

# Précis

24578

BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS PRINTEMPS 2002 NUMÉRO 222

## Gestion de l'eau en Bolivie : Le conte de trois cités

Avec le doublement de la part de la population urbaine en Bolivie depuis la fin des années 70, la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement s'est révélée une tâche particulièrement ardue. Pour comprendre les leçons de l'expérience bolivienne, le Département de l'évaluation des opérations (OED) a examiné les résultats des investissements dans le secteur de l'eau effectués par trois agglomérations dans le cadre du projet de remise en état des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement des grandes villes (1990-1997) financé par l'Association internationale de développement (IDA) qui a pris fin récemment. Ce projet, qui concerne 60 % de la population urbaine du pays dans trois grandes villes — La Paz/El Alto, Santa Cruz de la Sierra et Cochabamba — tire les leçons de l'expérience acquise dans le cadre des trois projets précédents et de l'assistance technique à la préparation et à la planification de la réforme du secteur.

### Objectifs du projet

Le projet de remise en état des réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement des grandes villes visait à fournir des services à tous les usagers le plus efficacement possible et à jeter les fondements de systèmes durables. L'opération prévoyait plusieurs axes d'intervention : expansion des systèmes, amélioration de l'exploitation et de la gestion, accélération du développement sectoriel grâce à la mise en place de politiques et de règlements plus adaptés et renforcement de la coordination nationale.

### Qu'est-il advenu du projet dans ces trois villes ?

Le projet a donné de meilleurs résultats que prévu à Santa Cruz. Sa mise en œuvre a ce-

pendant posé des difficultés à La Paz et Cochabamba, retardant de plus de deux ans la date d'achèvement. L'ingérence des maires — et des gestionnaires qu'ils avaient nommés pour des motifs politiques — a entravé la prise de décisions concernant les tarifs et les questions contractuelles. Ce n'est que lorsque le Président bolivien a décidé de privatiser les sociétés publiques d'approvisionnement en eau et d'assainissement à La Paz et Cochabamba, condition imposée par la Banque pour proroger de deux ans le prêt jusqu'en 1997, que l'on s'est attaqué à ces problèmes. Si la privatisation a donné de bons résultats à La Paz, tel n'a pas été le cas à Cochabamba, où les ingérences politiques ont continué.

En 1998, la proportion à l'échelle du



pays des citadins raccordés au réseau d'alimentation en eau potable et au tout à l'égout était passée de 26 à 76 % et de 30 à 32 % respectivement. C'est à cette progression des taux de raccordement qu'est en partie attribuable la réduction du taux de mortalité infantile, qui est tombé de 158 à 66 pour 1 000 naissances vivantes entre 1977 et 1999. Durant la même période, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans a été ramené de 180 à 96 pour mille.

Si la couverture des services d'approvisionnement en eau a progressé à La Paz et à Santa Cruz sur la période 1988–1999, elle a régressé à Cochabamba. Dans l'ensemble, cependant, 416 200 usagers ont bénéficié d'un approvisionnement en eau fiable, la canalisation Pampahasi-Ovejuyo permettant quant à elle de servir 192 000 abonnés supplémentaires dans la zone sud de La Paz. Dans cette ville, le taux de raccordement au réseau est donc passé de 75 à 92 %. Santa Cruz a même fait mieux en affichant une progression de 70 à 94 %. À Cochabamba, en revanche, ce taux est tombé de 70 à 60 %, et à peine 47 520 des 300 000 nouveaux raccordements prévus ont été effectués. Si les habitants de Cochabamba n'étaient même pas sûrs d'avoir de l'eau 4 heures par jour, ceux de Santa Cruz ont continué d'être approvisionnés 24 heures sur 24, et ceux de La Paz, qui avaient l'eau courante environ 19 heures par jour, ont vu ce nombre passer à 22,5 heures.

L'épuration des eaux usées continue de poser un défi majeur — même là où les installations et les raccordements se sont améliorés. À La Paz, le pourcentage de particuliers raccordés au réseau est passé de 50 à 60 %, et les eaux d'égout, qui n'étaient jusque-là pas épurées, le sont maintenant mais seulement à hauteur de 15 % — ce qui est très insuffisant. À Santa Cruz, les taux de raccordement et d'épuration ont augmenté environ d'un tiers, passant respectivement de 40 à 48 %. Et si Cochabamba a continué d'épurer 80 % des eaux usées, le taux de raccordement des particuliers a baissé d'un dixième pour tomber à 53 %.

### Comment expliquer que les résultats obtenus par les trois villes soient si différents ?

L'ampleur de ces différences s'explique par la complexité du cadre institutionnel mis en place dans le secteur de l'eau. L'expérience de la Bolivie confirme que la privatisation n'est pas une panacée. Elle recèle des risques économiques et sociaux majeurs lorsque les affaires municipales sont mal gérées et que les compétences de gestion font défaut.

### Santa Cruz : Une coopérative modèle

La société d'utilité publique qui assure l'approvisionnement en eau de Santa Cruz est une coopérative de consommateurs. Associée à la ville depuis plus de 20 ans, elle conserve la réputation d'être l'une des mieux gérées d'Amérique latine. Administrée par une assemblée générale

des délégués, qui nomme l'équipe dirigeante, la coopérative s'est dotée d'un règlement intérieur qui confère au Conseil de surveillance un droit de veto sur les décisions du Conseil d'administration, garantissant ainsi la stabilité de la structure. Le Conseil et le directeur général (en poste depuis 16 ans au moment de l'évaluation de l'OED) ont toutes les raisons d'être fiers d'une gestion efficace et transparente qui a quasiment éliminé, semble-t-il, la corruption. Bénéficiaire de deux prêts de la Banque mondiale, la coopérative a su mettre largement à profit ces financements en se dotant d'une structure d'exécution et de fonctionnement efficace et en faisant appel à une assistance technique pour aider et former le personnel. La coopérative est le seul emprunteur secondaire à avoir bouclé tous ses projets d'investissement à la date de clôture initialement prévue, ce qui lui a permis d'obtenir de la Banque le surcroît de ressources nécessaires pour pouvoir mettre à exécution un programme de plus large envergure avant la nouvelle date de clôture. Pour impressionnants que soient les résultats obtenus par la coopérative, leur pérennité est menacée par le développement de Santa Cruz, en pleine expansion, et par la nécessité de réduire la pollution d'origine hydrique si l'on veut protéger la nappe phréatique.

### La Paz/El Alto : Recours à un prestataire privé

Les municipalités voisines de La Paz et El Alto ont été les premières à opter pour la formule de la concession. Des appels à la concurrence ont été lancés en avril 1997, et le marché a été signé en juillet. Plusieurs raisons expliquent la rapidité avec laquelle la nouvelle formule a été appliquée et son succès. Premièrement, le processus de sélection a été simple et rapide : le soumissionnaire qui a offert le plus grand nombre de nouveaux raccordements dans les quartiers les plus pauvres de El Alto a remporté le marché. Deuxièmement, le contrat stipulait les tarifs qui seraient appliqués durant les cinq premières années de la concession, tarifs calculés en dollars des États-Unis convertis en Bolivianos au taux de change en vigueur durant le mois considéré, ce qui atténuait les risques pour le prestataire. Troisièmement, les tarifs en vigueur avant l'octroi de la concession ont été majorés de 35 % en moyenne avant que le prestataire retenu prenne la relève, cette majoration étant destinée à financer en réalité un abaissement des tarifs pour un tiers des usagers. Et quatrièmement, aucun des employés du secteur public n'a été licencié lors de la reprise des activités de l'entreprise municipale par la société privée Aguas de Illimani. La réduction progressive des effectifs a permis d'améliorer considérablement la productivité, l'efficacité et les services de l'entreprise. En dépit de ces bons résultats, La Paz reste confrontée à un problème majeur d'épuration des eaux usées. Le relèvement des tarifs a eu pour effet de ramener la consommation par habitant de 110 à 87 litres par personne et par jour, amputant ainsi les recettes du concessionnaire à un point tel que ce dernier envisage de

lancer une campagne pour promouvoir la consommation d'eau.

### Cochabamba : Échec de la privatisation

Le sous-projet de Cochabamba et l'entreprise municipale d'approvisionnement en eau ont eu le plus grand mal à mettre en œuvre le projet. Le projet visait initialement à creuser quatre puits profonds afin de mettre un terme au strict rationnement de l'eau dans la région et à remettre en état les installations de production existantes. Une aide bilatérale de la France devait financer les études relatives aux eaux souterraines et au forage des puits, la Banque mondiale devant quant à elle appuyer la remise en état du système de production en place. Ces puits n'ont cependant pu être creusés en raison essentiellement de l'opposition des agriculteurs. Ces derniers estimaient en effet qu'en prélevant des ressources souterraines, ces puits compromettraient leur consommation d'eau d'irrigation. Dans le même temps, le réseau de Cochabamba a continué d'afficher un taux de déperdition élevé de l'ordre de 40 %, le projet financé par la Banque ne prévoyant pas de fonds pour remplacer les tronçons de canalisation défectueux. Le rationnement de l'eau couplé à l'insalubrité persistante de la ressource n'ont fait qu'accroître la résistance des usagers au relèvement des tarifs.

La société d'adduction d'eau de Cochabamba, qui était jusque-là une entité municipale, est devenue une société d'État au milieu de 1997. La privatisation a pris la forme d'un contrat de concession, préparé avec l'aide de la Banque, pour fournir de l'eau à partir du réservoir hydro-électrique de Corani créé il y a 30 ans. Le réservoir de Misi-cuni a été proposé comme autre source d'approvisionnement, mais la Banque a rejeté cette proposition qui aurait coûté deux fois et demi plus cher que le projet de Corani (70 millions de dollars) et qui aurait pris deux fois plus de temps à mettre en place (de cinq à sept ans). Par la suite, à la fin de 1997, le processus d'appel à la concurrence a été invalidé par la Cour suprême à la suite d'une contestation déposée par la municipalité de Cochabamba contre la transformation de l'entité municipale en une société d'État. Avec la clôture du crédit de l'IDA en décembre 1997, il n'était plus possible d'utiliser les ressources de la Banque.

Une coalition d'intérêts municipaux et régionaux opposée à ce que le futur approvisionnement de la ville se fonde sur le projet de Corani s'est prononcée par la suite en faveur du projet de Misi-cuni qui promettait de fournir de plus gros volumes d'eau, moyennant un coût cependant beaucoup plus élevé. Un contrat a été signé pour la construction d'un tunnel destiné à amener l'eau du bassin de Misi-cuni à Cochabamba. L'idée de sous-traiter l'acheminement de l'eau de Misi-cuni et l'exploitation des systèmes de production et de distribution de Cochabamba à un prestataire privé a également été relancée, mais aucune offre n'a été reçue, sans doute parce que la première tentative de sous-traitance avait échoué. Un consortium, Aguas

del Tunari, a par la suite présenté une offre sans y avoir été invité. La négociation, qui a porté sur une concession pour l'acheminement et l'épuration de l'eau du projet de Misi-cuni, a abouti à la signature en septembre 1999 d'un contrat sur 40 ans avec l'autorité de tutelle. Le coût élevé du contrat de Misi-cuni exigeait de relever les tarifs de 38 % dans l'immédiat et de 20 % par la suite, une fois que le service serait opérationnel. En échange de quoi la société Aguas del Tunari investirait 85 millions de dollars dans les installations de production et de distribution pendant les cinq premières années du contrat, et un montant supplémentaire de 129 millions de dollars pendant la durée de vie de la concession ; fournirait un approvisionnement 24 heures sur 24 à partir de la deuxième année ; et assurerait le service de la dette du prestataire municipal.

En novembre 1999, Aguas del Tunari a pris le relais de l'entreprise municipale et, le 1er janvier suivant, a majoré les tarifs de 35 % en moyenne pour les porter au niveau autorisé. Les consommateurs ont cependant eu l'impression de payer simplement plus cher un service restant de piètre qualité. L'opposition au relèvement des tarifs et, de façon plus générale, à la législation nationale régissant le secteur de l'eau, a pris rapidement de l'ampleur ; des émeutes ont éclaté, gagnant d'autres villes. Face à cette situation dangereuse et qui se dégradait, le gouvernement a fait marche arrière, annulant le relèvement tarifaire et la concession. L'approvisionnement en eau a de nouveau été confié à l'entreprise municipale, dont les résultats sont insatisfaisants.

### Leçons tirées

- **La privatisation n'est pas une panacée.** Si l'on veut renforcer efficacement les institutions, il faut adopter une approche pragmatique adaptée aux réalités locales. Ce n'est pas en privatisant une société de services d'utilité publique qu'on la soustrait aux effets d'un mauvais choix opérationnel, de l'ingérence politique, d'une mauvaise gestion ou de l'absence de soutien de la population locale. L'expérience bolivienne montre que dans le cas d'une entreprise de services d'utilité collective, la formule de la coopérative peut donner de meilleurs résultats que l'application d'un régime de gestion publique ou privée.
- **L'ouverture du secteur à des prestataires privés doit se traduire par des avantages tangibles** pour que la formule prenne durablement le pas sur la gestion publique, comme en témoigne la tentative avortée de concession à Cochabamba. Le fait que les tarifs aient été relevés avant que la qualité du service s'améliore a provoqué des émeutes dans cette ville et entraîné l'annulation du contrat de concession.
- **Pour être durables, les réformes sectorielles doivent bénéficier d'un appui soutenu.** La Bolivie a bien progressé à cet égard avec l'adoption d'une loi sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement et avec la mise en place d'une réglementation nationale relevant de l'autorité

responsable du contrôle de l'assainissement de base. Concrètement, il n'en reste pas moins que nombre de citoyens pauvres n'ont pas encore accès à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. L'expérience en Bolivie, ainsi qu'en Colombie et au Pérou, montre qu'il ne suffit pas d'établir un simple cadre législatif et réglementaire pour garantir que tous les segments de la population bénéficient durablement de prestations efficaces. Il faut engager une action de longue haleine pour alimenter la dynamique de changement institutionnel, améliorer la gestion des sociétés de services d'utilité publique et ancrer les réformes dans la communauté en encourageant la participation du public.



Directeur général, Évaluation des opérations : *Robert Picciotto*  
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Gregory Ingram*  
 Responsable des évaluations sectorielles et thématiques : *Alain Barbu*  
 Chef d'équipe : *George Keith Pitman*

► Ce *Précis* est fondé sur les travaux d'évaluation de George Keith Pitman, Responsable senior de l'évaluation, et de Klas Ringskog, consultant, Groupe des évaluations sectorielles et thématiques, OED.

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le service d'assistance de l'OED, par message électronique à l'adresse suivante : [eline@worldbank.org](mailto:eline@worldbank.org) ou par téléphone au 1-202/458-4497

## Précis

Responsable, Partenariats et gestion des connaissances : *Oswaldo Feinstein* • Rédactrice en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé*  
 • Responsable de publication : *Caroline McEuen*  
 • Diffusion : *Juicy Qureishi-Huq*

**DÉNI DE RESPONSABILITÉ** : Les *Précis* de l'OED sont publiés par le Service de vulgarisation et de diffusion, Groupe Partenariats et gestion des connaissances, Département de l'Évaluation des opérations (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des services et des rédacteurs du Département de l'évaluation des opérations et ne doivent en aucun cas être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou à ses administrateurs.

*Précis also available in English*

*Précis en español también disponible* @ <http://www.worldbank.org/html/oed>

## Derniers précis de l'OED

- 221 Stratégie de la Banque mondiale pour l'eau : Un pont vers l'avenir
- 220 Cultural Properties in Policy and Practice
- 219 ARDE 2001 : des choix judicieux
- 218 Les partenaires de l'IDA dans la lutte contre la pauvreté
- 217 Foresterie communautaire au Népal
- 216 Promouvoir le développement écologiquement viable
- 215 Les leçons des projets d'approvisionnement en eau des populations rurales
- 214 Ouganda : pouvoirs publics, participation, population
- 213 Renforcer les capacités de suivi et d'évaluation en Afrique
- 212 Les enfants pauvres et l'école : le modèle du Chili
- 211 Renforcement des municipalités en Tunisie et promotion du développement local
- 210 Se rallier à la révolution de l'information
- 209 La participation aux programmes d'aide au développement
- 208 India: Improving the Development Effectiveness of Assistance
- 207 Roumanie : adapter les institutions du secteur des transports aux besoins durant la transition
- 206 La réforme du secteur de l'énergie en Inde (1978-1999)
- 205 Impact du développement dans les villages de Java
- 204 Revue annuelle de l'efficacité du développement année 2000 : des stratégies aux résultats
- 203 Un équilibre délicat : la stratégie forestière de la Banque mondiale
- 202 La réduction de la pauvreté dans les années 1990 : la stratégie de la Banque mondiale
- 201 Vers un partenariat : la Banque mondiale et la coordination de l'aide
- 200 La femme et le développement : une évaluation du rôle de la Banque
- 199 Ghana : renforcer le système de transports
- 198 Encadrement agricole : l'expérience du Kenya
- 197 Vers une stratégie de développement intégré
- 196 Évaluations et défis du développement
- 195 Poverty Assessments: Maximizing Impacts
- 194 Involuntary Resettlement: The Large Dam experience
- 193 Partnership for Education in Jordan
- 192 Réforme du secteur de l'électricité en Bolivie
- 191 Bangladesh : le progrès grâce au partenariat
- 190 Le transport en Indonésie
- 189 La santé au Brésil : s'attaquer à la complexité du système