

Le contrat entre la compagnie française Suez Lyonnaise des Eaux et la Bolivie déborde

Marie Mazalto*

Le 11 janvier 2005, le gouvernement de la République de Bolivie a annoncé qu'il mettait fin au contrat de gestion des services d'eau des villes de La Paz et d'El Alto, qui le liait pour 30 ans au consortium *Aguas del Illimani*, dont le principal actionnaire est la multinationale française Suez Lyonnaise des Eaux. Sur réception de cette nouvelle, les associations d'usagers ont refusé de cautionner le procédé employé et demandé l'adoption d'un décret de la Cour suprême signé de la main du Président, M. Carlos Mesa, qui garantirait une décision finale. La situation, très changeante, mobilise l'attention de tous les acteurs – nationaux et internationaux – du secteur de l'eau, d'autant plus que la Bolivie est encore largement associée à la "guerre de l'eau" de Cochabamba ayant conduit, en 2000, à l'annulation du contrat de concession des services de la ville.

Volte-face gouvernementale ou stratégie concertée ?

C'est par une lettre adressée par Jorge Urquidi Barrau, Ministre des services et travaux publics, à la Fédération des associations de voisinage de la ville d'El Alto, que le gouvernement a annoncé qu'il entamait la rupture du contrat de concession signé avec le

consortium *Aguas del Illimani*. Selon le document, la décision serait motivée par "le maintien de la position de la société et sa réticence à réaliser une révision extraordinaire des prix et des tarifs" ainsi que "le rejet de la Superintendance ou de toute autre autorité de la République de Bolivie pour engager ladite révision"¹.

Le Ministre précise que des pourparlers ont été engagés avec des représentants de la coopération internationale afin de rechercher les solutions les plus favorables à l'ensemble des parties. Il rappelle que l'objectif poursuivi par le gouvernement est désormais "d'établir pour le futur un service public durable du point de vue financier et social."

Soucieuse de la validité de la procédure, la Fédération des associations des habitants d'El Alto a refusé de réceptionner le courrier et demandé que l'annonce se fasse par le biais d'un décret de la Cour suprême, signé de la main du Président de la République. Une telle décision garantirait, selon elle, la volonté réelle du gouvernement de retourner à une gestion publique des services.

* Etudiante au doctorat en sociologie, UQAM.

¹ Ministère des Services et Travaux publics, République de Bolivie (2005), document MSOP-DESP-O18/2005.



Face à l'accélération des événements et à la volte-face du gouvernement bolivien dans sa politique de l'eau, il reste à savoir comment sera accueillie la nouvelle par les différents partenaires politiques, économiques et sociaux. Sur les aspects économiques et financiers, il est à noter que Suez Lyonnaise des Eaux déplore, depuis déjà plusieurs années, l'insuffisante rentabilité du contrat au regard des investissements effectués et à venir² :

On peut dès lors se demander si l'Etat bolivien n'est pas en train de prendre des risques démesurés et, en premier lieu, celui de devoir dédommager l'opérateur pour rupture abusive de contrat, à moins qu'il ne soit en mesure de démontrer que la compagnie n'a pas elle-même respecté les clauses initiales de l'entente juridique. En tout état de cause, la bataille juridique s'annonce longue et périlleuse, tandis que ses retombées sur l'image du pays, tant au niveau des bailleurs de fonds internationaux qu'au niveau des compagnies privées, plus que jamais à la recherche d'une sécurisation de leurs investissements dans les pays du Sud, risque de s'avérer coûteuse. Une autre hypothèse pourrait laisser croire que cette soudaine annulation de contrat serait en réalité tout simplement le fruit d'un accord tacite entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et la compagnie, afin de permettre à Suez Lyonnaise des Eaux d'abandonner un marché en apparence peu rentable sur le court et long terme.

Dans tous les cas, les véritables perdants sont, pour le moment, les habitants de La Paz et d'El Alto, dont des conditions de vie n'ont cessé de se dégrader et qui se retrouvent aujourd'hui dans une situation qui frise l'urgence. L'affaire fait aussi peser une lourde hypothèque sur l'administration publique qui sera en charge de la gestion des services d'eau dans les deux villes. La radicalisation des revendications laisse présager un nouveau bras de fer entre les populations et le gouvernement. Rappelons que c'est un conflit social de même nature, concernant de la gestion des ressources naturelles, qui a conduit, en octobre 2003, à la démission et à la

fuite de l'ancien président de la République, Sanchez de Lozada. C'est dire que l'instabilité continue de grever lourdement la vie politique en Bolivie.

Les institutions financières internationales auront également un rôle central à jouer dans ce nouveau dossier qui n'est ni plus ni moins que la conséquence des politiques controversées qu'elles ont elles-mêmes initiées quelques années auparavant dans le secteur de l'eau en Bolivie, au nom des programmes de "lutte à la pauvreté". Comme les rôles s'enchevêtrent et se confondent, la Banque mondiale sera ici au premier rang des interlocuteurs doublement influents : en tant que groupe responsable du Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), institution financière engagée dans le développement du secteur des services d'eau en Bolivie et en tant qu'actionnaire du consortium *Aguas del Illimani*.

Histoire d'une "guerre de l'eau" : L'antécédent de Cochabamba, 1999-2000

Fin 1999, sans consulter ni informer la population, le gouvernement de la Bolivie concédait la gestion de l'eau de la vallée de Cochabamba à un consortium privé pour une durée de 40 ans : le consortium *Aguas del Tunari*, dont l'un des actionnaires principaux est la multinationale américaine Bechtel. A l'instar des politiques préconisées ailleurs, en Amérique latine ou en Afrique, la Banque mondiale avait rendu conditionnel le renouvellement de son aide à une "libéralisation" des secteurs concernés ainsi qu'à une refonte en profondeur de l'Etat qui devait adopter des politiques dites de "bonne gouvernance" dans le secteur des services comme l'éducation, la santé, l'électricité, les transports et l'eau. A ce titre, le gouvernement de l'époque avait adopté une réforme institutionnelle et législative de grande ampleur qui avait menée à l'adoption d'une loi sur l'eau potable et l'assainissement (loi n° 2029-1997), destinée à faciliter la libéralisation du secteur de l'eau en Bolivie.

Ce que l'on appellera par la suite la "guerre de l'eau" était déclenchée, quelques mois plus tard, par les populations locales, par suite de l'augmentation sans précédent des tarifs des services d'eau et par suite de la dépossession

² Voir à ce sujet l'article de Franck Poupeau, "Vivendi, une leçon de chose : Et l'eau de la Paz fut privatisée", *Le Monde Diplomatique*, mai 2002, pp. 28 et 29 ; ainsi que la réponse de M. Jacques Pétry, directeur général de Suez, PDG d'Ondeo, parue dans *Le Monde Diplomatique*, juillet 2002, p.2.

des principales sources d'approvisionnement désormais devenues propriété de la compagnie. Devant l'ampleur de la révolte et la durée de la mobilisation, le gouvernement bolivien a dû se résoudre à annuler le contrat de concession signé avec la compagnie américaine Bechtel, actionnaire majoritaire du consortium *Aguas del Tunari*³.

S'estimant victime d'expropriation illicite, la compagnie Bechtel, au nom du consortium *Aguas del Tunari*, demanda en 2000 à l'Etat bolivien de lui verser une compensation financière de 25 millions de dollars, en vertu d'un traité de protection des investissements prévu pour "sécuriser" les investissements étrangers dans les pays du Sud. L'Etat bolivien, dont plus d'un tiers de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté, serait donc contraint, à l'issue de l'arbitrage, d'indemniser l'une des multinationales les plus prospères dans le secteur de la construction et des infrastructures destinées au traitement des ressources naturelles⁴.

Début 2005, le différend opposant *Aguas del Tunari* à l'Etat bolivien est toujours inscrit à l'ordre du jour du Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements⁵. Dans ce cas particulier, le consortium demande réparation à la Bolivie pour "expropriation", en plus d'un dédommagement pour non-réalisation des profits anticipés pendant la durée initiale du contrat. À l'annonce de la nouvelle, plus de 500 organisations non-gouvernementales (ONG) nationales et internationales se sont mobilisées pour dénoncer le manque de légitimité de ces pratiques et tenter de faire annuler le procès qui, s'il était perdu par la Bolivie, ne ferait qu'aggraver la situation financière d'un des pays les plus pauvres d'Amérique latine. Selon les ONG impliquées dans le dossier, la compagnie Bechtel serait désormais prête à retirer sa plainte. En revanche, un des autres partenaires du consortium, la compagnie espagnole Avengoa continuerait de s'opposer aux dernières

³ Actionnaire du consortium *Aguas del Tunari* à hauteur de 27,5 %, Bechtel possède aussi 50 % de la compagnie *International Water*, elle-même actionnaire du consortium à hauteur de 55 %.

⁴ Aussi intéressé par le gaz et le pétrole boliviens, le groupe Bechtel figure, en Irak, parmi des premiers bénéficiaires des contrats de reconstruction du pays.

⁵ CIRDI – Groupe de la Banque mondiale – cas n° ARB/02/3.

propositions avancées qui pourraient mener à un accord entre les différentes parties.

Vers un nouveau conflit concernant la gestion des ressources naturelles ? Le risque de La Paz et El Alto, 2004-2005

La ville d'El Alto surplombe La Paz, capitale de la Bolivie. Cette grande plaine en haute altitude qui culmine à plus de 3 800 mètres, est le refuge des familles ayant fui les régions minières et agricoles touchées de plein fouet par les crises économiques des décennies 1980 et 1990. En pleine expansion, El Alto est le fruit d'un exode rural incontrôlé et d'une urbanisation anarchique. La ville apparaît comme le miroir déformant du centre de la capitale, La Paz, cuvette protégée des intempéries, dans laquelle s'abrite une population plus aisée, qui profite de la disponibilité des services essentiels et de la relative douceur du climat.

En 1997, sur les recommandations de la Banque mondiale, le gouvernement de Bolivie privatisait les services de gestion de l'eau des deux villes. Le contrat prévoyait que le gouvernement allait au préalable augmenter le prix des services d'eau d'environ 25 % pour assurer à l'opérateur privé une marge bénéficiaire minimale. Le contrat de concession, d'une durée de 30 ans, attribuait le marché à un nouveau consortium, *Aguas del Illimani*, en majorité détenu par l'industriel français *Suez Lyonnaise des eaux*. Cette multinationale est reconnue comme une puissance financière ayant d'importantes assises dans le secteur de l'eau et de l'énergie en Amérique Latine. Elle a déjà obtenu d'importants contrats de gestion des services d'eau à Buenos Aires, en Argentine, à Santiago du Chili, ainsi qu'à La Paz même, en Bolivie. Le groupe français Suez annonçait un profit net de 2.42 milliards de \$ US en 2004. Quant à la section Suez-eau (Ondeo), ses profits sont en nette baisse depuis la refonte du groupe, l'annulation du contrat d'adduction et de traitement des eaux de la ville de Puerto Rico et la fluctuation des taux de change.

Dans le cas de La Paz, le Groupe de la Banque mondiale, par le biais d'une de ses filiales, la Société Financière Internationale (SFI) avait pris une participation minoritaire dans le consortium. Cette stratégie, généralisée dans de nombreux contrats de privatisation, est

destinée à « sécuriser » les investissements privés étrangers.

Or, malgré les garanties offertes par les investisseurs en terme d'expertise et de moyens financiers, huit ans après la privatisation, d'importantes mobilisations populaires ont débuté dans le courant du mois de novembre 2004 à El Alto, pour dénoncer la mauvaise gestion des services d'eau dans les zones les plus pauvres de la ville. La révolte, qui s'est poursuivie jusqu'au début du mois de janvier 2005, n'est pas sans rappeler les violentes confrontations de juillet 2003 à Tiquipaya, en banlieue de Cochabamba, alors que les associations de paysans remettaient en cause le marché des services d'eau accordé à la compagnie *Epsa-Macoti*.

Alertées par la détérioration du service dans certaines parties de La Paz et d'El Alto ainsi que par l'augmentation des tarifs pour certaines catégories d'usagers, les "associations de voisinage" se sont mobilisées afin de demander des comptes à la compagnie et au gouvernement concernant le non respect des conditions initiales du contrat qui engage *Aguas del Illimani*. Huit ans après la privatisation, nombre de foyers (plus de 200 000 personnes selon les représentants des comités de quartiers d'El Alto) ne bénéficient toujours d'aucun service qui leur garantirait l'accès à une eau de qualité⁶.

Ces arguments ont d'ailleurs été confortés, fin décembre 2004, par le Vice-ministre des services de base en charge de négocier avec le groupe *Aguas del Illimani* : "Le contrat est inacceptable. Il laisse 200 000 personnes sans accès à l'eau. Si la compagnie est d'accord pour étendre le service, il est temps d'en parler. Si *Aguas del Illimani* n'est pas prête à résoudre le problème, je rejoindrai la population d'El Alto pour demander le départ de la compagnie"⁷.

Comme ce fut le cas à Cochabamba cinq ans auparavant, les revendications s'articulent autour de l'annulation du contrat de concession avec le consortium *Aguas del Illimani*. Or, face à ces menaces qui risquent d'alerter de nouveau la communauté des investisseurs sur

"l'instabilité bolivienne", le gouvernement rappelait de nouveau à la population, il y a quelques semaines, la teneur des accords bilatéraux de protection des investissements signés entre la Bolivie, la France et l'Argentine. Ces accords de commerce prévoient qu'en cas d'annulation du contrat qui lie *Aguas del Illimani* et la Bolivie, les investisseurs français et argentins seraient en droit de réclamer d'importantes compensations financières à l'Etat, comme ce fût le cas avec la société Bechtel.

La démission annoncée en décembre 2004 du Superintendant, responsable pour le gouvernement de l'attribution et de la négociation des contrats de gestion des services d'eau, M. Johnny Cuellar, est venue alourdir le climat social bolivien. Ses plus récentes déclarations, en conférence de presse, témoignaient de la volonté du gouvernement bolivien d'échapper à une politisation de la problématique de l'accès aux ressources en eau dans le pays. Au moment de sa démission, l'ancien superintendant déplorait, en effet, la politisation du mouvement citoyen des habitants d'El Alto en réitérant sa volonté d'échapper aux pressions politiques de "militants radicaux", alors que son mandat de base était selon lui principalement technique et non politique. Le débat se cristallise en effet autour de la nature de la participation envisagée pour les populations locales dans la gestion des services d'eau dans le pays. De plus en plus de groupes sociaux exigent d'exercer une forme de « contrôle social » sur les services d'eau, à l'heure où les organismes financiers internationaux prônent une plus ample participation des populations dans la gestion des ressources naturelles. Et pourtant, dans les faits, nombre de facteurs sociaux, culturels et politiques permettent que perdure le *statu quo*. D'où une tension sociale qui augmente posant l'enjeu de la démocratisation des biens publics vitaux comme une dimension importante à considérer pour penser l'avenir des pays du Sud.

Après plusieurs mois de négociation, il semblerait que les parties en soient arrivées à un accord de principe pour l'adoption d'un nouveau modèle de gestion des services d'eau de La Paz et d'El Alto. Et pourtant, la pression sociale, maintenue depuis le mois de décembre 2004 et ce, sans interruption jusqu'au mois de mars 2005, par la *Federación de Juntas*

⁶ Voir l'article "El Gobierno negocia para impedir un paro cívico", *La Razón*, 12-12-2004.

⁷ Voir le site du *Democracy Center* : www.democracyctr.org/

*Vecinales-El Alto (FEJUVE- El Alto)*⁸ semble avoir des résultats mitigés. Les dernières informations arrivent par vagues, suivant le mouvement des marées. Un jour, elles se font l'écho de l'adoption imminente, par le gouvernement de Carlos Mesa, d'un Décret Suprême destiné à entériner la création d'une Commission Inter-institutionnelle, dont l'objectif serait de mettre sur pied une nouvelle entreprise de gestion de l'eau. Le superintendant, cible principale du conflit serait, quant à lui, sur le point de donner sa démission et l'on parle également de la création envisagée d'une Commission de contrôle et de suivi du processus de rupture du contrat avec *Aguas del Illimani*. Un autre jour, les associations d'El Alto déplorent le silence du gouvernement et expriment leur incertitude face à ces élites politiques qui semblent vouloir échapper à tout nouvel engagement réel sur le long terme.

Il est un fait que, dans le contexte actuel, on ne peut que s'interroger sur la portée réelle d'un quelconque engagement pris par le gouvernement en place. En effet, alléguant la trop forte pression sociale, d'une part, l'importance des engagements de l'État auprès des organisations financières internationales, d'autre part, au début du mois de mars 2005, le Président de la République, Carlos Mesa, annonçait qu'il remettait sa démission au Congrès dans un contexte où la fracture sociale allait en s'aggravant. Pourtant, au cours des deux ou trois dernières semaines, le Président a été en mesure de revenir sur le devant de la scène, appuyé par les classes moyennes, alors que les mouvements sociaux semblaient perdre leur « légitimité » face à la volonté de la majorité de conserver le gouvernement en place. Le message du Président a été double. Si, d'un côté, il accuse les puissances extérieures de maintenir le pays dans une situation « indigne », de l'autre, il dénonce et cherche à marginaliser les mouvements sociaux, porteurs de revendications politiques relativement aux modes de gestion des ressources naturelles, dans leur tentative pour « déstabiliser » le pays. Car ces groupes, qui dénoncent systématiquement le vide béant qui perdure en Bolivie entre les promesses électorales et les politiques mises en œuvre, représentent un danger réel pour les

gouvernements en place. Dans le cas présent, et ce, depuis plusieurs années, la contestation se cristallise principalement autour des politiques de gestion des ressources naturelles. Les hydrocarbures, l'eau, la coca, etc. constituent autant d'enjeux susceptibles de mettre le feu au poudre dans un pays où la population est accablée mais non démobilisée, alors même qu'elle continue de vivre dans un très grand dénuement malgré le réservoir de richesses disponibles.

En effet, dans le cas bolivien, les observateurs nationaux et internationaux mettent de l'avant l'importante fracture sociale qui divise le pays. Tous les jours de façon plus évidente les représentants des institutions gouvernementales et des organisations internationales perdent une partie de leur "légitimité" auprès de la majorité de la population qui n'arrive pas s'identifier à ces "élites aisées". D'où certaines stratégies politiques pour rallier la classe moyenne et assurer l'équilibre politique et économique du pays. Reste à savoir si le gouvernement du nouveau Président Carlos Mesa réussira à mobiliser la majorité de la population, les bailleurs de fonds et les élites boliviennes autour d'un nouveau projet de gestion de l'eau, qui s'inscrirait réellement dans la politique de "réduction de la pauvreté" et de facilitation des conditions d'accès aux services essentiels pour les populations les plus démunies du pays. Il semble qu'une grande partie de l'avenir de ce gouvernement et du pays dépende de la suite qui sera donnée aux politiques publiques dans le secteur des ressources naturelles.

⁸ Ce qui se traduirait par: fédération de juntas de voisinage.