



municipalservicesproject

OCCASIONAL PAPER No. 29 – FÉVRIER 2016

Efficienc e sociale : l'avenir des partenariats entre opérateurs d'eau ?

Madeleine Bélanger Dumontier, David A. McDonald,
Susan Spronk, Catherine Baron et Dieter Wartchow

Série dirigée par : David A. McDonald

À PROPOS DU PROJET

Le Projet Services Municipaux (MSP) explore les alternatives à la privatisation et à la commercialisation des services d'eau et assainissement, d'électricité et de santé en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Il est composé d'académiques, de syndicalistes, d'activistes et de représentants d'organisations non-gouvernementales et de mouvements sociaux à travers le globe qui sont engagés à analyser les modèles alternatifs de prestation des services publics pour comprendre les conditions de leur durabilité et de leur transférabilité.

© 2016 Municipal Services Project

Partenaires

Africa Water Network | Queen's University | African Centre on Citizenship and Democracy | Red Vida | Centro de Estudios Superiores Universitarios | Regional Network on Equity in Health in Eastern and Southern Africa | Focus on the Global South | School of Oriental and African Studies | People's Health Movement | Transnational Institute | Public Services International Research Unit | University of Ottawa School of International Development and Global Studies

Table des matières

Introduction	2
Eau et inégalités	4
Quel rôle pour les WOP?	5
Études de cas	8
Les WOP en Afrique : Le cas de l'ONEA et de l'ONEE.....	8
Burkina Faso.....	9
Maroc.....	13
Les WOP en Amérique latine : Le cas de l'OSE et du DMAE	16
Uruguay.....	17
Brésil	21
Recommandations pour la promotion de l'efficacité sociale dans les WOP. 24	
Valoriser les réussites sociales	24
Viser et mesurer l'efficacité sociale.....	25
Favoriser une participation large	29
Conclusion	30

Introduction

Le fait de mesurer et comparer la performance des opérateurs d'eau est une démarche relativement nouvelle. Cette pratique, appelée *benchmarking*, a été popularisée dans le secteur privé au cours des années 1970, pour ensuite être adoptée par le secteur public dans les années 1990. Elle est maintenant très répandue dans les services d'approvisionnement en eau, la plupart des opérateurs dans le monde utilisant aujourd'hui une forme normalisée d'évaluation comparative de la performance.

L'un des objectifs du benchmarking est d'améliorer l'efficacité (définie au sens large comme la capacité à obtenir le plus grand bénéfice possible compte tenu des ressources disponibles¹), en ayant recours à des indicateurs prenant essentiellement en compte les aspects techniques et financiers (Boelens et Vos, 2012; McDonald 2014). Le choix de concentrer l'attention sur ces aspects est certes important et compréhensible : sans processus opérationnels efficaces et sans une utilisation judicieuse des ressources financières, il peut être difficile d'améliorer et d'étendre les services d'approvisionnement en eau, en particulier dans le but d'atteindre les ménages les plus pauvres. Le benchmarking peut donc aider les opérateurs d'eau à effectuer le suivi de leur performance au fil du temps et à se comparer aux sociétés d'autres pays, ce qui peut favoriser l'émergence de « meilleures pratiques ».

Mais que se passe-t-il si l'on met trop l'accent sur l'efficacité technique et financière ? Dans cet article, nous soutenons qu'actuellement, le benchmarking dans le secteur de l'eau n'accorde qu'une attention marginale à des indicateurs comme l'équité et la capacité à payer des ménages, de sorte qu'il est difficile pour les opérateurs d'eau de se doter d'objectifs plus larges, que ce soit de nature sociale, politique ou environnementale.

Nous proposons comme alternative le concept d'« efficacité sociale » afin d'élargir la portée de l'évaluation de la performance dans les sociétés du secteur de l'eau. Cette conception élargie de l'évaluation comparative accorde de l'importance aux questions financières tout en mettant de l'avant de nouvelles façons de mesurer la performance. Des critères d'évaluation centrés sur l'équité et la promotion du caractère public du service doivent être élaborés à cette fin.

Ce nouveau dispositif de mesure de la performance permet d'évaluer les sociétés d'eau en fonction de leurs contributions au bien-être des populations (Spronk 2010). Ainsi, plus un opérateur d'eau favorise le bien-être des populations en contribuant à l'amélioration de la santé des ménages, en rendant l'accès plus équitable et en favorisant la capacité à payer des utilisateurs, plus grande est son efficacité sociale. Pour obtenir de tels résultats, il ne s'agit pas nécessairement de rationaliser le mode de gestion, d'engranger des surplus ou de disposer de la meilleure technologie ; un programme de lutte contre les inégalités, un engagement fort envers la santé et la sécurité des travailleurs, et une bonne coordination intergouvernementale peuvent bénéficier davantage à

l'amélioration d'une société dans son ensemble que lorsque l'accent est mis uniquement sur l'eau non comptabilisée (p. ex. : factures impayées ou fuites dans le réseau) ou les coûts d'entretien.

Pour plusieurs raisons, cette nouvelle méthode d'évaluation de la performance est particulièrement pertinente dans le cadre des partenariats entre opérateurs d'eau (WOP²). Pour l'instant, la plupart des participants aux WOP ont recours à des systèmes de benchmarking classique et les priorités énoncées dans les protocoles d'entente portent souvent sur des critères de performance de nature technique et financière (réduction des pertes, notamment l'eau non comptabilisée). Or, l'Alliance mondiale pour les Partenariats entre Opérateurs d'Eau (GWOPA) a été mandatée pour améliorer les résultats *sociaux* des sociétés, de sorte qu'il est essentiel que des cadres alternatifs d'évaluation comparative soient disponibles afin de promouvoir le transfert de connaissances axées sur l'équité (tout en contribuant à l'efficience technique et financière). En fait, de nombreux participants à ce type de parrainage international ont déjà intégré les questions d'efficience sociale dans leurs activités locales, mais cette expérience n'est pas suffisamment mise à contribution dans les WOP.

Les WOP pourraient donc devenir une plateforme pour expérimenter de nouvelles formes d'évaluation de la performance. Ainsi, la promotion de l'efficience sociale deviendrait la principale contribution de GWOPA au transfert de connaissances dans le secteur de l'eau, utilisant au mieux les budgets relativement réduits dont elle dispose. Les partenariats entre opérateurs d'eau ne sont peut-être qu'une goutte d'eau dans l'océan lorsqu'il s'agit d'améliorer les services d'approvisionnement en eau et assainissement dans le monde, mais ils pourraient générer des retombées sociales non négligeables.

Cet article débute par un rappel des inégalités croissantes dans le secteur de l'eau dans les pays du Sud, ce qui souligne la nécessité d'améliorer les outils méthodologiques pour évaluer l'équité, la qualité et la durabilité des services. Par la suite, nous passons brièvement en revue l'histoire de GWOPA et sa mission qui consiste à aider les opérateurs à « fournir un meilleur service à davantage de personnes, en particulier aux populations les plus pauvres » (2013a, 10).

L'essentiel de cet article porte sur l'examen de deux WOP – l'un en Afrique et l'autre en Amérique latine. Le partenariat africain réunit l'Office National de l'Électricité et de l'Eau potable (ONEE) du Maroc et l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) du Burkina Faso. Le partenariat en Amérique latine fait intervenir *Obras Sanitarias del Estado* (OSE) de l'Uruguay et le *Departamento Municipal de Agua y Esgotos* (DMAE) de Porto Alegre, au Brésil. Ces cas ont été choisis car, hors partenariats, ces quatre sociétés ont démontré d'excellentes performances relativement aux autres prestataires de la région (sur la base des indicateurs de benchmarking classiques), tout en atteignant leurs objectifs sociaux sur le terrain.

Cet article démontre toutefois que les deux partenariats reflètent la tendance générale qui consiste à accorder la priorité à l'efficience technique et financière dans ce type d'échange à l'international.

De fait, bien que ces sociétés aient mis en place, de façon autonome et indépendante, des programmes en faveur des plus pauvres, les WOP auxquels ils participent n'ont ni objectifs en ce sens ni mécanismes d'évaluation des résultats pour cette population cible. Ceci met en évidence le potentiel non exploité du partage des connaissances en la matière. Des plateformes telles que GWOPA pourraient offrir les conseils et les incitations nécessaires pour jumeler les opérateurs d'eau dans le cadre d'initiatives visant à atteindre les plus démunis, afin d'accorder la priorité à l'efficacité sociale dans les activités de partenariat.

En dernier lieu, nous formulons un ensemble de recommandations. Tout d'abord, les opérateurs doivent reconnaître et promouvoir leurs propres réussites sur le plan social. GWOPA devrait recenser les opérateurs d'eau qui ont une expertise dans ce domaine et chercher à les mettre en lien avec des partenaires intéressés. Deuxièmement, un appel visant à coordonner les efforts pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer des projets qui poursuivent explicitement des objectifs favorables aux plus pauvres devrait être lancé, de sorte que de nouveaux outils pour mesurer la performance à l'aide d'indicateurs sociaux puissent être élaborés. En troisième lieu, GWOPA devrait favoriser le dialogue sur le développement de tels systèmes alternatifs, auquel participeraient toutes les parties prenantes, y compris les travailleurs et les citoyens. Ces changements ne seront pas faciles à faire, mais ils constituent une occasion pour les opérateurs de mieux collaborer sur les questions relatives aux objectifs sociaux, tout en permettant à GWOPA de respecter son mandat en matière de réduction de la pauvreté. La mise en œuvre de projets pilotes intégrant des indicateurs sociaux et environnementaux contribuerait à enrichir les techniques d'évaluation de la performance et permettrait de mettre à profit les compétences des uns en la matière, de façon à répondre aux besoins des autres.

Eau et inégalités

Les cibles établies par les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en matière d'accès à l'eau potable ont été atteintes en 2012, lorsqu'il a été annoncé que 89 % de la population mondiale utilisait une source d'eau potable améliorée. Néanmoins, « [d]e profondes inégalités géographiques, socioculturelles et économiques persistent et se sont parfois même creusées » (OMS et UNICEF 2014, v). En effet, les statistiques portant sur la couverture à l'échelle de la planète masquent l'existence d'obstacles persistants dans les pays moins développés, où 37 % de la population était toujours privée d'eau en 2010 (Boussichas, Coudert et Gillot 2013, 41).

Des inégalités importantes existent également à l'intérieur des pays, où les quartiers périphériques irréguliers et les régions rurales restent à la traîne ou ont vu l'accès à l'eau se détériorer (WWAP 2015, 43). Par conséquent, les méthodologies utilisées pour évaluer les progrès relatifs aux OMD se sont attiré beaucoup de critiques (Coalition Eau 2014). Les taux de couverture pour les groupes marginalisés, nettement plus faibles, sont rarement comptabilisés dans les statistiques nationales étant donné que les OMD mettent l'accent sur les « résultats globaux » (Baron 2015; UN-Water 2013).

De plus, certains ont affirmé que l'approche sectorielle adoptée par les OMD était en contradiction avec l'approche intégrée essentielle au développement durable et à la réduction de la pauvreté (Baron 2015; WWAP 2015). Ainsi, les négociations sur le programme de développement pour l'après-2015 ont adopté une approche plus systémique et ont proposé un Objectif de développement durable (ODD) spécifique pour assurer l'accès et la gestion durable de l'eau ainsi que l'assainissement pour tous d'ici 2030, assorti de cibles portant sur la qualité de l'eau, l'efficacité de l'utilisation, la protection des écosystèmes, etc. (ONU-Eau 2014). Les liens avec des questions comme l'alimentation, l'énergie, l'éducation, la santé et la dimension de genre, et même la paix et la sécurité, ont aussi été reconnus de manière explicite (Baron 2015). À cet égard, les problèmes méthodologiques pour mesurer les progrès ont été mis en avant-plan (UN-Water 2015), de sorte que notre discussion des indicateurs sociaux dans cet article est encore plus à propos.

Les États membres des Nations Unies ont adopté les ODD en septembre 2015, mais les débats se poursuivent quant à leur potentiel pour donner lieu à de véritables changements. Étant donné l'importance de l'eau et de l'assainissement pour le développement, il est essentiel de mieux comprendre le rôle joué par les opérateurs d'eau pour étendre et améliorer les services, de même que la façon dont leur coopération dans le cadre des WOP pourrait contribuer à l'atteinte de ces objectifs dans l'avenir.

Quel rôle pour les WOP ?

En mars 2006, le Conseil consultatif du Secrétaire général des Nations Unies pour l'Eau et l'Assainissement présentait le *Plan d'action de Hashimoto*, lequel identifiait les WOP comme l'une des façons d'accélérer l'atteinte des OMD. Tout en reconnaissant le rôle clé que jouent les services publics du secteur de l'eau dans le monde, on souhaitait que ce « programme structuré de coopération... fondé sur le soutien mutuel et de nature non commerciale contribuerait à améliorer les services d'eau potable pour ceux qui en ont le plus besoin »³ (UNSGAB 2006, 3). ONU-Habitat a ensuite pris les devants en accordant son soutien à cette initiative et en janvier 2009, l'Alliance mondiale pour les Partenariats entre Opérateurs d'Eau (GWOPA) était établie, avec une assemblée générale et un comité de pilotage international pour conseiller le secrétariat, qui coordonnerait toutes ses activités.

Un WOP se définit comme « un échange mutuel et une entraide entre deux ou plusieurs opérateurs d'eau, réalisé sur une base de partenariat non-commercial, dans l'objectif de renforcer les capacités, d'accroître les performances et de permettre de fournir un meilleur service à davantage de personnes, en particulier aux populations les plus pauvres » (GWOPA 2013a, 10). Dans le cadre de ces partenariats, tous les membres de GWOPA acceptent d'adhérer à un ensemble de principes directeurs et à un code d'éthique fondé sur des valeurs de solidarité, d'inclusion et de transparence⁴. Les membres du comité de pilotage sont élus parmi les opérateurs d'eau publics et privés, les syndicats et les autres organisations de la société civile. Pour leur part, les partenaires financiers sont

considérés comme membres permanents tant et aussi longtemps qu'ils demeurent actifs au sein de l'Alliance (p. ex. : banques de développement et agences d'aide bilatérale).

Le discours de GWOPA est demeuré fidèle à l'intention de départ du *Plan d'action de Hashimoto*. La stratégie quinquennale actuelle souligne que l'objectif principal des WOP est d'aider les partenaires à atteindre l'accès universel à des services d'eau et d'assainissement durables de bonne qualité. Elle continue de mettre l'accent sur le soutien aux opérateurs publics en tant que « *mentees* »⁵, (bénéficiaires) bien que les sociétés du secteur privé puissent agir en tant que mentors, dans une optique non commerciale. Dans le cadre de son congrès mondial pour l'année 2014, l'Alliance a rappelé à ses membres que c'est par le renforcement des capacités que les WOP apportent leur plus grande contribution et qu'ils devraient servir de catalyseurs pour augmenter l'accès pour les populations défavorisées (GWOPA 2014, 6).

Les stratégies de GWOPA accordent la priorité aux « processus qui aboutissent à une *efficacité accrue*, débouchant sur une plus grande viabilité financière et la capacité éventuelle d'améliorer et d'étendre les services » (GWOPA 2013a, 10, nos italiques). Selon cette approche, il suffirait de promouvoir une gamme d'objectifs de performance pour améliorer l'efficacité technique à travers des mises à niveau opérationnelles ou encore de favoriser la viabilité financière par des mesures de prudence. Pourtant, ceci ne donne pas nécessairement lieu à de meilleurs résultats sociaux. Il convient donc de se demander qui sont les bénéficiaires cibles de ces améliorations exactement ? Comment les effets sociaux seront-ils suivis et mesurés ? Comment les connaissances sur les liens entre l'efficacité et l'équité seront-elles transférées ? GWOPA ne prévoit pas de mécanismes pour de telles évaluations, au-delà d'un engagement louable mais vague à mettre l'accent sur « le transfert de savoir-faire concernant les services aux populations défavorisées, l'extension des services dans les zones d'habitations irrégulières, un système tarifaire juste, etc. » (GWOPA 2013a, 10).

Les études de cas rendues publiques par GWOPA jusqu'à maintenant⁶ documentent le transfert de connaissances entre les opérateurs d'eau dans les domaines suivants : la formation du personnel dans l'utilisation des nouvelles technologies et de l'équipement spécialisé (p. ex. : le comptage et le traitement de l'eau, les technologies de l'information et systèmes d'information géographique), l'amélioration de la planification opérationnelle (p. ex. : la réduction de l'eau non comptabilisée, la gestion des actifs) et la rationalisation de la gestion (p. ex. : la facturation, la perception des recettes et les ressources humaines). La démonstration d'effets concrets sur les populations cibles demeure l'exception, tandis que l'ingénierie et les réalisations techniques qui améliorent les capacités de la société, de même que les nouveaux outils de gestion qui améliorent sa performance financière, sont présentés comme une preuve de « succès », puisqu'il s'agit là des objectifs formulés au départ. À titre d'exemple, les WOP incluent régulièrement des objectifs liés à l'obtention de certifications de l'Organisation internationale de normalisation (normes ISO), sans toutefois établir de liens clairs avec la façon dont celles-ci pourraient bénéficier aux plus démunis ou comment les progrès à cet égard seraient suivis.

Une partie du problème semble attribuable à la façon dont les partenariats entre opérateurs d'eau sont financés ainsi que décentralisés au niveau régional. Les banques de développement multi-latérales et régionales ont une plus grande capacité organisationnelle et plus de ressources leur permettant d'influencer les objectifs de ces échanges en faveur d'un type de benchmarking axé sur l'efficience. À titre d'exemple, WOP-Afrique a été créée en 2007 et gérée par l'Association africaine de l'Eau et l'Association internationale de l'Eau (AIE-Afrique de l'Est), avec l'appui de GWOPA, de la Banque mondiale et, plus récemment, de la Banque africaine de Développement et de l'USAID. La première ronde des partenariats de WOP-Afrique a porté sur les plans d'amélioration de la performance⁷ dans le service à la clientèle, de même que sur l'amélioration de la performance technique et financière (GWOPA 2010). Une étude du programme a mis en lumière la détérioration des taux de couverture et incité les sociétés à « étendre les services aux populations les plus pauvres en milieu urbain » (WSP *et al* 2011, 4). Or, l'un des outils proposés dans le même rapport, l'Initiative municipale pour le Benchmarking des Services municipaux⁸, ne fait aucunement mention de l'équité, des stratégies en faveur des plus pauvres ou de la façon d'évaluer si la couverture a été suffisamment étendue aux ménages à faible revenu. Des années plus tard, les activités de WOP-Afrique continuent de mettre l'accent sur ce type de benchmarking de nature financière (p. ex. : Bénin, Mauritanie, Nigéria en 2014), bien que des efforts aient récemment été déployés pour mettre en place des lignes directrices qui encourageraient les sociétés à examiner aussi les composantes sociales de leur travail (GWOPA et OFID 2014).

On observe des tendances similaires en Amérique latine. Lancée en 2007, la plateforme WOP-ALC a d'abord été coordonnée et financée par la Banque interaméricaine de Développement (BID). La première ronde des partenariats couvrait un ensemble de domaines dont l'efficience énergétique, la réduction des pertes en eau, la passation de marchés par voie électronique, la gestion des actifs et le service à la clientèle, tous liés à des indicateurs clés sans lien explicite avec les mandats en faveur des plus pauvres. Selon Terhorst (2012, 4), ces parrainages « semblent être un outil par lequel la BID promeut ses propres objectifs stratégiques en matière de politiques et favorise des projets déjà existants ». Plus tard en 2012, la plateforme régionale a été transférée à l'Association latino-américaine des Opérateurs d'Eau et d'Assainissement (ALOAS) afin de répondre à ce genre de critiques, mais les objectifs en faveur des populations les plus pauvres dans le cadre des WOP ne se sont pas encore concrétisés dans la région.

En résumé, l'utilisation très répandue d'outils de mesure qui mettent l'accent sur des indicateurs financiers et techniques, sans liens apparents avec la lutte contre la pauvreté, semble mal adaptée aux objectifs sociaux des WOP et aux besoins de nombreux opérateurs d'eau. En 2011, les participants au congrès de GWOPA signalaient déjà qu'il n'existe pas « de lien systématique entre l'efficience et l'accès équitable » (GWOPA 2011, 12). Il reste donc beaucoup de travail à faire pour qu'une composante sociale soit intégrée aux activités des partenariats et pour que les objectifs d'efficience mènent à des améliorations pour les populations mal desservies.

Études de cas

Compte tenu de ce contexte, notre étude porte sur la façon dont les partenaires des WOP mesurent les améliorations en matière d'efficacité dans la pratique, tout en cherchant à savoir si ces indicateurs sont appropriés pour promouvoir le développement social. Nous avons sélectionné deux WOP Sud-Sud. L'un d'eux réunit l'ONEA du Burkina Faso et l'ONEE du Maroc, tandis que l'autre réunit l'OSE de l'Uruguay et le DMAE de Porto Alegre au Brésil. L'ONEE et l'OSE sont des membres très dynamiques au sein de GWOPA, tandis que l'ONEA collabore à un grand nombre de projets de WOP-Afrique.

Le choix s'est arrêté sur ces partenariats en partie parce que leurs protocoles d'entente sont caractéristiques des activités des WOP, en ce sens qu'ils mettent l'accent sur le comptage de l'eau, les technologies de traitement de l'eau, les analyses de laboratoire et la gestion des ressources. Le partenariat ONEA-ONEE est celui qui est le plus officialisé. Il est aussi appuyé par un bailleur de fonds extérieur, la Banque islamique de Développement. Pour sa part, le cas de OSE-DMAE illustre le potentiel pour des ententes plus indépendantes et moins hiérarchiques, qui se déroulent dans un contexte de plus grande capacité technique et de disponibilité des ressources financières, bien que celles-ci soient limitées.

Pour chaque partenariat, nous avons étudié le contexte général de chaque opérateur, les objectifs tel qu'énoncés dans les protocoles d'entente officiels, les activités concrètes de transfert des connaissances et les méthodes d'évaluation. Nous avons également documenté leurs pratiques sociales innovantes, développées de manière indépendante, pour illustrer le potentiel de transfert d'expertise « sociale » dans le cadre des WOP. Pour compléter la connaissance des entreprises que les quatre chercheurs sollicités avaient au préalable, ceux-ci ont réalisé des visites terrain d'une durée d'une semaine, ciblées sur les partenariats. Pendant ces visites, ils ont mené des entretiens individuels avec des membres du personnel et de la direction, à l'aide d'un même questionnaire semi-structuré. Dans certains cas, des groupes de discussion ont aussi été tenus. Nous avons également discuté avec les coordonnateurs de GWOPA pour avoir une meilleure idée de la situation quant au financement international pour ces parrainages.

Les WOP en Afrique : Le cas de l'ONEA et de l'ONEE

On prévoit que la population urbaine de l'Afrique doublera au cours des 20 prochaines années et que la demande en eau triplera au cours de la même période (GWOPA 2014, 41), ce qui affectera particulièrement les quartiers irréguliers, caractérisés par l'absence de planification urbaine. Une étude comparative des opérateurs d'eau dans la région a révélé que « moins de 20 % des sociétés avaient des stratégies en faveur des plus pauvres » (WSP *et al* 2011, 11), tandis que « la sécurité urbaine en matière d'eau est menacée par la pression croissante exercée sur les ressources en eau, la médiocrité, voire l'inexistence de la gestion des eaux usées qui l'exposent à des événements extrêmes »

(Union Africaine 2014). Dans ce contexte, la Banque islamique de développement facilite un partenariat axé sur la qualité de l'eau entre le fournisseur national de services d'eau et d'assainissement en milieu urbain du Burkina Faso, l'ONEA, et la société publique responsable de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité du Maroc, l'ONEE (BiD, AMCI et ONEA 2015).

L'ONEE, qui agit comme mentor, s'appuie sur son expérience de *mentee* dans le cadre d'ententes avec de nombreux partenaires du Nord, de même que sur son expérience d'autres initiatives Sud-Sud avec des partenaires d'Afrique et du Moyen-Orient (Cameroun, Jordanie, Liban, Mali, Mauritanie, Palestine, Sénégal, Soudan, Tunisie). Au cours des 15 dernières années, l'ONEE a pu gérer un grand nombre de partenariats grâce au rôle dynamique joué dans le domaine du renforcement des capacités par son Institut international de l'Eau et de l'Assainissement (IEA), dont environ le tiers du budget est consacré à la formation régionale.

L'ONEA est également en voie de se positionner comme chef de file dans les WOP de la sous-région. En effet, au cours des quatre dernières années, il a signé des protocoles d'entente pour agir en tant que mentor auprès du Bénin, du Togo, de la Guinée Conakry et du Tchad. Le fait que l'ancien directeur général de la société d'eau du Burkina Faso était (et demeure) le vice-président de l'Association africaine de l'Eau (AAE) a contribué à accroître sa visibilité. Le rôle clé joué par l'ONEA dans la promotion de partenariats dans la région a également été reconnu lors d'un atelier tenu à Abidjan en mars 2015, au cours duquel il lui a été demandé de présenter un aperçu des activités de la plateforme WOP-Afrique à ce jour.

Au cours des entretiens sur le terrain, il a maintes fois été expliqué que la majeure partie des WOP dans la région étaient issus de relations de travail antérieures établies par l'entremise de l'AAE et qu'ils constituaient une « institutionnalisation » de cette collaboration. C'est notamment le cas du jumelage entre le Burkina Faso et le Maroc : au cours des années 2000, le personnel de l'ONEA suivait des formations à Rabat et rencontrait souvent les collègues de l'ONEE dans le cadre d'événements de l'AAE. L'idée d'un partenariat officiel à plus long terme a surgi en 2013 lorsque la Banque islamique de Développement a demandé à l'ONEE s'il accepterait d'être partenaire d'un pays subsaharien et que l'opérateur marocain a alors proposé la société d'eau du Burkina Faso.

Burkina Faso

Selon les dernières statistiques, le Burkina Faso aurait réalisé les objectifs fixés dans le cadre des OMD dans le secteur de l'eau potable en milieu urbain, avec un taux d'accès de 87 % en 2014 (64,1 % en zone rurale; MAHRH 2015). Ceci représente un accomplissement considérable compte tenu que le Burkina Faso appartient à la catégorie des « pays les moins avancés », même si la construction des indicateurs demeure sujette à débats (Coalition Eau 2014). Ce succès a fait de l'ONEA un leader du secteur eau dans la région, ce qui a attiré de nombreux bailleurs de fonds et favorisé la création de plusieurs WOP pour faire rayonner son expertise.

Ce pays soudano-sahélien fait face à des contraintes en termes de disponibilité des ressources en eau dans certaines régions, notamment celle du plateau central où se situe la capitale, Ouagadougou. Or la capitale qui dépasse les 2 millions d'habitants connaît une croissance urbaine parmi les plus importantes des villes d'Afrique de l'Ouest (environ 7 % ; Artelia 2013). L'étalement urbain, caractéristique de la ville, va de pair avec le développement des quartiers dits non lotis, irréguliers du point de vue foncier, où l'accès aux services de base est problématique (jusqu'à 35 % des habitants de la ville selon certaines études ; voir Boyer 2010).

C'est l'ONEA qui est responsable de la production, du traitement et de la distribution de l'eau, ainsi que du volet assainissement dans les villes de plus de 10 000 habitants, tant que leur seuil de recettes prévisionnelles permet de couvrir au moins les charges d'opération et de maintenance. Ceci expliquait, jusqu'à une période récente, que les quartiers non lotis ne soient pas desservis.

L'efficacité technique et dans la gestion comme moteur des partenariats

C'est dans ce contexte que le partenariat avec l'ONEE a été lancé, avec pour préoccupation principale la qualité de l'eau brute dans les barrages. Une visite de diagnostic a été menée par l'ONEE en avril 2013, suivie d'une évaluation conjointe des besoins. Un plan de travail échelonné sur deux ans a été élaboré et approuvé par tous les partenaires en janvier 2014. La Banque islamique de Développement, l'ONEE et l'ONEA devaient contribuer à environ un tiers du budget chacun, pour un total de 939 000 \$ US. L'accord-cadre a été signé en janvier 2015 – bien que l'une des personnes enquêtées ait fait remarquer que les fonds n'avaient pas encore été transférés. Ces délais n'ont pas empêché l'ONEA d'investir du temps dans les activités du partenariat et des ressources pour l'achat de matériel, étant donné le haut niveau de confiance entre les deux sociétés.

Le premier objectif mentionné dans le Plan d'action du WOP avec le Maroc – le plus important selon nos entretiens – concerne la réduction de l'eutrophisation dans les réservoirs d'eau (phénomène accélérant la croissance d'algues) pour améliorer la qualité de l'eau brute au niveau des barrages de Ziga et de Loumbila qui alimentent la capitale. Nos entretiens ont révélé que, dès 2005, les environnementalistes de l'ONEA « avaient perçu ce problème dans les barrages, notamment du fait du maraîchage et de l'envasement précoce ». Selon le Plan d'action, l'impact recherché est de « réduire les coûts de traitement » puis d'améliorer « l'aménagement des bassins versants des barrages ». Cependant, sur papier, la réduction des coûts de traitement semble posée comme une fin en soi; il n'est pas précisé en quoi ces gains permettront d'améliorer les services ou encore de diminuer le prix du service pour les ménages précaires. Néanmoins, nos entretiens ont associé cet objectif financier à la volonté de ne pas répercuter une augmentation des coûts sur les usagers, notamment les plus pauvres⁹.

Par ailleurs, il est à noter que le Plan d'action ne liste comme indicateurs de suivi que « saveur et odeur », « oxygène dissous » et « taux de concentration des algues » sans réellement offrir d'outils pour assurer le suivi de l'impact environnemental des activités du WOP ou les conséquences

directes pour les paysans résidant dans ces zones. Cette faiblesse au niveau des mécanismes de suivi du WOP selon des critères sociaux et environnementaux pourrait s'expliquer en partie par la perception relevée lors de nos entretiens voulant que les WOP en général constituent plutôt un « accompagnement en termes de moyens ». Dès lors, sont perçus comme des « résultats » les équipements achetés tels que les zodiacs et les outils d'échantillonnage, comme constaté lors de la visite de terrain du laboratoire de Ziga en juin 2015. Ceci peut aussi refléter les écueils d'une approche WOP qui fait intervenir peu d'acteurs sociaux, laissant aux experts le choix des indicateurs et des résultats à atteindre.

Comme deuxième objectif du Plan d'action, le WOP cherche à « optimiser » le fonctionnement des usines de traitement des eaux qui desservent Ouagadougou. Cette dimension est moins ressortie lors de nos entretiens, même si ce souci est affiché comme une priorité au sein de l'ONEA. L'impact recherché est une « meilleure satisfaction des consommateurs » mais, comme pour le premier objectif, on voit mal comment les indicateurs cités de « turbidité », « indice de saturation » et « dureté carbonatée » rendront compte de la qualité du service dans un contexte où la population a des « besoins grandissants en matière de volume d'eau » (rapport de visite de l'ONEE, juin 2013).

Le troisième objectif du Plan d'action, qui a été plus souvent mentionné lors de nos entretiens, vise la « mise à niveau du laboratoire central du contrôle de la qualité des eaux » pour une utilisation efficace des équipements et la mise en place d'un meilleur système d'assurance de la qualité des analyses afin d'obtenir l'accréditation ISO 17025. Cette volonté de mise aux normes internationales est un enjeu de visibilité important pour l'ONEA, mais on ne voit pas toujours comment elle s'articule avec l'objectif de fournir une eau de qualité, notamment dans les zones précaires. Enfin, le quatrième objectif concerne « l'amélioration de la surveillance de la qualité des eaux au niveau du réseau de distribution », travail qui n'a toutefois pas été mentionné comme élément clé de ce WOP lors des entretiens bien qu'il fasse l'objet d'un suivi régulier de la part de l'ONEA et qu'il soit le plus directement lié à la satisfaction des utilisateurs.

En somme, nos entretiens ont révélé que les indicateurs choisis pour l'évaluation du partenariat reflètent une prise en compte technique de l'environnement, sans le considérer dans une perspective plus globale. Pourtant, il y a un fort potentiel à exploiter puisque plusieurs participants ont su expliquer le lien entre ces activités WOP et la mission sociale et environnementale plus large de l'ONEA.

Lors de nos recherches sur le terrain, les personnes enquêtées ont associé le plus souvent la notion d'efficience à la « performance », cette dernière étant déclinée sous l'angle technico-financier à l'image de la trentaine d'indicateurs qui sont publiés chaque année par l'ONEA selon son contrat-plan avec l'État. Tout particulièrement, le faible taux d'eau non comptabilisée pour la région (16,5 % en 2013), le taux de productivité du personnel (3,4 employés pour 1000 abonnés en 2013) et le taux de recouvrement global (environ 98 % pour les clients privés et pour les bornes-fontaines en 2013) font la fierté de ses gestionnaires (Baron 2014, 13). Ces indicateurs reflètent d'ailleurs largement

l'expertise offerte à travers les autres WOP en cours (p. ex. : Tchad et Togo).

Tel que démontré par Baron (2014, 2), les indicateurs de performance mesurés par l'ONEA « accordent une attention marginale aux indicateurs de lutte contre la pauvreté et d'évaluation des taux d'accès à l'eau pour les plus pauvres, préoccupation pourtant rappelée de façon récurrente dans les discours » et affichée dans la volonté d'élaborer une politique en faveur des populations les plus pauvres. De plus, aucun indicateur ne prend en compte explicitement les aspects liés à la santé, à l'environnement, ni la dimension de genre (Ballance et Trémolet 2005).

Selon un des salariés de l'ONEA très actif dans les partenariats, les ressources limitées allouées aux WOP, autant en termes de temps imparti que de budget, pourrait expliquer que l'univers des possibles se soit rétréci avec le temps. Il rappelle qu'à l'origine des WOP, la liste des problèmes à traiter était effectivement très longue, mais progressivement, les sociétés se sont centrées sur leur domaine de compétence : « Alors que le WOP renvoyait, à l'origine, à des problématiques très larges qui pouvaient être liées à l'environnement, etc., il a fallu se recentrer sur l'amélioration des performances des sociétés, et donc sur des indicateurs de performance en matière d'eau, d'assainissement et de management. »

Démarche sociale au coeur du projet de barrage Ziga

Paradoxalement, la politique *pro-poor* en construction au sein de l'ONEA et son expertise au niveau environnemental sont peu évoqués dans les WOP alors qu'ils correspondent à une « plus-value » de cette entreprise publique en Afrique de l'Ouest. Plusieurs dispositifs ont été mis en place de ce point de vue et sont plus ou moins originaux (Baron, 2014). Le cas du barrage de Ziga est particulièrement intéressant pour cette recherche puisque l'ONEA y a pris des mesures pour assurer la viabilité sociale de l'infrastructure avec le soutien à l'Union de Groupements de Gestion de la Zone Humide du barrage de Ziga. D'après deux des personnes enquêtées, l'ONEA a en effet pris conscience de la nécessité d'avoir un interlocuteur sur le site dès 2002 et a retenu une démarche participative afin de maintenir un dialogue avec les populations des 16 villages avoisinants qui ont dû être relocalisées et indemnisées pour sa construction. L'Union de Groupements a été constituée selon un « cadre d'intervention basé sur l'auto-police » (ONEA 2013) avec le soutien de l'opérateur.

Mais progressivement, les agriculteurs ont de nouveau investi le site. En effet, « la disponibilité permanente de l'eau dans la cuvette du barrage de Ziga attire la population des provinces riveraines pour la pratique des cultures de contre-saison » (ONEA 2013). Or, le retournement fréquent du sol des berges pour la culture maraîchère ainsi que l'utilisation des engrais et celle des pesticides ont des conséquences néfastes pour l'environnement. Ainsi, une nouvelle entente a été élaborée en 2013 entre l'ONEA et l'Union de Groupements et prévoit des réunions régulières où toutes les directions régionales impliquées sont présentes (une des personnes enquêtées souligne que de nombreuses réunions informelles ont aussi lieu sur le terrain entre les agriculteurs et les représentants de l'ONEA).

D'un point de vue environnemental, on peut aussi mentionner une politique innovante de reboisement instaurée afin de protéger le barrage Ziga. Le choix des arbres est raisonné puisqu'il s'est arrêté sur une espèce qui s'adapte à tous les sols et qui peut être diffusée par les animaux, assurant le reboisement rapide de la zone sans intervention humaine une fois les premiers arbres plantés. Cette tâche financée par l'ONEA a été déléguée à l'Union de Groupements de paysans, tout comme d'autres activités d'entretien de la zone qui sont génératrices de revenus pour les populations locales (p. ex. : construction des bassins en béton pour accueillir les poissons chargés de la lutte contre l'eutrophisation, l'entretien des berges du barrage, de la digue, les activités de plomberie, etc.). Mais l'ONEA, via le ministère, autorise aussi la pêche dans des zones spécifiques ce qui permet aux ménages d'assurer leur alimentation et d'exercer un commerce de cette activité.

Il est surprenant que ce type d'expertise sociale n'ait pas été intégré dans la démarche WOP compte tenu du lien clair avec son premier objectif. Ceci révèle probablement l'ampleur de la sensibilisation qui serait à faire pour amener les experts d'un opérateur d'eau comme l'ONEA à revaloriser ce travail social qu'il conduit par ailleurs, notamment pour revenir aux fondements de la démarche WOP qui se voulait un outil privilégié pour l'amélioration du service pour les populations vulnérables.

Maroc

L'ONEE est la société nationale d'eau et d'électricité du Maroc depuis 2012, date à laquelle l'Office National de l'Eau Potable (ONEP, établi en 1972) a été fusionné avec l'Office National de l'Électricité (ONE), dans le but de rationaliser les dépenses. Il est aussi l'un des acteurs les plus dynamiques au sein de GWOPA et un promoteur de longue date de la coopération Sud-Sud.

En tant qu'entité publique dotée d'une autonomie financière, l'ONEE fonctionne sur la base d'un contrat de performance d'une durée de quatre ans conclu avec le gouvernement (contrat-programme). La branche eau s'occupe de la gestion des ressources dans l'ensemble du pays, de la production (sur une base de quasi-monopole) et de la distribution dans quelque 680 municipalités, desservant ainsi un total de 5 millions d'habitants, surtout à l'extérieur des grands centres urbains. En effet, les autorités locales sont légalement responsables de la distribution de l'eau au Maroc. Elles peuvent décider d'assumer elles-mêmes la gestion des services ou encore de la déléguer à des fournisseurs privés, à l'ONEE ou à des associations d'usagers (pS-Eau 2014). Ainsi, la majeure partie du travail de l'ONEE se situe du côté de la production, où il possède une expertise en matière de qualité de l'eau brute et de procédés de traitement, comme en témoigne le WOP avec le Burkina Faso.

Eau pour tous versus efficience technique

La façon dont chacun comprend l'« efficience » oriente la façon dont les WOP sont conçus et mis en œuvre dans la région et au-delà de celle-ci. Les entretiens que nous avons menés révèlent que la structure décentralisée de l'ONEE influence fortement l'évaluation de sa performance : 10 directeurs régionaux en charge des services locaux rendent compte au siège social par le truchement

de plans d'action, de rapports annuels et de mises à jour trimestrielles sur des indicateurs liés à leur « contrat de performance interne ». Ce fonctionnement crée une obligation légale de répondre à un certain nombre de critères inspirés du benchmarking classique, ce qui contribue parfois à détourner l'attention d'objectifs sociaux pressants. La performance en matière de distribution est évaluée en fonction d'indicateurs comme les taux de facturation et de perception des recettes, l'eau non comptabilisée, l'efficacité énergétique et la remise en état des infrastructures, tandis que « le micro-comptage constitue la donnée de base » pour évaluer la performance sur le plan commercial (p. ex. : facturation clients). Du côté de la production, l'une des personnes enquêtées a expliqué que l'efficacité était mesurée en fonction de trois aspects clés : l'énergie, la qualité et la quantité d'eau. De plus en plus, l'accent est mis sur la sécurité dans le processus de production plutôt que sur le seul examen du résultat, ce qui pourrait expliquer les efforts pour obtenir les accréditations ISO pour certains aspects tels que l'assurance-qualité.

Ces indicateurs sont conformes aux approches classiques de benchmarking, ce qui, selon l'une des personnes enquêtées, reflète « la tendance de l'ONEE à reproduire le modèle des multinationales françaises ». Une autre personne enquêtée, experte en contrôle de la qualité de l'eau, a pour sa part affirmé que « les considérations sociales sont exclues des outils de benchmarking » utilisés par l'ONEE et qu'en fait, même lorsque l'on parle de la performance technique, le benchmarking est souvent amputé de sens puisque « des données qui peuvent paraître a priori contradictoires peuvent être facilement expliquées lorsqu'on se rend sur le terrain. »

Certains cadres de l'ONEE sont allés jusqu'à dire que le biais commercial propre à la plupart des systèmes de benchmarking fait en sorte que les efforts de protection des ressources hydrauliques et d'assainissement sont vus comme servant à la diminution des coûts de traitement, plutôt qu'à l'atteinte des objectifs environnementaux et de santé publique. Cette façon d'établir les priorités peut expliquer en partie l'insuffisance des indicateurs pour démontrer les améliorations sociales. Selon deux experts enquêtés dans le cadre de cette recherche, le fait que les études d'impact pour le développement des infrastructures aient été sous-traitées depuis de nombreuses années peut aussi expliquer en partie le manque d'indicateurs environnementaux plus globaux.

Dans l'ensemble, malgré l'engagement profond de nombreux membres du personnel envers les principes de la gouvernance locale, de la participation et de la solidarité, l'ONEE évalue surtout l'efficacité en termes techniques et financiers. Il n'est donc pas surprenant que cette vision ait été reproduite dans ses activités de WOP, dû en partie au manque de ressources pour planifier à plus long terme. Selon l'une des personnes enquêtées : « Nous sommes passés trop vite à l'exécution, il n'y a pas eu de période de réflexion. Nous avons démarré trop vite dans un souci d'impact, nous n'avons pas pris en compte la capacité d'assimiler du mentee ». Les projets sont parfois « très forts sur le plan technique, mais ne répondent pas aux besoins locaux ». Tel que mentionné par un autre expert qui a participé à un WOP pour développer un plan de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau (*water safety plan*) : « Le problème est qu'il n'y a pas de sensibilisation, on a besoin d'inclure quelqu'un avec un profil communications pour que ce type de plan ait des retombées positives. »

Assurer l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans les régions rurales

Si l'ONEE ne fait pas la promotion d'objectifs sociaux dans les WOP, ce n'est pas par manque d'initiatives intéressantes sur son propre territoire. Il y a une mine de documentation sur ses activités en faveur des plus pauvres, dans les bidonvilles par exemple¹⁰. En outre, à partir de 2015, l'ONEE et des opérateurs privés ont travaillé ensemble pour mettre en œuvre des programmes de connexion sociale afin de diminuer l'utilisation des bornes-fontaines dans les zones périphériques de Casablanca, Tanger, Marrakesh et Meknès. Ces initiatives ont toutefois été critiquées parce qu'elles mettaient l'accent sur le recouvrement des coûts et qu'elles accordaient la priorité aux ménages situés à proximité du réseau (De Miras 2007, 359).

Depuis 1995, c'est dans les régions rurales que l'ONEE a le mieux joué son rôle pour étendre la couverture des services en eau, alors que des investissements majeurs ont été consentis par l'État pour accélérer les progrès (Iraki 2014). Aujourd'hui, les rapports indiquent que l'accès se situe à 94 % (ONEE 2014)¹¹, contre 14 % en 1994. Cette stratégie d'extension rurale a été guidée par la vision d'un « droit à l'eau pour tous les citoyens », ainsi que par la nécessité d'adopter une approche participative dans les communautés rurales et d'établir un nouveau partenariat avec les autorités locales (Iraki 2014). Des équipes d'animation sociale ont été mobilisées pour cerner les besoins avec les communautés, décider des modalités du service (p. ex. : bornes fontaines, emplacement, tarification, etc.), orienter sa mise en œuvre, établir des unités de gestion et assurer le suivi. Des campagnes de sensibilisation en santé publique ont aussi été réalisées, une première dans les efforts d'universalisation de l'accès à l'eau en zone rurale au Maroc (Iraki 2014). De même, des sessions d'éducation populaire ont eu lieu sur la façon de réduire la consommation d'eau et la contamination.

L'une des personnes enquêtées a critiqué cette approche, qu'elle a dit considérer « un peu étroite », car elle se résumait ni plus ni moins à un exercice pour préparer les gens à accepter la tarification. Un autre employé a aussi affirmé que ces campagnes visaient davantage à susciter l'adhésion des populations qu'à les sensibiliser aux questions liées à la qualité de l'eau, et qu'elles étaient souvent menées par des techniciens mal outillés pour faire la liaison avec ces communautés. La stratégie rurale actuelle semble peu viable aux yeux de certains car la technologie utilisée, qui consiste à connecter des bornes-fontaines à de grandes adductions régionales, n'est pas appropriée pour les villages éloignés, en plus d'avoir un coût plus élevé que les systèmes autonomes de puits. « On a pensé le développement rural comme l'urbain », a commenté l'une des personnes enquêtées. Dans les communautés rurales habituées à avoir accès à l'eau gratuitement ou dans celles qui ont une tradition de gestion communautaire des ressources, certains investissements dans des usines de traitement se sont révélés problématiques car les gens n'étaient pas disposés à payer ou étaient incapables de le faire. Selon l'une des personnes enquêtées, une meilleure approche aurait été de renforcer les capacités des associations d'usagers déjà en place et de les former pour qu'elles veillent à la qualité de l'eau à partir de leurs propres installations.

Depuis 2012, des efforts semblables pour étendre les services d'assainissement en milieu rural sont en gestation, faisant intervenir de multiples acteurs nationaux et des bailleurs de fonds internationaux. Le succès du programme dépendra en grande partie des efforts de communication sociale : « Le PNAR ne doit pas se contenter de faire des infrastructures, il doit au préalable savoir sensibiliser les populations pour s'appuyer sur leur demande et la prolonger vers la salubrité et le respect environnemental » (pS-Eau 2013). Un professionnel de la communication à l'ONEE explique que « l'assainissement est plus problématique [que l'eau] car les gens ne connaissent pas sa valeur, il faut les convaincre d'adhérer au projet. »

La participation des femmes et des enfants au dialogue constitue un autre aspect intéressant du travail de communication sociale de l'ONEE en matière d'eau et d'assainissement. Toutefois, les entretiens ont révélé que leur inclusion aurait trop souvent pour objectif indirect de rallier les chefs de famille plutôt qu'ils soient eux-mêmes considérés comme « cibles » premières. Certains critiques ont déploré cette compréhension instrumentale de la participation, que l'une des personnes enquêtées a décrite comme étant « limitée à l'accompagnement clientèle ».

Malgré ces lacunes, il est clair que l'ONEE possède une riche expérience en matière d'efficacité sociale. Le partage de ces connaissances pourrait aider d'autres opérateurs à améliorer leurs indicateurs sociaux, contribuant ainsi à rapprocher les WOP de leur mandat initial.

Les WOP en Amérique latine : Le cas de l'OSE et du DMAE

En général, les services d'eau sont plus répandus en Amérique latine qu'en Afrique. De plus, ils ont une forte tradition de démocratie participative, ainsi qu'un plus grand éventail de mécanismes de reddition de compte, tel qu'illustré par nos études de cas. Néanmoins, certains pays dans la région traversent eux aussi une « crise de l'eau », une crise qui est surtout de nature institutionnelle (WWAP 2015, 83).

À l'instar de la situation qui prévaut sur le continent africain, les influences commerciales se font aussi sentir dans le secteur de l'eau en Amérique latine, influences qui ont été transposées dans la plateforme WOP-ALC. Certains ont d'ailleurs critiqué cette plateforme régionale parce qu'elle faisait la promotion d'un « modèle de gestion du secteur public commercialisé, en favorisant notamment les services publics qui sont à l'affût d'occasions d'affaires internationales. De plus, elle ne fait pas beaucoup d'efforts pour soutenir les services publics qui visent la démocratisation, la participation et le caractère progressiste du secteur public » (Terhorst 2012, 2). Par conséquent, certains ont manifesté leur préoccupation vis-à-vis ce type de WOP parrainés par la plateforme régionale. L'Association nationale des Services d'Assainissement municipaux du Brésil (ASSEMAE) est même allée jusqu'à se retirer de WOP-ALC en 2011 lorsqu'une autre société brésilienne (SABESP), connue pour son orientation commerciale, a été sélectionnée pour faire partie du comité de pilotage.

Uruguay

L'OSE est le seul fournisseur d'eau et de services d'assainissement en Uruguay, un petit pays niché sous le Brésil sur la côte atlantique de l'Amérique du Sud. Cette société, qui dispose de vastes réserves d'eau et qui dessert une population d'à peine 3 millions de personnes (dont la moitié habite la capitale, Montevideo), affiche l'une des meilleures performances de la région à tous points de vue. Au cours de ses 63 ans de service, elle a réussi à atteindre une couverture de près de 100 % en services d'eau de haute qualité à un prix très accessible pour les utilisateurs. Elle enregistre actuellement des progrès en ce qui concerne l'assainissement pour les foyers. Depuis l'élection d'une coalition de gauche en 2005, la société pilote des programmes spéciaux dans les régions rurales et dans les quartiers irréguliers.

Engagement à l'égard de l'efficience sociale

Les cadres de l'OSE qui ont été enquêtés pour cette étude font preuve d'un engagement profond à l'égard du principe de l'efficience sociale. À titre d'exemple, l'énoncé de mission de la société fait directement référence à l'importance de la santé publique et du bien-être de la population : « Notre but est de contribuer à la protection de la santé et à l'amélioration de la qualité de vie dans notre société en fournissant des services publics d'eau potable à l'échelle nationale et d'assainissement par l'entremise de réseaux collectifs dans les régions rurales, de manière efficiente, avec des pratiques de gestion durables et dans le respect de l'environnement ». De plus, la « solidarité sociale » et « l'égalité avec équité » sont mentionnées parmi les valeurs corporatives de l'organisation. Bref, l'OSE a une orientation sociale beaucoup plus explicite que de nombreux opérateurs d'eau dans le monde aujourd'hui.

On peut difficilement comparer l'OSE aux autres sociétés publiques en Amérique latine ou même en Afrique, pour des raisons à la fois politique et géographique. Premièrement, l'Uruguay est une social-démocratie dotée d'un État fort et interventionniste, qui est solidement engagé en faveur du bien-être de la population, une constante qui transcende les considérations partisans depuis un siècle. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, cela a permis des investissements publics massifs dans les infrastructures, en particulier lorsque l'on compare aux autres pays de la région (Spronk, Crespo et Olivera 2014). En 2011, le gouvernement du *Frente Amplio* a mandaté la société pour qu'elle étende le réseau d'assainissement à tous les citoyens dans le pays. Malgré de nombreuses compressions annoncées par le gouvernement en juillet 2015, le budget de l'OSE a été protégé tandis que les autres sociétés sont tombées sous le couperet : l'eau et l'assainissement ont été déclarés une priorité nationale.

Deuxièmement, l'Uruguay a la chance d'avoir d'abondantes réserves d'eau (relativement) propre qui se trouvent dans l'aquifère Guarani, l'un des plus grands au monde. Ainsi, il n'est pas confronté aux problèmes de quantité et de qualité de l'eau auxquels font face de nombreuses sociétés. Cependant, l'intensification de la production agricole et la menace posée par les activités minières sont en train de changer ce scénario, tel que le démontre la crise récente à l'OSE sur la question de la qualité de l'eau qui a entraîné des changements au sein de la haute direction en juillet 2015¹².

L'idée d'un WOP entre l'OSE et le DMAE est née lors d'une conférence régionale sur l'eau non comptabilisée organisée par l'OSE à Montevideo en novembre 2011. Le protocole d'entente du WOP qui a par la suite été signé énonce un certain nombre d'objectifs dans le but d'atteindre « l'efficacité opérationnelle et technique », mais il comprend aussi une vaste gamme d'objectifs sociaux (OSE et DMAE 2012) :

- a) L'échange de connaissances et d'information, ainsi que la réalisation de visites concernant le comptage afin de renforcer et de comparer les processus de travail dans les entreprises.
- b) Le développement technologique, la formation aux nouvelles technologies et leur mise en place dans les domaines de l'eau et du traitement des eaux usées.
- c) L'envoi ou l'échange de professionnels et de techniciens spécialistes des processus de comptage, de production, de distribution et de gestion de l'eau, ainsi que des services d'assainissement.
- d) Le transfert de technologies afin d'améliorer et de moderniser l'infrastructure des services.
- e) Le partage d'information; le renforcement des capacités des travailleurs, des usagers et des organisations sociales.
- f) L'échange de connaissances, la réalisation d'études techniques et la formulation de propositions pour améliorer les entreprises de manière générale (capacité technique et opérationnelle, administration).
- g) La recension des besoins non comblés en matière d'eau potable et d'assainissement.
- h) La promotion de l'accès à l'eau potable en tant que droit humain fondamental.

Ce sont les préoccupations liées au comptage qui ont été à l'origine de ce WOP « du bas vers le haut ». Toutefois, selon l'une des personnes enquêtées, il n'y avait pas de volonté politique pour soutenir une telle approche. Ainsi, les plans du WOP sont restés sans suite jusqu'à ce qu'une crise politique provoquée par des problèmes de qualité de l'eau dans la ville de Maldonado¹³ incite la haute direction de l'OSE à rechercher de nouvelles techniques de traitement de l'eau. Ainsi, en juin 2013, une visite sur le terrain a été financée par l'OSE pour trois de ses ingénieurs afin qu'ils voient les installations de la DMAE à Porto Alegre et apprennent une technique d'oxydation pour le traitement de l'eau potable. Comme résultat direct de cet échange, l'OSE est en train de construire une nouvelle usine de traitement à Aguas Corrientes. Selon les ingénieurs de l'OSE qui ont participé à la visite, il y a eu un échange de connaissances horizontal plutôt qu'une relation de mentor à *mentee*.

Lorsqu'on leur a demandé si le WOP visait l'efficacité sociale, les ingénieurs de l'OSE qui se sont rendus à Porto Alegre ont répondu que jusqu'à maintenant, tout ce qui avait été accompli à cet égard l'avait été de manière indirecte. Le but du WOP est d'améliorer la qualité de l'eau afin d'éviter d'autres crises, en augmentant la capacité technique et opérationnelle. Il ne vise pas à étendre les

services ou même à diminuer les coûts de traitement, étant donné que le nouveau procédé pourrait s'avérer plus coûteux. Toutefois, le processus d'oxydation devrait avoir des effets positifs sur la santé des travailleurs de cette usine.

Bien que ce WOP ne soit pas *officiellement* axé sur l'efficience sociale, les commentaires réitérés des personnes enquêtées voulant que ce but soit le cadre général qui oriente tout ce qui se fait à l'OSE révèle un haut niveau d'engagement à l'égard de ce concept. Cela peut s'expliquer de plusieurs façons. Premièrement, il existe un niveau élevé de politisation dans la société en raison de longues décennies de lutte. Le syndicat des travailleurs de la société, la FFOSE, a joué un rôle clé dans la défense du caractère public des services. Au début des années 2000, la FFOSE a mené avec succès une campagne référendaire visant à faire de l'eau un droit humain et à retourner les services hydrauliques sous contrôle public. Par ailleurs, un grand nombre de cadres de la société ont gravi les échelons et ont déjà été membres du syndicat. Deuxièmement, la population uruguayenne soutient l'OSE et a toujours appuyé les principes de la social-démocratie, ainsi que le rôle interventionniste de l'État. Bien qu'il y ait eu un certain nombre de privatisations en Uruguay au plus fort du néolibéralisme vers la fin des années 1990 (y compris la concession accordée à Maldonado qui a été annulée en 2004), la population a voté en faveur du caractère public de l'eau lors du référendum national. Ces valeurs se sont institutionnalisées encore plus depuis l'arrivée du *Frente Amplio* en 2004.

En raison de son excellente performance, l'OSE a été choisi pour participer à l'exercice de benchmarking *Aquarating* organisé par la Banque interaméricaine de Développement et l'Association internationale de l'Eau. Bien que l'OSE ait participé à la première phase de l'étude-pilote, l'une des personnes enquêtées affirme qu'il n'a pas été très actif depuis, après qu'il soit devenu évident que la direction de l'OSE avait peu en commun avec les 12 autres sociétés, qui desservent principalement des régions urbaines ou qui sont exploitées par des fournisseurs privés de nature commerciale.

Le travail dans les quartiers irréguliers

En termes d'innovation sociale, l'OSE a beaucoup à offrir aux autres opérateurs de la région qui font face eux aussi à la difficulté de fournir des services dans les quartiers irréguliers. Comme le fait remarquer le directeur des « clients stratégiques » pour l'OSE, la mesure de l'efficience dans le cadre de son travail pose certains défis :

« Premièrement, il faut définir ce que le terme efficience signifie. L'OSE a deux types de "clients stratégiques". Dans le cas des gros clients (p. ex. : les usines d'embouteillage, les hôpitaux, les écoles), l'efficience signifie la satisfaction du client et le paiement des factures. Les ménages qui ne sont pas connectés constituent l'autre type de clients. Dans leur cas, nous pouvons seulement mesurer l'efficience en fonction des effets de l'eau et des services d'assainissement sur la santé publique. »

En offrant des services à ce dernier type de clients, l'objectif de l'OSE est d'officialiser les services dans les quartiers irréguliers pour qu'ils deviennent des clients payants de la société, l'hypothèse étant que la majorité s'est connectée au réseau par elle-même, illégalement.

La régularisation des services dans les quartiers périphériques irréguliers de Montevideo présente plusieurs défis logistiques que l'OSE s'efforce de surmonter. Un grand nombre d'employés permanents de l'OSE sont issus de la classe moyenne et ont peur d'y entrer pour des raisons de sécurité. Afin de résoudre ce problème, le gouvernement uruguayen a obtenu un prêt de la Corporation andine de Développement (CAF) pour un projet qui soutient la création de coopératives. Ces dernières, qui travaillent avec l'OSE sur une base contractuelle, s'occupent de connecter les systèmes d'eau, d'installer les compteurs et de facturer les nouveaux clients. Afin de se qualifier pour ce programme, les travailleurs potentiels des coopératives doivent être considérés « en chômage permanent ». Prenons par exemple le président de la coopérative Albonada. Avant de se joindre à la coopérative, il était un travailleur du secteur des textiles et de la métallurgie au chômage, n'ayant pas occupé d'emploi rémunéré depuis le début des années 2000. Il a participé aux programmes de formation sur la mise sur pied d'une coopérative donnée par le nouveau Ministère du Développement social. Tel que mentionné lors d'un entretien, la plupart des membres des coopératives sont originaires des quartiers dits irréguliers et sont donc à l'aise pour fournir des services dans ces zones.

Toutefois, l'OSE a encore beaucoup de travail à faire. Jusqu'à maintenant, il a mis l'accent sur la régularisation des connexions et l'expansion du réseau plutôt que sur le changement de culture concernant l'utilisation de l'eau, ce qui demanderait de travailler avec les communautés pour réduire la consommation superflue, prévenir les pertes en eau causées par le manque d'étanchéité des infrastructures et la mauvaise qualité des matériaux, étant donné que de nombreux ménages ont bâti leur propre réseau sans assistance technique et sans financement de l'OSE. Comme l'a souligné l'une des personnes enquêtées : « en toute logique, fournir de l'eau à tous ces ménages entraîne des coûts importants ». Les ménages les plus pauvres déboursent une somme minimale (un tarif social) pour les premiers 15 mètres cubes d'eau, après quoi ils paient le même tarif que les autres ménages. Comme l'a fait remarquer l'une des personnes enquêtées :

« L'OSE essaie de régulariser cette situation... Nous supposons que le fait d'avoir de l'eau potable a un effet positif sur la santé publique et sur la macro-économie du pays [ce qui justifie l'investissement]. Les débats sur l'efficacité que nous avons à l'OSE portent sur le non-paiement. Nous avons convenu que si nous n'avions pas de tarif social, ces individus se connecteraient clandestinement, ce qui équivaut à de l'eau non comptabilisée. »

Il ajoute que le but est « qu'il ne reste personne dans les bidonvilles qui ne soit un client régulier de l'OSE ». Le principal indicateur de « succès » du programme est le nombre de nouveaux clients connectés.

Bien que l'augmentation de la couverture pour atteindre l'universalité soit un objectif louable, les cadres de l'OSE étaient autrement intéressés à explorer de nouveaux indicateurs pour mesurer les effets de leurs actions en fonction de critères sociaux. À ce stade-ci, il n'y a pas de coopération en ce sens entre l'OSE et les autres sociétés de la région qui font face aux mêmes difficultés dans les quartiers irréguliers, bien que certains aient manifesté leur intérêt à cet égard.

Brésil

Au Brésil, l'approvisionnement en eau est la responsabilité de grandes sociétés d'eau sous la gouverne des états et des municipalités. Le DMAE est le Département municipal de Services d'Eau et d'Assainissement créé en 1961 à Porto Alegre. Dès 1981, le DMAE fournissait de l'eau à 98 % des habitants de la ville et des services de collecte des eaux usées à la moitié de la population¹⁴. Aujourd'hui, il fournit des services d'approvisionnement en eau à 100 % de la population (environ 1,47 million d'habitants) et des services d'assainissement à 87,7 % de la population. La majeure partie des résidents bénéficient de connexions à domicile tandis que les personnes qui habitent des bidonvilles, des zones à haut risque géographique ou des zones de protection de l'environnement sont desservies par des camions citernes qui effectuent la navette gratuitement. La ville a l'un des plus hauts indices de développement humain au pays¹⁵, en partie grâce à l'excellente couverture en matière d'eau et d'assainissement.

Caractère public du service et efficacité

Au sein du DMAE, les notions d'efficacité et d'engagement social sont étroitement liées. Son énoncé de mission institutionnelle stipule que son but est de « fournir des services publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement de qualité, qui soient à la fois responsables sur le plan social et environnemental ». Le but est d'atteindre l'accès universel à tous les services d'ici 2030 en assurant « l'efficacité de tous les processus et une relation transparente avec la société ». Parmi ses valeurs fondamentales, on trouve la qualité, la participation, la transparence, le développement professionnel, la durabilité, les tarifs abordables et l'éthique (DMAE 2015). À ce titre, l'efficacité financière demeure un objectif secondaire au service des objectifs sociaux prioritaires.

Le DMAE dispose de ressources financières qu'elle gère de manière autonome, garantes d'une autonomie qui fait l'orgueil de la société. Le DMAE opère avec des surplus tout en maintenant des tarifs qui comptent parmi les plus bas comparativement aux autres services d'assainissement publics dans le pays. La société offre d'ailleurs un tarif social très progressiste¹⁶. Ainsi, l'efficacité sociale contribue à l'accessibilité économique pour les résidents. De solides mécanismes sont également en place pour rendre compte des activités de la société, y compris le processus de budget participatif qui s'applique à toutes les activités de la municipalité de Porto Alegre, une forme de démocratie directe qui permet chaque année aux citoyens de contribuer à l'établissement des priorités. Au cours de ces assemblées publiques, le DMAE explique le travail qui a été fait pendant l'année et écoute les préoccupations du public. Les citoyens font alors connaître leurs priorités en ce qui concerne les

investissements, qui sont ensuite analysées par le DMAE en fonction de leur faisabilité technique et de leurs implications financières. Les décisions finales sont prises et approuvées par les membres du Conseil du Budget participatif. Des commissions sont mises sur pied pour effectuer le suivi de la mise en œuvre jusqu'à l'achèvement des travaux.

La loi nationale brésilienne sur l'assainissement et les autres réglementations connexes ont renforcé encore plus l'exigence de supervision. Il a donc fallu créer un comité conjoint chargé d'exercer un contrôle social, une condition pour avoir accès à des fonds publics. Porto Alegre est maintenant à l'étape d'approuver ses propres lois pour leur mise en œuvre ce qui, d'après les analystes, devrait donner naissance à un important mécanisme pour améliorer les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Les indicateurs retenus par le DMAE pour mesurer l'efficacité opérationnelle et commerciale sont rendus publics chaque année dans le cadre de son rapport d'activités. Ils comprennent les statistiques de benchmarking habituelles telles que les taux de perte d'eau et les taux de comptage. Une enquête de satisfaction de la clientèle est également menée tous les deux ans. Pour l'année 2014, l'enquête a révélé un taux de satisfaction de 89,6 %. Le DMAE prend aussi très au sérieux la qualité du milieu de travail, raison pour laquelle une enquête organisationnelle est menée périodiquement afin d'évaluer la satisfaction des employés. À cette occasion, des aspects comme la motivation, le leadership, le milieu de travail, la qualité de vie et les salaires sont examinés.

Dans le cadre de cette étude, nous avons demandé à des employés occupant des postes clés au DMAE et participant aux WOP de donner leur définition du mot « efficacité ». Pour la plupart, ils y ont associé quatre objectifs : la réduction des pertes en eau et de la consommation d'énergie ; la collecte et le traitement des eaux usées au-dessus de la moyenne nationale ; l'universalisation de la santé en lien avec la salubrité de l'eau ; et la production de surplus financiers permettant de faire des investissements et de couvrir les coûts. Quelques répondants ont aussi mentionné l'atteinte de bons taux de couverture et l'assurance de la qualité. Il convient aussi de mentionner que lorsqu'on leur demandait quels critères devraient être utilisés pour évaluer les opérateurs *publics*, les répondants mettaient immédiatement l'accent sur les critères d'accessibilité, de qualité, d'équité et celui d'obligation de rendre compte.

Les cadres du DMAE qui ont été enquêtés dans le cadre de cette étude considèrent que les événements organisés par l'Association nationale des Services d'Assainissement municipaux (ASSEMAE) et par l'Association brésilienne d'Ingénierie sanitaire et environnementale (ABES) leur offrent les meilleures occasions d'apprendre des autres opérateurs. À l'inverse, plusieurs fournisseurs de services publics nationaux et internationaux ont approché le DMAE pour tirer des leçons de ses progrès technologiques et de son modèle de gestion. Les participants à cette étude entrevoyaient la possibilité d'intensifier les échanges avec d'autres opérateurs de la région, à l'image de la collaboration avec l'OSE, mais le processus actuel d'officialisation des partenariats fait en sorte qu'il est

plus compliqué de s'engager au-delà des frontières du pays. L'université du DMAE (Unidmae), créée en 2007 pour améliorer la gestion des connaissances et travailler avec les employés afin de mettre en œuvre leur plan de développement individuel, est perçue comme un bon point d'ancrage pour élaborer des WOP qui mettent l'accent sur le renforcement des capacités.

Services d'urgence et surveillance par la communauté

À partir des années 1990, le DMAE a investi massivement dans l'assainissement, augmentant la couverture de 6 % en 1989 à 89 % aujourd'hui. Les entretiens avec le personnel ont révélé l'importance de la participation communautaire dans la surveillance des travaux et des services du DMAE. Un projet mis en œuvre dans le nord de la ville constitue un bon exemple de projet pilote qui s'appuie sur les communautés pour améliorer l'efficience des investissements consentis pour les infrastructures. Ce projet a pris naissance lorsque l'on a constaté que les ménages ne se connectaient pas au réseau d'assainissement en voie de construction et que les connexions non règlementées causaient des pannes de réseaux. Pour résoudre ces problèmes, l'intégration des citoyens, la mobilisation, ainsi que l'éducation à la santé et à l'environnement sont devenues des éléments clés qui se sont ajoutés au travail plus technique. Au total, 65 assemblées communautaires ont été tenues, des comités de surveillance ont été créés pour superviser les travaux, 56 visites ont été réalisées dans les usines de production d'eau et de traitement des eaux usées, 262 ateliers et performances théâtrales sur la préservation de l'environnement ont été organisés et 8 302 visites à domicile ont été effectuées.

Le DMAE a démontré son engagement à desservir les zones considérées hors d'atteinte du réseau en prenant des dispositions temporaires pour leur approvisionnement en eau. Quatre camions citernes sont en opération pour desservir les ménages situés dans les zones irrégulières et à haut risque qui n'ont pas accès au réseau d'aqueduc officiel. Le DMAE distribue de l'eau à 95 familles de cette manière, ce qui correspond à un volume d'environ 2 317 mètres cubes. Ces camions sont aussi utilisés lorsque le bureau de bien-être social municipal repère des familles en situation d'urgence et lorsqu'il demande l'aide de l'armée brésilienne, surtout pendant les périodes de sécheresse. En cas de pénurie ou d'urgence, ils livrent aussi de l'eau aux hôpitaux, aux cliniques de santé spécialisées dans l'hémodialyse et aux prisons.

Recommandations pour la promotion de l'efficacité sociale dans les WOP

Trois principales recommandations se dégagent de notre analyse afin de permettre aux WOP d'intégrer plus efficacement les objectifs sociaux. D'abord et avant tout, les opérateurs publics doivent reconnaître et promouvoir leurs propres réussites sociales. La lutte contre la pauvreté doit se retrouver au cœur tant de l'élaboration, que de la mise en œuvre et de l'évaluation des partenariats, ce qui nécessitera le développement de nouveaux outils pour mesurer l'efficacité sociale. À cette fin, une participation étendue à toutes les parties prenantes, y compris les travailleurs et les citoyens, viendrait renforcer le partage des connaissances.

1. Valoriser les réussites sociales

De l'extension de l'assainissement rural au Maroc au dialogue sur la protection de l'environnement au Burkina Faso, en passant par le travail social dans les quartiers irréguliers de Montevideo et Porte Alegre, nos études de cas démontrent que les quatre opérateurs d'eau ont de riches expériences à partager en termes d'initiatives à caractère social et environnemental. Les visions sociales de l'OSE et de DMAE semblent plus institutionnalisées, tandis que la réflexion est amorcée au sein de l'ONEA et que les individus les plus engagés au sein de l'ONEE peuvent faire face à des tensions internes plus vives lorsqu'ils tentent d'intégrer des objectifs sociaux. Mais dans tous les cas, il y a un besoin de mise en valeur de ces connaissances au même titre que l'expertise technique, opérationnelle et financière, dans le cadre des plateformes régionales WOP et au sein de GWOPA au niveau mondial.

Les cas abordés soulèvent aussi une autre question : pourrait-il y avoir davantage d'échanges Sud-Sud entre les continents ? À titre d'exemple, l'ONEE, l'ONEA et le DMAE auraient beaucoup à apprendre les uns des autres pour faire face à la sécheresse et aux autres problèmes liés à la rareté de l'eau, tandis que l'ONEA et OSE pourraient partager leurs expériences respectives en matière de prestation de services dans les quartiers irréguliers. GWOPA pourrait encourager les opérateurs d'eau à échanger sur ce type de travail social en organisant des ateliers régionaux ou internationaux où les bonnes pratiques pourraient être données en exemple dans des domaines comme l'extension d'un réseau sous différentes modalités dans les quartiers périphériques irréguliers, les initiatives pertinentes d'accès au service en milieu rural, la gestion durable des zones de barrage de concert avec les communautés touchées, et des méthodes de tarification par tranche qui soient plus équitables. De tels ateliers pourraient contribuer à faire de l'« expertise sociale » un aspect essentiel du processus de jumelage pour les WOP. Un atelier sur la responsabilité sociale des entreprises organisé conjointement par l'OSE et WOP-ALC à Montevideo en 2014 illustre le potentiel de ce type d'événements, toutefois il serait mieux avisé d'insister sur le mandat social des opérateurs publics dans l'avenir.

2. Viser et mesurer l'efficience sociale

Les WOP ne peuvent pas prendre pour acquis que les améliorations financières, opérationnelles et techniques ont nécessairement des retombées sur les segments les plus pauvres de la société. Il importe de déployer des efforts concertés pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer des projets qui poursuivent des objectifs sociaux et environnementaux explicites. Cette réorientation nécessitera une bonne réflexion sur les priorités. Chaque visite de diagnostic WOP devrait comprendre une composante d'analyse sociale. Les plans de travail pourraient inclure des activités directement reliées à l'amélioration des services pour les communautés-cibles, de même que des indicateurs pour faire le suivi des progrès. L'évaluation finale des projets devrait mesurer les résultats sociaux, même lorsque les activités sont de nature plus technique.

Pour y parvenir, il faudra avoir recours à de nouveaux indicateurs. Le Tableau 1 présente un cadre d'évaluation de la performance des opérateurs publics qui est plus global que les outils de benchmarking utilisés actuellement. Ces indicateurs combinent des méthodes de mesure quantitative et des aspects qualitatifs, afin de mettre en évidence les retombées des partenariats sur les conditions de vie des ménages. Les critères sont aussi suffisamment souples pour refléter le fait que certaines considérations sociales et environnementales échappent aux calculs coûts-bénéfices stricts et que l'établissement des priorités peut différer d'un endroit à l'autre, selon les préférences culturelles et les ressources disponibles. Après tout, nos études de cas illustrent comment des processus politiques différents donnent naissance à différentes compréhensions de l'efficience.

La performance telle que mesurée par ces indicateurs sociaux permet de comparer entre les opérateurs, tout en mettant en évidence les jumelages les plus pertinents et utiles pour le partage des connaissances. Par exemple, le Diagramme 1 suggère que l'opérateur 1 pourrait partager son expertise en matière d'équité tandis que l'opérateur 2 pourrait transférer des connaissances sur la protection de l'environnement.

Il doit aussi y avoir un débat au sein de GWOPA sur les moyens à mettre en place pour que la priorité soit accordée aux projets qui vont dans le sens des cibles des ODD, de même que sur la façon dont les ODD pourraient être utilisés pour attirer davantage de fonds de la part des bailleurs afin de pouvoir se concentrer sur les questions sociales. Des programmes concrets devront être conçus pour soutenir les opérateurs publics qui veulent étendre leur travail social et le financement devrait aller aux activités qui ont une composante explicite en faveur des plus pauvres, conformément au mandat de GWOPA. De nouveaux outils d'évaluation de la performance sont à développer pour mieux orienter le processus des WOP en fonction de considérations sociales, autant pour leur élaboration que pour leur mise en œuvre et leur évaluation finale. En retour, il importe de rappeler aux plateformes régionales la mission sociale qui leur incombe et les encourager à revoir leur programmation, afin qu'elles soutiennent le travail entre sociétés sœurs dans ce domaine.

TABLEAU 1:
Critères normatifs pour évaluer les prestataires de services publics

	Critère	Définition	Exemples de questions possibles pour le critère	Exemples d'indicateurs pour mesurer le critère
Universalité	Accessibilité	Disponibilité physique du service à une distance convenable du logis de l'utilisateur	<ul style="list-style-type: none"> • Clivage rural/urbain ? • Quantité suffisante ? • Service culturellement acceptable ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion de la population qui a un accès adéquat • Temps et distance jusqu'au point de service • Nombre d'heures par jour où le service est disponible
	Capacité à payer	Prix assurant l'accessibilité économique pour tous	<ul style="list-style-type: none"> • Les ménages les plus pauvres supportent-ils un fardeau disproportionné ? • Certains programmes favorisent-ils les subventions croisées ? • L'accessibilité économique est-elle une obligation légale ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Revenu du ménage par rapport au coût du service • Taux de déconnexion • Niveau de subvention par région
	Qualité	Services fiables et satisfaisants qui créent de bonnes relations avec les usagers	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité pour tous les utilisateurs ? • Réactivité face aux besoins des utilisateurs ? • Amélioration continue des mécanismes en place ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Résultats en matière de santé primaire • Niveau d'interruption de services • Plaintes par région
	Équité	Égalité d'opportunités pour tous en termes d'accès à des services d'eau de qualité	<ul style="list-style-type: none"> • Quantité de services équitable entre les groupes d'utilisateurs ? • Qualité de services équitable entre les groupes d'utilisateurs ? • L'équité est-elle officialisée, légalisée ou institutionnalisée ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations budgétaires par région • Niveau d'accès pour les groupes désavantagés • Consommation per capita par région

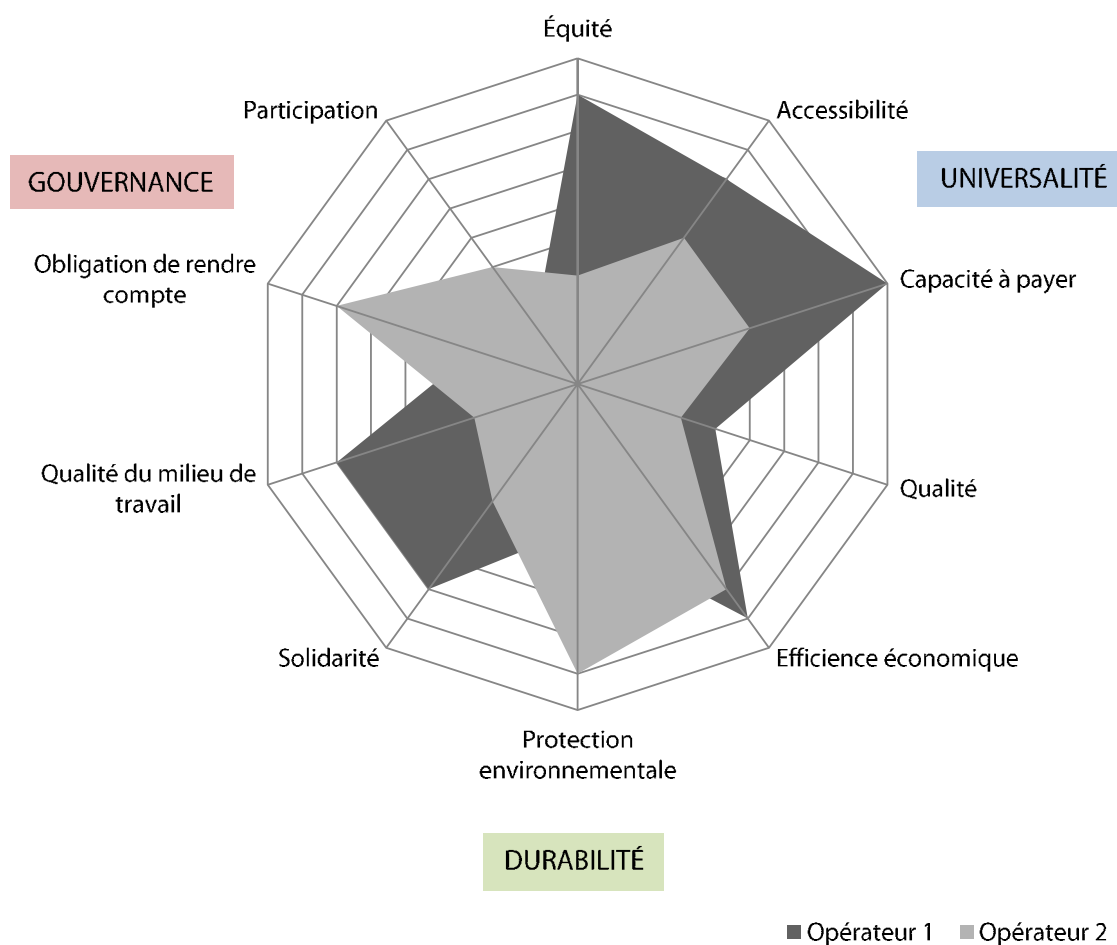
TABLEAU 1 (SUITE):
Critères normatifs pour évaluer les prestataires de services publics

Durabilité	Efficiences économiques	Capacité à obtenir le bénéfice maximal compte tenu des ressources disponibles pour remplir le mandat du service	<ul style="list-style-type: none"> • Les investissements actuels dans les infrastructures contribuent-ils à l'atteinte des objectifs sociaux du service ? • L'intensité de capital des investissements est-elle appropriée ? • Les réductions de coûts à court terme nuisent-elles aux gains d'efficacité à long terme ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Investissements en tant que proportion des coûts d'exploitation globaux • Coût par unité de service fournie par région • Taux de roulement du personnel
	Protection environnementale	Service remplissant ses objectifs en respectant les normes environnementales culturelles sans compromettre les besoins futurs en ressources	<ul style="list-style-type: none"> • Des programmes sont-ils en place pour réduire la demande en ressources naturelles ? • Le fournisseur de service respecte-t-il les différentes conceptions culturelles des ressources ? • Des plans d'atténuation des changements climatiques sont-ils en place ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau d'utilisation de sources d'énergie renouvelables • Qualité du traitement des eaux usées • Taux d'infections respiratoires
	Solidarité	Cohésion entre usagers et producteurs de divers secteurs soutenant l'engagement économique, social et politique envers le modèle de service public	<ul style="list-style-type: none"> • Le modèle contribue-t-il à renforcer le caractère public des services ? • Le service contribue-t-il aux améliorations des autres secteurs et niveaux de la prestation de services ? • Le modèle de services s'oppose-t-il à la privatisation et la commercialisation de manière explicite et peut-il compter sur un soutien politique suffisant ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Ententes de coopération officielles entre les divers niveaux de gouvernement et entre secteurs • Mesure des effets intersectoriels (p. ex. : services d'assainissement réduisant le fardeau de la diarrhée) • Mécanismes légaux pour empêcher la privatisation

TABLEAU 1 (SUITE):
Critères normatifs pour évaluer les prestataires de services publics

Gouvernance	Obligation de rendre compte	Obligation de présenter les activités, d'en assumer la responsabilité et de divulguer les résultats de manière transparente, accessible et compréhensible pour le public	<ul style="list-style-type: none"> • Les mandats opérationnels et les positions de principe sont-ils clairs ? • Les budgets d'immobilisation et d'exploitation sont-ils clairs ? • Des mécanismes sont-ils en place aux niveaux appropriés (local, national, régional) ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparence des processus d'embauche • Accès aux mécanismes par région • Documentation ouvertement disponible et vérifiable, dans des langues et formats bien adaptés aux utilisateurs
	Participation	Engagement citoyen dans la formulation des politiques liées à la prestation des services et dans leur mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • La participation est-elle suffisamment représentative et se déroule-t-elle à une échelle appropriée ? • Y a-t-il des ressources suffisantes pour assurer la participation de divers acteurs de la société (transport, possibilité de s'absenter du travail, etc.) ? • Les formes de participation sont-elles bien adaptées aux particularités culturelles ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de personnes qui participent aux mécanismes officiels de participation • Nombre de processus différents qui sont ouverts à la participation (élaboration des politiques, décisions budgétaires, etc.) • Possibilités de participer par région
	Qualité du milieu de travail	Prestataire offrant un environnement stable, favorisant l'équité et la confiance entre employés et gestionnaires, et exigeant une charge de travail raisonnable qui contribue à la qualité du service	<ul style="list-style-type: none"> • Le nombre de travailleurs est-il suffisant pour assurer la qualité du service ? • Des mécanismes sont-ils en place pour que les travailleurs et les syndicats puissent participer aux opérations, à la gestion ou à l'élaboration des politiques du service ? • Des canaux sont-ils prévus pour la rétroaction entre les travailleurs de première ligne, les gestionnaires et les utilisateurs du service ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Équité salariale (type d'emploi, genre, race, ethnicité, etc.) • Disponibilité de l'équipement de santé et sécurité • Accès à des possibilités de formation

DIAGRAMME 1:
Comparaison de la performance de prestataires publics



3. Favoriser une participation large

En raison de leur manque de représentativité, les plateformes régionales WOP ont fait l'objet de critiques, tant par les opérateurs d'eau que par les acteurs de la société civile. En particulier, WOP-ALC n'est pas perçu comme un espace où les opérateurs d'eau et les groupes de la société civile qui se préoccupent davantage des questions sociales peuvent influencer les débats. Le transfert du secrétariat régional de la BID à l'ALOAS en 2012 aurait pu « offrir l'occasion d'ouvrir la plateforme à d'autres acteurs que les sociétés, comme les organisations de la société civile, conformément au principe d'inclusion qui fait partie des principes de base de GWOPA » (GWOPA 2013b). Dû au manque de progrès à ce niveau, un mouvement social comme *Plataforma de Acuerdos Públicos Comunitarios de las Américas* a décidé de ne pas se joindre à WOP-ALC parce que ses membres estimaient que le caractère inclusif et non lucratif ne recevait qu'une attention marginale (2015). Des efforts au sein de GWOPA pour encourager les plateformes régionales à mettre l'accent sur l'« efficacité sociale » pourraient contribuer à surmonter ces divisions.

Nos entretiens avec des participants WOP au Burkina Faso et au Maroc ont confirmé l'existence d'une tendance similaire dans la région africaine. Les organismes non gouvernementaux internationaux qui se consacrent aux questions liées à l'eau (p. ex. : Eau Vive et *WaterAid*) ne sont pas partie prenante de ces WOP. Les syndicats de ces deux services ne l'ont pas été non plus. Cette dynamique persiste malgré les rappels formulés au cours d'un récent congrès de GWOPA voulant que « tous les projets WOP (y compris ceux qui sont menés par des bailleurs de fonds) doivent inclure les travailleurs et les membres de la communauté dans leur élaboration et leur mise en œuvre » (GWOPA 2014, 25). Compte tenu que GWOPA ne peut assurer à elle seule une participation large en raison de ses ressources limitées, il convient de rappeler aux bailleurs de fonds que sa Charte s'engage en faveur de « l'égalité des chances pour toutes les parties prenantes ».

L'ouverture du processus aux acteurs qui s'intéressent aux retombées plus directes pour les populations défavorisées et qui ont des liens étroits avec les communautés pourrait grandement contribuer à l'atteinte des objectifs sociaux plus larges des partenariats. GWOPA devrait accorder la priorité aux sociétés qui ont le meilleur bilan en ce qui concerne la participation, afin de diversifier la représentation au sein des plateformes régionales. Les syndicats et les acteurs de la société civile devraient aussi être invités à partager leurs expériences sur les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans le cadre des événements tenus par les plateformes régionales. De plus, les prestataires de services publics qui se joignent à un WOP devraient consulter les communautés et les acteurs de la société civile pour recenser leurs besoins pendant la phase d'élaboration du partenariat. Ils devraient aussi encourager la participation des travailleurs de la société dans la planification et la mise en œuvre du partenariat, de façon à ce que le transfert de connaissances ne se fasse pas uniquement au niveau des « experts ». Les syndicats peuvent y être associés par exemple, afin qu'il y ait un effet multiplicateur parmi plus de travailleurs. Enfin, les partenaires d'un WOP devraient solliciter les communautés et les acteurs de la société civile dans l'évaluation des résultats de leurs activités au niveau social.

Conclusion

Il n'y a pas de formule magique pour relever les défis immenses que posent les iniquités en matière de services d'eau. Cependant, il est clair que les opérateurs d'eau devront eux-mêmes « jouer un "rôle central" dans la réalisation et le suivi des objectifs de développement durable » (GWOPA 2014, 6) et que les WOP peuvent être utiles à cet égard, en facilitant un partage du savoir-faire et en répertoriant les « bonnes pratiques ».

Toutefois, l'utilité d'un tel partage de connaissances dépend de la qualité du contenu qui est communiqué. Malheureusement, la plupart des WOP ne mettent l'accent que sur les améliorations strictement financières et techniques et ne répondent donc pas nécessairement aux objectifs plus larges des opérateurs d'eau publics. En effet, ils n'ont pas su démontrer comment de tels gains en efficacité contribuent à réduire la pauvreté ou à protéger l'environnement pour les générations futures.

Cet article a fait valoir la nécessité de prendre en compte les notions d'efficacité sociale dans les partenariats entre opérateurs d'eau afin de faire progresser les ODD, d'être plus cohérent avec les objectifs des services publics et de mieux remplir le mandat original de GWOPA. Les sociétés qui partagent la même vision peuvent certes développer leurs propres partenariats pour aborder les questions d'efficacité sociale, mais il n'en demeure pas moins que GWOPA pourrait et devrait jouer un rôle de catalyseur pour veiller à ce que la priorité soit accordée aux objectifs sociaux dans les WOP.

Notes

- 1 Nous privilégions l'utilisation du terme économique « efficacité » qui est couramment utilisé au sein de GWOPA plutôt que celui d'« efficacité » étant donné que sa définition diffère quelque peu, ce dernier terme se référant aux résultats atteints relativement aux objectifs préalablement établis. En ce sens, l'idée de « rendement » qui a aussi été utilisée par les personnes enquêtées se rapproche plus de ce que nous appelons ici l'efficacité.
- 2 Pour *Water Operator Partnership*, dont l'abréviation sera retenue tout au long de l'article.
- 3 Les traductions sont nôtres là où le texte n'était pas disponible en français.
- 4 La Charte de GWOPA est disponible au : http://gwopa.org/images/GWOPA%20Charter%20-%20Oct%202013_final.pdf
- 5 Ce terme anglais largement employé par nos enquêtés se rapproche de l'idée de « bénéficiaire ». Les opérateurs d'eau africains utilisent aussi l'expression « société sœur ». Nous utiliserons l'expression en anglais dans le texte.
- 6 Ces rapports sont disponibles au : <http://gwopa.org/en/resources-library>
- 7 Un PiP consiste en un « plan de travail stratégique global élaboré pour répondre à divers problèmes de gestion de la société, dans le but d'améliorer sa performance » (GWOPA et OFID 2013, 2).
- 8 *Municipal Benchmarking Initiative for Water Services* : <http://www.munibench.co.za>
- 9 Ce point de vue correspond effectivement au récent gel des tarifs dans la tranche sociale lors de l'élaboration de la nouvelle grille tarifaire (Baron 2014).
- 10 « Villes sans bidonvilles » de ONU-Habitat est un projet pilote lancé en 2004.
- 11 Ceci bien que l'un des analystes enquêtés pour cette étude ait affirmé qu'« il n'y a pas de chiffres fiables, pas de politique publique pour mesurer ». Il existe un écart documenté entre les statistiques officielles et la réalité, car la couverture est considérée inadéquate dans de nombreuses zones (ONEP et FAO 2005).
- 12 Voir: *El País*. 2015. Cae el gerente general de OSE por estado del agua. 22 mai. <http://www.elpais.com.uy/informacion/cae-gerente-general-ose-agua.html>
- 13 Voir: Aguilar, M. 2013. El agua ni se enteró. *Brecha*, 23 avril. <http://brecha.com.uy/el-agua-ni-se-entero/>
- 14 La mission, les valeurs et l'énoncé de vision du DMAE sont disponibles sur son site web : http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/default.php?p_secao=319
- 15 Voir les scores obtenus dans Rio Grande do Sul pour l'Indice de Développement humain à : <http://cidades.ibge.gov.br/comparamun/compara.php?lang=&coduf=43&idtema=118&codv=V01&order=dado&dir=desc&lista=uf&custom=>
- 16 Le tarif moyen en juillet 2015 était de 27,40 \$ R ou 7,82 \$ US pour 10 mètres cubes comparativement au tarif de 64,83 \$ R ou 18,52 \$ US pour 10 mètres cubes du fournisseur public régional, CORSAN. Le tarif social est de 10,56 \$ R ou 3,11 \$ US pour 10 mètres cubes. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/default.php?p_secao=370 et <http://www.corsan.com.br/upload/arquivos/201512/16095649-tabela-tarifaria-municipios-regulados-pela-agergs.pdf>

À PROPOS DES AUTEURS

Madeleine Bélanger Dumontier est chargée de projet pour le *Municipal Services Project*.

David A. McDonald est co-directeur du *Municipal Services Project* et Professeur en études de la mondialisation à l'Université Queen's, au Canada.

Susan Spronk enseigne à l'École de développement international et mondialisation de l'Université d'Ottawa, au Canada.

Catherine Baron est socioéconomiste au Laboratoire d'Études et de Recherche sur l'Économie, les Politiques et les Systèmes sociaux (LEREPS), à l'Université de Toulouse 1 en France.

Dieter Wartchow est conférencier à l'IPH/Université fédérale de Rio Grande do Sul (UFRGS), au Brésil.

Remerciements

Cette recherche n'aurait pas été possible sans l'aide et les contributions de Samir Bensaid, Juan Berhau, Adriana Marquisio et de ceux qui ont participé aux discussions lors de notre atelier à Montréal en octobre 2014. Cette recherche a été menée avec le soutien du programme *Boosting Effectiveness of Water Operators' Partnerships* (BEWOP) de l'Alliance mondiale pour les Partenariats entre Opérateurs d'Eau (GWOPA).

Références

Artelia. 2013. Réalisation d'une étude tarifaire portant sur la période 2014-2018 pour le compte de l'ONEA. Burkina Faso. Rapport final, novembre.

Ballance, T. et Trémolet, S. 2005. Private sector participation in urban water supply in Sub-Saharan Africa. Londres : GIZ et KfW.

Baron, C. 2014. « Corporatisation » dans le secteur de l'eau potable : l'ONEA, une expérience inédite en Afrique de l'Ouest. Traduction d'un chapitre de D. A. McDonald (dir.), *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*, 62-87. Londres : Zed Books. http://www.municipal-servicesproject.org/userfiles/Baron_Corporatisation_secteur_eau_potable_ONEA_2014.pdf

- Baron, C. 2015. Nouveaux enjeux de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Dans A. Euzen, C. Jeandel et R. Mosseri, *L'eau à découvert*, 256-257. Paris : CNRS Éditions.
- BiD, AMCI et ONEA. 2015. Protocole d'accord entre le Royaume du Maroc, représenté par l'Agence Marocaine de Coopération Internationale (AMCI), le Burkina Faso, et la Banque islamique de Développement, relatif au transfert de l'expertise marocaine dans le domaine de la qualité de l'eau. Signé le 14 janvier.
- Boelens, R. et Vos, J. 2012. The danger of naturalizing water policy concepts: Water productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade. *Agricultural Water Management*, 108: 16-26.
- Boussichas, M., Coudert, B. et Gillot, C. 2013. Atteindre les OMD dans les PMA et autres pays vulnérables : Où en sommes-nous? – Reaching MDGs in LDCs and other vulnerable countries : Where do we stand? Working Paper 77, septembre. Clermont-Ferrand, France : FERDI.
- Boyer, F. 2010. Croissance urbaine, statut migratoire et choix résidentiels des ouagalais. Vers une insertion urbaine ségrégée? *Revue Tiers Monde*, 101: 47-64.
- Coalition Eau. 2014. Joint Monitoring Program. Publication du rapport 2014 sur les progrès en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement. 27 mai.
- De Miras, C. 2007. Initiative nationale pour le développement humain et économie solidaire au Maroc. Pour un accès élargi à l'eau et à l'assainissement. *Revue Tiers Monde*, 2 (190): 357-377.
- DMAE. 2015. Dados Gerais Edição 2015. Porto Alegre : DMAE et Préfecture de Porto Alegre.
- GWOPA. 2010. Annual Report August 2009-2010. Barcelone : UN-Habitat.
- GWOPA. 2011. Report of the 1st Bi-Annual Global WOPs Congress and GWOPA General Assembly. 20-21 mars, Le Cap, Afrique du Sud.
- GWOPA. 2013a. GWOPA Strategy 2013-2017. Barcelone : ONU-Habitat. <http://unhabitat.org/global-water-operators-partnership-alliance-strategy-2013-2017/>
- GWOPA. 2013b. Annual Report. Présenté à la 6e rencontre annuelle du comité de pilotage de GWOPA à Marrakesh, 31 mars.
- GWOPA. 2014. 2nd Global Water Operators' Congress summary report. 27-29 novembre. Barcelone : UN-Habitat.
- GWOPA et Fonds de l'OPEC pour le développement international (OFID). Performance Improvement Plan Manual (Version 1). Document de travail, juin.
- Iraki, A. 2014. L'alimentation en eau potable des populations rurales. Dans A. Iraki et M. Tamim (dir.), *De la dimension territoriale du développement rural au Maroc*. Salé, Maroc : Éd. Kalimate / INAU.
- MAHRH (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques). 2015. Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement. Rapport bilan annuel au 31 décembre 2014. Ouagadougou : MAHRH.

- McDonald, D. A. 2014. You are public...now what? New ways of measuring success. Dans S. Kishimoto, E. Lobina et O. Petitjean (dir.), *Our Public Water Future: The global experience with remunicipalisation*, 86-94. Transnational Institute: Amsterdam.
- Organisation mondiale de la Santé (OMS) et UNICEF. 2014. Progrès en matière d'alimentation en eau et d'assainissement – mise à jour de 2014. New York : Programme commun OMS-UNICEF de suivi de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement.
- ONEA. 2013. Protocole d'accord 002/2013 entre l'Union de Groupements de Gestion de la Zone Humide du barrage de Ziga et l'ONEA. Ouagadougou : ONEA.
- ONEE. 2013. Présentation générale de la mission d'identification de projets d'amélioration de la qualité de l'eau potable au Burkina Faso. Rapport de visite, juin. Rabat : ONEE.
- ONEE. 2014. Contrat Programme entre l'État et l'Office National de l'Électricité et de l'Eau Potable pour la période 2014-2017. Rabat : Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance.
- ONEP et FAO. 2005. Étude de diagnostic de l'AEP du monde rural au Maroc. Rapport de synthèse, septembre.
- ONU-Eau. 2014. Un objectif mondial pour l'eau, post-2015 : Synthèse des résultats clés et recommandations de l'ONU-Eau. New York : ONU-Eau. http://www.unwater.org/fileadmin/user_upload/unwater_new/docs/Topics/UN-Water_Executive_Summary_Technical_Advice_FR.pdf
- OSE et DMAE. 2012. Convenio de Cooperación Técnica. Montevideo et Porto Alegre, août.
- Plataforma de Acuerdos Público Comunitarios de las Américas. 2015. *Aguacero*, no. 11, mars.
- pS-Eau. 2013. Le Programme national d'assainissement rural (PNAR). *Newsletter réseau Maroc* No. 1, novembre. <http://www.pseau.org/fr/maroc/pnar>
- pS-Eau. 2014. Fiche pays : Maroc. <http://www.pseau.org/maroc>
- Spronk, S. 2010. Water and sanitation utilities in the global South: Re-centering the debate on "efficiency". *Review of Radical Political Economics*, 42(2): 156-174.
- Spronk, S., Crespo, C. et Olivera, M. 2014. Modernization and the boundaries of public water in Uruguay. Dans D. A. McDonald (dir.), *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*, 107-135. Londres : Zed Books.
- Terhorst, P. 2012. Critique of the Water Operators Partnerships in Latin America and the Caribbean (WOP-LAC). Document de travail, juin. Amsterdam : Transnational Institute.
- UN-Water. 2013. A Post-2015 Global Goal for Water: Synthesis of key findings and recommendations from UN-Water. New York : UN-Water. http://www.unwater.org/downloads/Final9Aug2013_WATER_THEMATIC_CONSULTATION_REPORT.pdf

UN-Water. 2015. A Compilation of Expert Advice on Water and Sanitation Related Indicators Covering Targets 6.1 to 6.6 and 11.5. Compilé pour l'équipe de soutien technique inter-agence de l'ONU en soutien au document provisoire sur les indicateurs fourni par la Division des statistiques de l'ONU à la Troisième session de négociations intergouvernementales sur l'Agenda pour le développement post-2015 (23-27 mars 2015).

Union Africaine. 2014. Déclaration de Dakar de l'Assemblée générale du Conseil des Ministres africains chargés de l'eau sur la mobilisation du développement durable à travers la priorisation de la sécurité en matière d'eau et l'assainissement dans le Programme de développement post-2015, 31 mai 2014.

United Nations Secretary General's Advisory Board on Water and Sanitation (UNSGAB). 2006. Hashimoto Action Plan Compendium of Actions. Mars.

Water and Sanitation Program (WSP), African Water Association, GWOPA et UN-Habitat. 2011. The State of African Utilities: Performance Assessment and Benchmarking Report.

World Water Assessment Programme (WWAP). 2015. The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World. Paris : UNESCO.

DERNIERS TITRES DE LA SÉRIE

- 28 **THE WORK OF THE ANTS**
Labour and community reinventing public water in Colombia
- 27 **RECLAIMING PUBLIC HEALTH THROUGH COMMUNITY-BASED MONITORING**
The case of Maharashtra, India
- 26 **THE MALAYSIAN HEALTH SYSTEM IN TRANSITION**
The ambiguity of public and private
- 25 **FAITH-BASED HEALTH SERVICES AS AN ALTERNATIVE TO PRIVATIZATION?**
A Ugandan case study
- 24 **LABOUR AND COMMUNITY IN TRANSITION**
Alliances for public services in South Africa

www.municipalservicesproject.org

Queen's University
Global Development Studies
152 rue Albert
Kingston, Ontario, K7L 3N6
CANADA