

Annuaire suisse
de politique
de développement

Annuaire suisse de politique de développement

24-2 | 2005

Partenariats public-privé et coopération internationale

Comment concilier rentabilité et développement ? Une ONG s'interroge

Christine Eberlein



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/358>

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2005

Pagination : 141-159

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Christine Eberlein, « Comment concilier rentabilité et développement ? Une ONG s'interroge », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 24-2 | 2005, mis en ligne le 19 février 2010, consulté le 06 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/358>

Comment concilier rentabilité et développement? Une ONG s'interroge

Christine Eberlein*

Introduction

Les tâches que doivent affronter les gouvernements des pays en développement sont gigantesques. Il leur faut, entre autres, développer l'économie et les marchés, les réseaux de distribution d'eau, les réseaux électriques et de transport, l'enseignement, ainsi que la lutte contre la faim, les maladies et la pauvreté. Dans la majorité des pays d'Afrique, moins de 5% de la population a accès au courant électrique. Dans les villes du Sud à croissance démographique rapide, la moitié de la population ne jouit que du minimum vital. Selon les estimations de l'ONU, 1,1 milliard de personnes dans le monde n'ont pas accès à l'eau potable et 2,4 milliards ne sont pas raccordées à un système d'égouts¹.

Au début du XXI^e siècle, il ne reste plus grand-chose des illusions nourries par les banques et les organismes d'aide au développement du Nord; les crédits étrangers n'auront pas induit le développement économique rapide des pays pauvres. Au contraire, dès les années 1980, ces crédits ont plongé les pays en développement dans une crise insurmontable, la crise de la dette. Et l'argent manque toujours car les pays pauvres sont découplés de la dynamique économique mondiale, ne profitent pas d'investissements directs étrangers et restent à l'écart des flux financiers internationaux. Comme les riches du Sud préfèrent placer leur argent dans les banques du Nord, leur fortune ne génère pas de revenus fiscaux. Quant à l'aide bilatérale au développement, la tendance est à la baisse. L'une des questions essentielles de la politique de développement du XXI^e siècle est donc la suivante: Qui doit financer, construire et exploiter les infrastructures publiques telles que les réseaux d'adduction et d'évacuation des eaux, les réseaux électriques, les télécommunications et les hôpitaux? Et comment les personnes vivant avec un dollar par jour peuvent-elles accéder à ces services?

Etant donné le manque de moyens des gouvernements du Sud, les institutions de financement internationales et les agences de coopération telles que, en Suisse, le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) et la Direction du développement et de la coopération (DDC) encouragent les autorités locales à travailler avec le secteur privé au travers de partenariats public-privé, les «PPP». Le principe est le suivant: les gouvernements se chargent uniquement de définir et de réguler les tâches publiques; la partie opérationnelle est reprise par l'économie privée. Séduisante théorie. Mais comment ce modèle, donné gagnant, fonctionne-t-il

* Chargée du programme « Relations financières internationales », Déclaration de Berne.

¹ Millennium Project, Jeffrey D. Sachs (dir.), *Investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement*, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), 2005, chap. 1.

pratiquement ? En tant qu'organisation non gouvernementale, nous présentons dans cet article quelques PPP dans le secteur des infrastructures de base, du point de vue des populations vivant avec le minimum vital, en nous demandant si ces dernières peuvent encore assurer la couverture de leurs besoins fondamentaux lorsqu'elles dépendent pour cela d'entreprises privées. Nous nous limitons aux PPP dans le domaine des services publics vitaux tels que l'eau, les égouts, l'électricité, le logement, les hôpitaux et les transports publics. A l'inverse des PPP dans l'éducation ou les télécommunications, il s'agit là des prestations de base relevant des tâches quasi contractuelles de l'Etat.

Il existe bien des secteurs dans le Nord où les PPP fonctionnent de manière satisfaisante. Citons l'exemple de l'évacuation des ordures dans les communes. Les conseils communaux, qui en garantissent la collecte, la confient à des entreprises privées. Lorsque le travail est mal effectué, la commune change simplement d'entreprise. Les PPP fonctionnent également bien dans les télécommunications parce que le coût d'entrée y est bas et que suffisamment de candidats peuvent être mis en concurrence. Par contre, l'exemple tristement connu du réseau ferroviaire britannique Railtrack montre que les PPP peuvent amener leur lot de problèmes et, finalement, grever les finances publiques. Manquant d'argent, le gouvernement britannique a privatisé ses lignes de chemin de fer, les quais et la signalisation sous forme de PPP. Lorsque son partenaire privé Railtrack s'est trouvé en difficulté, il a fallu le sauver avec de l'argent public. D'ailleurs, dans le monde entier, nombre de partenariats publics avec des hôpitaux, des écoles, des prisons, des entreprises de transports publics ou des réseaux d'eau et d'électricité ont été source de problèmes. Ces domaines ont en commun d'exiger des investissements importants et des contrats de longue durée, ce qui assure aux partenaires privés une position de monopole. Les couches pauvres de la population se plaignent avant tout de l'augmentation prohibitive des coûts. L'augmentation massive du prix de l'eau a ainsi provoqué des manifestations s'étalant sur plusieurs jours aux Philippines, en Afrique du Sud, en Inde, au Ghana et en Bolivie. Les gouvernements ont finalement dû résilier les contrats de PPP.

La question de savoir qui doit prendre en charge et contrôler les prestations publiques dans le domaine des infrastructures est très délicate car il s'agit de satisfaire plusieurs groupes d'intérêt, du gouvernement aux diverses couches de la population en passant par les entreprises. Le fait est que les fonctionnaires d'Etat, les politiciens et les groupes privés croient trop souvent pouvoir élaborer leurs plans et les mettre en œuvre sans tenir compte des besoins des utilisateurs. C'est une illusion. Nous affirmons au contraire que les décideurs doivent intégrer les besoins des différents groupes d'intérêt, faute de quoi les solutions préconisées ne font qu'engendrer de nouveaux problèmes. Le modèle des PPP ne peut réussir qu'abordé comme un processus ouvert, tenant compte de l'intérêt de tous les acteurs.

Dans la première partie, après avoir délimité la notion de PPP, nous montrons les espoirs et les inquiétudes qu'elle a fait naître auprès des différentes parties prenantes. Dans la seconde partie, un rappel historique nous permet de mieux comprendre la genèse des PPP. Notre thèse est qu'il s'agit du dernier produit de la politique des institutions internationales de financement qui, depuis soixante ans, ont mis en place toute une série d'instruments de financement du développement

sans, au préalable, en avoir suffisamment étudié les répercussions. Dans la troisième partie, nous nous interrogeons sur la capacité des gouvernements des pays en développement de gérer les PPP. Quelques exemples de partenariats entre entreprises privées et institutions publiques mettent en évidence les tensions inhérentes à ces projets et leurs conséquences parfois dommageables pour les populations démunies. Dans la quatrième partie, nous présentons le cas de l'alimentation en eau des quartiers pauvres d'El Alto, au-dessus de la capitale bolivienne de La Paz. Un projet passionnant, soutenu par le seco et qui devait servir de modèle aux PPP du secteur de l'eau dans les centres urbains pauvres. En décembre 2004, il fit la première de la presse internationale lorsque la population locale descendit dans la rue pour protester contre la privatisation. Le gouvernement bolivien a finalement résilié la concession accordée à son partenaire privé. L'exemple de la coopérative SAGUAPAC, qui assure de manière remarquable l'alimentation en eau de la ville de Santa Cruz, en Bolivie (plus d'un million d'habitants), montre qu'il existe bien des alternatives aux PPP. Enfin, nous présentons nos conclusions, accompagnées de quelques recommandations pour les futurs PPP.

Les partenariats public-privé (PPP)

Origines et limites de la notion de partenariat public-privé

Le concept de partenariat public-privé recouvre une grande diversité de rapports possibles entre institutions publiques (gouvernement, communes...) et entreprises privées en vue de planifier ou d'exécuter des projets qui, naguère, étaient l'apanage des services publics. Pour Osbourne et Gabler², les PPP sont comme les rames et le gouvernail d'un bateau. L'Etat gouverne et les acteurs privés travaillent pour assurer la création des infrastructures et la fourniture des prestations publiques. Cette collaboration est réglée de manière contractuelle. Les prestations des partenaires doivent en principe être complémentaires afin que l'objectif visé soit atteint plus efficacement. Dans la mesure du possible, les risques doivent être partagés ou alors pris en charge par le partenaire le plus à même de les assumer. La grande question est de savoir si les tâches publiques peuvent aussi être effectuées en PPP. A cet égard, rappelons que dans les PPP, ce n'est pas l'Etat mais les utilisateurs, les clients, qui paient et contrôlent les prestations, ce qui constitue un risque accru pour les entreprises privées.

Au début des années 1990, la Banque mondiale fut la première institution multilatérale à préconiser les PPP dans le domaine des infrastructures³. Depuis le milieu des années 1990, les agences bilatérales d'aide au développement encouragent également les «partenariats de développement». En 1999, l'ONU leur emboîtait le pas avec le Pacte mondial (*Global Compact*), espérant s'assurer la collaboration des entreprises globales dans l'application de sa politique des droits sociaux et économiques – un engagement cependant non contraignant et difficilement vérifiable. Enfin, lors de la Conférence sur le financement du

² S. Osbourne et T. Gabler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading (Massachusetts), Addison-Wesley Pub. Co., 1992.

³ World Bank, *World Development Report 1994 : Infrastructure for Development*, New York, Oxford University Press, 1994.

développement à Monterrey au Mexique, en 2002, les gouvernements ont souligné toute l'importance des PPP dans un contexte de stagnation ou de baisse de l'aide au développement si l'on voulait atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement⁴.

Les bailleurs de fonds internationaux font la distinction entre PPP et privatisation : dans le second cas, il s'agit de la vente définitive d'institutions ayant appartenu à l'Etat. Nous affirmons que, sur le plan pratique, la différence est bien incertaine. Les deux instruments reposent sur des contrats juridiques et nécessitent une jurisprudence transparente et un contrôle rigoureux de l'Etat afin d'assurer l'exécution des tâches publiques par le partenaire privé. Il ressort d'autre part des études internationales sur les PPP que les partenariats conclus dans le cadre d'une stratégie de décentralisation sont, plus que les autres, dominés par les intérêts du secteur privé et constituent donc ainsi une forme de privatisation⁵.

Les intérêts des différents acteurs

Comme nous l'avons déjà vu, les différents groupes d'intérêt liés par un PPP nourrissent des espoirs et des craintes différents.

Les *gouvernements* attendent du transfert des tâches publiques à la fois des économies et une amélioration des prestations sur le plan de l'efficacité, de la qualité, de l'expertise technique, de l'innovation et de la gestion des risques. Les entreprises privées assureraient une meilleure proximité avec les clients et les fournisseurs, ce qui leur permettrait de réagir plus rapidement et de manière mieux ciblée aux vœux de la clientèle ou aux changements du marché. Les gouvernements du Sud tentent de séduire les investisseurs étrangers en leur accordant des privilèges fiscaux, des garanties et un soutien officiel.

L'*économie privée* est gagnée à l'idée de PPP. Elle y voit la perspective de nouveaux marchés et de gains accrus. Un partenariat avec l'Etat permet souvent d'aplanir les obstacles juridiques et politiques aux de nouvelles activités et réduit les coûts par transfert des frais de formation.

La *coopération internationale au développement* encourage les PPP afin de compenser le recul de l'aide publique. Les synergies avec l'économie déchargeraient les gouvernements et préviendraient le lancement de projets non rentables. L'objectif visé est souvent aussi de soutenir l'économie du Nord et ses exportations par l'annexion de nouveaux marchés dans les pays en développement.

«Les partenariats public-privé sont susceptibles d'accroître la réalisation d'infrastructures et d'autres services sans surcharger les finances publiques d'un pays», écrit le Fonds monétaire international (FMI) dans sa publication *Finance and Development* en décembre 2004⁶. L'idée sous-jacente est qu'il est possible

⁴ Parmi les Objectifs du millénaire de l'ONU, on trouve la réduction par moitié de la pauvreté mondiale d'ici à 2015.

⁵ F. Miraftab, «Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development?», *Journal of Planning Education and Research*, vol. 24, n° 1, 2004, pp. 89-101; voir aussi T. Kessler, «Putting the Private Sector in Its Place», part 1, «Issues and Evidence in the Reform of Water and Electricity Services», Takoma Park, Citizens' Network on Essential Services, 2002.

⁶ R. Hemming et T. Ter-Minassian, «Making Room for Public Investment», *Finance and Development* (revue du FMI), vol. 41, n° 4, décembre 2004, p. 31 (notre traduction).

d'influencer l'économie privée et d'orienter utilement ses investissements dans les pays en développement. Les auteurs précisent toutefois que les PPP ont leurs limites et, en particulier, ne fonctionnent que lorsque les conditions d'un contrôle démocratiques sont réunies⁷.

La *société civile locale* souhaite avant tout avoir accès à des services de base abordables, efficaces et garantis à long terme sans devoir couper dans ses autres dépenses vitales. La société civile du Sud a traditionnellement plus confiance dans son gouvernement que dans les entreprises privées étrangères. La majorité des citoyens préfèrent donc être approvisionnés par l'Etat plutôt que par des entreprises. La résistance se manifeste avant tout contre les mesures imposées par les bailleurs de fonds internationaux, qui ne tiennent pas compte des besoins réels des divers groupes d'intérêt du pays. Les représentants du peuple revendiquent également de participer à la fixation des tarifs et au choix du partenaire.

Etant donné la pénurie de moyens, les *organisations non gouvernementales (ONG) locales* sont fréquemment invitées à se joindre aux partenariats public-privé. Leur personnel n'est pas unanime quant à l'intérêt d'une telle participation. Pour les uns, la coopération offre à leur organisation l'occasion de faire valoir ses intérêts auprès du secteur privé et de limiter ainsi les dégâts engendrés par la privatisation. Les autres, opposés à la privatisation, rejettent le principe d'une collaboration entre l'économie privée et l'Etat, collaboration que condamne l'incompatibilité entre la quête du profit privé et la fonction de redistribution de l'Etat, dont le secteur privé ne saurait se charger⁸.

Les *ONG du Nord et du Sud*, qui représentent les intérêts juridiques des pauvres, mettent tout le monde en garde contre les attentes exagérées que font naître les PPP présentés comme la grande solution aux problèmes d'infrastructures de base des pays en développement. Leur réticence, sur laquelle nous reviendrons, découle de l'analyse d'expériences réalisées partout dans le monde.

Aperçu historique

La genèse des PPP dans le sillage des ajustements structurels

Avant d'approfondir la discussion sur les partenariats public-privé, voyons-en les origines. Les PPP résultent à nos yeux de divers paradigmes de politique de développement adoptés par les institutions internationales de financement sans que ces dernières aient suffisamment étudié la complexité évoquée ci-dessus des mécanismes en présence et leurs interactions, et en sous-estimant leurs répercussions.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la politique internationale du développement a misé, quarante ans durant, sur le renforcement des gouvernements du tiers-monde. Après la décolonisation, l'objectif prioritaire fut de soutenir les efforts nationalistes de formation de nouveaux Etats pluriethniques.

⁷ *Ibid.*

⁸ A. Escobar, « The Making and Unmaking of the Third World through Development », in M. Rahnama et V. Bawtree (dir.), *The Post Development Reader*, London, Zed Books, 1997, pp. 85-93, cité in F. Miraftab, *op. cit.*, p. 90.

N'oublions pas que, pour la communauté internationale, les gouvernements occidentaux des pays en développement constituaient un rempart contre le communisme. Le développement financé par des prêts devait permettre de lier les pays pauvres aux pays industrialisés. Ces crédits, considérables et souvent utilisés de manière improductive, ont entraîné au début des années 1980 la crise mondiale de la dette. Pour y faire face, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont préconisé un nouveau paradigme de développement, le « consensus de Washington », qui se fonde sur la politique néolibérale de Ronald Reagan et Margaret Thatcher et dont la thèse est que les marchés règlent mieux la distribution des biens que les gouvernements. Dès lors, il s'agissait moins de renforcer les gouvernements que les marchés. Cette doctrine servit de fondement aux politiques d'ajustement structurel que le FMI et la Banque mondiale imposèrent dans les années 1980 et 1990 aux pays en développement afin de lutter contre la crise de la dette. Les mesures préconisées pour assainir les finances publiques comprenaient la libéralisation de l'économie, l'ouverture des marchés aux investissements étrangers, la privatisation des anciennes entreprises d'Etat, une politique d'austérité dans le secteur public et, pour faire entrer les devises, l'encouragement aux exportations.

Les effets de cette politique sont connus⁹ : les économies en matière de santé et de formation ainsi que la réduction massive du nombre des fonctionnaires ont contribué à l'augmentation du nombre des « nouveaux pauvres » dans les métropoles du Sud. Quantité de fonctionnaires ont été licenciés sans que de nouvelles entreprises soient là pour les reprendre. Les femmes, surreprésentées dans l'appareil d'Etat, ont été particulièrement nombreuses à se retrouver dans une situation inextricable. Ainsi, au lieu d'atténuer la crise de l'endettement, les programmes d'ajustement ont provoqué de nouveaux problèmes structurels. Le nombre des chômeurs a augmenté, ils ont moins investi et moins consommé. Conséquences non annoncées de cette spirale : l'essor de l'économie grise, du travail au noir, de la corruption, de la criminalité et des inégalités sociales. C'est pourquoi de nombreux pays disposent aujourd'hui de moins de moyens pour assurer les services publics et la sécurité sociale qu'auparavant. L'affaiblissement des institutions a sapé l'autonomie d'action des gouvernements et des parlements nationaux et a massivement réduit leur marge d'action dans le domaine des services sociaux. Dans le Sud, les personnes concernées reprochent aux banques et aux entreprises privées d'orienter leurs activités en fonction de leur propre intérêt plutôt que de celui des pauvres.

Pour répondre aux violentes critiques adressées aux ajustements structurels et à leurs répercussions, le FMI et la Banque mondiale ont adopté en 2000 un nouveau paradigme. Il s'agit maintenant pour les pays pauvres d'élaborer des stratégies de lutte contre la pauvreté en concours avec leur population et de leur consacrer des moyens publics. Toutefois, la participation du secteur privé reste l'une des conditions à l'octroi de crédits. Maintenant que, au cours des dix dernières années, les entreprises du Nord ont obtenu les morceaux de choix de la privatisation dans le Sud et à l'Est, il devient plus difficile de trouver des investisseurs

⁹ Voir Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN), *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multy-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, Washington, D.C., SAPRIN, 2002, une analyse des effets des politiques d'ajustement structurel dans 50 pays, disponible sur <www.saprin.org>.

étrangers. Il faut donc augmenter l'attrait des investissements en ne parlant plus de privatisation, mais de « participation du secteur privé » et de PPP. Ces termes de « participation » et de « partenariat » doivent signaler aux entreprises que les risques entrepreneuriaux seront, en cas de besoin, assurés par l'Etat.

La réforme du secteur étatique : une option sérieuse ?

Au sein des ONG, des groupes de citoyens et des milieux scientifiques, des voix toujours plus nombreuses demandent pourquoi l'on n'entreprend pas sérieusement de réformer le secteur d'Etat plutôt que de continuer sur la voie des privatisations et des PPP. Après vingt-cinq années d'ajustements structurels, les gouvernements des pays en développement font toujours preuve de graves carences institutionnelles¹⁰. L'explication pourrait être que, dans les pays en développement, certains hauts fonctionnaires engagent leur pays dans des partenariats avec l'économie privée de manière non entièrement désintéressée. Beaucoup d'entre eux deviennent eux-mêmes managers des entreprises partenaires, ou alors confient des mandats à des proches.

Autre cause : la stratégie du FMI et de la Banque mondiale. Pour ces institutions, il était important que les pays endettés se procurent des devises afin de pouvoir honorer leurs dettes. C'est pourquoi elles ont placé en tête de leurs exigences politiques certaines règles fiscales et mesures d'économie. Par ailleurs, elles ne croient pas vraiment à la réforme du secteur d'Etat. Pour la Banque mondiale, les dirigeants d'entreprises d'Etat sont moins efficaces que les managers privés parce qu'ils peuvent toujours compter sur une aide du trésor public. D'autre part, les employés de l'Etat ne travailleraient pas dans l'intérêt général mais seraient plutôt tentés de tirer personnellement profit de leur position. L'introduction de systèmes de contrôle se heurterait à un manque de motivation et à un coût trop élevé. Il serait par conséquent impossible d'améliorer la productivité des fonctionnaires. Enfin, la concurrence privée aurait à long terme une influence positive sur l'efficacité du secteur public¹¹.

Sous la pression de la société civile, la Banque mondiale et le FMI ont adopté depuis 2000 des critères renforcés de bonne gouvernance lors de l'octroi de crédits. Cependant, l'irruption massive du secteur privé trahit l'importance de l'influence de l'économie privée sur la Banque mondiale et sur les ministères de la coopération au développement des pays du Nord.

¹⁰ T. Mkandawire et C. Soludo, *Notre continent, notre avenir. Perspectives africaines sur l'ajustement structurel*, Trenton (New Jersey), Africa World Press, 1999, p. 135 : « Il est évident qu'il faut réformer les structures administratives africaines pour assurer leur efficacité et réduire les risques de corruption. »

¹¹ Y. Bangura, *Public Sector Restructuring: The Institutional and Social Effects of Fiscal, Managerial and Capacity-Building Reforms*, Occasional Paper, n° 3, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

Les gouvernements sont-ils équipés pour les PPP ?

Selon la théorie, c'est l'Etat qui pilote les PPP en tenant compte des intérêts et besoins du secteur privé et de la société civile. Cela présuppose qu'il en ait la volonté politique et qu'il dispose des moyens de régulation nécessaires. Les gouvernements devraient de surcroît jouer le rôle de médiateur afin de garantir l'égalité des droits des partenaires. Ce besoin est attesté par les PPP qui, en sous-traitant des tâches auparavant étatiques de manière systématiquement favorable à certains groupes ethniques ou à certaines entreprises étrangères, ont généré de considérables tensions ethniques et soulevé bien des protestations. C'est pourquoi, par exemple, le gouvernement malaisien a décidé que 30% des entreprises privatisées devaient être reprises par des groupes d'indigènes. Ces derniers s'étaient amèrement plaints des faveurs accordées aux entrepreneurs chinois¹².

En ce qui concerne la non-réformabilité du secteur étatique, les ONG se demandent si, au fond, les autorités sont équipées pour nouer des partenariats avec le secteur privé. Ainsi, de nombreux projets en Afrique du Sud montrent que les fonctionnaires locaux n'ont pas les compétences nécessaires à la maîtrise des multiples tâches que créent les partenariats décentralisés¹³. Dans les ministères centraux, on constate également qu'aussi bien le personnel que les compétences et la volonté manquent pour piloter et contrôler ce genre de contrats. Et si les partenaires privés disposent d'avocats internationaux bien rémunérés, les gouvernements des pays en développement sont à cet égard démunis, et de manière patente¹⁴. D'où la question : Ces gouvernements que la Banque mondiale et le FMI considèrent comme irréformables, par quel miracle pourraient-ils mobiliser les compétences professionnelles nécessaires au pilotage et au contrôle des contrats forts complexes de PPP ?

Ce qui soulève une nouvelle question : Qui, dans les accords de partenariat, représente les intérêts des utilisateurs, c'est-à-dire de la population ? On ne saurait poser que les fonctionnaires le font tout naturellement, les arguments de la Banque mondiale cités ci-dessus le montrent bien. Ajoutons que le contrat social qui, dans le Nord, fait historiquement obligation aux gouvernements d'assumer ses responsabilités sociales n'est pas une réalité typique des pays en développement. Lors de la construction des infrastructures de base, les accords de coopération devraient donc tenir compte non seulement des intérêts et des obligations des partenaires étatiques et privés, mais aussi, et dès le départ, de ceux de la population. Pourtant, ces accords laissent généralement la question du partage des responsabilités entre l'Etat et les privés dans le flou, tout comme celle de la réalité politique, économique, sociale et culturelle de l'endroit, et celle des exigences des populations concernées¹⁵. Cela tient peut-être au fait que

¹² *Ibid.*, p. 21 : la Tanzanie et le Nigeria ont connu des problèmes similaires.

¹³ F. Miraftab, *op. cit.*, p. 94 : divers exemples d'Afrique du Sud.

¹⁴ Voir : T. Kessler, « Putting the Private Sector in Its Place », part 1, « Issues and Evidence in the Reform of Water and Electricity Services », Takoma Park, Citizens' Network on Essential Services, 2002, pp. 10 et suiv.

¹⁵ U. Hoering, *Entwicklungspartnerschaften – Eine wunderbare Freundschaft ?*, WEED Arbeitspapier, Bonn, World Economy, Ecology and Development (WEED), 2003, p. 10.

les entreprises craignent, à tenir compte de tous les intéressés, de se compliquer la tâche, d'en retarder la réalisation et d'en augmenter le coût. Il ne reste souvent pas d'autre choix pour les populations que de contraindre le gouvernement à écouter leurs revendications en recourant aux manifestations et aux barricades. A cet égard, le cas présenté ci-dessous de l'alimentation en eau d'El Alto, en Bolivie, est exemplaire. Les manifestations ont mis en évidence un problème extrêmement grave : bien que l'Etat exerce théoriquement son contrôle sur les PPP, la responsabilité économique des services publics – et avec elle le contrôle démocratique – est souvent transférée au secteur privé. C'est en particulier le cas dans les contrats à long terme. Ni les assemblées d'actionnaires ni les parlements ne peuvent être appelés à rendre des comptes au sujet des PPP, qui apparaissent dès lors comme des entités insaisissables.

Finalement, les experts en développement doutent toujours plus des avantages financiers des PPP pour les gouvernements. La vague de privatisations des dernières années n'a induit des retours fiscaux que très inférieurs à l'attente ; c'est que les partenaires privés sont en général des sociétés étrangères sachant profiter des avantages fiscaux des joint-ventures. Au point que certains hauts fonctionnaires du FMI mettent les gouvernements en garde contre les partenariats précipités, tant il est vrai qu'on n'a pas pu prouver que les PPP réduisaient la corruption, la mauvaise gestion ou la pauvreté¹⁶.

L'exemple ci-dessous, qui porte sur la politique de la construction de logements du gouvernement sud-africain dans les années 1990, illustre le fait que les partenariats qui ne tiennent pas compte des intérêts et des besoins des pauvres sont voués à l'échec.

Tirer la leçon de l'échec du PPP sud-africain dans la construction de logements¹⁷

En 1994, le gouvernement sud-africain s'est doté d'une nouvelle politique de construction. Un programme de subventions basé sur le partenariat entre pauvres, entreprises de construction privées et gouvernements locaux allait, en cinq ans, permettre la construction d'un million de maisons pour familles défavorisées. L'aide étatique ne devait cependant pas aller directement aux nouveaux propriétaires, mais aux nouvelles coopératives d'habitation. En 2000, moins de la moitié des maisons prévues ayant été construites, on reconnut l'échec de cette nouvelle politique. Qu'avait-on fait de faux ?

Tout d'abord, les communes et les banques avaient décidé du mode d'application de la politique sans consulter les organisations de base et les futurs propriétaires. Les maisons prévues étaient de mauvaise qualité, trop petites et trop éloignées des centres urbains et des places de travail, si bien que de nombreuses familles ne virent pas l'intérêt d'entreprendre un coûteux déménagement. D'autre part, la politique suivie était fortement marquée par l'approche « économie de marché » des banques et des entreprises de construction. Seules des sociétés privées s'inscrivirent dans les coopératives de construction, et ce sont donc elles qui décidèrent du prix des maisons. Les politiciens étaient partis du

¹⁶ R. Hemming et T. Ter-Minassian, *op. cit.*, p. 31.

¹⁷ F. Miraftab, *op. cit.*, p. 95.

principe que les banques privées accorderaient des crédits aux familles pauvres. En conséquence, le gouvernement sud-africain se contenta de prévoir des mesures de couverture des risques encourus par les banques privées. Pour réduire leurs risques, ces banques n'accordèrent de crédit qu'aux familles leur apparaissant suffisamment solvables, excluant d'emblée 70% du public cible. Le système alors s'effondra car, sans fonds propres des candidats propriétaires, les coopératives ne construisirent pas et, sans construction, les familles pauvres ne purent prétendre aux subventions du gouvernement. L'association sud-africaine des sans-logis, forte de plus de 100'000 membres, s'est plainte de cette situation auprès du gouvernement. Pourtant, à ce jour, le « partenariat pour la construction de logements » n'a pris aucune mesure pour renouer le contact entre les banques et les familles pauvres (par exemple en prévoyant des intermédiaires financiers ou des groupes d'épargne) et assurer ainsi à ces dernières l'accès aux logements prévus.

Tensions entre offre privée et tâches publiques

Comme nous l'avons déjà vu, les tensions potentielles entre les intérêts des entreprises privées et les tâches incombant aux institutions publiques ne manquent pas, ce qui complique beaucoup le partenariat. Pourtant, la littérature sur les avantages des PPP n'aborde qu'à peine les pistes innovantes susceptibles d'apporter la réponse aux questions suivantes : Comment, dans un partenariat, concilier l'exigence de rentabilité des entreprises privées et les objectifs étatiques de développement ? Comment y concilier la liberté de décision des entreprises et la fonction régulatrice de l'Etat ? La course aux bénéfices du secteur privé et l'obligation pour l'Etat de pourvoir aux besoins des plus démunis ne sont-elles pas irrémédiablement contradictoires ? Comment, dans un accord de partenariat, respecter simultanément la transparence démocratique et la confidentialité qu'impose la concurrence ? Comment satisfaire les entrepreneurs qui souhaitent des décisions rapides et respecter les délais qu'exige l'étude de leurs conséquences sociales et environnementales ?¹⁸ Arrêtons-nous sur quelques-uns au moins de ces aspects.

Les PPP du secteur des infrastructures se distinguent souvent par une absence de concurrence qui, *de facto*, place les partenaires privés en position de monopole. Cela leur permet d'augmenter leurs prix. Les personnes les plus touchées par l'augmentation du prix des services de base sont celles qui vivent au seuil de la pauvreté. Les ONG critiquent le fait que, dans les contrats de PPP, les entreprises ne sont généralement pas chargées d'assurer certains services d'intérêt général. Pensons au raccordement des quartiers pauvres au réseau de distribution d'eau, aux égouts ou à l'électricité, ou encore à l'adaptation des prix au pouvoir d'achat des consommateurs. Les gouvernements, les donateurs et les institutions internationales de financement semblent accepter comme un fait accompli que les partenaires privés n'opèrent que dans les secteurs lucratifs. Il est fréquent que les gouvernements dépendant d'investisseurs privés ne puissent leur imposer certaines prestations. Les participants privés profitent donc de leur position de monopole pour s'assurer des gains qu'ils justifient par les risques encourus.

¹⁸ U. Hoering, *op. cit.*, p. 12.

L'une des formes de partenariat en matière d'infrastructures où les entreprises privées apparaissent comme monopoles sont les projets BOOT (*build-own-operate-transfer*). Depuis que les gouvernements des pays en développement sont plongés dans les dettes à cause de projets gigantesques et en partie non productifs tels que des barrages, des routes ou des oléoducs, la Banque mondiale leur recommande d'opter pour cette forme de partenariat dans les projets de grande ampleur. Les investisseurs privés, attirés par la garantie sur les investissements que leur accorde le gouvernement ou la Banque mondiale, prennent en charge, à des degrés divers, des tâches jusqu'alors publiques : construction et exploitation de centrales électriques et hydroélectriques, de réseaux d'adduction d'eau, etc. Ils s'occupent de l'alimentation des clients et de la facturation des prestations. La propriété des installations et le contrôle des exploitants privés restent en revanche à l'Etat. L'exemple suivant, celui du projet de barrage de Bujagali, en Ouganda, met bien en évidence les problèmes que le schéma BOOT présente pour la population.

Aspects problématiques des projets BOOT : exemple du projet de barrage de Bujagali, en Ouganda

Voici dix années que le gouvernement de l'Ouganda projette de construire une usine hydroélectrique de 200 mégawatts à Bujagali, sur le Nil blanc, non loin du lac Victoria. 40% de la population du pays vit sous le seuil de la pauvreté et 3% seulement a accès à l'électricité. Comme l'Ouganda est lourdement endetté, le gouvernement ne peut entreprendre les travaux avec ses propres moyens. C'est pourquoi il a confié la responsabilité de la construction et de l'exploitation du barrage et de la centrale à l'entreprise de construction américaine Applied Energy Systems Nile Power (AESNP), avec pour mission d'exploiter les installations pendant trente ans. La plus grande part des 550 millions de dollars auxquels le projet est évalué sera financée par la Banque mondiale et la Banque africaine de développement ainsi que par des crédits et des garanties à l'exportation accordés par la Suisse, la Suède, la Norvège et les Pays-Bas¹⁹. La filiale suisse de l'entreprise Alstom a négocié dans ce cadre un contrat de livraison de 50 millions de francs suisses²⁰. Toutefois, en 2003, l'accord avec AES fut rompu parce que cette entreprise, lourdement endettée par d'autres projets en Amérique latine, ne voulait plus assumer les risques inhérents à la construction du barrage. Cet exemple illustre les dangers d'un transfert de services publics au secteur privé. Par ailleurs, le grand barrage soulève la critique des protecteurs de l'environnement. Sa construction entraînerait l'inondation d'un important biotope à la source du Nil et supprimerait l'attraction touristique et le paysage unique en son genre que représentent les chutes de Bujagali. Cent familles de pêcheurs ont déjà été déplacées sur une montagne lointaine, loin du fleuve, sans titre de propriété et sans courant.

La principale critique des ONG portait sur le contenu d'un contrat confidentiel de consommation d'énergie, dont une procédure judiciaire imposa finalement la

¹⁹ AES Nile Power, communiqués de presse, 20/12/2001, <www.aes.com/aes/index?page=news&reqid=239324>.

²⁰ Informations fournies par Alstom Suisse et *African Energy*, n° 75, June 2004, <www.africa-energy.com/html/public/data/ugandaAE.html>.

publication en 2003. Ce contrat comportait de nombreuses clauses inhabituelles dans les contrats internationaux : le gouvernement ougandais s'y engageait à privatiser sa régie d'électricité ainsi qu'à renouveler et élargir son réseau de distribution. De surcroît, il aurait dû acheter le courant de l'AESNP pendant trente ans à un prix fixe très élevé en comparaison internationale, indépendamment du fait que cette électricité aurait été produite ou consommée. Il s'avéra que pour justifier son tarif, l'AESNP avait surévalué ses coûts de construction et d'exploitation. Le contrat avantageait donc nettement l'entreprise de construction et le prix exagéré de reprise du courant se serait traduit par des tarifs prohibitifs pour la population. Seule la petite couche supérieure du pays aurait pu s'offrir ce courant à peu près aussi coûteux qu'en Suisse. Pour s'y retrouver, le gouvernement ougandais avait prévu d'en revendre une partie au Kenya et à la Tanzanie, mais aucun contrat n'avait encore été signé²¹. Les ONG reprochèrent tout particulièrement à la Banque mondiale de ne s'être inquiétée ni de la juste répartition des risques, ni des intérêts de la population pauvre.

L'expérience du projet de Bujagali montre que, dans les projets de type BOOT, il est absolument nécessaire de publier les accords de reprise de l'énergie afin d'assurer la transparence démocratique et de ne pas défavoriser la population. Il s'avère également que ni le gouvernement ni ses partenaires privés ne se sont souciés des besoins de la part désargentée de la population. La priorité de l'entreprise privée est de limiter ses risques et de dégager un bénéfice. Les représentants du gouvernement souhaitent réaliser, au nom du développement économique, un projet prestigieux qui conforte leur réputation et leur influence. Le rôle de la Banque mondiale reste opaque. On constate en tout cas qu'elle n'a jamais exigé en contrepartie de son concours que le projet fasse preuve d'un peu plus de responsabilité sociale et environnementale. Et, alors que l'échec de ce montage mettait fin au contrat de la Banque mondiale, personne ne s'est intéressé au sort des familles de pêcheurs déjà déplacées.

En avril 2005, le gouvernement ougandais a signé un nouveau contrat de construction du barrage avec la Fondation Aga Khan. Identique au précédent, il est maintenant devisé à 350 millions de dollars (contre 550 millions). Même après ce redimensionnement, des parlementaires le jugent trop coûteux pour l'Ouganda et la future électricité hors de prix. Des experts en distribution d'eau, des ONG et même des hydrologues du ministère ougandais des eaux signalent que le débit très fluctuant du Nil en cet endroit le condamne²². Mais, pour des raisons de prestige, le gouvernement s'y accroche. Pour aboutir, il lui faudra cependant retrouver un financement international.

Financement initial par des partenaires de la coopération au développement

Comme les exemples ci-dessus le mettent en évidence, il est presque impos-

²¹ Prayas, Energy Group, Pune (India), «The Bujagali Power Purchase Agreement: An Independent Review», Berkeley (California), International Rivers Network, novembre 2002, <www.irn.org/programs/bujagali/bujagalippa-review.pdf>.

²² Ch. Ariko, «Dam Bid Attacked Again», *New Vision* (Ouganda), 19/04/ 2005, ainsi que National Association of Professional Environmentalists (NAPE, Kampala), «Uganda Civil Society Workshop regarding Bujagali Power Project», Hôtel Equatoria, Kampala (Ouganda), 15/04/2005.

sible, dans le domaine des infrastructures de base, de concilier la course au bénéfice du secteur privé avec les missions de l'Etat que sont la lutte contre la pauvreté et le développement. La critique habituelle «les bénéficiaires vont aux privés, les coûts à l'Etat» ne saurait être ignorée. Plus un projet tient compte de l'intérêt des démunis, moins il présente d'intérêt pour les entreprises privées. Pourquoi des entreprises investiraient-elles dans des régions où la majorité de la population vit en dessous du seuil de la pauvreté, avec moins d'un dollar par jour? Dans de telles situations, il ne reste souvent pas d'autre solution pour assurer le raccordement au réseau ou la création de réseau qu'une subvention du gouvernement, de la Banque mondiale ou des partenaires de la coopération internationale engagés dans les régions pauvres et très peuplées. Les subventions étatiques présentent cet inconvénient que les partenaires privés risquent de miser sur le fait qu'en cas d'urgence, l'Etat interviendra, ce qui leur permet d'ignorer la question des ménages désargentés. L'expérience en matière d'alimentation en eau confirme que ce modèle peut se transformer en tonneau sans fond. A Manille, aux Philippines, et à Cochabamba, en Bolivie, malgré les subventions au raccordement, les couches pauvres de la population ne purent plus s'offrir l'eau après que le partenaire privé en eut triplé le prix²³. Les autorités de contrôle étaient trop faibles pour surveiller les monopolistes. Les subventions présentent d'autres inconvénients, dont des frais administratifs élevés à charge des gouvernements. Les économies réalisées grâce au transfert des prestations à des partenaires privés sont alors perdues.

Par ailleurs, le fait que les gouvernements perdent des recettes lorsque les entreprises privées assurent l'alimentation en eau de régions aisées présente de gros inconvénients. Il n'est pratiquement plus possible de procéder à des subventions croisées. Cela crée un vide qui attire toujours plus les organisations internationales et bilatérales de développement. Le Secrétariat d'Etat suisse à l'économie (seco) tente lui aussi de lancer un financement initial de ce type dans le cadre de son programme de PPP. Pourtant, le seco ne peut se targuer d'aucune expérience durable avec cet instrument. Son premier projet du genre, le subventionnement du raccordement à l'eau des quartiers pauvres de La Paz, en Bolivie, avec l'argent des contribuables suisses, a échoué en janvier 2005. Nous y reviendrons.

Problématiques PPP: l'exemple de l'alimentation en eau à El Alto, en Bolivie

Le projet du seco pour l'alimentation en eau et l'épuration à El Alto

La ville d'El Alto se trouve à 4000 mètres d'altitude, sur la haute plaine aride au-dessus de La Paz, capitale de la Bolivie. 700'000 personnes y vivent dans un dédale de rues poussiéreuses et de cabanes en torchis. 73% des habitants, en majorité des Indios ayant quitté leurs terres, ne disposent que de quelques dollars par jour pour survivre. La plupart des quartiers ne disposent ni d'eau potable ni d'égouts. En 1997, le gouvernement bolivien décidait de prendre la situation en mains avec le concours de partenaires privés. A l'époque, la Bolivie était considérée comme l'élève modèle du FMI et de la Banque mondiale, un

²³ D. Hall, «The Water Multinationals 2002 : Financial and Other Problems», Londres, Public Services International Research Unit (PSIRU), 2002.

élève qui suivait les procédures préconisées en matière de privatisation. La concession pour l'alimentation en eau de La Paz et d'El Alto fut emportée par la société Aguas del Illimani (AdI)²⁴, un consortium placé sous la direction du grand groupe français Suez Lyonnaise des Eaux. AdI s'engagea à réaliser en trente ans 50% des nouveaux raccordements nécessaires dans les endroits dépourvus de conduite principale. La Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale lui ouvrirent un crédit de 35 millions de dollars. AdI évalua ses dépenses d'exploitation annuelles à 20 millions de dollars mais ne communiqua aucun chiffre sur les recettes attendues. Au cours des cinq premières années, AdI remplit son contrat et raccorda 75'000 ménages à l'eau potable et 55'000 aux égouts.

Avec ses 25'000 habitants, le 7^e district est l'un des quartiers dont la croissance démographique est très rapide. En l'absence d'installations sanitaires et de latrines, les problèmes de santé et les risques d'épidémie s'y aggravent de jour en jour. Les puits peu profonds y sont souvent contaminés par les colibacilles. Il y a longtemps que la population réclame le raccordement au réseau d'eau. Mais pour AdI, ce district n'est pas rentable et la ville d'El Alto n'a pas les moyens d'installer les conduites d'adduction et d'évacuation. La population est trop misérable pour s'offrir le raccordement bien que, ces dernières années, les autorités de régulation aient plusieurs fois annoncé le premier coup de pioche. Actuellement, le raccordement revient à 455 dollars, soit la moitié du revenu annuel d'une famille pauvre. Ce coût étant lié au dollar, il grimperait en cas d'augmentation de ce dernier.

En 2003, le seco décida d'accorder au 7^e district un subside non remboursable de 3 millions de dollars pour le financement des conduites principales et des stations d'épuration, et le préfinancement du raccordement des ménages dans la nécessité. Les prestations propres de la population devaient permettre de ramener le raccordement à 317 dollars, montant que des prêts sans intérêt d'une durée de cinq ans rendaient envisageable. Les recettes auraient été versées à un fonds de rotation pour le financement de nouveaux raccordements. La première phase prévoyait 3000 raccordements à l'eau potable et 5000 aux égouts, suivis de 8500 dans une seconde phase. En tout, 60'000 personnes auraient profité de l'opération. Le seco attachait beaucoup d'importance au fait que la population concernée soit consultée et que l'on tienne compte de ses besoins. A la demande de la population, on inclut également dans le projet un programme de formation en construction, en installations sanitaires et en éducation à l'hygiène ainsi que le renforcement des associations de quartier. Un comité directeur comprenant des représentants de la population devait s'assurer de la transparence des opérations et du bon emploi des moyens alloués. Avec ce projet, le seco espérait démontrer que les partenariats permettent d'assurer le raccordement des régions urbaines périphériques aux réseaux d'eau et d'égouts. Après une phase d'essai à El Alto, le modèle devait être transféré à d'autres pays et à d'autres infrastructures²⁵.

Jusqu'à maintenant, cela n'a pas été le cas. Le 10 janvier 2005, des milliers

²⁴ Outre son actionnaire principal Onda-Suez (54%), AdI repose également sur la société bolivienne Investment Corporation (22%), sur la Société financière internationale de la Banque mondiale (8%) et sur ses employés (2%).

²⁵ Documentation du projet et informations orales du département Infrastructures du seco, février 2005.

d'habitants d'El Alto descendirent dans la rue où ils manifestèrent plusieurs jours durant pour exiger la nationalisation de l'alimentation en eau. Pour résoudre la crise, la Banque mondiale et Kreditanstalt für Wiederaufbau, la banque allemande pour la reconstruction, ouvrirent finalement des crédits de 40 millions de dollars afin de réduire le prix du raccordement. En vain : la population d'El Alto imposa sa volonté. Le 13 janvier, le président bolivien, Carlos Mesa, résilia la concession avec Suez et Aguas del Illimani, ce qui mit fin au contrat avec le seco. Commença alors la chasse aux responsables. Les représentants des quartiers pauvres d'El Alto accusèrent Suez Lyonnaise de ne les avoir toujours pas raccordés après sept années d'attente. Les autorités boliviennes s'étonnèrent de la décision juridiquement infondée du président de résilier la concession et accusèrent les ONG d'avoir payé les manifestants. Le chef des autorités de surveillance et son adjoint démissionnèrent tout en plaçant leur innocence : AdI n'aurait pas suivi leurs recommandations d'élargir la concession aux quartiers pauvres. Chez Suez Lyonnaise, le responsable, Alain Mathys, rejeta les accusations : il avait souvent signalé l'injustice que représentait l'égalité des tarifs entre les quartiers chics de villas de La Paz et les demeures misérables d'El Alto, mais le gouvernement aurait couvert cette politique. Suez Lyonnaise se déclara disposée à revoir sa tarification et à offrir aux secteurs pauvres des prix plus équitables ainsi que des possibilités de subvention. Le groupe était par ailleurs disposé à doter Aguas del Illimani d'une direction mixte Etat-privé²⁶. Actuellement, le gouvernement cherche fébrilement une solution. Le retrait de la concession lui a déjà coûté 30 millions de dollars et il doit faire face aux plaintes de divers entrepreneurs et fournisseurs locaux.

Commentaires sur le projet d'El Alto

L'appel de la population d'El Alto à la nationalisation de l'alimentation en eau peut surprendre dans la mesure où, dans les années 1990, la Bolivie était connue pour avoir les pires réseaux d'adduction et d'évacuation de toute l'Amérique latine. L'administration municipale de La Paz/El Alto était jugée corrompue et inefficace par la Banque mondiale et par d'autres témoins²⁷. Le fait que la population réclame à cor et à cri le retour à une gestion étatique révèle une évolution beaucoup plus fondamentale, comme les désordres de l'automne 2003 l'ont montré, évolution qui a débouché sur le renversement du président. Le rejet des partenariats public-privé doit être compris dans le cadre de l'exploitation et de la répression séculaires des indigènes par la puissance coloniale. Aujourd'hui, pour ces indigènes, cette exploitation se poursuit par le bradage des ressources naturelles du pays au bénéfice des transnationales. Quant aux négociations secrètes entre le gouvernement et les institutions internationales de financement, elles ne font que renforcer le sentiment d'être commandé de l'extérieur. Il ressort en outre des accusations et des discussions ayant suivi le capotage du projet que le gouvernement bolivien n'a pas su assurer la surveillance du partenariat avec le groupe Suez Lyonnaise et que la communication entre les groupes d'in-

²⁶ J. Forero, «Latin America Fails to Deliver on Basic Needs», *New York Times*, 22/02/2005 ; Association internationale de l'eau, «Bolivian Government Signals Contract End», *Water 21*, février 2005, <www.iwahq.org.uk/template.cfm?name=bolivian_government_signals_contract_end>.

²⁷ *Washington Post*, 10/02/2005.

térêt ne fonctionnait pas. Les efforts du seco, même corrects du point de vue de la politique de développement, étaient voués à l'échec, le projet n'ayant, dès l'origine, pas été soutenu par la majorité de ses destinataires.

Mais alors, comment un pays pauvre tel que la Bolivie peut-il assurer l'alimentation en eau de ses régions défavorisées ? Une première possibilité est la privatisation ou les PPP préconisés par la Banque mondiale ; cette méthode a clairement échoué et la population y oppose son veto. Seconde possibilité, les subventions croisées. Le tarif plus élevé pratiqué auprès des habitants solvables finance le raccordement des quartiers pauvres. Cela n'est possible qu'avec un gouvernement décidé, non corrompu et qui ne soit pas un gouvernement de classe dont la clientèle serait appelée à y aller de son argent. Cette piste semble bien incertaine, la couche supérieure du pays n'étant pas intéressée par la redistribution équitable des richesses dans son propre pays. Ce qui laisse également peu de chance à la troisième possibilité, l'augmentation des impôts. Les impôts sont de fait payés par la très petite classe moyenne. La quatrième possibilité, soutenue par les ONG du monde entier, est de renforcer de manière durable les services de distribution d'eau et les autorités de régulation. En jouant sur les crédits et les subventions, les institutions internationales de financement et les partenaires bilatéraux de la coopération au développement pourraient obtenir des mesures budgétaires propres à améliorer les capacités de direction et de gestion requises. Il faut par ailleurs organiser contractuellement le transfert du savoir-faire entre les entreprises privées et les acteurs publics.

La résiliation du contrat de concession de La Paz est l'occasion d'un nouveau départ sur des bases démocratiques et pluralistes. Il faudrait pour cela organiser un large dialogue dans lequel les représentants de tous les intéressés puissent s'exprimer ouvertement sur les risques, les dangers et les opportunités du projet et puissent dégager des solutions qui profiteraient également aux habitants des quartiers pauvres.

La ville bolivienne de Santa Cruz, qui, dès 1979, a confié son approvisionnement en eau à une coopérative, pourrait servir d'exemple. Cette coopérative, la SAGUAPAC, fonctionne avec l'efficacité d'une entreprise privée et son réseau d'eau passe pour l'un des mieux gérés d'Amérique latine. Son objectif n'est pas exclusivement de dégager des bénéfices, mais d'améliorer la qualité de l'approvisionnement et d'élargir le nombre des bénéficiaires.

L'histoire d'un succès: la coopérative SAGUAPAC de Santa Cruz, en Bolivie²⁸

La ville de Santa Cruz se trouve dans le bas plateau de l'est de la Bolivie. Son isolement géographique en renforce l'identité et l'autonomie. Depuis la découverte de nappes de pétrole et de gaz dans les années 1950, Santa Cruz est passée de 42'000 à plus d'un million d'habitants, ce qui en fait l'un des plus importants centres commerciaux du pays. Malgré la forte immigration, diverses associations sociales et un fort mouvement citoyen y ont vu le jour dans les années 1970. Ils veillent à ce que les fonds publics soient gérés dans un esprit d'équité

²⁸ Voir: SAGUAPAC, « Una Cooperativa en la Administración del Servicio de Agua y Alcantarillado », s.d., <[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/4145fb3d8bc4c82c8525673900539662/cb337cb6f3abd80785256cf000064d1a/\\$FILE/SAGUAPAC.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/4145fb3d8bc4c82c8525673900539662/cb337cb6f3abd80785256cf000064d1a/$FILE/SAGUAPAC.pdf)>.

sociale. C'est sur ce terrain, et aussi par rejet du secteur gouvernemental faible et corrompu ainsi que de l'économie privée oligarchique, que la coopérative des eaux SAGUAPAC a été fondée en 1979. Depuis lors, c'est elle qui assume l'entière responsabilité de l'alimentation en eau de la ville.

Des études de la Banque mondiale²⁹ et de l'Université de Birmingham, en Angleterre³⁰, présentent SAGUAPAC comme l'une des entreprises d'eau les mieux gérées d'Amérique latine, aux frais administratifs et au personnel très réduits. Les pertes d'eau sont très basses. Environ 96% des clients règlent leurs factures ponctuellement. Malgré la forte croissance de la population, 90% des ménages sont raccordés à ce service public et disposent d'eau potable vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Le tarif de SAGUAPAC est fondé sur les subventions croisées : les ménages paient un modeste prix fixe de base, le reste de la facture est lié au revenu. Le tarif pour les clients commerciaux est de 45% supérieur à celui pour les privés, et les ménages vivant avec le minimum vital ne paient que le tarif de base.

Comment se fait-il que SAGUAPAC fonctionne aussi bien ? Les clients deviennent automatiquement membres de la coopérative. La ville est divisée en neuf zones dont les clients élisent leurs représentants au conseil d'administration de SAGUAPAC. Ils élisent également une autre instance qui surveille le conseil d'administration et lui assure ainsi une certaine stabilité. Le conseil d'administration et la direction sont engagés depuis de nombreuses années. Ils se félicitent de la transparence de la structure qui prévient toute corruption et toute ingérence politique. On ne constate d'autre part aucun retard dans le paiement des travaux de construction, retards qui sont la règle dans les compagnies d'Etat en raison de la complexité juridique et administrative de la gestion des crédits. Cette rapidité facilite considérablement les investissements, accélère les raccordements et allège le traitement des réclamations. Une ombre vient toutefois ternir cette image : depuis quelques années, certains membres de la direction tentent de discriminer les Indios nouvellement installés et de les exclure de la coopérative afin, affirment-ils, de freiner l'immigration.

Le rôle de la Banque mondiale est également ambigu. Dans les années 1990, SAGUAPAC en obtint deux crédits qui ont été ponctuellement remboursés. Bien que la banque loue l'efficacité de la coopérative, elle n'a pas cherché à dupliquer ce modèle dans d'autres villes. Au contraire, en 1998, elle incita le gouvernement bolivien à transformer les coopératives existantes en entreprises privées. Pour les ONG, cela illustre une fois de plus l'influence des grands groupes internationaux de l'eau sur la Banque mondiale.

²⁹ Département de l'évaluation des opérations (Banque mondiale), *Gestion de l'eau en Bolivie. Le conte de trois cités*, Précis, n° 222, printemps 2002, p. 2.

³⁰ A. Nickson, *Organisational Structure and Performance in Urban Water Supply: The Case of the SAGUAPAC Co-operative in Santa Cruz, Bolivia*, IDD Working Papers, n° 38, Birmingham, International Development Department (IDD), University of Birmingham, 2000.

Conclusions et recommandations

Nous avons montré que les PPP ne sont qu'apparemment une solution au problème de l'accès des populations pauvres aux infrastructures de base. Les exemples présentés (construction de logements en Afrique du Sud, électrification en Ouganda et alimentation en eau à La Paz, en Bolivie) montrent que, dans le domaine des infrastructures, les PPP ne fonctionnent pas lorsque les autorités sont trop peu démocratiques et ne prennent pas au sérieux leur mission de lutte contre la pauvreté et de distribution équitable des biens. Dans la grande majorité des pays en développement, les conditions nécessaires au bon fonctionnement des PPP ne sont pas réunies. Les tribunaux n'y sont pas indépendants, et les autorités de régulation et les autorités de surveillance trop faibles pour assurer les contrôles nécessaires. Les entreprises évitent dans la mesure du possible les secteurs non lucratifs. La concurrence fait souvent défaut parce que, dans les pays pauvres, le marché des infrastructures de base ne fonctionne pas. C'est pourquoi il ne reste souvent pas d'autre choix pour les gouvernements que de reprendre à leur charge l'approvisionnement des couches pauvres de leur population et de le financer par l'impôt, des crédits ou des subventions de partenaires extérieurs de la coopération au développement. Le subventionnement direct ou indirect par l'Etat d'entreprises privées chargées de l'approvisionnement public de secteurs marginaux débouche sur des situations ambiguës. Le département des finances du Fonds monétaire international reproche également aux PPP de laisser *de facto* les gouvernements assumer tous les risques et de leur imputer d'importants frais administratifs et sociaux qui, finalement, sont reportés sur les contribuables³¹.

Nous déconseillons donc, dans le domaine des infrastructures de base, de promouvoir les PPP comme l'option préférentielle. En revanche, nous exigeons que les tâches étatiques de répartition, d'approvisionnement et de financement soient organisées et exécutées de manière transparente et participative. La population concernée doit y être associée dès le départ. L'exemple de la coopérative bolivienne SAGUAPAC montre que la discussion ouverte sur les autres modèles de développement et la consultation des clients permettent d'élaborer des solutions efficaces, équitables, abordables et durables.

Il est temps que la communauté internationale, les gouvernements, les donateurs, les institutions internationales de financement et l'économie privée dressent le bilan des PPP. Il s'agit d'en tirer les enseignements au niveau mondial et d'établir clairement les domaines dans lesquels la définition des objectifs, le financement et la gestion doivent rester publics. Il serait d'autre part profitable d'ouvrir un site Internet contenant la liste des PPP couronnés de succès ou ayant échoué, ainsi que celle des alternatives possibles. On en tirerait des normes internationales qui serviraient de référence commune à l'opinion publique, aux gouvernements et aux donateurs pour décider si tel projet de PPP est indiqué, en tel endroit et à tel moment.

³¹ R. Hemming et T. Ter-Minassian, *op. cit.*, p. 31.

Sources

- AES-NILEPOWER, communiqués de presse, 20/12/2001, <www.aes.com/aes/index?page=news&reqid=239324>.
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DE L'EAU, *Water 21*, février 2005, <www.environmental-expert.com/magazine/iwa/w21>.
- BANGURA, Y., *Public Sector Restructuring: The Institutional and Social Effects of Fiscal, Managerial and Capacity-Building Reforms*, Occasional Paper, n° 3, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS (BANQUE MONDIALE), *Gestion de l'eau en Bolivie. Le conte de trois cités*, Précis, n° 222, printemps 2002.
- HALL, D., «The Water Multinationals 2002 : Financial and Other Problems», Londres, Public Services International Research Unit (PSIRU), 2002.
- HEMMING, R., TER-MINASSIAN, T., «Making Room for Public Investment», *Finance and Development* (revue du Fonds monétaire international), vol. 41, n° 4, décembre 2004.
- HOERING, U., *Entwicklungspartnerschaften – Eine wunderbare Freundschaft?*, WEED Arbeitspapier, Bonn, World Economy, Ecology and Development (WEED), 2003.
- KESSLER, T., «Putting the Private Sector in Its Place», part 1, «Issues and Evidence in the Reform of Water and Electricity Services», Takoma Park, Citizens' Network on Essential Services, 2002.
- MILLENNIUM PROJECT, SACHS Jeffrey D. (dir.), *Investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement*, New York, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), 2005, chap. 1.
- MIRAFTAB, F., «Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development?», *Journal of Planning Education and Research*, vol. 24, n° 1, 2004, pp. 89-101.
- MKANDAWIRE, T., SOLUDO, C., *Notre continent, notre avenir. Perspectives africaines sur l'ajustement structurel*, Trenton (New Jersey), Africa World Press, 1999.
- NATIONAL ASSOCIATION OF PROFESSIONAL ENVIRONMENTALISTS (NAPE, Kampala), «Uganda Civil Society Workshop regarding Bujagali Power Project», Hôtel Equatoria, Kampala (Ouganda), 15/04/2005.
- NICKSON, A., *Organisational Structure and Performance in Urban Water Supply: The Case of the SAGUAPAC Co-operative in Santa Cruz, Bolivia*, IDD Working Papers, n° 38, Birmingham, International Development Department (IDD), University of Birmingham, 2000.
- OSBOURNE, S., GABLER, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading (Massachusetts), Addison-Wesley Pub. Co., 1992.
- PRAYAS, ENERGY GROUP, Pune (India), «The Bujagali Power Purchase Agreement: An Independent Review», Berkeley (California), International Rivers Network, novembre 2002, <www.irm.org/programs/bujagali/bujagalippa-review.pdf>.
- STRUCTURAL ADJUSTMENT PARTICIPATORY REVIEW INTERNATIONAL NETWORK (SAPRIN), *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multy-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, Washington, D.C., SAPRIN, 2002, disponible sur <www.saprin.org>.
- WORLD BANK, *World Development Report 1994 : Infrastructure for Development*, New York, Oxford University Press, 1994.

Presse écrite

- ARIKO, Ch., «Dam Bid Attacked Again», *New Vision* (Ouganda), 19/04/ 2005.
- FORERO, J., «Latin America Fails to Deliver on Basic Needs», *New York Times*, 22/02/2005.
- Washington Post*, 10/02/2005.