

## CONSTRUIRE GOUVERNANCE DANS LA PRESTATION DU SERVICE D'EAU DANS LA VILLE DE COCHABAMBA

*Par: Econ. Rossina Alba Maydana*

### DESCRIPTION DU PROBLÈME

Cochabamba est la troisième ville la plus moderne du pays, avec une population de plus de 600 mille personnes qui croît à une taxe par an de 3%. La ville a augmenté sa zone urbanisée dans plus de deux fois sa grandeur entre 1976 et 2001 (Ledo 2005), due fondamentalement à l'expansion des zones périphériques, que dans la période 1992-2001 ont atteint des taxes de croissance même supérieur à 10%, en engendrant un demande croissant par des services basiques.

La croissance explosive des zones périphériques n'a pas pu être accompagnée de l'approvisionnement du service d'eau par l'opérateur central: le Service Municipal d'Eau Potable et d'Assainissement (Semapa), cela a poussé la construction de systèmes indépendants et la conformation de divers opérateurs sur la base d'initiatives des voisinages et aussi privées. En résumé trois différentes formes d'approvisionnement existent dans Cochabamba:

- i) **Semapa:** Il est l'opérateur à grande échelle, il raconte de diverses sources d'approvisionnement, des usines de traitement d'eau potable, des aqueducs et des réseaux de distribution de centaines de kilomètres; il a plus de 50.000 usagers et quelques centaines de fonctionnaires; il a aussi une infrastructure pour des égouts sanitaires et pour l'évacuation et le traitement des eaux usées.
- ii) **Les Opérateurs à Petite Échelle (OPE):** Les systèmes indépendants disposent d'une seule source d'eau, certains ont de petits réservoirs de magasinage, en général ils ne rendent potable pas l'eau, ils ont des systèmes de distribution de petits diamètres, la moyenne d'usagers ne dépasse pas les 250 et en moyenne ils ont deux fonctionnaires, quand ils les ont. Bien que certains disposent des réseaux d'égouts, aucun ne les opère. Les OPE sont subdivisés dans des systèmes avec source) d'eau propre et de systèmes avec réservoir qui est approvisionné par Porteurs d'eau. Dans Cochabamba il y a autour de 300 OPE.
- iii) **Porteurs d'eau ("Aguateros"):** Ils sont des entrepreneurs privés qui distribuent de l'eau au moyen des voitures citerne que ont une capacité d'entre 3 à 10 mille litres; en général la distribution est faite par les mêmes propriétaires des camions, qui dans quelques cas ont des conducteurs salariés. Les Porteurs d'eau se subdivisent dans Porteurs d'eau associés dans un Syndicat et Porteurs d'eau indépendants, ceux qui font au total autour de 180.

Ces solutions pour l'approvisionnement d'eau dans la ville de Cochabamba ont engendré une très haute atomisation du marché qui complique un accord technique et institutionnel pour garantir un accès universel et uniforme à la population, et c'est une cause de conflit par les sources d'eau, par les droits de propriété et par le leadership politique des centaines d'accords sociaux de la communauté.

Pour mesurer l'importance de chacun des pourvoyeurs d'eau, on a estimé sa couverture pour le 2006 sur la base de données du Recensement National de Population 2001, de reinsegnement de Semapa et de reinsegnement de la Mairie Municipale sur le nombre d'OPE. Selon ce reinsegnement, 41% de la population est approvisionné par l'opérateur central, 38% par les OPE et 14% par les Porteurs d'eau; et le 6% de la population qui reste s'approvisionne des rivières, des puits privés, etc.

Comme résultat de l'atomisation du marché et l'existence de beaucoup de pourvoyeurs, les conditions de service pour la ville de Cochabamba sont très diverses en dépendant de l'opérateur, du modèle d'administration, des heures de service, des tarifs qui se paient ou des prix de l'accès au service; à l'extrémité dont deux familles qui vivent dans des trottoirs opposés peuvent avoir des conditions très différentes de service et cela peut arriver dans n'importe quel point de la ville. Ce qui est commun est que tandis que plus précaire est la condition socio-économique de la famille, pire la qualité du service et plus haut le prix.

Comparativement, un logement approvisionné par Semapa paie moins pour accéder au service et il paiera seulement entre 12 à 20% de ce que paie une famille dont l'approvisionnement dépend d'une citerne. Un foyer qui s'est assis dans une zone où il existe un système indépendant paie plus pour accéder au service, le service sera rationné comme dans toute la ville mais il paiera un tarif plus haut que ceux qui sont satisfaits par Semapa. L'existence de ces trois formes d'opérateurs se traduit dans une distribution inéquitable des prix, principalement pour les personnes de moindres recours qui achètent de l'eau des Porteurs d'eau et paient le tarif moyenne le plus haut: 2.82\$/m<sup>3</sup>; 0.5\$/m<sup>3</sup> pour ceux qui sont approvisionnés par des systèmes indépendants; et 0.33\$/m<sup>3</sup> pour les usagers de SEMAPA.

### **DIAGNOSTIC DE SEMAPA**

Semapa se constitue dans un organisme public dans 1967, trois décennies après le gouvernement central dispose la privatisation du service, en adjugeant la concession aux *Eaux du Tunari* (subsidaire de Bechtel et d'Abengoa). Cependant le processus de privatisation est amplement controversé par son manque de transparence et par: i) la décision d'augmenter le tarif de l'eau dans 35% et celle-là d'égouts dans 55%, ii) indexer le tarif au dollar; et iii) déclarer le monopole et l'exclusivité d'exploitation du recours et l'approvisionnement du service dans le domaine de sa concession (prohibition de services alternatifs). C'est surtout cette dernière détermination qui engendre des fortes protestations sociales, dont les protagonistes principaux sont les représentants de zones dépourvues du service de Semapa, mais propriétaires de systèmes d'eau privés ou communautaires (Crespo, 2003). Telles protestations culminent avec la *Guerre de l'Eau* et la résiliation du contrat en avril de 2000.

La distribution d'eau et le service d'assainissement tournent à Semapa, en s'introduisant un modèle de gestion d'entreprise publique avec participation sociale à l'instance maximale de décision de cette entreprise; en plus on agrandit la zone de concession de cet opérateur de 5,191Ha. à 15,715Ha. à toute la surface de la ville de Cochabamba. À six ans de la Guerre de l'Eau, peu a changé: la Zone Sud de la ville qui avait massivement participé aux mobilisations de la Guerre de l'Eau, et d'autres zones périphériques de la Zone Nord; ne disposent encore pas de service pourvu par Semapa. De la situation de Semapa, on peut détacher deux aspects fondamentaux qui influent certainement sur la prestation du service.

#### ***La limitation "Structurale" de source d'eau: l'origine de divers problèmes:***

Cochabamba est caractérisé pour être une vallée semiaride, dans laquelle la limitation de sources est constante, et cela a des implications sérieuses pour Semapa comme la croissance constante des prix d'inversion et d'opération, ou la difficulté d'étendre leur service et d'augmenter la couverture, ou la difficulté d'améliorer la quantité et la continuité du service.

Bien qu'il est certain que les conditions physiques limitent les activités de Semapa (quoique il ne soit pas la seule entreprise dans ces conditions dans le monde), il est vraie que Semapa n'a pas été capable d'administrer convenablement ce manque, en minimisant son impact. Au contraire: Semapa perd plus de 50% de l'eau qu'il produit, tant par des pertes physiques par des fuites dues à l'antiquité du réseau comme par des pertes commerciales (des connexions clandestines ou un usage dispendieux du recours).

Un bref exercice permet de voir qu'avec le débit que Semapa a actuellement de 1,038 litres/second, il pourrait théoriquement faire attention à 100% de la population de la ville de Cochabamba. En assumant un standard de pertes et une moyenne acceptable de consommation par habitant, les 1,038 litres/second seraient suffisants pour presque 150 mille foyers, mais actuellement (2006) Semapa pourvoit de l'eau seulement à un peu plus de 60 mille foyers et d'une forme rationnée, en existant quelques zones dans lesquelles la distribution est chaque semaine et seulement par deux heures par jour. Bien qu'il soit juste de dire que cela seulement serait possible si en outre Semapa comptera sur tous les recours nécessaires pour l'investissement dans la pose de réseaux matrices,

seconderaient, des lignes d'adduction, etc.; dans des zones où l'entreprise ne prête pas le service actuellement.

### ***Évaluation de Semapa d'après le point de vue des défauts de gouvernement***

La théorie économique prédit que les entreprises publiques produisent avec une inefficacité interne par ne pas avoir des stimulants pour minimiser des prix. Cela se traduit dans des défauts de gouvernement dans le fonctionnement de ces entreprises (Wolf, 1988), cette théorie nous permet expliquer pour quoi Semapa n'a pas été capable d'administrer convenablement le manque du recours hydrique.

Dans Semapa, des prix redondants et croissants ont lieu puisque ses dépenses ne sont pas directement connectés avec ses revenus. D'après le chercheur Fernando Salazar, Semapa a obtenu des emprunts entre 1970 à 1992 par un montant total de \$us 51.477.753; ce qui a agit comme un stimulant pour ne pas profiter n'importe quelle possibilité de réduire les coûts, en augmentant la productivité soit à travers des améliorations technologiques ou administratives. Un indicateur représentatif de ce qu'on a dit c'est le nombre d'employés par 1.000 connexions que pour Semapa est de 12, quatre fois plus que le standard.

Un autre défaut du gouvernement qui se présente se rapporte aux *internalities* ou les buts privés des fonctionnaires de Semapa qui diffèrent en général des buts de l'organisation et affectent sérieusement le service public, en engendrant de bas niveaux de produit ou de service comparé au socialement optimal.

D'un autre côté les activités publiques peuvent aussi -comme le marché- engendrer des inégalités sociales dans des termes de pouvoir et de privilèges, puisque le pouvoir peut être utilisé avec unéquité ou abus, en surgissant ainsi une distribution inégale. Un exemple de cela c'est le "Contrôle Social" dans Semapa. Quand le contrôle public des services d'eau potable et d'assainissement a été récupéré par Semapa en avril 2000, la *Coordinadora del Agua* et les mouvements sociaux impliqués à la Guerre de l'Eau et qui ont facilité cette récupération, ont introduit le concept de participation et de contrôle social, même qui poursuivait un but fondamental: l'amélioration et l'expansion du service, surtout à la Zone Sud qui avait participé massivement dans les journées violentes de mobilisation. Dans ce cadre, dès 2002 on inclut dans le Répertoire de Semapa à trois directeurs citoyens choisis par de voix directe (bien que seulement le 0,4% du total d'électeurs participent), un par chaque Zone (Nord, Centrale et Sud), dont le travail principal est, en plus de diriger l'entreprise, le contrôle social.

À cinq ans de l'introduction du modèle de participation et de contrôle social dans Semapa, le résultat est contre-productif. L'entreprise a réduit sa couverture, elle perd plus d'eau, elle a plus d'employés que le standard et on a dénoncé beaucoup des actes de corruption commis par les directeurs citoyens qui, en profitant des amples facultés que le nouveau Statut de Semapa leur donne, auraient encouru dans un abus continué de son pouvoir en affectant négativement la gestion de l'entreprise; en s'ingérant dans les aspects opérationnels et administratifs qui en somme ont contribué à une plus grande détérioration des conditions de prestation du service.

### **UN DIAGNOSTIC D'OPÉRATEURS DE PETITE ÉCHELLE ET DE PORTEURS D'EAU**

Comme on peut détacher du diagnostic antérieur, Semapa fait face à une limitation fondamentale: la basse couverture. En 1970 la couverture de Semapa atteignait à 50% de la population (Salazar), en 1990 la couverture était de 49% (le Pèlerin, 1992); et à un juin 2006, aiguisée la situation par le développement rapide de la population des zones périphériques, l'indicateur a été réduit à 41%. Le déficit chronique dans le cadre de l'approvisionnement du service d'eau dans Cochabamba est synonyme d'une absence de l'État ou du défaut de gouvernement.

Devant le manque du service d'eau potable dans quelques districts de la zone périphérique non satisfait par Semapa, de divers opérateurs indépendants ou de petite échelle (OPE) se sont conformés à travers de la construction de petits systèmes d'eau en se constituant ainsi prêteurs du service à travers, dans quelques cas, de la formation

d'associations, de comités ou de coopératives. Cette réponse privée devant le défaut de gouvernement a multiplié le nombre d'opérateurs, en l'élevant à un nombre qui encadrerait les 300 dans la ville de Cochabamba.

Ces OPE se sont constitués sur la base des quartiers ou des Organisations Territoriales de Base (OTB), ou des communautés des zones périphériques; dont la population a investi de recours propres de manière réunie et solidaire pour la construction de systèmes de eau. Les OPE les plus antiques, quelques uns d'autour de 30 ans, se localisent dans la Zone Nord et les plus récents se trouvent dans la Zone Sud et dans le district 13, au nord extrême de la ville; ce sont des zones dans lesquelles des nouveaux opérateurs continuent à s'organiser.

Bien qu'ils sont acteurs clef pour l'accroissement de la couverture d'eau, ils se sont constitués aussi dans un phénomène qui complique la scène puisque son surgissement implique: i) la plus grande atomisation du marché, ii) la multiplication de demandes de fortification, de formation, d'appui technique ou financier, etc., iii) un niveau d'appropriation et *empowerment* significatifs qui se basent fondamentalement sur l'apport de propres recours et sur sa capacité de l'organisation.

Un élément fondamental dans la conformation des OPE est le capital social qui, motivé par l'existence d'une demande vitale comme le service d'eau, se déploie depuis l'exécution des projets de construction de systèmes d'eau jusqu'à son administration autonome; en révélant un degré important de confiance et de construction de réseaux, puisque seulement une construction solide de "réseaux avec des normes, des valeurs et des opinions partagées facilite la coopération à l'intérieur et entre les groupes" (Portela).

Tous les OPE interviewés ont surgi comme résultat de l'initiative des voisins (modèle botton-up). Dans 64% des cas les recours ont été entièrement pourvus par eux ce qui implique un travail ardu de recette d'apports de la part des dirigeants qui est un processus qui peut s'étendre par plus de deux ans. Cela dû fondamentalement à: i) la basse capacité de paiement des bénéficiaires, ou ii) à la méfiance initiale, qui doit se dépasser en démontrant de transparence à travers de la reddition opportune de comptes. Le montant d'inversion initiale en moyenne est de 148\$us, spécialement significatif pour les foyers de quelques districts pauvres dans lesquels le revenu moyenne mensuelle par famille est de 126\$us (Ledo, 2004).

Ces OPE se constituent dans une alternative de moindre prix en face de l'achat d'eau de camions-citernes ou "Porteurs d'eau", lesquels cependant continuent de prêter le service à une proportion importante de la population, même dans les zones ou quartiers où on dispose du service de Semapa ou le service d'un OPE, soit par l'approvisionnement peu abondant d'eau ou par la qualité de l'eau.

### ***Les caractéristiques principales des OPE***

À un niveau institutionnel on présente une claire différence parmi les OTB (ensemble vecinales, communautés ou syndicats agraires) qui opère le service directement ou à travers d'un comité ou d'une association d'eau dépendante d'elles, qui représentent le 64% des cas; et la conformation de comités, d'associations ou de coopératives indépendantes de l'OTB dans 36% des cas. Par ailleurs, parmi les diverses modèles de gestion on n'observe pas de différences appréciables dans les formes d'administration et d'opération du service, en se détachant que l'organe maximal de décision est dans tous les cas l'assemblée générale de sociétaires.

Par rapport à l'aspect technique, la source d'approvisionnement est relative à la zone où l'OPE pourvoit le service. Dans la Zone Nord, au pied de la Cordillère, il y a de l'accès aux sources superficielles; dans une partie de la Zone Sud on accède aux eaux souterraines à travers de l'excavation de puits qui pourvoient de l'eau de meilleure qualité que dans les districts situés plus au Sud dans lesquels quand il est faisable creuser des puits, ceux-ci produisent d'eau saline, c'est pour par cela que dans cette zone on aussi achete le service des citernes pour le remplissage des réservoirs. Le type de source influe directement sur la distribution de coûts et détermine la plus grande ou la mineur durabilité financière des systèmes. Seulement 11% rend potable l'eau, le reste la distribue sans aucun traitement.

Parmi les aspects commerciaux le prix de la connexion se détache. Il existe une différence notable entre le montant moyen de l'apport initial: \$us148 et le droit de connexion moyen qui s'applique quand le système a été construit: \$us311 qui est \$us100 plus cher que le prix encaissé par Semapa. De son côté le tarif moyen calculé pour les 40 OPE interviewés est de 0.5\$us/m<sup>3</sup>, ce tarif inclut aux systèmes approvisionnés par Porteurs d'eau dont le tarif par m<sup>3</sup> monte à 1.42\$us/m<sup>3</sup>. Le tarif en excluant ces systèmes, se réduit à 0.29\$us/m<sup>3</sup>, qui est mineur à celui de Semapa (0.33\$us/m<sup>3</sup>).

Une autre donnée significative est celui-là de la couverture de mesure qui atteint à 86%. Un dernier aspect éminent c'est le bas pourcentage d'eau non comptabilisée, de seulement 16.5% ce qui serait résultat de la possibilité de détecter les fuites et des éclatements et de les réparer très rapidement. Cet indicateur, cependant, doit être pris attentivement puisque on n'a pas obtenu des données exactes de production ni de consommation pour déterminer avec clarté quelle est le volume d'eau produit et facturé.

Il faut souligner finalement que dans la totalité des OPE interviewés, le relevé, la facturation et l'encaissement, sont des activités qui sont réalisées de forme mensuelle et avec régularité, à moins que par quelque raison il existe une suspension prolongée du service (qui est le cas le plus fréquent avec des systèmes approvisionnés par Porteurs d'eau).

La situation financière moyenne des OPE lance des soldes positifs, en étant le coefficient opérationnel de 2.1; alors que dans les systèmes qui se pourvoient d'une citerne il est de 0.9, c'est claire la fragilité financière de ces systèmes due à l'achat d'eau de Porteurs d'eau, ceux qui encaissent immédiatement. On doit détacher que bien que dans la majorité des cas on ne considère pas explicitement le coût de la dépréciation, quelques OPE affrontent sans aide externe l'excavation de nouveaux puits, le remplacement des pompes à eau ou même la reposition totale de réseaux. Cet haut coefficient opérationnel peut aussi s'expliquer parce qu'en général, on ne réalise pas des dépenses en traitement d'eau, ni dans le maintien préventive de puits et de pompes à eau. En prenant en compte ces éléments, on observe que les indicateurs d'efficience sont significativement meilleurs pour les OPE en comparaison de ceux qui existent pour Semapa.

Finalement, dans l'aspect administratif, dans la majorité des cas on observe la suivante structure basique: i) un fonctionnaire opérationnel (plombier, maçon), chargé des tâches de relevé, de réparation de fuites, d'installation de mesureurs et des branchements domiciliaires, qui en moyenne gagne autour de \$us60/mois; et ii) un fonctionnaire administratif (un secrétaire, un caissier) qui se charge basiquement de la facturation et l'encaissement, quand on a une personne commercé il gagne un moyenne de \$us56/mois, ce fonctionnaire est ad-honorem quand celui qui réalise ce travail est le Secrétaire de Trésor ou d'Actes de l'OTB, du comité, de l'association ou de la coopérative. Seulement dans deux des cas, on a vérifié l'utilisation d'un organisme financier pour l'encaissement mensuel par le service, ce qui a libéré au Comité de la nécessité du fonctionnaire administratif et de compter sur un propre bureau, et cette pratique a ajouté une plus grande transparence à l'administration du système.

Le 50% des OPE déclarent ne pas appartenir à aucune association. Il est aussi remarquable le fait dont pratiquement tous les OPE indiquent qu'en général ils ne reçoivent pas aucun type d'appui technique, administratif ou de formation; en devant affronter à leurs problèmes isolément. Ce fait est spécialement inquiétant puisqu'il révèle que ces opérateurs ne sont pas seulement invisibles pour les organismes gouvernementaux, mais pour ceux-ci mêmes; le fait est significatif et plus commun dans la Zone Nord, où il existe une méconnaissance entre les opérateurs qui peuvent être situés même dans des quartiers voisins.

Les Porteurs d'eau agissent dans un contexte peu sérieux, ce qui découle de l'inexistence de mécanismes institutionnels clairement établis et convenablement divulgués qui permettent un contrôle sur ces pourvoyeurs. Malgré les critiques étendues sur le service qu'ils offrent, ces critiques n'ont pas donné lieu à la génération de mécanismes qui puissent donner un peu de formalité au service qui ces distributeurs

prêtent; ce qui finit par affecter la sûreté de la population qui peut seulement accéder à ce type de service.

Récemment on est en train de promouvoir le contrôle et la certification de qualité des 24 prises de puits et de versants qui existaient dans la ville de Cochabamba, et qui appartiennent aux personnes particulières à l'exception de la prise du Syndicat "Manantial Tunari" qui appartient à tous les associés et qui groupe à 30 propriétaires de camions-citernes qui pourvoient le service depuis plus de 30 ans. Les Porteurs d'eau indépendants, dont le nombre serait de 150, agissent en général d'une manière peu sérieuse et sans les contrôles nécessaires.

Parmi les aspects commerciaux, on peut voir que les Porteurs d'eau s'occupent de la demande d'autour de 20.000 foyers, entre lesquels se trouvent aussi les foyers qui même en ayant le service de Semapa ou d'un OPE se voient obligés d'acheter de l'eau soit par le manque du recours, par suspension du service, ou par la qualité de l'eau.

L'existence d'un nombre approximatif de 180 Porteurs d'eau, entre ceux du Syndicat et ceux indépendants, peut se traduire dans beaucoup de cas dans une compétence directe et délibérée pour attirer les mêmes clients dans les zones qu'ils couvrent. Il n'existe pas aucune délimitation formelle ou légalement établie, les Porteurs d'eau peuvent se déplacer par tous les quartiers dépourvus de service d'eau; bien que dans quelques cas on voie que les usagers préfèrent acheter d'un même porteur d'eau, en existant un accord peu sérieux basé sur la confiance qui supposerait un accord implicite d'exclusivité.

Le manque de sérieux de la prestation de ce service évite d'un autre côté, que ces distributeurs puissent couvrir toutes les zones dépourvues de l'eau, puisque celles qui sont très éloignées ne semblent pas attractives, parce que les coûts d'opération sont plus hauts et cela réduit le profit.

En étant les pourvoyeurs uniques dans quelques zones ils peuvent exercer son pouvoir de monopole, ce que se traduit dans le tarif moyenne plus haut qui s'élève à 2.82\$us/m<sup>3</sup>, coût qui est compensé par la basse consommation qui se situe autour de 3m<sup>3</sup> mensuels par foyer, ce qui suppose une dépense mensuelle de 8\$us. Bien que ce montant révèle une haute capacité de paiement, celle-ci est seulement possible parce que les paiements ne se réalisent pas d'une seule fois, mais dans des "quotas" interquotidiens ou hebdomadaires, puisque les familles de recours peu abondants achètent un milieu de 750 litres par semaine.

## **UNE ANALYSE DE DURABILITÉ ET DES PERSPECTIVES DES OPÉRATEURS**

### **SEMAPA**

#### ***Problèmes principaux ou limitations***

L'incapacité d'administrer le manque du recours hydrique et la persistance chronique d'indicateurs d'inefficacité interne, aggravés par l'ingérence politique; se sont convertis pour Semapa en presque une fatalité. Ces faiblesses sont relatives au manque d'une vision de gérance stratégique, bien que des efforts sont réalisés pour améliorer la prestation du service, ce sont des efforts isolés qui se diluent en face de l'absence d'un clair *leadership* qui permet à Semapa d'affronter ses défis. D'un autre côté les diverses *internalities* à l'intérieur de Semapa diluent n'importe quel effort tenté pour obtenir la génération de résultats précieux ou la création de valeur publique pour la population de Cochabamba. Tout cela affecte la gestion du service en nuisant aussi la viabilité de n'importe quel processus d'institutionnalisation ou la gestion de nouvelles inversions.

Cependant et malgré ces problèmes, aucun accord institutionnel pour l'approvisionnement du service d'eau dans Cochabamba peut exclure à Semapa, puisque plus du 40% de la population dépend de cet opérateur central; il n'est pas non plus viable de proposer sa substitution par un autre type d'opérateur, moins si celui-ci est privé puisque il n'existe aucune viabilité sociale ni politique pour une proposition comme celle-ci. Son inclusion dans l'accord doit sérieusement prendre en compte les limitations et les problèmes traités.

## **Perspectives**

Malgré les problèmes auxquels Semapa fait face, et donnée l'agrandissement de sa zone de concession vers la Zone Sud de la ville; l'opérateur traite le financement de deux projets pour augmenter l'accès au service dans cette zone. Mais, devant la difficulté d'obtenir plus de recours pour affronter les investissements pour l'expansion de la couverture, depuis quelques années Semapa met en application le Système d'Auto-aide, au moyen duquel Semapa appuie aux OTB pour qu'elles affrontent la construction de réseaux secondaires; de cette façon Semapa peut étendre ses services sans réaliser des investissements. Et récemment il a signé une Convention de Coopération Interinstitutionnelle avec les acteurs publics et privés au moyen duquel il appuie la construction et l'administration autonome de systèmes indépendants.

Ces conventions ont permis à Semapa d'interagir avec son environnement, bien qu'avec des hauts prix de transaction, puisqu'il affronte une négociation particulière avec chaque OTB. Le processus de négociation dure en général beaucoup de mois parce qu'on ne dispose pas des critères et des paramètres clairs et uniformes pour la réalisation des conventions, ni d'une stratégie de communication que divulgue ces expériences pour que les OTB puissent accéder à ces accords.

### **LES OPÉRATEURS DE PETITE ÉCHELLE**

#### **Problèmes et limitations identifiés par les OPE**

Dans le 92% des cas, les OPE interviewés remarquent que le problème principal est relatif à la source d'eau soit par l'inexistence (dans le cas des systèmes qui se pourvoient de Porteurs d'eau), le manque (de bas débits), ou par une qualité mauvaise de l'eau produite. Le 75% des OPE ont un source souterraine ce qui engendre non seulement des hauts coûts d'opération mais il est subordonné aussi à la vie utile des puits; on a la référence de quelques systèmes qui ont cessé de fonctionner puisque ses puits se sont séchés.

Bien que le coefficient opérationnel estimé est de 2.09, les OPE trouvent en général la difficulté de réaliser le traitement à l'eau, le maintien et la propreté des pompes à eau et de puits; ce qui indique que les OPE sont limités par le bas connaissance technique. L'aide technique se constitue comme une des demandes principales des OPE, ainsi comme la formation dans des sujets administratifs, institutionnels et légaux. Dans l'enceinte légale, par exemple, dans quelques cas la régularisation des terrains où se trouvent les puits ou les réservoirs est requise, parce que ces terrains peuvent courent le danger d'être exproprié par les maîtres des lots.

#### **Analyse de durabilité**

Tandis les démarches pour la construction des systèmes d'eau sont réalisées, il y a une participation considérable des voisins en se produisant un haut degré d'*empowerment* par les propres recours investis et par l'attente de disposer du service domiciliaire. Cependant, dès que le système commence à fonctionner, cet *empowerment* initial ne se traduit pas nécessairement dans la création de co-responsabilité dont l'élément principal serait le paiement ponctuel par le service, dont dépend la durabilité financier. Ainsi on vérifie l'existence de quelques cas dans lesquels la distribution a été suspendue par le manque de paiement.

Le manque de co-responsabilité est accompagné par la difficulté d'engendrer une *institucionalidad* solide qui appuie l'application de sanctions devant l'inaccomplissement. Bien que les pénalités par retard dans le paiement sont convenus et approuvés par les voisins dans son instance maximale de décision: l'assemblée générale, cela n'assure pas qu'elles s'accomplissent. C'est-à-dire que l'accord n'est pas suffisant et il doit s'accompagner par des stimulants appropriés pour son accomplissement; et aussi des processus de développement communautaire ou d'éducation sanitaire qui permettent d'engendrer une responsabilité des associés avec les systèmes construits.

La difficulté de développer une *institucionalidad* solide des OPE peut s'expliquer parce que beaucoup de systèmes sont organisés sur la base du travail volontaire. Comme l'exprimait clairement un voisin: "pour être dirigeant, il faut avoir de l'argent et du temps", puisque seulement dans ce cas les élus pourraient accomplir effectivement les tâches nécessaires pour le fonctionnement des systèmes: des relevés, des encaissements, des reconnexion, des informations économiques, une reddition de comptes, etc. Mais, en devant travailler pour la génération de revenus indispensable pour la subsistance familiale, les personnes chargés ne peuvent pas régulièrement s'acquitter des tâches nécessaires pour un approvisionnement adéquat du service. Cette situation est appelante dans les quartiers avec un plus grand indice de pauvreté, où avec des niveaux éducatifs inférieurs et qui ne comptent pas sur l'appui technique ni de formation d'aucune institution.

Un autre aspect de durabilité des OPE consiste en ce que ceux-ci prêtent le service en général dans la surface de l'OTB. Bien qu'on ne l'établisse pas d'une manière formelle, les frontières du quartier représentent les limites de l'expansion du service, en se convertissant en espèce de "zone naturelle de service". C'est-à-dire qui pour ces opérateurs régit la loi du "monopole naturel"; cependant et malgré l'absence de régulation, on observe qu'ils ne peuvent pas exercer son pouvoir de monopole parce que la propriété des systèmes est communautaire. Cela a un impact principalement dans la définition du tarif qui est approuvé par la majorité; la définition concerne à tous les propriétaires du système à travers de l'assemblée générale, l'organe maximal de décision. Bien que l'étendue de couverture d'un OPE dans le domaine d'un OTB voisin n'est pas permise, dans beaucoup de ces zones les Porteurs d'eau distribuent aussi le recours hydrique et ils se constituent dans une alternative en face du "mini-monopole naturel".

Cela implique que les OPE n'ont pas en général de perspective de croître, puisque l'expansion du service fait face à trois limites : i) la première rapporté à sa "zone naturelle de service" implicitement définie sur la base de la zone de l'OTB; ii) dans le cas, d'avoir une marge d'expansion importante à l'intérieur de l'OTB, le OPE affronte le manque du recours hydrique, ou le manque de l'accès aux crédits pour des investissements (pour la perforation de puits, la construction de réservoirs, la pose de réseaux, etc.); et iii) l'impossibilité de beaucoup de foyers d'apporter les recours requis pour accéder à la connexion domiciliaire.

On doit finalement mentionner qu'à l'intérieur des divers quartiers servis par ces OPE on reproduit la situation d'exclusion qui est observée chez les opérateurs centraux, puisque ceux qui ne paient pas leurs apports initiaux ou leur droit de connexion ne peuvent pas accéder au service. Cependant, malgré cette "injustice", cette situation peut s'expliquer parce que les voisins acquittent même dans 100% le montant de l'investissement requise pour le projet; et d'un autre côté, beaucoup de familles, également pauvres, réalisent d'énormes efforts pour donner ses apports.

Ce problème peut difficilement être résolu depuis la vision de gestion communautaire et depuis une si petite échelle. On requiert des interventions depuis une ample perspective de subside public à l'inversion pour les familles et les zones plus nécessiteuses, et qui n'ont pas la possibilité d'accéder au service; en profitant par exemple les fonds rotatoires qui peuvent être facilités aux OPE à long terme. Cependant il n'est pas recommandable favoriser l'accès gratuit au service, puisque cela empêcherait l'*empowerment* et la co-responsabilité des bénéficiaires, qui sont vitaux pour la durabilité des systèmes.

### **Perspectives**

Cependant les diverses limitations et les problèmes qui ont les OPE pour pourvoir le service dans l'aspect technique, le financier et l'institutionnel, et les facteurs potentiels d'indurabilité récemment analysés; le 74% des OPE sont conçus comme solutions de long terme. Le 65% qui exprime qui est intéressé dans un accord institutionnel avec Semapa, propose basiquement trois options: la vente d'eau en bloc, le transfert d'actifs et la possibilité d'avoir une double connexion.

Par rapport à la possibilité d'associativité des OPE, pour former des opérateurs plus grands qui peuvent profiter des économies de l'échelle dans l'investissement, dans les processus d'aide technique et dans l'opération et l'administration, les interviewés sont d'accord que celle-ci est très peu probable dû fondamentalement à la diversité d'infrastructures et de modèles d'administration et d'opération des systèmes. En fait aucune relation n'existe pratiquement au présent entre OPE voisins, à l'exception du cas du Comité Interinstitutionnel de Systèmes d'Eau du quartier Sebastián Pagador (CISASPA). Cependant, les OPE manifestent que l'associativité serait approprié pour partager des expériences, pour profiter les capacités locales créées et pour pouvoir accéder à un appui technique et administratif.

### **PORTEURS D'EAU**

Par rapport à ces pourvoyeurs on peut observer trois problèmes: i) la limitation de source; ii) l'inexistence de contrôles adéquats qui garantissent la qualité de l'eau vendue; et iii) l'image de "marchands de l'eau" qui diminue sa signification dans la prestation du service.

Devant la perspective de croissance continue des zones périphériques et de la faiblesse de l'opérateur central, les Porteurs d'eau se constituent chez les acteurs importants, principalement pour ces secteurs de la population qui ne peuvent pas affronter la construction de propres systèmes, soit: i) parce que sa haute dispersion augmente et retarde des initiatives propres; ou ii) parce que les revenus maigres empêchent d'accéder à la recette de recours suffisants pour ces initiatives, ou iii) parce que la construction de systèmes d'eau n'est pas viable par le manque de source d'eau.

### **SCÈNE DE GOUVERNANCE ACTUELLE**

Par le degré d'atomisation du marché, l'approvisionnement du service d'eau potable dans la ville Cochabamba implique à une grande diversité d'acteurs, des pratiques et des accords institutionnels; ils sont en général formels autour de l'opérateur central et peu sérieux autour des pourvoyeurs indépendants (OPE et Porteurs d'eau).

Parmi les acteurs du secteur public on identifie: le Ministère de l'Eau, le Viceministère de Services Basiques, Surintendance de Services Basiques, Préfecture de Cochabamba, Mairie de la Ville de Cochabamba, Semapa, Entreprise Misicuni, Fonds National de Développement Régional; ceux-ci développent des tâches normatives, régulateurs et de financement. Ils sont aussi présentes beaucoup d'organisations de la société civile comme les Assemblées de Voisins, les Organisations Territoriales de Base (OTB), les associations des systèmes ou les initiatives privées qui pourvoient de l'eau.

Parmi les organismes d'appui financier et technique on identifie divers Organismes Non Gouvernementaux: le Centre d'Investigations pour le Développement Rural (CIDRE), Fondation Pro-habitat, Vision Mondial, Water for the People, Programme Agua Tuya de l'entreprise Plastiforte, Fondation Avril, Centro Vicente Cañas et CEDIB-Pouvoir Local; et des centres académiques (le Centre Andin pour la Gestion et l'Usage de l'Eau, le Centre d'Études Supérieures (CESU) de l'Université Mayor de San Simón et le Centre de Planification et de Gestion (CEPLAG). On raconte aussi des organismes du secteur privé comme des entreprises pourvoyeuses de produits et de services aux OPE et les personnes particulières qui détiennent la propriété de prises d'eau qui vendent le recours aux Porteurs d'eau indépendants.

L'identification des acteurs, de leurs rôles et de leurs interactions permet la construction d'une carte institutionnelle qui reflète l'actuel scène de gouvernance dans la prestation de services d'eau dans la ville de Cochabamba.

|                                   | Semapa                                       | Operadores de Pequeña Escala   |                                   | Porteurs d'eau                                    |                                  |
|-----------------------------------|--|--|-----------------------------------|---|----------------------------------|
|                                   |  | Associés   | Non associés                      | Associés  | Non associés                     |
| Oganisme normatif                 | VMSB   | -  | -                                 | -   | -                                |
| Organisme régulateur              | SISAB  | -  | -                                 | -   | -                                |
| Organismes financieres            | BID - JICA                                   | Cooperation Internationale – ONG<br>Par Convention Interinstitutionelle<br>Recourss privés (voisins) |                                   | Récours privés                                    |                                  |
| Intermediation financieres        | FNDR   | Semapa,  |                                   | -   | -                                |
| Associations de la société civile | Anesapa                                      | Fedjuve, Fedecor<br>Asicasur, Asociación<br>Cinco Salidas,<br>Fecoapac, etc.                         | -                                 | Syndicat de<br>Porteurs d'eau<br>Manantial Tunari | -                                |
| Producteurs d'eau                 | Misicuni,<br>Semapa                          | OPE: OTB, Comités, Asociaciones,<br>Cooperativas, Porteurs d'eau                                     |                                   | Syndicat de<br>Porteurs d'eau<br>Manantial Tunari | 23 tomas privadas                |
| Operateurs                        | Semapa                                       | OPE: OTB,<br>Comités,<br>Asociaciones,<br>Cooperativas   | OPE sin ninguna<br>representación | Porteurs d'eau<br>Sindicalizados                  | Porteurs d'eau<br>independientes |
| Organismes d'Appui                | Gouvernement<br>national,<br>regional, local | Distintas ONG, Fundaciones , Centros de<br>Ivestigación Académica o parroquias,<br>Semapa            |                                   |   |                                  |

Dans le tableau on montre comment les accords institutionnels font du bien à Semapa, alors que les OPE et Porteurs d'eau ne figurent pas dans les politiques sectorielles. Le contexte institutionnel dans lequel l'opérateur central travaille est formellement défini, en existant pour celui-ci un organisme normatif, un organisme régulateur, des organismes financières qui traitent les recours à travers des instances gouvernementales nationales, régionales et locales. En plus de l'opérateur central, il existe un autre organisme chargé de la production d'eau: l'Entreprise Misicuni, comme un cas sui generis dans le pays.

Pour les pourvoyeurs indépendants (OPE et Porteurs d'eau) qui prêtent son service dans les zones périphériques, on observe un environnement dans lequel convergent des divers organismes la majorité non gouvernementaux; cependant cet espace est caractérisé par l'absence d'*institucionalidad* qui s'explique par l'opinion selon laquelle ces solutions sont temporelles et facilement substituables avec l'expansion de la couverture de l'opérateur central. Bien que la Loi 2066 d'Approvisionnement d'Eau Potable reconnaît les OPE sous le nom générique d'Organisme Prêteuse de Service d'Eau Potable et d'Assainissement (EPSA), bien que non aux Porteurs d'eau; jusqu'au présent et faute d'un règlement de la Loi, l'organisme normatif et l'organisme régulateur n'ont pas établi des relations formelles avec ces pourvoyeurs, ni pour sa reconnaissance et son registre, moins pour engendrer des mécanismes d'appui technique, financier, administratif, etc.

Pour l'analyse des options d'accord institutionnel on doit considérer deux mécanismes importants qui ont surgi dans les dernières années et qui rattachent les acteurs publics (Semapa et la Mairie), les acteurs privés (Agua Tuya) et les acteurs communautaires (OTBs):

- i) Le Système d'Auto-aide promu par Semapa dès le 2001, à travers d'une convention entre la Mairie, Semapa et le Comité de Vigilance de la Mairie.
- ii) La Convention Interinstitutionnelle entre la Mairie, Semapa, le Programme Agua Tuya (initiative privée) qui est l'exécuteur du projet, et deux ONG financières (CIDRE et Pro-habitat) en vigueur depuis août de 2005.

D'après l'expérience cette alliance d'acteurs publics, privés et sociaux se maintient convenablement jusqu'à la construction des systèmes d'eau, mais dans l'étape d'opération et d'administration elle s'affaiblit. Cette phase de post-investissement pourrait être couverte par de divers organismes de la société civile et de la coopération internationale, ainsi que par des instances académiques qui réalisent des travaux et des investigations sur ce champ. Cependant actuellement les interventions n'ont pas de connexion et quelque fois elles sont contradictoires en engendrant une reproduction

d'efforts ce qui produit un environnement de fragmentation institutionnelle, où les accords peu sérieux, sans une claire articulation entre ceux-ci, sont plus étendus (Alliez et les Autres, 2005).

## **DES LINÉAMENTS POUR UN ACCORD INSTITUTIONNEL POSSIBLE POUR L'APPROVISIONNEMENT DU SERVICE DANS COCHABAMBA**

### ***Les raisons fondamentales***

Les linéaments pour un accord institutionnel possible parmi différents et nombreux acteurs insérés actuellement à l'approvisionnement du service d'eau à la ville de Cochabamba, dans un nouveau cadre de gouvernance, se justifie par quatre raisons fondamentales.

En premier lieu, les hautes taxes de croissance des zones periurbanas permettent de prévoir que le phénomène de son expansion continuera à se constituer dans un défi pour la prestation du service. Il est prévisible que dans celles-ci continuera à se concentrer les plus hauts déficits de couverture, encore plus quand ils n'existent pas pour le moment, ou au moins non convenablement divulgués, programmes de planification urbaine que permettent ordonner les installations.

Ainsi configuré la scène, continueront à surgir des quartiers dépourvus du service, prêts à s'organiser pour se pourvoir d'eau, en conformant nouveaux OPE qui atomiseront plus le marché d'eau. D'un autre côté, s'il n'existe pas une capacité d'organisation ou la possibilité de recueillir les montants d'inversion requis, les habitants de ces nouveaux quartiers demanderont également l'approvisionnement du service de Porteurs d'eau. Dans ce sens, on a besoin de la définition d'un cadre institutionnel clair qui permet la création de synergies, en réussissant donc que tous les pourvoyeurs: i) offrent de meilleurs services, en traitant convenablement les demandes d'appui technique et administratif; et ii) qu'ils atteignent de plus grandes couvertures, en résolvant, par exemple, les problèmes d'exclusion.

Le deuxième motif se rapporte au sens de propriété qui existe actuellement entre la population sur ses systèmes. Cela complique n'importe quelle prétention de substitution du service de la part de l'opérateur central (si celui-ci disposait des recours) dans des zones où on raconte d'un OPE qui se définissent comme solutions de long terme et qui désirent nourrir l'administration autonome de leurs systèmes. À ce sujet on a observé quelques exemples de pratiques heureuses qui ne peuvent pas être mises en travers et plutôt, ces capacités locales doivent être récupérées et socialisées.

Cela implique la nécessité d'un cadre institutionnel qui permet de reconnaître ces opérateurs, en créant des mécanismes formels d'appui pour qu'ils aient la possibilité de pourvoir le service dans les conditions qui s'adaptent à la réglementation. En plus cette nécessité s'adosse par son rôle significatif à l'expansion de la couverture de service, parce que il est plus probable la réussite de petits montants d'investissement pour la construction de ces systèmes, qu'attendre par de longues années les grandes investissements dont Semapa a la difficulté de faire des démarches.

Dans ce contexte on doit aussi reconnaître qu'un plus grand degré d'urbanisation engendre plusieurs fois l'inattention des pratiques communautaires et la décision de la population de transférer ses actifs à Semapa, pour qu'il soit le préposé d'agir, de nourrir et d'agrandir le service. Pour cela on doit aussi définir un cadre institutionnel adéquat qui évite à Semapa d'encourir dans des prix de transaction excessifs, en devant établir des négociations individuelles avec chaque OTB.

Un troisième motif se rapporte à l'existence d'une haute fragmentation d'acteurs et des processus, à travers d'une gamme variée d'accords formels et peu sérieux, qui produisent même des effets contradictoires. Par cela la définition d'une seule stratégie est fondamentale pour l'approvisionnement du service d'eau à toute la ville de Cochabamba (qui considère tous les accords existants) ce qui sera seulement possible dans un cadre de gouvernance clairement établi, dans lequel il est essentielle la définition de rôles des acteurs et des résultats qu'on attend de ceux-ci.

Un quatrième élément est la difficulté que Semapa a, soit par le manque de source, par sa faiblesse institutionnelle, par l'inefficacité interne ou par l'impossibilité d'obtenir les recours nécessaires; d'étendre son service à toute sa zone de concession. Par cette raison l'opérateur central ne peut pas se constituer dans la réponse unique, mais il doit prendre le *leadership* en faisant partie d'un accord institutionnel qui permet une coexistence synergique avec autres pourvoyeurs. Donné le capital social existant dans quelques zones de la ville, on doit s'appuyer dans les OPE qui disposent déjà d'une capacité d'administration et d'opération.

### ***Un nouveau cadre de gouvernance centré sur la société***

La profusion de divers acteurs, surtout de la société civile qui engendrent des divers accords formels et peu sérieux dans l'approvisionnement du service d'eau dans la ville de Cochabamba; exige l'adoption d'une approche de gouvernance centrée sur la société, qui évalue les pratiques alternatives et non seulement celles qui se basent sur l'existence de structures légalement définies tant sur le marché comme sur l'État. La gouvernance centrée sur la société est dirigée à la création de patrons d'interaction dans lesquels la gouvernance hiérarchique traditionnelle et l'auto-organisation sociale soient complémentaires; dans lesquels la responsabilité et la justification des interventions distribuent entre les acteurs publics et privés (Kooiman, 1993).

L'adoption de cette approche permettra de reprendre aussi les meilleures pratiques pour obtenir la co-responsabilité et les synergies entre tous les acteurs dans l'approvisionnement d'eau dans le contexte périphérique, par contre ce qui arrive actuellement, quand on produit des effets contradictoires qui peuvent affaiblir les processus et les acteurs. Il faut garantir un approvisionnement efficient et équitable du service de l'eau. Les OPE et les Porteurs d'eau manquent de l'appui institutionnel et légal nécessaire, comme resultat d'être "invisibles" et cela peut signifier qu'ils soient condamnés à pourvoir un service déficient ou même à interrompre la fourniture. Mais avant de leur donner cet appui il faut reconnaître et analyser les pratiques de gouvernance existants dans les zones périphériques, dans lesquels on peut inclure un grand nombre d'acteurs et de pratiques peu sérieuses; et il faut aussi récupérer les processus de création de capital social.

Par rapport au cadre régulateur, celui-ci ne devra pas seulement reconnaître explicitement l'approvisionnement peu sérieux mais il devra aussi appuyer les relations non formelles de coopération dans la production et l'approvisionnement d'eau. D'un autre côté il doit être conformément aux buts d'équité, de la participation communautaire organisée croissante, du développement de contrôle social et du progrès d'une vision intégrale de l'eau qui va au-delà du service: une nouvelle culture de l'eau (Jasko, 2006).

### ***Les principes de l'accord***

- Assurer que tous les habitants aient le droit à un service "standard", en éliminant la grande diversité de caractéristiques et de conditions de l'actuelle prestation.
- Éviter la génération de processus d'exclusion de l'accès au service, par l'impossibilité de couvrir les montants d'investissement de la population de moindres revenus, ce qui arrive dans le cas de Semapa et dans le cas des OPE.
- Établir comme base de l'accord les principes de responsabilité et co-responsabilité, ainsi que des règles et normes claires pour l'accomplissement des rôles et des fonctions de chaque acteur.

### ***Des accords basiques possibles***

Conformément aux caractéristiques techniques et administratives des opérateurs, aux limitations et les problèmes qu'ils affrontent, et aussi conformément aux opinions exprimées par rapport de sa vigueur; deux accords basiques peuvent être définis:

L'achat d'eau dans un bloc permet de maintenir l'administration autonome des systèmes des OPE, les memes qui peuvent fonctionner avec l'eau vendue par Semapa avec de la macromesure. Cela permet de résoudre le problème de manque ou d'inexistence de sources d'eau qui affrontent les OPE et aussi les Porteurs d'eau, et cela garantit les conditions pour uniformiser la prestation de services avec la qualité, la quantité et la continuité adéquates, et pour niveler les tarifs. Cet accord ferait du bien principalement aux systèmes qui sont actuellement approvisionnés de Porteurs d'eau, et qui font face aux plus grands risques d'indurabilité financière et de suspension de la fourniture.

Dans cet accord on doit évaluer la faisabilité technique des systèmes, de son antiquité, des matériels utilisés et aussi si les constructions ont été réalisées par les normes techniques et par une supervision professionnelle; comme une condition préalable à l'accord. Il sera aussi nécessaire de réaliser une vérification et une mesure in situ, et avec présence des usagers, des niveaux de perte d'eau dans le réseau.

Le deuxième accord possible est le transfert des systèmes d'eau, dont les sociétaires se convertiraient en usagers de Semapa. Cet accord est spécialement approprié aux OPE qui ont défini opérer leurs systèmes jusqu'à ce qu'il arrive le service de Semapa. Ces OPE considèrent que ce serait une solution plus efficiente, en face des efforts d'organisation, d'administration et d'opération qu'ils doivent réaliser pour le fonctionnement de ses systèmes; ceux qui seraient de plus en plus difficiles par le degré d'urbanisation des OTB et la basse participation des associés dans les assemblées générales qui rendre lente la prise de décisions en influant le service.

À nouveau, dans ce cas l'évaluation technique est nécessaire pour déterminer si l'interconnexion est faisable ou pour déterminer le degré de dépréciation des systèmes, cela sera une base objective pour définir le montant de l'indemnisation probable demandée par quelques OPE.

### **Définition de rôles et de tâches**

#### *L'organisme normatif et l'organisme régulateur*

L'organisme normatif: le Viceministère de Services Basiques devra établir la réglementation, définir politiques et les stratégies qui incluent les OPE et Porteurs d'eau, sur la base des études d'identification et le registre de tous les pourvoyeurs indépendants qui prêtent le service dans la ville de Cochabamba. Ainsi que la formulation de mécanismes d'appui direct à ces opérateurs, comme il le fait pour n'importe quel EPSA.

Il doit favoriser de la même manière une levage détaillée des caractéristiques principales techniques, administratives et institutionnelles des OPE, ainsi que la disposition pour n'importe quel accords mentionnés. Par rapport aux Porteurs d'eau, son identification et registre permettra surtout la possibilité de contrôler la qualité de l'eau qu'ils vendent, et probablement permettra engendrer des mécanismes d'appui pour que ceux-ci étendent ses services aux quartiers les plus éloignés, en définissant des mécanismes stimulants.

Sur la base de l'identification, le registre et l'évaluation institutionnelle et technique des OPE; l'organisme régulateur doit donner les permissions de fonctionnement selon l'ordonnance légale en vigueur. Le contrôle qui peut exercer l'organisme régulateur à travers de ces permissions, devra se concentrer dans la qualité du service pourvu: eau "potable" à un tarif accessible; mais il laisserait les OPE en liberté pour définir les mécanismes pour obtenir ces résultats. On peut difficilement penser à homogénéiser des OPE, ce qui n'est pas non plus désirable, puisque cela introduirait des éléments de tension à l'intérieur de ces opérateurs qui ont déjà engendré dans 10 ans moyenne d'existence, ses propres méthodes d'administration et d'opération; qui tandis qu'ils n'attendent pas ou influent négativement sur la qualité du service, devraient se respecter.

Dans le cas des Porteurs d'eau, l'organisme pourra établir une alliance avec l'Unité d'Assainissement de l'environnement, dépendant du Ministère de Santé, qui travaille déjà dans l'identification des prises pour procéder à la certification de la qualité

de l'eau et pour ainsi garantir la santé de la population qui se pourvoit de Porteurs d'eau; on doit aussi penser à l'officialisation de cette activité, à travers de la concession de permissions de fonctionnement.

### *Les pourvoyeurs du Service*

Semapa a engendré des efforts intéressants pour se rattacher aux OTB, bien que sans un clair cadre normatif qui lui permet de réduire les prix de transaction. Dans ce contexte, une première tâche est la systématisation de toute l'expérience qui existe jusqu'au présent laquelle permettra d'évaluer l'impact des accords ou de conventions signées avec les OTB et leur durabilité; il faut par exemple évaluer la pression que le développement de son couverture ajoute à cet opérateur, qui peut se traduire dans un service plus rationné, par la distribution du même volume de l'eau parmi plus d'usagers. Sur la base de cette évaluation, il doit engendrer les normes qui définissent clairement les paramètres à l'intérieur desquels sera réalisé n'importe quels des accords basiques prévus. Les éléments clefs à être considéré sont:

- i) Dans le cas de vente d'eau dans un bloc, la définition du prix du m<sup>3</sup> doit être techniquement argué et le prix devra couvrir strictement les coûts dans lesquels Semapa encourra, en veillant à l'équilibre financier des deux parties et la durabilité de l'accord. Dans la fixation du prix il faut considérer le prix d'opportunité des OPE, c'est-à-dire le prix de production moyenne auquel ceux-ci font face, lequel dans le cas de l'investigation réalisée, monte à 0.24\$/m<sup>3</sup>. L'argumentation solide du prix de m<sup>3</sup> évitera des accords discrecionales postérieurs, sujets surtout sous la pression sociale et non aux critères financiers ni de durabilité.
- ii) Dans le cas du transfert de systèmes, on doit déterminer les prix des contrats et les mécanismes de paiement ou de compensation, en dépendant du pourcentage qui sera reconnu pour les actifs qui seront transférés, ce qui dépendra d'une évaluation technique sérieuse, et préférablement indépendante, du degré de dépréciation et d'utilité des infrastructures construites.

Dans les deux cas, l'élaboration d'une stratégie de communication qui diffuse un le cadre normatif est indispensable; puisqu'on met en evidence l'énorme profusion d'informations erronées qui augmentent la méfiance visible de la population en général et des OPE et OTB, en particulier. Ainsi Semapa, malgré ses problèmes et limitations, serait capable d'engendrer des résultats précieux pour la population et il accomplira les buts principaux de l'organisation, après avoir facilité l'accès universel au service d'eau, dans les meilleures conditions possibles.

Les Opérateurs de Petite Échelle ont surtout le défi, plus que la tâche, d'engendrer des processus d'associativité, non nécessairement pour l'administration du service, mais pour l'échange d'expériences, pour le profit des capacités locales créées, pour le développement de son pouvoir collectif, et pour encourager la solidarité avec la promotion des activités d'appui mutuel.

De la même manière, l'associativité permettra que les OPE accèdent aux mécanismes formels d'appui qui seront établis par des instances gouvernementales et dans une alliance avec d'autres acteurs, comme les centres académiques, les organismes de la société civile et les ONG qui travaillent actuellement dans le secteur. L'associativité permettra aussi la conformation de réseaux ou des centres de recours qui pourront s'occuper convenablement des demandes de consultation technique, administrative et légale, de fortification et de formation. Il est pour cela nécessaire que les OPE engendrent une solide *institucionalidad*, réfléchi dans la permanence et la continuité des fonctionnaires, dont l'expérience ne peut pas être jetée par exemple par l'échange de Répertoire au dedans les OPE; cela c'est sans doute un défi difficile puisque on a mis en évidence les problèmes de haute rotation.

Les associations de la société civile doivent promouvoir l'associativité, avec le but principal d'offrir un appui et une fortification aux OPE et de se convertir aussi en interlocuteurs estimés de ses représentés, pour que les négociations avec des organismes gouvernementales ou publiques soient plus efficiente et effective.

Devant la définition de linéaments stratégiques sectoriels de la part de l'organisme normatif, les ONGs, les Fondations et les Centres Académiques devraient faire partie à le même, en joignant ses efforts pour la réussite du fonctionnement de mécanismes d'appui effectif aux OPE. Pour que cela soit viable il faudrait favoriser la formation de centres de recours et de réseaux qui permettent profiter des synergies.

## CONCLUSIONS

L'absence de l'État, défini comme le manque de réglementation, de régulation, politiques, des stratégies et des programmes d'inversion, a engendré l'atomisation du marché. Le déficit chronique de couverture de Semapa a favorisé le surgissement de pourvoyeurs indépendants que, constitués comme Opérateurs de Petite Échelle ou comme Porteurs d'eau ont actuellement une couverture totale plus grande à celle-là de Semapa (52% en face de 41%), ce qui met en évidence l'importance de ces acteurs dans l'expansion de la couverture du service d'eau.

L'atomisation s'est traduite dans une grande diversité de conditions de prestation: dans des tarifs, continuité du service, qualité du recours hydrique, etc. On a parallèlement engendré une fragmentation des acteurs insérés, la superposition de rôles et des accords qui ne répondent pas à une vision stratégique de long terme mais qui possèdent cependant une haute potentielle pour la structuration d'un nouvel *institucionalidad* qui définit des rôles, des tâches et des responsabilités pour les pourvoyeurs et autres acteurs insérés.

Le dessin d'un nouvel accord institutionnel pour l'approvisionnement du service dans Cochabamba, doit reprendre les pratiques existantes et les optimiser, après les avoir incorporées dans un nouveau cadre de gouvernance. La réalité donne des leçons qu'aucun modèle théorique sophistiqué, qui ne soit pas produit de la réflexion sur la réalité à laquelle il veut intervenir, ne peut pas avoir. Par cela il faut éviter la tentation d'approprier la réalité à un modèle théorique "importé" au nom des *blue prints*. Le défi qui propose la situation complexe du service dans Cochabamba, est dirigé à l'élaboration de linéaments de politique publique locale, qui soient fruit de la réflexion conjointe des acteurs impliqués et qui exercent ainsi son droit de décider sur leurs problèmes, en évitant le paternalisme centraliste.

### Références

- ALIEN, Adriana; DÁVILA Julio; HOFFMANN, Pascale; 2006; *Governance of Water and Sanitation Services for the Peri-urban Poor*; Published by the Development Planning Unit, University College, London.
- ALIEN, Adriana; DÁVILA Julio; HOFFMANN, Pascale; 2005; *Gobernabilidad y acceso al agua y saneamiento en la interfaz periurbana: análisis preliminar de cinco estudios de caso*; en Cuadernos del Cendes, Volumen 22, No. 59, Caracas, mayo de 2005.
- CRESPO, CARLOS Y FERNANDEZ, OMAR; *Factores y dispositivos de poder en la Guerra del Agua de Cochabamba*; CESU-UMSS Y FEDECOR. Cochabamba, 2003.
- HARPHAM, Trudy y KWASI Boateng; 1997; *Urban Governance in Relation to the Operation of Urban Services in Developing Countries*, Habitat International, Año 21, No. 1.
- HOFMANN, Pascale; 2004; *Acces to water supply and sanitation services of lowincome households in the peri-urban interface of developing countries*, informe inédito par ael proyecto de investigación: *Service provision governance in the peri-urban inerface of metropolitan areas*, Developmen Planning Unit, University College London.
- JASKO, Chris; 2006; (Summarizer); *So close to the city, so far from the pipes, The governance of water & Sanitation and the Peri-urban Poor*.
- KOOIMAN, Jan (Coordinador); 1993; *Modern Governance: Government-Society Interactions*. Londres, Sage.
- LEDO, C.; Achá, G.; Heredia, J.C.; Rua, A.; Burgos, J.P.; Balderrama, M y Sucre, M. (2005) *Ciudad de Cochabamba Periferia Sur: Sistemas alternativos de oferta y demanda de agua para consumo humano*. Documento elaborado por el CEPLAG en el marco de su alianza con la Fundación Pro Hábitat. Cochabamba, Bolivia: CEPLAG.
- LEDO, Carmen; 2004; *Condiciones de vida y pobreza en la comuna sudeste de la ciudad de Cochabamba*; Instituto de Formación Femenina Integral, IFFI, UNIFEM; La Paz-Bolivia.
- O'DONNELL, Guillermo, 1994; *Delegative democracy*, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, 1994, pp. 55-69
- ROMERO, Ana María y otros; 1992; *Saneamiento básico y calidad de agua de consumo humano en zonas periféricas de la ciudad de Cochabamba*; en *Recursos Hídricos y Medio Ambiente*, Cochabamba,
- SALAZAR ORTUÑO, Fernando; *Disputa y Conflicto por el Acceso al Agua en el Valle Central de Cochabamba*.
- WOLF, Charles, 1994; *Markets or Governments, Choosing between imperfect alternatives* (second edition), The MIT, Massachusetts Institute of Technology Press.