

L'ACTION DES ORGANISMES INTERNATIONAUX SUR LA GESTION DE L'EAU

par **Éric Baye** *

Compte-tenu du rôle des organismes internationaux (1) dans le développement des infrastructures dans les villes « du Sud », leur capacité d'influer sur la gestion urbaine de l'eau n'est a priori pas négligeable. Que faut-il en penser ? Doit-on rejoindre le camp des pourfendeurs des institutions multilatérales et y voir une manifestation de la puissance du formatage intellectuel imposé par le « système de pensée anglo-saxon » ? Doit-on au contraire saluer la puissance pédagogique et le pragmatisme des institutions internationales, et leur capacité à sauver et à renforcer, par des mesures rudes mais innovantes, le secteur public de l'eau dans les pays en développement ?

En Asie de l'Est, la réalité des jeux d'acteurs, une fois épurée des exaltations et du *wishful thinking* (2) des uns et des autres, suggère que les principes de gestion (3) résultant des expériences occidentales de ces trente dernières années ne s'imposent pas facilement. Le mythe des « transferts de modèles » dans le secteur de l'eau y est battu en brèche.

Sous le robinet des financements internationaux

L'aide des organismes de coopération multilatérale et bilatérale aux projets urbains d'eau potable ou d'assainissement en Asie orientale est importante, même si elle n'atteint pas les volumes consacrés aux transports et à l'énergie (4). Les prêteurs ou donateurs principalement concernés sont la Banque Mondiale (5), la Banque Asiatique de Développement (BAD), le PNUD, les aides de certains États membres de l'OCDE (6).

Pendant longtemps, les agences de coopération des différents pays cherchaient essentiellement à valoriser des approches techniques, souvent liées elles-mêmes aux pratiques et aux savoir-faire d'excellence dans leurs pays respectifs. À la fin des années 1980, ces agences accordent une place croissante aux dimensions institutionnelles (7) et managériales liées aux projets d'eau et d'assainissement. Le contexte y est favorable. La vague libérale, qui remet en cause les monopoles nationaux de service en réseaux, dresse un argumentaire critique à l'égard des régies municipales (8). Dans celles-ci, les ingénieurs cèdent une partie de leur pouvoir aux « managers », aux spécialistes du droit des contrats, aux financiers. Dans ce contexte, l'exploitation des réseaux prend une place essentielle, et nouvelle en Asie, dans les calculs de rentabilité. Cette période correspond à une interna-

* *Chargé d'études,*
Economie & Humanisme.

(1) Banque Mondiale, PNUD, etc.

(2) « Prendre ses désirs pour des réalités ».

(3) Principes de recouvrement des coûts d'exploitation et d'investissement par le tarif aux consommateurs, contrats de gestion déléguée, claire séparation entre sphère politique et sphère de gestion technique des réseaux...

(4) Au demeurant, elle rentre maintenant dans le cadre des objectifs de développement du Millénaire que la plupart des pays d'origine de l'aide font leur dans leur politique de coopération.

(5) Surtout en Chine, en Inde et en Indonésie.

(6) Japon en premier lieu, mais aussi Canada, Finlande, France, Danemark, Allemagne, Royaume-Uni, Suisse, Belgique et Australie. La Banque Mondiale et la BAD sont essentiellement des organismes de prêts.

(7) Processus décisionnels et régulation économique, organisation de la gestion.

(8) Parfois il s'agit de simples départements internes de la municipalité.

tionalisation croissante des grands opérateurs occidentaux et à l'intérêt de conglomerats asiatiques, dirigés par des capitaines d'industries géniaux et sûrs d'eux, ivres de diversification sectorielles (9). Pour plusieurs, l'eau, dans les grandes métropoles d'Asie en passe de devenir des centres économiques régionaux ou mondiaux, apparaît comme un marché lucratif : forte demande d'investissements liés à l'urbanisation, surtout pour l'assainissement, mais croissance des volumes consommés, monopole de fait et stabilité des recettes. Les budgets publics sont insuffisants, mais les banques sont peu regardantes sur les risques pris par les grands groupes dans le domaine des infrastructures. Avant 1997, année de la crise financière, le mythe de la croissance asiatique est à son paroxysme....

Un bilan finalement en clair obscur

Dans les années 1990, la France et le Royaume-Uni, où dominent de grands groupes privés (10), comprennent l'intérêt de vanter les mérites de « leur » modèle de gestion sur le marché international de l'eau. Sont concernés tous les contrats et montages institutionnels susceptibles de faciliter l'accès de la maîtrise d'ouvrage à de nouveaux financements et à de nouvelles technologies : concession, *Build Operate and Transfer*, affermage, ... (11). Partout dans le monde, les pratiques britanniques et françaises inspirent largement les promoteurs des réformes en profondeur de la gestion de l'eau en milieu urbain. À l'instar de leurs efforts dans d'autres secteurs (électricité, autoroutes et transports), influencés par leurs équipes d'économistes, la Banque Mondiale, sa filiale, la Société Financière Internationale, et la BAD ont vite cherché à susciter de telles réformes dans les villes bénéficiaires de leurs prêts, notamment en matière d'exploitation et de régulation économique : fixation des prix, contrôle de leur évolution...

Les résultats se sont avérés mitigés : privatisation peu concluante de l'assainissement en Malaisie, crise ouverte entre opérateurs et autorités de régulation deux ans à peine après le début des contrats de concession de Manille, débuts extrêmement agités des contrats mis en place laborieusement à Jakarta en 1995, etc. Le bilan des partenariats « public-privé » ne s'est pas révélé des plus encourageants. Certes, une partie des échecs s'explique par des facteurs largement exogènes aux contrats eux-mêmes (12), mais il peut être reproché aux acteurs d'avoir voulu faire passer ces contrats en force, avec souvent l'appui initial de la Banque Mondiale, sans être trop regardants sur leur capacité réelle à faire face à des risques de grande ampleur. On peut également se demander si les opérateurs n'ont pas sous-estimé la pression des usagers et de leurs employés locaux, et s'ils ont su établir un dispositif de concertation à même de désamorcer à temps les contestations, parfois très virulentes.

(9) Voir par exemple

É. Baye « Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités », série 2001 Plus, 1996, n° 39. Voir aussi les travaux de **Dominique Lorrain** sur les expériences de gestion déléguée dans le monde, en particulier dans le domaine de l'eau.

(10) Générale des Eaux, Thames Water, Northwest Water, Lyonnaise des Eaux, ...

(11) L'option privatisation de l'eau, à l'anglaise, n'a jamais été envisagée en Asie, sauf en Malaisie (initiative fédérale dans l'assainissement).

(12) Sécheresse et effondrement du pesos aux Philippines, affaiblissement du système ploutocratique de Suharto après son départ...



Avec le temps, les gouvernements asiatiques se sont montrés plus réservés à l'égard du « partenariat public privé » (PPP) (13), et les espoirs placés dans la Chine, pour en devenir la locomotive et la terre d'élection en Asie, ont été déçus en 1996 par la directive de la Commission d'État au Plan interdisant aux étrangers la participation à l'exploitation de l'eau et de l'assainissement ; directive supplantée par une autre ouvrant à nouveau le marché en 2002. Globalement, parce qu'il induisait l'arrivée d'opérateurs étrangers aux commandes des entreprises d'eau et une augmentation globale du prix au mètre cube, le PPP s'est vite trouvé freiné par une forte impopularité. L'attitude des grands groupes n'a pas aidé à renverser la tendance : déboires économiques (Enron, Hopewell, GITIC), pratiques de corruption et de passe-droit (Indonésie, Philippines), réorientations stratégiques de groupes internationaux vers des destinations moins risquées, comme l'Europe centrale, ou concentration sur la Chine...

Un arrosage sélectif et... raisonné ?

Aujourd'hui, les organismes multilatéraux semblent s'aligner sur des positions plus réalistes à l'égard du PPP. Priorité est donnée à la nécessité de réformer les régies existantes et de renforcer la maîtrise d'ouvrage publique, en lien avec leurs propres stratégies et options de lutte contre la pauvreté, et de protection de l'environnement. Il s'agit d'exhorter les villes à réformer leur gestion municipale, réputée peser sur l'économie du secteur de l'eau : sureffectifs et sous productivité, absence de contrôle de gestion, réticence à accroître les prix au robinet et interaction excessive entre sphères du politique et du management des régies ; ce qui n'a pas empêché la Banque Mondiale de s'appuyer en son temps sur le « politique » pour faire aboutir les contrats de concession de Jakarta et Manille...

La notion de « modèle de gestion » se dissout dans une batterie de mesures plus ou moins communes à toutes les entreprises municipales du monde. Cette notion subsiste essentiellement au niveau du choix du mode de régulation économique de l'exploitant : agence autonome du type OFWAT (14) au niveau local, autorité de tutelle municipale, dispositif de contractualisation... La pression des organismes multilatéraux s'exerce essentiellement en amont de la construction des ouvrages qu'ils financent (études préliminaires), ou dans le cadre d'assistances techniques spécifiques, qui prévoient parfois la présence pendant plusieurs mois d'experts institutionnels, ou encore dans le management, par la présence d'étrangers auprès des exploitants. Évidemment, ces derniers réservent souvent initialement un accueil tiède à ces initiatives, perçues comme de l'immixtion dans leurs affaires, sur des champs peu prioritaires, et comme susceptibles de remettre en cause des « arrangements locaux » en matière d'emploi, de gestion de trésorerie, etc.

(13) À noter que les pays les plus « développés » d'Asie, le Japon, la Corée, Singapour et Taïwan, restent très attachés à la régie dans le domaine de l'eau, (au Japon, en dépit de la loi de Financement Privé des Infrastructures de 1999). À cet égard, une lecture culturelle de la relation à l'eau dans ces pays de tradition en partie confucéenne est intéressante.

(14) L'investisseur, souvent un consortium d'entreprises, finance, exploite et entretient les équipements, puis les remet à la puissance publique au bout de 20 à 30 ans.



En bref, les organismes multilatéraux sont loin de faire en Asie ce qui leur plaît et ils sont souvent pris entre deux feux : critiques acerbes des partisans du marché à tout crin (15) sur ces questions institutionnelles, et réticences des grandes métropoles à changer leurs pratiques. Évidemment, comme banquiers, ils sont soucieux de ménager leurs clients, surtout les meilleurs comme la Chine. Ils sont, au fond, disposés à se montrer moins insistants sur certaines réformes : lien avec le politique, gestion des coûts, amélioration du service aux usagers, maximisation du recours à la sous-traitance pour les tâches facilement externalisables ... Ils réservent leur inflexibilité à ce qui affecte directement leur rentabilité ou leur image : fiabilité et efficacité technique des ouvrages, respect des délais de construction, augmentation des tarifs, compensations versées aux populations déplacées du fait des travaux (16). Leur capacité d'influence n'est pas nulle, loin de là. Progressivement, les messages passent, et les décideurs locaux font leur certaines options institutionnelles (17). De vrais débats naissent autour de ces questions en Asie, liés à la décentralisation et à l'apprentissage d'une meilleure gouvernance locale, alors qu'ils n'intéressaient personne il y a dix ou quinze ans.

Il reste du chemin à parcourir, et les pays développés sont tous passés par cette phase d'interrogations. Les grandes villes en développement doivent admettre que les réformes institutionnelles sont cruciales pour le devenir de la gestion municipale de l'eau – avec ou sans PPP –, et que ces réformes ont un coût (expertise notamment) qu'il faudra payer un jour où l'autre pour avoir des systèmes plus efficaces. Il ne s'agit pas de modèle de gestion à suivre, comme du temps du Premier Ministre Mahattir, des généraux Suharto et Ramos. C'est bien plutôt d'appropriation dont il s'agit, à l'image de ce dont la Chine est probablement en train d'accoucher.

Éric Baye

(15) Notamment au sein du Congrès US, où certains considèrent ces organismes comme inutiles.

(16) La mise en place d'un réseau d'assainissement dans une ville de plusieurs millions d'habitants peut facilement obliger au déplacement de milliers de personnes.

(17) Citons la transformation des régies en véritables entreprises municipales, la mise en œuvre systématique de l'amortissement sur les actifs immobilisés, ou l'amélioration du dialogue avec les usagers