires en position de revendiquer leur droit à des services de base gratuits (eau, électricité, éducation et logement). Par la suite, fin 2003, fut créée la Coalition contre la privatisation de l'eau (CAWP), regroupant un éventail

de mouvements sociaux et d'ONG progressistes dans un effort collectif pour lutter contre la privatisation de l'eau.

Avec l'aide de l'APF et de la CAWP, les résidents ont lancé une campagne appelée « Opération *Vulamanzi* » (« De l'eau pour tous »), qui leur a permis de contourner certaines mesures matérielles de contrôle mises en place par les entreprises privées de l'eau, comme les compteurs prépayés et les systèmes de réduction de la pression. Les conduites d'eau ont été détournées afin de permettre un accès gratuit à l'eau et, par la même occasion, de matérialiser sur le terrain la revendication de « démarchandisation » de l'eau et de prise en charge de la communauté par elle-même. Dans certaines communautés, les résidents ont détruit les compteurs prépayés, en un acte de défi ouvert contre les firmes privées de l'eau.

Affichant leur mépris pour les droits constitutionnels et humains des pauvres, les politiciens et les bureaucrates du gouvernement de l'ANC ont publiquement qualifié ceux qui résistaient ainsi à la privatisation de criminels et d'anarchistes qui souhaitent créer une « culture du non-paiement ». Ces attaques ont été accompagnées d'une répression de grande ampleur de la dissidence et de la résistance des communautés. Au cours des trois dernières années, des centaines d'activistes et de membres de communautés ont été arrêtés et emprisonnés.

Même si les luttes antiprivatisation n'ont pas encore réussi à geler le processus, la pression populaire a contraint le gouvernement à mettre en place une politique de gratuité partielle de l'eau fin 2002. Il y a pourtant encore des millions de personnes qui ne reçoivent pas les 6 000 litres d'eau « gratuits » par foyer et par mois octroyés dans ce cadre, une quantité qui ne suffit pas même aux besoins sanitaires de base d'un foyer moyen. (L'Organisation mondiale de la santé recommande un minimum de 100 litres d'eau par personne et par jour. Si les foyers noirs – urbains ou ruraux – comptent en moyenne huit personnes, alors la quantité minimale nécessaire est de 24 000 litres par mois par foyer.)

L'opposition populaire à la privatisation a également contribué à l'échec et/ou à la renégociation de nombreux contrats de privatisation de l'eau en Afrique du Sud.

C'est dans ce contexte que l'APF et la CAWP continuent d'intensifier leur campagne contre la privatisation de l'eau sous toutes ses formes. À travers ces campagnes, la majorité populaire a, une fois de plus, fait irruption sur le devant de la scène pour revendiquer ses droits humains fondamentaux et sa dignité.

Semer les graines d'une alternative

En Afrique du Sud, le mouvement de résistance à la privatisation de l'eau entend aussi semer les graines d'une alternative. L'une de ces graines est la capacité démontrée par les communautés pauvres à saper, aussi bien politiquement que physiquement, la fourniture privée au niveau des points de « consommation ». Non seulement ces actes illustrent l'appropriation du combat par les communautés les plus pauvres, mais de plus ils posent les fondements sur lesquels la majorité des Sud-Africains pourra appuyer ses demandes de changements politiques et structurels dans le système de propriété et de distribution de l'eau, et d'autres services fondamentaux indispensables à la vie.

Aujourd'hui, les revendications de l'APF et la CAWP sont les suivantes :

- La criminalisation de la dissidence et de l'opposition à la privatisation de l'eau doivent immédiatement prendre fin.
- Les compteurs prépayés doivent être proscrits et retirés de toutes les communautés pauvres où ils sont installés. Ils doivent être remplacés par un système d'eau sans contrôle de volume et à pleine pression, avec le prélèvement d'un prix forfaitaire de 10 rands par mois.
- Le gouvernement doit revenir sur sa politique de privatisation de l'eau et de tous les autres besoins fondamentaux, en résiliant tous les contrats de « service » et les accords de « gestion » avec des sociétés commerciales privées de l'eau.

– Une politique de subventions croisées (depuis les firmes privées et les riches particuliers vers les communautés pauvres) doit être immédiatement mise en place pour financer efficacement l'approvisionnement gratuit en eau des plus pauvres. Cette mesure doit être complétée par un rejet de la dette héritée de l'apartheid par le gouvernement et, par la suite, par l'utilisation de ces sommes pour subventionner la fourniture des services de base gratuits.

– Le gouvernement doit résolument s'engager, politiquement et fiscalement, à mettre en place une infrastructure universellement accessible (en particulier dans les zones rurales) qui soit complètement exemptée de tout mécanisme de « recouvrement des coûts », et qui repose sur une véritable participation des organisations populaires et communautaires situées dans les zones qui ont le plus besoin d'infrastructures.

– Le gouvernement doit affirmer publiquement le droit humain et constitutionnel de tous les Sud-Africains à l'eau, en garantissant une propriété, un fonctionnement et une gestion entièrement publics des infrastructures afin de fournir des services de base gratuits pour tous. Avec le temps, cette « propriété publique » doit prendre la forme de partenariats public-communauté et public-travailleurs, dans lesquels les organisations communautaires et les employés du secteur public participeront de manière égalitaire et exerceront un contrôle démocratique.

Solidarité internationale

Il est regrettable que de nombreuses ONG internationales progressistes, mouvements sociaux, partis politiques et organisations communautaires continuent de soutenir les politiques socio-économiques du gouvernement de l'ANC, croyant de façon erronée qu'elles reflètent véritablement une « lutte continue de libération nationale ». L'APF, la CAWP et d'autres organisations et mouvements similaires d'Afrique du Sud incitent vivement ceux qui font partie de mouvements en faveur de la justice globale et opposés à la mondialisation capitaliste à agir en solidarité avec

nous. Le premier acte d'une telle solidarité devrait être de renforcer les contacts, le partage de l'information et les luttes menées en commun. Faire connaître le processus de privatisation en Afrique du Sud, prendre part à des actions de protestation devant les ambassades et les consulats sud-africains, envoyer des messages de solidarité, tout cela est utile. Il faut également inciter la publication d'articles politiques dans des médias progressistes et grand public. À ce stade du mouvement antiprivatisation en Afrique du Sud, le besoin de fonds pour les procédures judiciaires revêt un caractère particulièrement crucial. Il est difficile pour l'APF et la CAWP de trouver les fonds nécessaires à la défense des nombreux activistes incarcérés et poursuivis, et l'intensification de notre campagne ne fera qu'augmenter les besoins en la matière pour la période à venir.

Dans le monde entier, les gens commencent à s'unir pour défendre le droit humain à l'eau. Que ce soit à Cochabamba en Bolivie, à Accra au Ghana, à Atlanta en Géorgie, à Buenos Aires en Argentine, à Manille aux Philippines, ou à Johannesburg, les campagnes actuelles contre la privatisation de l'eau se font écho entre elles, et avec toutes les campagnes menées ailleurs pour démarcher l'eau et instituer des services publics basés sur une participation et un contrôle réellement démocratiques afin de satisfaire les besoins des gens.

Cet article a été publié initialement en 2005, dans la version originale de Reclaiming Public Water.

6. La privatisation de l'eau en Indonésie

Nila Ardhianie

La privatisation de l'eau à Jakarta : sept ans d'« eau sale »

Alors que les multinationales Suez-Ondeo et RWE-Thames continuent à opérer en Indonésie, les plaintes relatives à leurs mauvais résultats et à divers autres problèmes ne cessent d'augmenter. La privatisation a démarré en 1997 avec la compagnie d'eau de Jakarta, la PAM Jaya. Thames Water contrôle l'approvisionnement en eau de la partie est de Jakarta, tandis que Suez-Ondeo administre la partie ouest de la capitale indonésienne. Bien que la privatisation ait entraîné de graves problèmes, le gouvernement indonésien envisage de poursuivre le processus, prévoyant de privatiser jusqu'à 250 compagnies publiques de l'eau.

La privatisation de l'eau à Jakarta fut décidée dans le cadre de négociations à huis clos, et non à travers un processus d'appel d'offres ouvert à toutes les compagnies intéressées. Cet étrange procédé fut rendu légal par une directive du ministère de l'Intérieur²⁶. En fait, cette directive gouvernementale fut rédigée pour

26. Instruction n° 21/1996 concernant les principes directeurs la coopération entre les compagnies d'eau municipales et le secteur privé.

faciliter le plus possible le processus de privatisation²⁷. Mi-1995, le président Soeharto ordonna au ministre des Travaux publics d'accélérer la procédure, et le ministre obtempéra en permettant aux compagnies PT Kekar Thames Airindo (plus tard renommée Thames PAM Jaya, dont certaines parts appartiennent au fils de Soeharto) et PT Garuda Dipta Semesta (plus tard renommée PAM Lyonnaise Jaya) de prendre en charge l'approvisionnement en eau de la capitale indonésienne.

Le contrat de privatisation entre les deux compagnies et la PAM Jaya fut signé en 1997 et renouvelé en 2001. Les compagnies privées détiennent les droits de l'exploitation dans son intégralité, depuis l'approvisionnement en eau brute jusqu'à la facturation des clients. PAM Jaya contrôle la performance des compagnies et les conseille sur les hausses de tarifs. Le contrat définit clairement des aspects tels que le mode de partage des bénéfices, les conditions de résiliation et la propriété des actifs pour les vingt-cinq ans de validité du contrat. Malgré cela, le modèle de privatisation réel reste vague. Il n'est pas clairement mentionné si l'accord est de type « *build-operate-transfer* » (BOT), « *build-own-operate* » (BOO), une concession, ou tout autre modèle de privatisation. Dans un certain nombre de documents officiels, l'autorité régulatrice précise qu'il s'agit d'un contrat de concession. La Banque mondiale également, dans des documents relatifs au second Projet de développement urbain de Jabotabek, affirme que l'accord concernant l'approvisionnement en eau de 10 millions de résidents de Jakarta est bien un contrat de concession. En tout cas, c'est un contrat très généreux pour les multinationales de l'eau, puisque tous les risques financiers sont couverts par la PAM Jaya. Le contrat stipule qu'en cas de dénonciation

27. Il est intéressant de noter que ce fut le seul texte à portée législative jamais traduit en anglais. L'instruction recommande à tous les gouverneurs des services d'eau d'Indonésie de coopérer avec le secteur privé. Le processus recommandé implique une nomination directe; les initiatives de coopération sont censées venir du secteur privé, et la compagnie d'eau municipale choisit avec quelle compagnie privée elle souhaite travailler.

par la PAM Jaya, celle-ci doit payer à la RWE-Thames et à Ondeo-Suez ce qui suit :

1. tous les investissements faits par les compagnies étrangères;
2. les coûts d'assurance;
3. les revenus bruts attendus pendant la moitié des années restantes du contrat.

Objectifs non atteints, tarifs en hausse

Les résultats obtenus par les entreprises privées au cours des sept premières années ont été mauvais, et la plupart des objectifs n'ont pas été atteints. Le tableau 1 indique que l'objectif de couverture pour 1998 était de 49 %, mais le résultat de 43 % seulement. Cette tendance s'est confirmée, et en 2000 on atteignait seulement 48 % de couverture, largement en deçà des 63 % visés. L'objectif original du contrat de juin 1997 était d'assurer un approvisionnement en eau régulier à 70 % des habitants de Jakarta pour 2002. Selon un employé, les taux de couverture affichés par la compagnie sont même discutables. Bien des fois, les compagnies privées ont simplement installé de nouvelles canalisations par-dessus d'anciennes en état de fonctionnement, en comptant ces nouvelles installations comme des extensions du réseau. En réalité, de nombreuses communautés pauvres de Jakarta n'ont pas vu la moindre amélioration pendant les sept années de privatisation.

Tableau 1. Comparaison entre les objectifs et les réalisations jusqu'au terme de la période de concession
(avec objectifs originaux révisés à partir de 2001, tels qu'ils apparaissent dans le Nouvel énoncé de l'accord de coopération)

	Nombre total de connexions		Taux de couverture		Taux de pertes sur le réseau		Eau vendue, par millions	
	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé
1993		324 433		38 %		53 %		158
1994		349 849		38 %		52 %		168
1995		362 618		39 %		57 %		165
1996		393 746		41 %		57 %		176
1997		428 764		42 %		57 %		191
1998	470 674	487 978	49 %	43 %	50 %	58 %	210	181
1999	571 776	541 630	57 %	43 %	47 %	54 %	244	208
2000	653 885	562 255	63 %	48 %	42 %	48 %	281	228
2001	597 174	610 806	50 %	51 %	47 %	49 %	236	237
2002	636 461	649 429	53 %	52 %	45 %	47 %	250	255
2003	675 534	690 456	54 %	56 %	43 %	45 %	258	274
2007	796 738		75 %		31 %		297	
2012	847 774		89 %		26 %		322	
2017	864 511		100 %		26 %		337	
2022	879 511		100 %		26 %		353	

Source : Autorité de régulation de l'alimentation en eau de Jakarta, 2004.

Depuis le début de la privatisation, on a observé un déficit croissant entre les tarifs collectés auprès des consommateurs et les charges payées par la PAM Jaya à la RWE Thames et à Ondeo pour l'exploitation du réseau de Jakarta. Comme le montre le tableau 2, c'est en 2000 que le manque à gagner fut le plus important. Les compagnies se servirent de cet argument pour obtenir des hausses de tarifs. Les tarifs de l'eau ont été augmentés trois fois

depuis la privatisation (35 % en avril 2001, de nouveau 40 % en avril 2003, et 30 % supplémentaires en janvier 2004). Le manque à gagner total au premier semestre 2004 s'élevait à 900 milliards de roupies, une somme considérée comme une « dette » de la PAM Jaya envers RWE Thames et Ondeo. Richard Gozney, l'ambassadeur britannique en Indonésie, a même estimé nécessaire d'informer le vice-président Hamzah Haz, fin 2003, que la RWE Thames perdait 1,5 million de dollars par mois, et qu'en novembre 2003, la perte cumulée avait atteint un total de 58 millions de dollars. Mi-2004, le gouverneur de Jakarta accepta une hausse automatique des tarifs à partir de 2005. La permission du gouverneur et du conseil municipal n'était désormais plus requise pour augmenter les prix. La hausse automatique doit être appliquée tous les six mois ; si la privatisation se poursuit comme prévu pour les dix-huit ans à venir, Jakarta devra faire face à 36 hausses de tarif automatiques (le contrat a été signé en 1997 pour une durée de vingt-cinq ans).

Tableau 2. Le manque à gagner (en milliards de roupies)

Description	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 1 ^{er} semestre	Total
Coût de l'eau	265,7	510,20	647,40	673,80	726,10			
Tarif de l'eau	264,5	380,30	405,90	529,10	605,80			
Déficit	1,20	129,90	241,50	144,70	120,30	175	87,50	900,10

Source : Association des opérateurs de l'eau indonésiens, 2004.

Impacts sur l'emploi et les conditions de travail

La privatisation s'est souvent accompagnée de licenciements dans le monde entier, et il n'en a pas été autrement à Jakarta. À ce jour, au moins 1 000 employés ont été licenciés, et de nombreuses personnes sont parties volontairement en raison du stress lié aux mauvaises conditions de travail. « Avant la privatisation, les employés avaient bien plus d'avantages qu'à présent », a déclaré

Zaenal Abidin, un membre du syndicat PAM Jaya. « Les uniformes, les congés payés et les services de santé sont un droit pour tous les employés. Mais la privatisation a gommé tous ces droits. En fait, nous avons dû attendre quatre ans juste pour avoir nos uniformes, au bout d'une procédure compliquée et épuisante. »

Le plan de retraite anticipée proposé par les deux compagnies pose également de graves problèmes. Les employés qui avaient travaillé dix ans touchèrent une pension de 150 000 Rp par mois seulement (environ 16 dollars). Un expatrié de la même compagnie touche un salaire situé entre 150 millions et 200 millions de Rp par mois (entre 16 130 et 21 500 dollars) et bénéficie également d'autres avantages en sus du salaire. La retraite d'un travailleur indonésien ne représente que 0,001 % du salaire mensuel d'un expatrié !

Poltak Situmorang, président de l'Association des opérateurs de l'eau indonésiens, du bureau de Jakarta, a déclaré : « Ces expatriés dépensent plus de 1 milliard de Rp uniquement pour la sécurité. Tout cet argent sert à les préserver de tout "danger", chacun d'eux étant gardé par cinq gardes du corps au quotidien²⁸. » Les dépenses de sécurité vont ainsi bien au-delà des sommes allouées au « parachute doré » des dirigeants, qui s'élèvent « seulement » à 221 millions de Rp.

250 compagnies publiques de l'eau à privatiser ?

La mauvaise expérience de Jakarta avec la privatisation ne semble pas refroidir les ardeurs du gouvernement indonésien. À l'heure actuelle, des centaines d'autres compagnies publiques de l'eau (connues par le sigle indonésien PDAM) à travers toute l'Indonésie, la plupart dans un état lamentable en raison de leurs dettes et d'une mauvaise gestion, sont vouées à la privatisation. Le directeur du Département des infrastructures locales, Totok

28. Présentation incluse dans *Drinking Water Service in Jakarta as a 477-Year-old Megapolitan City* (Service d'eau potable à Jakarta, mégapole vieille de 477 ans), 31 août 2004.

Supriyanto, déclarait aux médias en avril 2004 que 90 % des PDAM « malades » seraient bientôt privatisées. Comme les PDAM « en bonne santé » ne représentent que 10 % de l'ensemble des entreprises (30 PDAM), au moins 250 PDAM devaient donc être privatisées, sur les 300 que compte l'Indonésie.

L'ancien ministre de l'Environnement, Nabel Makarim, a déclaré plus d'une fois qu'il était favorable aux projets de privatisation, car cela conduirait à une gestion plus efficace des ressources en eau. Selon Nabel, il n'existe pas une seule compagnie d'eau publique au monde qui gère ses ressources en eau de façon efficace²⁹. Aujourd'hui, trois villes d'Indonésie ont entièrement confié la gestion de l'eau au secteur privé : Jakarta, Batam, qui est gérée par Biwater, et Sidoarjo, qui est gérée par un consortium associant Veolia et Thames.

Totok Supriyanto a déclaré qu'à l'avenir, de plus en plus de PDAM seraient privatisées. En attendant, 8 PDAM sont actuellement soumises à un programme spécial visant à les rendre plus « saines », le programme d'« Amélioration des réseaux urbains d'eau et d'assainissement » (géré par la Banque mondiale avec des fonds du Dialogue Asie-Europe – ASEM). Il est très probable que ces 8 PDAM seront privatisées à la fin du programme. Un cadre de la Banque mondiale en charge de la gestion urbaine de l'eau a cependant déclaré que l'objectif de ce programme n'était pas la privatisation des PDAM, mais qu'elles seraient bien mieux en bonne santé que malades. Il a ajouté que pour d'autres PDAM « malades », la Banque mondiale prépare un autre programme d'amélioration par le biais d'un crédit-bail. Précisons que le crédit-bail n'est qu'une autre forme de privatisation.

L'expérience de Jakarta a été sous l'influence de la Banque mondiale à travers le second Programme de développement urbain de Jabotabek. Par le biais de ce programme, la PAM Jaya avait reçu un prêt de 90 millions de dollars pour élargir son taux de

29. "Ministry of Environment Agrees to Water Privatisation" (« Le ministère de l'Environnement consent à la privatisation de l'eau »), *Tempo Interaktif*, 15 décembre 2003.

couverture à 70 %. L'objectif ne fut pas atteint, et lorsque le programme prit fin, la PAM Jaya fut privatisée. C'est également ce programme qui a financé la PDAM Tangerang pour la construction d'une usine de traitement d'eau visant à augmenter l'approvisionnement en eau brute dans la partie ouest de Jakarta. Ce projet fut aussi en partie financé par le gouvernement français et, lorsqu'il prit fin, la gestion de l'eau de la partie ouest de Jakarta fut confiée à la Suez-Lyonnaise des Eaux, le géant français de l'eau.

Des compagnies publiques de l'eau face à une crise d'endettement

Il est important de souligner que l'échec de centaines de PDAM à travers toute l'Indonésie est en grande partie dû à leurs dettes immenses, qu'elles sont dans l'incapacité de payer. En 1996, par exemple, la PDAM Kediri devait 3,25 milliards de Rp à la Banque mondiale et était censée commencer à rembourser en 2001 15 millions de Rp par mois pendant dix-huit ans. Mais la PDAM Kediri ne génère que 70 millions de Rp par mois, dont 68 millions servent aux frais d'exploitation et au paiement des salariés. Comment payer les dettes avec les 2 millions de Rp restants ? Ces sociétés doivent également supporter annuellement une donation de 10 millions de Rp de rente aux gouvernements locaux³⁰. La PDAM Kediri ne peut qu'attendre son échec. Les PDAM Semarang, Papua, et de nombreuses autres sont confrontées à des problèmes similaires, ce qui explique pourquoi les programmes basés sur l'endettement ne devraient plus être une alternative pour « remettre en forme » les PDAM.

Le tableau 3 présente les résultats de la recherche menée par Wijanto Hadipuro en 2003 sur les formes d'endettement des PDAM. Les créanciers sont pour la plupart des institutions

30. "PDAM Could not Pay the World Bank Rp 3,25 billion" (« Le PDAM ne pourrait pas payer 3,25 milliards de roupies à la Banque mondiale »), *Kompas*, 16 mars 2001.

financières internationales qui ont consenti à attribuer des prêts supérieurs aux actifs de leurs débiteurs. La PDAM Tirta Nadi, à Medan, a des actifs équivalents à 16 milliards de Rp, mais son endettement est de 70 milliards de Rp. On estime les actifs de la PDAM Pematang Siantag à 1,8 milliard de Rp, alors que son endettement est de 3,5 milliards de Rp. Wijanto soupçonne qu'il ne s'agit pas d'un accident, et que ces formes d'endettement ont été expressément conçues de manière à ce que les PDAM n'aient aucun levier de négociation pour s'opposer à leur privatisation.

Tableau 3. Endettement extérieur et actifs des PDAM (en Rp)

N°	Nom et localisation de la PDAM	Dettes étrangères 1998	Dettes étrangères 2000	Actifs
1.	Kota Medan « Tirta Nadi »	0	70 359 805 198	16 547 760 477
2.	Kota Pematang Siantar « Tirta Uli »	0	3 557 460 654	1 852 476 409
3.	Kota Bukit Tinggi	2 129 581 730	1 789 631 128	665 453 020
4.	Kora Bandung	0	277 465 537 059	254 015 898 071
5.	Kabupaten Bandung	0	11 071 768 875	2 334 731 178
6.	Kabupaten Garut	–	3 770 872 565	3 585 294 565
7.	Kabupaten Wajo	–	15 000 000 000	1 709 266 103

Source : Répertoire de la Indonesia Water Association, 1998 et 2000.

Résistances à la privatisation

Depuis que la loi n° 7/2004 a été adoptée en mars 2004, il est sans doute devenu impossible d'empêcher la privatisation et la commercialisation des ressources en eau en Indonésie. Seule l'opposition forte et tenace de la population pourra ralentir la privatisation, et une telle opposition a récemment émergé sous diverses formes. Des universitaires, des militants, des employés des PDAM,

le public en général et même des clients de RWE Thames et Ondeo essaient de combattre à leur manière la privatisation à Jakarta. Komparta (Groupe de consommateurs d'eau de Jakarta) a déposé deux plaintes contre chacune des deux compagnies – la première par rapport aux augmentations de tarifs, et la seconde sur la médiocrité du service.

Pendant ce temps, cinq recours différents ont été lancés contre la loi sur les ressources en eau nouvellement adoptée. Ces recours devant la Cour constitutionnelle sont le fait de groupes d'ONG et de communautés, qui font valoir que cette loi représente une violation de la Constitution indonésienne. Notre Constitution, en son article 33, stipule que toutes les entités commerciales essentielles à la vie des gens doivent appartenir à l'État. Mais la loi sur l'eau offre au secteur privé de nombreuses possibilités de s'approprier la gestion de l'eau, à travers la mise en place de droits sur l'eau (droits d'usage de l'eau et droits d'exploitation de l'eau), l'autorisation des exportations d'eau et la permission octroyée aux compagnies privées et aux particuliers de : 1) participer aux services d'eau potable ; 2) administrer des sections de rivières ; et 3) orchestrer des opérations de modifications artificielles du climat.

Une organisation d'entrepreneurs prépare également une autre plainte à l'encontre de TPJ et de Palyja. Les deux compagnies sont accusées d'avoir enfreint la loi antimonopole en ne recourant qu'à un petit nombre d'entrepreneurs pour leurs travaux sous-traités, alors qu'il y a des centaines d'autres entrepreneurs tout aussi qualifiés et expérimentés à Jakarta.

Le mouvement antiprivatisation commence à s'étendre dans les villes comme Jakarta, Bandung, Pati et Manado. Les protestations concernent en général des questions de mauvaise qualité du service, ou se développent lorsque les citoyens refusent un projet de privatisation comme à Manado, Pati ou Bandung. Malheureusement, le mouvement n'est pas encore transformé en mouvement de masse pérenne. Le mouvement contre la privatisation de l'eau en Indonésie reste sporadique, réactif et reste trop peu soutenu par le grand public.

Ce manque de soutien est dû au fait que le public n'est pas bien informé, et que les gens ne saisissent pas les enjeux de la privatisation de l'eau, par exemple ses conséquences ou ses conditions de mise en place. De plus, les opérateurs de nombreuses compagnies d'eau publiques ont été « encouragés » à voir la privatisation comme la meilleure manière d'éponger des dettes persistantes. Ils se disent qu'en privatisant, ils mettront terme à l'endettement et que la compagnie pourra enfin fonctionner normalement.

La plupart des PDAM d'Indonésie sont dans une situation complexe en raison de leurs dettes immenses. Aussi la première chose à faire pour maintenir la gestion publique de l'eau est de réduire ou d'annuler toutes leurs dettes, aussi bien celles contractées à l'égard du gouvernement central que des institutions financières internationales comme la Banque asiatique de développement ou la Banque mondiale. Sans cela, les PDAM ne pourront continuer à fonctionner normalement. Ils pourront alors prendre modèle sur les PDAM saines pour pratiquer une gestion efficace et rentable (la plupart des PDAM saines d'Indonésie ne sont pas accablées par leurs dettes externes, ou celles-ci sont très limitées).

Un véritable service public de l'eau est possible

Certaines PDAM d'Indonésie peuvent être performantes, comme la PDAM Solo. Celle-ci, créée en 1929, bénéficie d'une bonne gestion financière et essaie de protéger l'environnement autour de ses sources d'eau et des communautés voisines. Elle a un taux de couverture de 56 %, un chiffre très élevé pour le contexte indonésien : en général, les PDAM en Indonésie ont un taux de couverture de 18 %. À la différence des autres PDAM, la PDAM Solo a déjà pour interlocuteur un groupe de consommateurs actif et critique, et les réclamations et les attentes sont répertoriées et traitées avec efficacité.

Même si le nombre de PDAM « saines » est limité, il faudrait envisager à l'avenir d'enseigner leurs méthodes d'exploitation et de gestion pour que les autres PDAM, le gouvernement et les

donateurs puissent en tirer les leçons et profiter de leur expérience. Il faut que l'expérience des PDAM saines permette peu à peu de gommer l'idée que la gestion publique des services d'eau est vouée à l'échec.

Cet article a été publié initialement en 2005 dans l'édition originale de Reclaiming Public Water.

7. La privatisation de l'eau en Chine

Au Loong Yu et Liu Danqing

L'accès à l'eau potable est un droit humain fondamental. Mais de ce bien public fondamental, les entreprises multinationales ont fait peu à peu une marchandise qu'elles pouvaient commercialiser. En Chine, la privatisation de l'approvisionnement en eau s'est développée au cours des quinze dernières années; l'une de ses conséquences en a été l'émergence d'entreprises nationales géantes de l'eau. Tout cela sur fond d'« essor de la Chine ».

La Chine est relativement pauvre en eau douce, ne disposant que du quart de la moyenne mondiale de l'eau douce disponible par habitant. La pollution des rivières et des nappes phréatiques, qui fait suite au développement brutal d'une industrialisation et d'une urbanisation à grande échelle, ne fait qu'aggraver le problème. À l'heure actuelle, les deux tiers des villes chinoises souffrent d'un approvisionnement en eau douce inadéquat, et 110 d'entre elles d'un approvisionnement dont la situation est critique. Parallèlement, la consommation d'eau par habitant en Chine a baissé de 1,7 % au cours des sept dernières années.

Les infrastructures d'approvisionnement en eau souffrent à la fois d'un manque d'investissement et d'une mauvaise gestion. Le problème est plus pressant dans les zones pauvres de la Chine: certaines régions sont équipées de canalisations qui datent des

années 1940. Cela signifie que les pauvres doivent boire une eau de mauvaise qualité. En raison du manque chronique d'investissement dans les zones rurales, 360 millions de paysans n'ont pas accès à l'eau courante. Parmi ceux-ci, certains foyers souffrent de pénuries sérieuses en raison du manque d'argent pour creuser des puits profonds. Dans de nombreux endroits, le niveau des nappes phréatiques a baissé, et il faut des forages plus profonds pour sécuriser les puits.

D'une eau considérée comme bien public à une eau considérée comme marchandise

Selon le gouvernement chinois, la solution à la pénurie d'eau douce est de commercialiser et de privatiser l'approvisionnement en eau. On entend fréquemment l'argument selon lequel un des facteurs sous-jacents à la pénurie est que les gens n'ont aucune conscience du besoin d'économiser l'eau. Pour cette raison, la mise en place d'une tarification proportionnelle à la consommation de l'eau est perçue comme la réforme essentielle de l'approvisionnement en eau – d'une part pour obliger les gens à économiser l'eau, mais d'autre part pour générer des fonds pour des investissements supplémentaires. Après quinze ans de cette politique néolibérale, il apparaît clairement aujourd'hui que ses seuls accomplissements sont l'augmentation massive du taux de pénétration par le marché et les importants profits amassés par les entreprises de l'eau, aux dépens des populations pauvres.

Avant 1979, et sous l'ancienne économie planifiée, les services publics, y compris l'approvisionnement en eau, étaient tous gérés par des entreprises d'État. Ces services étaient considérés comme relevant du bien public. Les tarifs de l'eau étaient donc très bas, et les services de l'eau devaient être subventionnés par l'administration centrale. Les compteurs d'eau étaient rares, et le tarif de l'eau était fixe – à Pékin, il était de seulement 0,12 RMB par tonne. Mais en raison des faibles investissements effectués dans les infrastructures d'approvisionnement en eau (une conséquence

inévitabile du fait que l'on a donné la priorité à l'accumulation de l'eau plutôt qu'à la consommation), la qualité de l'eau était en général en dessous des normes, et les fuites constituaient un problème important. Les besoins des consommateurs ne pesaient pas lourd face à la mauvaise gestion, une paperasserie écrasante et le phénomène de « tyrannie du producteur » propre à une économie planifiée.

La troisième réunion plénière du comité central du Parti communiste chinois en 1979 inaugura une période de réformes dans tous les secteurs de l'économie. En 1980, les taux fixes de l'eau furent supprimés et l'installation de compteurs d'eau généralisée. En 1984, un tarif progressif de l'eau fut mis en place, avec un prix qui pouvait jusqu'à doubler si la consommation d'eau excédait un certain niveau. Les prix de l'eau augmentèrent, mais restèrent abordables pour la majorité de la population. En outre, la réforme encourageait les gens à économiser l'eau, sans abandonner le principe d'une eau considérée comme bien public.

Jusqu'à-là, la réforme se poursuivait sur une base d'équité. Ce n'est qu'en 1991, dans le contexte d'un « grand bond en avant » pour s'intégrer totalement au système capitaliste mondial, que le gouvernement central décida d'abandonner le principe de l'eau comme bien public et initia une nouvelle stratégie d'approvisionnement en eau sur une base commerciale. Une nouvelle politique de tarification de l'eau fut mise en place, et les entreprises publiques de l'eau furent sommées de s'inscrire dans une optique de profit. Pour convaincre le public, la propagande du Parti prétendit que les problèmes de l'approvisionnement en eau étaient causés par le fait de considérer l'eau comme un bien public, et en particulier par l'absence d'efforts de la part des ménages pour économiser l'eau. Cette propagande passait sous silence un phénomène très simple : en raison du manque chronique d'investissements, les fuites dans les canalisations étaient tellement importantes que le volume d'eau gaspillé par ce biais était bien supérieur à celui consommé par les foyers. Après des années d'augmentation des investissements dans les infrastructures, une enquête effectuée en

2002 dans 408 villes concluait que le taux de fuite moyen était redescendu à 21,5 %, soit une économie de 10 milliards de mètres cubes équivalente à trois années de consommation nationale d'eau.

Pendant ce temps, toute une série de réformes du système de gestion de l'eau fut mise en œuvre à partir de 1991 :

– La responsabilité de l'approvisionnement urbain en eau et du traitement des eaux usées a été transférée du gouvernement central aux gouvernements municipaux. Ces derniers ont souvent favorisé la création d'immenses entreprises ou agences publiques par le biais de fusions régionales. Ces entités fournissaient alors l'eau dans une logique purement commerciale (bien qu'en théorie, les tarifs de l'eau restaient contrôlés par les gouvernements locaux). Aujourd'hui, même lorsque ces entreprises restent la propriété de l'État, ou que l'État conserve une majorité des actions, elles se comportent comme n'importe quelle entreprise privée.

– Le gouvernement central commença à autoriser les capitaux privés, chinois comme étrangers, à investir dans le marché de l'eau en Chine. S'associant à des entreprises d'eau privées chinoises, de grandes multinationales comme Suez, Veolia et Thames Water commencèrent à arriver en Chine. Elles ont, d'une part, investi de larges sommes dans les entreprises, s'élevant à plus de 400 milliards de RMB au cours des dix dernières années, et, d'autre part, elles ont investi dans la construction de nouvelles usines de production d'eau potable par le biais de contrats dits BOT (*build-operate-transfer*). Elles ont ainsi récolté de beaux profits sur un marché qui présente un revenu annuel de 18 milliards de RMB. Cela a tout de la privatisation, sauf le nom.

Les augmentations des tarifs de l'eau et leurs conséquences pour les populations pauvres

La privatisation du marché de l'approvisionnement en eau a entraîné d'importantes hausses des prix. Une étude récente, couvrant 35 villes, a établi que le tarif moyen de l'eau est passé de

0,14 RMB la tonne en 1988 à 1,26 RMB en 2003, une multiplication par 8 en quinze ans. À Pékin, l'augmentation a été encore plus spectaculaire puisque les tarifs de l'eau ont connu 9 hausses successives entre 1989 et 2003, passant de 0,12 RMB à 2,9 RMB, soit des tarifs vingt-trois fois supérieurs à ce qu'ils étaient. Selon les statistiques d'État, le tarif d'eau moyen payé par les usagers chinois était de 2,29 RMB en septembre 2005³¹.

Selon une étude réalisée en 1985 par Dong Fuxiang, lorsque les factures d'eau représentent 2,5 % de leur revenu mensuel, les foyers jugent l'eau trop chère et considèrent qu'il devient nécessaire d'en user avec parcimonie. En 2000, des universitaires ont mené une enquête dans cinq provinces et ont établi que pour le cinquième le plus pauvre de la population, les factures d'eau représentaient bien davantage que 2,5 % des revenus mensuels (cf. tableau ci-dessous).

Factures d'eau et d'électricité par foyer en pourcentage du revenu mensuel³²

Foyers	Facture d'eau en pourcentage du revenu mensuel (%)	Facture d'électricité en pourcentage du revenu mensuel (%)
1/5 des foyers à revenus faibles	4,19	11,62
1/5 des foyers à revenus faibles à moyens	1,87	5,05
1/5 des foyers à revenus moyens	1,26	3,55
1/5 des foyers à revenus moyens à élevés	1,20	2,69
1/5 des foyers à revenus supérieurs	1,40	2,37

31. "China Water shares are very profitable" (« Les actions de l'eau en Chine sont très rentables »), Li tingsheng, *Wanbao Weekly*, n° 639, 9 janvier 2006.

32. "The issue of China water business" (« Le problème du commerce de l'eau en Chine »), par Li qiang, Tao chuanjin, Zhou xiaozheng, *China People's University Press*, Pékin, 2005, p. 59.

Le tableau ci-dessus nous indique que parmi les foyers à faibles revenus, les factures d'eau et d'électricité représentent maintenant 15,8 % des revenus mensuels, ce qui pèse lourdement sur leurs dépenses. Un livre intitulé *Savoir économiser l'eau* décrit des stratégies adoptées par les foyers à faibles revenus afin d'économiser de l'argent sur les factures d'eau : par exemple, ouvrir les robinets un tout petit peu pour que les compteurs d'eau n'enregistrent pas la consommation, ou encore avoir recours à l'eau des toilettes publiques où, en fin de journée, les gens affluent en masse pour laver le linge, les légumes et toutes sortes de choses.

Hauts profits garantis pour les multinationales de l'eau

L'augmentation du tarif de l'eau est une bonne nouvelle pour les milieux d'affaires – de sorte que le capital étranger accourt massivement en Chine pour saisir une part du marché privé de l'eau. L'entrée de Suez dans la Tanzhou Water Company, dans le Guangdong, a marqué le début des investissements des multinationales de l'eau dans le marché chinois. Suez a formé une *joint-venture* avec New World Development, la holding sino-française basée à Hong Kong, pour la construction de 15 usines de production d'eau potable dans toute la Chine³³.

Le gouvernement chinois n'autorise l'entrée de capitaux étrangers qu'en vue de la construction d'usines de production d'eau potable et d'usines de traitement des eaux usées, de manière à laisser les réseaux et canalisations entre les mains du gouvernement. C'est pourquoi Suez est principalement impliquée dans la construction et l'exploitation d'usines de production ou de traitement. Au cours des dix dernières années, Suez a construit plus de 100 usines et gère directement 13 d'entre elles. Veolia a commencé plus tar-

33. "Behind the 3.3 billion RMB water business" (« Ce qui se cache derrière le marché de l'eau de 3,3 milliards de RMB »), Wang yuan, *Nangfang Weekend*, 9 janvier 2004.

divement, mais en 1997 elle est parvenue à racheter 55 % des actions d'une usine d'eau potable exploitée par le service municipal de l'eau de Tianjin. Ce fut la première fois qu'une entreprise étrangère reprit la gestion d'une usine de production d'eau potable déjà existante.

Ces entreprises étrangères font d'énormes profits sur le marché de l'eau chinois en raison d'un mécanisme de retour sur investissements garanti qui se situe entre 12 et 18 % du revenu brut d'exploitation. Par le passé, il était considéré que l'exploitation des usines de production d'eau potable était l'une des activités commerciales les plus lucratives en Chine. Mais, en 1997, le gouvernement chinois annonça la fin du régime de profits garantis pour les investisseurs étrangers dans tous les secteurs économiques, y compris l'eau. Néanmoins, selon des sources bien informées, de nombreuses administrations locales parvinrent à contourner cette nouvelle politique et offrirent aux entreprises étrangères des retours sur investissement garantis, même si ceux-ci étaient moins élevés que ce qui s'était pratiqué au cours des dix ou vingt dernières années précédentes.

À titre d'exemple, lorsque la municipalité de Shenyang signa en 1996 un contrat pour la construction partagée de sa neuvième usine de production d'eau potable avec la China Water Company (dont Thames Water est l'actionnaire majoritaire), elle lui accorda des retours sur investissements très élevés : de la deuxième à la quatrième année d'exploitation, le retour sur investissement garanti à la China Water Co. était de 18,5 % du revenu brut ; de la cinquième à la quatorzième année, de 21 % ; et de la quinzième à la vingtième année, de 11 %.

De telles garanties de retours sur investissements faillirent provoquer la faillite de la compagnie de l'eau de Shenyang, qui appartient à la municipalité. L'entreprise approvisionnait les foyers en eau au tarif de 1,4 RMB la tonne, mais elle achetait l'eau à la China Water Co. Ltd à 2,5 RMB la tonne. Comme le gouvernement avait arrêté de subventionner l'approvisionnement en eau, l'entreprise subit une perte de 200 millions de RMB. Le directeur

général de la Shenyang Water Company s'en est plaint : « Dans cet arrangement, les investissements de capitaux étrangers sont entièrement dénués de risque. La China Water Co. a pu récupérer ce qu'elle avait investi dans les cinq premières années d'exploitation, et a ensuite commencé à gagner de l'argent pendant les quinze années suivantes.³⁴ »

Comment est-il possible que la municipalité ait signé un tel contrat, qui ne favorisait que la société étrangère et qui lui a coûté si cher ? Début mars 2002, le site internet du *Nanfang Daily* écrivait ceci : « Derrière ce taux de retour sur investissement élevé, on voit planer l'ombre de la corruption. [...] L'ancien directeur général de la Shenyang Water Company, Chi Ruoi, a tout d'abord été promu vice-secrétaire à la municipalité, avant d'être emprisonné pour complicité dans une importante affaire de corruption dans la région. Parallèlement à la promotion de Chi Ruoi et à la chute qui s'en est suivie, la Shenyang Water Company a rencontré de graves problèmes financiers. L'affaire était entourée de tellement d'éléments suspects qu'elle a pu être qualifiée de "complot de l'eau". »

La Shenyang Water Company a dû liquider la plupart de ses actifs pour couvrir les pertes occasionnées par l'accord conclu avec la China Water Co., avant de se décider à commencer l'épreuve de force avec cette entreprise. En 2000, les deux parties se mettaient d'accord sur un compromis aux termes duquel la Shenyang Water Company rachetait 50 % de ses parts dans sa neuvième usine de production d'eau potable et la garantie de retour sur profit pour la China Water Co. était ramenée à 14 %. Cela permit à la Shenyang Water Company d'économiser 200 millions de RMB, tout en maintenant un retour très conséquent de 14 % pour la China Water.

Si les multinationales de l'eau ont subi un revers avec la perte de leur régime de bénéfice garanti, celui-ci a été plus que compensé par l'ouverture supplémentaire du marché de l'eau en Chine.

34. "Foreign water company in China" (« Les entreprises étrangères de l'eau en Chine »), *Financial Times*, 9 juillet 2001.

Lorsque la Chine a adhéré à l'OMC en 2001, elle a libéralisé son marché de l'eau sans passer par une période de transition. En 2002, le gouvernement chinois annonçait l'ouverture aux investisseurs étrangers de la construction de canalisations et de la vente directe d'eau au détail, en conséquence de quoi les firmes multinationales avaient maintenant directement accès aux flux financiers émanant de la consommation d'eau dans les foyers³⁵. Cette même année, la China Water Co. signait un accord de *joint-venture* avec la Shenyang Water Company, allant de la construction des canalisations jusqu'à la vente au détail de l'eau et le traitement des eaux usées.

L'essor des géants de l'eau chinois aux dépens des employés et des usagers

Bien que les investisseurs étrangers investissent à présent de façon toujours plus massive dans le secteur de l'eau en Chine, les investissements étrangers ne représentent encore, en raison de la taille importante du pays, que 1 % de l'ensemble du marché de l'eau. Les protagonistes principaux de ce marché restent des entreprises d'État ou des entreprises contrôlées par l'État. La majorité des plus grandes entreprises contrôlées par l'État sont cotées en bourse ou s'appêtent à entrer en bourse. Elles émergent déjà comme des acteurs importants du commerce de l'eau, comme la Beijing Capital Co., la Shenzhen Water (Group) Co. ou la Tsinghua Tongfang Co. Leur influence s'étend bien au-delà de leurs villes d'origine, et elles sont impliquées dans l'exploitation d'usines de production d'eau potable ou dans la fourniture de l'eau aux particuliers dans des régions entières. Dans certaines villes et régions, leurs pratiques sont de nature oligarchique.

En outre, ces entreprises sont également impliquées dans des fusions verticales, prenant le contrôle de la production hydroélectrique, de la gestion des rivières, de la construction de

35. "Behind the 3.3 billion RMB water business", *op. cit.*

canalisations, de l'approvisionnement en eau, du traitement des eaux usées et de la fabrication de machines liées à l'exploitation de l'eau. La Shenzhen Water Group Co. est la première de ces entreprises à avoir mis en place une intégration verticale. Cette entreprise est une *joint-venture* associant le gouvernement, et l'ensemble de ses actifs atteint 6 milliards de RMB. Le gouvernement est actionnaire majoritaire de l'entreprise, qui gère des services de l'eau bien au-delà de la région de Shenzhen. Il n'est pas étonnant que les multinationales étrangères aient le sentiment d'avoir vu surgir de nulle part un concurrent majeur.

Les géants de l'eau chinois semblent encore petits comparés à des sociétés telles que Suez ou Veolia. Mais il ne faut pas sous-estimer leur potentiel. Les entreprises de l'eau chinoises jouissent d'un soutien gouvernemental bien plus important, de façon directe et indirecte, que les multinationales étrangères. Après avoir accordé pendant des années des concessions excessives aux investisseurs étrangers, les investisseurs chinois, tout comme l'élite dirigeante, sont déterminés à faire des pieds et des mains pour s'assurer leur « juste part » du marché.

Mais cet essor de géants chinois de l'eau se fait aux dépens des employés d'État. Afin de concurrencer les firmes étrangères, les entreprises nationales de l'eau ont subi des réductions d'effectifs très importantes. Certains experts suggèrent que les entreprises de l'eau chinoises pourraient avoir à réduire encore de moitié le nombre de leurs travailleurs, évalué à 280 000, si elles veulent être aussi rentables que les géants de l'eau internationaux. Les standards internationaux de performance stipulent qu'il ne faut que 8 travailleurs pour produire 10 000 tonnes d'eau. En 1995, lorsque la New World Development, holding sino-française, a repris la huitième usine de production d'eau potable de la Shenyang, elle a licencié 200 des 300 travailleurs d'origine. Ceux qui eurent la chance de rester subirent une baisse spectaculaire de leur salaire. Un dicton populaire auprès des employés des services d'eau résume ainsi la situation : « On travaille dur pendant une année, mais on gagne l'équivalent d'un dîner de riches. On travaille dur pendant

des dizaines d'années, mais tout ce qu'on obtient en échange, c'est le chômage.³⁶ »

Malgré les promesses gouvernementales, les intérêts et les besoins des consommateurs n'ont pas été protégés de la gestion bureaucratique et des menées monopolistiques qu'a occasionnées la réforme du secteur. Un récent article de journal informait ainsi ses lecteurs : « De nombreuses questions, débats et tensions surgissent entre les entreprises de l'eau et les foyers. En dernière analyse, ils trouvent leur origine dans la monopolisation de l'approvisionnement. La création de monopoles a donné lieu à des hausses des tarifs de l'eau, à une surfacturation, à des paiements forcés et à des coupures arbitraires d'alimentation. Ces actions ont des incidences négatives sur les intérêts des consommateurs.³⁷ »

En raison du régime de parti unique et de la répression de la liberté d'association et de parole, la colère des gens relativement aux problèmes de l'eau ne peut pas se traduire en actions positives et populaires. C'est ce qui explique en grande partie l'absence de campagnes de protestation de grande ampleur, malgré la dégradation continue du droit d'accès à une eau potable à bon marché.

Cet article a été publié initialement en septembre 2006 dans l'édition chinoise de Reclaiming Public Water.

36. "A discussion on the mentality of employees under marketisation of water and the appropriate policy to deal with it" (« Discussion concernant la mentalité des employés dans un contexte de marchandisation de l'eau et réponse politique appropriée »), *China Water Net*, 12 janvier 2005. www.cnwaternes.com

37. "What is so troubling about water supply in Zhengzhou?" (« Qu'y a-t-il de si troublant dans l'approvisionnement en eau à Zhengzhou? »), *Dahe Daily*, 16 décembre 2005. www.dahe.cn

Renforcer la gestion de l'eau comme bien public Propositions pour aller de l'avant

Les éditeurs

Il existe manifestement des alternatives viables à la fois à la gestion privatisée de l'eau et aux entreprises d'État gérées de manière inadéquate. La question n'est donc pas de savoir si la gestion publique de l'eau peut fonctionner, mais comment elle peut fonctionner. En raison de l'obsession idéologique de la promotion du secteur privé qui a dominé la dernière décennie, cette question n'a pas reçu le quart de l'attention qu'elle méritait dans les débats politiques et les processus de prises de décision. Comme cela est expliqué dans le chapitre introductif, la situation actuelle est une situation fondamentalement nouvelle, en raison des nombreux échecs retentissants de la privatisation, d'un retrait des pays en développement de la part des multinationales de l'eau, et d'une prise de conscience, y compris chez les partisans de la privatisation, que ce ne sont pas les investissements privés qui amélioreront la situation des plus pauvres. Le besoin de recentrer les efforts sur l'amélioration de la performance et du taux de couverture des entreprises publiques est désormais évident. L'objet de ce livre est de contribuer à cette réorientation tant attendue.

De nombreux chapitres décrivent comment diverses formes de gestion publique de l'eau ont permis d'accomplir d'importants

progrès dans l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Ces solutions publiques, démocratiques et populaires de gestion de l'eau sont apparues dans des circonstances socio-économiques, culturelles et politiques très variées. Entre autres exemples, on peut citer le succès des services publics et des coopératives de Porto Alegre (Brésil), Santa Cruz (Bolivie) et Penang (Malaisie); les améliorations obtenues par les modèles innovants de service public de Caracas (Venezuela), Harrismith (Afrique du Sud) et de la province de Buenos Aires (Argentine); et les réussites de la gestion communautaire de l'eau à Olavanna (Kerala, Inde) et Savelugu (Ghana)¹. Ces diverses approches ont toutes prouvé leur capacité à améliorer l'approvisionnement en eau, notamment pour les populations les plus pauvres.

Dans presque tous les cas, cependant, il s'agit de succès difficilement acquis, tant les obstacles qui s'opposent à l'amélioration d'un service public et citoyen de l'eau sont nombreux. Parmi les plus sérieux de ces obstacles figure le préjugé négatif systématique des institutions financières internationales à l'encontre de l'eau publique, et les conditionnalités privatisatrices liées par les gouvernements du Nord à l'octroi d'une aide au développement en diminution constante. Mais les obstacles politiques, financiers et autres qui s'opposent à la réussite pleine et entière de la gestion publique de l'eau sont loin d'être insurmontables. Il suffit, essentiellement, d'une véritable volonté politique attachée à créer des conditions et un environnement favorables. Cette conclusion présente un large éventail d'options politiques progressistes. Elle établit également que le renforcement du caractère public et démocratique des services de l'eau est en contradiction fondamentale avec le modèle néolibéral de mondialisation actuellement dominant, qui soumet un nombre sans cesse croissant de domaines de la vie à la dure logique des marchés globalisés.

1. Rappelons que le présent ouvrage ne reprend pas tous les chapitres de l'édition originale. Certaines des expériences évoquées ici sont décrites dans des chapitres qui ne sont disponibles qu'en ligne.

Voir www.tni.org/tnibook/reclaiming-public-water-2

Sur la base des expériences issues du monde entier présentées dans ce livre, cette conclusion examine quelques thèmes clés, qui devront être débattus et approfondis dans les années à venir. Quelles sont les alternatives pour améliorer et étendre les réseaux d'eau publique et les services d'assainissement tout en relevant les défis de la durabilité, de la justice et de l'accès universel? Quel est le potentiel de la participation des citoyens et usagers et d'autres formes de démocratisation? Quelles sont les conditions nécessaires pour réussir une réforme des entreprises publiques visant à les rapprocher des citoyens? Quels problèmes pose la commercialisation de l'exploitation des services publics de l'eau? Quelles leçons tirer des efforts pour surmonter l'obstacle récurrent que représente l'accès aux financements nécessaires pour apporter des améliorations? Quels types de processus politiques entrent en jeu pour développer une gestion publique de l'eau réussie? Qu'est-ce qui est requis, depuis le niveau local jusqu'au niveau mondial, pour développer, renforcer et mettre en œuvre des services publics urbains de l'eau et de l'assainissement?

Participation et autres formes de démocratisation

Dans de nombreuses villes évoquées dans ce livre, la participation des citoyens et des usagers, selon des modalités variées, a contribué de façon essentielle aux progrès des services de l'eau en termes d'efficacité, de réactivité et de réussite sociale.

La participation et la démocratisation peuvent prendre de nombreuses formes. Les coopératives de l'eau en Bolivie et en Argentine permettent aux usagers (qui en sont tous des membres bénéficiant du droit de vote) d'exercer une influence directe sur la prise de décision, par exemple à travers les élections au conseil d'administration des entreprises concernées. Cela donne aux usagers l'opportunité de s'assurer que ces entreprises ont des comptes à rendre quant à la manière dont elles accomplissent leur mission de service public non commercial.

À Porto Alegre et dans un nombre croissant de villes brésiliennes, l'implication de la société civile s'est conjuguée à des réformes démocratiques novatrices comme le budget participatif, souvent décrit comme un modèle de « contrôle social ». Comme pour beaucoup d'autres domaines de la vie publique à Porto Alegre, la population décide directement des priorités budgétaires de leur service public de l'eau. À travers un ensemble de réunions publiques, tous les citoyens ont la possibilité de s'exprimer sur les nouveaux investissements prioritaires. À Porto Alegre, le budget participatif a joué un rôle essentiel dans le fait qu'aujourd'hui, 99,5 % de la population, même les personnes qui vivent dans les quartiers plus pauvres de la périphérie, ont accès à l'eau potable. Pour une entreprise publique, bénéficiaire de la contribution active des citoyens, fondée sur leur savoir unique d'habitants et d'usagers, est un atout inestimable. Le sentiment accru de propriété collective contribue à l'amélioration du taux de paiement des factures, et permet ainsi de nouveaux investissements et une meilleure maintenance. La transparence s'en trouve *ipso facto* améliorée, ce qui tend également à réduire les risques de corruption.

Porto Alegre est une des villes les plus riches du Brésil, ce qui constitue un avantage indéniable quand il s'agit d'améliorer l'accès à l'eau potable, mais qui ne diminue en rien la valeur des succès obtenus par la démocratie participative. À Porto Alegre, comme ailleurs au Brésil, le fossé séparant les riches des pauvres est immense, et avant le début des réformes démocratiques, une grande partie de la population n'avait pas accès à l'eau potable. Recife, ville du Nordeste abritant un très grand nombre de personnes à faibles revenus, a mis en place elle aussi une gestion de l'eau démocratique et participative, et prévoit de très importantes améliorations de l'accès à l'eau dans les années à venir. Le coup d'envoi de ce programme a été donné en 2001 avec un processus participatif de consultation de sept mois qui a débuté par une série de réunions de quartier. Plus de 400 représentants élus au cours de ces réunions participèrent à une conférence délibérative au cours de laquelle pas moins de 160 décisions furent prises concernant

l'avenir de l'eau et de l'assainissement à Recife. La conférence consacra le refus de la privatisation et le choix d'une configuration institutionnelle destinée à améliorer et étendre l'approvisionnement public en eau en donnant la priorité aux zones de bidonvilles. D'autres exemples de gestion participative de l'eau proche de l'exemple de Porto Alegre incluent la ville de Caxias do Sul, dans l'État du Rio Grande do Sul, et celles de Santo André, Jacareí et Piracicaba, toutes trois dans l'État de São Paulo.

Les expériences brésiliennes montrent que l'échelle n'est pas nécessairement un obstacle à la gestion participative de l'eau. Porto Alegre et Recife comptent toutes deux plus de 1 million d'habitants, et des modèles similaires ont été mis en place avec succès dans de nombreuses autres grandes villes.

Le modèle de gestion participative de l'eau actuellement en développement à Caracas, au Venezuela, repose lui aussi sur une implication forte de la population dans les zones nécessitant une amélioration de l'approvisionnement en eau, aussi bien dans la prise de décision que dans les travaux de construction et de maintenance. Les populations locales, l'entreprise de l'eau et les élus coopèrent au sein des conseils communautaires de l'eau pour identifier les besoins et les améliorations prioritaires, allouer les fonds disponibles et développer des projets de travaux conjoints. Les usagers exercent un contrôle démocratique sur leur entreprise publique, en la tenant notamment responsable de la mise en œuvre effective des travaux programmés. Des améliorations majeures de l'accès à l'eau potable ont été rendues possibles au cours des cinq dernières années grâce à cette implication croissante des populations et au transfert de compétences vers les communautés locales qui en a résulté.

À Olavanna et dans d'autres villages du Kerala, en Inde, la gestion participative de l'eau a également donné de très bons résultats. À la suite de la Campagne de planification populaire lancée par le gouvernement de l'État du Kerala (qui vise à décentraliser les prises de décision relatives à une partie significative des finances publiques), la population locale a été en mesure d'allouer des fonds

publics à l'amélioration de l'accès à l'eau potable. Ces fonds publics ont été complétés par des contributions financières des communautés elles-mêmes. La population locale participe à la planification, mais également à la construction, à la gestion et à la maintenance des réseaux. Le fait d'avoir recours à des technologies appropriées et de ne pas dépendre d'entrepreneurs et d'experts extérieurs permet de réduire considérablement les coûts. Le sentiment de propriété collective qui naît au sein de la communauté se traduit par un meilleur entretien et une meilleure surveillance des équipements, assurant ainsi la pérennité des progrès obtenus. Il est important que les décisions concernant la gestion et l'allocation des fonds publics aient lieu dans le cadre des institutions communautaires préexistantes.

À Savelugu, au Ghana, l'implication démocratique de la population locale et le pouvoir qui lui a été dévolu ont permis de réduire les coûts et de maintenir les fuites sous contrôle, ce qui a contribué à rendre l'eau potable accessible pour tous. Le système de gestion de l'eau de Savelugu, contrôlé par la population, peut être qualifié de « partenariat public-communauté ». En effet, le service public national de l'eau livre l'eau en gros à la population locale, et celle-ci se charge des étapes inférieures du système d'alimentation, y compris la facturation des usagers, la maintenance et les nouveaux raccordements. L'une des caractéristiques les plus importantes de ce système très décentralisé est que chaque quartier a son propre comité de gestion de l'eau, une des raisons qui explique que les fuites aient été réduites à un minimum absolu. Au niveau de toute la municipalité, un conseil de l'eau décide de l'établissement des tarifs afin de garantir un accès universel. Contrairement à Caracas et à Olavanna, le modèle de Savelugu a été développé sans aucun soutien actif de la part du gouvernement, et les améliorations n'ont été rendues possibles que par le soutien financier de l'Unicef et de plusieurs ONG du Nord.

À Cochabamba, en Bolivie, le terme de « partenariat public-collectif » peut servir à décrire le nouveau modèle alliant propriété municipale, participation et contrôle démocratique qui tente

aujourd'hui d'émerger suite à la privatisation désastreuse du service au profit de Bechtel, privatisation à laquelle avait mis fin la « guerre de l'eau » d'avril 2000. L'entreprise municipale de l'eau Semapa est actuellement en cours de restructuration pour être mise au service des citoyens, et en particulier des plus pauvres. Lors des élections d'avril 2002, trois des sept membres du conseil d'administration furent élus par les habitants des zones Sud, Centre et Nord de la ville. Dans le même temps, le Semapa s'est engagé dans un modèle de cogestion avec les « comités de l'eau » qui alimentaient en eau depuis des années les communautés pauvres non raccordées de la zone Sud de la ville. Pour étendre les raccordements au réseau dans ces zones périurbaines, le Semapa coopère avec les comités de l'eau, mettant à profit leur capacité de fourniture des services dans leurs communautés locales, tandis qu'il se charge de fournir l'eau en gros. Bien qu'une série d'éléments continuent de mettre en péril la réussite à long terme de cette coopération, ce partenariat public-collectif est une configuration nouvelle et innovante qui peut contribuer au dépassement des tendances centralisatrices des services publics et résoudre les problèmes d'accès dans les zones périurbaines.

Une autre forme encore de gestion participative est illustrée par l'entreprise publique de l'eau de la province de Buenos Aires, en Argentine. Celle-ci est gérée depuis 2002 par les employés eux-mêmes et leur syndicat, et fournit de l'eau à plus de trois millions de personnes. Les employés ont repris en main l'entreprise pour faire face à la situation d'urgence créée par le retrait de l'exploitant privé de la concession, Azurix (une filiale d'Enron), suite au refus du gouvernement provincial d'accepter une augmentation des tarifs exigée par la firme états-unienne en dépit de la qualité pitoyable du service rendu. La possibilité de se retirer, il faut le noter, constitue une différence fondamentale entre les titulaires de concessions privées et les services publics locaux de l'eau. En coopération avec les représentants des usagers qui participent à la gestion et la supervisent, les employés sont parvenus à remettre sur pied l'entreprise publique (Agua Bonaerense S.A.) après quelques

années de gestion calamiteuse de la part d'Azurix. Une coopérative d'employés similaire gère avec succès la concession d'eau de deux sections de Dhaka, la capitale du Bangladesh².

Il existe également de nombreux exemples de gestion publique de l'eau efficace et équitable où la participation des usagers n'a joué aucun rôle majeur, comme c'est le cas pour le service public de l'eau PBA à Penang, en Malaisie, décrit dans ce livre. Un élément clé expliquant la réussite de PBA est l'engagement très fort, au sein de la direction du service public comme au niveau des employés, en termes d'excellence du service public et de service à l'ensemble de la population. L'entreprise publique est opérationnellement autonome du gouvernement d'État, ce qui prévient toute ingérence nuisible. L'efficacité, la transparence et la responsabilité de l'entreprise sont également renforcées par la dynamique politique de cet État, qui fait par exemple que les partis politiques concurrents exercent une surveillance constante. On trouve de nombreux autres exemples remarquables, toujours dans les pays du Sud, comme à Phnom Penh, au Cambodge, où le nombre de foyers qui reçoivent l'eau courante est passé de 25 à près de 80 % au cours des dix dernières années³. De nombreux autres

2. M. Z. Hoque, "Experimental Alternate Option to Privatisation of Water Industry in Dhaka, Bangladesh" (« Une option expérimentale alternative à la privatisation de l'industrie de l'eau à Dhaka, au Bangladesh »), intervention au séminaire sur la promotion des alternatives à la privatisation, Kyoto, 22 mars 2003.

3. Aujourd'hui, les habitants de Phnom Penh ont de l'eau au robinet 24 heures par jour au lieu des 10 heures habituelles par le passé. Les habitants des immenses bidonvilles qui entourent la capitale ne dépendent plus de vendeurs privés peu fiables, et la situation sanitaire s'est améliorée. De nombreux observateurs indiquent le rôle moteur joué par Ek Sonn Chan qui est devenu en 1993 directeur de la Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA), le service public d'eau de la ville. Chan souligne que l'autonomie de la PPWSA, par rapport à la bureaucratie qui gouverne la ville, a contribué à l'efficacité et aux réussites de cette entreprise. Le but de Chan est que 95 % de tous les foyers aient accès à l'eau potable à domicile avant 2015. Voir "Reclaiming Public Water – Participatory Alternatives to Privatisation" (« Une eau pour tous – des alternatives participatives à la privatisation »), Briefing TNI/CEO, octobre 2004.

exemples ont été documentés par l'Unité de recherche de l'international des services publics (PSIRU)⁴.

Même s'il faut éviter de les considérer comme des panacées à mettre en place quelle que soit la situation, et que dans certaines circonstances, elles puissent s'avérer impraticables, la participation et la démocratisation, sous leurs multiples formes, peuvent être de puissants instruments de changement positif dans un grand nombre de circonstances. Elles offrent, de manière générale, la possibilité d'améliorer la qualité des prises de décision et de la gestion, l'efficacité et la réactivité, ce qui contribue à améliorer la fourniture de services. Les prises de décisions concernant l'approvisionnement en eau dans les villes du Sud se retrouvent souvent au centre d'intenses batailles politiques où les intérêts des élites politiques et économiques s'opposent à ceux des plus pauvres. Lorsque la démocratisation se traduit par un contrôle politique accru de la part des populations marginales et pauvres, cela augmente les chances que les besoins de ces populations soient satisfaits.

La participation, telle qu'elle est décrite dans les chapitres de ce livre, est fondamentalement différente de celle dont la Banque mondiale et la plupart des bailleurs internationaux font la promotion. Pour ces puissantes institutions, la « participation » n'est souvent qu'un simple instrument visant à faire accepter la privatisation et la commercialisation, en missionnant par exemple des consultants pour évaluer la propension à payer des usagers pour aider les investisseurs privés dans leurs décisions concernant les niveaux de services et de tarifs. De même, le Conseil mondial de l'eau, *think tank* néolibéral très controversé responsable de l'organisation du Forum mondial de l'eau, a récemment adopté un nouveau discours qui use à foison du terme « participation publique » et

4. Voir par exemple "Public services work!" (« Les services publics, ça marche ! »), Public Services International, septembre 2003, www.psir.org/reports/2003-09-U-PSW.pdf; et "Water in Public Hands" (« L'eau en des mains publiques »), juillet 2001, www.psir.org/reports/2001-06-W-public.doc

d'autres incantations du même acabit⁵. Rien n'indique, pourtant, que le Conseil mondial de l'eau ait renoncé à promouvoir l'agenda des grandes multinationales de l'eau, comme il l'a fait lors des précédents Forums mondiaux de l'eau. Les exemples de gestion participative de l'eau décrits tout du long des pages de ce livre supposent une véritable et profonde démocratisation de la prise de décision, habilitant la population à changer, si elle le souhaite, le mode de fourniture du service de l'eau. Bien plus qu'un outil permettant d'orchestrer le consentement des populations, la participation vise à leur émancipation.

Environnements favorables

Qu'est-ce qui constitue un environnement favorable aux niveaux local, national ou international dans lequel diverses approches de gestion publique de l'eau centrée sur les citoyens ont une chance de succès ? Parmi les facteurs les plus importants, on peut citer la disponibilité locale de ressources en eau, la capacité des administrations publiques à fournir des services et, de manière cruciale, le soutien politique – ou l'absence de soutien – de l'État, des institutions internationales, des gouvernements et des partis politiques.

Depuis les années 1990, en Argentine, les gouvernements nationaux et régionaux se sont activement opposés, pour des raisons idéologiques, au développement des coopératives et des entreprises publiques, malgré leurs performances souvent excellentes. Bien qu'il y ait de fortes raisons de penser que les coopératives sont capables de fournir l'eau dans de nombreuses autres villes, y compris de taille importante, de façon plus efficace et socialement plus responsable que les sociétés privées, l'élite politique néolibérale s'est montrée peu disposée à permettre que cette piste soit explorée. De même, la réforme des services publics existants n'a jamais été prise en compte comme alternative possible au

5. www.worldwatercouncil.org

programme de privatisation encouragé par la Banque mondiale et par le Fonds monétaire international (FMI). Et c'est malheureusement un état de fait que l'on retrouve dans de nombreux pays à travers le monde.

À Cochabamba, en Bolivie, les gouvernements locaux et nationaux étaient hostiles aux efforts visant à mettre en place une gestion participative et publique de l'eau. Les promoteurs du contrôle démocratique ont donc dû opérer dans des circonstances très difficiles, avec des marges de manœuvre politique restreintes. Le modèle de gestion de l'eau qui émerge actuellement reste moins démocratique, moins transparent et moins responsable que ne le souhaiterait la société civile, reflétant un rapport de forces permanent. Les réformes et les améliorations obtenues l'ont été grâce à la force acquise par les mouvements populaires dans ce domaine. La vision qui sous-tend le partenariat public-populaire à Cochabamba est comparable aux systèmes participatifs de planification de Porto Alegre ou du Kerala, mais, à Cochabamba, il n'y a quasiment pas d'argent à propos de l'affectation duquel la population pourrait prendre des décisions. Ce manque de ressources décourage de toute évidence la participation active.

Dans une autre ville bolivienne, Santa Cruz, un facteur important qui a fait la réussite de la coopérative de l'eau municipale est son indépendance des partis politiques, et le fait que la ville et son service public de l'eau ont été ignorés, mais pas entravés, par le gouvernement national. Le service public a été transformé en coopérative en 1979, à une époque où l'idéologie néolibérale ne faisait pas encore obstacle aux politiques de l'eau centrées sur les populations. Le statut de coopérative (et un contexte bien moins politisé qu'à Cochabamba après la « guerre de l'eau » et la déprivatisation) a garanti à cette coopérative l'autonomie nécessaire pour se libérer de l'ingérence politique, de la bureaucratie, du copinage et de la corruption, courants dans d'autres villes de Bolivie.

Santa Cruz et, de façon bien plus immédiate, Cochabamba font actuellement face à une pénurie d'eau, un problème de plus en plus fréquent dans de nombreux endroits du monde. Tandis

que la demande augmente en raison de l'industrialisation, de l'urbanisation, de la rapide expansion de l'agriculture intensive (souvent destinée à l'export) et d'autres tendances liées à la mondialisation économique, les conflits à propos des ressources en eau s'intensifient. Améliorer la gestion des ressources en eau afin d'en garantir une disponibilité durable représente un enjeu crucial pour les zones urbaines du monde entier. Tout modèle progressiste d'approvisionnement urbain en eau doit intégrer une approche durable des ressources et maintenir un équilibre entre besoins urbains et besoins ruraux.

L'expérience de Cochabamba montre qu'il faut beaucoup de temps pour changer une entreprise publique dysfonctionnelle, surtout quand l'élite politique locale s'oppose à un tel changement. De manière plus générale, l'absence d'une tradition d'administration publique efficace signifie que le développement de services publics performants doit se faire à partir de rien, ou au mieux sur des bases très précaires. À titre d'illustration, il est intéressant de comparer les conditions difficiles de la remunicipalisation à Cochabamba avec ce qui s'est passé dans la ville française de Grenoble. À Grenoble, l'existence antérieure d'une administration publique locale efficace, la faible extension de la pauvreté et la disponibilité de ressources en eau douce abondantes en raison de la proximité des Alpes constituent un environnement bien plus favorable au succès de l'approvisionnement public en eau. Autrement dit, la réussite est bien plus improbable à Cochabamba. Le succès n'est aucunement garanti, surtout dès lors que la population locale est susceptible de perdre patience si aucune amélioration concrète n'intervient dans son approvisionnement en eau. La solidarité internationale est absolument nécessaire pour surmonter les nombreux obstacles qui s'opposent à l'amélioration de l'approvisionnement en eau à Cochabamba.

La capacité administrative du secteur public local à assurer les services publics est, à l'évidence, un facteur crucial. Pour un grand nombre de raisons, décrites dans le chapitre introductif, les administrations publiques, particulièrement dans les pays en

développement, manquent souvent de ressources ou ne sont pas capables de fournir un service public qui requiert d'importantes infrastructures de réseaux et des compétences organisationnelles comme la réactivité face à la demande. Cette réalité a souvent été utilisée, à tort, comme un argument en faveur de la privatisation – laquelle s'est avérée une fausse solution, surtout dans les villes qui comptent une importante population à faible revenu. Il est clair que la capacité à fournir des services publics est un aspect fondamental des sociétés démocratiques, indispensable pour concrétiser le droit à l'eau.

Une manière possible de surmonter la faible capacité administrative du secteur public local est de mettre en place des partenariats public-public. En Afrique du Sud, le partenariat public-public entre le gouvernement local de la ville de Harrismith et un important service public de l'eau d'une autre province du pays a donné de bons résultats. Cette expérimentation sur trois ans a montré que le partage – et, espérons-le, le transfert – de compétences managériales et techniques peut contribuer à des améliorations rapides de l'approvisionnement public en eau. La participation et l'ample consultation qui ont eu lieu au niveau du district constituent également une caractéristique fondamentale de la réussite relative, sur le plan financier et au-delà, de ce partenariat public-public. Grâce aux enseignements tirés de ces consultations, à une politique de tarification sociale et au soutien des communautés, Harrismith n'est pas victime des taux très élevés de non-paiement caractéristiques de la plupart des concessions privatisées d'Afrique du Sud. Cette expérience n'a pu avoir lieu que grâce aux subventions financières accordées par le gouvernement aux populations pauvres, qui ont été bien gérées administrativement grâce au partenariat.

Le projet de partenariat public-public a conduit à des améliorations concrètes, mais n'est pas parvenu à surmonter l'immense retard accumulé en termes d'accès à l'eau potable dans les communautés indigentes des *townships* de Harrismith. Il semble difficile d'atteindre l'objectif de l'accès à l'eau pour tous sans une

politique bien plus ambitieuse visant à combattre la pauvreté et à redistribuer la richesse à l'échelle locale et nationale. En raison des conditions socio-économiques déplorables qui y règnent, des émeutes ont éclaté en août 2004 dans le *township* d'Intabazwe, à Harrismith. La population locale demandait des aides gouvernementales au logement, une amélioration des services de l'eau et de l'électricité, des opportunités d'emploi et, dans l'ensemble, un développement social. Le 17 août, la police a ouvert le feu sur les manifestants, tuant un jeune de 17 ans, Tebogo Molois, et blessant des douzaines d'autres personnes.

Au Ghana, les réussites obtenues grâce au partenariat public-communauté à Savelugu sont à présent compromises par le fait que la Ghana Water Company (GWCL) n'arrive plus à approvisionner la communauté en quantité suffisante. La crise croissante de la GWCL est en grande partie due au manque de financement, lequel s'explique par les efforts conjoints du gouvernement central et de la Banque mondiale pour préparer la compagnie à la privatisation. Ce point illustre l'importance de politiques nationales et internationales visant à faciliter, plutôt qu'à entraver, les solutions publiques, participatives ou non, de gestion de l'eau.

Dans les villes brésiliennes comme Porto Alegre et Recife, mais aussi au Kerala en Inde, et à Caracas au Venezuela, les améliorations ont été obtenues grâce au rôle facilitateur et mobilisateur des gouvernements nationaux et locaux, ainsi que des partis politiques. Au Kerala, des formes participatives et décentralisées de budgétisation ont été initiées et consolidées par le gouvernement de l'État, dominé par le Front démocratique de gauche. Dans les villes brésiliennes comme Recife et Porto Alegre, les améliorations ont été obtenues grâce à l'engagement et à la détermination des maires et des conseillers municipaux locaux du Parti des travailleurs (PT). Le budget participatif a été introduit et institutionnalisé après les victoires électorales du PT, par les gouvernements locaux qui se sont installés après ces victoires. À Caracas, également, la gestion participative de l'eau s'est développée grâce à un appui soutenu du gouvernement, si ce n'est directement sous

son impulsion. Dans le contexte profondément polarisé de la politique vénézuélienne, cela signifie que certains quartiers qui s'opposent au gouvernement Chávez refusent également la gestion communautaire de l'eau. Ce qui pose clairement la question suivante : la gestion participative de l'eau survivrait-elle si l'opposition parvenait à reprendre le pouvoir ? De même, la question s'est posée de savoir si la gestion participative de l'eau (et la démocratie participative dans son ensemble) survivrait à Porto Alegre à la défaite du PT lors des élections municipales d'octobre 2004. On a constaté, de façon encourageante, que la coalition qui a pris la relève du PT a promis de préserver le budget participatif. Si l'avenir de la démocratie participative se trouvait sérieusement menacé, on peut supposer que seize ans de démocratie radicale ont doté la population d'une détermination suffisante pour défendre leurs acquis et leurs droits.

Une nouvelle éthique du service public

Même s'il est vrai que de nombreux services publics du Sud souffrent d'une certaine bureaucratisation et ne parviennent souvent pas à répondre aux besoins des plus pauvres, ce livre décrit de nombreuses tentatives de renforcement des capacités de l'administration publique, que celles-ci soient impulsées par l'État, par les employés ou par la société civile. Ces tentatives impliquent souvent une redéfinition et une réinvention radicales du service public et du sens même du « public » (la qualité de ce qui est public et de qui appartient à la communauté). La plupart des entreprises performantes décrites dans ce livre ont amélioré l'accès à l'eau et à l'assainissement par le biais d'une vision de service public répondant à des objectifs sociétaux plus larges, parmi lesquels la démocratie, la durabilité environnementale et la sécurité humaine.

De fait, une des caractéristiques communes de ces entreprises publiques réformées de l'eau est le développement d'une nouvelle éthique de service public. Le « public » est redéfini comme allant

bien au-delà de la simple propriété publique ou de la gestion par des fonctionnaires. Dans de nombreux cas, l'intériorisation et la consolidation de la philosophie consistant à se mettre au service des besoins du public sont facilitées par la participation directe des citoyens et d'autres formes d'interaction avec les usagers. Cette notion progressiste du « public » est d'une importance cruciale pour répondre à certains défis comme celui d'offrir l'accès à l'eau potable aux groupes marginalisés des périphéries urbaines et, de façon plus générale, celui de parvenir à une gestion durable des ressources pour des villes en perpétuelle croissance.

Une nouvelle éthique de service public a fait son apparition au travers d'un éventail varié de formes non commerciales de gestion de l'eau, depuis les coopératives jusqu'aux services municipaux, en passant par des entreprises sous contrôle public. Le service d'eau de Penang, en Malaisie, dont les parts sont, en partie, aux mains des salariés et des usagers, a développé une éthique publique de haut niveau qui lui permet de fournir à tous une eau de très bonne qualité à des tarifs abordables.

Inquiétudes sur la commercialisation

Plusieurs chapitres de ce livre illustrent certaines tendances contradictoires relativement à l'avenir des services publics de l'eau. Tout d'abord, l'influence de l'idéologie néolibérale entraîne une convergence très problématique des pratiques des services publics et des entreprises privatisées. L'introduction de modèles économiques et de méthodes de gestion d'inspiration néolibérale (auxquels on se réfère souvent sous l'appellation générale de « nouvelle gestion publique » ou *new public management*, NPM) mène à des formes de commercialisation qui ne cadrent souvent pas avec le type d'éthique de service public décrit ci-dessus. Cette tendance est visible, par exemple, dans l'exploitation de la EAAB à Bogota, en Colombie. L'externalisation de certaines tâches essentielles à des entrepreneurs privés et l'introduction de conditions

de travail « flexibles » sont des exemples d'adoption de modèles de fonctionnement spécifiques aux entreprises privées.

En continuité avec cette évolution, on observe que certaines entreprises publiques comme la EAAB, mais aussi Rand Water en Afrique du Sud et la PBA en Malaisie, étendent de plus en plus leurs opérations à l'étranger. Quand bien même elles arrivent à maintenir une certaine éthique de service public dans leur exploitation nationale, ces compagnies opèrent à l'étranger en fournisseurs d'eau commerciaux comme les autres.

Financer l'eau publique

Le financement est un défi majeur pour toutes les communautés qui souhaitent garantir l'eau pour tous. L'exploitation au quotidien d'une entreprise d'eau a un coût, et étendre l'accès à l'eau requiert des investissements préalables importants. Il y a essentiellement deux façons de payer l'approvisionnement public en eau : les impôts et les factures aux usagers.

Certaines villes évoquées dans ce livre disposent d'un système d'approvisionnement exemplaire, où l'eau est entièrement payée par les contributions des usagers (recouvrement intégral des coûts), mais à travers un jeu de subventions croisées, ou par le biais de « tarifs échelonnés », de façon à ce que les plus gros consommateurs paient proportionnellement davantage. Les impôts servent en général à financer l'extension et le développement des réseaux, ou encore à fournir des subventions pour réduire la charge supportée par les usagers à travers la facturation de l'eau. Lorsque les gouvernements ou les municipalités empruntent de l'argent ou vendent des obligations pour financer les investissements, le coût de ces emprunts est habituellement supporté par les impôts. Dans certains pays, comme l'Irlande, les services d'eau sont presque entièrement financés par le biais d'un impôt prélevé par le gouvernement central. Certaines des entreprises publiques de l'eau décrites dans ce livre ont réussi à combiner un élargissement du service à des structures de tarification sociale, permettant ainsi à

tous les citoyens, y compris les plus pauvres, d'avoir accès à l'eau à un tarif abordable. À Porto Alegre, par exemple, le DMAE réaffecte les excédents générés par les tarifs plus élevés payés par les usagers riches à un fonds d'investissement qui finance de nouvelles infrastructures d'eau et d'assainissement pour tous ceux qui en ont besoin.

En Afrique du Sud, comme dans de nombreux autres pays à travers le monde, les politiques néolibérales de recouvrement de coût (sans subventions croisées) entraînent de très graves problèmes d'accessibilité financière de l'eau, et des millions de foyers pauvres ont vu leur alimentation coupée. Les compteurs prépayés installés dans de nombreuses communautés pauvres d'Afrique du Sud constituent une violation flagrante du droit humain à l'eau. Alors que la Constitution sud-africaine garantit 6 000 litres d'eau gratuite par foyer, le droit à l'eau n'est pas respecté en pratique, et les 6 000 litres d'eau gratuits par foyer se sont en outre avérés insuffisants pour les familles les plus pauvres, souvent nombreuses. Pour garantir réellement une eau à un tarif abordable pour tous, il faudrait au moins doubler la quantité d'eau gratuite spécifiée par la Constitution, tout en maintenant des subventions croisées qui garantissent des tarifs bas pour les personnes à faibles revenus.

Les obstacles financiers qui freinent l'extension de l'approvisionnement en eau peuvent également être surmontés à travers une réduction des coûts de fonctionnement et une plus grande efficacité. En s'attaquant de façon ambitieuse aux fuites et en améliorant la facturation, on peut obtenir une réduction du taux de pertes et améliorer la viabilité financière du service. À Penang, en Malaisie, les taux de pertes très faibles permettent au service d'avoir les tarifs d'eau les plus bas du pays. Dans la ville brésilienne de Matão, la privatisation semblait être le seul choix possible pour le gouvernement local, dont les caisses étaient vides et qui avait besoin d'investir pour étendre le raccordement au réseau d'une population en croissance rapide. Suite à un processus de consultation publique, le service fut réorganisé, avec une structure tarifaire différente et des mesures d'incitation pour réduire les

fuites et le gaspillage⁶. Ces changements améliorèrent la santé financière du service et permirent de résoudre le problème de ressource en eau. Il est évident qu'il s'agit aussi d'une question de durabilité environnementale : réduire les fuites peut également contribuer à parer aux menaces de pénurie d'eau et peut même rendre inutile la nécessité de réaliser d'importants investissements, comme de nouveaux barrages.

La participation citoyenne peut contribuer à maintenir le service de l'eau en bonne santé financière, comme c'est le cas à Porto Alegre. Non seulement le gouvernement y donne aux citoyens le pouvoir de définir les priorités d'allocation des fonds publics, mais ces derniers sont également impliqués dans le contrôle de la mise en œuvre des décisions et des projets. Les habitants des zones où l'on construit des infrastructures d'eau participent à des commissions qui supervisent les entrepreneurs durant les travaux. Autrement dit, l'entreprise municipale et les entrepreneurs externes sont soumis à une surveillance constante, ce qui contribue à réduire les coûts des nouveaux projets de construction.

L'accès aux financements nécessaires aux investissements d'extension et d'amélioration de l'approvisionnement en eau est un obstacle pour la plupart des villes du Sud. Le modèle de Savelugu, dans le Nord du Ghana, a été rendu possible grâce au financement de l'Unicef et d'ONG internationales, mais les communautés qui souhaitent établir des modèles semblables ne peuvent pas toutes compter sur la philanthropie. Pour des populations appauvries, des financements externes sont nécessaires pour couvrir les importants investissements requis d'emblée. Ce fait constitue une illustration du rôle crucial des gouvernements nationaux et de l'importance des financements internationaux et de l'accès aux prêts.

6. Antonio da Costa Miranda, directeur municipal de l'eau et de l'assainissement à Recife, dans le discours qu'il a prononcé lors du séminaire "People-centered water management is possible!" (« Une gestion de l'eau centrée sur les intérêts des populations est possible! »), 17 janvier 2004, Forum social mondial, Mumbai.

Il y a beaucoup à améliorer dans l'approche des gouvernements du Sud vis-à-vis de l'approvisionnement en eau. Dans de nombreux pays, l'accès à l'eau pour les plus pauvres n'est pas la première des priorités, et ce sont souvent les approches néolibérales qui dominent au sein des élites locales et dans les processus politiques de décision. Tout à fait à l'opposé de l'expérience de dévolution démocratique des responsabilités qui a caractérisé la décentralisation des décisions d'attribution des fonds gouvernementaux au Kerala, nombre de pays du Sud ont connu au cours des dernières décennies une forme très différente de décentralisation. Suivant en cela les conseils des institutions financières internationales, les gouvernements se sont défaussés de leurs responsabilités sur les municipalités locales tout en les privant des fonds nécessaires pour s'acquitter de leurs nouvelles obligations. Ce qui a eu, comme on pouvait le prévoir, des répercussions négatives sur l'accès aux services fondamentaux, ne laissant souvent pas d'autre alternative que la privatisation.

En même temps, le contexte actuel de mondialisation néolibérale offre tout le contraire d'un environnement favorable à l'amélioration et à l'extension de systèmes publics de gestion de l'eau centrés sur les intérêts des populations. Pour une grande partie des populations du Sud, ainsi que des pays d'Europe centrale et de l'Est, la libéralisation commerciale et autres réformes néolibérales ont entraîné une augmentation du chômage et une marginalisation économique. Les gouvernements doivent faire face à des budgets qui ne cessent de diminuer en raison de rentrées d'impôts décroissantes, à quoi s'ajoute souvent un service de la dette démesuré. Il faut additionner à cela la pression qu'exercent les institutions financières internationales, les agences d'aide au développement et les négociateurs commerciaux en faveur de la libéralisation et de la privatisation. Ces différentes politiques néolibérales sont en contradiction fondamentale avec le développement de services publics pour répondre aux besoins fondamentaux. On ne peut, semble-t-il, envisager des solutions durables que si ce modèle de développement est remplacé par une autre

mondialisation, qui facilite les solutions publiques progressistes au lieu de les entraver.

Les pays du Sud étant souvent appauvris par un système économique mondial injuste et une dette débilante, les emprunts auprès des institutions financières internationales sont actuellement l'une des seules façons pour leurs gouvernements et leurs municipalités de lever des fonds extérieurs et d'investir pour généraliser l'accès à l'eau. Le drame est que la plupart des institutions financières internationales continuent de défendre la privatisation avec obstination et se servent de divers moyens de pression, plus ou moins insidieux, pour l'imposer aux emprunteurs. Les gouvernements du Nord et les institutions financières internationales continuent d'user de la finance comme d'un instrument politique de pression sur les gouvernements du Sud afin de les forcer à adopter des réformes néolibérales. L'Union européenne et plusieurs gouvernements européens utilisent l'aide qu'ils octroient pour encourager la privatisation. La volonté de financer des opérations n'associant pas le secteur non privé demeure quasi inexistante.

Il y a des exceptions, comme les prêts que la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) accorde aux coopératives d'Argentine et de Bolivie. La coopérative de Santa Cruz, en Bolivie, est menacée de ne pas voir ses prêts reconduits, non pas en raison de sa situation financière, qui est très saine, mais de l'endettement du gouvernement national. Porto Alegre et Recife ont obtenu des prêts auprès des institutions financières internationales après d'âpres négociations au cours desquelles la Banque mondiale a poussé avec obstination en faveur d'une privatisation. La légitimité démocratique des entreprises publiques et la fermeté du soutien politique des maires ont permis de résister à ces pressions et d'obtenir des prêts sans aucune condition portant atteinte à l'essence même de ces modèles participatifs.

À Cochabamba, la Banque interaméricaine de développement (BID) a en effet concédé un prêt au nouveau Semapa, mais assorti

de conditions qui constituaient autant d'entraves à la réforme de ce service public et compromettaient même le soutien populaire à cette réforme en repoussant toute amélioration visible de l'approvisionnement en eau. En Indonésie, la majorité des entreprises publiques d'eau sont engluées dans une crise d'endettement suite aux emprunts contractés auprès des institutions financières internationales au cours des années 1990. Le piège de la dette qui se referme sur eux sape la viabilité de ces services publics et ouvre la voie, *de facto*, à la privatisation. Les prêts des institutions financières internationales, libellés en devises étrangères en raison des risques de dévaluation et de crise de change, présentent souvent des taux d'intérêt très élevés. Ayant conclu que les prêts des institutions financières internationales font plus de mal que de bien, les groupes de la société civile, rassemblés au sein du réseau Jubilé Sud, font campagne pour que la Banque mondiale et les autres institutions similaires se retirent entièrement du Sud.

Les mécanismes de financement non assortis de conditions politiques et conçus pour servir des buts sociétaux, non des objectifs économiques et idéologiques, font cruellement défaut. Exception faite de la redistribution progressive, d'une importance capitale, par le biais des impôts et de tarifs d'eau basés sur des subventions croisées, il existe un large panel d'options de financement local et national, parmi lesquelles l'émission de bons du Trésor municipaux⁷. Accroître les flux financiers internationaux destinés à l'extension de l'accès à l'eau pour les plus pauvres en accroissant les budgets d'aide au développement des gouvernements du Nord constitue une option simple en ce sens, laquelle doit bien sûr se conjuguer à la volonté de mettre fin aux conditionnalités et pressions actuelles en faveur de la privatisation. Il est important de se rappeler qu'une simple fraction des dépenses militaires actuelles suffirait à financer l'accès universel à l'eau potable. En Europe, il a été proposé de mettre en place à cette fin une modeste taxe sur les

7. Voir par exemple "Water Finance – a Discussion Note" («La finance de l'eau – note pour la discussion»), de David Hall, PSIRU, université de Greenwich, janvier 2004 : www.psiru.org/reports/2004-01-W-finance.doc

bouteilles d'eau minérale. Une telle taxe pourrait rapporter des milliards d'euros, mais largement moins que les énormes sommes que pourrait rapporter la taxe Tobin sur les transactions financières spéculatives internationales.

Mouvements, luttes et solutions pour l'eau publique

Comme de nombreux chapitres de ce livre le démontrent, les mouvements sociaux contribuent de façon active à la préservation et à l'amélioration du caractère public des services d'eau et d'assainissement dans le monde. À travers la pression publique qu'ils exercent sur les gouvernements et les entreprises publiques pour réformer et améliorer l'accès à l'eau potable, de tels mouvements jouent un rôle fondamental dans la promotion d'une eau durable pour tous. Dans de nombreux pays, les mouvements sociaux se mobilisent pour défendre les intérêts des populations marginalisées face aux politiques néolibérales soutenues par les élites politiques et économiques. Justice sociale et démocratisation des prises de décision de gestion de l'eau sont indissociablement liées.

L'exemple de Cochabamba et de nombreuses autres villes évoquées dans ce livre montrent comment les modèles d'approvisionnement public en eau sont, en grande partie, façonnés par les luttes politiques qui les ont précédées. Le processus politique de revendication d'une réforme des entreprises publiques et de recherche d'alternatives à la privatisation détermine la nature de l'approche de gestion publique adoptée. Ces luttes politiques sont donc un facteur essentiel pour comprendre l'avenir de l'approvisionnement en eau.

Les coalitions de mouvements antiprivatisation qui émergent dans différents pays du monde, comme le montrent les derniers chapitres de ce livre, vont au-delà de la simple résistance. Ces mouvements, qui réunissent un large éventail d'acteurs – depuis des environmentalistes jusqu'à des groupes de femmes, en passant par des militants locaux, des syndicats, des partis politiques et des

responsables d'entreprises publiques – sont souvent porteurs de visions politiques très élaborées et de propositions concrètes d'alternatives de secteur public.

C'est sans aucun doute le cas en Uruguay où, lors du référendum d'octobre 2004, une grande majorité des électeurs a voté en faveur d'amendements constitutionnels visant à définir l'eau comme un droit humain et à en proscrire la privatisation. L'amendement constitutionnel défendu par une coalition de mouvements attribue un rôle central à la participation des usagers, des communautés et de la société civile à tous les niveaux de la gestion de l'eau et de ses institutions. Une véritable participation publique y est envisagée afin d'améliorer davantage la gestion des entreprises publiques d'eau. Même si celles-ci fonctionnent dans l'ensemble de façon très efficace, des améliorations restent possibles, ne serait-ce que de mettre un frein à la pratique nuisible de politiciens en échec qui se servent de ces entreprises comme moyens de s'octroyer une retraite confortable.

S'inspirant de la victoire obtenue en Uruguay, les activistes de la société civile argentine ont eux aussi lancé une campagne exigeant un référendum pour faire reconnaître l'accès à l'eau comme un droit humain fondamental et l'eau comme un bien public soustrait à la privatisation. Une coalition de plus en plus large d'ONG du monde entier revendique que les gouvernements s'engagent dans la négociation d'une convention internationale sur le droit à l'eau dans le cadre des Nations unies. Une telle convention doit fournir un instrument juridique solide pour garantir le droit à une eau potable pour tous et s'assurer que l'eau ne soit pas traitée comme une simple marchandise⁸.

En Ukraine, des ONG comme Mama-86 luttent contre la privatisation, mais s'efforcent également d'améliorer l'alimentation publique en eau, face à un État postcommuniste en crise qui se

8. Cette revendication est détaillée par exemple dans "Why we need an international water convention" (« Pourquoi nous avons besoin d'une convention internationale de l'eau »), Swiss Coalition of Development Organisations, mars 2004.

soustrait peu à peu à ses responsabilités en matière de fourniture de services essentiels à ses citoyens. Mama-86, par exemple, travaille en collaboration avec des écoles, des hôpitaux et d'autres institutions publiques pour améliorer la qualité de leur approvisionnement en eau. Elle encourage l'installation de compteurs d'eau et la prévention du gaspillage par le biais de campagnes d'information, et travaille également en lien étroit avec les entreprises publiques d'eau, comme dans la ville de Soledar, pour améliorer l'approvisionnement.

Aux Philippines, le service assuré par le secteur public était de si mauvaise qualité que la population ne s'est pas d'emblée inquiétée de la privatisation en 1997. Après l'échec désastreux de la privatisation, il n'est pas envisageable de revenir à un service public d'approvisionnement en eau tel qu'il existait avant 1997. Le Water Vigilance Network (« Réseau de vigilance sur l'eau ») propose des méthodes concrètes pour permettre aux services publics de surmonter des risques comme la bureaucratisation, l'inefficacité et le manque de réactivité vis-à-vis des besoins des plus pauvres. Cette coalition de la société civile a distingué un ensemble cohérent de critères auxquels doit satisfaire toute alternative de secteur public, et qui comprennent les ressources financières, la compétence institutionnelle, un système indépendant de régulation, la transparence, la responsabilité et des grilles de tarifs sociales, pour n'en mentionner que quelques-uns. Un nouveau service public de l'eau qui gérerait l'approvisionnement de la zone Ouest devra non seulement respecter ses objectifs contractuels, mais devra également soutenir la comparaison avec le fournisseur privé qui gère la moitié Est de la ville. Cette double pression devrait sans doute conduire à une amélioration des résultats et une plus grande responsabilité de l'entreprise publique. Une autre des possibilités à envisager serait de scinder la Metro Manila en un certain nombre de concessions plus petites, impliquant les gouvernements locaux, pour que l'échelle du service soit plus facilement gérable. Cette solution permettrait une émulation entre les différents fournisseurs. Les

coopératives en place dans les zones périphériques de la ville font également partie de la solution.

Dans un certain nombre de pays, le mouvement antiprivatisation préconise des partenariats public-public, ou d'autres types de dispositifs permettant à des entreprises publiques en difficulté de tirer des leçons des méthodes d'exploitation et des structures managériales mises en œuvre avec succès par d'autres d'entreprises publiques. Les chapitres sur l'Indonésie, le Pérou la Malaisie et l'Afrique du Sud en fournissent des illustrations. En Indonésie, par exemple, la société civile refuse les préjugés idéologiques à l'emporte-pièce du gouvernement, et cite en exemple certains systèmes publics d'approvisionnement en eau particulièrement performants, comme le service public de l'eau de la ville de Solo.

Toutes les coalitions antiprivatisation ne revendiquent pas nécessairement, dans le cadre de la vision du service public qu'elles promeuvent, des formes radicales de démocratie participative. L'encouragement de la participation des usagers, en revanche, fait l'unanimité. Au Mexique, où a eu lieu en mars 2006 le Cinquième Forum mondial de l'eau, le gouvernement est réticent à ménager un espace pour la participation citoyenne dans les prises de décision concernant les services publics. Il s'obstine à poursuivre le processus de privatisation, en dépit des mauvais résultats des sociétés privées de l'eau dans des villes comme Cancun, Saltillo et Aguascalientes, et du fait que de nombreuses entreprises publiques de l'eau dans ce pays ont démontré leur capacité à améliorer le taux de couverture, réduire les pertes d'eau et améliorer leur viabilité financière.

La lutte pour la transparence et l'accès public à l'information est un autre thème récurrent dans de nombreuses campagnes. Ce n'est pas une coïncidence si la transparence est une caractéristique fondamentale des entreprises publiques performantes et orientées vers les besoins des citoyens qui sont décrites dans ce livre. La transparence qu'offrent les fournisseurs publics d'eau est un avantage essentiel par rapport aux firmes privées, pour qui les informations clés doivent rester inaccessibles pour des raisons de

secret commercial. Dans un pays postcommuniste comme la Slovaquie, pourtant, la transparence et la participation citoyenne relèvent d'un vrai combat. Les administrateurs de services publics et les fonctionnaires municipaux considèrent souvent l'engagement citoyen comme une « interférence » indésirable. Les militants antiprivatisation doivent relever le défi consistant à convaincre les opérateurs publics de l'eau que la participation citoyenne et le contrôle démocratique peuvent contribuer à améliorer l'efficacité des services publics.

Les stratégies de campagne sont clairement influencées par le contexte local et national, par la nature et l'intensité des problèmes constatés et par les opportunités politiques. Les campagnes contre la privatisation et en faveur d'une amélioration des services publics dans un pays comme l'Allemagne, où l'eau est bon marché, propre et abondante, prendront nécessairement une autre forme que dans des pays comme le Ghana ou l'Afrique du Sud, où l'accès à l'eau relève du combat quotidien pour une grande partie de la population. En outre, les combats pour l'eau dépendent toujours d'un contexte politique plus large. En Uruguay, par exemple, le mouvement de l'eau a rencontré le succès parce qu'il s'inscrivait dans une époque de grands changements politiques et de glissement politique à gauche. Malgré ces restrictions, les expériences de campagnes et de mouvements en faveur de l'eau publique peuvent donner lieu à un processus d'apprentissage collectif, dont on pourrait tirer des leçons utiles valables dans tous les pays à travers tous les continents.

Alors que, dans les années 1990, c'est le Sud qui a été balayé par différentes vagues de privatisation, la pression monte à présent de plus en plus sur le secteur de l'eau (encore très largement public) aux États-Unis, au Canada, au Japon et surtout en Europe (de l'Ouest). Il s'agit d'un défi important pour la société civile du Nord. Heureusement, on peut largement s'inspirer, non seulement des campagnes antiprivatisation qui se sont renforcées dans le Sud, mais aussi des formes innovantes de gestion de l'eau qui ont permis de réinventer les services publics dans un certain

nombre de villes du Sud au cours de la dernière décennie. Au Nord non plus, les luttes contre la privatisation ne peuvent se résumer à une simple défense du *statu quo*. On verra dans quelle mesure la participation des citoyens sera à l'ordre du jour de l'amélioration de l'approvisionnement public en eau au Nord. Aux États-Unis (où 85 % de la population est desservie par des fournisseurs publics), divers mécanismes démocratiques et participatifs ont été mis en place pour réglementer et améliorer les résultats des services publics ; ils pourraient être encore développés et approfondis dans le secteur de l'eau. En Italie, ces dernières années, plusieurs municipalités ont mis en place de nouvelles formes de participation citoyenne pour la gestion de l'eau⁹.

La ville française de Grenoble illustre comment la démocratie peut revitaliser un service public de l'eau. Grenoble montre qu'il est possible de mettre fin à la privatisation grâce à l'engagement sur le long terme d'une large coalition regroupant des usagers, des écologistes, des syndicats et des partis politiques. Depuis la remunicipalisation, la responsabilité démocratique et la gouvernance publique accrues ont entraîné des améliorations importantes dans la maintenance et le renouvellement des infrastructures, une réduction de la consommation d'eau et la baisse des tarifs. Les acteurs impliqués dans la lutte pour la remunicipalisation ont également joué un rôle actif dans la réforme de cette entreprise publique.

L'eau pour tous, les services publics pour tous

Le processus d'apprentissage collectif entre les dirigeants d'entreprises publiques, professionnels de l'eau, société civile, syndicats, mouvements sociaux et gouvernements est un outil essentiel pour surmonter plus rapidement les obstacles. Ces dernières années, on a vu émerger un mouvement mondial d'échange d'expériences et de débats entre ces diverses forces progressistes. Ce

9. "Local Democracy", Hilary Wainwright, *Red Pepper*, août 2004.

livre est le fruit de ce mouvement et contribuera, espérons-le, à renforcer cette importante dynamique. Il présente un large éventail d'alternatives à la privatisation et aux approvisionnements publics inadéquats, soulignant l'importance du rôle de la participation citoyenne et des mouvements de la société civile pour trouver une solution aux problèmes d'approvisionnement en eau dans les zones urbaines. Ce livre souligne qu'il est nécessaire de renforcer la capacité des administrations et des institutions publiques à fournir les services, et suggère des stratégies de changement et d'amélioration.

Il n'existe pas de modèle « clé en main » unique qui permette à n'importe quel service public de parvenir à fournir une eau potable à tous à un prix abordable, mais les différents exemples décrits dans ce livre – services municipaux, coopératives d'usagers, coopératives de salariés, partenariats entre communauté et entreprise publique, partenariats public-public – offrent tous des informations, des pistes et des enseignements précieux.

En définitive, les décisions sur le modèle précis de gestion, le degré de participation des usagers et des citoyens, la structure de tarification sociale, etc., doivent être prises par les populations concernées au cours de débats démocratiques selon ce qui est le plus approprié au contexte local dans sa spécificité. Mais si les populations locales doivent effectivement avoir le droit de déterminer comment l'eau leur est fournie, en réalité, l'éventail de choix ne cesse de se restreindre en raison de facteurs échappant à leur contrôle. Il est urgent de changer la façon de penser des institutions internationales et des gouvernements, au Sud comme au Nord, pour que les services publics de l'eau obtiennent le soutien politique dont elles ont besoin. Une approche volontariste est nécessaire pour parvenir à surmonter les obstacles qui s'opposent à l'amélioration et au développement de l'eau publique à travers le monde, et cette approche compte nécessairement, parmi ses éléments les plus fondamentaux, l'annulation des dettes écrasantes, l'augmentation des fonds d'aide et une prise de distance vis-à-vis des politiques de marché néolibérales.

Il suffit de renvoyer à la proposition – potentiellement catastrophique – d'inclure l'approvisionnement en eau dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) en négociation à l'Organisation mondiale du commerce. Dans le cadre de ces négociations, l'UE a ciblé les secteurs de l'eau de 72 autres pays membres de l'OMC, y compris des pays en développement et des pays comptant parmi les moins développés, pour qu'ils soient ouverts à la concurrence. Tout pays qui s'engagerait à respecter le projet d'accord AGCS concernant l'eau s'engagerait à maintenir le niveau actuel de privatisation dans le futur, s'interdisant tout changement de cap pour adopter des stratégies de gestion publique de l'eau. L'eau doit clairement rester en dehors du champ des règles commerciales néolibérales et devrait également être exclue du champ des traités bilatéraux d'investissement. Plusieurs chapitres de ce livre illustrent les tentatives de certaines multinationales de l'eau de se servir de ces traités pour obtenir une compensation excessive et injustifiée suite à l'échec d'une privatisation. Dans le cadre de plaintes déposées auprès du Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements, les compagnies Bechtel et Azurix, basées aux États-Unis, ainsi que le géant de l'eau français Suez ont réclamé des compensations de plusieurs millions de dollars aux gouvernements boliviens et argentins, déjà très endettés.

D'importants préjugés idéologiques doivent être surmontés, notamment au sein institutions financières internationales. Il faut contraindre celles-ci, ainsi que les agences d'aide, à arrêter d'encourager la privatisation et à mettre fin à leur attitude d'obstruction vis-à-vis des entreprises publiques d'eau et vis-à-vis des communautés qui luttent en faveur d'une réforme démocratique des services publics. Leur réticence constante à fournir des financements et un soutien technique adéquat pour le secteur public est un obstacle structurel auquel il faut s'attaquer d'urgence. Le mouvement international de l'eau doit rester sur l'offensive et exiger des changements politiques concrets de la part des institutions financières internationales et des gouvernements, de manière à

établir des environnements favorables où les services publics puissent prospérer. Nous devons exiger que les gouvernements fassent tout leur possible pour apporter leur soutien politique, technique, financier et autre, à des modèles d'approvisionnement en eau centrés sur les populations, au lieu de restreindre constamment leurs marges de manœuvre.

Dans une résolution non exécutoire sur la politique européenne de l'eau dans le Sud (septembre 2003), la majorité du Parlement européen a insisté sur « la nécessité qu'il y avait à soutenir les autorités publiques locales dans leurs efforts pour mettre en place des systèmes innovants, participatifs et démocratiques de gestion publique de l'eau qui soient efficaces, transparents et réglementés et qui respectent les objectifs de développement durable en vue de satisfaire les besoins de la population ». C'est exactement ce que l'on souhaite entendre, mais les mauvaises habitudes néolibérales semblent difficiles à abandonner pour la Commission européenne et pour de nombreux gouvernements du continent. Il faudra une pression bien plus importante, au niveau local comme au niveau mondial, pour parvenir à convaincre les gouvernements que la meilleure voie pour le développement et la meilleure façon de dépenser l'argent de l'aide sont d'encourager une réforme des services publics et une augmentation de l'approvisionnement public en eau centré sur les besoins des populations.

Il faudra sans doute longtemps pour que les gouvernements nationaux et les institutions internationales parviennent à se détacher des politiques néolibérales. Pendant ce temps, bien loin des centres du pouvoir politique et de la finance, les travailleurs des services publics, les mouvements populaires, les syndicats et les ONG continueront localement de montrer la voie du progrès et d'inventer des solutions d'eau publique, contre toute attente.

Quelques étapes clés pour créer un environnement international favorable pour l'eau publique :

- Développer et étendre les modèles d'approvisionnement public en eau innovants et participatifs dans le monde entier, à travers, par exemple, des partenariats public-public.
- Annuler la dette écrasante des pays en voie de développement afin de libérer des fonds publics pour augmenter l'accès à l'eau.
- La Banque mondiale et les autres institutions financières internationales doivent cesser de conditionner leur soutien financier à des mesures de privatisation.
- Les gouvernements riches du Nord doivent accroître les flux de financement et renoncer à leur parti pris en faveur de la privatisation.
- Le droit de l'homme à l'eau doit être garanti par des instruments légaux internationaux, notamment une convention de l'ONU.
- L'eau doit être exclue du champ des négociations de l'AGCS ou de tout autre accord de libre-échange.
- Les accords de commerce et d'investissements bilatéraux et régionaux qui permettent aux sociétés privées de l'eau de réclamer des « compensations » indues aux autorités publiques via les commissions d'arbitrage doivent être renégociés.

Notes sur les auteurs

Al-Hassan Adam milite à la Coalition nationale contre la privatisation de l'eau (NCAP) au Ghana. Il est actuellement le coordinateur de l'African Water Network.

Guillermo Amorebieta est le coordinateur du réseau latino-américain des syndicats du secteur de l'eau affiliés à Public Services International. Il dirige également le syndicat des travailleurs de l'eau et de l'assainissement de la province de Buenos Aires. Il a cosigné de nombreux livres et articles sur le sujet publiés en Argentine, au Chili, au Paraguay et au Brésil.

Santiago Arconada Rodríguez travaille pour Hidroven, l'agence nationale de l'eau et de l'assainissement au Venezuela. Il était précédemment secrétaire général du syndicat des travailleurs du textile UTIT et a travaillé dans le domaine de la gestion de l'eau dans les villes de Caracas et Maracaibo.

Nila Ardhanie est directrice de l'Amrta Institute for Water Literacy à Solo. Elle a été impliquée depuis plus de dix ans dans des actions de plaidoyer, de surveillance participative et des projets communautaires de développement, particulièrement sur les questions d'eau et de pesticides. Elle se consacre particulièrement au plaidoyer et à la vulgarisation de la nouvelle loi sur l'eau indonésienne, adoptée en 2004.

Raymond Avrillier est ingénieur d'étude, il a été élu écologiste de Grenoble, administrateur de la Régie municipale des eaux de Grenoble, et vice-président de la Communauté d'agglomération grenobloise chargé de l'assainissement et des eaux pluviales. Il a également cosigné en 1995 le livre *Le Système Carignon*.

Travis Driessen est étudiant en anthropologie culturelle à l'université du Wisconsin – Madison. Il s'est spécialisé dans la démocratie participative et les biens communs. Ses recherches actuelles portent sur les modèles institutionnels et le contexte culturel des processus participatifs de budgétisation à Cochabamba et à Porto Alegre, et les organismes de services d'eau et d'assainissement.

Sean Flynn est partenaire du cabinet juridique Spiegel & McDiarmid, basé à Washington D.C. **Kathryn Boudouris** est assistante juridique dans la même firme. Spiegel & McDiarmid représente des collectivités locales, des agences et des entreprises municipales ou coopératives aux États-Unis et ailleurs sur des questions de régulation, de statut, de respect des normes environnementales, de lois antitrust, de litiges complexes, de télécommunications, etc.

David Hall est le directeur et le responsable général de la Public Services International Research Unit (PSIRU). Il est spécialisé dans les questions de l'eau, de l'énergie et des systèmes de santé, et est également en charge du site internet et des bases de données de la PSIRU. Avant de rejoindre cette dernière, il a travaillé à la Public Services Privatisation Research Unit, en charge de développer une base de données sur la privatisation pour le compte des syndicats britanniques. Il avait auparavant travaillé dans des équipes de recherche syndicales et dans l'enseignement supérieur. Il est l'auteur de livres sur les dépenses publiques et sur le droit du travail.

Olivier Hoedeman est le coordinateur des recherches et des campagnes du Corporate Europe Observatory (CEO), un groupe de la société civile basé à Amsterdam et Bruxelles qui vise à contrer les menaces pesant sur la démocratie, l'équité, la justice sociale et l'environnement du fait du pouvoir politique et économique des grandes entreprises et de leurs

lobbies. CEO co-anime avec le Transnational Institute le réseau Reclaiming Public Water.

Hans-Werner Krüger travaille depuis 1977 aux *Hamburger Wasserwerke*, où il dirige actuellement le service des relations publiques. Il est également membre des réseaux antiprivatisation et a publié un livre sur l'approvisionnement en eau en Allemagne de l'Ouest (1982), ainsi qu'un grand nombre d'articles sur les questions d'eau et de privatisation.

Mehdi Lahlou est président de l'ACME-Maroc (Association pour un contrat mondial de l'eau).

Anne Le Strat est maire-adjointe de Paris chargée de l'eau, de l'assainissement et de la gestion des canaux, présidente de la régie Eau de Paris, et présidente d'Aqua Publica Europea.

Au Loong Yu est un activiste syndical de Hong Kong. Il est membre du comité rédactionnel du Globalisation Monitor, qui travaille dans le domaine de la sensibilisation aux enjeux de la mondialisation et de la solidarité avec les travailleurs chinois. Il est également membre dirigeant de la Hong Kong People's Alliance on WTO. **Liu Danqing** est un étudiant diplômé de l'université catholique de Fujen, à Taiwan.

Hélio Maltz était le coordinateur de la planification du DMAE (Departamento Municipal de Água e Esgotos) de la ville de Porto Alegre, Brésil. Il était responsable de l'équipe en charge des budgets, du contrôle des dépenses, de la gestion des prêts, de la maîtrise des coûts, des relations internationales et des projets spéciaux. Avant cela, il était directeur de la division Eaux usées du DMAE, en charge de l'exploitation et de la maintenance des équipements de collecte et d'acheminement des eaux usées.

Dr. Dale T. McKinley a grandi au Zimbabwe et étudié aux États-Unis, mais vit à Johannesburg, Afrique du Sud, depuis le début des années 1990. Il travaille aujourd'hui comme chercheur, éditeur, enseignant et écrivain indépendant. Il participe à l'Anti-Privatisation Forum et au mouvement social Indaba. Il est l'auteur d'un livre sur la lutte de libération de l'ANC, de nombreux articles académiques pour des revues, et

écrit aussi régulièrement pour la presse et pour des médias politiques progressistes.

Enrique Ortega de Miguel et **Andrés Sanz Mulas** font tous deux partie de l'Observatoire des services publics (OdSP) de l'université Complutense de Madrid, en Espagne.

Luis Sánchez Gómez (Cochabamba, Bolivie) a été représentant élu de la zone Sud de Cochabamba au conseil de direction du Semapa de 2002 à 2004.

Augusto de Sanctis, militant au WWF Abruzzes depuis 1986, a participé à toutes les campagnes de défense de la montagne du Gran Sasso. Il est responsable « Eau, énergie et responsabilités globales » au WWF Abruzzes et impliqué dans la gestion de 13 réserves naturelles. Il a publié de nombreux articles sur des questions d'ornithologie dans des magazines scientifiques internationaux. **Antonio Senta** est un universitaire et un militant qui s'intéresse aux problèmes liés à l'eau. Après avoir terminé sa maîtrise à l'université de Bologne en novembre 2004, avec un mémoire intitulé « Réformes économiques et services sociaux : l'accès à l'eau en Afrique du Sud », il a passé plusieurs mois au Yémen et en Afrique du Sud pour faire des recherches sur les questions liées à l'eau. Il a été stagiaire au Transnational Institute.

Charles Santiago est le directeur de Monitoring Sustainability of Globalisation (MSN), une ONG basée en Malaisie menant des recherches, des activités de plaidoyer et des actions militantes. Il coordonne également le "Groups of Concerned Citizens", un groupe travaillant avec les minorités pour renforcer la participation démocratique et les droits et capacités des pauvres.

Carlos Santos et **Alberto Villarreal** font partie de Redes-Amigos de la Tierra Uruguay.

Satoko Kishimoto coordonne le projet "Water Justice" du Transnational Institute (TNI), un institut sur la politique internationale basé à Amsterdam. Ce projet vise à promouvoir des alternatives à la privatisation de l'eau, à travers en particulier des réformes progressistes des entreprises

publiques de l'eau et des partenariats public-public, conçus comme le seul moyen de concrétiser dans les faits le droit universel à l'eau et à l'assainissement.

Svitlana Slesarenok est directrice exécutive de l'ONG environnementale ukrainienne Mama-86.

Dr. Laïla Smith est directrice de la recherche et de la gestion à l'Unité de gestion des contrats de la ville de Johannesburg. Elle participe à l'équipe de l'Autorité municipale du service de l'eau et est responsable à ce titre de la supervision des standards de service de Johannesburg Water, entreprise publique dont la ville est l'unique propriétaire. Avant d'assumer cette charge, elle a travaillé durant de nombreuses années dans un cadre académique et militant sur les implications en termes de justice et d'équité de la participation du secteur privé dans le service de l'eau.

Dr. Suresh est avocat à la Haute Cour de Madras, expert mandaté à la Cour suprême du Tamil Nadu auprès du Commissaire de la Cour Suprême concernant la Sécurité alimentaire, président du People's Union for Civil Liberties (Union populaire pour les libertés civiles) de Pondichéry et du Tamil Nadu. **Pradip Prabhu** est le président national de la « Campagne pour la survie et la dignité », *senior fellow* de l'Institut national pour le développement rural, et milite pour les droits des tribus au sein du Kashtakari Sanghatana. Suresh et Pradip travaillent depuis un certain temps sur la réforme de la gouvernance des différents secteurs du service public comme l'éducation, la santé, le social et, récemment, l'eau.

Philipp Terhorst est un chercheur militant actif aux côtés des mouvements sociaux luttant contre la privatisation de l'eau. Il est titulaire d'un doctorat obtenu au Water and Engineering Development Centre de l'université de Loughborough. Au cours de cette recherche, il a collaboré avec des syndicats et des citoyens au Pérou, et en particulier à Huancayo. Auparavant, il avait effectué des recherches sur la gestion de l'eau à Cochabamba, en Bolivie. Il travaille avec la Plateforme des Amériques pour les partenariats public-public.

Table des matières

Préface à l'édition française, <i>Les éditeurs</i>	9
Introduction, <i>David Hall</i>	19
Première partie – Succès de la gestion publique de l'eau	29
1. L'eau à Porto Alegre: un bien public et universel, <i>Hélio Maltz</i>	31
2. La démocratisation de la gestion de l'eau, ou comment se réapproprié un bien public. L'expérience du Tamil Nadu (Inde), <i>V. Suresh et Pradip Prabhu</i>	41
3. Partenariat public-public: une stratégie alternative de gestion de l'eau en Malaisie, <i>Charles Santiago</i>	59
4. La gestion de l'eau à Cordoue en Espagne: un modèle public participatif et efficace, <i>Enrique Ortega de Miguel</i> <i>et Andrés Sanz Mulas</i>	67
5. Retour à la source: la remunicipalisation du service de l'eau à Grenoble, France, <i>Raymond Avrillier</i>	81
6. Allemagne: des services publics de l'eau en recul permanent ?, <i>Hans-Werner Krüger</i>	91
7. Démocratiser la régulation et la gouvernance de l'eau aux États-Unis, <i>Sean Flynn et Kathryn Boudouris</i>	101
Deuxième partie – Une gestion publique à construire ou à reconstruire avec les citoyens	115
1. Paris: comment une collectivité peut reprendre en main la gestion de l'eau, <i>Anne Le Strat</i>	117
2. Cochabamba, Bolivie: partenariat public-populaire après la « guerre de l'eau », <i>Luis Sánchez Gómez</i> <i>et Philipp Terhorst</i>	127
3. Au-delà des « guerres de l'eau »: leçons de Cochabamba sur la mise en place d'une gouvernance collaborative, <i>Travis Driessen</i>	139

4. L'expérience vénézuélienne de lutte pour un service de l'eau potable et de l'assainissement centré sur les besoins de la population, <i>Santiago Arconada Rodríguez</i>	153
5. À contre-courant : un approvisionnement en eau géré par la population à Savelugu, au Ghana, <i>Al-Hassan Adam</i> .	161
6. Argentine : une coopérative de travailleurs prend la relève d'Enron, <i>Guillermo Amorebieta</i>	173
7. Huancayo : de la résistance au partenariat public-public, <i>Philipp Terhorst</i>	183
8. Afrique du Sud : sonder les eaux des partenariats public-public, <i>Laïla Smith</i>	197
Troisième partie – Privatisations et résistances	207
1. Uruguay : l'usage de la démocratie directe pour défendre le droit à l'eau, <i>Carlos Santos et Alberto Villareal</i>	209
2. Les Abruzzes en Italie : un combat pour la défense de l'eau et la participation citoyenne, <i>Augusto de Sanctis et Antonio Senta</i>	219
3. Ukraine : des femmes agissent contre la pauvreté et la privatisation, <i>Svitlana Slesarenok</i>	231
4. La privatisation de l'eau au Maroc : premiers constats à partir de l'expérience de la Lyonnaise des Eaux à Casablanca, <i>Mehdi Lahlou</i>	243
5. La lutte contre la privatisation de l'eau en Afrique du Sud, <i>Dale T. McKinley</i>	253
6. La privatisation de l'eau en Indonésie, <i>Nila Ardhanie</i>	263
7. La privatisation de l'eau en Chine, <i>Au Loong Yu et Liu Danqing</i>	275
Renforcer la gestion de l'eau comme bien public – Propositions pour aller de l'avant, <i>Les éditeurs</i>	287
Notes sur les auteurs (<i>par l'équipe éditoriale</i>)	319

Vous pouvez vous procurer les ouvrages des Éditions Charles Léopold Mayer en librairie.

Notre catalogue comprend environ 300 titres sur les thèmes suivants :

<i>Économie, solidarité, emploi</i>	<i>Construction de la paix</i>
<i>Gouvernance</i>	<i>Écologie, environnement</i>
<i>Relations sciences et société</i>	<i>Prospective, valeurs, mondialisation</i>
<i>Agricultures et organisations paysannes</i>	<i>Histoires de vie</i>
<i>Dialogue interculturel</i>	<i>Méthodologies pour l'action</i>
<i>Communication citoyenne</i>	

Pour obtenir le catalogue des Éditions Charles Léopold Mayer, envoyez vos coordonnées par mél à diffusion@eclm.fr ou par courrier à :

Éditions Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 Paris (France)

