

## **Services d'eau en Amérique Latine : les partenariats public-privé à l'épreuve des stratégies d'acteurs**

**Pierre-Louis Mayaux<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Doctorant à Sciences Po (CERI). Ce working paper a été présenté lors du XIe congrès de l'AFSP (Grenoble, 7-9 septembre 2009) dans le cadre de la section thématique 25 « L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de l'Amérique latine », axe de recherche n°2 « La transformation des économies politiques » coordonné par la rubrique Politique Publique de l'Opalc.

L'Amérique Latine a couramment été décrite comme une région « laboratoire » pour la mise en œuvre des politiques publiques, particulièrement en ce qui concerne l'adoption des réformes d'inspiration néolibérales durant les décennies 1980 et 1990 (Brune et Garrett, 2000 ; Teichman, 2001 ; Parker et Kirkpatrick, 2005). Au sein d'un processus multiforme de recomposition du périmètre et des modalités de l'intervention étatique, la privatisation des infrastructures a attiré une attention toute particulière, en raison du montant des transferts en jeu et de l'amplitude des prérogatives déléguées<sup>2</sup>.

L'introduction du secteur privé dans les services de distribution d'eau potable et d'assainissement, quoique nettement plus limitée que dans les autres industries de réseau, illustre bien cette spécificité. Avec près de 130 contrats de partenariats conclus entre 1990 et 2007, l'Amérique Latine abrite près de la moitié des partenariats public-privé (PPP) mis en place dans les pays en développement, et 45% de la population totale desservie par un opérateur privé dans l'ensemble de ces pays (PPIAF, 2009). Entre 1991 (date du premier contrat dans la région) et 2000 (à l'apogée de l'engouement pour le modèle concessionnaire), 43 millions de latino-américains étaient devenus tributaires d'un opérateur privé pour leur fourniture en eau potable et l'évacuation de leurs eaux usées, soit 15% des Latino-américains urbains.

A partir de 2000, toutefois, est intervenue une série de résiliations contractuelles médiatisées, qui ont provoqué un reflux des grands opérateurs internationaux de la région, et l'adoption de stratégies à prises de risques plus limitées. 10% des 89 « grands partenariats » (concernant des villes de plus de 150 000 habitants) ont ainsi été résiliés avant leur terme (Marin, 2009)<sup>3</sup>. Cette proportion ne fournit qu'une indication très partielle de l'instabilité chronique de l'articulation public-privée : il convient également de prendre en compte les cas de changements d'opérateurs lorsque ceux-ci restent privés, et l'incertitude entourant les fréquentes renégociations contractuelles<sup>4</sup>.

Le fait demeure pourtant que, tandis que les grands opérateurs internationaux refluaient avec fracas, nombre de contrats se stabilisaient dans la discrétion, tandis que les modalités de délégation se diversifiaient. Au terme de bientôt deux décennies de réformes destinées à

---

<sup>2</sup> Entre 1990 et 1998 (année où le montant des transferts d'actifs atteint son apogée), on estime que la « privatisation » des utilités (électricité, télécommunications, eau et assainissement) a généré un montant d'investissements (tant de la part des opérateurs privés que des pouvoirs publics dans le cadre des mesures d'accompagnement) de 236 milliards de dollars dans la région, soit près de la moitié du montant total des investissements réalisés dans les pays en développements sur la période (Estache, Gomez-Lobo et Leipziger, 2000). Entre 1990 et 2007, 1245 projets incluant le secteur privé ont été mis en œuvre dans le secteur des infrastructures (PPIAF, 2008).

<sup>3</sup> L'Argentine, avec cinq résiliations (Buenos Aires, Santa Fe, Tucuman, et deux annulations dans la province de Buenos Aires) concentre la majorité des ruptures contractuelles. Viennent ensuite la Bolivie (Cochabamba et El Alto) et l'Uruguay (Maldonado, Aguas de la Costa et Uruguay). Il est toutefois intéressant d'y ajouter les cas de non-renouvellement de contrats d'opération plus courts, au Venezuela (Etat du Lara et de Monagas), au Guyana et à Trinidad. Cf. Hall et Lobina (2007), Marin (2009).

<sup>4</sup> Celles-ci concernent la quasi-totalité des contrats dans la région (92%, à comparer aux 41% du secteur électrique), et interviennent rapidement (1,3 ans en moyenne). Cf. Guasch, Laffont et Straub (2008).

promouvoir les mécanismes de marché, ce qui ressort ainsi est, davantage que le reflux uniforme des opérateurs, la diversité accrue des dispositifs institutionnels en vigueur.

Dès lors, comment expliquer que l'introduction initiale du secteur privé ait débouché *in fine* sur une diversité accrue des formes institutionnelles d'organisation du service<sup>5</sup> ? Comment rendre du compte du fait que certains dispositifs se soient institutionnalisés, routinisés, tandis que d'autres se maintenaient au prix de controverses récurrentes, et que d'autres encore étaient remis en cause au terme de mobilisations sociales de grande ampleur ? Pour résumer, comment expliquer que les changements à l'œuvre ne se réduisent pas à une convergence néolibérale (Cerny, Menz et Soederberg, 2005) ?

Cette contribution se propose de fournir des éléments d'explication de ces divergences en comparant trois villes ayant connu des trajectoires institutionnelles très différenciées, bien qu'ayant toutes entrepris des réformes « orientées vers le marché » dans la seconde moitié des années 1990, à la suite d'une crise de leur service d'eau. Comment expliquer une telle différenciation institutionnelle des villes latino-américaines, notamment pour ce qui concerne la répartition public/privé dans la gestion du service ? Après une présentation synthétique de nos cas (1), nous présenterons les limites de deux séries d'hypothèses, dérivées du néo-institutionnalisme historique et de l'économie institutionnelle (2). Nous présenterons ensuite notre cadre théorique et notre hypothèse (3) avant de les appliquer à chacun des cas (4, 5 et 6). Nous concluons par un résumé des principaux enseignements.

## **1. Trois trajectoires institutionnelles en période de réformes néolibérales**

La sélection de nos cas se fonde, pour reprendre les notions popularisées par John Kingdon (1984), sur la similarité des « problèmes » rencontrés dans ces trois villes au début des années 1990, ainsi que sur celle d'un courant des « solutions », vigoureux à l'échelle internationale et qui contraignent fortement les solutions envisagées par les « policy-makers ».

La différence la plus importante porte sur l'échelle territoriale d'organisation du service : municipale à Carthagène et La Paz-El Alto, « provinciale » à Campo Grande. Pourtant, au-delà de cette différence, les trois services ont connu des trajectoires comparables : créés sous leur forme moderne dans les années 1960 et 1970, ils se trouvent confrontés à de nombreux défis à partir des années 1980 (la « décennie perdue ») qui fragilisent les équilibres antérieurs de relever. A l'instar de bien d'autres agglomérations latino-américaines, ces trois villes doivent en effet faire face à une forte augmentation de la demande d'eau potable tout en

---

<sup>5</sup> La science politique tend à distinguer entre 1) la diffusion comme *processus* par lequel un modèle d'action publique se transmet à l'échelle internationale, 2) la convergence comme *résultat* renvoyant aux similarités accrues dans les politiques publiques effectivement adoptées (objectifs, contenus et/ou instruments) et 3) l'isomorphisme comme résultat également, mais désignant les ressemblances accrues dans les formes institutionnelles et les structures organisationnelles en vigueur. Cf, Knill, 2005.

De ce point de vue, au sein des services d'eau et d'assainissement, la diffusion initiale de principes d'action promouvant les mécanismes de marché n'a donc pas, au bout du compte, généré d'isomorphisme institutionnel.

apparaissant incapable d'étendre leur offre. L'accroissement de la demande est lié à l'explosion démographique, qui a des causes spécifiques dans chaque cas au-delà du processus d'urbanisation. Elle est aussi due au développement économique de ces villes durant la décennie 1980 et la première moitié des années 1990, ce qui contraste en revanche avec bien d'autres agglomérations. Parallèlement, les opérateurs apparaissent incapables d'étendre leur offre, pour des facteurs tant endogènes qu'exogènes. Les dynamiques endogènes sont liées à l'effet boule de neige de deux décennies de gestion clientéliste et patrimoniale, qui a généré des entreprises inefficaces et lourdement déficitaires. Le facteur exogène est lié à l'appréciation des taux de change, qui augmente considérablement la charge de la dette (notamment auprès de la Banque Mondiale) sur la période. En conséquence, les taux d'accès à l'eau et à l'assainissement régressent, exception faite de l'eau potable à Campo Grande (en partie compensée par l'aggravation de la situation en matière d'assainissement), ce qui contribue à l'épuisement de la rente clientéliste. Le tableau ci-dessous résume les taux de couverture à la veille des réformes :

	Accès à l'eau potable (%)	Accès à l'assainissement (%)
Carthagène(1994)	74	62
La Paz-El Alto (1997)	87	53
Campo Grande (2000)	96	25

Dans le même temps, le problème de l'accès à l'eau est inscrit avec vigueur à l'agenda international au tournant des années 1990 (sommet de la Terre de Rio de Janeiro et conférence de Dublin de 1992), ce qui contribue à accentuer les pressions de la part des institutions financières internationales.

Concernant le courant des « solutions », des recettes internationales se diffusent, comme nous l'avons mentionné, qui promeuvent avec une vigueur particulière le modèle de la concession de service public. Ces « solutions » imprègnent fortement les policy-makers qui vont impulser la privatisation des services : celle-ci est pilotée, incitée et mise en œuvre par des dirigeants qui l'incluent en général (bien qu'en queue de comètes) dans un « package » de privatisations : capitalisations boliviennes sous Gonzalo Sanchez de Lozada, tournant libéral sous le gouvernement de Cesar Gaviria en Colombie, politique de *desestatização* au Brésil et de privatisation des services urbains par le Maire de Campo Grande.

Pourtant, confrontés à des problèmes comparables et stimulés par une même confiance des policy-makers envers les mécanismes de marché, la privatisation n'a pas connu le même destin dans les trois villes. A Carthagène, c'est un modèle hétérodoxe d' « entreprise mixte » qui a été choisi, qui a ensuite évolué de manière incrémentale vers une participation plus forte du secteur privé (dans le financement des investissements notamment). A Campo Grande et à La Paz-El Alto, ce sont des concessions classiques qui ont été mises en œuvre. Celle de La Paz-El Alto fut résiliée neuf ans après, au terme de mobilisations sociales de grande ampleur, avant un retour dans le giron public. A Campo Grande, l'opérateur privé fut également

expulsé, cinq ans après, mais pour être remplacé... par un autre opérateur privé. Le tableau ci-dessous synthétise ces évolutions.

1994 2008  


Carthagène	Public (municipal)	Mixte (privé limité) 1995-1999	Mixte (+ de privé) Depuis 1999
La Paz-El Alto	Public (municipal)	Concession 1997-2007	Public (Etat) Depuis 2007
Campo Grande	Public (« Provincial »)	Concession 2000-2005	Concession Depuis 2005

Cette contribution ne se concentre pas sur les déterminants des privatisations, mais davantage sur l'explication de leur trajectoire ultérieure. C'est donc prioritairement les deuxièmes « réformes » (*i.e.* la dernière colonne) qu'elle cherche à expliquer, même si cela implique de revenir aux mécanismes à l'œuvre dans les processus de privatisation originels.

## **2. Analyser des changements non-convergeants : les limites du néo-institutionnalisme historique et de l'économie institutionnelle**

Pour rendre compte de l'absence de convergence institutionnelle, deux cadres théoriques peuvent être mobilisés : le premier, issu du néo-institutionnalisme historique, a été peu appliqué à la privatisation des services publics en Amérique Latine mais fait référence au sein des économies politiques avancées. Le second, beaucoup plus répandu pour notre objet de recherche, bien que de manière plus ou moins formalisée, est inspiré par l'économie institutionnelle, et entretient certains points de contact avec le néo-institutionnalisme du choix rationnel en analyse des politiques publiques.

### *Le néo-institutionnalisme historique face à la succession des changements institutionnels*

Le néo-institutionnalisme historique suggère que les institutions évoluent, mais que leur changement est fortement conditionné par les institutions existantes. Ainsi, face aux pressions de la « globalisation », les Etats maintiennent-ils différentes « variétés » ou « modèles » de capitalisme (Hall et Soskice, 2001 ; Streeck et Thelen, 2005). Au regard des implications méthodologiques, les institutions doivent donc être appréhendées historiquement, dans la mesure où les spécificités du passé conditionnent les configurations présentes et que les nouvelles institutions sont bâties sur les anciennes (Thatcher, 2007).

Dans nos cas, une analyse néo-institutionnaliste historique chercherait donc à étudier la manière dont certaines institutions traditionnelles des services d'eau ont pu freiner et façonner la réforme de ces services. L'analyse pourrait notamment s'intéresser à la complémentarité

institutionnelle liant les anciennes entreprises publiques et les municipalités, les premières apportant aux secondes une rente de monopole pour leurs politiques clientélistes, les secondes permettant aux premières d'opérer en situation structurelle de déficit. Elle pourrait en outre se focaliser sur le rôle des petits opérateurs privés indépendants, opérant aux marges du réseau formel, et tirant des rendements croissants (au fur et à mesure de leurs investissements) de la fragmentation du service et des limites géographiques du réseau formel<sup>6</sup>.

Pourtant, ce type d'analyses apparaît peu à même de fournir une explication convaincante de nos cas. Au plan empirique, tout d'abord : nos trois villes ont connu des réformes institutionnelles de grande ampleur, en rupture avec les arrangements précédents qui existaient pourtant de longue date. Dans tous les cas, des contrats de délégation ont été introduits dans la deuxième moitié des années 1990. A Carthagène et à Campo Grande, ces contrats sont toujours en vigueur, mais accordent en fait un rôle substantiellement différent au secteur privé. A La Paz-El Alto, où la privatisation a été annulée, la remunicipalisation n'implique pas un retour au statu quo *ex ante* : l'opérateur actuel, de transition, est une société anonyme dont le capital est pour l'instant détenu par l'Etat, et rien n'indique pour l'instant un retour pur et simple à l'opérateur municipal antérieur. Une analyse en termes de dépendance au sentier se heurte donc à l'observation empirique du changement.

Plus généralement, la privatisation des services n'apparaît pas isolée, mais s'inscrit dans un processus bien plus large de réforme des services publics : décentralisation, participation des usagers, mise en place d'agences de régulation autonomes, recours à l'audit privé... Face à l'ampleur de ces réformes institutionnelles, on voit a priori mal quelles seraient les institutions suffisamment consolidées pour freiner, contraindre et orienter de manière décisive les réformes.

### *Les limites du déterminisme économique-institutionnel*

Une série plus importante (quantitativement) de travaux se situe dans un cadre inspiré par l'économie institutionnelle. Suivant cette perspective, les divergences institutionnelles sont essentiellement le produit de la capacité différenciée de deux institutions clefs, le contrat de délégation et la régulation, à coordonner les intérêts des différents acteurs (ceux du principal – l'autorité publique délégante-, ceux de l'agent –l'opérateur délégataire- et ceux des différentes catégories d'usagers). Cette capacité s'apprécie en fonction de certains indicateurs économiques et de performance : tarifs (qui doivent demeurer abordables pour segments les plus pauvres tout en préservant le modèle économique de l'opérateur), investissements (dont le montant « réaliste » doit permettre une extension rapide aux usagers non encore desservis tout en garantissant un retour sur investissement satisfaisant à l'opérateur), qualité du service

---

<sup>6</sup> C'est par exemple un des éléments de l'analyse d'Andrew Nickson et de Claudia Vargas, dans le cas de Carthagène. Cf. Nickson, Andrew et Claudia Vargas, "The failure of the Cochabamba Concession in Bolivia", *Bulletin of Latin American Research*, janvier 2002, pp. 99-121.

(susceptible de satisfaire les usagers, mais également d'améliorer la productivité et le rendement de l'opérateur).

Toutefois, là encore, ce cadre d'analyse rend mal compte des cas étudiés. Ainsi, à Carthagène, où la privatisation se consolide, les caractéristiques contractuelles et de régulation sont-elles bien loin des standards internationaux de la « bonne gouvernance » : les contrats sont empilés, les responsabilités enchevêtrées et ambiguës à tous les niveaux, le régulateur central n'a pas les ressources suffisantes pour exercer une surveillance effective. A Campo Grande, les performances économiques désastreuses pour les usagers durant le premier quinquennat (en particulier si on les compare à celles de l'opérateur public antérieur) expliquent mal le remplacement d'un opérateur privé par... un autre opérateur privé. A La Paz-El Alto, enfin, le contrat impliquant le groupe Suez a été promu par les institutions financières internationales comme un modèle de contrat « pour les pauvres », et était accompagné de dispositifs institutionnels innovants. Les investissements importants qui en ont résulté (pour des tarifs demeurés parmi les plus bas du pays) n'ont toutefois pas empêché l'expulsion de l'opérateur.

En outre, même si les approches inspirées par le choix rationnel sont en principe bien armées pour appréhender le conflit politique<sup>7</sup>, les auteurs travaillant sur la privatisation des services publics ont eu plutôt tendance à insister sur la coordination possible des intérêts par la régulation et le contrat, et sur la possibilité d'une diminution des coûts de transaction par l'instauration d'une relation de confiance entre les différentes parties prenantes. Ils permettent donc mal d'appréhender l'ampleur et la radicalité des conflits à l'œuvre, que cela soit dans la « guerre de l'eau » bolivienne ou dans la saga juridique brésilienne opposant la Province et la municipalité.

### **3. Analyser les institutions comme des compromis politiques et cognitifs : négociation, marchandage et cadrage**

#### *Postulats généraux*

Notre hypothèse se fonde sur une conceptualisation de la privatisation comme politique publique impliquant à la fois une redistribution des pouvoirs et une redéfinition des modes de légitimation de l'action publique. Ainsi, d'une part, la privatisation ne doit pas s'interpréter comme un simple désengagement de l'Etat, mais bien comme une stratégie visant à améliorer la position de certains groupes relativement à d'autres (Katzenstein, 1985 ; Pierre, 1998 ; Salamon, 2000 ; Hibou, 2000). Dans le contexte qui nous préoccupe, l'idée que la gestion de l'eau façonne, reflète et reproduit les rapports de force entre groupes sociaux remonte au moins aux thèses de Wittfogel sur l'« Etat hydraulique » (Wittfogel, 1956). Elle est aujourd'hui

---

<sup>7</sup> Voir par exemple les travaux de Jack Knight en ce sens. Knight, Jack, *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press, 1992.

particulièrement développée par une tradition critique d'études urbaines, qui l'analyse avant tout dans son lien avec l'exercice du pouvoir local (Swyngedow, 2001 ; Poupeau, 2008).

D'autre part, cependant, la privatisation marque également une transformation des modes de légitimation de l'action publique. Si cette transformation est manifeste pour tous les secteurs de l'économie productive après plusieurs décennies de discours développementalistes justifiant l'intervention directe de l'Etat dans la production de biens et de services, elle est encore plus sensible pour les services d'eau, souvent spontanément appréhendés par les usagers comme un bien public essentiel. D'une certaine manière, ce service pousse ainsi à son paroxysme la tension entre l'exigence d'efficacité économique et celle de l'accès universel à un droit social. S'il se heurte à des contraintes technico-économiques comparables à celles des autres services en réseau (électricité, télécommunications, transports), les cadres culturels qu'il cristallise la rapprochent davantage d'autres services assimilés à des droits fondamentaux tels que la santé ou l'éducation. Le principe du transfert au privé apparaît dès lors plus ou moins facilement compatible avec les matrices cognitives et normatives existantes, et nécessite un travail de formatage, plus ou moins efficace, allant bien au-delà de la satisfaction des intérêts matériels de certains groupes sociaux.

*Hypothèse générale : les mécanismes de la stabilité et du changement institutionnel*

**Formulée sous sa forme la plus générale, notre hypothèse est que les dispositifs de délégation au secteur privé ne parviennent à se consolider que lorsqu'ils ne cherchent pas à redéfinir radicalement les règles du jeu (distributives, cognitives et normatives) des anciens modes de gestion, mais qu'ils s'appuient sur les intérêts et les normes de convenance caractéristiques des organisations publiques préexistantes.** Suivant en cela les travaux d'Hector Schamis (2002), notre argument est que les privatisations qui durent sont celles qui s'approprient les pratiques publiques (formelles et informelles) préexistantes, tout en s'efforçant de les faire évoluer pour les rendre compatibles avec les exigences de rendement (et de prédictibilité) d'un opérateur privé.

Cette insertion dans les pratiques existantes suppose d'abord des stratégies de *négociation* et de *marchandage* visant à indemniser les « perdants » (autorités municipales, ancien opérateur, petits fournisseurs privés indépendants) de l'ancien arrangement institutionnel. Elle suppose également de préserver les intérêts des usagers les plus vulnérables, qui sont les plus susceptibles de s'opposer à la privatisation par crainte d'une hausse des tarifs et de pratiques commerciales plus agressives (coupures du service). Mais elle implique enfin, dans une autre logique, de réduire les dissonances normatives entre la privatisation et les cadres culturels locaux, en positionnant l'opérateur comme un « acteur de la ville » et non comme une simple enclave privée efficiente.

Les déterminants des trajectoires institutionnelles relèvent donc à la fois, et de manière complémentaire, des intérêts et des idées : préservation des intérêts des perdants et des usagers pauvres, « cadrage » de la réforme pour tenir compte des « sentiments publics » (Campbell, 2004). Il faut la conjonction de ces deux types de mécanismes pour que la privatisation se consolide ; lorsqu'ils sont tous les deux absents, celle-ci est remise en cause ; lorsqu'un seul mécanisme joue, il n'y a pas de rupture mais une instabilité institutionnelle, comme le synthétise le tableau ci-dessous :

Tableau 1 : les mécanismes du changement institutionnel

		<b>Cadrage et communication : Réduction de la dissonance normative entre le programme et les sentiments publics</b>	
		Forte	Faible
<b>Coopération et marchandage: indemnisation des perdants, amélioration rapide du service</b>	Forte	Consolidation institutionnelle	Instabilité institutionnelle
	Faible	Instabilité institutionnelle	Rupture institutionnelle

*Le rôle des idées dans le changement institutionnel*

Si les « intérêts » et les « idées » constituent les deux entrées de ce tableau, il est utile de rappeler, dans la lignée de Campbell (2004) et de beaucoup d'autres, qu'il n'existe pas de séparation conceptuelle rigoureuse entre idées et intérêts : les intérêts sont aussi des idées, qui sont socialement construites et basées sur l'interprétation de leur situation par les acteurs individuels ou collectifs. A l'inverse, la « logique de communication » (Schmidt, 2005 ; 2009) suppose que les idées ne sont pas que des discours, mais sont des ressources mobilisées par des entrepreneurs particuliers. Dans cette perspective, une même initiative peut servir conjointement des buts matériels et communicationnels. Par exemple, le souci de ménager les intérêts des usagers pauvres (*i.e.* ne pas chercher à maximiser auprès d'eux son profit de court-terme) sert un but « discursif » de positionnement comme coproducteur de services publics. Mais il sert également les intérêts de l'opérateur, dans la mesure où son espérance de profit dépend de la qualité du service fourni aux usagers, qui disposent le cas échéant de stratégies alternatives, quoique coûteuses, *d'exit* (branchements illégaux, forages de puits, réduction de la consommation, etc.). Au-delà de ce rappel, il importe ici de distinguer entre plusieurs types d'idées. Pour ce faire, nous faisons nôtre la typologie de Campbell (2004) dont nous reproduisons le tableau à quatre entrées

	Concepts et théories mis en avant dans les débats	Présupposés sous-tendant les débats
--	---	-------------------------------------

	<b>Programmes</b>	<b>Paradigmes</b>
Cognitif (orienté vers les résultats)	Idées  Idées comme des prescriptions aux élites qui permettent decision-makers de définir un ensemble d'action clair et précis	Idées comme des présupposés des élites qui contraignent la gamme cognitive des programmes utiles disponibles pour les decision-makers
	<b>Cadres</b>	<b>Sentiments publics</b>
Normatif (non orientés vers les résultats)	Idées comme des symboles et des concepts qui permettent aux preneurs de décisions de légitimer leur programme auprès de leur électorat	Idées comme des postulats publics qui contraignent la gamme normative des programmes légitimes disponibles pour les decision-makers

Source : Campbell, p.94.

Nous nous intéressons ici essentiellement aux processus de cadrage qui rapprochent plus ou moins les programmes gouvernementaux des sentiments publics. Plus généralement, dans la mesure où nous reconnaissons le poids des idées dans les processus de création et de changement institutionnel (même si nous nous concentrons ici sur une modalité particulière d'influence), nous nous inscrivons dans la perspective d'une économie politique constructiviste modérée qui ne néglige pas pour autant le poids des intérêts matériels, qui méritent souvent d'être déduits a priori, au moins à titre exploratoire

#### *Le statut de l'hypothèse : les mécanismes causaux*

Il convient à ce stade de bien préciser la nature de notre hypothèse : celle-ci porte sur les *mécanismes causaux* à l'œuvre, et non sur les *variables causales*. Andrew Bennett et Alexander George (2005) ont défini les mécanismes causaux comme « la chaîne des processus causaux et des variables intervenantes au travers desquels une variable produit ses effets causaux » (Bennett et George, *ibid.* p.2). Comme nous le verrons dans l'analyse de nos cas, ces mécanismes causaux sont produits par *l'action de configurations spécifiques de variables causales en situation d'incertitude* : distribution des points de veto, capacités institutionnelles des municipalités, cadres culturels des policy-makers et des usagers, etc. Toutefois, l'analyse de ces variables causales proprement dites (leur formation, leur mesure, leur évolution) dépasse largement le cadre de cette contribution, qui se concentre sur les

mécanismes que ces variables entraînent. Ces mécanismes renvoient pour une large part à des stratégies de la part des policy-makers : politiciens, bureaucrates et « spin-doctors ».

#### **4. Carthagène: une privatisation négociée pour la formation d'un nouvel acteur de la ville**

Depuis 1961, la municipalité de Carthagène possédait sa propre entreprise de services publics, l'*Empresa Pública Municipal de Cartagena* (EPMC). L'EPMC gérait, sur des bases clientélistes, une large gamme de services publics: eau et assainissement, électricité, éclairage public, voirie, prévention des incendies, etc. Cet « équilibre de bas niveau » (Foster, 2005) s'est vu fortement ébranlé durant les années 1980 : dans un contexte où les revenus courants ne couvraient même plus les coûts d'opération, la rente clientéliste s'est épuisée, ce que n'a pu modifier l'élection directe des maires, instaurée en 1986 (Nickson, 2002). La crise s'est approfondie lorsque la ville a perdu sa crédibilité auprès de la Banque Mondiale, en raison de l'absence de toute planification de long-terme pour la provision des services (Beato et Diaz, 2003). Dans le même temps, la Constitution colombienne de 1991 inscrivait l'universalisation des services d'eau à l'agenda national.

##### *L'Etat colombien, entre obligation et acceptation à négocier*

L'initiative d'incorporer le secteur privé à Carthagène provident en premier lieu du gouvernement colombien. Bien évidemment, la Banque Mondiale n'est pas restée inactive, et a activement milité pour cette solution. La Banque disposait de leviers pour exercer son influence. Outre l'endettement de l'EPMC, elle fournissait de l'assistance technique au niveau national pour la rédaction de la loi 142 sur les services domiciliaires. C'est ainsi qu'un prêt national comportait une composante d'assistance technique aux services d'eau de Carthagène, qui laissait ouverte la possibilité d'une participation privée<sup>8</sup>.

Toutefois, l'Etat colombien conservait une importante marge d'initiative face aux pressions de la Banque, compte-tenu de sa bonne santé macro-économique relative<sup>9</sup> et le maintien d'une capacité institutionnelle substantielle malgré le conflit qui ravageait alors le pays. Tout particulièrement, résultant d'une longue histoire de centralisation politique, existaient au sein de l'Etat colombien d'importantes enclaves technocratiques bien dotées en ressources humaines, techniques et financières, au premier rang desquelles le Département National de Planification (*Departamento Nacional de Planeacion* -DNP), un ministère technique placé directement sous l'autorité de la présidence et qui, conjointement au Ministère du

---

<sup>8</sup> L'intervention de la Banque se déroulait alors sur une base *ad hoc*. Elle serait ensuite systématisée et rationalisée en 1999 au sein du Programme de Modernisation Entrepreneuriale (PME)..

<sup>9</sup> Le pays a connu une croissance annuelle moyenne de 5% entre 1990 et 1994, accompagnée d'une inflation limitée et d'une balance des paiements positive jusqu'en 1992.

Développement Economique, a élaboré la formule de l'entreprise mixte pour les différentes agglomérations de la côte caribéenne colombienne<sup>10</sup>.

Cependant, contrairement à la Bolivie par exemple, l'infrastructure du service appartenait à la municipalité de Carthagène et non à l'Etat colombien. En conséquence, le Ministère n'avait aucune autorité légale pour déléguer le service: elle se devait de faire pression de manière indirecte, par le biais de programmes d'assistance technique, de soutien financier et de conseils.

La Mairie représentait d'autant plus un "acteur de veto" (malgré toutes ses limites en matière de ressources administrative, techniques et humaines), qu'elle avait bénéficié d'un ample processus de décentralisation. En particulier, d'importants transferts fiscaux avaient été mis en place, dotés d'une importante protection juridique (Constitution de 1991, loi 60 de 1993, loi 142 de 1994) réduisant d'autant la capacité discrétionnaire du gouvernement. En conséquence, la coopération de la Mairie devait être recherchée. Mais cela suffit-il à expliquer le processus négocié qui s'est ensuivi, et qui a évité le blocage des réformes ?

En bonne partie, mais pas totalement. Car à la structure de pouvoir qui a rendu difficile un passage en force, s'est ajouté un facteur cognitif et normatif d'importance : le paradigme sectoriel en vigueur au sein de l'élite bureaucratique colombienne (particulièrement le DNP), paradigme assez proche d'une conception française du service comme outil de développement local. Comme l'indiquent de nombreux entretiens menés auprès de ces bureaucrates, et comme le reflètent les textes de la Constitution de 1991 et de la loi sectorielle de 1994, les technocrates nationaux ont toujours considéré les services d'eau comme un service public essentiel. De ce point de vue, la délégation au secteur privé était conçue comme un instrument d'universalisation plus efficace que la gestion municipale défaillante. Si le but était donc bien de limiter le pouvoir discrétionnaire de la municipalité, il était bien aussi de servir l'autonomie locale, à laquelle la décentralisation avait contribué par ailleurs. Dès lors, se coordonner avec la municipalité apparaissait comme une stratégie « de convenance », approprié à ce paradigme.

#### *Intégrer les intérêts institutionnels locaux : la formation d'une entreprise mixte avec apports nationaux et internationaux*

Le premier projet d'inclusion du secteur privé, élaboré au début 1994, prévoyait la constitution d'une entreprise mixte au sein de laquelle l'opérateur privé détiendrait 90% des parts et la Mairie 10%. Toutefois, le nouveau Maire élu en novembre 1994 considéra la hauteur de cette participation comme insuffisante. Au terme d'une intense période de négociation et de marchandage, le contrat signé en juin 1995 instaurait une entreprise mixte du nom d'ACUACAR, dans laquelle la Mairie détenait 50% des parts, l'opérateur

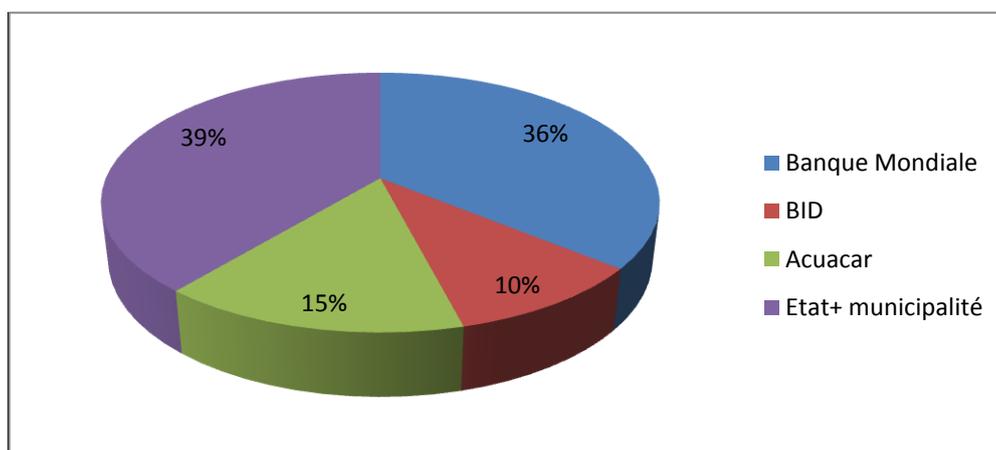
---

<sup>10</sup> Outre Carthagène en 1995, les services de Barranquilla (1992) et de Santa Marta (1997) ont également expérimenté l'introduction d'une entreprise mixte.

international *Aguas de Barcelona* 45,9%, le reste étant alloué à des investisseurs privés locaux. La direction de la nouvelle entreprise comprend ainsi cinq membres: deux représentants de la Mairie, deux d'*Aguas de Barcelona* (Agbar), et un des investisseurs locaux. Toutes les décisions stratégiques requièrent l'adoption de quatre membres, rendant ainsi obligatoire des accords entre la Mairie et l'opérateur. Même si, parallèlement, la gestion quotidienne et la production de l'expertise revient à Agbar (un contrat de gestion a parallèlement été signé entre ACUACAR et l'opérateur espagnol), la municipalité détient *a minima* un pouvoir de blocage sur toutes les décisions importantes, ce qui ouvre la voie à toutes les tractations. Bien entendu, la Mairie touche également 50% des dividendes de l'entreprise.

Dans le même temps, la Mairie bénéficiait d'une aide financière pour la constitution d'un fonds de retraites devant bénéficier aux employés de l'ancien opérateur, qui se voyaient ainsi généreusement indemnisés pour leur changement de situation, bien que beaucoup aient en outre perçu des salaires plus élevés au sein d'ACUACAR.

Toutefois, la Mairie conservait dans ce schéma l'intégralité de la charge des nouveaux investissements. Face à la limitation de ses capacités financières, de nouveaux arrangements *ad hoc* furent alors élaborés. En 1998 et 1999, deux prêts importants de la BID et de la Banque Mondiale (respectivement de 24,3 millions de US\$ et de 85 millions de US\$) étaient accordés, garantis par l'Etat, et devant être remboursés par ACUACAR selon des conditions avantageuses. Au total, entre 1995 et 2004, la charge des investissements (stations d'épuration et de traitement, extension du réseau, émissaire sous-marin) fut ainsi répartie comme suit :



La distinction entre l'Etat et la Mairie est malaisée à opérer dans la mesure où, outre des apports de fonds non remboursables, l'Etat contribue également indirectement aux ressources de la municipalité par le biais de la décentralisation fiscale (qui représentait près de la moitié du budget municipal en 2005).

*ACUACAR, l'émergence d'un acteur de la ville*

En conséquence du schéma hybride retenu, l'opérateur Aguas de Barcelona bénéficie d'apports financiers importants, pour des risques financiers et commerciaux définis. Ces facteurs ont contribué à une amélioration rapide des performances de l'opérateur.

<b>Indicateurs</b>	<b>1994</b>	<b>2008</b>
Taux de couverture en eau	67%	99.9%
Taux de couverture en assainissement	56%	82.8%
Foyers munis de compteurs	48%	99.5%
Continuité du service	7 heures/jour	24 heures/jour

Source: Pinzon, Luis A. (ACUACAR), 2008

Les foyers pauvres ont été les premiers bénéficiaires de ces améliorations, en matière tarifaire comme en matière d'accès au service. En matière tarifaire, le service bénéficie de la politique nationale de péréquations, dans le cadre d'un schéma nommé stratification (*estratificación*). Dans ce système, les quartiers urbains sont divisés en six catégories. Les trois catégories les plus basses (1, 2 et 3) sont subventionnées: les tarifs sont subventionnés à hauteur de 50% pour le segment 1, de 40% pour le segment 2, et de 15% pour le segment 3. La catégorie 4 paie les tarifs à l'équilibre, tandis les strates 5 et 6 supportent un coût supplémentaire de 20%. En matière tarifaire, ensuite, dans la mesure où 80% des nouveaux branchements effectués entre 1995 et 2008 ont concerné les segments 1 et 2 (qui représentent 61% de la population locale).

Outre l'extension du service et le maintien de tarifs abordables, Acucar a réussi à apparaître aux yeux des usagers non comme une entreprise comme les autres, mais comme un « acteur de la ville ». Coproducteur d'action publique, tout comme l'EPMC préexistante, mais vec en outre le souci de la qualité du service. L'opérateur a ainsi développé une panoplie de pratiques innovantes dans trois domaines: les facilités de paiement, la recherche de solutions temporaires pour les quartiers encore non raccordés, la relation avec les leaders communautaires.

Dans le premier domaine, Acucar a installé plusieurs centres de paiement au sein des quartiers défavorisés. Une dizaine de ces unités sont désormais en activité, dont les montants perçus ne cessent de s'accroître. Ensuite, une unité de paiement mobile a été mise en place, qui circule dans les quartiers, et un suivi individualisé des usagers en difficulté de paiement a été instauré: une dizaine d'employés (du département de « contrôle des pertes ») ont pour mission spécifique de rencontrer les usagers en difficultés de paiement à leur domicile et de trouver avec eux des solutions appropriées. Chaque employé peut ainsi rencontrer une vingtaine de foyers par jours. Une solution typique est celle des « contrats de paiement » signés entre l'utilisateur et Acucar. En cas de non-paiement, l'utilisateur voit le montant de sa facture reportée sur le mois suivant avec des intérêts très réduits. De son côté, Acucar s'engage à ne pas couper le service. Un tel accord peut être contracté sur une durée allant jusqu'à dix ou douze ans.

En ce qui concerne les zones encore non- raccordées, Acuacar a installé dans plusieurs quartiers des bornes collectives. La gestion de ces bornes et le recouvrement des tarifs reviennent aux leaders communautaires, qui les remettent ensuite à Acuacar moyennant un prélèvement. Enfin, dans certains quartiers, les décisions concernant les investissements sont prisesw en concertation avec les leaders locaux, dont la plupart ont des contacts très fréquents avec Acuacar. S’y ajoutent des initiatives diverses, telle que le financement de constructions d’école ou de dispensaire (via la fondation Aguas de Cartagena), des programmes de formation, et un partenariat avec l’université de Carthagène.

En privilégiant des pratiques commerciales souples, en cooptant certains leaders communautaires, et en multipliant les partenariats institutionnels, Acuacar a donc repris certains attributs de l’opérateur antérieur. Il en a aussi repris certaines des dimensions les plus contestées.

### *La consolidation d’un arrangement bien éloigné des recommandations de la bonne gouvernance*

Schéma pragmatique et hétérodoxe, le dispositif carthagénois est bien loin de fournir des garanties substantielles de rupture d’avec les pratiques opaques préexistantes. Contrairement aux recommandations issues de la littérature sur la « bonne gouvernance », le partage des responsabilités est ambigu : la planification, la régulation et la charge des investissements sont toutes réparties entre une variété d’acteurs selon des arrangements *ad hoc*. En conséquence, les coûts de transaction sont élevés, et la dissémination de l’information incertaine. La participation directe de la Mairie au Comité de direction expose toujours Acuacar à l’instabilité politique locale : en raison d’un mandat non-renouvelable de trois ans, et de nombreuses accusations de corruption, pas moins de huit Maires se sont succédé entre 1992 et 2008. Comme chacun d’entre eux ne nourrit pas le même type de relation avec les dirigeants d’Aguas de Barcelona, cela créé une incertitude substantielle pour l’opérateur.

D’autre part, la faiblesse du régulateur national<sup>11</sup> n’a été que partiellement compensée par l’internalisation de la régulation au sein de l’opérateur. Si le caractère mixte de l’entreprise permet théoriquement l’harmonisation des intérêts publics et privés, c’est au détriment de toute transparence du processus de décision. Nul contrôle effectif ne s’opère sur les marchandages en interne, et les accusations de corruption sont fréquentes chez les ONG locales (Navarro-España).

---

<sup>11</sup> La Surintendance des Services Publics domiciliaires (SSPD) comptait en 2007 environ 50 employés pour réguler plus de 1500 opérateurs rien qu’en zone urbaine.

Dans le même ordre d'idée, la participation des usagers à la gestion du service est restée lettre morte. Les leaders communautaires et les Maires de quartier consultés ont bien souvent été cooptés par l'entreprise, à l'image des pratiques antérieures.

Ainsi, confronté aux exigences de démocratisation des services publics, le bricolage institutionnel post-privatisation démontre vite ses limites.

### **5. La Paz-El Alto: la privatisation par décret dans un environnement culturel hostile**

A La Paz-El Alto, un opérateur municipal, le *Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado* (SAMAPA), avait été constitué en 1972. Au milieu des années 1990, ses indicateurs financiers affichaient une nette dégradation, quoique moindre que celle d'autres opérateurs de la région. Cette dégradation était en partie due à l'explosion démographique d'El Alto. La ville satellite de La Paz, qui comptait à peine 11 000 habitants en 1950, en affichait 600 000 en 1997 (pratiquement autant que La Paz). Le fait que la plupart des nouveaux arrivants étaient des migrants pauvres, conjugué à l'étalement urbain facilité par la situation topographique, rendaient l'universalisation du service plus difficile. Les défis les plus criants se concentraient donc sur la ville d'El Alto, dans laquelle seule 50% de la population était raccordée au réseau d'eau potable, tandis que seule 31% disposait d'un système d'évacuation des eaux usées (contre respectivement 87 et 48% à La Paz).

#### *La privatisation « à la bolivienne » : renforcer l'Etat central par l'intégration au marché*

Particulièrement présente en Bolivie depuis 1985<sup>12</sup>, la Banque Mondiale avait été particulièrement active depuis le début des années auprès de la SAMAPA. La banque disposait de trois lignes de financement<sup>13</sup>, contribuant à une dette de court-terme l'opérateur de près d'un tiers de son capital total. Après plusieurs années consacrées à s'efforcer de « corporatiser »<sup>14</sup> l'opérateur, la Banque Mondiale conditionna en 1996 l'octroi de crédits ultérieurs à l'introduction du secteur privé dans les services (Laurie et Crespo, 2007).

Toutefois, malgré sa dépendance à l'égard de l'aide internationale, le gouvernement bolivien d'alors, dirigé par Gonzalo Sanchez de Lozada (1993-1997), se présente tout sauf un récepteur passif des pressions internationales. Entre 1994 et 1996, il a mené à bien un vaste programme de privatisation (sous une forme particulière baptisée "capitalisation") des principaux services d'infrastructure (électricité, télécommunications et transports). Elevé aux

---

<sup>12</sup> Une mission dirigée par l'économiste Jeffrey Sachs était alors venu à La Paz à l'invitation du Ministère des Finances d'alors, Gonzalo Sanchez de Lozada, pour juguler l'hyperinflation.

<sup>13</sup> Un « fonds d'investissements social » créé en 1985 ; des prêts sans intérêts accordés par l'Association de Développement International (ligne de crédit 2134-BO) ; et un programme d'extension de la couverture du réseau dans les grandes ville (ligne de crédit 2187-BO)

<sup>14</sup> La « corporatisation » est une notion plus large que celle de privatisation. Elle renvoie à l'ensemble des modalités possibles d'autonomisation de l'opérateur (au plan comptable, financier ou stratégique) et aux réformes visant à soumettre sa gestion aux mécanismes du marché.

Etats-Unis, Gonzalo Sanchez de Lozada (surnommé *Goni*) était entouré d'une petite équipe de technocrates qui peuplaient le Ministère des Capitalisation, dont la langue de travail était l'anglais et qui fonctionnait sur des financements de la Banque Mondiale<sup>15</sup>. C'est ce Ministère qui a piloté l'appel d'offre pour la concession de La Paz-El Alto, finalement attribué en juillet 1997, au terme d'une procédure non compétitive, au consortium AISA, emmené par le groupe Suez.

L'originalité de l'administration de Goni était que, tout en concevant les privatisations comme un vecteur d'amélioration de l'efficacité économique, elle ne perdait pas de vue la préoccupation traditionnelle des dirigeants boliviens, particulièrement celles du MNR, le parti du président : construire et renforcer l'autorité de l'Etat bolivien. Traditionnellement décrit comme un Etat faible à propension autoritaire (Crabtree, Molina et Whitehead, 2008), l'Etat « troué » bolivien (PNUD, 2007) à la fois par la faiblesse de son implantation et des velléités « national-populaires » de réformer la société par le haut.

Ainsi, dans un double mouvement, la privatisation, justifiée par une croyance profondément ancrée dans l'efficacité du marché, se voyait en même temps appréhendée comme un instrument au service de l'Etat bolivien : les recettes néolibérales étaient incorporées aux visées traditionnelles de l'Exécutif national. L'idée était de permettre l'édification d'un marché unifié (composé de services standardisés auxquels les plus pauvres auraient accès), sous l'égide de l'Etat. Selon les mots de Sanchez de Lozada lui même, « [we] were very conscious of the fact that if you cease power, you get stronger, you get power, in the sense of increased governability »<sup>16</sup>.

Institutionnellement, ce style de politiques publiques très « top-down » (cf. Richardson et al., 1982) s'est traduit par un effort pour affirmer l'autorité du régulateur central, la Surintendance des Services de Base (SISAB), tout en maintenant un étroit contrôle *de facto* sur ses activités. Cela impliquait également que les municipalités de La Paz et d'El Alto puissent être contournées si elles gênaient la réalisation de ce programme, bien que l'heure soit par ailleurs à la décentralisation.

### *Le passage en force de l'Etat central: les limites de la décentralisation bolivienne*

Le gouvernement s'est trouvé conforté dans son souhait d'attribuer la concession « par le haut » par les nombreuses faiblesses des Mairies de La Paz et d'El Alto. La décentralisation politique avait débuté en 1985 en Bolivie avec l'élection des Maires. En 1988, El Alto s'est séparée de La Paz, sous la pression de ses habitants espérant acquérir un meilleur contrôle des dépenses publiques, spécialement dans le domaine des infrastructures. Cependant, dans ce cas, la décentralisation a servi autant à se décharger sur El Alto de la responsabilité de zones marginalisées qu'à maintenir l'espace des élites à La Paz et à protéger les coalitions politiques

---

<sup>15</sup> Pour une analyse du processus de décision sous l'ère Goni, voir: Grindle, Merilee S., *Audacious Reforms. Institutional invention and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, 2000.

<sup>16</sup> Cité dans Grindle (2000).

(Kohl, 2002). La loi de Participation Populaire de 1994 donna un élan considérable à la municipalisation du pays, bien qu'elle fut préjudiciable aux grandes villes ; d'abord La Paz et El Alto (Faguet, 2004).

En dépit de ces réformes, les grandes municipalités boliviennes n'avaient toujours pas acquis de forte légitimité à la fin des années 1990. A La Paz et à El Alto, la « capture » politique par les élites locales n'a fait qu'intensifier le style patrimonial traditionnel de gouvernement. Entre 1988 et 2003, seulement à La Paz et à El Alto, plus de 10 Maires ont été destitués, la plupart sur des charges de corruption (Arbona et Kohl, 2004).

En conséquence, la privatisation de 1997 fut menée sans la moindre consultation substantielle des autorités publiques locales. La participation de la puissance Fédération des Comités de Voisinage (*Federacion de Juntas Vecinales –FEJUVE-*), organisation sociale phare de la ville, aurait pu compenser cette marginalisation, mais l'organisation fut tenue également à l'écart du processus. Le rapport de force perçu comme favorable poussa l'Etat bolivien à tenter une redéfinition substantielle des règles du jeu. Pourtant, les nouvelles règles apparaissaient d'autant plus risquées qu'elles entraient en contradiction frontale avec les cadres culturels des usagers boliviens, spécialement les couches pauvres et moyennes-pauvres d'El Alto.

#### *Des « sentiments publics » hostiles à la privatisation*

A El Alto tout spécialement, les représentations des usagers étaient essentiellement hostiles à ce qui était bien souvent perçu comme la privatisation d'une ressource naturelle ne pouvant être appropriée. En fait, trois imaginaires se conjuguèrent souvent pour nourrir la méfiance à l'égard de la délégation. Le premier, l'imaginaire communautaire, prenait sa source dans les cultures aymara ou quechua traditionnelles, faisant de l'eau une ressource sacrée et un bien communautaire (Trawick, 2003). Il s'appuyait sur les expériences concrètes de gestion communautaires, souvent récentes dans une ville où les habitants conservent des liens étroits avec leur village d'origine. Le second, l'imaginaire syndicaliste, s'inscrit dans la forte tradition syndicale ouvrière et paysanne du pays, souvent décrite comme « the most coherent radical force in the country » (Grindle, 2001), et logiquement très critique à l'égard du secteur privé. Par ailleurs, il convient de ne pas oublier que dans cet Extrême Occident qu'est l'Amérique Latine, les notions de service public, de droits sociaux et d'universalité du service sont bien implantées : la délégation, bien loin de mettre un terme à ces exigences, a au contraire eu tendance à les accroître (De Gouvello, 2003). Le troisième, l'imaginaire national, est fortement prégnant dans un pays où le sentiment d'un « pillage » historique des ressources naturelles (or, étain, hydrocarbures) par les espagnols et les occidentaux en général est encore vif, et rend les sociétés locales particulièrement critiques à l'égard du « capital international ».

Pourtant, en dépit de ces facteurs très défavorables, la délégation s'est maintenue près de dix ans (sur les trente ans prévus). Cela s'explique en partie, outre la vigueur des investissements durant le premier quinquennat, par les efforts particuliers de Suez en direction des usagers de

El Alto, et destinés à nouer une relation de confiance avec eux et à apparaître comme un acteur de la gouvernance urbaine. Lorsque ces efforts ont montré leur limite, et lorsque les investissements ont ralenti, les sentiments publics défavorables à la privatisation et l'opposition à l'Etat central ont été activés pour provoquer des mobilisations sociales de grande ampleur.

*1997-2004 : le reflux progressif des investissements et des dispositifs « pour les pauvres »*

L'action d'AISA au cours des années 1997-2001 a été marquée par une expansion continue du service à El Alto ainsi qu'une amélioration rapide des indicateurs opérationnels et de gestion (Mayaux, 2008)<sup>17</sup>. Cette réussite est en partie attestée par l'absence de diffusion de la « guerre de l'eau » de Cochabamba, survenue en 2000, et qui avait débouché sur l'expulsion de l'opérateur international Bechtel après quelques mois seulement d'activité.

Le scénario politique d'alors (forte popularité de la contestation cochabambine, mobilisations sur l'Altiplano, critiques croissantes des politiques de privatisation) aurait pourtant pu se révéler d'ores et déjà périlleux pour l'opérateur.

Surtout, en dehors du contrat proprement dit, l'extension du service se voyait stimulée par une gamme de projets innovants développés à El Alto. Le plus important d'entre eux, l'initiative pour l'eau et l'assainissement (IPAS), devait permettre la mise en place dans certains quartiers d'un système dit « condominial » composé de tuyaux au diamètre réduit et d'un enterrement peu profond sous la chaussée, bénéficiant de coûts d'installation plus faibles. S'y ajoutaient des dispositifs d'incitation visant à favoriser la participation des usagers (et leur supervision ultérieure) aux travaux de raccordement, en échange d'une réduction des coûts de connexion (*Obras con Participacion Vecinal*, OPV). Preuves de leur succès, l'ensemble de ces connexions participatives et condominiales représentait en 2005 plus de 56% des nouveaux branchements (Poupeau, 2007).

Comme prévue par le contrat, une première renégociation contractuelle est intervenue à l'issue du premier quinquennat. Toutefois, loin de n'entraîner qu'un simple réajustement des objectifs, celle-ci a contribué à modifier en profondeur l'équilibre du contrat. AISA avait alors commencé à afficher sa préoccupation face à la faible consommation des usagers à El Alto. L'opérateur, qui réclamait une forte augmentation des tarifs, a finalement obtenu une forte hausse des coûts de raccordements<sup>18</sup>. Dans un même mouvement, les objectifs d'expansion se voyaient réduits. L'augmentation drastique des coûts de raccordement s'est cumulée au ralentissement des investissements<sup>19</sup>, en partie lié à un niveau de rentabilité structurellement

---

<sup>17</sup> Le rapport d'audit commandé par la SISAB en 2001 faisait ainsi état de 52 millions de US\$ d'investissements et de plus de 52000 nouveaux raccordements (moins que les 71 752 escomptés cependant).

<sup>18</sup> Passés de 155 à 196 dollars pour l'eau potable et de 180 à 249 dollars pour l'assainissement, soit une augmentation cumulée équivalente au revenu mensuel moyen d'un foyer d'El Alto.

<sup>19</sup> Passant d'une moyenne annuelle de 12,9 millions de dollars entre 1997 et 2001 à seulement 3,3 millions entre 2001 et 2004

plus faible qu'escompté. Dans le même temps, le rythme des connexions participatives s'essoufflait, en raison de nombreux effets pervers.

Ainsi, la compensation ex post d'une privatisation imposée dans un contexte culturel hostile par des efforts de coopération et de communication a fini par s'essouffler. Les conséquences furent radicales pour l'opérateur.

#### *2004-2007: naissance et radicalisation d'un conflit*

La remontée des tarifs, le reflux des programmes sociaux et le repli des efforts de communication d'AISA creusa la dissonance entre la privatisation et les cadres culturels locaux. Les manifestations furent conduites par la FEJUVE, et ne demandèrent au début que le retour aux pratiques du premier quinquennat. Pourtant, face à ces revendications, AISA adopta une stratégie d'inflexibilité consistant à coller à la lettre du contrat. En conséquence, les demandes s'amplifièrent, et devinrent bientôt incontrôlables pour l'opérateur, dans la mesure où elles se muèrent en terrain d'affrontement entre la société locale et l'Etat. De ce fait, le caractère autoritaire des privatisations avaient assimilé celles-ci étroitement à une stratégie de l'Etat bolivien. Or, ce dernier s'est trouvé confronté à partir de 2000 à une crise aigue de légitimité, pour une variété de raisons. D'enjeu localisé susceptible d'être résolu par des solutions techniques, la privatisation devint un vecteur de contestation de l'Etat, et se radicalisa rapidement comme telle.

L'analyse de la privatisation bolivienne montre ainsi qu'elle doit être replacée dans le cadre d'un effort plus général de construction de l'Etat bolivien sur la base d'un gouvernement indirect s'appuyant sur le marché. C'est donc un mode de construction de l'Etat dans son ensemble qui a échoué en Bolivie entre 2000 et 2005, dont l'éviction de Suez de la concession de La Paz-El Alto ne constitue qu'un épisode.

### **6. Campo Grande: une privatisation conflictuelle dans un contexte culturel plutôt favorable.**

Historiquement, le Brésil diffère de la Colombie et de Bolivie en ce que, depuis les années 1960, une politique sectorielle effective d'accès à l'eau avait été mise en place par l'Union, sous la conduite du régime militaire. Le *Plan Nacional de Saneamento* (PLANASA), inspiré par un souci d'économies d'échelle et de péréquations tarifaires, avait ainsi constitué des opérateurs au niveau des Etats : 27 compagnies « régionales » (*Companhias Estaduais de Saneamento Basico*- CESB) avaient été ainsi créées, soutenues par des prêts avantageux de

l'Union. S'il permit des résultats notables<sup>20</sup>, PLANASA arriva à épuisement à la fin des années 1980, dans un contexte de démocratisation et de municipalisation qui lui était peu favorable.

*Un environnement juridique et financier difficile : les ambiguïtés du secteur et le désengagement de l'Union*

Une des principales caractéristiques du système brésilien de gestion de l'eau est son ambiguïté structurelle quant à l'allocation des différentes responsabilités. La Constitution Fédérale de 1988 ne tranche pas clairement entre les municipalités et les Etats, non plus que la loi des Concessions de 1995. Ce n'est qu'avec la loi fédérale sur l'eau et l'assainissement de 2007 qu'une certaine clarification (encore non dénuée d'ambiguïtés, particulièrement pour les grandes villes) s'est produite, au bénéfice des municipalités.

Au début des années 1990, l'Union s'est par ailleurs engagée dans un vaste programme de désengagement de l'Etat (*desestatização*), dans un contexte macro-économique difficile (hyperinflation), et à la faveur de la progression du paradigme néolibéral.

En conséquence, les financements de l'Union pour le secteur ont subi une diminution forte et rapide. Entre 1996 et 1997, les prêts ont ainsi été divisés par deux, passant de 300 millions de \$US à 150 millions de \$US. Entre 1998 et 2002, la part des dépenses dans le PIB affectée au secteur a décru de 0.19% à 0.07%, obligeant les opérateurs à devoir compter de plus en plus sur des financements externes et sur l'auto-recouvrement des coûts par les tarifs<sup>21</sup>.

Dans le même temps, l'Union cherchait à promouvoir la « flexibilité institutionnelle » et la participation du secteur privé dans le secteur, avec l'appui de la Banque Mondiale et du FMI<sup>22</sup>. A la fin des années 1990, L'Union ne conservait qu'un rôle assez limité de planification stratégique, de coordination sectorielle, de production d'information et d'assistance technique. Toutefois, ses efforts de privatisation n'obtinrent pas les résultats escomptés, dans la mesure où les Etats refusèrent tous de privatiser leur opérateur. Les seules expériences de succès concernèrent des villes qui avaient soustrait la gestion de leur système aux CESB<sup>23</sup>.

Enfin, les échelons sub-nationaux ont virent leur pression financière s'accroître encore davantage, du fait d'une loi de responsabilité fiscale (LRF), adoptée en 2000, et limitant fortement leur capacité d'endettement, y compris en matière de sous-traitance.

---

<sup>20</sup> Sur la période 1970-96, les prêts de l'Union se sont montés à plus de 3 milliards de \$US. Entre 1970 et 1990, la PLANASA a contribué de manière décisive à l'extension de la couverture en eau potable, passée de 45% à 95%, et, dans une bien moindre mesure, à celle de l'assainissement, passée de 24% à 42% en milieu urbain.

<sup>21</sup> En 2004, l'autofinancement représentait ainsi 51% du total des financements du secteur, une part remarquablement élevée rapportée aux standards latino-américains.

<sup>22</sup> Dans le cadre d'un programme de modernisation du secteur lancé en 1992 et financé par la Banque Mondiale. Et ainsi que l'indique un mémorandum adressé au FMI (13/11/1998)

<sup>23</sup> Ce qui représentait 40 municipalités pour un peu plus de 6 millions d'habitants en 2003.

## *Une privatisation conflictuelle à l'initiative de la municipalité*

En 1979 l'Etat du Mato Grosso avait été divisé en une partie Nord et une partie Sud. La nouvelle compagnie d'Etat créée au Sud, la SANESUL, organisait les péréquations tarifaires entre les catégories d'usagers, et, plus important, entre la capitale de l'Etat, Campo Grande, et les zones rurales. En août 1995, le contrat de délégation qui liait historiquement la municipalité à l'Etat (sous la forme d'un accord volontaire peu formalisé) arriva à son terme et du être reconduit. A ce moment, toutefois, la SANESUL se voyait pressée par l'Union<sup>24</sup>, appuyée par la Banque Mondiale<sup>25</sup>, de retourner le service aux principales de l'Etat, dans le but d'accroître leur attractivité pour le secteur privé.

Cependant, la SANESUL résista à ces pressions, peu désireuse d'abandonner les services de Campo Grande qui représentaient alors 44% de ses revenus opérationnels (Sabbioni, 2007).

Toutefois, en 1998, le Maire de Campo Grande décida lui-même de reprendre le contrôle du service, malgré la conscience du manque de capacité institutionnelle et financière de sa municipalité. Trois motivations principales motivèrent la décision de cet entrepreneur politique (du nom d'Andrea Puccinelli) d'entrer en conflit avec l'Etat du Mato Grosso do Sul. En premier lieu, le Maire escomptait un bénéfice politique de l'arrêt des subventions, par les tarifs de la ville, des villes secondaires et des zones rurales. Ensuite, cette récupération représentait pour lui une stratégie visant à fortifier le pouvoir municipal (en récupérant la maîtrise de la planification des investissements) et à consolider l'identité et la cohérence d'une ville jeune et en plein développement. Enfin, une forte rivalité politique, doublée d'une animosité personnelle, l'opposait au gouverneur de l'Etat d'alors.

Le conflit frontal d'intérêts, accentué par une SANESUL en difficulté financière et par l'ambiguïté du cadre légal, provoqua un véritable feuilleton juridique à multiples rebondissements entre 1998 et 2000<sup>26</sup>. Durant cette période le service changea sept fois de propriétaire légal.

Toutefois, le conflit revêtait également une dimension normative non négligeable: si la SANESUL était historiquement issue d'une volonté de modernisation sociale sur un mode autoritaire, appuyée sur de fortes péréquations tarifaires, la Mairie invoquait bien davantage le souci d'efficacité économique et de limitation de ces péréquations.

Le conflit politique se solda par une victoire la municipalité, mais à un coût élevé puisqu'elle dut assumer l'intégralité des dettes contractées antérieurement par la SANESUL, soit 200 millions de \$US, auxquels s'ajoutaient les 160 millions de \$US requis pour les investissements, à rapporter aux 128 millions de \$ US du budget municipal en 2000.

---

<sup>24</sup> Dans le cadre d'un processus de renégociation de ses dettes.

<sup>25</sup> loans by the BIRF under the Modernization Program of Sanitation Sector of Brazil)

<sup>26</sup> L'expression de « telenovela » revient souvent, de manière peu surprenante, dans la presse locale.

La délégation est alors apparue autant comme une nécessité financière que technique et institutionnelle.

*Les effets de la solitude municipale : les difficultés de la régulation durant le premier quinquennat*

En octobre 2000, une concession de 30 ans était accordée à un consortium nommé *Aguas Guariroba* emmené, comme à Carthagène, par Aguas de Barcelona. A l'image des caractéristiques générales du service au Brésil, l'accès à l'eau potable était quasiment universalisé (96%), tandis que celui à l'assainissement demeurait extrêmement faible. La volonté de profiter, dans une certaine mesure, du savoir-faire de la SANESUL avait conduit à intégrer l'entreprise régionale dans le nouveau consortium à hauteur de 9%. Toutefois, cette intégration ne suffit pas à compenser le caractère conflictuel du transfert : la déperdition d'information était extrêmement importante, marquée par un transfert très limité des salariés de la SANESUL vers Aguas Guariroba (certains restant à la SANESUL, d'autres prenant leur retraite anticipée). Ajouté au désengagement de l'Union, la Mairie se trouvait isolée pour la régulation du service. Pour mener sa tâche à bien malgré son manque de compétences, et comme aucune agence de régulation du service n'existe à l'échelle nationale au Brésil, la Mairie constitua une agence de régulation municipale semi-autonome ([\*Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande\*](#) -AGREG-).

Or, malheureusement, les performances économiques de l'opérateur furent parmi les plus mauvaises du pays durant le premier quinquennat, (Inecon/Fundação Getulio Vargas, 2008). Dès 2003-2004, il devint clair que l'opérateur ne remplirait aucun des objectifs contractuels, particulièrement en matière d'investissements (avec des manquements d'au moins 30%). En outre, des comptes-rendus de corruption et d'abus de bien sociaux des dirigeants espagnols firent bientôt la une des journaux locaux<sup>27</sup>. Tout se passait en fait comme si le nouvel opérateur s'efforçait de profiter des carences de la régulation municipale pour extraire la rente la plus importante possible, sans se soucier de poser les bases d'une relation de confiance avec le gouvernement local et les usagers sur le long-terme.

Finalement, comme Aguas de Barcelona ne montrait aucun signe de bonne volonté, la Mairie résilia le contrat en décembre 2005.

*Face aux dysfonctionnements, le remplacement du privé... par le privé*

Toutefois, au lieu de rendre le service à la SANESUL, la Mairie força Agbar à revendre ses parts à des investisseurs locaux (les groupes Bertin et Equipav). Si on ne peut expliquer ce maintien du privé par la rivalité persistante entre la Municipalité et l'Etat (fort atténuée du fait du changement de Maire et de la transformation de l'ancien... en gouverneur de l'Etat), il faut

---

<sup>27</sup> Un audit public réalisé en décembre 2003 trouva des coûts non justifiés pour une valeur de plus de 2 millions de US\$.

bien évidemment convoquer les contraintes financières. Il faut en outre évoquer, comme facteur facilitant, les sentiments publics de la plupart des usagers dans la municipalité : sur le « front pionnier » brésilien, d'orientation nettement conservatrice, l'idée que l'eau est un bien économique devant être géré de la manière la plus efficace possible et à des tarifs approchant les coûts réels n'est pas choquante.

De fait, la concession ne contient pratiquement biais « pour les pauvres », si ce n'est un tarif social qui est par comparaison beaucoup plus élevé (0,78 \$US par m<sup>3</sup> jusqu'à 20m<sup>3</sup>) que le tarif payé par les catégories les plus favorisées de la strate 6 à Carthagène (0,53\$US), ce que les différences de parités de pouvoir d'achat ne suffisent certainement pas à expliquer.

La figure du consommateur domine ainsi totalement celle de l'utilisateur. Durant les crises du service de 1998-2000 et de 2003-2005, les habitants « lésés » sont allés se plaindre en masse à l'office des consommateurs de la ville (Procon), sans jamais organiser leur insatisfaction de manière collective.

Il est encore trop tôt pour évaluer la stabilité de l'arrangement actuel. Les signes encourageants ne manquent pourtant pas : un vaste programme d'investissement dans l'assainissement a été lancé, qui a atteint les objectifs prévus pour 2010 en 2008. Les rapports de l'AGREG sont plus réguliers, aidés par la nouvelle proximité culturelle avec l'opérateur. Tout se passe comme si le consortium Aguas Guariroba nouvelle mouture apparaissait aux yeux des habitants comme une entreprise sérieuse et responsable, ce qui apparaît largement suffisant pour réduire toute normative dans un contexte culturel qui semble au contraire plutôt favorable à la privatisation.

### **Conclusion :**

En conclusion, nous avons pu voir que pour expliquer des changements institutionnels divergents postérieurs à l'incorporation du secteur privé, les mécanismes liés à des logiques d'intérêt (négociation, conflit ou coopération, marchandage) et ceux liés à des logiques cognitives et normatives (cadre et communication) étaient également importants : c'est la conjonction des idées et des intérêts qui contribue à expliquer la consolidation (à Carthagène) ou la remise en cause (à La Paz-El Alto) de la privatisation. Lorsque ces mécanismes ne jouent pas dans le même sens, le résultat est une instabilité institutionnelle sans changement majeur (Campo Grande). En d'autres termes, une crise consécutive à l'affrontement entre intérêts matériels ne débouche sur un changement institutionnel « révolutionnaire » que si elle se double d'un affrontement entre programmes d'action gouvernemental et sentiments publics, pour reprendre les notions de Campbell (2004). Réciproquement, comme le montre le cas de La Paz, il faut une aggravation des conflits matériels pour que les « chocs culturels » latents soient activés.

Formulé sous une forme plus empirique, cette contribution a confirmé l'hypothèse de départ, suivant laquelle la privatisation se consolide lorsqu'elle ne cherche pas à redéfinir radicalement les règles du jeu antérieures, mais s'appuie sur les intérêts et les normes anciennement en vigueur. A Carthagène, la privatisation se consolide en reprenant à son compte nombre d'anciennes pratiques de l'opérateur public, « bonnes » (politiques commerciales souples, maintien de tarifs abordables pour les plus pauvres, partenariats institutionnels) ou moins bonnes (opacité du processus de décision, accusations de corruption, clientélisme). A l'inverse, l'opérateur privé s'est finalement fait expulser de La Paz-El Alto parce que la privatisation représentait une tentative de redéfinition des règles du jeu trop importante : affirmer l'autorité d'un Etat faible et délégitimé, en s'appuyant sur un marché perçu défavorablement par les populations.

Dans la mesure où les mécanismes politiques analysés se réfèrent à autant de stratégies politiques distinctes, ce papier s'est efforcé de montrer que les « recettes » internationales d'inspiration néolibérale avaient été mises au service de stratégies politiques très différentes : effort de développement local en Colombie, construction de l'Etat par le marché en Bolivie, montée en puissance des municipalités au Brésil dans un contexte de désengagement de l'Union. Ces stratégies se définissent tant en fonction des rapports de force existant que des paradigmes et programmes d'action guidant l'action des policy-makers. Leur diversité explique les destins différenciés des privatisations dans nos trois cas.

Cette analyse comparée nous invite donc, en s'inspirant des travaux de Scott (1995) et de Campbell (2004) à distinguer trois dimensions du changement institutionnel : la dimension juridique/réglementaire, la dimension normative (logique de convenance) et la dimension cognitive (les significations partagées). Il semble que bien souvent, en Amérique Latine plus qu'ailleurs, ces dimensions soient découplées, un changement dans la règle formelle (juridique, réglementaire) venant se superposer plus ou moins aisément à une plus grande continuité au niveau cognitif et normatif.

Dans la mesure où cette communication visait la simple génération d'hypothèses, celles-ci doivent être testées sur un plus grand nombre de cas. Toutefois, il semble raisonnable de supposer que la dimension cognitive et normative se retrouvera davantage dans la gestion de services perçus comme essentiels par les populations, tels que la santé ou l'éducation, que dans les autres services en réseau, qui cristallisent moins de conceptions du monde et pourraient s'avérer plus directement réceptifs au jeu des intérêts.

**Annexe 1: modalités d'incorporation du secteur privé dans les services d'eau et d'assainissement**

Participation privée croissante 							
	<b>Contrat de service</b>	<b>Contrat de gestion</b>	<b>Affermage</b>	<b>Leasing</b>	<b>Concession</b>	<b>BOT</b>	<b>Privatisation totale</b>
<b>Propriété des actifs</b>	Public	Public	Public	Public	Privé	Privé/public	Privé
<b>Investissement en capital</b>	Public	Public	Public	Public	Privé	Privé	Privé
<b>Risque commercial</b>	Public	Public	Partagé	Partagé	Privé	Privé	Privé
<b>Opération/maintenance</b>	Privé/public	Privé	Privé	Privé	Privé	Privé	Privé
<b>Durée du contrat</b>	1-2 ans	3-5 ans	8-15 ans	8-15 ans	25-30 ans	25-30 ans	Indéfinie

Source: Adapté de Stottman (2000)

## **BIBLIOGRAPHIE :**

- Arbona, Juan M. et Benjamin Kohl (2004), "City profile La Paz–El Alto", *Cities*, vol. 21, n° 3: 255–265.
- Banque Mondiale, *Water Resources Management. A Policy Paper*, 1993.
- Banque Mondiale, "Water and Sanitation Tool kits on Privé Sector Participation", The World Bank, 1997.
- Banque Mondiale, *The State in a Changing World : World Development Report*, Oxford University Press, 1997.
- Beato, Paulina, Participación del sector privado en los sistemas de agua potable y alcantarillado: ventajas, riesgos y obstáculos, Informe técnico, BID, 1997.
- Beato, Paulina, and Javier Diaz, "La participacion del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en Cartagena de Indias" Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible, 2003.
- Bennett, Andrew et Alexander George, L., *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA and London, England: MIT Press, 2005.
- Blyth, Mark, *Great Transformations: Economic Ideas and Political Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Bortolotti, Bernardo et Enrico Perotti, "From Government to Regulatory Governance: Privatization and the Residual Role of the State", *World Bank Res. Obs.*, n°22, pp. 53-66, 2007.
- Botton, Sarah, *La multinationale et le bidonville*, Kartala, 2007.
- Breuil, Lise and Michel Nakhla, "L'internationalisation de la gestion des services d'eau: quel modèle de régulation des services d'eau dans les pays en développement ? ", *Politique et Management Public*, vol. 21: 27-52, 2003.
- Brune, Nancy, et Geoffrey Garrett. *The Diffusion of Privatization in the Developing World*, Yale University Press, 2000.
- Campbell, John L. and Ove K. Pedersen, eds., *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2001
- Campbell John L., *Institutional change and Globalization*, Princeton et Oxford, Princeton University Press, 2004.
- Cerny, Philip, Menz, Georg and Susanne Soederberg (eds.) (2005), *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Models of Capitalism*, Palgrave.
- Crabtree, John, Gray Molina, George and Lawrence Whitehead (2008), *Tensiones irresueltas: Bolivia Pasado y Presente*. La Paz: Plural, 2008.
- De Gouvello, B., *Les services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néo-libérale. La mondialisation des « modèles » à l'épreuve du territoire*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- Paul J.DiMaggio and Walter W. Powell, 'Institutional Isomorphism and Collective Rationality', in W. W. Powell and P. J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1992), pp. 63–82.,
- Estache, Antonio, Andres Gomez-Lobo, et Danny Leipziger, "Utilities Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America", The World Bank, 2000.

- Faguet, Jean-Paul, “Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia”, *Journal of Public Economics*, 88: 867-894, 2004.
- Foster, Vivien, “Ten Years of Regulatory Reform in Latin America: Toward an Anglo-French Model”, Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, Paper n°3, The World Bank, 2005.
- Grindle, Merilee S., *Audacious Reforms. Institutional invention and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, 2000.
- Hall, Peter et David Soskice (eds), *Varieties of capitalism : the institutional foundations of comparative advantage*, New York: Oxford University Press, 2001.
- Hibou, Béatrice (dir.), *La privatisation des Etats*, Ceri, Karthala, 2000.
- Inecon / Fundação Getulio Vargas (2008), “Verification of the private sector’s participation in providing water supply and sanitary sewage service in Brazil”.
- Jordana, Jacint, et David Levi-Faur, “The Rise of the Regulatory State in Latin America: a study of the diffusion of regulatory reforms across countries and sectors, CRC Working Paper n°61, 2004
- Katzenstein, Peter J., *Small States in World Markets*, Ithaca: Cornell, 1985.
- Kingdon, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins 2nd ed., 1995.
- Knight, Jack, *Institutions and Social Conflict*, New York: Cambridge University Press, 1992.
- Kohl, Benjamin (2002), Stabilizing neoliberalism in Bolivia: privatization and participation in Bolivia. *Political Geography* vol. 21, n°4: 449–472.
- Laurie, Nina and Carlos Crespo, “Deconstructing the best case scenario: lessons from water politics in La Paz-El Alto, Bolivia”, *Geoforum*, n°38: 841-54, 2007.
- Levy, Jonah (ed.), *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization* Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006.
- Marin, Philippe, “Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities, A Review of Experiences in Developing countries, The World Bank, PPIAF, 2009.
- McNamara, Kathleen, “[Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation](#)”, *West European Politics*, vol.25 n°1, pp.47-76, 2002.
- Meseguer, Covadonga (2005), “Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, n°1, pp. 67-82, 2005
- Murillo, Victoria M. et Cecilia Martínez- Gallardo, “Political Competition and Policy Adoption: Market Reforms in Latin American Public Utilities *American Journal of Political Science*”, vol. 51, n°1, 2007 pp. 120–139.
- Navarro España, Jorge Luis, “Participación privada en el servicio de agua potable en Cartagena de Indias (Colombia): economía política, análisis institucional y desempeño”, Universidad de Chile, memoria de magister, 2001.
- Nickson, Andrew (2002), “Urban Water Supply in Cartagena de Indias”, *Sustainable Urban Services*, Santiago de Chile Seminar, 10 et 11 juillet, pp. 87-99, 2002.
- Nickson, Andrew et Claudia Vargas, “The failure of the Cochabamba Concession in Bolivia”, *Bulletin of Latin American Research*, janvier 2002, pp. 99-121.

- Parker, D., and C. Kirkpatrick. "Privatization in Developing Countries: A Review of the Evidence and the Policy Lessons", *Journal of Development Studies*, vol. 41, no. 4 2005, pp. 513-41.
- Pierre, Jon (eds), *Partnerships in urban governance*. Basingtoke: Macmillan, 1998.
- PNUD, "El estado del Estado en Bolivia", *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano*, 2007.
- Poupeau, Franck., « Les ambivalences de la participation communautaire. Le cas du service de distribution des eaux à El Alto, Bolivie, *Autrepart*, n°47, pp. 209-226, 2008.
- PPIAF, Privé Participation in Infrastructure Database, [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreRegion.aspx?regionID=4](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRegion.aspx?regionID=4)
- Richardson, Jeremy, Gustafsson, Gunnel and Grant Jordan, "The Concept of Policy Style" in *Policy Styles in Western Europe*, eds. J.J. Richardson, 1-16. London: George Allen and Unwin, 1982.
- Salamon, Lester, *Handbook of Policy Instruments*, New York: Oxford University Press, 2000.
- Schamis, Hector. *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin America and Europe*, University of Michigan Press, 2002.
- Schmidt, Vivien A. "European Political Economy: Taking Labor out, Bringing the State Back in, Putting the Firm Front and Center." 2005.
- Schmidt, Vivien A., "Putting the political back into political economy by bringing the State back in yet again, *World Politics*, 516-546, 2009.
- Scott, W.R., *Institutions and Organizations*, Sage Publication: Thousand Oaks, 1995.
- Spiller, Pablo, "An Institutional Theory of Public Contracts : Regulatory Implications", NBER Working Papers n°14152, National Bureau of Economic Research, 2008.
- Stottman, Walter, "The role of the Privé sector in the provision of water and wastewater services in urban areas" in Juha Uitto and Asit Biswas, *Water for urban areas*, United Nations University Press, 2000.
- Strange, Susan, *The Retreat of the State* Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Streeck, Wolfgang et Kathleen Thelen (eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Swyngedow, Erik, *Social Power and the Urbanization of Water. Flows of Power*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Teichman, Judith *The Politics of Freeing Markets in Latin America*, University of North Carolina Press, 2001.
- Thatcher, Mark, *Internationalisation and Economic Institutions*, Oxford: Oxford University Press 2007.
- Trawick, Paul, « Against the privatization of water : an indigenous model for improving existing laws and successfully governing the Commons », *World Development*, vol. 31, n°6, June, pp. 977-996, 2003.
- Wittfogel, K. A, "The hydraulic civilizations", in Thomas, W. L. (éd.), *Man's role in changing the face of the earth*, Chicago: The University of Chicago Press, p. 152-164, 1956.

