

Coordination Sarah Botton

Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud :

pourquoi Suez a-t-elle quitté
Buenos Aires et La Paz ?



Table ronde, lundi 13 novembre 2006, Ministère de l'Équipement, Paris
Une initiative Gret-Latts, avec la participation de Coordination Sud et du Pnud

Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud : Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?

Sarah BOTTON (coord.)

Bernard BARRAQUÉ
Alexandre BRAÏLOWSKY
Guy CANAVY
Henri COING
Sylvy JAGLIN
Philippe LAVIGNE DELVILLE
Catherine LÉGNA
Cecilia UGAZ

GRET

Collection débats et controverses n°1

À la suite du désengagement progressif des multinationales de l'eau des pays du Sud, et en particulier du départ de Suez des marchés argentins et boliviens, le Gret¹ et le Latts² ont organisé conjointement une table ronde³ afin de débattre des principaux enjeux de cette évolution en invitant à la discussion des acteurs issus de l'entreprise, de la recherche et du monde associatif.

Si la vie des Partenariats Publics Privés (PPP) en Argentine et en Bolivie a été ponctuée par de nombreux soubresauts, menant parfois à de profondes redéfinitions⁴, il semble aujourd'hui clair qu'avec la re-nationalisation des services d'eau dans les deux pays, une étape est en train de se fermer, laissant un espace ouvert à l'analyse des dynamiques ayant traversé la période précédente, d'une part, et aux évolutions à l'œuvre et perspectives de continuité des services, d'autre part. La confrontation des cas de La Paz et de Buenos Aires présente un intérêt singulier puisque, au-delà des différences de contexte économique-social, politique et culturel⁵, dans les deux cas, les gouvernements ont décidé de mettre fin à la participation des groupes privés dans le secteur de l'eau. En définitive, le grand projet de participation d'un secteur privé venant « à la rescousse » d'États du Sud « incapables » d'organiser l'accès de tous aux services essentiels, tel que promu par les Institutions financières internationales (IFI) au début des années 1990, notamment à la suite de la conférence de Dublin en 1992 (« l'eau est un bien économique et social »), ne fait plus illusion aujourd'hui. Ce constat est fort et pose question.

À cet égard, il est étonnant de constater le manque d'analyse concernant les véritables ressorts de ces échecs⁶. L'actualité trop récente pourrait en être une explication. Cependant, il existe, à notre sens des blocages et des cloisonnements gênant une lecture approfondie et ouverte de l'histoire des PPP en Amérique latine. Si de nombreux points de vue militants se sont exprimés et s'il existe des analyses sur les résultats tangibles des concessions (nombre de connexions, résultats financiers, évolutions des tarifs, changements institutionnels, modalités de régulation), il reste, en revanche, un pan de réflexion à explorer sur des thématiques essentielles telles que : les modifications de la relation État-citoyens ou inter-citoyenne (classe populaire/classes moyennes en particulier) depuis l'apparition du secteur privé ou le besoin de citoyenneté émergent depuis le retour à la démocratie ou encore la traduction d'une solidarité sociale reposant sur l'État « à la française » dans des contextes différents (problématique indigène en Bolivie). L'entreprise privée, prise dans l'histoire et dans la culture de chaque contexte, pose un problème au politique puisqu'elle contribue à créer des attentes fortes de la part des populations. Au-delà des débats sur le statut public/privé de l'opérateur et sur les résultats obtenus, la fin des concessions de La Paz et de Buenos Aires invite à analyser en profondeur la complexité des imbrications Services d'eau / sphère politique / attentes citoyennes. À l'instar de F. Leborgne faisant part, dans un article récent⁷, de son analyse de l'échec de la privatisation de l'eau au Mali, nous

¹ Groupe de recherche et d'échanges technologiques (association professionnelle de solidarité et de coopération internationale) : www.gret.org.

² Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (unité mixte de recherche n°8134, CNRS-ENPC-UMLV) : <http://latts.cnrs.fr>.

³ Lundi 13 novembre 2006, ministère de l'Équipement, La Défense.

⁴ Voir la présentation des principaux éléments caractéristiques des concessions en annexe 1.

⁵ Notamment, si les manifestations populaires à La Paz ont montré un clair rejet de l'entreprise par les communautés, il n'en est pas du tout de même à Buenos Aires où les populations pauvres, au contraire, ont davantage eu tendance à plébisciter les programmes développés par l'opérateur.

⁶ Il s'agit bien de l'échec (partagé) des projets de PPP tels que promus et définis par les IFI au début des années 1990.

⁷ LEBORGNE, Francis. « La privatisation de l'eau au Mali ». *Responsabilité et Environnement, Annales des Mines*, avril 2006, pp.44-58.

Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud :
Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?

avons souhaité engager un travail multidimensionnel : (1) de lecture de la complexité des débats en présence, (2) de bilan des actions engagées et de compréhension de la fin des concessions et (3) de réflexions sur leurs effets dans les mondes du développement et de la coopération.

Pour ce faire, le Gret et le Latts ont proposé conjointement d'organiser une table ronde afin de croiser les regards de l'entreprise, de la recherche et du monde associatif et de débattre des principaux enjeux de la question. Le débat, centré autour des cas des deux concessions latino-américaines, a été introduit par deux présentations à portée plus généraliste (concernant les enjeux des PPP) puis s'est organisé en deux temps, articulés autour de deux sessions de réflexion (1. la dimension contractuelle, 2. les enjeux sociaux du service) où chacune des trois sphères (entreprise, monde associatif, recherche) était invitée à s'exprimer. À l'issue de chaque session, les présentations des intervenants ont donné lieu à des échanges avec la salle. Enfin, l'après-midi de discussion a été conclue par une mise en perspective plus large des enjeux évoqués dans les discussions, concernant notamment la question des choix collectifs dans les services publics. Voici présentés, ci-après, les principaux éléments du déroulement de la demi-journée :

Organisation et coordination du débat

Sarah Botton, chercheur associée au Latts. Ses recherches doctorales ont porté sur les politiques des multinationales de services urbains (dont Suez dans le domaine de l'eau) dans les quartiers pauvres de l'agglomération de Buenos Aires.

Serge Allou, directeur du Gret, a présenté les motivations d'organisation de cette table ronde au regard des principaux enjeux du développement.

Introduction au débat

Cecilia Ugaz, Programme des Nations unies pour le développement (Pnud), coordinatrice de la rédaction du rapport mondial annuel sur le Développement humain (RMDH, consacré en 2006 à la thématique de l'eau). Son intervention a permis un cadrage général du débat au regard des principaux résultats mis en avant dans le rapport du Pnud.

Sylvy Jaglin, professeur de géographie à l'université de Nantes, chercheur au Latts, spécialiste de la question des services d'eau en Afrique subsaharienne, a présenté un panorama des PPP en Afrique et ouvert des pistes de réflexion pour la discussion sur les cas latino-américains.

Première session : la dimension contractuelle

Guy Canavy, Suez-Environnement, signataire de grands contrats de concession de Suez à l'international et en poste de directeur général pendant les premières années (à Buenos Aires, et à Casablanca) a évoqué les intentions, évolutions et bilans des concessions de Buenos Aires et de La Paz.

Samira Daoud, Sherpa (association de juristes engagés visant à rendre concrète la responsabilité sociale des entreprises, assistant le gouvernement argentin dans sa défense contre Suez dans le cadre du procès d'arbitrage en cours), était invitée à évoquer les enjeux, incidences et perspectives du procès, mais n'a pu être présente lors des débats.

Bernard Barraqué, chercheur Latts-CNRS, spécialiste des services publics d'eau et d'assainissement, a proposé une mise en perspective large de ces enjeux (entre autres, éclairages apportés par une analyse historique du développement des réseaux en Europe).

Deuxième session : les enjeux sociaux du service

Alexandre Braïlowsky, Suez-Environnement, nous a fait part de son expérience de responsable du programme « Développement durable » à Buenos Aires entre 1999 et 2006 et des réflexions menées actuellement au sein de Suez-Environnement.

Catherine Légna, directrice de France Libertés, a présenté la coopération de la Fondation avec le nouveau gouvernement bolivien pour penser « une entreprise sociale de l'eau ».

Henri Coing, chercheur associé à l'IRD, a proposé une analyse de la question à la lumière des résultats de ses recherches sur les services urbains en Amérique latine.

Mise en perspective

Philippe Lavigne Delville, directeur scientifique du Gret, a conclu cette table ronde par une synthèse des débats et une mise en perspective des enjeux portés à la discussion.

Cadrage du débat : quelques résultats issus du Rapport mondial sur le développement humain

par Cecilia Ugaz, Pnud

Nous sommes ici en France pour présenter le rapport mondial sur le Développement humain (RMDH) qui porte, cette année, sur l'eau. Dans cette perspective, je vais essayer de vous présenter un panorama qui permettra d'introduire le débat sur la situation actuelle en Amérique latine. Je tiens tout d'abord à adresser un grand remerciement à toutes les personnes présentes dans la salle et parmi elles à Mme Sylvie Jaglin et à M. Bernard Barraqué qui ont contribué très généreusement à la rédaction de ce rapport. Évidemment il s'agit d'un rapport indépendant, la responsabilité dernière étant des auteurs et de l'équipe que je coordonne. Je tenais à faire savoir dans le cadre de la discussion de cet après-midi que l'on a beaucoup bénéficié de la recherche qui a été faite en France sur la question des services d'eau et d'assainissement dans les pays en voie de développement. Le titre du rapport est : « Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau ». Je dois dire que ce titre a été très influencé par les lectures que j'ai pu faire depuis quelques années des écrits de chercheurs français, dont Mme Sylvie Jaglin, qui ont beaucoup contesté l'idée que la pénurie d'eau était la raison principale pour laquelle les populations des pays en développement (PED) n'avaient pas accès à l'eau et à l'assainissement. Il me semble que c'est le cas notamment de l'Amérique latine.

Je vais, à présent, rappeler quelques données d'ordre très général afin de poser les termes

du débat. Actuellement, plus d'un milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau potable et plus de deux milliards n'ont pas accès à l'assainissement. Au-delà des chiffres, ce qui est certainement le plus frappant dans les données est de constater l'ampleur des inégalités dans ce secteur. Dans le RMDH, nous ne parlons pas seulement de la croissance économique – à la différence d'autres rapports produits au sein des Nations unies – nous essayons de parler d'une dimension plus simple, une mesure conjuguée de la croissance économique, de la santé et de l'éducation : l'Indice de développement humain. Dans les rapports des Nations unies, nous devons parler des OMD (Objectifs du millénaire pour le développement). Comme vous le savez peut-être, l'objectif n° 7 de la cible 10 appelle à diminuer de moitié la quantité de personnes qui n'ont pas accès à l'eau ou à l'assainissement d'ici 2015. Nous savons d'ores et déjà, au rythme où se déclinent les OMD, que cet objectif ne sera pas atteint avant 2022 à l'échelle mondiale et pas avant 2040 à l'échelle de l'Afrique subsaharienne (c'est-à-dire plus d'une génération plus tard).

« Le titre du rapport a été très influencé par les écrits de chercheurs français qui ont beaucoup contesté l'idée que la pénurie d'eau était la raison principale pour laquelle les populations des pays en développement n'avaient pas accès à l'eau et à l'assainissement »

Que se passe-t-il à l'échelle de l'Amérique latine, objet de notre discussion cet après-midi ? Nous pouvons dire que la cible est aujourd'hui à peu près atteinte pour l'eau et pour l'assainissement et que, au vu des tendances, elle le sera certainement d'ici

l'année 2013. Au-delà des agrégés, que signifient ces données ? Le principal problème en Amérique latine est celui de l'ampleur des inégalités. Il faut se souvenir que, même en parlant des OMD, nous ne sommes en train de parler que de diminuer de moitié le nombre de gens qui n'ont pas accès aux services d'eau. Que va-t-il se passer pour l'autre moitié ? C'est une question que l'on se pose au Pnud dès à présent. En ce qui concerne l'Amérique latine, pour atteindre l'objectif 2015, il faudrait donner accès à l'eau à 527 millions de personnes (492 millions de personnes pour l'assainissement). De ce point de vue, la situation ne semble pas tout à fait désespérée. Mais si l'on regarde les données de manière un peu plus désagrégée (par rapport aux quintiles de population), par exemple au Pérou, les 20 % les plus riches ont déjà une connexion à l'eau à 100 % alors que les 25 % les plus pauvres (en revenu) sont connectés à seulement 25 %. Il existe une vraie fracture liée au problème de pauvreté.

« *Le principal problème en Amérique latine est celui de l'ampleur des inégalités* »

Un autre élément que nous avons identifié dans le RMDH pourrait se résumer ainsi : « Plus on est pauvre et plus on paie ». Nous présentons ici les ratios comparatifs entre les prix payés par les plus pauvres, ceux qui habitent dans les bidonvilles, et ceux payés par les populations raccordées du centre ville : à Katmandou, les gens paient environ seize fois le prix quand ils ne sont pas raccordés ; à Nairobi, dix fois, à Lima, plus de neuf fois.

Nous disposons également de données sur les budgets ménages qui permettent de prendre conscience du poids de la dépense en eau dans les budgets des plus pauvres. Si vous prenez un pays comme l'Équateur, par exemple, la dépense en eau est à peu près de 10 % du budget, alors que, selon l'organisation mondiale de la santé (OMS), elle ne devrait pas dépasser les 5 %. On

constate alors que certains ménages sont obligés d'opérer des choix qui ne sont pas quantifiables mais qui restent pour autant extrêmement structurants : choix d'éducation, choix de santé, etc.

Nous présentons également des données liées aux différences ethniques dans les différents pays d'Amérique latine. Ce sont des données très agrégées, mais vous savez que dans les pays comme la Bolivie, le Paraguay, le Nicaragua, caractérisés par des populations indigènes très importantes, la population indigène dispose d'un faible accès à l'eau, en comparaison aux populations non indigènes (environ 20 % contre 80 % en moyenne).

Nous avons également fait le calcul des bénéfices liés à la réduction de la mortalité infantile quand on a accès à l'assainissement dans la maison. Au Pérou, par exemple, les risques de mortalité infantile baissent de 40 % avec un accès amélioré à l'assainissement.

De manière générale, nous nous interrogeons sur ce qui est en train de se passer par rapport à l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement dans ces pays-là. Il s'agit, bien entendu, de conclusions générales mais qui sont aussi valables pour l'Amérique latine. Dans le RMDH, nous avons également essayé d'évoquer tous les problèmes qui ont pu surgir avec les contrats de concession. Nous considérons qu'il est désormais temps de se dire : « Il faut choisir une voie, prendre du recul et se rendre compte qu'il y a de bons contrats et qu'il y a de mauvais contrats, qu'il y a de bons services publics et qu'il y a de mauvais services publics... La question n'est pas là. Il s'agit plutôt d'un problème de réglementation ». Je pense que cette idée va susciter en France quelques réactions puisque nous considérons qu'il s'agit d'un problème de capacité de régulation. Nous essayons aussi de dire que les PPP sont des solutions générales et que l'on peut trouver une multitude d'arrangements contractuels avec le secteur privé, à

différentes échelles, qui peuvent fonctionner à condition qu'existent une véritable fonction et une capacité de régulation pour garantir le respect des contrats.

Afin d'aller un peu plus loin dans la réflexion, je vais désormais présenter quatre points généraux permettant de penser une stratégie pour lutter contre la crise de l'eau et de l'assainissement. La première idée est avant tout de faire de l'eau un droit humain et de le respecter. Le problème est qu'il y a eu beaucoup de discours à ce propos mais qui n'ont pas vraiment mené à engager des politiques concrètes dans ce sens. Nous considérons, au Pnud, que l'on devrait commencer à réfléchir à une solution permettant, au titre de la citoyenneté, de disposer de vingt litres d'eau par personne et par jour. Il faudrait bien sûr, avant toute chose, reconnaître l'eau comme un droit humain dans les constitutions des pays. Le deuxième point serait de mettre au point des stratégies nationales. Nous avons été très surpris quand nous avons fait l'évaluation de la plupart des stratégies de réduction de la pauvreté dans les pays à très faibles revenus, ce n'est pas le cas en Amérique latine mais c'est le cas dans la plupart des pays africains, de constater que l'eau n'était pas une priorité. L'eau est déjà sous-financée. Les revenus liés à l'eau sont souvent de seulement 0,5 % du produit intérieur brut, ce qui est très bas. Avec l'aide internationale, et là, je passe au

troisième point, les programmes d'eau ne desservent que 5 % du total de l'aide publique internationale. Nous considérons, si l'on souhaite rester sérieux par rapport à la poursuite des OMD et par rapport au projet d'universalisation des services, qu'il faudrait pouvoir y allouer plus d'argent. Finalement, nous considérons qu'il faut qu'il y ait un plan d'action mondial, nous ne souhaitons pas créer une nouvelle institution parce qu'il y en a déjà 23 qui s'occupent de l'eau au sein des Nations unies, mais il faudrait pouvoir réfléchir à un mécanisme de coordination qui pourrait faciliter la vie des gens qui travaillent dans ces pays, qui montent des projets, afin qu'ils puissent accéder de manière plus efficace et plus rapide aux financements liés à l'eau et à l'assainissement.

Contact Cecilia Ugaz :

cecilia.ugaz@undp.org

Pnud : programme des Nations unies pour le développement.

Références du rapport :

Pnud. *Rapport mondial sur le développement humain 2006 « Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau »*. New York : UNDP, novembre 2006, 440 p.

Site internet du Pnud :

<http://www.undp.org/french/>

Quelques pistes de réflexion sur les PPP à partir des expériences africaines

*par Sylvie Jaglin,
Latts - Université de Nantes*

Les organisateurs m'ont demandé d'introduire le débat, ce qui est un peu embarrassant parce que le titre de la journée était « Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud : pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ? ». Or, je ne connais rien à Buenos Aires et rien à La Paz, donc je me suis bien doutée que ce n'était pas pour cela que j'avais été invitée. Je propose donc quelques pistes de réflexion à partir du regard un peu décalé qui est celui de mon expérience en Afrique subsaharienne afin de lancer le débat de cet après-midi.

Pour commencer, je ne suis pas très à l'aise avec le titre « Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud », qui me semble être une façon de masquer la vraie question, qui n'est pas celle des entreprises et des marchés – je suppose qu'elles connaissent leur travail – mais qui est celle de leur contribution éventuelle au service public de l'eau dans les villes du Sud. Sur ce point, il y a eu beaucoup de progrès dans la réflexion, j'en suis bien consciente. Passée la période d'exubérance des années 1990, chacun admet aujourd'hui que les approches doivent être plus prudentes et plus circonstanciées. Pour autant, la participation du secteur privé dans la gestion de l'eau doit continuer à faire débat et, lorsque des entreprises privées interviennent, ce qui doit être une décision politique, il me semble que le problème central est de trouver les voies et moyens de préserver un service public équitable et géré efficacement.

C'est donc autour de cette idée que je vous propose quelques pistes de réflexions.

Sur le continent africain aussi, les grands PPP sont en difficulté.

J'ai essayé d'actualiser un tableau recensant ces grands partenariats (annexe 3, tableau 1) : à grands traits, en 2003, il y avait une vingtaine de contrats recensée dont une dizaine annulée ou non renouvelée. Dans un second tableau (annexe 3, tableau 2), j'ai essayé de montrer la diversité des raisons pour lesquelles les négociations ou les renégociations avaient échoué : quelquefois, pour de mauvaises raisons (des conflits mal réglés comme au Mali ou en Tanzanie), mais aussi parfois pour de bonnes raisons (transfert des compétences réussi : Johannesburg, Kampala).

« Lorsque des entreprises privées interviennent – ce qui doit être une décision politique – le problème central est de trouver les voies et moyens de préserver un service public équitable et géré efficacement »

Au-delà de ce bilan rapide, sur ce continent, il n'est plus question de nouveaux grands contrats et il s'agit surtout d'essayer de pérenniser ceux qui existent. Certains se portent plutôt bien et évoluent (comme le très ancien Sodeci⁸ en Côte d'Ivoire, le plus récent contrat SEEG au Gabon, ou encore le contrat SDE au Sénégal). En définitive, comme l'indique la citation ci-dessous, beaucoup de ces contrats suscitent de nombreuses réserves et les résultats d'ensemble sont, de l'avis même d'experts de la Banque mondiale et de l'OCDE, mitigés.

« Le processus de privatisation en Afrique, loin d'être achevé, a donné des résultats mitigés. La réussite de la privatisation de la Compagnie ivoi-

–

⁸ Société de distribution d'eau de la Côte d'Ivoire.

rienne d'électricité, de Sonatel⁹ et de la Société d'énergie et d'eau du Gabon ne peut pas faire oublier des échecs retentissants. Pour l'essentiel, ces privatisations ont été imposées par les institutions de Bretton Woods – sans tenir parfois compte des spécificités du pays concerné ; elles ont donc pâti d'un manque d'engagement de la part des pouvoirs publics, qui a provoqué une forte opposition de la population et gêné la mise en œuvre. [...] La réforme doit impliquer un échange constant entre les différents acteurs concernés (citoyens, État, secteur privé et syndicats) tout au long du processus, afin de sensibiliser au mieux la population, d'élargir la participation locale, de susciter l'appui du public et de garantir la responsabilité de l'État » (OCDE, Repères n°14, octobre 2005).

Ces PPP africains sont très divers et se distinguent de ceux d'Amérique latine :

- leur échelle est souvent nationale (notamment dans les pays d'Afrique francophone, où les services d'eau étaient auparavant assurés par des régies ou des offices nationaux) ;
- les concessions sont peu représentées (Mali, Gabon) et les partenariats portent surtout sur des contrats d'affermage (Sénégal, Guinée) ou de *lease* (Dar es-Salaam) et, ces dernières années, sur des contrats encore plus courts de 5 à 10 ans : des contrats de services (Burkina Faso) et des contrats de gestion (management et services contrats) de courte durée (5 ans) (Johannesburg, Copperbelt, Kampala, Malindi au Kenya). Certaines des ruptures de contrat ont concerné des contrats courts (Tanzanie : 10 ans). On ne peut donc pas mettre un certain nombre de difficultés rencontrées sur le compte de leur durée trop longue ;

« Les performances sont diverses, ce qui incite à être prudent sur le « déterminisme institutionnel » »

- certains contrats créent des multi-utilités eau-électricité (Gabon, Tchad, Mali, Cap Vert), ce qui est plutôt hétérodoxe dans le climat actuel ;

-

⁹ Société sénégalaise de télécommunications.

- les performances sont très diverses, indépendamment du mode de gestion choisi, ce qui incite à être extrêmement prudent sur ce que j'appelle le « déterminisme institutionnel ». Des contrats longs ont réussi, des contrats courts aussi, des concessions ont échoué. Donc on ne peut pas faire de lien systématique entre le mode institutionnel et les performances ;

- les causes d'échec, que l'on commence à analyser précisément, sont très variées dans l'ensemble mais, là aussi, à la différence de l'Amérique latine, aucune de ces causes n'est liée à un choc macroéconomique imprévu, une crise financière, etc.

Les contextes urbains africains sont très différents de ceux de l'Amérique latine.

D'abord, l'urbanisation y est beaucoup plus modeste (35 % en moyenne à l'échelle du continent, mais dans certains pays on est plus près de 15 %) mais par ailleurs, le taux de croissance urbaine y est aussi plus vif (il est, en moyenne sur le continent, de 4 % par an, soit un doublement de population tous les 15-16 ans ; dans certains pays on est d'ailleurs plus proche de 6 % ou 7 %). Cette croissance urbaine constitue un vrai défi.

Les taux de desserte en eau potable sont en moyenne beaucoup plus limités qu'en Amérique latine : de l'ordre de 62 %. Mais attention, il s'agit de chiffres macroagrégés au niveau national, ce qui invite à la prudence dans les interprétations. Le troisième tableau (annexe 3, tableau 3) que je présente avait été conçu dans un rapport de Collignon et Vézina¹⁰ qui est un peu ancien déjà, mais que j'utilise car il est très difficile d'avoir des données précises issues d'enquêtes dans ces différentes villes. On peut y lire que, dans certaines capitales, les taux de branchements conventionnels sont parfois inférieurs à 30 %. Donc, le taux de 62 % en

-

¹⁰ COLLIGNON B., VÉZINA M., 2000, *Independent Water and Sanitation Providers in African Cities. Full Report of a Ten-Country Study*, Washington, The World Bank, 64 p.

zones urbaines masque des réalités extrêmement diverses, qui là encore impliquent des situations très différentes pour des opérateurs.

La pauvreté, l'informalité, l'illégalité foncière sont des paramètres bien connus en Amérique latine mais elles atteignent en Afrique subsaharienne des seuils extrêmement élevés (de 40 à 80 %). Certes la fourchette est large mais, par exemple, dans une capitale comme Ouagadougou (Burkina Faso), qui dépasse le million d'habitants, on est facilement, même si les avis divergent, autour de 60-70 % d'illégalité ; à Lusaka (Zambie) on recense 60 % de pauvreté. Il s'agit bien d'une situation de pauvreté *massive*.

Les municipalités subsahariennes, à l'exception des grandes villes sud-africaines qui sont vraiment à part dans ce panorama, sont encore des institutions publiques aux capacités institutionnelles extrêmement faibles. Elles manquent de compétences, elles manquent de financement, de vision d'ensemble, de stabilité dans leur relation avec l'État. Il y a là tout un pouvoir local à construire, ce qui me semble assez différent de l'Amérique latine.

Le dernier élément, qui est un paramètre étonnant au regard de ce que je viens de dire, est que la défiance envers les services publics dans les villes d'Afrique subsaharienne est beaucoup plus ténue, moins manifeste qu'en Amérique latine. À part en Afrique du Sud, on a eu très peu de manifestations collectives organisées, de mécontentements ou de revendications concernant le secteur des services publics : est-ce en raison du caractère récent de l'urbanisation qui n'a pas encore créé une culture urbaine ? Ou du caractère trop inachevé des services ? Ou encore d'une absence de culture de l'État providence ? Cette défiance qui existe vis-à-vis des services publics en Amérique latine est beaucoup plus difficile à saisir en Afrique subsaharienne. On pourrait me répondre « Oui, mais depuis qu'il y a eu des privatisa-

tions justement, il y a des mouvements collectifs qui s'organisent ». C'est vrai, sauf qu'ils sont limités aux grandes villes, à certaines couches de la population et aucune de ces manifestations n'a fait reculer les gouvernements au moment des négociations ni même suscité des ruptures des contrats. Lorsque celles-ci ont eu lieu, elles procédaient, me semble-t-il, beaucoup plus de démarches centralisées des gouvernements que de pressions de la rue. Là encore, ce sont des éléments de contexte qui distinguent assez clairement l'Afrique subsaharienne de l'Amérique latine.

Que retenir de cette diversité finalement ?

La première conclusion que je tire de ce très rapide panorama est que les causes à l'origine des difficultés des grands contrats sont extrêmement diverses et que cela témoigne d'une vulnérabilité des dispositifs de PPP : par excès de sophistication ou par défaut de souplesse, il leur a manqué une capacité d'adaptation tant aux spécificités des espaces urbanisés qu'aux aléas de la gestion du service dans le temps.

« Par excès de sophistication ou par défaut de souplesse, il a manqué aux PPP une capacité d'adaptation tant aux spécificités des espaces urbanisés qu'aux aléas de la gestion du service dans le temps »

Plus substantiellement, cette difficile endogénéisation me semble davantage liée à la manière dont a été abordée la question du service de l'eau dans ces pays qu'à celle des moyens et des dispositifs de gestion utilisés. De nombreux bilans font état d'une régulation publique insuffisante en Afrique subsaharienne voire déstabilisante. Mais ne manque-t-il pas surtout en amont une définition préalable du service public de l'eau et des moyens que la société dans son ensemble est prête à y consacrer ? Trop souvent ce débat a été escamoté. Soit que le modèle conventionnel du réseau ait été considéré comme

indiscutable et donc on confie à l'opérateur la tâche de le généraliser; soit que la question ait été laissée en suspens et la gestion des choix pratiques laissée à l'appréciation de l'opérateur. Dans les deux cas, l'approche repose au mieux sur l'évaluation économique des capacités contributives au regard du coût du service, très insuffisante pour fonder une stratégie concertée concernant d'autres paramètres essentiels comme :

- les normes du service et leur éventuelle différenciation dans le temps et l'espace ;
- la segmentation de la clientèle et les contributions respectives de chaque segment à la redistribution. Je trouve, à cet égard, que le travail sur les couches moyennes est insuffisant. C'est surtout à elles que l'on demande de payer une part de la redistribution des tarifs. Or, en Afrique subsaharienne, c'est la base sociale qui sert de support aux États mais elle est souvent très étroite. Si on lui demande trop d'efforts, l'État est en danger, si on ne lui demande pas assez d'efforts, on n'a pas de quoi redistribuer. Il y a là un nœud gordien, que l'on a passé un peu vite dans les négociations de ces contrats ;
- les moyens politiquement acceptables de la solidarité et leur combinaison. Qu'est-ce qu'on fait de l'emprunt et du don ? Comment combiner les tarifs et la solidarité fiscale ? Comment combiner la solidarité locale, nationale, internationale ? Etc.

Faute de cette stratégie concertée, les PPP ne sont pas parvenus, dans un certain nombre de cas, à établir un climat de confiance pérenne : les ménages résistent de diverses manières (non-paiement, branchements clandestins, non-raccordement, refus de participer au projet) ; les gouvernements se montrent versatile. Ils disent oui, ils disent non, ils disent une chose puis son contraire : pour des réseaux demandant des investissements lourds comme les infrastructures d'eau, c'est évidemment très dommageable pour les entreprises. Le public se méfie du privé, lequel le lui rend bien, et les usagers, qui n'avaient guère confiance dans le public,

sont encore plus circonspects envers le privé, surtout étranger, et manifestent leur défiance au moindre problème : comment construire une relation durable dans un tel environnement ?

Pour élargir quelques-uns de ces enseignements au-delà du continent africain

Il ne faut pas se tromper de cible. C'est moins à un échec des entreprises privées que l'on assiste qu'à un échec du service public, c'est-à-dire à la capacité de l'ensemble des acteurs en présence (pouvoirs publics, firmes, citoyens) d'élaborer et d'entretenir dans le temps long un compromis assurant la pérennité du service et son universalisation. On peut toujours dire que les entreprises privées ne sont pas parvenues à jouer un rôle de catalyseur dans cette démarche, mais on ne peut guère le leur reprocher. Le service public ne faisait pas mieux avant dans la plupart des pays et rien n'indique, pour le moment, sur le continent africain et j'imagine en Amérique latine, que les services renationalisés y parviendront mieux. Il est aisé de pointer du doigt les défaillances de tel ou tel acteur, mais il vaudrait mieux s'interroger sur les raisons qui entravent durablement leur collaboration au-delà des intérêts propres de chacun. Au fond, je me demande si là n'est pas le principal problème : il y a toujours plusieurs manières de coopérer, j'imagine que les contrats de délégation pourraient être amendés de manière pragmatique pour peu que les intervenants partagent une vision commune. Celle-ci ne peut prospérer sans une conception *partagée* du service public de l'eau et des moyens requis. C'est une chose à laquelle on n'a sûrement pas assez réfléchi et sur laquelle il y a eu trop de malentendus.

Il faut repenser l'échelle géographique d'identification et de traitement de la question de l'eau potable. En misant sur les grandes firmes internationales, on a admis que les services d'eau des villes grandes et moyennes pouvaient être déconnectés de ceux du reste du pays. Or, dans des pays

faiblement urbanisés, cela revient à accepter de concentrer les moyens, la réflexion, l'expertise sur une minorité d'habitants. C'est aussi entretenir des illusions coûteuses comme au Mali, où la privatisation d'EDM (Mali) puis la résolution des conflits ont mobilisé de manière disproportionnée les dirigeants maliens et la communauté des bailleurs de fonds pour une entreprise qui fournit de l'eau à moins de 10 % de la population malienne (Trémolet, 2006). Est-ce que cela est politiquement acceptable ? Ces pays sont en voie de démocratisation et de décentralisation : est-ce qu'on peut leur demander de saborder leur programme politique, en leur disant de négocier la décentralisation et la démocratisation sans les services de base, qui restent quand même précisément un enjeu majeur pour la consolidation et la légitimation des pouvoirs publics locaux ! Cela est peut-être différent en Amérique latine, mais en Afrique subsaharienne, cela me semble constituer une vraie question importante.

Il faut aussi repenser la conception des réformes. Je suis frappée de constater que les conclusions des bilans sur la privatisation des services d'eau procèdent de la même manière que ceux qui portaient sur les services publics des années 1980 : ils cherchent le « bon » acteur. Ce fut la firme internationale, ce sont aujourd'hui les petits opérateurs informels, parés de toutes les vertus. Cette entrée par les acteurs est-elle pertinente ? Ne vaudrait-il pas mieux partir des lieux ? Une grande ville totalement réticulée, une autre aux deux tiers à desservir, une ville moyenne à forte croissance où tout reste à faire ; ou encore partir des problèmes ? Une régie publique à moderniser, un partenariat avec le privé à consolider, une association d'usagers à professionnaliser ; ou des échelles ? Une législation nationale à toiletter, un réseau municipal à étendre, un système de mini-réseaux régional à organiser ; ou de la chronologie ? Un service public ancien à adapter (Afrique du Sud), un service public à inventer ou refonder (Burkina Faso)...

Ensuite seulement, quand on aura des pistes de réflexion sur ces différents éléments, on pourra se demander : quels sont les avantages comparatifs de la grande firme internationale au regard de ces différentes configurations ? Quelle peut être sa place parmi d'autres intervenants ? Que nous ont appris, à cet égard, les vingt dernières années ? Et c'est au vu de toutes ces questions évidemment que le débat de cet après-midi prend toute sa place et toute sa richesse potentielle.

« C'est moins à un échec des entreprises privées que l'on assiste qu'à un échec du service public, c'est-à-dire à la capacité de l'ensemble des acteurs en présence d'élaborer et d'entretenir dans le temps long un compromis assurant la pérennité du service et son universalisation »

Contact Sylvie Jaglin:

jaglin@latts.enpc.fr

Géographe, Sylvie Jaglin est professeur à l'Institut de géographie et d'aménagement régional de l'université de Nantes, chercheur au Latts (UMR 8134) et rattachée au Cestan (UMR ESO 6590).

Latts : Lab. Techniques, Territoires et Sociétés
Cestan : Centre d'Études sur les Sociétés, les Territoires et l'Aménagement, Nantes

Publications récentes :

- JAGLIN, Sylvie. *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*. Paris : CNRS Éditions, collection Espaces et milieux, nov. 2005, 244p. Prix Francheterre-Sauvadet 2006 de la Société de géographie.
- JAGLIN, Sylvie ; BOUSQUET, Anne. « Conflits d'influence et modèles concurrents : l'essor de la privatisation communautaire dans les services d'eau d'Afrique subsaharienne » ; in : BARRAQUÉ, Bernard (dir.). *Les conflits urbains de l'eau*. Paris, Unesco, à paraître.
- JAGLIN, Sylvie. « Gouvernance des réseaux et accès des pauvres : l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne. In : FISETTE, J. (dir.). *Gouvernance pour le développement au 21^e siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine*. Presses de l'Université d'Ottawa, à paraître.

Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud :
Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?

PREMIÈRE SESSION :
LA DIMENSION CONTRACTUELLE

Les intentions et évolutions du contrat de Buenos Aires

par **Guy Canavy,**
Suez Environnement

C'est en tant que premier signataire à Buenos Aires et premier directeur général en charge de Aguas Argentinas S.A. (AASA) de 1993 à 1997 que je vais asseoir mes propos afin d'évoquer, d'une part, la situation telle que nous l'avons trouvée à Buenos Aires en arrivant et, d'autre part, ce que nous y avons fait et le bilan que nous pouvons dresser des neuf premières années d'activité (1992-2001). Comme vous le savez, à partir de 2002, compte tenu des circonstances économiques imprévisibles qui sont intervenues, la concession s'est un peu arrêtée. Sacha Braïlowsky pourra l'évoquer mieux que moi, ultérieurement, puisque je n'étais plus en poste à l'époque.

Il faut rappeler que la concession de Buenos Aires est une première mondiale en la matière : une concession d'une ville de plus de dix millions d'habitants, un contrat de 30 ans basé sur des plans quinquennaux (que l'on doit donc rediscuter tous les 5 ans), et qui avait été gagnée après un appel d'offres international (auquel j'avais d'ailleurs personnellement participé). Trois groupes avaient été qualifiés en finale pour faire une offre économique [au tarif le plus bas] et donc le groupe Suez (« Lyonnaise des Eaux » à l'époque) avait gagné pour huit millièmes de point. Permettez-moi de préciser que quand on dit : « quand le privé arrive, les tarifs augmentent », je réponds : « Non ». Nous avons diminué les tarifs de 28 % en arrivant à Buenos Aires puisque nous avons gagné le contrat avec un coefficient de 0,721 (le second candidat était à 0,729). Le contrat était d'ailleurs fondé sur

le critère de ce que l'on appelle en espagnol la « *razonabilidad* », c'est-à-dire que notre offre technico-économique avait été jugée tout à fait raisonnable.

L'objectif était bien entendu la desserte de l'ensemble de l'agglomération en eau et en assainissement, y compris les quartiers défavorisés. Nous avons d'ailleurs beaucoup travaillé sur le sujet de l'alimentation en eau des quartiers pauvres, comme l'évoquera Sacha Braïlowsky tout à l'heure. C'était un contrat très ambitieux, très précis dans ses indications et dans les engagements du concessionnaire en matière de niveau de service et d'objectifs d'expansion et d'investissement. Il contenait peu ou très peu de possibilité d'adaptation de ses objectifs aux réalités rencontrées et aux écarts par rapport aux données de l'offre. L'offre était fondée, bien entendu, sur un certain nombre d'éléments qui nous avaient été fournis par les autorités publiques et par la Banque mondiale. C'était un contrat libellé en pesos argentins, mais il existait à l'époque une loi de convertibilité, loi d'avril 1991, qui instaurait la parité monétaire entre le peso argentin et le dollar américain. Le contrat dont je suis le signataire pour le groupe Suez, l'autre signataire étant le ministre de l'Économie et des finances de l'époque, Domingo Cavallo, prévoyait, dans son article 32, qu'en cas de changement de parité monétaire, les parties devaient immédiatement s'asseoir pour renégocier l'équilibre économique. Une dévaluation ne pouvait donc pas survenir dans la nuit, mais malheureusement pour nous, il y a eu un changement de loi en janvier 2002.

Quelle était la situation rencontrée au départ ? Obras Sanitarias de la Nación (OSN), qui était l'entité que nous remplacions, était au bord de l'effondrement « *al borde del colapso* » : un service très dégradé, une qualité de l'eau nettement insuffisante. Je me rappelle parfaitement mon premier voyage à Buenos Aires en 1992 pour participer à

l'offre, il y avait alors dans les rues du centre ville des banderoles (*pasacalles*) qui disaient : « Lutte contre le choléra ! ». Il y avait encore en 1992 des cas de choléra dans la ville de Buenos Aires ! Nous avons trouvé un personnel et une hiérarchie totalement démotivés, seul le syndicat était organisé et assurait le fonctionnement de l'entreprise. Un régulateur avait alors été mis en place, composé pour la plupart, et ce fut l'une des erreurs, d'anciens fonctionnaires d'OSN. Comme souvent, les données de base qui ont été fournies étaient inexactes, en particulier sur les revenus. Par exemple, on nous avait affirmé huit jours avant de remettre l'offre, que la facturation d'OSN s'élevait à 42 millions de dollars par bimestre. Nous n'avons en fait trouvé une facturation que de 36 millions de dollars : donc un manque à gagner de 36 millions par an [6 millions x 6 mois], sans compter un régime tarifaire très compliqué...

« Tous ces grands contrats de longue durée doivent être adaptés à la réalité rencontrée. Beaucoup d'appels d'offres sont fondés sur des données de base incorrectes ou incomplètes »

Qu'avons-nous fait les premiers mois ou les premières années ? Il manquait énormément d'eau, donc nous nous sommes mobilisés pour permettre l'augmentation de la production d'eau. L'usine de San Martin, une des plus grandes du monde (3 millions de m³/j) ne produisait que 2,4 millions de m³/j. En quelques mois, nous avons augmenté sa capacité de production de 800 000 m³/j pour la porter à 3,2 millions de m³/j, ce qui a permis au ministre des Travaux Publics, qui était l'autorité publique de tutelle qui nous contrôlait, d'affirmer publiquement dans la presse le 14 janvier 1994 : « Pour la première fois, Buenos Aires n'a pas manqué d'eau en décembre. » (Je rappelle que décembre est en plein été puisque nous sommes dans l'hémisphère sud). Nous avons lancé une extension massive dès l'année 2

(1993), nous avons posé jusqu'à 7 km de tuyaux par jour...

Nous avons été confrontés, au cours de l'année 1995, à un problème lié à la cherté des droits de connexion. Les droits de connexion fixés par le contrat s'élevaient alors à 500 dollars par branchement pour l'eau et 1000 dollars pour l'assainissement. Quand nous sommes arrivés dans les quartiers pauvres, nous nous sommes heurtés à des gens qui n'étaient pas dans la capacité de payer les droits de connexion. Nous avons tout de même développé des modalités spécifiques pour la desserte de ces quartiers pauvres : en collaboration étroite avec l'opérateur, la ville fournissait les tuyaux, les habitants de ces quartiers creusaient les tranchées pour la pose des infrastructures, quant à nous, nous assurions les raccordements, la mise en service, etc. Je peux vous affirmer, pour y avoir participé à de multiples occasions, que c'était effectivement une grande fête quand l'eau arrivait dans ces quartiers-là.

Certains investissements importants ne paraissaient pas prioritaires, tels que le traitement primaire des eaux usées pour cinq millions d'habitants, une station d'épuration qui devait être construite au bord du Río de la Plata. Je rappelle à ce propos que le débit du fleuve est de 22 000 m³/sec dans les tirages et qu'il mesure 60 km de large. Nous nous sommes mobilisés pour l'amélioration de la qualité du service, du délai d'intervention, de l'accueil de la clientèle, de la fiabilité du fonctionnement. Nous avons négocié avec le syndicat, partenaire incontournable pour l'organisation des départs volontaires (50 % du personnel est parti en départ volontaire). Là aussi on dit souvent « dès que le privé arrive, il détruit des emplois ». Je réponds : « C'est faux ». Parce que parallèlement, avec tous les investissements que nous avons faits, nous avons créé 15 000 emplois dans les entreprises sous-traitantes qui installaient les canalisations, avec une renégociation de la convention collective.

Quelques leçons de cette expérience

Je pense que tous ces grands contrats de longue durée doivent être adaptés à la réalité rencontrée. Beaucoup d'appels d'offres sont fondés sur des données de base incorrectes ou incomplètes. En ce qui concerne Buenos Aires, donc, un revenu inférieur de 15 % à celui annoncé. Pourquoi ? Parce que les autorités qui lancent un appel d'offre international pour le PPP ont une tendance naturelle à « embellir la mariée ». Un autre exemple : à Buenos Aires, le personnel a bénéficié d'augmentations de salaire de l'ordre de 20 % juste avant le *take over*, nous n'en avons pas eu connaissance au moment de l'offre, le syndicat avait joué son rôle. À Casablanca, j'ai également assuré la direction générale de Lydec-Lyonnaise des Eaux à Casablanca, pendant huit ans cette fois, avec un contrat multiservices eau/électricité. Là aussi, le tarif moyen que nous avons rencontré était inférieur de 10 % à ce qui nous avait été annoncé. Il y avait des investissements qui n'étaient pas prévus. Je pense qu'il est nécessaire de prévoir une adaptation du contrat à la réalité rencontrée, probablement en définissant des règles du jeu de manière préalable. Cela permettrait d'éviter de s'entendre dire, comme souvent : « Lorsque vous arrivez, vous êtes là pour renégocier immédiatement ». À Buenos Aires, il a fallu renégocier les fameux droits de raccordement, ça a été fait juste après mon départ de 1997 à 1998. Il a fallu redéfinir les investissements pour le deuxième plan quinquennal, cela a été fait dans les années 2000-2001.

Bien entendu, est arrivé ce que l'on a déjà évoqué, quelque chose d'imprévisible au départ, qui avait tout de même été prévu dans le contrat : la fameuse crise argentine de 2002-2003 et cette dévaluation brutale du peso de 400 % en janvier 2002. Le peso était à peu près alors au tiers du dollar. Donc, l'État argentin n'a pas appliqué la clause contractuelle. Des discussions ont eu lieu entre 2002 et 2005 pour la mise en place d'un nouvel accord équilibré, comme le

prévoyait le contrat, mais nous n'avons pas trouvé de la part des pouvoirs publics argentins une volonté d'arriver à une solution satisfaisante pour les deux parties. En mars 2006, l'État argentin a finalement choisi de dénoncer unilatéralement le contrat en avançant des arguments techniques que nous jugeons totalement faux (concernant la qualité de l'eau), bien connus de tout le monde et bien maîtrisés par le distributeur.

« Ces grands contrats ne peuvent perdurer que si les règles du jeu sont mises en place et concernent des partenariats gagnant-gagnant entre tous les acteurs »

Rapide bilan rapide d'Aguas Argentinas de 1992 à 2001

- Le montant des investissements en dollars s'est élevé à 1718 millions, alors que le contrat n'en prévoyait que 1702 millions, je crois que l'on était tout à fait dans des résultats honorables même si nous avons changé la nature de certains investissements.
- 99 % de conformité pour la qualité de l'eau.
- Taux de satisfaction de la clientèle, et je voudrais insister là-dessus, supérieur à 90 %. Sauf erreur de ma part, les clients ont continué à payer malgré les ennuis que j'ai signalés précédemment.
- Une pression moyenne de l'eau en 1992 de 5,5 mètres, s'élevant en 2002 à 9,3 mètres soit 80 % d'augmentation.
- Deux millions d'habitants supplémentaires desservis, pour cinq millions au départ sur une population de dix millions et un million de plus en assainissement de 4,5 à 5,5.
- Aguas Argentinas a investi en moyenne quatre fois plus qu'OSN avec des tarifs à peu près deux fois moindres.
- Et surtout, on nous accuse souvent d'avoir perçu des dividendes exagérés. Sachez que 91 % du total des ressources (facturation), soit 5,6 millions de dollars sont revenus à la communauté, à travers les impôts, les investissements locaux, le fonctionnement, les

frais de personnel, les fournisseurs, etc. Soit 5 % d'intérêt financier, et seulement 4 % aux actionnaires.

C'est là où je voudrais me tourner vers Mme Sylvie Jaglin. Pour moi quelles sont les leçons à en tirer ? Comment ces grands contrats peuvent-ils perdurer ? Ils ne peuvent perdurer que si les règles du jeu sont mises en place et concernent des partenariats gagnant-gagnant entre tous les acteurs.

« Nous sommes d'accord sur le fait de reconnaître qu'une autorité a toujours le droit de résilier un contrat pour des raisons idéologiques ou si la prestation du secteur privé ne lui convient pas. Mais pour cela elle doit respecter les clauses de résiliation anticipée qui sont en général inscrites au contrat »

Dans ce type de contrat, on distingue quatre acteurs : (1) Les clients : ils doivent voir un service amélioré à des prix raisonnables. À Buenos Aires, ils ont continué à payer parce qu'ils ont perçu que le service avait été nettement amélioré. On pourrait dire la même chose à Casablanca (taux de satisfaction 92-93 %), (2) Les autorités : il faut là aussi revoir le développement et la rénovation de l'infrastructure c'est-à-dire un patrimoine amélioré, (3) Le personnel : de meilleures conditions de travail et de meilleures conditions économiques, plus de formation, (4) Les actionnaires : un juste retour sur l'investissement consenti. Ça n'a pas été le cas à Buenos Aires après la dévaluation

massive de janvier 2002. Nous étions effectivement endettés en dollars puisqu'il n'y avait pas de possibilité d'endettement local en pesos argentins, j'en témoigne, ayant été personnellement le premier signataire du contrat d'emprunt en 1994 à la Banque mondiale à Washington. Il fallait s'adapter à la réalité économique telle qu'elle se présentait.

Nous sommes d'accord sur le fait de reconnaître qu'une autorité a toujours le droit de résilier un contrat pour des raisons idéologiques ou si la prestation du secteur privé ne lui convient pas. Mais pour cela elle doit respecter les clauses de résiliation anticipée qui sont en général inscrites au contrat et je crois savoir que c'est à peu près le cas aujourd'hui de ce qui se passe en Bolivie. Effectivement les conditions de sortie du contrat de La Paz, (pour des raisons essentiellement idéologiques) sont correctes, puisqu'elles sont acceptées par les deux parties. Voilà ce que je peux dire sur Buenos Aires. Je connais moins le cas de la Bolivie, puisque j'ai simplement participé à l'établissement de l'offre et que je n'ai pas assisté au démarrage, puisqu'en août 1997 commençait en même temps le contrat de Casablanca dont j'ai eu la charge.

Contact Guy Canavy :

[guy.canavy@lydec.co.ma'](mailto:guy.canavy@lydec.co.ma)

Site internet du groupe Suez :
<http://www.suez.fr/>

Site internet de la Lydec à Casablanca :
<http://www.lydec.ma/>

Éléments de contexte du procès au Ciadi¹¹

par Sarah Botton, Latts

En raison de l'annulation de l'intervention de Samira Daoud (Sherpa) à propos du procès d'arbitrage au Ciadi, Sarah Botton a brièvement présenté les principaux éléments de contexte du procès.

Samira Daoud et Yann Queinnec étaient invités à venir évoquer leur collaboration avec le gouvernement Kirchner, le gouvernement actuel argentin, dans le procès au Ciadi¹². Je vais simplement en présenter quelques éléments. Il n'est peut être pas nécessaire de revenir sur la loi de convertibilité de 1991 (Domingo Cavallo, ministre de l'Économie et des finances à l'époque, instaure la convertibilité du peso au dollar américain). Donc, la crise de décembre 2001 en Argentine a mené le gouvernement intérimaire de Eduardo Duhalde en janvier 2002 à dévaluer la monnaie, provoquant ainsi une rupture unilatérale du contrat, ce dernier ayant été signé en peso (arrimé au dollar). Cette situation est intervenue alors que l'opérateur est endetté sur les marchés internationaux (en US dollars) et que son chiffre d'affaires s'est vu, en l'espace d'un bimestre, divisé par trois, puisque les clients continuaient à payer leur facture, quand ils le pouvaient, en peso argentin. Cette dévaluation a marqué l'ouverture d'une très longue négociation, qui s'est fina-

¹¹ Centre international d'arbitrage dans les différends liés aux investissements : tribunal d'arbitrage dépendant de la Banque mondiale.

¹² Vous trouverez, en annexe 4 de ce document, un texte sur les enjeux de l'arbitrage international adressé par le Sherpa aux organisateurs de la table ronde.

lement avérée infructueuse, et a mené tous les opérateurs de service qui avaient investi en Argentine (Suez mais également EDF, France Télécom, etc.) à engager des procès contre le gouvernement auprès du Ciadi, tribunal d'arbitrage dépendant de la Banque mondiale, afin de demander une réparation liée à la rupture unilatérale des contrats. Beaucoup des démarches engagées par les opérateurs ont finalement été abandonnées. Le procès au Ciadi est actuellement en cours pour Suez et le gouvernement Kirchner est, entre autres, défendu par le Sherpa, association de juristes. Je ne peux pas vous parler ni du contenu ni des enjeux de ce procès puisqu'il y a évidemment assez peu d'information qui circule et qu'il s'agit d'une question très sensible.

Contact Sherpa :

asso.sherpa@wanadoo.fr

Site internet de l'association SHERPA :
<http://association.sherpa.free.fr>

Contact Sarah Botton :

botton@gret.org

Sociologue, Sarah Botton a mené ses recherches doctorales au Latts sur la politique comparée des multinationales de services urbains dans les quartiers pauvres de Buenos Aires. Elle est actuellement chargée de mission à la direction scientifique du Gret.

Latts : Lab. Techniques, Territoires et Sociétés
Gret : groupe de recherche et d'échanges technologiques.

Publications:

- BOTTON, Sarah. *Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés: une responsabilité sociale en partage*. [en ligne] Thèse de sociologie, Université de Marne la Vallée, décembre 2005, 529 p., disponible sur : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00085961/fr/>
- BOTTON, Sarah. *La multinationale et le bidonville. Gestion des services urbains à Buenos Aires*. Paris : Karthala, 339 p., à paraître courant 2007.

Les éclairages apportés par l'histoire des services d'eau en Europe

par **Bernard Barraqué,**
Latts-CNRS

Avant toute chose, il convient de préciser que les procès au Ciadi sont soumis à une stricte confidentialité et que l'on ne peut savoir les résultats qu'à la fin. L'invitation à parler ici permet de faire part des travaux et des réflexions menées au sein de notre équipe au Latts depuis un certain nombre d'années, qui comprennent un retour aux origines des services publics. Si l'on remonte en 1920-30, les niveaux de raccordement aux services de l'eau et de l'assainissement au Brésil n'étaient pas différents de ceux de l'Europe et étaient certainement supérieurs à certains pays d'Europe les moins avancés. D'où la question « Qu'a-t-il pu se passer en Europe pendant cinquante ans qui a conduit à achever les raccordements à peu de choses près, alors qu'au Brésil on n'a pas réussi ? ». Évidemment, les contextes sont assez différents, les contextes démographiques notamment. En Europe, on se trouve dès le début du 20^e siècle dans une situation où la transition démographique est déjà presque achevée et où, par conséquent, la pression sur les équipements urbains liés à l'immigration urbaine n'est pas du tout la même que ce qu'elle est encore aujourd'hui au Brésil. Mais ce n'est pas la seule explication.

Quand on revient en arrière dans le temps, il s'est produit en Europe, et dans une moindre mesure aux États-Unis et au Canada, un basculement sociotechnique. Cela peut sembler tout à fait bête, mais il s'agit de l'invention du traitement de l'eau, de l'usine qui produit de l'eau potable. C'est une in-

vention technique qui sera vite suivie par l'invention de la station d'épuration des eaux usées. Ces deux inventions, ensemble, permettent à la technologie de faire du service public de l'eau et de l'assainissement, un monde, un secteur largement autonome par rapport à celui de la ressource (du moins dans les pays d'Europe où cette ressource est assez abondante pour que les prélèvements d'eau potable n'aient pas d'effet dramatique sur l'environnement). Elles permettent aussi qu'il n'y ait pas trop de compétition pour cette ressource, surtout lorsque les lois des pays en question accordent une priorité complète à l'eau potable sur tous les autres usages. Or, les quatre techniques classiques de traitement de l'eau sont inventées entre 1890 et 1920 : chloration, ozonation, charbon actif, ultraviolets. Une seule technique préexistait, c'était la filtration qui était pratiquée en Angleterre depuis bien plus longtemps : les Anglais n'avaient guère d'eau souterraine et il leur fallait prendre l'eau dans les rivières ; ayant été les premiers à découvrir que c'était bien de cette eau que venaient les maladies hydriques, ils se sont mis à la traiter. Les autres Européens se sont mis à la mode anglaise assez rapidement.

Les ingénieurs sont alors passés d'une problématique de génie civil, résumée par la formule « toujours plus d'eau plus loin » à une problématique de génie sanitaire « plus près mais plus propre ». Dans le cas de Paris, la rupture a lieu lorsque Paul Brousse, conseiller de Paris, socialiste et possibiliste, c'est-à-dire partisan du socialisme municipal, inaugure l'usine d'Ivry, usine de filtration lente (et qui fonctionne toujours). Ce jour-là, Paris bascule d'une problématique où l'on envisageait d'aller chercher de l'eau dans le lac Léman (l'étude technique a été faite !) à une problématique d'eau prise en amont de la ville et traitée (comme en Angleterre). Petit à petit, beaucoup de grandes villes vont se mettre à faire la même chose. Et tout arrive en même temps parce que le traitement de l'eau sur place permet de renforcer le poids de ceux, et en particulier des élus lo-

caux, qui croient que la gestion locale de l'eau est le bon niveau pour exercer la solidarité. En même temps, comme le traitement a un coût proportionnel au nombre de mètres cubes que l'on traite, l'idée va se généraliser assez vite, au moins pour la partie du traitement, qu'il est possible de faire payer une facture d'eau (contrairement aux aqueducs dont le coût est fixe). Mais pas partout : l'Angleterre, qui a inventé le service public de l'eau, est restée fidèle à une problématique du service payé par les impôts locaux. Aujourd'hui encore, seulement 20 % des Anglais ont un compteur d'eau, les autres paient leur eau et leur assainissement en proportion de la valeur locative de leur logement ; alors que sur le continent (*on the continent*), que la gestion soit en régie, concédée, déléguée ou faite par des entreprises privées possédées par les collectivités publiques, on a adopté la tarification au compteur et au volume ; ensuite ce choix a conduit à procurer une plus grande capacité d'autofinancement au service public, mais en même temps une consommérisation des services qui a été acceptée au bout de deux générations.

« Comment veut-on faire accepter à des gens qui n'ont jamais eu l'eau potable qu'il faut d'abord qu'ils paient pour avoir une chance dans un avenir plus ou moins lointain d'avoir un service public correct ? »

C'est là que se fait la différence avec les pays du Tiers-Monde. Dans son livre sur l'histoire du développement des contrats de gestion de l'eau, Christelle Pezon a analysé les 400 procès arbitrés par le Conseil d'État entre 1850 et 1999 en matière de conflits entre les différents acteurs autour du service de l'eau. Qu'est-ce que l'on y découvre ? En tout cas en France, mais probablement dans la plupart des autres pays, la rigidité des concessions initiales finit par condamner ce mode de gestion. Jusqu'en 1920, le Conseil d'État n'acceptait jamais la moindre modification de contrat qui ne passe pas par un

accord volontaire entre la collectivité et son concessionnaire. Les villes qui voulaient changer un contrat en cours au nom d'un impératif social devaient donc prendre en charge les investissements supplémentaires ou carrément reprendre le service en régie. On est alors passé d'une logique de fixation de prix (*price cap*) à une logique de couverture des coûts : c'est la qualité du service qui est jugée et le prix est une affaire secondaire. On a inventé des formes de contrats qui sont à la fois assouplies, révisables, comme le disait M. Canavy, mais qui dans l'ensemble sont respectées car fondées sur une confiance réciproque. Conclusion de ce détour par l'Europe : la concession avait amplement démontré ses limites, et la propriété publique du capital s'est imposée. Suez est une entreprise qui croyait en la concession (notamment parce qu'étant investie largement dans l'électricité où le retour par capital investi est beaucoup plus élevé, on pouvait l'imaginer plus facilement), alors que la Générale des Eaux préférait la gérance ou l'affermage. Dans les phases initiales de développement des services, la seconde a eu raison, mais la leçon a été oubliée récemment dans le Tiers-Monde.

En effet, le gestionnaire privé ne peut pas gérer un capital dont l'amortissement technique repose sur plusieurs dizaines d'années, alors que l'horizon de son banquier est parfois sur une année, sur moins de cinq en tout cas. *A fortiori* lorsque le risque financier est élevé, ce qui est toujours le cas dans ces pays. C'est d'ailleurs ce que M. Proglia a dit à une fête de l'*Humanité*, il n'y a pas très longtemps.

Deuxième observation, que nous avons faite ensemble avec Henri Coing, en travaillant notamment sur l'Espagne, sur l'Italie, sur des pays d'Europe qui étaient encore en train de s'équiper il y a peu : « On ne peut pas rationaliser un service public de l'eau tant qu'il est rationné ». C'est-à-dire : tant qu'une part significative d'une population n'est pas raccordée, il n'est pas possible de faire comprendre que le service est consommé puis-

qu'il ne l'est pas. Notamment comment veut-on faire accepter à des gens qui n'ont jamais eu l'eau potable qu'il faut d'abord qu'ils paient pour avoir une chance dans un avenir plus ou moins lointain d'avoir un service public correct ? En Europe, on n'aurait jamais fait ça ! On n'a jamais pu imposer un service public payant tant qu'il n'était pas réalisé. Et l'on n'aurait jamais pensé une seule seconde faire payer l'eau des fontaines publiques (sauf aux revendeurs d'eau). C'est pourtant ce que l'on se croit obligé de faire aujourd'hui dans beaucoup de pays du Tiers-Monde ! Il y a là une injustice et une incompréhension logique.

De même à l'intérieur de l'Europe, on dit, directive cadre à l'appui, qu'il faut que tout le monde paie le coût complet de l'eau. Certes, mais, les Européens paient le coût complet de l'eau en ayant derrière eux cent ans de subventions d'État et de collectivités locales au service public, donc ils ne paient que le coût du renouvellement, qui d'ailleurs est très lourd ; mais alors, dire aux pays du Sud qui sont en train de faire l'effort initial « Payez les coûts complets », cela fait faire double effort en partant de rien et c'est inacceptable socialement et politiquement.

Cela dit, on peut se demander si les conflits autour des contrats de l'Amérique latine aujourd'hui ne sont pas ceux dont on a fait l'expérience en Europe jusqu'au milieu du 20^e siècle. Un travail historique sur la façon dont les Turcs ont chassé à la fois la Générale des Eaux et la Lyonnaise des Eaux d'Istanbul, en 1920 ou 1925, ne dit pas quels étaient les torts réels mais rapporte exactement les mêmes arguments. D'un côté, le gouvernement turc, dans une optique d'ailleurs de construction de l'État-Nation, qui va souvent de pair avec un certain chauvinisme, décide que l'opérateur ne fait pas le travail de raccordement auquel il s'est engagé et l'opérateur répond : « Je ne reçois pas les rémunérations auxquelles vous vous étiez engagé donc je réduis mes prestations », etc. et ça se termine par le départ des opérateurs. Quand les groupes français, en accord avec

la Banque mondiale et le monde anglo-saxon, ont pris des contrats de concession dans le Tiers-Monde, pour nous l'échec était prévisible. L'histoire ne nous a pas donné complètement raison, mais, en tout cas, cette situation donne à réfléchir.

« On peut se demander si les conflits autour des contrats de l'Amérique latine aujourd'hui ne sont pas ceux dont on a fait l'expérience en Europe jusqu'au milieu du 20^e siècle »

D'ailleurs, la notion même de contrat est inhérente à la société capitaliste, le capitalisme est fondé sur le commerce et le contrat ; or il reste à démontrer que les pays du Tiers-Monde, et d'Amérique latine notamment, sont vraiment des sociétés capitalistes. Même au Brésil, le *turn-over* politique rend le respect des contrats par les autorités peu fréquent.

Mais allons un cran plus loin. La société capitaliste a aussi redéfini le droit de l'eau par rapport à ce qu'il y avait avant, à commencer par la France. Entre 1808 et 1898 on a cherché à redéfinir entièrement le droit de l'eau pour qu'elle puisse être réduite à deux catégories, publique ou privée, mais on a échoué : on ne peut pas faire de la ressource qui coule une propriété publique ou privée, les rivières non domaniales sont patrimoine commun ; désormais ce concept s'applique aussi aux eaux souterraines. Cela implique qu'il ne peut pas y avoir de 'marché de l'eau', et c'est ainsi dans toute l'Europe. En revanche, dans la plupart des pays d'Europe du Nord, ces deux usines dont je parlais précédemment, station de traitement d'eau potable et station de traitement des eaux d'épuration, ont fait progressivement émerger un droit du service de l'eau différent du droit de l'eau.

Or dans un pays où une partie de la population n'est pas intégrée dans un monde capitaliste, en particulier en Amérique latine

avec les indiens, quelle est la culture du droit de l'eau ? Comme en Europe au 19^e siècle, c'est celle du droit de l'eau précédent : c'est-à-dire le droit de l'eau colonial, puis post-colonial, qui est de type féodal : les seigneurs ont droit d'usage et d'abus (par exemple le transfert à distance), mais ils doivent respecter les droits d'usage simples du 'commun'. Cette hypothèse demande à être vérifiée.

Alain Musset m'a un jour expliqué comment les Espagnols à Mexico, ayant asséché le lac sur lequel était la ville, ont du ensuite aller tirer des tuyaux dans les montagnes tout autour ; ils sont alors entrés en conflit avec les Indiens, car ils leur prenaient leurs droits d'usage coutumiers ; conflits dont on est sorti par la coexistence pacifique entre deux ordres de droit propres au système féodal : le droit coutumier et communautaire des Indiens et le droit des féodaux, des latifundiaires blancs. Ces derniers ont le droit de réaliser des aqueducs jusqu'à leur *estancia*, mais ceux-ci doivent fuir à des endroits où les Indiens avaient coutume de prendre l'eau. Et dans la propriété coloniale, une place doit être pourvue d'une fontaine d'accès public et gratuit... Ce monde n'a guère à voir avec le nôtre, où la desserte de tous à domicile d'eau sous pression est la règle. Et une grande partie de l'incompréhension aujourd'hui est fortement enracinée là-dessus.

La Paz ou Cochabamba, n'est-ce pas similaire ? Dans la ville centre, les gens vivent dans un monde proche du nôtre. Mais les Indiens qui sont sur les contreforts sont venus s'installer avec leurs coutumes. Tout ce qu'ils souhaitent c'est que l'on respecte leurs « *usos y costumbres* » comme avant, comme toujours. Ils veulent un accès à l'eau gratuite avant tout, et fournie par un État qui leur est étranger. Leur proposer un service à domicile et payant est inapproprié, surtout si on ferme leurs systèmes communautaires avant de les avoir convaincus de la qualité du service public et de son nécessaire paiement. Malheureusement, il ne manque pas à ce moment là d'idéologues pour faire un

vaste amalgame de dénonciation générale de la mondialisation, qui contribue à obscurcir la réalité plutôt qu'à faire une analyse juste.

Le pire c'est que, pour une période de temps qui va de 1930 à 1980-90, cette différence entre pays du Tiers-Monde et pays développés a été masquée par la foi dans l'action étatique qui a régné dans le monde entier : évidemment l'Union soviétique et ses dépendances, mais également les pays fascistes de l'Europe pendant cette époque, et encore les États-Unis avec la Tennessee Valley Authority ou les politiques fédérales menées en Californie. Le vingtième siècle aura été l'époque où, au niveau mondial, on aura tenté de régler tous les problèmes de l'eau par la grande hydraulique. Mais derrière la grande hydraulique, qu'y a-t-il ? Il y a d'abord l'appropriation de l'eau par les États qui s'estiment capables de mobiliser la ressource pour satisfaire tous les usages dans une politique d'offre généreuse et généralisée. Cette politique s'est effondrée mais elle continue à rencontrer des soutiens et des difficultés. Elle a été extrêmement présente en Espagne, troisième pays du monde en nombre de barrages, tous construits sous Franco (en particulier à partir du moment où les Américains les ont financés). Ce travail d'Erik Swyngedouw sur « comment tout cela s'était fait » est publié. En Espagne, pendant très longtemps, la grande hydraulique franquiste a fait qu'on ne parlait pas d'eau potable, il n'y avait pas de conflits. Au Portugal non plus ; pourtant les services d'eau n'étaient pas de bonne qualité ! Ils avaient décidé de mettre toute leur eau sur l'irrigation. Maintenant, grâce à l'entrée dans l'Union européenne et grâce à la redémocratisation, tout cela a changé.

Les dénonciations un peu simplistes de la Banque mondiale sont biaisées, car elles visent le capitalisme dans son côté privé (donc les multinationales de l'eau, etc.) plutôt que de voir en quoi la privatisation tend à prolonger une « étatisation » qui n'arrive pas à traiter la question de l'accès à l'eau des populations marginalisées des bidonvilles.

De toute façon, à part l'Angleterre, l'Europe n'a jamais fait ça ! Et le modèle anglais montre ses limites.

Si le service public de l'eau en Europe est de bonne qualité, c'est bien en définitive parce que sa prise en main par les collectivités locales a permis de poser la question de la solidarité sociale à un bon niveau. Avec Chamberlain à Manchester (qui n'était pas un socialiste), l'idée était qu'il fallait faire payer l'eau des pauvres par les riches pour que tout le monde ait accès à un service dont le droit sur la ressource est prioritaire, c'est-à-dire créer, à l'échelle territoriale locale, la solidarité nécessaire jusqu'à ce que le service puisse être ensuite consommé.

A contrario, on peut avoir le sentiment que le principal problème du Tiers-Monde est l'absence de solidarité dans les villes, à cette échelle territoriale appropriée. Au Brésil par exemple, sous l'influence nord-américaine, on a court-circuité le niveau local en créant ces sociétés publiques au niveau des États fédérés ; au début cela a certes permis d'améliorer les raccordements, mais il s'est avéré que le service était produit par une entité trop éloignée des réalités locales et, de ce fait, non seulement les gens ont perdu l'idée que la solidarité était absolument indispensable, mais de surcroît les relations entre les niveaux de gouvernement sont de concurrence, là où en Europe, c'est davantage la coopération entre eux qui a permis une réussite. C'est là qu'est, à mon sens, la principale cause d'échec des contrats : la privatisation même partielle ne peut pas régler ces problèmes de solidarité institutionnelle et sociale.

En définitive, pour qu'il y ait un bon contrat, il faut qu'il y ait des municipalités dignes de ce nom, c'est-à-dire capables et respectées. Malheureusement ce n'est pas toujours le cas en Amérique latine où la façon de faire de la politique est souvent volatile. Les techniciens municipaux font l'objet d'un *spoils system* chaque fois qu'il y a des élections, bien pire que chez nous. Toute

l'histoire de l'eau en Europe, c'est une série d'arrangements : les professionnels, les élus, les populations, et les niveaux supérieurs de gouvernement ont fabriqué de la confiance.

« *Il n'y a pas de solution au problème de l'eau dans les villes du Tiers-Monde sans la construction préalable de la confiance, et en Europe elle a quand même pris 150 ans !* »

Une inquiétude nouvelle, d'ailleurs, c'est que cette confiance soit en train de s'effondrer et que l'on risque de se retrouver avec des problèmes qui sont ceux des villes du Tiers-Monde, même en Europe. En tout cas, il n'y a pas de solution au problème de l'eau dans les villes du Tiers-Monde sans la construction préalable de la confiance, et en Europe elle a quand même pris 150 ans !

Contact Bernard Barraqué :

barraque@mail.enpc.fr

Socio-économiste, Bernard Barraqué est directeur de recherche au CNRS et chercheur au Latts (UMR 8134) au sein de l'équipe « Réseaux, Institutions, Territoires ». Ses recherches portent sur les politiques publiques d'environnement dans leur dimension interterritoriale, en particulier les ressources en eau et les services publics d'eau et d'assainissement.

Latts : Lab. Techniques, Territoires et Sociétés
CNRS : Centre national de la recherche scientifique.

Publications :

- BARRAQUÉ, Bernard (dir.) *Les politiques de l'eau en Europe*. Paris : Éditions La Découverte Collection Recherches, 1995, 303 p.
- BARRAQUE, Bernard. "Not too much but not too little: The sustainability of water services in New York, Paris and New Delhi". In: COUTARD & HANLEY : *Sustaining urban networks. The social diffusion of large technical systems*, Routledge, 2006.

Échanges avec la salle

Questions de J.F. Vergès, Sciences-Po Rennes :

- Le contrat d'Agua Argentinas a-t-il été respecté ?
- Ont-ils fait mieux ou moins bien que d'autres ? (Les privés du Chili ? Agbar à la Havane ? À Carthagène ? À Manille ? Le public comme Sederpa à Lima ? La Sabes à Sao Paolo ?)
- Pourquoi ne pas avoir mis en place systématiquement le comptage de l'eau ?
- Pourquoi s'être endetté en dollars américains pour les investissements ?
- Certains intervenants ont parlé de la confiance, je suis tout à fait d'accord avec eux. Si la confiance avait été là, l'État argentin aurait pu renoncer à 25 de ces 30 % [taxes prélevées sur la facture d'eau] et Suez aurait pu faire quelques sacrifices de l'autre côté, la solution aurait été facile à trouver.

Questions de B. Charrier, Green Cross International :

- On parle régulièrement de la corruption au moment de la mise en place des contrats dans les années 1990, c'est un problème important. Est-ce qu'il y a des efforts qui sont faits pour la transparence des contrats ?
- Le marché est-il capable de résoudre les problèmes de l'eau pour les plus pauvres ? Est-ce qu'on ne doit pas comprendre que les entreprises privées ne seront jamais capables de donner l'eau aux plus pauvres sans une intervention forte de l'État, c'est-à-dire de l'impôt ? Comment organiser la solidarité : par la facture ? Par l'impôt local ?

Questions de S. Peñalva, Centre de sociologie urbaine (CSU, Paris) :

- Il y a un mot qui est associé au mot d'entreprise, c'est la notion de profit.
- Il faut comprendre le contexte qui a mené aux privatisations massives en Argentine et comprendre dans quelle situation se sont trouvées les entreprises qui sont allées là bas, certainement pas seulement construire du service public.

Questions de M. Bouchanine, Association « Amis de la terre » :

- J'ai entendu Mme Jaglin parler, dans un autre contexte, de l'importance de faire émerger des solutions locales, l'importance du « bouillonnement intellectuel local », je voudrais remonter en amont de la phase contractuelle et demander justement s'il y a eu bouillonnement. Mais le climat de confiance n'est pas là tant qu'il y a des modèles qui sont parachutés de Washington ou d'ailleurs. La question est la suivante : comment rendre compatible ce bouillonnement d'idées et cette prétendue concertation locale avec de l'autre côté des conditionnalités (alors qu'on sait très bien que ces gouvernements qui vont venir emprunter auprès de ces acteurs financiers doivent présenter X et Y pour être financés).
- Autre point : je pense qu'il ne peut pas être question de confiance tant qu'on confond volontairement PPP et Partenariat Public Multinational quasi systématique dans les grandes villes du Sud. Ma question est : pensez-vous que le PPP est condamné à être un PP multinational ou peut-on espérer qu'il y aura un jour l'émergence de nouveaux acteurs privés avec une vraie concurrence ?

Réactions de Guy Canavy

En ce qui concerne la première série de questions, le comptage faisait partie du contrat, nous n'avons pas pu l'appliquer, il a fallu aller à la Cour Suprême qui a jugé que nous ne pouvions pas mettre de compteurs dans les appartements. Nous étions autorisés à mettre des compteurs simplement chez les industriels et chez les commerçants. Deuxième point : des immobilisations en dollars, oui, parce qu'il n'y avait pas d'emprunt possible en pesos en 1993. J'ai même connu des taux d'emprunt à un jour à 80 % ! La transparence des contrats, je crois que dans le contrat de Buenos Aires ça a été très clair, je l'ai expliqué, c'était un chiffre qui dépendait du gagnant. L'eau pour les pauvres, je laisserai le soin à Sacha Braïlowsky de développer dans la deuxième partie, expliquer ce que l'on a fait et je crois que l'on a fait beaucoup.

Concernant la question du profit, dans des entreprises telles que la nôtre, est-ce que ce qui est important est la notion de profit ? Ou ce que paie le client final ? Je me rappelle parfaitement une réflexion de sa majesté feu Hassan II au Maroc disant à un de ses interlocuteurs : « Moi, ce qui m'intéresse, c'est ce que paie le client final. Est-ce qu'il paie plus qu'avant ? Est-ce qu'il a un meilleur service qu'avant ? ». Voilà la situation de la notion de profit dans la mesure où il est correctement établi et prévu au départ. Pour répondre à la question sur le modèle des contrats en PPP, un groupe comme le nôtre n'empêche personne de se présenter lorsqu'il y a un appel d'offres international.

Réactions de Sylvie Jaglin

Je vais juste rapidement répondre sur la question de la solidarité via l'impôt ou via le tarif. D'abord je crois que ce n'est pas exclusif, on peut les combiner. Cela dépend beaucoup de la structure de la clientèle. Suivant que l'on est dans une grande ville sud-africaine avec des abonnements commerciaux importants, des grandes entreprises qui sont prêtes à payer un prix élevé pour l'eau parce que cela entre peu dans leurs coûts de production, que l'on a une couche moyenne solide, étoffée, qui est prête à payer pour remplir sa piscine et une minorité de pauvres qui a besoin d'être subventionnée, ce n'est pas du tout la même chose que d'être à Ouagadougou et de devoir subventionner 60 % des abonnés, avec peu ou pas d'industrie et une couche moyenne très politisée pour qui le prix de l'eau est très important. Je ne sais pas s'il y a une réponse unique à la question. Il faut regarder précisément les structures de clientèle. J'avais fait une étude un peu précise sur la question à l'échelle nationale en Namibie pour montrer, en gros, que l'on admettait, dans la situation antérieure, que les ménages de couches moyennes subventionnaient les pauvres. À l'échelle nationale, ça marchait à peu près parce qu'il y a deux grandes villes qui ont une structure socio-économique à peu près équilibrée, donc elles arrivaient à redistribuer pour les pauvres des villes secondaires et le jour où l'on a dit : « Il n'y a plus de péréquation nationale, on fait de la péréquation locale », tout cela s'est effondré. À Windhoek, Swakopmund et Walvis Bay, ça ne marchait pas trop mal, mais dans les autres villes, les structures de clientèle étaient trop déséquilibrées pour assurer cette péréquation locale, donc ils ont été obligés de revenir sur ce qu'ils avaient dit en mettant beaucoup d'opacité dans tout le processus pour ne pas avouer qu'ils renonçaient à leur système.

Quant à la dernière série de questions, je suis parfaitement d'accord. Il faut construire la confiance et dans les conditions actuelles, on ne peut pas. Il y a la question du pas de temps qui est importante. Est-ce qu'il y a suffisamment de financements qui acceptent en amont des contrats et des réformes de services d'eau, de financer de la construction institutionnelle et pas seulement organisationnelle ? Peut-être qu'aux termes du processus de discussion, de dialogue, on s'apercevra que la régie peut très bien, pendant 10 ans, 15 ans, être amendée et faire correctement le travail. Cela suppose que l'on en ait discuté et que l'on ait construit des institutions en amont. Donc effectivement les conditionnalités actuelles et le pas de temps des projets actuels ne sont pas du tout favorables à ce genre de construction de la confiance. Quant au PP privé, c'est une solution parmi d'autres dans des pays où il y a des petites et moyennes entreprises (PME), un secteur industriel... Je pense à l'Afrique du Sud, ils n'ont pas de tradition privée de gestion de l'eau, mais ils ont une très forte tradition de travaux publics, donc évidemment que les entreprises privées locales peuvent être mobilisées, ce qui est fait d'ailleurs. On n'en parle jamais mais, à la municipalité du Cap, ils ont certes renoncé à un contrat PPP international, mais des entreprises privées interviennent à de nombreux moments de la chaîne de production du service : planification à long terme, ouverture des tranchées, relevé des compteurs, etc. C'est bien du PPP avec des entreprises privées locales. Il se trouve que dans des pays voisins, au nord, ce n'est pas possible parce qu'il n'y a pas ces compétences-là dans le secteur privé local, il faut imaginer autre chose.

Réaction de Cecilia Ugaz

Je voulais simplement mettre l'accent sur deux choses : la première, c'est le problème que l'on révèle dans le deuxième chapitre du rapport : On essaie de faire des efforts notamment dans les pays d'Amérique latine, mais finalement les subventions ne parviennent pas aux plus pauvres, tout simplement parce qu'ils ne sont pas raccordés au réseau. La deuxième chose, c'est que l'on est passé un peu vite sur toutes les conditions qu'il faut regrouper pour pouvoir mettre en place des contrats de concession. Par exemple, il faut un marché financier solide et ce n'est pas le cas dans beaucoup de PED (pas de garanties par rapport à la monnaie locale, problèmes de réglementations par rapport au taux d'endettement). Si vous laissez les compagnies s'endetter dans un contexte risqué, cela constitue un vrai danger. Il existe aussi un vrai problème de réglementation par rapport aux revendeurs qui ne sont pas accrédités (on ne connaît pas la qualité de la revente ni les prix qu'ils vont pratiquer).

Réaction de Bernard Barraqué

Je vous lis un petit passage de *la Prensa* qui est sorti après l'audit de *Pozo et associés* sur le contrat bolivien d'Agua del Illimani (Aisa). J'apprends dans cet article que sur les 120 millions de dollars du contrat, 39,7 % ont été dépensés en services de la dette. Voilà un contrat où le risque financier pour l'entreprise était tel que presque 40 % du contrat a été dépensé en services de la dette, ce n'est pas viable ! Même si l'opérateur privé est conscient qu'il a fait ce qu'il pouvait dans le contrat, ce que les autres contestent, et même si c'est un problème que l'arbitrage se fasse

au sein de la Banque mondiale puisqu'elle est à la fois juge et partie, en Europe nous n'aurions jamais eu les services publics que nous avons si pendant toute la phase initiale de construction ils n'avaient pas été financés par des impôts locaux et une aide nationale (et une aide massive européenne pour la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande). La station d'épuration de Porto a été construite avec 80 % d'argent européen, gratuit pour eux. Cela fait la différence avec le Brésil. C'est de l'argent pas cher !

D'un autre côté, on n'a pas de solution. Je suis très content que le type de discours que l'on avait ait été repris, peut être de façon idéologique, à Mexico. Tout le monde est en train de découvrir que l'on n'aura pas de bons services publics si l'on n'implique pas les collectivités locales comme partenaires essentiels, ça ne règle pas le fait que beaucoup de collectivités n'ont pas de *capacities*, sont incapables de le faire et en plus ont des élus qui sont de véritables bandits. Si les rapports entre l'opérateur privé, la collectivité locale et l'État sont uniquement des rapports de force, alors dans ce cas-là, vous n'aurez jamais de service public, c'est fini, puisqu'il n'y a pas de confiance. Les taux d'intérêt s'envolent, au revoir !

« Si le rapport entre l'opérateur privé, la collectivité locale et l'État sont uniquement des rapports de force, alors dans ce cas-là, vous n'aurez jamais de service public, puisqu'il n'y a pas de confiance »

Pour revenir à l'idéologie, l'idéologie première a été celle du monde anglo-saxon de croire, qu'à la suite de l'échec des soviétiques, il n'y avait qu'une voie possible : la privatisation complète ; ça c'est faux. Mais la contre-idéologie, que j'ai passé beaucoup de temps à dénoncer, c'est la réponse qui a été faite à commencer par Ricardo Petrella : « L'eau c'est la vie, ça ne peut pas être autre chose que gratuit ». Ça c'est l'argument que l'on avance et qui empêche de faire avancer le débat. Je reviens du Brésil où j'étais le seul français invité à une conférence organisée par le ministre de la Ville du Brésil sur l'avenir des services publics. Qui avaient-ils invités ? Des Italiens et des Portugais. Pourquoi ? Parce qu'ils sont en train de faire des réformes de leurs services de l'eau et de constituer des entreprises de forme privée, commerciale à capitaux publics à l'échelle supra-locale, ce que je trouve surprenant puisque le discours de gauche du PT (parti des travailleurs), c'est « Remunicipalisation, point ! » et régie. L'amalgame continue. Dans les faits, l'idée du PPP autres qu'avec des multinationales progresse, parce que ces entreprises italiennes et portugaises apportent d'abord et avant tout de la formation, du conseil (libre à nous de faire la même chose !). Nous sommes actuellement dans les locaux du ministère de l'Équipement. Il y a toute une équipe de ce ministère qui a passé toutes ces dernières années à soutenir ouvertement l'arrivée des groupes multinationaux français dans beaucoup de pays du Tiers-Monde, je regrette qu'ils ne soient pas là. La discussion que nous devons avoir, c'est pourquoi nous sommes-nous trompés et jusqu'à quel point ?

Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud :
Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?

DEUXIÈME SESSION :

LES ENJEUX SOCIAUX DU SERVICE

Réflexions issues de la pratique de terrain

**par Alexandre Brailowsky,
Suez Environnement**

J'ai eu la chance de travailler pour toutes les parties prenantes de ce secteur depuis les associations de quartiers, les organisations non gouvernementales (ONG), parfois des consultations pour les financeurs des agences internationales et actuellement pour le secteur privé où j'ai passé sept ans à Buenos Aires. Si je suis venu aujourd'hui et si Suez Environnement a accepté l'invitation, c'est parce que, plus que tout, nous avons des doutes et nous sommes convaincus que pour lever ces doutes et pour répondre à ces questions, nous ne pourrions pas le faire seuls et qu'il va falloir répondre collectivement depuis tous les secteurs.

La principale chose que je retire de mon expérience est qu'il est tout de même étonnant de constater que, décennie après décennie, le développement tend à reformuler les mêmes objectifs en changeant simplement de modèle ou de slogan, mais sans jamais se livrer à une véritable analyse intégrale rétrospective. J'ai vécu la « décennie de l'eau potable », je regrette mais c'était quand même une décennie où les gens avaient décrété qu'à son issue, il y aurait de l'eau pour tous ! On a vécu 1990 et la « déclaration de Dublin », aujourd'hui, ce sont les « objectifs du millénaire ». Il s'agit toujours de la même chose ! On a l'impression qu'il y a des gens qui élaborent des solutions et qui ensuite cherchent désespérément des problèmes qui correspondent aux solutions qu'ils ont élaborées. Je crois que c'est une décision difficile que d'accepter de confronter ses convictions à la réalité. La réalité est paradoxale et elle ne va pas toujours dans le sens

de nos certitudes. Je dois à ce titre remercier tous les gens qui ont organisé et qui participent à cet événement parce qu'il s'agit d'un exercice qui peut être douloureux. Mes doutes, je vais les formuler rapidement à travers trois questions.

« Il est tout de même étonnant de constater que, décennie après décennie, le développement tend à reformuler les mêmes objectifs en changeant simplement de modèle mais sans jamais vraiment se livrer à une véritable analyse intégrale rétrospective »

C'est vrai que, chez Suez Environnement, nous contestons le mot « échec ». J'attends que quelqu'un parvienne à me convaincre que c'était un échec. Tout du moins, si l'on utilise le mot « échec », il faudrait savoir ce que l'on met derrière. Sur quel plan cette expérience a-t-elle été un échec ? En quoi ? Et surtout pour qui ?

La deuxième question, et je crois qu'elle est importante dans ce que l'on est en train d'amorcer aujourd'hui, serait « le conflit est-il obligatoire ? ». Et surtout, quel en est le coût et quelles en sont les véritables causes ? J'aimerais rappeler que quand le Maroc a accédé à l'indépendance, le roi Mohamed V, à l'époque où le service était déjà géré par la Générale des Eaux et par la Lyonnaise des Eaux, a fait un discours où il a dit : « Je suis très satisfait des conditions du service, mais j'ai besoin de cet outil pour créer l'identité marocaine ». C'est en ce sens que le conflit n'est pas nécessairement obligatoire. Il est intéressant, à cet égard, de comparer les cas de l'Argentine et de la Bolivie. Je continue à espérer¹³, et M. Canavy l'a déjà évoqué, que

¹³ Au moment du débat, les négociations entre Suez et le gouvernement étaient encore en cours. Ce n'est que par le décret du 4 janvier 2007 qu'une

la négociation avec le gouvernement bolivien connaîtra une fin non conflictuelle. J'y crois parce que je suis persuadé que quand il y a vraiment des convictions, il est possible d'assumer des transitions douces. On peut passer d'un système à l'autre non pas parce qu'il y a contestation, mais parce que le modèle n'est plus adapté.

« Il est possible d'assumer des transitions douces. On peut passer d'un système à l'autre non pas parce qu'il y a contestation mais parce que le modèle n'est plus adapté »

Le troisième doute. Pourquoi tout cela est-il tellement difficile ? Pourquoi les projets qui visent à alimenter les populations qui n'ont pas le service et qui sont les plus fragiles rencontrent-ils de telles difficultés ? Comment est-il possible que face à un objectif si simple et si évident (il consiste quand même simplement à mettre des tuyaux et à donner de l'eau), on se retrouve dans de telles situations et que cela génère de tels conflits au moment de la mise en œuvre ? Il faut comprendre que ces conflits existent quel que soit le modèle, quel que soit l'opérateur. J'ai toujours vécu ces conflits, par exemple en travaillant en Haïti pour le Gret, cela a été très conflictuel, il a fallu se battre contre tout le monde pour arriver à mettre de l'eau dans les quartiers de Port au Prince. Cela rejoint une analyse qui avait été faite par M. Barraqé qui consistait à dire que, quand nous nous sommes lancés dans cette hypothèse d'exporter le modèle de gestion (essentiellement basé sur une maîtrise d'ouvrage municipale et une relation avec un opérateur délégataire qui n'est pas le responsable du service public) et que nous avons transposé ce modèle dans des réalités institutionnelles extrêmement différentes, tout cela a contribué à créer et alimenter les difficultés auxquelles nous faisons face aujourd'hui.

-
solution consensuelle négociée a été adoptée (rachat des parts d'Aisa par l'État bolivien).

On peut distinguer deux niveaux d'analyse : (1) la construction démocratique au niveau de la maîtrise d'ouvrage locale et (2) la conception de la solidarité dans ces pays. Il s'agit d'éléments que je souhaite porter à la discussion et qu'il faut absolument analyser et développer. Cela me semble beaucoup plus riche que de seulement opposer le public et le privé.

S'il y a une chose que j'ai apprise pendant mes vingt années d'expériences, et j'ai beaucoup appris des gens des quartiers, c'est que, faisant toujours preuve de patience et n'ayant pas vraiment le choix, ils ne pouvaient pas se permettre le luxe que constituait, pour eux, le conflit. J'ai vécu sept ans à Buenos Aires et je n'ai jamais connu de mouvements sociaux des quartiers pauvres contre l'entreprise. J'en suis navré parce que cette affirmation ne va pas aller dans le sens de ce que pensent beaucoup de gens mais, bien au contraire, les associations sociales les plus engagées, celles qui représentent vraiment la population marginale de ce territoire de concession, n'ont jamais manifesté contre l'entreprise, ne s'y sont jamais opposées et l'ont d'ailleurs réaffirmé publiquement à de nombreuses reprises.

Enfin, une dernière question à porter au débat : « Qu'est-ce qui a changé aujourd'hui et qui permettrait de penser que la fin de ces contrats est une bonne nouvelle ? ». Je n'en suis pas persuadé et c'est cela aussi que j'aimerais partager avec vous. Plutôt que de le justifier, je pense que M. Canavy a parfaitement synthétisé les principaux résultats, je voudrais quand même revenir sur le contexte de ces contrats. À propos de la politique néolibérale des années 1990 en Argentine, je me rappelle d'une blague qui circulait sur Menem en 1993. « Domingo Cavallo venait voir Carlos Menem en lui disant : « Carlos, ça va très très mal, il faut licencier les gens de la sidérurgie ». Carlos Menem disait : « Oui ». Ensuite, il revenait le lendemain et disait : « Il faut baisser le salaire minimum ». Carlos Menem disait : « Oui ». Et le troisième jour, il revenait, il disait : « Écoute

Carlos, ça va vraiment très très mal, il faut vendre la Ferrari ». Et Carlos Menem répondait : « On avait dit Capitalisme... mais à visage humain ! ». C'était en 1993. Mais je m'excuse, ça n'a pas empêché les argentins de le réélire en 1995. C'est hélas la réalité, c'est comme cela que ça c'est passé. À propos de la Bolivie, cette fois, effectivement on ne va pas nier, dans ce moment d'effervescence, la sensibilité et l'importance de la problématique indigène, mais il faut tout de même souligner que le moment des manifestations a coïncidé, en période préélectorale, avec le débat sur le contrôle des ressources naturelles. Le problème des ressources naturelles est parfaitement légitime, mais en aucun cas nous n'intervenons dans le champ de la gestion de la ressource naturelle. On nous avait délégué la gestion d'un service public, ça n'a strictement rien à voir ! C'est certainement pour cela qu'aujourd'hui je suis très satisfait à l'idée d'un accord pacifique de sortie de crise dans le cas bolivien.

Comme l'a déjà souligné Mme Jaglin, il existe, en amont des projets et des contrats, une vraie nécessité de construction institutionnelle et organisationnelle. C'est là qu'est le véritable problème. Si l'on résume la problématique du secteur de l'eau dans les PED, il en ressort une question très simple : « Qui fait quoi ? ». À mon sens, ce qui s'est produit dans les années 1990, c'est que, face à des années d'impuissance, face à des années d'absence de résultat, l'hypothèse a été de dire : « Le modèle de gestion à la française a bien fonctionné. Si on l'exporte et à condition qu'il s'adapte à la réalité du territoire, il va pouvoir représenter une solution ». Il a fonctionné à un moment donné et c'est pour cette raison que nous avons obtenu de bons résultats. Mais ce sont les propres conditions de sa réussite qui ont produit les conditions de sa déstabilisation. Pourquoi ? Parce que subitement l'utilisateur avait une réponse. Il faut bien s'imaginer que quand il n'y a pas de service, que quand on appelle et que personne ne répond, que l'on n'a pas la certitude que les techniciens vont

venir réparer, cela crée un bouleversement, une autre dynamique le jour où l'on appelle et que, 24 h après, la réparation est terminée. C'est donc cette amélioration spectaculaire du service qui a créé la possibilité d'un dialogue, qui a permis de catalyser un débat et de faire avancer la construction de l'identité citoyenne.

« *Il existe, en amont des projets et des contrats, une vraie nécessité de construction institutionnelle et organisationnelle* »

Je reste persuadé que le dialogue entre nous est nécessaire et que c'est de là que va repartir la définition d'une solution, à partir de l'expérience. On a vu aujourd'hui un premier rapprochement entre des gens comme nous, qui ont vécu des choses sur le terrain, et des gens qui ont autant de légitimité parce qu'ils le vivent depuis d'autres secteurs. Est-ce que l'on est capable de trouver un dénominateur commun ? De créer un espace de dialogue ? Je crois que l'objectif est là et j'espère que nous pourrions l'atteindre.

Contact Alexandre Brailowsky :

alexandre.brailowsky@suez-env.com

Médecin de santé publique, A. Brailowsky a successivement travaillé dans le secteur associatif, public puis privé sur les questions d'accès à l'eau des populations urbaines pauvres. Il est actuellement chargé de programme à la direction de la stratégie, des relations internationales et du développement durable chez Suez Environnement.

Publications :

- BRAILOWSKY, A. « Intermédiation sociale et construction institutionnelle ». *Coopérer aujourd'hui*, n°15, Gret, août 2000, Paris.
- BRAILOWSKY, A. ; BOTTON, S. ; MATTHIEUSSENT, S. *The real obstacles to universal access to drinking water in developing countries*. Loughborough: Sohail, M. (Ed.) PPP and Poor, Loughborough University, WEDC, 2005, 36 p.
- BRAILOWSKY, A. « L'impossibilité de travailler dans une logique d'intérêts partagés : une approche transversale des contrats de La Paz et de Buenos Aires ». *Stakeholder Session, Suez Environnement*, 9 mars 2007, Paris.

La construction d'une « entreprise sociale de l'eau » en Bolivie

par Catherine Légna,
Fondation France Libertés

Je vais présenter quelques réflexions en réaction au débat avant de présenter notre coopération avec le gouvernement bolivien. Je voudrais simplement dire qu'en tant que fondation, nous n'avons pas un discours techniciste, de savoir ce qui est plus efficace ou moins efficace. L'efficacité n'est pas uniquement à analyser par rapport à un objectif : il y a eu des régimes totalitaires qui ont été extrêmement efficaces, il faut simplement savoir quel but on veut atteindre. Nous nous plaçons donc sur le plan des valeurs et des buts réellement à atteindre. M. Barraqué a dit quelque chose qui m'a semblé extrêmement intéressant quand il a dit que la gratuité de l'eau était une absurdité. Je vous demande simplement maintenant de mettre à la place de l'eau, le mot « air ». Un jour, on va vous dire « gratuité de l'air ? Mais vous rigolez ! Ce n'est pas possible. L'air est tellement pollué qu'il faut absolument que des entreprises le traitent et il est absolument hors de question que vous respiriez sans payer ». Donc, il faut simplement se rendre compte que si l'on est obligé de traiter l'eau, c'est à la fois pour des motifs naturels mais aussi pour des motifs industriels, de pression démographique, de pollution et qu'il y a des coûts, certes, mais qu'ils doivent être pris en charge par la collectivité.

Une autre réflexion m'a fait un petit peu bondir. On nous dit que l'entreprise est arrivée dans un pays qui l'a trompée, qu'il y avait à la fois une certaine ignorance du manque de solvabilité du marché argentin et

que l'effondrement de l'économie argentine a été une surprise totale. Il me semble que cela ne peut pas être à la fois une surprise totale et l'objet d'un avenant à un contrat qui a prévu justement que cette surprise totale puisse intervenir ! J'étais en Argentine à cette époque, il fallait être un enfant de dix ans pour penser que la dollarisation du peso avait un avenir et avoir une ignorance totale de ce qu'est l'Argentine pour penser que cela pourrait durer !

Maintenant, en quoi consiste la collaboration entre la Fondation France Libertés et le gouvernement bolivien ? Mme Ugaz a dit précédemment que la polémique public/privé était dépassée (je me demande bien « dépassée par quoi ? ») et que le problème était d'instaurer des mécanismes de contrôle des contrats. Et c'est là que l'on revient au problème : quels mécanismes de contrôle ? Qui va contrôler ? Un organisme privé indépendant, comme l'organisme de certification qui a certifié les comptes d'Enron ? Peut être un pays : les États-Unis ? La Banque mondiale ? Qui va contrôler ? Je pense que cette question pose un véritable problème. Contrairement à ce que l'on dit, pour nous, l'opposition public/privé n'est absolument pas dépassée.

*« Quels mécanismes de contrôle ?
Je pense que cette question pose un
véritable problème. Contrairement à
ce que l'on dit, pour nous,
l'opposition public/privé n'est
absolument pas dépassée »*

Qui va contrôler ? C'est pour cette raison que nous considérons que les seuls acteurs légitimes à contrôler sont bien les usagers (encore une fois nous ne dirons pas « clients »), c'est-à-dire les gens qui ont intérêt à avoir de l'eau. Si les contrats sont si transparents que l'on veut bien le dire, il faudrait pour cela qu'ils soient rendus publics. C'est pour cela que, quand le gouvernement bolivien est arrivé au pouvoir et

qu'il nous a demandé de participer à ce que, eux, voulaient, c'est-à-dire une entreprise publique, nous avons décidé de répondre positivement à leur demande. Nous connaissons les membres de ce gouvernement non pas en tant que gouvernement politique mais comme acteurs sociaux, puisqu'une partie des ministres étaient eux même des syndicalistes, des gens qui se battaient pour essayer de récupérer leurs droits. Une fois qu'ils se confrontent à l'expérience évidemment très difficile du pouvoir, ils s'aperçoivent qu'il y a des difficultés énormes et, dans la faible mesure de nos moyens, nous essayons de les assister.

« Si les contrats sont si transparents qu'on veut bien le dire, il faudrait pour cela qu'ils soient rendus publics »

Première difficulté, difficulté légale : en ce qui concerne la Bolivie, le gouvernement précédent ne leur a même pas donné les contrats en langue espagnole. Il y a un tel mépris pour l'alternance démocratique que, par exemple, lors du premier voyage de M. Evo Morales en France, l'ambassadrice est partie parce qu'elle ne supportait pas d'arranger le voyage de ce nouveau président. Le nouveau ministère de l'Eau n'arrive même pas à obtenir les contrats et on leur jette, je dis bien « on leur jette » les contrats en anglais histoire de leur signifier « vous n'êtes que des malheureux indiens incapables et vous n'arriverez même pas à lire ces contrats ». Il faut savoir cela ! Quand on dit qu'il y a un respect du droit indigène en Bolivie, cela demeure tout de même très limité, étant donné que ces gens-là ont été repoussés dans des zones où justement il n'y a plus d'eau. Si les indiens sont tous dans des zones où l'accès à l'eau est très difficile, cela ne relève pas d'un hasard. Auparavant, ils vivaient dans les plaines. Ce sont des gens dont la plupart n'ont pas d'état civil.

La victoire d'Evo Morales est d'autant plus écrasante, puisque la plupart des Indiens

n'ont pas le droit de vote (puisque'ils n'ont pas de carte d'identité). En définitive, je crois qu'on ne peut pas vraiment parler de respect des droits indigènes dans un tel contexte.

Donc, ce gouvernement arrive au pouvoir et on assiste alors à un déferlement de préjugés. En France aussi, des gens nous ont demandé : « Mais comment pouvez-vous soutenir ce gouvernement ? Cet homme qui est le chef des trafiquants de cocaïne ? ». Je ne cite pas le ministre qui m'a posé cette question, cela démontre simplement son ignorance. Dans un premier temps, nous essayons donc, en fonction de nos possibilités, d'informer en France de ce que veut faire ce gouvernement. Visiblement, il s'en sort aussi très bien puisque après une première période où ils avaient été un peu traités comme des populistes, ils arrivent peu à peu à faire entendre leur voix, à s'entendre avec le gouvernement brésilien, notamment. Nous espérons aussi qu'ils vont parvenir à s'entendre avec l'entreprise qui s'en va, mais nous considérons qu'ils sont parfaitement légitimes à décider de quelle manière ils veulent fournir l'eau à leur population et que ce n'est en aucun cas à nous de leur dire : « Ce serait beaucoup plus efficace de faire autrement ».

En conclusion, nous considérons que ce n'est pas à des sociétés privées de résoudre des problèmes de pauvreté et d'inégalités dans le monde. Il faut vraiment croire à un conte pour penser que des entreprises qui ont comme but et comme intérêt (et c'est normal) de faire du profit seraient chargées par on ne sait qui de résoudre les problèmes du Tiers-monde. Non seulement ils n'ont pas de raison de le faire mais, en outre, ils ne sont pas légitimes : ils n'ont été élus par personne et ne répondent devant aucune juridiction. Nous ne nous positionnons pas contre les entreprises privées : lorsque j'ai des problèmes d'eau, j'appelle un plombier. Ces gigantesques plombiers ont tout à fait le droit de faire du profit, mais ce n'est pas à eux de régler ma vie ou de régler mes problèmes de

famille. Je fais là un raccourci un petit peu commode pour dire, non pas qu'il ne faut plus avoir recours aux entreprises privées, mais que nous devons décider de qui contrôle ce que doit être un service public. L'eau ne peut pas être un bien économique tout simplement parce que nous en avons absolument besoin pour vivre. Il n'y a aucune raison pour que ce soit aussi compliqué de rendre gratuite une partie de l'eau nécessaire à la vie, alors que nous concevons très bien que nous ayons une éducation publique, laïque et gratuite. Personne n'est obligé de payer l'école, je ne comprends pas pourquoi ce serait si compliqué d'avoir un système collectif pour payer au moins la quantité d'eau nécessaire à la survie.

Pour l'aide que nous avons apportée au gouvernement bolivien, nous avons surtout essayé de faire les intermédiaires entre les collectivités locales françaises, qui désiraient faire de la coopération décentralisée, et ce gouvernement ainsi que d'autres collectivités locales boliviennes. La première difficulté est que les collectivités ne traitent qu'avec d'autres collectivités. Le ministère de l'Eau se trouve un petit peu handicapé en Bolivie puisqu'il n'a pas d'homologue. Il n'y a pas d'autres ministères de l'Eau, ni en France, ni dans d'autre pays du monde. Par contre, les collectivités locales peuvent très bien collaborer, mais elles ne sont pas forcément plus à même de faire les choses bien. Je donne un exemple : la collectivité de Nantes, pleine de bonnes intentions, a financé depuis des années des programmes d'adduction d'eau dans la ville de Cochabamba. Or depuis vingt ans, la plupart des financements de cette ville ont servi à aménager des grands parcs dans les quartiers du centre avec des fontaines et à améliorer le service pour les gens qui l'avaient déjà. Les quartiers dont nous nous occupons et dont veut s'occuper le ministère bolivien, qui se situent au sud de la ville, n'ont toujours pas d'eau, la plupart des gens se trouvent obligés de défoncer les canalisations d'assainissement (je ne parle pas de l'eau potable puisqu'il n'y en a pas), pour boire cette eau.

« Que le gouvernement bolivien s'y prenne plus ou moins bien, certes, il est toujours plus difficile d'être au pouvoir que dans l'opposition. Tout ce que nous savons c'est qu'il cherche honnêtement à construire une véritable entreprise de service public qui puisse apporter l'eau à des gens qui n'en ont jamais eu. Qu'ils échouent, et c'est nous aussi qui échoueront, et tout le monde »

Nous ne souhaitons pas entrer dans une discussion technique sur l'efficacité, mais nous disons simplement qu'il est inacceptable de constater une telle situation, alors qu'il y a assez d'eau et assez d'argent pour desservir toutes les populations dans tous les pays. On trouve, par exemple, des financements colossaux en Europe pour financer notre agriculture qui n'est pas rentable économiquement. On parvient à trouver de l'argent pour des secteurs non rentables et on ne trouve pas d'argent pour financer la survie ? Nous ne pouvons pas l'accepter ! Que le gouvernement bolivien s'y prenne plus ou moins bien, certes, il est toujours plus difficile d'être au pouvoir que dans l'opposition... Tout ce que nous savons c'est qu'il cherche honnêtement à construire une véritable entreprise de service public qui puisse apporter l'eau à des gens qui n'en ont jamais eu. Non pas faire payer moins cher des gens qui ont déjà l'eau, mais apporter de l'eau à ceux qui n'en ont jamais eu. Qu'ils échouent, et c'est nous aussi qui échoueront, et tout le monde.

Contact Catherine Légna :

catherine.legna@france-libertes.fr

Site Internet de France Libertés :
<http://www.france-libertes.fr/>

Réflexions sur les services urbains en Amérique latine

par **Henri Coing**,
chercheur associé à l'IRD

J'apprécie moi aussi beaucoup ce va-et-vient de points de vue différents sur une réalité qui, de fait, est passablement compliquée et déconcertante. Juste pour m'amuser, je suis allé, avant de venir ici, sur Internet voir quelles étaient les recommandations des professionnels de la bourse à Santiago sur les entreprises qu'il fallait acheter et Aguas Andinas, que Suez connaît bien, avait comme recommandation « achetez, risque faible ». On vient de dire que ce modèle de privatisation totale ou de concession avec 100 % de la charge de l'investissement était inviable. À Santiago, c'est rentable et on vous conseille vivement d'acheter les actions d'Aguas Andinas ! Je voudrais mettre l'accent peut-être un peu plus clairement sur certains points qui m'apparaissent importants pour compléter le débat.

Une petite parenthèse d'abord, je regrette beaucoup que les gens du Sherpa n'aient pas pu venir ; pour ceux qui seraient intéressés à avoir le point de vue argentin sur le procès et la négociation, il y a des textes en français disponibles, en particulier des textes d'Emilio Lentini¹⁴ qui est un membre de l'Etoss¹⁵.

¹⁴ LENTINI, Emilio. « La régulation de la concession de Buenos-Aires ». In : de GOUVELLO, Bernard ; SCHNEIER - MADANES, Graciela. *Eaux et Réseaux, les défis de la mondialisation*. Paris : IHEAL, 2003.

¹⁵ Régulateur sectoriel de l'eau pour le territoire de concession d'Aguas Argentinas.

Je crois qu'il faut resituer un peu ce débat d'aujourd'hui dans le temps et au-delà des cas particuliers de Buenos Aires et de La Paz. On a assisté à un changement de panorama extrêmement rapide. Dans les années 1990, on avait trouvé la solution, c'était la participation des acteurs privés. Il y avait une espèce d'euphorie qui se traduisait d'ailleurs dans la valorisation des entreprises d'eau, on rachetait les entreprises 14 ou 18 fois leur Ebidta¹⁶, et l'on promouvait l'idée qu'un grand marché était en train de s'ouvrir. En très peu de temps finalement, la situation s'est complètement retournée, et aujourd'hui c'est le discours inverse qui est dominant. C'est-à-dire « Mais non, ce n'est pas possible, ça ne peut pas marcher, c'est une erreur, etc. ». On observe, d'une part, les comportements des entreprises qui se replient, qui se sont désengagées fortement et, d'autre part, une certaine crise dans les organismes multilatéraux qui avaient promu ce modèle.

« On observe, d'une part, les comportements des entreprises qui se sont désengagées fortement et, d'autre part, une certaine crise dans les organismes multilatéraux qui avaient promu ce modèle »

Si vous regardez, par exemple, le discours qu'a donné le vice-président de la Banque mondiale, M. Antonio Estache, à Paris il y a 2 ou 3 ans, la première diapositive de sa présentation était intitulée « les mythes ». C'est-à-dire que les idées qu'avait promues la Banque mondiale sur ces questions-là étaient désormais considérées une par une comme basées sur des hypothèses erronées, le mythe était faux. Autre exemple :

¹⁶ *Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*.

si vous regardez le rapport Banque interaméricaine de développement (BID) d'évaluation de sa politique sectorielle de l'eau, rapport sorti en 2003 ou 2004, il rassemble l'ensemble des documents de doctrine de la Banque sur ce sujet et démontre ensuite point par point que tous les présupposés de cette politique ne sont pas réalisés dans la réalité. Inutile de dire d'ailleurs que ce rapport a suscité quelques vagues à l'intérieur de l'institution. Il s'agit tout de même d'un renversement extraordinaire et extraordinairement rapide. Alors bien sûr il y a une crise, de ce fait même, de la doctrine qui sous-tendait tout cela.

Pour résumer cette doctrine, faire face à la crise des services d'eau en Amérique latine revenait à faire venir le secteur privé et à nommer un régulateur qui soit indépendant des gouvernements (pour que les politiques ne mettent plus la main sur cette affaire trop importante) et, à partir de là, tout irait bien. Ce modèle en a tout de même pris un sérieux coup. D'une part, on se rend compte que les politiques qui ont été mises en œuvre étaient fondées sur un diagnostic erroné. Il me semble qu'il existe aujourd'hui un assez large consensus autour des erreurs dans le diagnostic. C'est très important de le dire parce que s'il y a échec, je reviendrai sur la notion, on ne peut pas uniquement l'imputer aux gouvernements concernés.

« D'une part, on se rend compte que les politiques qui ont été mises en œuvre étaient fondées sur un diagnostic erroné. D'autre part, on ne peut pas non plus l'imputer à des événements macroéconomiques invisibles bien que prévus dans les contrats »

D'autre part, on ne peut pas non plus l'imputer à des événements macroécono-

miques imprévisibles (bien que prévus dans les contrats !). Pour donner un exemple, à la BID, la mise en place de cette doctrine date du début des années 1990. Or, dès les années 1996-97, on voit chuter verticalement les montants des prêts accordés par la Banque au domaine de l'eau. Ce modèle a échoué massivement et cela s'est traduit dans l'activité de la Banque : si elle s'en préoccupe, c'est aussi et sûrement d'abord comme institution bancaire, parce qu'elle n'arrive plus à prêter de l'argent dans le cadre qu'elle avait elle-même défini. Il me semble important de rappeler que ce modèle, cette politique, a été mis en œuvre avec pas mal de cynisme et avec beaucoup de dogmatisme. J'ai entendu les propos du représentant de la Banque interaméricaine au Honduras m'expliquant pourquoi le projet de prêt au secteur de l'eau était bloqué depuis dix ans, simplement parce que la conditionnalité était de privatiser l'eau à Tegucigalpa et que le gouvernement ne voulait pas (il n'aurait donc pas un centime !). Avec aussi beaucoup d'opportunisme, car cette conditionnalité était d'autant plus impitoyable que les pays concernés étaient petits et faibles... Je voudrais dire un mot sur les entreprises privées, parce qu'aujourd'hui elles ont tendance à dire : « Oui, mais c'est la Banque mondiale qui s'est trompée ». Les contrats ont quand même été signés par des entreprises et je suis d'accord avec ce que disait Mme Catherine Légnà tout à l'heure : personne ne les a forcées à signer un contrat dans une Argentine mangée par l'hyperinflation ! La convertibilité était un pari qui suscitait plus que des doutes chez beaucoup de personnes. On n'a pas attendu 2002 pour se dire : « Combien de temps ça va tenir ? ». Tout le monde le savait et bien sûr que Suez le savait ! Alors qu'une entreprise prenne des risques, certes, cela fait partie de son métier. Mais si c'est elle qui prend des risques, qu'elle les assume !

Par ailleurs, on nous cite aussi beaucoup les erreurs qu'il y a eu dans la rédaction des contrats, dans les données qui ont été fournies pour les établir, dans la structure des tarifs adoptés. C'est vrai. Mais je me rappelle au début des années 1990, au moment de la négociation des contrats, tout le monde, y compris à Suez disait : « Le système tarifaire proposé n'est pas viable ». On le disait de façon commune, c'était évident. On entendait : « On a signé parce qu'il fallait bien prendre des risques, négocier des contrats et puis après, on s'arrangera, on négociera ». Ces choses-là n'étaient pas des choses inconnues ni imprévues. Je crois qu'il faut aussi remettre les choses dans ce contexte-là. On a appris des choses. Une page est tournée.

Une des questions que je me pose maintenant est de savoir si les leçons, dont plusieurs ont déjà été mentionnées autour de cette table, ont déjà été tirées autrement que dans le discours. Je prends un exemple : la BID posait des conditionnalités extraordinaires sur ses prêts structurels dans le secteur de l'eau, mais, comme tout cela s'avérait à peu près ingérable, faisait, à côté, des prêts qui portaient aussi sur l'eau, mais à finalité sociale. Cohérence entre les deux ? Aucune. Et il ne fallait surtout pas poser la question. Est-ce que cela a disparu ? Non. La mise en cohérence des politiques, aussi bien au niveau de la doctrine, des conditionnalités de prêts qu'au niveau ensuite du suivi des prêts, ne me paraît pas une chose complètement acquise.

Un des gros inconvénients de cette situation est que cela a généré un débat complètement simpliste, parce que reposant sur des affirmations simplistes : « le privé comme panacée » ou « le public comme panacée » (comme si le problème était là). On pourrait citer en Amérique latine de nombreux cas de succès et d'échecs, et publics et privés. À propos de l'Afrique,

Mme Jaglin disait précédemment qu'il n'y avait pas moyen d'établir une corrélation mécanique entre des caractéristiques des modes de gestion et des résultats. C'est évident ! Mais cela a malheureusement terriblement marqué le débat. L'une des conséquences extrêmement visible en est que l'on a eu tendance à hypermédiatiser tous les conflits liés à la rupture des contrats mais que, par contre, personne ne parle de ce qui se passe après. Comme s'il n'y avait pas de conflit, comme si c'était simple : « On nous a vendu une solution inadaptée, on la met dehors, le problème est résolu ».

L'expérience nous prouve, au contraire, que le problème ne fait que commencer. L'Amérique latine a une longue histoire de tentatives de réformes dans le secteur public qui ont échoué et, si la privatisation a eu tellement d'impact dans la région, c'est certainement de ce fait, cela provoquait une sorte de fascination parce que l'on nous disait : « cette fois-ci, ça va marcher », alors que tous les remèdes que l'on avait essayés avant avaient successivement échoué. Il y a des analyses très bien faites sur l'échec successif des tentatives de réformes du secteur public qu'il serait bon de ne pas oublier. Autrement dit, les solutions sont entièrement à inventer, elles sont devant nous, elles ne sont pas derrière.

« La mise en cohérence des politiques aussi bien au niveau de la doctrine, des conditionnalités de prêts qu'au niveau du suivi des prêts, ne me paraît pas une chose complètement acquise »

D'ailleurs, il suffit de lire une déclaration du ministre bolivien de l'eau, M. Abel Mamani, peu de temps après avoir été nommé. Un journaliste lui demandait : « Quel est pour vous l'enjeu le plus diffi-

cile ? » et il a répondu : « C'est celui de créer un consensus sur la manière dont la nouvelle entreprise différera de celle qui existe aujourd'hui, Suez. Nous avons autrefois une entreprise municipale (Samapa) mais elle a échoué. Il faut parvenir à un consensus avec tous les secteurs de la société pour construire un nouveau modèle d'entreprise publique. Je sais que ça ne sera pas facile, mais il faut le faire ». Il s'agit d'un discours clair, que j'ai beaucoup apprécié parce qu'il est sans illusion. Il ne s'agit en aucun cas de faire un retour en arrière. Si vous relisez la littérature des chercheurs latino-américains des années 1980 sur les services d'eau, tous publics à l'époque, le diagnostic est dramatique et l'analyse des causes est forte. Je pense que c'est cela qu'il faudrait ne pas oublier.

« Il y a des analyses très bien faites sur l'échec successif des tentatives de réformes du secteur public qu'il serait bon de ne pas oublier. Autrement dit, les solutions sont entièrement à inventer. Elles sont devant nous, elles ne sont pas derrière »

En conclusion, je vais présenter quelques points qui me paraissent cruciaux pour la réflexion à l'avenir. Il y a bien sûr la question du modèle économique. Si le modèle économique n'est pas viable, ça se cassera la figure, nécessairement. Cela pose le problème du *full cost recovery*, ce mythe qui a été détruit en parole, est-il détruit dans les faits ? On verra. Le problème du financement de l'accès aux réseaux (je ne parle pas de l'accès à l'eau) pour les plus pauvres et de son mode de financement qui pose des problèmes spécifiques, le problème de l'accès à la consommation qui est un autre problème qui lui aussi nécessite des mesures spécifiques.

Je me permets juste une parenthèse à propos du fameux thème des subventions croisées. Dans les années 1990, c'était un thème tabou, c'était interdit, c'était mauvais par essence. J'ai personnellement subi, après avoir fait une conférence sur ce sujet en Amérique latine, une démolition en règle par les gens me disant : « Mais comment un homme sensé peut-il oser tenir des propos pareils ; la subvention croisée, c'est le mal absolu ». On dit aujourd'hui : « Mais non, c'est la solution ! ». D'abord, on a autant d'expériences d'échecs retentissants que de réussites, donc le problème n'est pas si simple. Ensuite, je ne suis pas du tout sûr qu'en Amérique latine, dans l'ensemble des milieux chargés de la décision, ce tabou soit levé. J'ai personnellement participé au débat sur la nouvelle loi sur l'eau au Venezuela sous le gouvernement Chavez, la loi qui a finalement exclu les subventions croisées parce que « c'est mauvais ». Donc, je ne suis pas sûr que les leçons soient toutes tirées dans la pratique. Donc quel modèle économique ?

Quel modèle institutionnel ? Et là, à mes yeux, l'une des grandes questions est la suivante : « Dans le cadre du modèle que l'on a tenté de mettre en place en Amérique latine, on a mélangé deux modèles ». On a mis en place, d'une part, tout un ensemble de mécanismes liés au contrat, et d'autre part, tout un ensemble de mécanismes liés à la régulation. Ces deux modèles sont historiquement opposés et exclusifs l'un de l'autre ; or en Amérique latine, ils ont souvent été combinés. Malgré tout, ils restent tous les deux étrangers à la tradition de la gestion publique et du contrôle administratif. Demain, que la gestion soit publique ou privée, quel rôle accordera-t-on au contrat ? Un contrat peut se passer aussi bien avec une entreprise publique qu'avec une entreprise privée, avec son cahier des charges, son obligation de résultat et les sanctions qui en décou-

lent, en termes de qualité, de desserte, etc. Quel rôle donne-t-on à la régulation ? Régulation indépendante ? C'est un mythe auquel personne ne croit. Mais un tiers de ce type-là n'a-t-il pas tout de même un rôle à jouer ? Quelle leçon tirer des expériences ? Toujours à propos du modèle institutionnel, soulignons la question de la redéfinition du rapport entre gouvernement central et collectivités territoriales dans le domaine de l'eau. À l'évidence, les modèles existants sont obsolètes. À l'évidence, la proximité et la responsabilité locale en matière d'eau sont quelque chose de très important. Pour autant, le rôle de l'État central est décisif. Comment redéfinir ces termes ? Aujourd'hui en Amérique latine, on balbutie encore beaucoup à ce propos.

Troisième élément : dans toutes les réformes qui ont été mises en place, pratiquement dans tous les pays, il était prévu de mettre en place une instance au sein d'un ministère chargée de définir la politique sectorielle, chargée de la programmation et de la planification, chargée de mettre en place les grands mécanismes financiers. Presque partout, ces organismes n'ont pas été créés. Ou s'ils ont été créés sur le papier, ils n'ont pas été créés dans la réalité. C'est un symptôme important et préoccupant, quel rôle donner dans ce domaine à l'État central ? Pourquoi et comment ceci n'a pas pu être mis en place ?

Enfin, dernier point, et c'est certainement le plus important : il s'agit du modèle politique. La doctrine des années 1990 avait comme point de départ l'idée que la crise du secteur de l'eau venait de sa politisation. Il fallait dépolitiser l'eau, la rendre la plus indépendante possible du politique. Ce que les années 2000 nous ont appris, c'est que l'eau est un problème politique, on le sait depuis longtemps, mais cette fois, on ne peut plus le nier. Il faut appren-

dre à gérer politiquement l'eau plutôt que d'exclure le politique de l'eau. Cela n'a peut-être l'air de rien, mais il s'agit d'un total changement de perspective ! Je ne parle pas seulement du thème de la participation de la communauté, des quartiers pauvres, la question ne se pose pas seulement à ce niveau-là. Elle se pose pour l'ensemble de la société, pour obtenir un minimum de consensus sur ce que nous voulons comme service public ; le vrai problème politique est là et ce n'est pas le plus facile.

Contact Henri Coing :

henri.coing@wanadoo.fr'

Sociologue, Professeur émérite de sociologie à l'Université Paris XII-Val-de-Marne, chercheur associé à l'IRD (UR 23 développement local), Henri coing a suivi le destin des réformes menées depuis vingt ans en Amérique latine dans les domaines de l'eau et de l'électricité notamment.

IRD : Institut de recherche pour le développement

Publications :

- COING, Henri. « Revenir à la régie », ou inventer de nouvelles formes de gestion publique et collective, l'expérience latino-américaine ». *La Pensée*, Oct-Déc. 2006, n° 348.
- COING, Henri. « Redes urbanas : regulación, gobernabilidad y mestizaje institucional ». *In : Gobernanza, competitividad y redes : la gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago de Chile: Eure Libros, 2005.
- COING, Henri. « Décentralisation et gérance privée à Monagas (Venezuela) : À quoi servent les contrats ? ». *In : de GOUVELLO, Bernard ; SCHNEIER MADANES, Graciela. Eaux et Réseaux, Les défis de la mondialisation*. Paris : IHEAL, 2003, pp 273-288.
- COING, Henri. « Gestion des services urbains et métissage de modèles nationaux. L'expérience latino-américaine éclaire-t-elle le débat européen ? ». *In : Colloque « Services publics délégués, marché de l'eau en Europe »*, Toulouse, 1-2 février 1996, 16p.

Échanges avec la salle

Questions de Federico Ibargüen, Groupe de Recherche Énergie, Technologie et Société (GRETS-EDF) :

- Je me demande s'il n'y a pas tout de même un échec dans la mesure où aujourd'hui l'État argentin va devoir payer quelques centaines de millions de dollars à Suez et que, par ailleurs, il y a un échec largement chiffrable du côté de Suez également.
- Le deuxième intervenant parlait de la gratuité de l'eau. Comment inciter à la production ou à l'acheminement de l'eau, je ne vois pas quelle autre possibilité que le paiement d'un bien, ou d'un service, que la monétarisation.

Réaction d'Alexandre Braïlowsky

Je pense que le pire échec, ce n'est pas forcément le fait que l'État argentin paie pour un travail qui a été réalisé, c'est un peu cru, j'en suis désolé, mais je pense que c'est hautement moral. On le sait, l'argent mobilisé dans l'aide publique au développement arrive quand même au compte-gouttes au bénéficiaire. Il me semble tout à fait éthique que le travail réalisé soit payé. Je pense que le pire échec se situe ailleurs, il se situe à deux niveaux. D'abord, le projet de concession d'Agua Argentinas avait réussi à générer un mouvement positif de prise de responsabilité des mairies, qui, pour certaines n'espéraient plus être un jour connectées au réseau d'eau. Elles ont donc commencé à s'organiser pour participer à la prise de décision et se positionner par rapport au régulateur et par rapport à l'État central, et non en opposition à l'entreprise. La concession a permis de créer ce double espace. Ce que je regrette c'est que les signaux de ce qui est en train de se passer actuellement montrent une certaine dynamique de recentralisation. Le deuxième niveau concerne la participation citoyenne. S'il y a eu un effet très positif à ce niveau, c'est que tout le débat qui s'est organisé autour de la concession (avec parfois, hélas, toute la partie idéologique et même chauviniste) a été réel. Si cela a pu se produire, c'est que c'était quelque chose de possible. S'il y a échec, ce n'est pas parce qu'il y a un procès et qu'il sera perdu par l'Argentine. Ce qui est important aujourd'hui, ce sont les leçons positives qui pourraient être tirées de l'expérience et que le processus puisse continuer à être positif. Le pire échec serait aujourd'hui la régression du service public et le recul de ce mouvement qui avait été entamé par la concession d'AASA.

Réaction de Catherine Légna

À propos de la gratuité, je tenais à dire une chose : la gratuité dans les pays pauvres est la seule solution réaliste. Il est absolument irréaliste de penser que des gens qui n'ont même pas un dollar par jour vont pouvoir payer un service d'eau. La gratuité a été obtenue dans d'autres secteurs de services, dans l'éducation par exemple. Le service peut être pris en charge par la collectivité. Ce que propose le Pnud, c'est la même chose, les vingt litres qui sont nécessaires à vivre peuvent très bien être pris en charge de façon collective. Il n'est pas possible de penser que des millions de gens vont avoir les moyens demain de payer cette eau, ce n'est pas pensable. La seule hypothèse réaliste est d'arriver à faire les investissements nécessaires. Cet argent existe, ce que nous proposons, c'est que 1 % des budgets militaires publics

soit consacré aux infrastructures nécessaires. Nous pensons aussi qu'il y a une hypothèque qui est énorme. Quand on pense adduction d'eau, on pense aux villes. On fait des projections, alors que les trois quarts de l'humanité vivent encore en zone rurale. Les problèmes de faim et de manque d'accès à l'eau sont dans les campagnes, ils ne sont pas dans les bidonvilles des grandes villes. Dans ces zones-là, il n'y a pas de possibilité pour une entreprise d'avoir des clients, mais il y a nécessité d'avoir des investissements pour un service de l'eau. Il existe aussi un problème de privatisation de la ressource : en Bolivie par exemple, avant l'arrivée au pouvoir de ce gouvernement, des entreprises venaient pomper l'eau des nappes phréatiques et la mettaient dans des camions pour la vendre à d'autres pays en traversant la frontière. La seule chose qu'a pu faire le nouveau gouvernement bolivien a été de ressortir une vieille loi écologique afin d'empêcher cela. Si la gratuité du service pour une certaine quantité (indispensable à la survie) n'est pas possible, cela signifie que notre système condamne à mort les gens qui n'ont pas les moyens de payer.

Dernière série de questions :

- M. Coing, vous avez parlé du rôle du politique sur la gestion de l'eau, mais qu'en est-il de la ressource ?
- Ne faudrait-il pas dire que l'accès à l'eau et à l'assainissement est un droit humain fondamental et qu'une vraie reconnaissance de ce droit dans les constitutions nationales pourrait être une solution ? Quand on a ces fondamentaux-là, cela donne des priorités aux gouvernements. Il y a actuellement un mouvement qui grossit pour la reconnaissance du droit à l'eau, j'aimerais bien avoir votre opinion.
- M. Braïlowsky, s'il n'y avait pas eu la dévaluation et la crise économique en Argentine, est-ce que Suez aurait pu continuer avec ce type de contrat ?

Réactions d'Henri Coing

Le droit incitatif du politique... Pour moi, ce n'est pas tout à fait la même question parce que, en ce qui concerne le droit à l'eau, tout le monde est d'accord aujourd'hui. Ça ne mange pas de pain ! C'est pour cela que je voulais l'aborder sous cet angle-là. Encore une fois, c'est un problème proprement politique, c'est un problème difficile. Je crois qu'il faut se rendre compte que la réforme du secteur de l'eau en Amérique latine, c'est politiquement aussi difficile que la réforme des retraites en France. Je ne fais pas du tout confiance aux affirmations de droit dans le domaine de l'eau, même si dans certaines circonstances, c'est utile. Dans le cas précis de l'eau en Amérique latine, je ne suis pas sûr que cela constitue un levier d'action important. Il est vrai que parvenir à une redéfinition de la manière dont la société est prête à assumer la production collective d'un bien collectif, c'est l'essentiel (et ça ce n'est pas du gâteau !). Je crois qu'il faut prendre la mesure de l'extraordinaire défi que cela représente.

Réactions d'Alexandre Braïlowsky

Il n'y a pas de modèle de gestion, quel qu'il soit, qui prive l'État de la possibilité d'assumer ses responsabilités de définition de politique sectorielle. C'est bien l'État argentin qui a pris la décision d'arrêter ce modèle, et surtout de l'arrêter de la manière dont il l'a arrêté. Est-ce que l'Argentine a les moyens de se payer un service public de qualité ? Oui. Un pays de 2,5 millions de km² avec ces richesses et

seulement 35 millions d'habitants est parfaitement capable de se payer un service public de qualité dans sa capitale. À propos de ce qu'évoquait M. Coing, nous n'avons pas négligé d'étudier le contrat avant d'y répondre. Je voudrais vous donner deux exemples où le contrat n'a pas été respecté dans l'une de ses dimensions fondamentales : le comptage de l'eau. Cela ne date pas du dernier gouvernement, c'était présent dès le départ. Comment voulez-vous faire quelque chose, dans une ville qui consomme 650 litres par habitant et par jour en été, si la Cour Suprême décide qu'il n'est pas possible de mettre des compteurs, alors que le contrat le prévoyait? Le deuxième exemple concerne la dimension sociale, parce que je tiens à en parler un peu. Tous les gens qui sont venus d'Amérique latine ont été stupéfaits par Buenos Aires, ils n'avaient jamais vu en Amérique latine de quartiers de cinquante ou soixante ans qui n'avaient toujours pas d'infrastructures. Ces quartiers datent de la Seconde Guerre mondiale ! C'est terrifiant. Je vous rappelle, d'une part, que comme ce sont des terres illégales, le contrat ne pouvait pas y prévoir de service et que, d'autre part, dans les années 1980 on avait érigé des murs quand il y avait eu la coupe du monde de football, pour que les gens qui passent sur l'autoroute ne voient pas ces quartiers ! C'était la réalité et on l'a découverte bien après. On n'imaginait pas qu'une telle pauvreté puisse exister en Argentine ! C'est comme si vous étiez à Paris, au centre ville, et que, une fois passé le périphérique, vous tombiez au Biafra. Qui pouvait imaginer ça ? J'ai passé sept ans à me battre avec le régulateur argentin, avec les autorités argentines pour qu'ils prennent en compte ce problème. Alors cela soulève des doutes, quand même ! Est-ce que Suez aurait pu rester ? Je pense que ce n'est pas le problème. Le vrai problème est là. Comment se fait-il qu'on n'arrive pas à solutionner ce genre de situation ? C'est beaucoup plus grave que de savoir si Suez reste ou non en Argentine ! On va voir ce qui se passe maintenant et j'espère que tout va bien se passer. J'aimerais aussi partager avec vous de l'émotion. Quand je suis parti de Buenos Aires, le dernier jour, au moment où l'on se retire des bureaux, le syndicat et les nervis du syndicat font monter de force les salariés d'AASA dans le bus pour aller manifester sur la place de Mai. Ça c'est quelque chose de positif, vous pensez ? C'est quelque chose dont on a de quoi se vanter ? Ça fait plaisir, vous pensez ? Ça fait avancer le schmilblick ?

Réactions de Catherine Légna

Je ne peux pas laisser dire que l'on ne savait pas ce qui se passait en Argentine. Il y a eu une dictature militaire qui a duré très longtemps, où la dette publique a été multipliée par dix et des prêts ont été faits par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, on ne peut pas dire que l'on ne savait pas. Cette dictature a été entièrement financée par les institutions financières internationales. Quand le gouvernement démocratique est revenu, cette dette qui était largement privée, a été nationalisée, c'est-à-dire que tous les argentins ont dû payer encore une fois. Francement tout le monde le sait, je vous conseille, à ce titre de voir le film de Fernando Solanas « Mémoire d'un saccage » qui décrit très bien la situation.

Mise en perspective

*par Bernard Barraqué,
Latts-CNRS*

À Mexico, dans l'une des sessions du forum que nous avons organisé avec des scientifiques pour une Nouvelle Culture de l'Eau, est venu le ministre de l'Eau de Bolivie, M. Abel Mamani. D'entrée de jeu dans son exposé il a dit : « Maintenant que l'on a à peu près réglé les problèmes, que l'on renationalise les services publics, le gaz, l'eau, etc., on est obligé d'insister sur cela avec le gouvernement Morales [il a dit ça exactement comme ça], la société bolivienne est une société raciste, raciste contre ses Indiens et par conséquent, nous devons faire avec ça ». Si l'on s'était intéressé avant à cette dimension-là, on n'aurait peut-être pas proposé comme ça l'extension d'un modèle qui est l'invention européenne de ce qui accompagne la société capitaliste. Ma deuxième observation c'est que aujourd'hui, il est impératif pour les observateurs internationaux et pour la Banque mondiale de se pencher sur le passé de l'Europe pour comprendre pourquoi ce qui a été possible en Europe n'est pas possible, comme ça, dans le Tiers-Monde. Bien sûr il y a une très grande différence, mais c'est justement cette différence qu'il faut comprendre. Enfin, une dernière remarque : quand on descend de l'aéroport à Rio de Janeiro et quand on va au centre ville, on longe le fond de la baie de Guanabara et au fond de cette baie, il y a une station d'épuration qui s'appelle « Alegria ». En 1999, elle était en construction. La semaine dernière, elle était encore en construction. Pourtant vous n'allez pas me dire que le Brésil est un pays pauvre et que la ville de Rio ne peut pas construire une station d'épuration ! J'essaie simplement de dire par

là qu'il n'y a aucune priorité donnée au secteur. Pendant ce temps-là, parce que le fleuve Guandu (qui est le détournement d'un autre fleuve qui alimente Rio) est trop pollué, on envisage de faire un détournement de l'affluent qui pollue pour aller le rejeter ailleurs au lieu de traiter cet affluent !

Est-ce que c'est parce que l'Europe est un monde de très grande richesse ? Non, ce n'est pas seulement cela. En Europe, on s'est aperçu qu'il fallait s'occuper de l'environnement en même temps que de la santé publique et que l'on ne pouvait pas traiter tous les problèmes à coup de grande hydraulique. Finalement, cela nous coûte moins cher de faire les choses sérieusement. Je pense que l'on a une grande réflexion à mener maintenant pour proposer autre chose.

par Philippe Lavigne Delville, Gret

Au cours de cet après-midi, nous avons vu le débat se déplacer. La question du « public/privé », qui était sans aucun doute l'entrée légitime dans le débat, s'est élargie à d'autres dimensions : celle des conditions contractuelles et organisationnelles de mise en œuvre du service de l'eau et de sa régulation d'une part, et d'autre part, un cran en amont, celle des conditions politiques et institutionnelles de cette mise en œuvre et de cette régulation. Ce qui renvoie, finalement, à la conception que l'on se fait de ce qu'est un service « public », c'est-à-dire aux choix politiques sous-jacents, et à la volonté politique de réforme. On a bien vu à quel point ces différentes dimensions étaient intimement liées. Les choix de mise en œuvre du service renvoient, en dernière analyse, et même si cela n'est pas explicite, à des choix de société. On ne peut pas faire l'impasse sur ces questions, en les traitant sous un angle uniquement « technique » ou « d'efficacité », en mettant l'accent sur les tuyaux, les coûts de raccordement, les condi-

tions de viabilité économique, etc. Ou plutôt, si on le fait, il y a un grand risque que ces questions non traitées reviennent par la fenêtre.

« Les choix de mise en œuvre du service renvoient, en dernière analyse, à des choix de société. On ne peut pas faire l'impasse sur ces questions, en les traitant sous un angle uniquement 'technique' ou 'd'efficacité' »

Pour comprendre cette articulation des enjeux et des normes, je me réfère souvent à Elinor Ostrom, une économiste institutionnelle qui travaille en particulier sur la gestion des ressources naturelles. Elle montre très bien, à propos de l'irrigation notamment, que les règles opérationnelles, celles sur lesquelles se concentrent les techniciens (c'est-à-dire ici le coût de raccordement, la péréquation, etc.) n'ont pas de légitimité par elles-mêmes. Elles n'ont de légitimité que par rapport à des règles de niveau supérieur, qu'Ostrom appelle des « règles de choix collectif ». C'est-à-dire les règles qui définissent les grands principes sur lesquels le groupe social concerné s'accorde sur la gestion de la ressource en question. Qui peut avoir accès à la ressource ? Dans quelles conditions ? Quels sont les principes de répartition ? Etc. Et ces règles de choix collectif, sur un secteur ou une ressource donnée, ne peuvent pas elles-mêmes être totalement indépendantes des « règles constitutionnelles », des règles de base qui régissent la société. Il me semble que cet emboîtement des systèmes de règles est extrêmement important pour éviter l'illusion que des choix opérationnels, apparemment techniques, puissent avoir leur propre légitimité, tout comme à l'illusion inverse qui consisterait à penser que ces dimensions techniques d'efficacité et de viabilité économique sont un faux problème. L'enjeu est bien d'élaborer des dispositifs qui soient efficaces d'un point de vue technique et économique,

mais qui en même temps fassent sens du point de vue des acteurs concernés, et donc soient intelligibles et cohérents, dans l'espace social et politique où ils s'insèrent : il ne faut pas oublier évidemment qu'il y a aussi une obligation de cohérence entre ces choix publics globaux et la capacité technique, économique, de les mettre en œuvre et que le dispositif organisationnel qui traduit ces choix doit avoir sa viabilité et son efficacité. Cette réflexion me semble éclairante par rapport à cet enjeu que l'on a vu apparaître à plusieurs reprises dans la discussion, qui a, semble-t-il, été shunté dans ces processus de privatisation, et que l'on voit revenir par la fenêtre : celui des choix de société, celui du débat public sur la conception du service public.

Par rapport à cet enjeu, on voit bien à quel point la perspective apportée par Bernard Barraqué pendant la première session, sur les leçons de l'histoire, est extrêmement éclairante. Finalement, les choix en matière d'organisation des services de l'eau renvoient à des configurations historiques, à des trajectoires nationales. Si la façon d'organiser le service de l'eau en Angleterre et en France est différente, parce que leur histoire sociale et politique est différente, et que l'histoire du service de l'eau l'est donc aussi, alors on comprend bien qu'il y a encore moins de raisons pour que l'Argentine, le Brésil, le Burkina Faso suivent un même modèle ! Ce que l'on observe, ce n'est pas la diffusion d'un modèle unique, mais bien des processus historiques, conflictuels, controversés de construction des arrangements institutionnels permettant de gérer le service. Avec des étapes, des modalités de mise en œuvre et de régulation du service qui diffèrent d'un pays à l'autre et d'une phase de l'histoire à l'autre mais qui, en un lieu et un moment donné, renvoient aux choix de société du moment. Ou plus exactement, si l'on suit Barraqué, on observe des processus de co-construction de ces choix et de ces arrangements.

Tout cela mène à se placer dans une perspective dynamique. Quelle lecture aura-t-on dans trente ans de cette phase des investissements privés ou des PPP faisant intervenir des multinationales dans le secteur de l'eau ? Si cette même table ronde avait lieu dans trente ans, qu'est-ce que le petit-fils de Bernard Barraqué nous dirait sur l'évolution historique ultérieure ? Est-ce que la remise en cause du dogme de la privatisation va être effective et se concrétiser dans des pratiques nouvelles ? Le reflux actuel des multinationales va-t-il se traduire par une reprise en main durable par l'État ? Est-ce que l'on va, au contraire, rester dans des mêmes pratiques, voire revenir d'ici dix ans à des logiques de concession à des entreprises étrangères, après l'échec de ces tentatives de reprise en charge par l'État ? Ou bien, ce reflux et les crises qu'il suscite et traduit à la fois vont-ils permettre de relancer un débat public mature sur les conceptions du service de l'eau et les choix politiques de l'eau dans les pays, permettant l'invention de voies originales, qui vont peut-être articuler, mais autrement, logiques publiques et logiques privées ? On peut en effet se demander si, après ces va-et-vient historiques entre gestion publique (pas toujours efficace, M. Henri Coing l'a bien rappelé) et gestion privée, après ce coup de balancier des années 1990 sur la privatisation, cette crise n'est pas l'opportunité, pour les pays du Sud, d'ouvrir (ou de rouvrir) des processus de débat public autonome sur les conceptions du service public et sur les façons de conjuguer cohérence avec les choix de société et efficacité de la délivrance du service ? Saisir cette opportunité renvoie aux logiques politiques des États, mais aussi aux pratiques des institutions internationales, qui, selon leur façon d'agir, peuvent favoriser ou au contraire confisquer un tel débat, et à la façon de se positionner des entreprises.

Pour terminer, je voudrais souligner que, au-delà de la question des multinationales et des institutions financières internationales, ce débat sur les liens entre choix de société et façons d'organiser le service de l'eau, ou

pour le dire autrement sur les articulations entre enjeux opérationnels, institutionnels et politiques du service de l'eau, me semble utile aussi pour les opérateurs de développement et les ONG comme le Gret.

« Cette réflexion interroge notre tendance spontanée à faire des choix à la place des gens, sans forcément avoir conscience que les modèles d'organisation institutionnelle, que nous avons dans nos têtes et dans nos pratiques, sont en fait issus d'une histoire et ne peuvent être transposés tels quels »

Bien qu'elles aient des capacités financières et donc des capacités à s'imposer incomparablement plus faibles, bien qu'elles essaient sur le terrain de mettre en œuvre, avec les acteurs locaux et les institutions locales, des processus de négociation et de co-construction des choix organisationnels et institutionnels, les ONG n'échappent pas toujours à des conceptions techniciennes ou à des impositions de visions. Je pense que cette réflexion interroge notre tendance spontanée à faire des choix à la place des gens, sans forcément avoir conscience que les modèles d'organisation institutionnelle que nous avons dans nos têtes et dans nos pratiques, et qui nous paraissent rationnels, logiques, allant de soi, sont en fait issus d'une histoire et ne peuvent être transposés tels quels.

Contact Philippe Lavigne Delville :

lavignedelville@gret.org

Anthropologue, Philippe Lavigne Delville est directeur scientifique du Gret. Il anime à ce titre la politique de recherche appliquée et de capitalisation d'expériences du Gret.

Gret : groupe de recherche et d'échanges technologiques.

Site Internet du Gret : www.gret.org

Annexes

1. Présentation des principaux éléments caractéristiques des concessions
2. Principaux schémas présentés par Cecilia Ugaz, Pnud
3. Principaux tableaux présentés par Sylvvy Jaglin, Latts
4. Document sur l'arbitrage international, par Yann Queinnec, Sherpa
5. Liste des inscrits à la table ronde

Annexe 1

Présentation des principaux éléments caractéristiques des concessions

La concession de Buenos Aires, la plus grande concession d'eau dans le monde (10 millions d'habitants), emportée par un consortium mené par Suez en 1993 (création de l'entreprise Aguas Argentinas S.A.), avait pour objectif initial une desserte universelle en eau et assainissement à son terme (2023). Elle a connu une réforme à mi-parcours (en 1997) venant modifier les modalités de financement de l'expansion des réseaux d'infrastructure, en réintroduisant un principe de solidarité territoriale, suite à l'impossibilité d'appliquer le principe de « user payer » cher aux institutions financières internationales. Cette réforme a montré au grand jour les antagonismes entre une capitale riche déjà desservie en eau potable et refusant de voir sa facture augmenter et une périphérie plus pauvre, largement à desservir, dans l'impossibilité financière de faire face aux coûts de connexion. Second choc venant affecter le contrat : la crise argentine et la dévaluation du peso argentin en janvier 2002 sonnent le glas des définitions initiales : un contrat signé en pesos (arrimés aux US dollars à l'époque de la parité officielle peso-dollar), permettant un endettement sur les marchés internationaux pour financer les investissements d'infrastructure.

La dévaluation monétaire place donc l'opérateur dans une situation financière très défavorable (la dette reste la même, le chiffre d'affaires est divisé par trois) et ouvre une période de renégociation du contrat dans un contexte politique extrêmement tendu où, d'une part, l'opérateur engage un procès auprès du Ciadi contre les autorités argentines et, d'autre part, où le nouveau gouvernement affirme qu'il n'entend pas continuer la politique « bienfaitrice à l'égard des multinationales » menée pendant la décennie néolibérale. En mars 2006, suite à quatre années de négociation laborieuse, le gouvernement Kirchner décide brutalement de mettre fin au contrat en émettant un décret à l'origine de la création d'une nouvelle entreprise Agua y Saneamiento Argentinos (AySA) à capitaux publics. Suez quitte alors l'Argentine.

La concession de La Paz – El Alto (1,8 million d'habitants) a fait partie, quant à elle, de la « seconde vague » des grands contrats de Suez à l'international (avec Casablanca, Manille, Djakarta en 1997). Le contrat a été défini selon des lignes similaires à celles du contrat argentin (système d'appels d'offres, concession de 30 ans visant à une desserte universelle, contrats quinquennaux pour la définition des objectifs, etc.). Pour son premier quinquennat, l'entreprise Aguas del Illimani a largement dépassé les objectifs prévus au contrat (100 % de desserte en eau, 88 % en assainissement à La Paz, 100 % de desserte en eau et 54 % en assainissement à El Alto) en favorisant nettement une intensification en connexions des zones desservies au détriment d'une extension des réseaux.

La négociation du deuxième plan quinquennal a mené à des redéfinitions contractuelles, le tarif restant le même mais le coût de connexion se voyant augmenter substantiellement. Ces redéfinitions ont par ailleurs coïncidé avec le début d'une période d'austérité budgétaire, d'effervescence sociale au niveau national (suite aux mouvements sociaux contre la privatisation de l'eau à Cochabamba) et d'instabilité politique (démission du président Sanchez de Lozada, remplacé par Carlos Mesa suite aux violentes manifestations populaires de février et octobre 2003). Malgré quelques initiatives « pro-pauvres » (projet condominial pour l'assainissement, district 7 pour les extensions du réseau d'eau dans les périphéries non incluses dans le contrat), la relation entre l'entreprise et la société bolivienne n'a cessé de se dégrader. En décembre 2005, le président Evo Morales, ancien syndicaliste, premier président d'origine indigène, est élu. Il crée le premier ministère de l'Eau en Bolivie, faisant ainsi de la politique de l'eau une priorité et tente de définir avec son gouvernement un modèle d'« entreprise sociale de l'eau ». En janvier 2007, à l'issue d'une longue négociation entre le gouvernement et l'entreprise, un accord est trouvé entre les deux parties, qui décident d'un rachat de l'entreprise par l'État bolivien. Un an après son départ d'Argentine, Suez quitte donc également la Bolivie.

Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud :
Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?

Annexe 2

Principaux schémas présentés par Cecilia Ugaz, Pnud

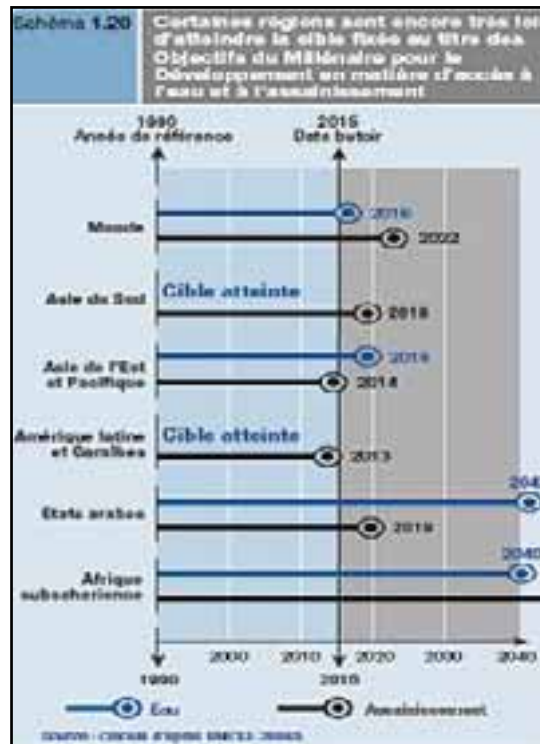


Tableau 1.1 Cible au titre des Objectifs du Millénaire pour le Développement : performances antérieures et objectifs en matière d'eau et d'assainissement

Personnes dotées d'un accès à une source d'eau potable (en millions)

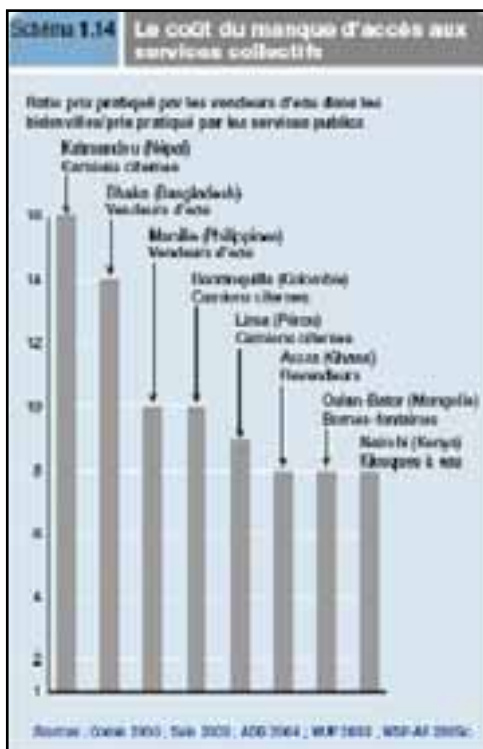
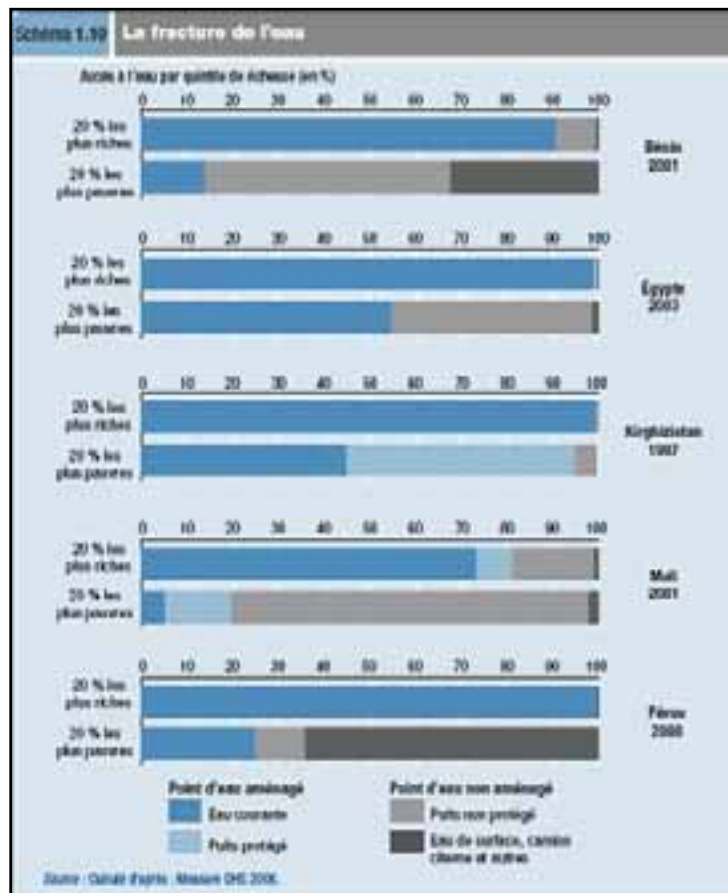
	1990	2004	Objectif 2015	Nombre moyen de personnes par an	
				Ayant obtenu un accès sur la période 1990-2004	Devant obtenir un accès pour permettre à l'objectif d'être atteint sur la période 2004-15
Afrique subsaharienne	226,6	383,8	627,1	10,5	23,1
États arabes	160,1	221,8	236,8	4,7	6,9
Asie de l'Est et Pacifique	1 154,4	1 520,2	1 781,2	22,0	24,3
Asie du Sud	842,0	1 296,4	1 533,7	22,5	22,1
Amérique latine et Caraïbes	334,3	493,0	557,8	9,0	8,1
Monde	2 767,7	4 266,4	5 020,5	79,5	82,4

Personnes dotées d'un accès à un dispositif d'assainissement amélioré (en millions)

	1990	2004	Objectif 2015	Nombre moyen de personnes par an	
				Ayant obtenu un accès sur la période 1990-2004	Devant obtenir un accès pour permettre à l'objectif d'être atteint sur la période 2004-15
Afrique subsaharienne	148,4	256,5	554,0	7,2	27,9
États arabes	120,6	196,0	217,2	4,9	6,9
Asie de l'Est et Pacifique	467,0	950,2	1 284,9	32,0	33,6
Asie du Sud	347,9	543,0	1 083,3	24,7	42,5
Amérique latine et Caraïbes	279,8	423,2	492,2	8,8	8,4
Monde	1 436,9	2 662,0	3 904,0	77,5	120,4

Source : Calculs d'après UNICEF 2006 et ONU 2006.

Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud :
Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?



Annexe 3

Principaux tableaux présentés par Sylvie Jaglin, Latts

Tableau 1 : Les principaux partenariats public-privé dans les services d'eau urbains d'Afrique subsaharienne (2003) – Classement par ancienneté

Pays	Date	Entreprise	Service	Type de contrat	Espace concerné	Principaux investisseurs
Côte d'Ivoire	1960 (renouvelé en 1987)	SODECI	Eau	Contrat de concession de 20 ans renouvelable	Abidjan + villes secondaires	SAUR (46 % du capital)
Guinée	1989-1999 + 2 ans	SEEG Société d'énergie et d'eau	Eau	Contrat d'affermage de 10 ans (+ 2 avenants d'un an avant échec des négociations de renouvellement)	Conakry + 16 villes secondaires	SAUR-Vivendi Water (51 % du capital)
République centrafricaine	1991	SODECA	Eau	Contrat d'affermage de 15 ans	Toutes les villes	SAUR (100 %)
Afrique du Sud	1992	WSSA Water and Sanitation Services South Africa	Eau Assainissement	Contrat de concession de 25 ans	Queenstown	Northumbrian Water (filiale ONDEO)-Groupe 5 (50 % du capital)
Afrique du Sud	1993	WSSA Water and Sanitation Services South Africa	Eau Assainissement	Contrat de concession de 10 ans (annulé en 2001)	Stutterheim	Northumbrian Water (filiale ONDEO)-Groupe 5 (50 % du capital)
Mali	1994 2000-2005	EdM Électricité du Mali EdM Électricité du Mali	Eau Électricité Eau Électricité	Contrat de gestion de 4 ans Contrat de concession de 20 ans avec prise de participation de 60 % des actifs (annulé en 2005).	16 villes de plus de 10 000 hab.	SAUR-EDF SAUR (39 %)- IPS (21 %)- gouv (40 %)
Afrique du Sud	1995-2001	WSSA (Water and Sanitation Services South Africa)	Eau Assainissement	Contrat de concession de 10 ans	Fort Beaufort	Northumbrian Water (filiale ONDEO)-Groupe 5 (50 % du capital)

Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud :
Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?

Guinée-Bissau	1995	EAGB	Eau Électricité	Régie intéressée	Bissau	Lysa (Suez-Lyonnaise)-EDF
Sénégal	1996	SdE Sénégalaise des Eaux	Eau	Contrat d'affermage de 10 ans	Dakar + 46 villes secondaires	SAUR (51 % du capital)
Djibouti	1996	GdE	Eau	-	Djibouti	Vivendi Water
Gabon	1997	SEEG Société d'énergie et d'eau	Eau Électricité	Contrat de concession de 20 ans	National	Vivendi Water (51 % du capital)
Afrique du Sud	1999	SWC Siza Water Company	Eau Assainis- sement	Contrat de concession de 30 ans	Dolphin Coast	SAUR (58 % du capital)
Afrique du Sud	1999	GNUC Greater Nel- spruit Utility Company	Eau	Contrat de concession de 30 ans	Nelspruit	Biwater- NUON (40 % du capital)
Mozambique	1999	AdM Aguas de Moçambique	Eau	Contrat d'affermage de 15 ans (Maputo et Matola) et de gestion (5 ans) pour les 5 autres villes	Maputo, Matola + 5 villes se- condaires (Beira, Dondo, Queli- mane, Nampula, Pemba)	Aguas de Portugal (73 % du capital) (retrait de la SAUR en décembre 2001)
Cap Vert	1999	Electra	Eau Électricité	Contrat de ges- tion de 50 ans	Villes principales	Aguas de Portugal (51 % du capital)
Tchad	2000	STEE Société tcha- dienne d'électricité et de l'eau	Eau Électricité	Contrat de ges- tion de 30 ans (avec, après la phase initiale, une entrée majo- ritaire dans le capital de la STEE et trans- formation en contrat d'affermage)	National	Vivendi Water
Cameroun	2000	SNEC Société natio- nale des eaux du Cameroun	Eau	Adjudication provisoire (offre de rachat de 51 % des actifs + contrat de concession de 20 ans)	National (dans l'offre : 6 principaux cen- tres urbains seulement)	ONDEO Ser- vices (aurait retiré son offre au profit de Vivendi Wa- ter)
Kenya	2000- 2004 2004	Malindi Water Company	Eau	Contrat de ma- nagement de 4 ans. Contrat de ges- tion de 20 ans	Malindi	Gauff Inge- nieure

Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud :
Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?

Burkina Faso	2001	ONEA Office national de l'eau et de l'assainissement	Eau	Contrat d'assistance et de service de 5 ans	Capitale + 35 villes secondaires	Vivendi Water
Niger	2001	SEEN Société d'exploitation des Eaux du Niger	Eau	Contrat d'affermage de 10 ans renouvelable	Capitale + 50 villes secondaires	Vivendi Water (51 % du capital)
Afrique du Sud	2001	JOWAM Johannesburg Water Management Company	Eau Assainissement	Contrat de gestion de 5 ans (branchements et bornes-fontaines)	Johannesburg	ONDEO Services (20 % du capital)
Zambie	2001	AHC-MMS	Eau Assainissement	Contrat de management de 3 ans renouvelable 1 an.	Copperbelt (Kiwte, Luancha, Mutulera, Chingola, Chililabombwe)	Saur-I
Congo	2002	SNDE Société nationale des eaux du Congo	Eau	Contrat d'affermage	National	Biwater
Ouganda	2002	NWSC National Water and Sewerage Corporation	Eau Assainissement	Contrat de service de 2 ans	Kampala*	ONDEO Services
Tanzanie	2003-2005	City Water Services	Eau Assainissement	Contrat d'affermage de 10 ans dénoncé en mai 2005 par le gouvernement.	Dar es-Salaam + districts côtiers de Kibaha et Bagamoyo	Biwater + HP Gauff (51 %) STM of Tanzania (41 %)

* La NWSC gère les services d'eau de 11 villes, mais le contrat de service signé avec Ondéo porte sur les seules opérations commerciales de NWSC dans la capitale, Kampala.

Sources : base de données PSIRU (www.psiru.org/companydetails) ; sites internet des pays et des firmes ; Water Utility Partnership, 1999, www.wupafrica.org/REFORMS/contents/html/ ; divers.

Tableau 2 : Exemples de contrats de délégation annulés ou non renouvelés, de négociations suspendues ou en difficulté dans les services d'eau africains

Pays	Entreprise	Principal actionnaire	Raisons de l'annulation ou de la suspension
Afrique du Sud (Fort Beaufort) 1995-2001	WSSA (Water and Sanitation Services South Africa)	Northumbrian Water (filiale ONDEO)-Groupe 5 (50 % du capital)	Contrat de concession Eau de 10 ans signé en 1995 et annulé en décembre 2001 pour des raisons juridiques.
Gambie 1993- ?	MSG (Management Service Gambia)	Filiale de Vivendi Water	Situation confuse dans laquelle le gouvernement aurait récusé le contrat d'affermage signé pour 10 ans en 1993.
Ghana 2000	Azurix	Enron	Projet de BOOT annulé après le retrait des financements de la Banque mondiale en 2000 pour défaut de transparence dans l'attribution du contrat.
Guinée 1989-1999 1999-2000	SEEG Société d'énergie et d'eau	Saur/Vivendi Water	À échéance du contrat d'affermage de 10 ans, les négociations pour un renouvellement du contrat ont échoué → SONEG.
Kenya (Nairobi) 2001	WSD (Water and Sewerage Department)	Seureca Space (filiale de Vivendi Water)	Négociations pour un contrat de gestion de 10 ans suspendues en 2001.
Mali 2000-2005	EDM Énergie du Mali	Saur International (puis Finagestion) IPS-WA	Renationalisation en 2005 après cession, par les partenaires privés, de leurs parts de capital à l'État malien → EDM.
Mozambique 1999-2001	AdM Aguas de Moçambique	Saur/Aguas de Portugal	Retrait de la SAUR en 2001 pour des raisons restées confidentielles, laissant Aguas de Portugal avec 73 % des parts du consortium.
Ouganda (Kampala) 2002-2004	NWSC	Gauff Ingenieure Puis Ondeo	Deux contrats successifs. Le second avec Ondeo (2002-2004) n'a pas été reconduit.
Tanzanie (Dar es-Salaam) 2003-2005	City Water Services	Biwater/Gauff Ingenieure	Dénonciation en 2005 du contrat de /ease signé en 2003 avec un consortium anglo-allemand (Biwater and Gauff) → DAWASA.
Zimbabwe	- Gweru	Biwater Saur	Arrêt des négociations par la firme pour des raisons commerciales, le projet étant considéré comme non viable. Négociations suspendues.

Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud :
Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?

Tableau 3 : Taux de couverture du réseau et modes d'accès à l'eau dans quelques grandes villes africaines (en pour cent de ménages, 1999)

	Abidjan	Nairobi	Dakar	Kampala	Dar es-Salaam	Conakry	Cotonou	Ouagadougou	Bamako
Pop. (en millions)	2,8	2,0	2,2	1,1	2,8	1,1	1,1	1,0	1,0
Opérateur	SODECI	NCC	SDE	NWSC	DAWASA	SEEG	SBEE	ONEA	EDM
BP	76	71	71	36	31	29	27	23	17
BF	2	1	14	5	0	3	0	49	19
FI	22	27	15	59	69	68	73	28	64

BP = branchements privés ;

BF = bornes-fontaines ;

FI = fournisseurs indépendants et sources traditionnelles gratuites.

Source : d'après Collignon, Vézina, 2000.

Annexe 4

“Enjeux, incidences et perspectives de l'arbitrage international”

par Yann Queinnec, Sherpa

INTRODUCTION

L'évocation de l'arbitrage international rime aujourd'hui avec la notion de sauvegarde des droits des investisseurs évidemment plus qu'avec celle de sauvegarde des droits de l'homme et de l'environnement.

Elle pose la question aujourd'hui tant galvaudée de la « Responsabilité Sociale des Entreprises » (RSE). Sherpa est aujourd'hui impliquée sur plusieurs fronts visant un même objectif qui est de rendre concrète cette notion de RSE. Parmi les initiatives en cours, nous apportons une attention toute particulière à l'arbitrage international où se règlent les plus importants conflits commerciaux internationaux. Nous sommes convaincus, contrairement à d'autres, que les institutions arbitrales telles que le Ciadi, l'ICC¹⁷ et la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International :

- certes concentrent tout ce qui compte d'aberrations juridiques particulièrement lorsque les litiges portent sur des services publics de base tels que l'assainissement et la délivrance de l'eau ;
- mais paradoxalement constituent un forum privilégié d'évolution du droit international.

À ce constat que certains trouveront bien optimiste, voire naïf (c'est ce qui m'a été répondu à Mexico, lors de l'élaboration des termes de la déclaration finale du forum alternatif, lorsque j'ai suggéré de demander la réforme du Ciadi plutôt que son abolition), deux raisons :

- les litiges arbitraux internationaux se multiplient de façon exponentielle, au même rythme que les signatures de traités bilatéraux d'investissement (qui ont connu encore une accélération depuis l'échec des négociations du cycle de Doha de l'OMC¹⁸) : aujourd'hui environ 2 400 traités bilatéraux d'investissement (TBI) régissent le droit de l'investissement constituant un maillage juridique sans précédent ; l'abolir est selon nous pure fiction et improductif. Telle l'Hydre de Lerne, ce maillage se reconstituerait via des tribunaux arbitraux ad hoc ;
- ce maillage de TBI et les institutions arbitrales qui accueillent les litiges peuvent devenir les réceptacles les plus efficaces d'une évolution du droit international en marche. C'est par l'invasion des instances arbitrales que l'on peut envisager la reconquête de l'intérêt général aujourd'hui ignoré dans ces forteresses privatisées par l'investisseur et dominées par la *lex mercatoria*.

¹⁷ Chambre internationale de commerce.

¹⁸ Organisation mondiale du commerce.

Au passage, un petit rappel qui ne me semble pas inutile, celui des termes du dernier article de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme :

Article 30 : Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés.

L'intrusion progressive des droits fondamentaux visant à protéger l'homme et l'environnement dans la *lex mercatoria* trouve sa racine dans cet article qui vise les « groupements », notion qui inclut les personnes morales. Évidemment, la DUDH n'a aucun caractère contraignant comme vous le savez. Reste que son soutien, même symbolique, est de taille dans la démarche que Sherpa partage avec d'autres pour contribuer à une nouvelle unité du droit international en vue d'arriver à des décisions justes et conséquentes.

Je vous propose de passer en revue quelques-uns des outils et concepts qui selon nous doivent permettre, à terme, de soumettre les arbitres à la prise en compte des droits de l'homme et de l'environnement dans leurs sentences, aussi bien pour évaluer le bien-fondé des plaintes déposées par les investisseurs que dans le processus d'évaluation des indemnités. Les développements qui suivent doivent beaucoup à nos travaux en cours qui nourrissent notre réflexion, notamment ceux de Mireille Delmas Marty, titulaire de la chaire « Études juridiques comparatives et internationalisation du droit » au collège de France et membre du conseil d'administration de Sherpa, et de Howard Mann de l'Institut International du Développement Durable.

Avant tout, un petit rappel des aberrations juridiques de l'arbitrage international s'impose.

1. Rappel des aberrations juridiques de l'arbitrage international
 - 1.1 La procédure d'arbitrage
 - 1.2 Concepts stratégiques de défense des droits des investisseurs
2. Présentation des outils juridiques d'influence sur le droit international
 - 2.1 Le droit coutumier international
 - 2.2 Les principes généraux du droit
3. Stratégies de dissémination d'un nouveau droit international
 - 3.1 Stratégie offensive – utilisation des outils de *soft-law* et *hard-law*
 - 3.2 Stratégie normative – contribution à l'évolution de la doctrine

1. Rappel des aberrations juridiques de l'arbitrage international

1.1 La procédure d'arbitrage

1.1.1 Le recours unilatéral à l'arbitrage

Ce droit constitue l'un des instruments de chantage le plus usité par les investisseurs. Brandir le spectre de l'arbitrage met invariablement sous pression l'autorité publique dans les périodes de négociation. Ce d'autant plus que de façon quasi systématique le TBI ne prévoit pas le droit symétrique de recours de l'État contre l'investisseur devant le même tribunal arbitral. C'est contre l'État d'origine de l'investisseur que l'État d'accueil devra déposer plainte, ce qui relève plus de la diplomatie.

1.1.2 L'opacité

L'arbitrage se passe à huis clos. C'est logique pour les litiges commerciaux dont les implications ne touchent pas le respect de droits fondamentaux. Lorsque c'est le cas, en revanche, l'interdiction d'accès aux débats à des tiers au litige perd sa légitimité.

Il n'est plus tenable d'interdire cet accès et encore moins de subordonner la publication des décisions au consentement des deux parties. Cette position contredit les principes de transparence et d'implication des communautés qui sont prônés par toutes les institutions financières internationales (la banque mondiale au premier chef, dont dépend le Ciadi) comme gage de succès des PPP. Cette incohérence crée une asymétrie qu'il convient de combler par un intense lobbying.

1.1.3 Les limitations des contributions en « ami de la cour »

Pendant de l'opacité, mais encore plus pernicieux, est l'accueil réservé aux amis de la cour (*Amicus Curiae*). A ce jour, il est possible pour tout tiers, qui estime pouvoir apporter aux arbitres un éclairage susceptible de les aider dans leur processus de décision, de faire une contribution en ami de la cour. Si la pratique s'étend, cela reste tout à fait insuffisant, car les arbitres ne sont nullement tenus de se prononcer sur les points soulevés par les amis de la cour et peuvent aimablement les accueillir et les ignorer en même temps.

C'est ce qui s'est produit notamment dans un litige où les arbitres ont ignoré les questions suivantes avancées par les amis de la cour : 1) prise en compte du principe de précaution en matière environnementale, 2) reconnaissance du droit à l'eau potable comme un des droits de l'homme, 3) respect des mesures prises par un gouvernement suite à un référendum [Methanex v. États-Unis sentence du 3 août 2005 - arbitrage en application du chapitre 11 du « North American Free Trade Agreement »].

Cet hermétisme doit cesser et il conviendrait d'imposer aux arbitres que, à tout le moins pour les points avancés par les amis de la cour qui sont en rapport avec l'un quelconque des droits visés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Pactes, ils mentionnent explicitement leur position.

1.2 Concepts stratégiques de défense des droits des investisseurs

Ils sont à la source de tous les recours arbitraux et de toutes les décisions choquantes rencontrées ces dernières années, suite aux échecs de PPP portant sur des services publics de première nécessité tel que l'accès à l'eau. Ils s'appliquent sur toute la durée d'un investissement et sont encore aujourd'hui largement interprétés de façon unidimensionnelle dans l'intérêt de l'investisseur.

1.2.1 Traitement national

Selon ce principe, le pays d'accueil de l'investissement doit traiter l'investisseur aussi favorablement qu'un investisseur national. À ce titre, imposer des standards plus contraignants à l'investisseur étranger est prohibé, sauf clause dérogatoire prévue dans le TBI.

Il ne serait pourtant pas complètement aberrant d'admettre que, le niveau de savoir-faire et de recherche-développement des opérateurs nationaux d'un secteur considéré étant moindre, l'opérateur étranger, leader dans son secteur sur le marché international, soit assujéti à des conditions et des standards plus stricts compte tenu de son avance. À situation différente, traitement différencié.

1.2.2 Clause de la nation la plus favorisée

Selon ce principe, chaque pays contractant applique aux investisseurs de l'autre pays un traitement non moins favorable que celui accordé à ses investisseurs nationaux ou le traitement accordé aux investisseurs de la nation la plus favorisée.

Entraîne un risque de nivellement par le bas puisque qu'un investisseur étranger aura intérêt à scruter les accords existant à la recherche des conditions les moins contraignantes.

À noter que l'application des principes de Traitement national et de Clause de la nation la plus favorisée peut être exclue expressément par les Traités Bilatéraux d'Investissement (TBI) à certains secteurs. Cependant, les rapports de force aujourd'hui ne permettent pas ces dérogations.

1.2.3 Traitement juste et équitable

Ce principe n'a pas de contours définis. Il implique que les parties s'engagent à assurer sur leur territoire un traitement juste et équitable conformément aux principes du droit international, aux investissements effectués par les investisseurs de l'autre partie et à faire en sorte que l'exercice du droit ainsi reconnu ne soit entravé ni en droit ni en fait.

En pratique, ce concept est quasi exclusivement interprété au bénéfice des investisseurs, ignorant qu'il peut se lire inversement comme une obligation de la part de l'investisseur de se comporter de façon juste et équitable à l'égard de son cocontractant. Ce qui nous paraît d'autant plus légitime lorsque l'investisseur, comme c'est le cas dans le secteur de l'eau, détient une position monopolistique sur le marché international en termes de parts de marché et de savoir-faire.

L'imposition par les autorités publiques de nouvelles modalités opérationnelles (contrôle sanitaire plus rigoureux, imposition d'un service d'accès à l'eau universel, etc.), si cette perspective n'avait pas été mentionnée au contrat (ce qui est souvent le cas et justifie les clauses de stabilité juridique), ouvre directement à l'investisseur le droit d'invoquer la violation des engagements du TBI.

1.2.4 Protection contre l'expropriation

Cette protection implique que les parties contractantes ne prennent pas, directement ou indirectement, de mesures d'expropriation ou de nationalisation, ni toute autre mesure équivalente ayant un effet similaire de dépossession. De telles mesures sont néanmoins admises pour cause d'utilité publique et à condition que ces mesures ne soient pas discriminatoires et s'accompagnent du paiement d'une indemnité prompte et adéquate.

La notion d'expropriation et de compensation n'a rien de choquante en soit. Ce qui l'est, en revanche, c'est l'interprétation très large et discordante qui en est donnée en pratique dans les instances arbitrales.

Parmi les effets les plus choquants : les réformes législatives en vue d'augmenter les standards de contrôle environnementaux par exemple, lesquelles entraînent des charges supplémentaires pour un opérateur et donc une dépossession, sont généralement qualifiées d'expropriation lorsque le contrat assurait une stabilité juridique.

Les effets induits sont désastreux. Ils contraignent les États liés par de telles clauses à renoncer à l'exercice de leur pouvoir normatif, au risque de devoir indemniser un investisseur qui se considère exproprié.

Après ce bref descriptif des droits des investisseurs les plus souvent invoqués à l'appui de leur recours en arbitrage, voyons maintenant les pistes pour en neutraliser les excès.

2. Présentation des outils juridiques d'influence sur le droit international

Les travaux en cours de Sherpa, dans le cadre de plusieurs collectifs dédiés au droit (International Commission of Jurists, Global Legal Alliance, etc.) et aux côtés de nombreux professeurs (Howard Mann, Mireille Delmas Marty, Andrew Clapham, Peter Muchlinski, etc.) nous convainquent de l'existence de pistes très intéressantes susceptible d'influer sur les excès évoqués plus haut. Les sources à part entière de droit international que sont la coutume et les principes généraux du droit recèlent de nombreux outils à notre disposition.

2.1 Le droit international coutumier

Contrairement aux traités, qui sont des conventions écrites, le Droit International Coutumier (DIC) découle de la pratique des États et de l'*opinio juris* et n'est pas codifié noir sur blanc. Une règle est considérée coutumière — et à ce titre contraignante pour tous les États — si elle est étayée par une pratique répandue, représentative et pratiquement uniforme.

2.1.1 Le droit international coutumier comme source d'interprétation

Ce n'est pas nouveau, l'OMC via son Organe d'Appel ayant reconnu le besoin pour ses règles d'être interprétées et appliquées à la lumière à la fois du droit coutumier international et d'autres traités qui peuvent avoir une influence sur ses propres règles (United States – Standards for reformulated and Conventional Gasoline, report of the Appellate Body, AB-1996-1 – *in* Howard Mann « Implications of International Trade and Investment Agreements for Water and Water Services : Some responses from Other Sources of International Law », p.26).

Deux types d'utilisation du Droit International Coutumier sont envisageables.

- La ligne directrice de l'interprétation d'un traité d'investissement est « l'objet et les objectifs » poursuivis par ledit traité (selon les termes de la Convention de Vienne sur les Traités internationaux - art 31-1). Cette position présente le risque, avéré en pratique, de mettre en avant uniquement les droits de l'investisseur et la disparition de toutes barrières nuisant à son activité. Reste cependant que les traités d'investissement comportent aussi parfois la mention d'objectifs indirects à cette liberté d'investissement, qui concernent notamment le développement socio-économique du pays hôte. Ces objectifs sont par ailleurs légion dans la plupart des déclarations émanant des instances internationales économiques (OMC, OCDE¹⁹, Unctad²⁰, etc.) et dans les chartes éthiques des investisseurs. D'ailleurs, le développement socio-économique ne constitue-t-il pas l'objectif invoqué à l'appui des théories sur le libre échange ?

¹⁹ Organisation de coopération et de développement économiques.

²⁰ Sigle anglais de la Cnuced : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement.

Cette accumulation, même si elle reste à ce jour quasiment ignorée des arbitres internationaux, devrait permettre à terme de voir les arbitres enrichir leur lecture aujourd'hui trop unidimensionnelle des traités d'investissement et ainsi rééquilibrer l'analyse des droits et obligations des parties aux TBI. La sauvegarde de la planète pour les générations futures devrait constituer un vecteur d'interprétation aussi important que celui de la liberté d'investissement.

- Autre utilisation du DIC : l'interprétation des notions clés. Au premier chef :

1. « Traitement juste et équitable ». Cette notion implique le respect par l'État d'accueil de standards de transparence, de droit d'accès à la justice et du contradictoire, du droit de faire appel, et plus généralement du droit à la sécurité juridique. Autant de critères utilisés par les investisseurs pour fonder leur recours à l'arbitrage.

Se développe cependant ici une tendance en droit international à différencier les obligations des parties selon leur niveau de développement et/ou d'expertise, afin d'éviter l'application de standards irréalistes dans certains contextes. Cette tendance, qui se vérifie dans les traités internationaux sur le commerce (traitement spécial et différencié) et l'environnement (responsabilité commune mais différenciée), il n'y a pas de raison qu'elle ne s'applique pas au droit de l'investissement. Le DIC peut y contribuer.

Exemple : Elle permettrait à terme de démontrer le caractère légitime d'une décision d'autorité publique qui reviendrait sur un engagement initial. Par exemple, la remise en cause de garanties accordées par une autorité publique pourrait être appréhendée différemment s'il s'avère que ces garanties n'étaient pas réalistes compte tenu de la situation économique du pays.

Par ailleurs, comment peut-on décemment reprocher à un État de mettre sa législation nationale au niveau des standards internationaux, particulièrement dans un domaine tel que l'eau où l'état de l'art est en constante évolution ? Il est aberrant qu'un opérateur fonde une demande de dédommagement sur une telle mise à niveau. Sa connaissance du secteur, a fortiori, le met dans une position où il ne pouvait ignorer l'existence desdits standards et devait s'attendre à se les voir imposer (cf. la notion de « Constructive knowledge » évoquée section 2.2.2 ci-après).

2. « Expropriation ». L'utilisation du DIC peut aussi être utile pour définir ce qu'est une expropriation et déterminer le montant de l'indemnisation. Les contours de cette notion sont actuellement très incertains.

Face à une décision encourageante, établie sur la base de contributions en amis de la cour dans l'arbitrage opposant Methanex aux États-Unis, il a été considéré qu'une mesure d'ordre publique prise de façon non-discriminatoire, conformément aux procédures, qui affecte entre autres un investisseur, n'est pas présumée être une expropriation compensable...

[Final Award August, 7, 2005, Part IV-Chapter D-Para.7 : « But as matter of general international law, a non-discriminatory regulation for a public purpose, which is enacted in accordance with due process and, which affects, inter alios, a foreign investor or investment is not deemed expropriatory and compensable" HM p.31 fn 42].

Une autre demeure restrictive puisqu'elle vérifie dans un premier temps si la mesure a eu un impact économique sur l'investisseur et précise qu'il n'est pas nécessaire pour le tribunal de comprendre ni même de s'attarder sur la motivation de la mesure prise pour déterminer s'il s'agit ou non d'une expropriation [Metalclad v. United States, Final Award, Case N°ARB(AF) 97/1 August 30, 2000, para 103].

Il n'en reste pas moins que cette disparité d'interprétation démontre un mouvement en cours et l'existence d'une certaine influence du droit international coutumier pour modifier l'interprétation unilatéraliste des droits des investisseurs.

2.1.2 Le droit international coutumier comme droit substantiel

Les termes des TBI sur le droit applicable sont en général suffisamment étendus pour inclure la prise en compte du droit coutumier au cours des arbitrages :

Exemple : art. 8-4 du TBI entre la France et l'Argentine qui stipule : « L'organe d'arbitrage statuera, sur la base des dispositions du présent Accord, du droit de la Partie contractante partie au différend – y compris les règles relatives aux conflits de loi – des termes des accords particuliers éventuels qui auraient été conclus au sujet de l'investissement ainsi que des principes de droit international applicable ».

Plusieurs notions du DIC sont susceptibles de rencontrer un écho grandissant :

- la notion « d'attente légitime - legitimate expectation » de l'investisseur est devenue usuelle pour analyser le standard de « traitement juste et équitable ». On peut considérer défendable qu'un investisseur ne peut avoir des attentes contraires au droit international coutumier et *a fortiori* contraires à des droits fondamentaux. Dans cette optique, les opérateurs ne peuvent légitimement avoir des attentes qui nuisent au droit d'accès à l'eau ;
- exemple de reconnaissance des enjeux particuliers du secteur de l'eau dans une décision concernant Aguas Argentinas : « water and sewage » systems provide basic public services to millions of people and as a result may raise a variety of complex public and international law questions, including human rights considerations » [in *Aguas Argentinas v Argentina Amicus Curiae Decision* - ARB/3/19 May 19, 2005 para.19] ;
- concrètement au minimum cela implique que les arbitres doivent prendre en compte dans leur décision non seulement les attentes des investisseurs (sécurité juridique, retour sur investissement), mais aussi ce que l'on est en droit d'attendre des investisseurs impliqués dans l'activité de fourniture et d'assainissement de l'eau (la responsabilité de l'opérateur privé d'assurer la fourniture d'eau l'associe directement au processus de respect du droit fondamental à l'accès à l'eau) ;
- on peut imaginer que l'intransigeance des opérateurs lors de renégociation de tarifs qui contribue à la résiliation d'un contrat doit être prise en compte au moins dans la détermination des indemnités réclamées. *A fortiori* lorsqu'un opérateur déserte à bon compte un pays, le laissant seul face à ce défi si complexe en période de disette financière pour fournir à ses citoyens l'accès à l'eau.

Il n'est pas incohérent non plus d'imaginer, à terme, que les Objectifs du Millénaire fassent leur entrée dans le Droit International Coutumier, tout comme la notion de développement durable.

Les ressorts de ces notions doivent être étudiés attentivement. Notons que le PPIAF (Public Private Infrastructure Advisory Facility – organe de la Banque Mondiale) dans son document (toolkit) de 2006 dédié aux participations privées dans le secteur de l'eau, évoque sans cesse la notion de « contrat durable » (« sustainable arrangement »). À ce titre, si ce principe venait à être reconnu comme relevant du DIC, tout ce qui y contreviendrait pourrait être opposé aux opérateurs privés (cf. les exemples d'abus de droit section 2.2.3).

2.2 Les principes généraux du droit

Les principes généraux du droit constituent une autre source du droit international. Ils ont vocation à combler les lacunes des autres sources que sont les traités et la coutume, en s'inspirant de textes épars ou de valeurs supérieures préexistantes. Ils peuvent être évoqués en droit international et ainsi contribuer à son évolution lorsqu'ils se retrouvent dans plusieurs systèmes de droits distincts.

2.2.1 La corruption

La corruption – une tendance se dessine de ne plus considérer la corruption comme un coût légitime pour obtenir des contrats, mais comme une atteinte à l'ordre public international. Les cas *Wena v. Egypt* et *Methanex v. United States* ont démontré que des faits de corruption sont maintenant pris en considération par les arbitres. La société SGS après avoir reconnu la corruption de fonctionnaires s'est désistée de son recours en arbitrage (*SGS v. Islamic Republic of Pakistan ARB/01/13*).

On peut donc considérer qu'à l'avenir l'évocation de cas de corruption directement liés à un investissement objet d'un arbitrage entraîne le refus d'arbitrer dans la mesure où un investisseur ne peut avoir d'attentes légitimes d'un contrat obtenu par des moyens illégitimes.

2.2.2 La notion de *constructive knowledge* – connaissance constructive

La notion de « *constructive knowledge* » associée à la réputation d'expertise des multinationales de l'eau peut être utile ici. Selon ce principe, défini dans le *Black's Law Dictionary* : « if one by exercise of reasonable care would have known a fact, he is deemed to have had constructive knowledge of such fact ». En d'autres termes : « Nul ne peut ignorer ce qu'il est censé savoir ». En conséquence, lorsqu'il est avéré que l'expertise reconnue à une entreprise devait lui permettre d'anticiper par exemple les problèmes financiers d'une partie de la population qui ont entraîné l'échec d'un projet et/ou la négociation de nouvelles conditions contractuelles plus favorables, il peut lui être opposé qu'elle ne peut légitimement attendre d'être indemnisée à ce titre.

La notion de *constructive knowledge* devrait aussi permettre aux pays d'accueil de prendre toutes les mesures normatives qui s'imposent pour atteindre et suivre l'état de l'art et adopter les meilleurs standards internationaux. Dans le contexte de l'eau : l'accès pour les pauvres, des tarifs adaptés aux ressources financières des usagers, l'ajustement des prix en cas de crise financière, la restriction des prix de transfert sont autant de notions aujourd'hui considérées comme des bonnes pratiques. Les opérateurs ne doivent plus pouvoir prétexter de l'adoption nouvelles normes, qui correspondent à des standards de bonne pratique reconnus et qu'ils ne peuvent ignorer, pour recourir devant un tribunal arbitral afin de se faire indemniser du surcoût lié à ces mesures.

2.2.3 L'abus de droit et de position dominante

L'abus de droit et l'abus de position dominante sont des notions particulièrement utiles dans le contexte du marché international de l'eau, dominé par un nombre très réduit d'acteurs qui usent et abusent de leur position de force. Elles renvoient directement à ces pratiques qui démontrent l'existence d'asymétries entre l'opérateur privé et l'organe de régulation public. Nous n'épiloguerons pas sur l'appui doctrinal et financier des institutions financières internationales, qui a entraîné des situations de quasi-imposition du modèle du PPP et contribue à cette position de force des opérateurs privés face aux autorités publiques.

Ces notions d'abus de droit, d'abus de position dominante sont donc aussi des éléments qui devraient pouvoir être soulevés en défense pour altérer la légitimité des demandes de l'investisseur exprimées lors d'un arbitrage.

Les abus susceptibles d'être avancés sont légions et identifiables à chaque étape de la vie d'un contrat de concession. On peut notamment citer :

- phases précontractuelles : les réponses à appel d'offres irréalistes, le recours excessif aux clauses de réserve ;

- architecture contractuelle : la signature de contrats voués à l'échec ou plus exactement à la renégociation rapide des conditions tarifaires, la répartition des risques et responsabilités déformées par les garanties exigées de l'État ;
- pendant l'exécution du contrat : l'abus des prix de transfert ou de *management fees*, le recours à l'arbitrage ou de la menace d'y recourir doit aussi être considéré par les arbitres, car ce faisant l'opérateur met les autorités publiques dans une situation de faiblesse dans les procédures de négociation ;
- phase de rupture du contrat : le chantage du recours à l'arbitrage pour obtenir des conditions de départ sans garantie de passif équitable, la négociation d'accords transactionnels garantissant l'impunité totale de l'entreprise et des dirigeants (absence de garantie de passif digne de ce nom)

Exemple : [MDT Equity v. Chile, ICSID Case N°ARB/01/7 Final award 25 May 2004] où le comportement inadapté de l'opérateur a entraîné une réduction de son indemnisation de 50 %.

2.2.4 L'exécution de bonne foi

Nous considérons aussi que le recours à la notion d'exécution de bonne foi, qui impose de se comporter loyalement dans les relations contractuelles constituant un des principes des rapports économiques internationaux, constitue une piste d'avenir très intéressante. Elle doit permettre de faire prendre en compte toute preuve de cette mauvaise foi par les arbitres dans leur processus de décision.

2.2.5 Le principe de précaution

Le principe de précaution devrait aussi être utile pour justifier des mesures prises par les autorités. Si elles entraînent expropriation, cette dernière devrait, pourquoi pas, être indemnisée MAIS au regard des intérêts à long terme protégés par la mesure. Le principe a été reconnu par l'OMC en matière de protection de la biodiversité, affirmant « que les États ont le droit, en situation d'incertitude scientifique, de prendre des mesures de précaution appropriées ». La non-subordination de ce principe de précaution implique qu'il ne sera pas remis en question, ignoré ou écarté dans le cadre d'un conflit commercial porté devant l'OMC.

On peut imaginer utiliser le principe de précaution en matière d'accès à l'eau potable lorsque des mesures s'imposent pour assurer un service universel à l'eau potable.

Je ne peux pas finir l'énoncé de ces principes visant à rendre cohérent et équilibrer le droit international sans évoquer la notion de bien public mondial. La reconnaissance de ce statut à l'eau constituerait le vecteur le plus symbolique et efficace permettant d'imposer aux opérateurs privés et aux arbitres qu'ils prennent en compte les externalités liées à cette catégorie particulière de biens : notamment les difficultés de financement des plus pauvres et la réparation des maux que produit le marché. Il est incohérent et intenable à terme que sous réserve des bienfaits qu'il doit apporter, le libre-échange soit considéré comme le plus important des biens publics globaux, celui qui rend possible la fourniture de tous les autres. La notion d'ordre public international recouvre aussi de nombreuses pistes pour distiller l'intérêt général dans les instances jusqu'à maintenant focalisées sur l'intérêt particulier.

3. Stratégies de dissémination d'un nouveau droit international

Sherpa est aujourd'hui impliquée dans de nombreux dossiers qui convergent tous vers cette recherche de l'imposition du respect des droits de l'homme et de l'environnement aux multinationales.

3.1 Stratégie offensive – utilisation des outils de *soft-law* et *hard-law*

L'objectif vous l'avez compris est de modifier le centre de gravité du droit international. Positionner l'intérêt général au centre des décisions.

Plus l'intérêt général via notamment le principe de précaution et celui de biens publics sera partagé comme une réalité économique, politique et juridique incontournable, plus nous fabriquerons de la *soft-law* plus se développera un consensus général que les mauvaises pratiques des multinationales doivent être appréhendées, plus le Ciadi sera enclin à considérer dans son intérêt de les prendre en considération dans ses sentences.

C'est ce cycle vertueux auquel Sherpa entend contribuer par ses actions :

- la transaction obtenue contre Total l'année dernière était guidée par ces objectifs : plus de 5 000 000 d'euros d'indemnité ont été versées au bénéfice de 150 000 personnes ;
- nous sommes en cours d'enquête au Niger sur un dossier où il nous semble que le principe de précaution n'a pas été respecté. Il s'agit des mines d'uranium exploitées par Aréna, dont la sécurité des travailleurs n'a pas été prise en compte. Si le principe de précaution était reconnu ici, nous nous trouverions devant l'amiante africain ;
- Abidjan : nous avons créé une coalition d'avocats européens dans le cadre de l'affaire des déchets toxiques déversés cet été à Abidjan. La coordination des efforts permettra de faire comme les multinationales : un forum shopping à la recherche de la juridiction la plus diligente, la plus avancée en termes de prise en compte de l'intérêt général et généreuse en dommages-intérêts.

3.2 Stratégie normative – contribution à l'évolution de la doctrine

À travers nos implications dans de multiples travaux de recherches et de publication contribuant à faire évoluer la doctrine juridique internationale (sur les principes directeurs de l'OCDE pour les multinationales, dans le cadre des travaux de John Ruggie, Conseiller Spécial du Secrétaire Général de l'ONU en matière de responsabilité des multinationales, ceux de l'International Commission of Jurists, Global Legal Alliance, etc.) et aux côtés de nombreux professeurs (Howard Mann, Mireille Delmas Marty, Andrew Clapham, Peter Muchlinski, etc.), nous entendons multiplier les occasions de disséminer ces nouvelles bases requises pour faire évoluer l'interprétation et la teneur du droit international.

CONCLUSION

Si la société civile résiste à sa propre privatisation par certains acteurs du marché, si l'ONU résiste, environnée qu'elle est de *Think Thanks* qui déclinent dans une version modernisée et humanisée les bienfaits que peuvent apporter le capitalisme financier mondial, des remèdes et des instruments sont à la disposition de ceux qui veulent être les mandataires des populations souffrant des effets pervers de la mondialisation.

Annexe 5

Liste des inscrits présents à la table ronde

Nom, Prénom	Institution	Fonction
Altafin, Irène	Latts	Chercheur invité
Amargos, Leandro	Aquafed	Water consultant
Apollin, Frédéric	Agronomes & Vétérinaires sans frontières	Directeur des programmes
Aptekier, Daniel	Lyonnaise des Eaux	Délégué au Développement
Arama, Guillaume	Véolia Eau	Chargé de mission développement durable
Aubriot, Julie	Action contre la faim	Chargée de mission
Baitinger, Florence	Burson-Marsteller Paris	Senior Consultant
Barbier, Carine	Iddri	Chargée de recherche séminaire « services urbains »
Bauer, Anne	Les Échos	Journaliste
Belbéoc'h, Anne	Cereve (ENPC) & Antea	Doctorante
Bermis, Pierre	Lyonnaise des Eaux	Responsable immobilier
Bertrand, Jacques	Safege	Président-directeur général
Bouchanine, Majda	Association Les Amis de la Terre	Chargée de campagne « Responsable des acteurs financiers »
Bousquet, Anne	Université Paris I	Doctorante - Ater
Caussanel, Sophie	Université du Mirail, Toulouse	Étudiante en géographie
Charrier, Bertrand	Green cross International	Vice-président
Court, Marielle	Le Figaro	Journaliste
Coutard, Olivier	Latts	Chercheur CNRS
Dardenne, Bertrand	Aspa Conseil	Directeur
De Chaumont, EymERIC	Antea	Ingénieur
De Gouvello, Bernard	CSTB	Ingénieur - chercheur
Demassieux, Fanny	PNUE	Adm. de programmes Alimentation et agriculture
Deshayes, Catherine	Université Paris 4 (Sorbonne)	Étudiante en géographie (aménagement en développement)
Désille, Denis	pS-Eau	Chargé de mission

Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud :
Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?

Doyen, Laurent	SIAAP	Chef de la mission Relations Internationales
Duchemin, Jean-Paul	IRD	Directeur de recherche
Dupoux, Patrick	Boston Consulting Group	Manager
Emont, Philippe	Suez Environnement	Chargé d'études
Enginger, Hélène	Suez Environnement	Service Presse
Etienne, Janique	AFD	Ingénieur – Département Infrastructures et développement urbain
Flicoteaux, Patrick	Secours Catholique Caritas France	Chargé de mission à la Direction de l'action internationale
Gheballi, Eric	Suez Environnement	Directeur du développement international
Girard, Annie	Réseau Foi et Justice Afrique-Europe	Secrétaire exécutive
Guiffant, Pascale	Suez Environnement Dir. Développement Durable	Chargée de projet
Héron, Dominique	Véolia Environnement	Chargé de mission
Ibargüen, Federico	GRETS-EDF	Doctorant
Jantet, Annick	Bridge initiative	Chargée de programme
Jouzeau, Olivier	Ingénieurs sans Frontières	Bénévole équipe Eau
Laimé, Marc	Le Monde Diplomatique	Journaliste
Laye, Pierre	MAE DPDEV/G/GML	Chargé de mission « Décentralisation, finances locales »
Le Bris, Cédric	Latts-IGD	Doctorant - chargé de mission
Le Jallé, Christophe	pS-Eau	Chargé de programme
Le Strat, Anne	Eau de Paris	Présidente-directrice générale
Lhopital, Louis	Isted	Chargé de programme Ville
Lopez, Mercedes	EDF International Gaz	Chargée d'affaires Amérique du Sud
Llorente, Marie	France Qualité Publique	Chargée de mission
Maitrerobert, Xavier	AquaFed	Directeur délégué
Mallevalle, Joël	ex Aguas Argentinas	Retraité de Suez Environnement
Marcovitch, Daniel	Crecep	Président
Marcoux, Florent	Aide et action	Responsable des partenariats Entreprises
Mathys, Alain	Suez Environnement	Directeur du programme « Eau pour tous »
Mayaux, Pierre-Louis	IEP Paris	Doctorant

Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud :
Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?

Mère, Guillaume	-----	« Particulier »
Michel, Christophe	Corps des Mines	Ingénieur élève
Normier, Marjolaine	-----	Journaliste indépendante
Olivier, Anne	DIAL /EHESS	Doctorante
Osmont, Annick	Gemdev	Membre du comité de direction
Peignen-Séraline Pascale	Hydroplus magazine	Journaliste
Peñalva, Susana	CSU (Paris) & CEUR (Buenos Aires)	Chercheur associé Chercheur adjoint Conicet
Pin, Dominique	Suez Environnement	Directeur général délégué
Prévôt-Schapira, Marie-France	Paris 8	Professeur de géographie
Provencher, Lisette	Lyonnaise des Eaux	Directrice Aquassistance
Rébuffie, Laurette	Réseau Foi et Justice Afrique Europe	Service Documentation + Correspondante du réseau
Repussard Clément	Gret	Anthropologue
Richard, Bruno	Sciences-Po Rennes	Étudiant en ISUR
Rognon, Olivia	Hydraulique sans Frontière	Membre (technicien supérieur en hydraulique)
Tetart, Jean-Marie	Min. Équipement CGPC Réseaux & service urbain	Chargé de mission
Trouillet, Laurent	Université Paris 4 (Sorbonne)	Étudiant en géographie (aménagement en développement)
Vercambre, Marie-Laure	Green cross International	Chargée de communication
Verdeil, Véronique	-----	Consultante indépendante
Vergès, Jean-François	Sciences-Po Rennes	Enseignant - chercheur + consultant (réformes des SP)
Wendling, Christophe	Minefi, Bureau Agr. & Envt, DGTPE	Adjoint au chef de Bureau
White, Maggie	Eau vive	Chargée de mission
Yon-Araud, Raphaëlle	Lyonnaise des Eaux	Directrice des relations avec les collectivités
Ziliani, Laura	Latts-ENPC	Chercheur doctorante

Les multinationales et les marchés du Sud : pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?

Sarah Botton
(coordination)

Bernard Barraqué
Alexandre Brailowsky

Guy Canavy

Henri Coing

Sylvy Jaglin

Philippe Lavigne Delville

Catherine Légna

Cecila Ugaz

Le désengagement progressif des multinationales de l'eau des pays du Sud, et en particulier le départ de Suez des marchés argentins et boliviens, invitent à analyser en profondeur, au-delà des débats sur le statut public/privé de l'opérateur, la complexité des imbrications services d'eau/sphère politique/attentes citoyennes. Afin de débattre des principaux enjeux de cette évolution, le Gret et le Latts ont organisé conjointement une table ronde en invitant à la discussion des acteurs issus de l'entreprise, de la recherche et du monde associatif.

La collection Débats & Controverses accueille des textes issus de discussions autour des grandes thématiques d'actualité qui animent le monde du développement. Les textes, publiés sous forme électronique, sont téléchargeables gratuitement sur le site du Gret : www.gret.org, rubrique Ressources en ligne. Cette collection est dirigée par Philippe Lavigne Delville et Sarah Botton.

GRET

Groupe de recherche et d'échanges technologiques
211-213 rue La Fayette 75010 Paris
Tél. : 00 33 (0)1 40 05 61 61
Fax : 00 33 (0)1 40 05 61 10
E-mail : gret@gret.org
Site Web : www.gret.org

LATTS

Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés
ENPC, 6 et 8 avenue Blaise Pascal
Cité Descartes, Champs-sur-Marne
77455 Marne-la-Vallée Cedex 2
tel : 33 (0)1 64 15 30 00 - Fax : 33(0)1 64 15 36 00
Site Web : www.latts.cnrs.fr