

BOLIVIE

Eau et privatisation : avantages douteux, menaces concrètes

TOM KRUSE

CECILIA RAMOS

L'expérience bolivienne en matière de privatisation des sociétés de gestion et de distribution de l'eau est une bonne fenêtre sur les conflits déclenchés par la privatisation des services de base. Elle montre également l'énorme difficulté – d'aucuns disent l'impossibilité – de concilier la recherche de profit et la fourniture équitable et durable de services de base ; c'est-à-dire, de faire que la privatisation profite aux pauvres.

Radioscopie d'un conflit

Aujourd'hui, l'organe régulateur des services d'assainissement de base du pays couvre 22 systèmes d'eau potable et d'égouts. Quatorze sont des coopératives, sept des sociétés municipales, et une – la plus grande à La Paz et El Alto – est une concession privée.¹ Il aurait dû y avoir deux sociétés privées, mais en 2000, la privatisation du système hydraulique de Cochabamba a été annulée, à la suite de mobilisations massives contre ce projet.

Des données générales indiquent que l'accès à l'eau (nombre de branchements) s'est amélioré au cours des dernières années, mais il n'y a pas de corrélation claire avec la privatisation (une seule concession). Dans le même temps, la privatisation implique une redistribution des coûts, ce qui, de l'aveu des promoteurs mêmes de la privatisation, produit des « effets adverses sur le bien-être »², c'est-à-dire, sont « défavorables aux couches sociales pauvres ». A l'origine de tous ces facteurs, il y a les paramètres financiers exigés par les institutions financières : le recouvrement total des coûts et la suppression des subventions directes ou croisées.³

Cochabamba

L'échec de la privatisation de l'eau à Cochabamba est un cas bien connu et suscite de nombreux débats à travers le monde. Une relative pénurie d'eau crée une dépendance excessive sur les sources souterraines, ainsi que des interruptions de service. Jusqu'à 60% de l'eau distribuée se perd ou n'est pas facturée, à cause des insuffisances d'un système de distribution vétuste. La moitié des 500 000 habitants à peu près ne sont pas branchés sur le réseau de distribution et dépendent de camions-citernes qui vendent l'eau – peut-être la plus chère de la région – ou de systèmes érigés par les communautés locales. L'accès inégal à l'eau traduit des inégalités dans la société en général.

Depuis le début des années 1990, la Banque mondiale n'avait cessé de réclamer la privatisation de la SEMAPA, société municipale des eaux, comme seule

¹ <http://www.sisab.gov.bo/empresasreguladas.html>

² Grover Barja & Miguel Urquiola, « Adverse Welfare Effects, » in *Capitalisation, Regulation and the Poor: Access to Basic Services in Bolivia*. WIDER Discussion Paper No. 34, 2001, p. 1

³ Barja & Urquiola, *op. cit.*, p. 20

solution au problème de l'eau à Cochabamba. En 1996, la Banque mondiale conditionnait un prêt de 14 millions de dollars US à la SEMAPA à la privatisation de cette dernière.⁴ Et en 1997, le FMI, la Banque mondiale et la BID conditionnaient l'annulation d'une dette de 600 millions de dollars US à la privatisation de la SEMAPA.⁵ Le processus était complexe pour plusieurs raisons : l'élite locale liait la concession du système hydraulique à l'exécution d'un projet de construction très ambitieux et onéreux ; la société avait une forte dette qui devait être reprise par le concessionnaire ; la Banque mondiale exigeait l'application rigoureuse du plein recouvrement des coûts ; et la compagnie réussissait à fixer un taux élevé de rendement garanti au cours des négociations. Tous ces coûts – fruits d'un consensus atteint au cours d'un processus absolument secret entre la compagnie, le gouvernement et les élites locales – devaient apparaître dans les tarifs de l'eau *avant* toute amélioration du système hydraulique.

En septembre 1999, un contrat de concession fut signé en faveur du consortium Aguas de Tunari, dirigé par le géant de l'ingénierie et du bâtiment, l'entreprise américaine Bechtel Enterprises. Le contrat établissait une concession monopolistique.

Début 2000, des factures d'eau portant des augmentations allant de 200% à 300% ont commencé à arriver et les réactions ne se sont pas fait attendre. Une révolte des consommateurs a éclaté dans la ville, et dans les zones rurales et périurbaines, les populations se sont mobilisées contre Aguas de Tunari. Ces efforts conjoints ont abouti, en avril 2000, à des affrontements avec la police et les forces armées, à la déclaration de l'état de siège, et l'on a enregistré un mort et des centaines de blessés. Le 10 avril 2000, le gouvernement annonçait la résiliation du contrat ainsi que d'importantes modifications de la loi qui l'avait couvert, et qui avait laissé sans protection des systèmes autogérés et des coutumes rurales.

La Paz

La première privatisation de l'eau en Bolivie a eu lieu en 1997, lorsque le gouvernement a accordé une concession hydraulique au consortium Aguas de Illimani, dirigé par Suez Lyonnaise des Eaux, à présent Ondeo. Avant la privatisation, les tarifs de l'eau avaient augmenté de près de 60% pour l'usage domestique, 18% pour l'usage commercial et 21% pour l'usage industriel.⁶ Au moment de la concession, il y a eu une autre augmentation de 19%. Les tarifs ont été « dollarisés », puis « dé-dollarisés » en raison des protestations de décembre 2000.⁷ La structure tarifaire est progressive (le coût unitaire augmente avec la consommation). Auparavant, la consommation de 10 mètres cubes était gratuite, mais aujourd'hui, c'est toute la consommation d'eau qui est facturée, ce qui représente à l'évidence un coup dur pour les pauvres.⁸

Le problème auquel la compagnie était – et continue d'être – confrontée est de savoir comment gagner de l'argent en vendant de l'eau dans une région où 60% des habitants ont un revenu de 0,80 dollars US par jour. Comment amener l'eau aux ménages pauvres à moindre coût, tout en garantissant des bénéfices aux

⁴ *Opinión* (Cochabamba), 23 janvier 1996, p. 5A

⁵ *El Diario* (La Paz), 1 juillet 1997, P. 5A

⁶ Carlos Crespo, «*La concession de la Paz a los cinco años: elementos para una evaluación*», 2001, www.aguabolivia.org. p. 1.

⁷ Barja & Urquiola, *op. cit.* P. 22.

⁸ *Ibid.*

actionnaires ? La réponse se trouvait dans un système « d'appropriation conjointe », en réduisant les coûts par la pose de conduite sur les cours et les trottoirs (non sous les rues) et en profitant de la main-d'œuvre des usagers. Ces mesures ont réduit les coûts de branchement qui étaient prohibitifs pour les pauvres. Pour garantir la faisabilité financière et rendre ainsi la privatisation viable, il fallait des efforts extraordinaires : les normes techniques devaient être considérablement assouplies ; les coûts liés à la construction, à l'entretien et aux risques devaient être transférés sur les usagers (« participation » communautaire) ; des campagnes en faveur de la hausse de la consommation d'eau devaient être mises en place ; des micro-crédits devaient être offerts pour la construction de salles de bains et de douches ; et les agences de coopération financière devaient financer les activités de recherche et de formation nécessaires pour la mise en œuvre du système.

Bien que les taux d'expansion de la couverture soient considérables, leur viabilité future dans le cadre de la justification commerciale d'Ondeo est fragile. Un rapport de la Banque mondiale conclut que, du point de vue de la compagnie, les nouveaux branchements pour les pauvres pourraient très bien représenter des pertes nettes ; de surcroît, il n'y a d'incitations pour que la compagnie se lance dans la promotion des changements culturels nécessaires pour accroître la consommation. Le rapport considère également qu'en raison d'une structure tarifaire dans laquelle le coût unitaire de l'eau augmente avec la consommation, il n'est « pas rentable de servir des foyers à faible niveau de consommation ».⁹ Ainsi, la vente d'eau aux pauvres n'est pas une affaire rentable.

Aujourd'hui, la concession est présentée comme un exemple de privatisation réalisable, efficiente, ayant des effets « favorables aux pauvres ». Cependant, il y a de nombreux problèmes. Les usagers ont déjà dénoncé la mauvaise qualité et la fragilité des travaux. Si les promoteurs soutiennent que le système de « l'appropriation conjointe » donne au moins quelque chose aux pauvres, d'autres – parmi lesquels les Conseils de Quartiers – considèrent que pour rendre la privatisation viable, des systèmes distincts et inégaux sont en train d'être institutionnalisés – des systèmes adéquats pour les riches, et des systèmes médiocres pour les pauvres.¹⁰

Les communautés rurales, l'eau et les règles du jeu

Plus de 40% de la population vit en milieu rural, où l'on estime à 5.450 les systèmes d'irrigation en exploitation. Environ 4 700 d'entre eux sont des systèmes de « micro-irrigation » aux mains des paysans et des communautés traditionnelles.¹¹

Loin d'être une simple marchandise, l'eau est l'élément central de tout un ensemble de processus socioculturels dans des milliers de systèmes locaux de gestion, qui matérialisent la capacité d'innovation et le sacrifice collectif de leurs initiateurs et de leurs gestionnaires.

Il y a une contradiction fondamentale entre les exigences des principaux vendeurs et concessionnaires d'eau et la vision des communautés rurales et des organisations paysannes. C'est la raison pour laquelle le renouvellement de la Loi relative à l'Eau a été un échec : plus de 30 projets ont été soumis et rejetés. La

⁹ Vivien Foster. « Economic and Financial Evaluation of El Alto Pilot Project: Condominial Water and Sewage Systems and Related Innovations. » <http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Water-Informe/SFile/InformeFinalApr09.pdf>, 2001, p. 14.

¹⁰ Voir Crespo, *op. cit.* p. 7

¹¹ <http://www.aguabolivia.org/situacionaguaX/Riego/mapas/indexth.htm>

dernière tentative de création d'une nouvelle loi sur l'eau, remonte à 1998 et a été bloquée par les organisations paysannes. Ces dernières ont rejeté les taxes et licences exigées sur des eaux utilisées depuis des générations, un système de concessions en faveur des actionnaires de la société et en particulier, la mise en place d'un Organe de supervision de l'Eau doté de larges pouvoirs pour octroyer et résilier les droits sur l'eau, sans surveillance ou contrôle des citoyens.¹²

Face à l'impossibilité d'adopter une loi relative à l'eau, le gouvernement a « introduit en catimini » une Loi sur l'Eau Potable, issue d'une consultation financée par l'BID. Cette loi contenait tout ce que les paysans rejetaient : une orientation commerciale, des préférences pour les grands concessionnaires commerciaux, l'ignorance des « us et coutumes » et la création de facto d'un « Tsar » de l'eau.

L'opposition à la Loi sur l'Eau Potable a pris fin avec les révisions imposées en faveur des paysans et une mention explicite du respect des « us et coutumes » traditionnels. Cependant, le processus de révision stagne au niveau du Congrès, en raison de l'opposition de Aguas de Illimani et de la Banque mondiale. Un spécialiste en la matière a fait les commentaires suivants : « un appel de Aguas de Illimani à la Banque mondiale pourrait faire plus que les mobilisations paysannes ».¹³

Exportations d'eau non traitée : le loup dans la bergerie

Dans le nord du Chili, la surexploitation des nappes aquifères a créé des déserts et entraîné l'instauration d'aires protégées pour limiter l'exploitation de la nappe souterraine. Les compagnies minières du nord du Chili doivent chercher de l'eau ailleurs, et lorgnent sur le territoire bolivien voisin, le nord de Potosi.¹⁴

Depuis 2000, les élites locales de Potosi ont essayé à trois reprises de développer l'entreprise d'exportation d'eaux non traitées. A chaque fois, les organisations régionales, paysannes et professionnelles s'y sont opposées, avec plus ou moins de succès, arguant que la Bolivie devait éviter les problèmes environnementaux qui se sont produits au Chili, et non les reproduire. Il faut élaborer, pour la région, une politique globale de l'eau qui veillera aux besoins socio-économiques de ses habitants qui sont parmi les plus pauvres du pays ; ce n'est qu'alors que l'on pourra éventuellement exporter « l'excédent » d'eau.

Le gouvernement a commandité une étude pour définir les politiques globales qui prendront en compte les critères d'ordre environnemental et les besoins socio-économiques, tout en vérifiant l'existence de ces « excédents » d'eau. Toutefois, des cabinets-conseil privés vont payer les coûts de la préparation de cette étude et, en cas de découverte « d'excédent » d'eau, ils auront le droit de l'exploiter et de le commercialiser. Ainsi, le gouvernement a demandé au loup de voir s'il y a, dans la bergerie, des moutons que le loup pourra par la suite les manger.

Bénéfices incertains, menaces concrètes

Les forces qui soutiennent la commercialisation et la privatisation de l'eau sont puissantes et ont une influence considérable sur les processus législatifs. Les conflits engendrés par la privatisation ont eu pour conséquence des blessés, des morts et

¹² « Documento de Discusion y Consulta ». 27 April 1999, reproduit dans TUNUPA No. 2, Mai 1999

¹³ Commentaires faits à l'auteur par un analyste qui a une dizaine d'années d'expérience des questions de l'eau dans la coopération internationale.

¹⁴ Juan Aluralde. « Mitos y realidades sobre la exportación de aguas al norte de Chile », ronéo. 2002, p. 9.

des solutions différées. La privatisation ainsi que les pressions continues en faveur d'une commercialisation accrue représentent des menaces réelles et constantes :

- ? *Les impératifs « aveugles » de commercialisation et de rentabilité nécessaire ignorent l'importance culturelle de l'eau.* L'eau est tout sauf une simple marchandise économique en Bolivie. Dans des milliers de communautés rurales et urbaines, la gestion et l'utilisation de l'eau obéissent à un ensemble complexe de concepts sociaux et culturels.
- ? *Les compagnies sont puissantes et l'Etat, faible.* Bien que la fourniture d'eau à travers les compagnies publiques requière un Etat fort et efficient, la réglementation d'une compagnie transnationale peut nécessiter encore plus de force et d'efficience. Dans le conflit de Cochabamba, l'Etat s'est montré incapable de négocier, réglementer et gérer convenablement une concession, ou de représenter et de défendre les intérêts de la population.
- ? *Il y a un déficit démocratique dans les processus de privatisation.* La privatisation et la législation qui la protège et la maintient créent un déficit démocratique évident en ce qui concerne la transparence nécessaire pour une participation et une surveillance publiques réelles. Pour réaliser la privatisation, le gouvernement a dû « introduire en catimini » une législation, dénaturer des lois déjà adoptées et signer des contrats avec des clauses impératives de « confidentialité » qui rendent effectivement impossible la surveillance par le public.

Quelles sont les implications de l'AGCS dans ce contexte ?

L'accord général sur le commerce des services (AGCS) aura pour effet d'exacerber ces problèmes de trois façons :

- ? *En imposant la privatisation.* Alors que le pays discute de la privatisation, l'AGCS contribuera à l'imposer en permettant aux organes de l'Etat de fournir des services uniquement dans « l'exercice de l'autorité gouvernementale » s'entend comme un service « qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services ». La définition est si restrictive que pratiquement aucun opérateur public en Bolivie ne répondrait aux critères.
- ? *En restreignant le débat public.* Alors qu'il y a toujours eu une forte participation de la société dans les conflits autour des réglementations relatives à l'eau, ces débats seront prohibés aux termes de l'AGCS. La discipline de l'AGCS ne porte pas sur les services eux-mêmes, mais sur ce que *les gouvernements font ou pourraient faire et qui pourrait affecter la commercialisation d'un service*. Par conséquent, c'est un instrument par excellence pour limiter « l'ingérence » de la législation et de l'administration publique dans le fonctionnement du marché « libre », et qui implique un abandon explicite de la souveraineté des tribunaux et du corps législatif.
- ? *En empêchant le changement de politique.* La discipline de l'AGCS place les droits des investisseurs au-dessus de ceux des citoyens et fait des privatisations des processus pratiquement impossibles à annuler. L'« expérience » ratée de la

privatisation de l'eau à Cochabamba a *bien été* annulée, montrant combien il est urgent de pouvoir minimiser le coût de la correction des erreurs. En raison de l'AGCS, il sera impossible ou plus cher pour la société d'apporter des « corrections ».

La Bolivie vit déjà cette menace. La compagnie américaine Betchel réclame une indemnisation pour l'annulation de son contrat de concession, soutenant devant le groupe d'arbitrage fermé de la de l'AGCS, la prolifération de ce type de litige opposant des sociétés privées à des Etats souverains sera inévitable.

Projet Contrôle Citoyen – CEDLA
<cedla@caoba.entelnet.bo>