

Gouvernance des services d'eau et d'assainissement des villes boliviennes

Analyse du modèle de gestion coopérative au travers de
l'exemple de SAGUAPAC (Santa Cruz de la Sierra, Bolivie)



Auteurs Bernard de GOUVELLO (CSTB/LEESU, ENPC)

Coordination Sarah BOTTON (AFD)

AUTEURS

Bernard de Gouvello est chercheur au CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment) et au LEESU (Laboratoire Eau Environnement et Systèmes Urbains) de l'École des Ponts ParisTech. Ses travaux portent sur la gestion des services d'eau en Amérique Latine (principalement Argentine et Bolivie) et sur la gestion durable de l'eau dans les projets de construction et leurs impacts à l'échelle urbaine. Cette étude est sa première collaboration avec l'AFD.

RÉSUMÉ

La présente étude vise à analyser l'exemplarité de la gestion des services d'eau et d'assainissement assurée par la coopérative d'eau et d'assainissement SAGUAPAC, qui est le principal opérateur de l'agglomération de Santa Cruz de la Sierra en Bolivie (près de 1,5 millions d'habitants desservis) et qui constitue également la plus importante expérience de ce type au monde. À partir d'une reconstitution schématisée de son histoire en trois périodes principales depuis sa création en 1979, sont mises en lumière les caractéristiques les plus saillantes du fonctionnement concret de cette expérience qui se sont stabilisés au fur et à mesure. L'étude se conclut sur les défis que doit relever aujourd'hui la coopérative et sur des réflexions relatives à la transférabilité de cette expérience à d'autres contextes.

LANGUE ORIGINALE

Français

ISSN

2492-2838

DÉPÔT LÉGAL

1^{er} trimestre 2019

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement.

Les *Notes techniques* sont téléchargeables sur le site de l'AFD :
<https://editions.afd.fr>

Sommaire

Introduction générale.....	3
Eléments de cadrage de l'étude.....	4
I. Eau et assainissement comme « Communs » : une approche par les coopératives.....	4
1. Eléments sur les communs.....	4
2. Qu'est-ce qu'une coopérative ?.....	6
3. Diversité et spécificités des coopératives de services d'eau et d'assainissement.....	9
II. Coopératives et gestion des services d'eau et d'assainissement : le contexte bolivien.....	12
1. Le paysage institutionnel de la gestion des services d'eau et d'assainissement en Bolivie.....	12
2. Place des coopératives d'usagers dans la gestion des services d'eau et d'assainissement.....	15
Une histoire « schématisée » de SAGUAPAC.....	19
I. La période de gestation.....	21
1. La lutte pour le 11% et la création du Comité pro Santa Cruz.....	21
2. Une dynamique coopérative préexistante ancrée localement.....	22
II. Le temps de la légitimation.....	25
1. La viabilisation économique.....	25
2. L'acceptation sociale.....	28
3. La légitimation politico-institutionnelle.....	29
III. L'ère des innovations.....	32
1. Développement des infrastructures et innovations techniques.....	32
2. Le développement progressif de partenariats.....	34
3. Innovations managériales.....	37
4. Innovations sociales : du programme <i>SAGUAPAC en los Barrios</i> à la <i>Responsabilidad Social Cooperativa</i>	40
SAGUAPAC aujourd'hui : un « modèle » répliquable ?.....	43
I. Place et performance actuelles de SAGUAPAC dans la gestion des services d'eau et d'assainissement à Santa Cruz.....	43
1. SAGUAPAC, acteur central d'un dispositif complexe.....	43
2. Performances des services assurés par SAGUAPAC.....	47
II. Le fonctionnement concret de SAGUAPAC.....	50
1. La politique de travaux.....	50
2. Tarification et facturation.....	52
3. Gestion du personnel et culture d'entreprise.....	54
4. Incarnation de la dimension coopérative.....	56
5. Relations institutionnelles.....	60
III. L'avenir de l'expérience SAGUAPAC.....	62
1. SAGUAPAC face aux défis du futur.....	62
2. De la répliquabilité à la transférabilité de l'expérience SAGUAPAC.....	66
Bibliographie.....	69
ANNEXE.....	72
Précédentes publications de la collection.....	73
Qu'est-ce que l'AFD ?.....	78

Introduction générale

Afin de nourrir les réflexions initiées depuis deux années sur la gestion des communs et qui visent à réorienter ses modalités d'action, l'AFD s'intéresse à la manière dont cette approche peut être déclinée dans le secteur spécifique des services d'eau et d'assainissement. A ce titre, la gestion par des coopératives d'usagers a plus particulièrement retenu son attention. Cette forme de gestion, qui combine la dimension entrepreneuriale et la dimension communautaire, est présente dans plusieurs pays d'Amérique latine, principalement en zone rurale, mais également dans un certain nombre de villes moyennes, voire importantes (notamment en Argentine et en Bolivie).

La présente étude vise à analyser l'« exemplarité » de la gestion des services d'eau et d'assainissement assurée par la coopérative d'eau et d'assainissement SAGUAPAC, qui est le principal opérateur de l'agglomération de Santa Cruz de la Sierra en Bolivie (près de 1,5 millions d'habitants) et constitue également la plus importante expérience de ce type au monde.

Le rapport est organisé en trois parties. La première fournit des éléments de cadrage (notions sur les communs et les coopératives) et de contexte (place des coopératives dans la gestion des services d'eau en Bolivie). La seconde s'attache à effectuer une « histoire schématisée » de SAGUAPAC de sa création en 1979 à aujourd'hui. La troisième partie caractérise le fonctionnement concret actuel de la coopérative, les défis auxquels elle doit faire face dans le futur et se conclut par des considérations sur la transférabilité de cette expérience.

Éléments de cadrage de l'étude

Cette première partie fournit des éléments de cadrage de l'étude. Sont tout d'abord présentées les notions relatives aux communs et aux coopératives et plus particulièrement celles opérant dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Ensuite des éléments propres au contexte bolivien sont apportés.

I. Eau et assainissement comme « Communs » : une approche par les coopératives

L'idée présidant à ce travail est que l'étude d'une coopérative est de nature à alimenter de manière intéressante la réflexion sur l'approche des services d'eau et d'assainissement en tant que « communs ». Dans cette perspective, après un rapide rappel sur les communs, cette section apporte des éléments de cadrage conceptuel sur les coopératives en général et les coopératives d'eau en particulier.

1. Éléments sur les communs

En 1968, le sociobiologiste Garret Hardin publie dans la prestigieuse revue *Science* un article intitulé « La tragédie des communs » (Hardin, 1968). Dans celui-ci l'auteur y soutient la thèse que tout bien réputé « commun » (en ce sens où il ne relève pas d'une propriété exclusive) est condamné à son épuisement prématuré. Et l'auteur d'en conclure que « ne sont soutenables que deux régimes de propriété, celui basé sur la propriété privée dotée de tous ses attributs d'exclusivité et celui basé sur la propriété publique » (Coriat, 2013). Censé balayer une fois pour toutes une logique d'organisation économique et sociale jugée inepte, ce texte, par les réactions qu'il va susciter va au contraire être à l'origine du « retour des communs »¹, principalement sur la base des travaux lancés à partir de 1983 par des chercheurs de l'université d'Indiana, dont Elinor Ostrom qui, par l'obtention du prix Nobel d'Économie sur ce thème en 2009, va très fortement contribuer à le populariser.

Les travaux d'Elinor Ostrom, fondés sur une compilation d'un grand nombre d'exemples empruntés à des sphères géographiques et culturelles très diverses, vont en effet témoigner de l'existence de formes de régulation réussie de gestion de ressources naturelles, le plus souvent renouvelables. Cette régulation est le fait de communautés rassemblées autour de l'enjeu de la préservation de la ressource concernée, lesquelles parviennent à produire des règles plus ou moins formalisées et *ad hoc* pour éviter son épuisement.

Initialement appliquée à la gestion de ressources naturelles, la notion de « communs » va se répandre dans des directions très variées, finissant par embrasser des réalités très diverses et convoquer des approches multiples. Aux ressources tangibles ou communs *fonciers*, dont l'objectif est la préservation² vont venir s'ajouter les ressources immatérielles ou communs

¹ Pour reprendre l'expression utilisée par Benjamin Coriat dans son article.

² En matière de gestion des services d'eau et d'assainissement la « ressource » à considérer, au sens de la philosophie des communs, revêt une double dimension. D'une part, la dimension *naturelle* : la pérennité des services suppose de disposer d'une ressource en eau utilisable et à ménager tant quantitativement (pas de pression démesurée au regard de sa reconstitution... naturelle) que du point de vue qualitatif (en prévenant le milieu naturel d'une pollution préjudiciable à son exploitation). Mais également une dimension *non naturelle*, car c'est au travers d'infrastructures *artificielles* que les services d'eau potable et d'assainissement sont

informationnels, dont l'objectif est le partage et la dissémination. Initialement caractérisés du point de vue économique comme étant des biens « non exclusifs » et « rivaux », cette seconde caractéristique ne va plus être considérée comme certaine avec l'émergence des communs informationnels. Les configurations juridiques que les communs revêtent vont également se révéler très variables... De sorte que, plus la notion rencontre du succès, plus son contour paraît difficile à appréhender de manière satisfaisante et synthétique. De fait, « une approche pluridisciplinaire des communs est seule en mesure d'appréhender la diversité des visions et de dépasser les nombreuses idées fausses qui les entourent » (Leyronas, 2015)³.

À partir du constat de l'existence de très nombreuses initiatives témoignant « de la vitalité de nouvelles forces sociales du vivre et produire ensemble et autrement, pour promouvoir des laboratoires citoyens et économiques (...) et pour utiliser des logiques de biens communs pour une gouvernance plus démocratique de fourniture de services d'intérêt général et élargir les choix dans les partenariats publics/privés »⁴, le colloque *Vers une république des biens communs ?* a cherché, au travers d'échanges résolument pluridisciplinaires, à « cerner le contenu du concept de biens communs et sa capacité à permettre la construction d'une nouvelle manière de vivre en société ».

Dans ce colloque, Benjamin Coriat nous dit qu'un commun, au sens strict, c'est en fait la réunion de trois choses : (i) *une ressource* (matérielle ou immatérielle) *en accès ouvert et partagé* (le degré d'ouverture peut différer d'un commun à un autre) ; (ii) *un système de droits et d'obligations clairement fixés* par des règles stabilisées, souvent plus ou moins formalisées et/ou contraintes ; (iii) *une structure de gouvernance* qui veille à la préservation de la ressource et au respect des règles et, le cas échéant, change les règles (Coriat, 2016).

Ceci étant posé et au-delà de la diversité des objets sujets à être communs se pose la question des formes d'incarnation de ces communs en pratique. Autrement dit, en le reformulant en termes empruntant à l'économie et aux sciences de gestion, quelles sont les formes sociétaires qui conviendraient pour les communs ?

En écho à ces interrogations, l'intervention de J.-F. Draperi invite à porter un regard privilégié sur le mouvement coopératif et souligne que « entre la République coopérative et les biens communs [il existe] plus que des affinités » (Draperi, 2016). De fait, l'émergence et le succès connu par les réflexions sur les communs constituent une opportunité pour revitaliser les réflexions théoriques sur l'Économie Sociale et Solidaire et l'actualité de la forme coopérative dans le monde d'aujourd'hui. Mais la perspective peut être inversée : les travaux sur les coopératives ont déjà une longue histoire et opérer un « retour sur les coopératives » par une analyse fine de leurs modalités de fonctionnement concret est susceptible de constituer une contribution importante aux réflexions théoriques sur les communs.

effectivement délivrés. Cette double dimension conduit à un double enjeu : en sus de *la préservation* du commun, se trouve également l'enjeu de la *production* de ce commun.

³ Cette note de synthèse bibliographique produite au sein de l'AFD restitue la diversité des débats et des concepts convoqués autour des « communs » qui ne sont qu'effleurés dans les lignes qui précèdent.

⁴ Colloque *Vers une république des biens communs ?*, tenu à Cerisy du 8 au 15 septembre 2016. A noter que dans ce texte introductif, les notions de « biens communs » et de « communs » sont assimilables.

2. Qu'est-ce qu'une coopérative ?

Le mouvement coopératif naît en Europe dans une période comprise entre la seconde moitié du 18^{ème} et le début du 19^{ème} siècle. Il s'agit d'une manifestation particulière de « réaction populaire de défense face aux situations d'injustice et d'abus découlant des conditions qui prévalent alors » (Kaplan de Drimer et Drimer, 1981). La révolution industrielle conduit à une concentration des activités en centres urbains où viennent s'accumuler des populations travaillant dans des conditions économiques sociales et sanitaires éprouvantes. Face à ce contexte difficile, les populations modestes ont cherché à améliorer leurs conditions de vie en inventant des solutions basées sur l'association et la solidarité. Trois flyers et types de coopératives surgissent alors presque simultanément en Europe : les coopératives de consommation à partir de l'expérience inaugurale de la Société des Pionniers de Rochdale en Grande-Bretagne créée en 1844, qui est généralement considérée comme la première véritable coopérative (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) ; les coopératives de production en France qui voient le jour sous l'influence de Philippe Buchez et de Louis Blanc, ainsi que l'expérience du familistère de Godin créé en 1859 en s'inspirant des idées de Fourier ; les coopératives de crédit de type Raiffeisen et les coopératives de mise en commun de moyen de production ou d'approvisionnement en Allemagne et autres pays de l'Europe centrale.

Encadré 1 : L'expérience des équitables pionniers de Rochdale

(Source : extraits adaptés de la page Wikipédia consacrée aux « Équitables pionniers »)

Dans les années 1840, les tisserands de Rochdale, dans la région de Manchester, réclament sans succès des hausses de salaires. Ils constatent que leur niveau de vie est non seulement dépendant des manufacturiers, qui décident des salaires, mais aussi des commerçants, qui fixent les prix de leurs produits. En 1844, 28 tisserands se rassemblent donc pour fonder, grâce à de modestes souscriptions, une association, "la Société des Équitables Pionniers de Rochdale", et ouvrent un magasin coopératif. Le but est simple : garantir à la clientèle des prix raisonnables (en vendant au comptant) et une bonne qualité de produits.

D'une quarantaine de souscripteurs en 1844, la Société croît rapidement et atteint 390 membres en 1849, plus de 10 000 en 1880. Les Équitables Pionniers sont imités dans toute l'Angleterre : les coopératives de consommation comptent plus d'un million d'adhérents au début du 20^{ème} siècle.

Les règles qui régissent le fonctionnement de cette Société vont rapidement devenir un modèle pour le mouvement coopérateur qui utilisera ces règles comme des principes de base. Il s'agit de :

- la "porte ouverte" : toute personne souhaitant acheter dans le magasin coopératif ou devenir sociétaire (c'est-à-dire acheter des actions de la Société) en est parfaitement libre, il n'y a pas de conditions d'adhésion.
- "un homme, une voix" : lors des assemblées générales, tous les sociétaires possèdent une voix, quel que soit le nombre d'actions qu'ils possèdent.
- la répartition des bénéfices entre les membres de la Société : ainsi, pour un magasin, les bénéfices sont distribués entre les vendeurs au prorata de leurs apports.
- la rémunération limitée du Capital : les sociétaires, ceux qui ont investi pour acheter des actions, touchent chaque année un intérêt, proportionnel à leur nombre d'achats et non aux bénéfices : s'ils veulent toucher une forte part des bénéfices, ils ont donc intérêt à acheter beaucoup, plutôt que d'acheter beaucoup d'actions.

Ces premières expériences ont connu un développement bien au-delà de leurs frontières d'origine. Les coopératives sont présentes partout dans le monde, sur tous les continents et elles constituent un mouvement mondial important. Ainsi, « les 300 premières coopératives mondiales affichent un chiffre d'affaires égal à l'économie de la 9^{ème} économie mondiale et on estime à 3 milliards le nombre de personnes concernées directement par les entreprises coopératives »⁵.

Le monde coopératif s'est progressivement structuré en fédérations et confédérations sur des bases sectorielles et territoriales. En 1895 a été créée l'Alliance Coopérative Internationale (ACI), dont le siège est aujourd'hui à Bruxelles et qui constitue le porte-voix du mouvement coopératif auprès de l'ONU et de l'OIT (Organisation Internationale du Travail).

En 1995, dans un document intitulé « Déclaration sur l'Identité Coopérative Internationale », l'ACI a proposé une définition synthétique et générique de la coopérative : « Une coopérative est une organisation autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement » (ACI, 1995)⁶.

Sont associés à cette définition une liste de valeurs fondamentales des coopératives : « la prise en charge et la responsabilité personnelles et mutuelles, la démocratie, l'égalité, l'équité et la solidarité. Fidèles à l'esprit des fondateurs, les membres des coopératives adhèrent à une éthique fondée sur l'honnêteté, la transparence, la responsabilité sociale et l'altruisme. » (ACI, 1995).

Puis sont énoncés et décrits les 7 principes coopératifs qui constituent les « lignes directrices qui permettent aux coopératives de mettre leurs valeurs en pratique » : (1) Adhésion volontaire et ouverte à tous ; (2) Pouvoir démocratique exercé par les membres ; (3) Participation économique des membres ; (4) Autonomie et indépendance ; (5) Éducation, formation et information ; (6) Coopération entre coopératives ; et (7) Engagement envers la communauté⁷ (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

⁵ Information trouvée sur le site de CoopFr qui est l'organisme représentatif du mouvement coopératif français. (<http://www.entreprises.coop/decouvrir-les-cooperatives/la-cooperation-dans-le-monde/international.html>, consulté le 5/02/18)

⁶ La formulation des principes coopératifs a évolué dans le temps. La première formulation a été effectuée par les « équitables pionniers de Rochdale » qui les ont mis en pratique. En référence explicite à l'expérience de Rochdale, mais également de l'analyse du développement du mouvement dans le monde, l'ACI formule en 1937 une présentation synthétique de 7 principes : 4 sont considérés comme obligatoires (adhésion libre, contrôle démocratique par les membres, distribution aux membres des surplus en fonction de leurs transactions, intérêt limité des membres dans le capital) et 3 comme facultatifs (neutralité politique et religieuse, vente au comptant, développement de l'éducation). Cette classification relevait alors d'un compromis lié à la présence au sein de l'ACI de coopératives venues de pays dictatoriaux ou staliniens (Poulichot, 2015). En 1966, l'ACI formule une présentation plus complète structurée en 6 principes tous obligatoires : ceux-ci reprennent les 4 principes obligatoires de 1937 auxquels sont ajoutés l'éducation coopération et la coopération inter-coopératives.

⁷ Ce dernier principe a été ajouté pour résoudre une tension constatée au sein de certaines coopératives entre corporatisme et intérêt général. En effet, les coopératives ne considèrent pas essentiellement *l'intérêt général*, mais *l'intérêt collectif de leurs membres*. Ces deux notions peuvent se rejoindre, d'autres fois non. L'idée du 7^{ème} principe est d'éviter que l'intérêt collectif des membres ne soit préjudiciable à l'intérêt général (Draperi, 2016).

Encadré 2 : Présentation des principes coopératifs selon l'Alliance Coopérative Internationale (1995)

- **Premier principe : Adhésion volontaire et ouverte à tous**

Les coopératives sont des organisations fondées sur le volontariat et ouvertes à toutes les personnes aptes à utiliser leurs services et déterminées à prendre leurs responsabilités en tant que membres et ce sans discrimination fondée sur le sexe, l'origine sociale, la race, l'allégeance politique ou la religion.

- **Deuxième principe : Pouvoir démocratique exercé par les membres**

Les coopératives sont des organisations démocratiques dirigées par leurs membres qui participent activement à l'établissement des politiques et à la prise de décisions. Les hommes et les femmes élus comme représentants des membres sont responsables devant eux. Dans les coopératives de premier niveau, les membres ont des droits de vote égaux en vertu de la règle «un membre, une voix»; les coopératives d'autres niveaux sont aussi organisées de manière démocratique.

- **Troisième principe : Participation économique des membres**

Les membres contribuent de manière équitable au capital de leurs coopératives et en ont le contrôle. Une partie au moins de ce capital est habituellement la propriété commune de la coopérative. Les membres ne bénéficient habituellement que d'une rémunération limitée du capital souscrit comme condition de leur adhésion. Les membres affectent les excédents à tout ou partie des objectifs suivants : le développement de leur coopérative, éventuellement par la dotation de réserves dont une partie au moins est impartageable, des ristournes aux membres en proportion de leurs transactions avec la coopérative et le soutien d'autres activités approuvées par les membres.

- **Quatrième principe: Autonomie et indépendance**

Les coopératives sont des organisations autonomes d'entraide gérées par leurs membres. La conclusion d'accords avec d'autres organisations, y compris des gouvernements, ou la recherche de fonds à partir de sources extérieures, doit se faire dans des conditions qui préservent le pouvoir démocratique des membres et maintiennent l'indépendance de leur coopérative.

- **Cinquième principe: Éducation, formation et information**

Les coopératives fournissent à leurs membres, leurs dirigeants élus, leurs gestionnaires et leurs employés, l'éducation et la formation requises pour pouvoir contribuer effectivement au développement de leur coopérative. Elles informent le grand public, en particulier les jeunes et les dirigeants d'opinion, sur la nature et les avantages de la coopération.

- **Sixième principe: Coopération entre les coopératives**

Pour apporter un meilleur service à leurs membres et renforcer le mouvement coopératif, les coopératives œuvrent ensemble au sein de structures locales, nationales, régionales et internationales.

- **Septième principe: Engagement envers la communauté**

Les coopératives contribuent au développement durable de leur communauté dans le cadre d'orientations approuvées par leurs membres.

En dépit de l'apparente formalisation précise de ces principes, la réalité coopérative demeure très diverse, cette forme d'organisation pouvant être appliquée dans des cadres et sur des objets très différents. Il existe en effet une très grande variété de types de coopératives. Plusieurs dimensions sont à prendre en compte pour décrire cette variété. La plus évidente est le secteur d'activité : de fait, en raison de l'importance déjà de la diffusion de la forme coopérative dans le monde, presque tous les secteurs d'activités sont concernés. Une distinction fondamentale entre coopératives réside dans la nature des *fonctions* qu'elles développent. Sur ce point, trois principaux types de coopératives sont à

distinguer : les coopératives de *distribution*, les coopératives de *placement de la production* et les coopératives de *travail* (Kaplan de Drimer et Drimer, 1981). Les coopératives de distribution visent à fournir à leurs membres les articles et les services dont ils ont besoin, dans les meilleures conditions possibles de qualité et de prix⁸. Les coopératives de placement de la production réunissent des membres d'une même profession (agriculteurs, pêcheurs ou autres artisans) dans l'optique de placer leur production dans les meilleures conditions possibles de prix et de régularité⁹. Enfin, les coopératives de travail rassemblent des ouvriers, des techniciens, du personnel administratif et d'éventuels autres professionnels qui organisent ensemble leur travail, forment en fait une entreprise dont l'objet est de leur fournir un emploi stable et convenable. Les coopératives d'eau et d'assainissement dont il est question dans ce rapport entrent dans la catégorie des coopératives de distribution.

Il est également possible de distinguer les coopératives selon la variété des 3 fonctions énoncées auparavant qu'elles développent. L'on parlera alors de coopératives uni-fonctionnelles, multi-fonctionnelles (au moins deux fonctions), voire de *coopérative intégrale* lorsque la totalité ou presque des activités socio-économiques sont déployées au sein d'une même coopérative (Kaplan de Drimer et Drimer, 1981)¹⁰. Les coopératives d'eau et d'assainissement sont des coopératives uni-fonctionnelles, et cela même si elles délivrent d'autres services¹¹.

Les coopératives se distinguent enfin également en fonction de leur niveau. Les coopératives de premier niveau rassemblent des personnes physiques¹², les coopératives de second rang ont pour membres des coopératives de premier rang et sont appelées *fédérations*, les coopératives de troisième rang (nommées *confédérations*) rassemblent des fédérations de coopératives. Cette logique peut être prolongée de manière verticale. En raison de la diversité des activités dans lesquelles les coopératives sont présentes, l'on trouvera plusieurs fédérations nationales par pays. C'est pourquoi la représentation du monde coopératif à ce niveau passe souvent au travers d'un organisme spécifique non directement inclus dans l'emboîtement des fédérations et confédérations¹³.

3. Diversité et spécificités des coopératives de services d'eau et d'assainissement

Au regard de la classification évoquée dans la section précédente, les coopératives de services d'eau et d'assainissement relèvent dans la très grande majorité des cas de la catégorie « coopérative de distribution »¹⁴. Plus précisément, elles entrent dans la sous-

⁸ Cette catégorie se subdivise elle-même en sous-catégories : coopératives de consommation, coopératives d'approvisionnement, coopératives spécialisées (crédit, habitat, assurances, électricité...).

⁹ Dans ce cas de figure, chaque membre développe son activité « à son compte », ce qui réunit les membres étant leur intérêt commun à écouler leur production dans de bonnes conditions.

¹⁰ Il s'agit alors d'une figure utopique rarement réalisée.

¹¹ Ce point peut prêter à confusion, dans la mesure où même une coopérative multiservices, assurant eau, assainissement, téléphonie, électricité, voire même vente d'articles à ses membres demeure une coopérative uni-fonctionnelle dans la mesure où les activités déployées relèvent toutes de la *fonction de distribution*.

¹² Certaines formes très particulières de coopératives permettent d'associer des personnes physiques et des personnes non physiques. C'est notamment le cas des SCIC (Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif) dont le statut a été créé en France en 2001.

¹³ En France, c'est l'organisme CoopFr qui joue ce rôle.

¹⁴ Il convient toutefois de noter qu'il ne s'agit pas de la seule manifestation existante du phénomène coopératif dans le secteur : des coopératives de travail ont été constituées par des anciens fonctionnaires de sociétés publiques en charge de ces services lorsque celles-ci ont été démantelées. Tel est le cas de la *Cooperativa*

catégorie des *coopératives de services publics*, dont les membres sont les usagers de ces services. Mais au-delà de cette première description générale, l'on trouve une *très grande diversité de situations* quant à leurs caractéristiques.

Leur *taille* tout d'abord est très variable. Toutefois, pour la grande majorité d'entre elles, ce sont des structures de taille relativement réduite¹⁵. Il s'agit alors de coopératives de voisinage ou coopératives de quartier (Drimer et Kaplan de Drimer, 1993).

Elles diffèrent ensuite par leur *relation au fait urbain*. Trois situations types existent en la matière : la coopérative assurant les services d'un bourg situé en milieu rural, la coopérative opérant dans une ville moyenne et enfin la coopérative desservant une fraction d'une agglomération, le plus souvent en périphérie. Dans ce dernier cas, la plupart du temps, les coopératives desservent plutôt des zones défavorisées : il peut néanmoins arriver que, au contraire, leur rayon soit limité à un quartier isolé abritant une population de classe supérieure (comme les quartiers résidentiels fermés).

Les coopératives d'eau se distinguent également entre elles par la *variété des services* qu'elles offrent ou non au-delà de l'accès à l'eau potable. Les plus importantes d'entre elles offrent ou cherchent à développer un service d'assainissement. Indépendamment de leur taille, certaines offrent une grande variété de services. Tel est notamment le cas de plusieurs coopératives sises dans la Patagonie argentine : initialement constituées autour de la production et la distribution électrique, elles se sont diversifiées pour délivrer des services d'eau, d'assainissement, mais également de gaz (en réseau ou bouteilles), de téléphonie et ont même intégré un service de pompes funèbres¹⁶.

Leurs *conditions d'émergence* sont également diverses. Si, à l'instar des pionniers de Rochdale, la figure emblématique de la création « spontanée » par une population s'organisant pour faire face à ses besoins constitue une réalité dans le secteur de l'eau, d'autres voient le jour suite à une aide, voire une contrainte exogène¹⁷.

de trabajo 15 de Mayo qui opère dans la ville de Villa Maria (environ 80.000 habitants en 2010) en Argentine (de Gouvello, 2001). Dans les années 1990, à une époque caractérisée par une forte propension à transférer les activités au secteur privé, la province de Cordoba décide de concéder les différentes antennes de la DIPOS, entreprise publique qui opérait dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans un grand nombre de centres urbains de la province de Cordoba. Craignant pour leur sort, les travailleurs de Villa Maria forment alors une coopérative de travail et obtiennent de la province la concession des services correspondant à leur antenne. Créée en 1993, cette coopérative est encore en fonctionnement aujourd'hui. Une autre coopérative (répondant au nom de *Cooperativa de trabajo Sudeste*) a été créée en 1995 avec la même logique dans la ville de Bell Ville (environ 35.000 habitants en 2010), toujours dans la province de Cordoba. Mais, à l'échelle du pays, cela demeure des expériences marginales.

¹⁵ Nous utilisons l'adverbe « relativement » à dessein. En effet, dans le cas de très petites communautés, il est rare d'avoir affaire à des coopératives de services d'eau, en raison du formalisme minimal à respecter pour la constitution de ce type d'entités, lequel n'est pas forcément à la portée des personnes concernées ni même ne se justifie pour des groupes très restreints. L'on trouvera des formes associatives apparentées mais aux statuts plus simples : associations d'usagers, comités d'eau, commission *ad hoc* intégrée à une association de quartier au scope plus général...

¹⁶ Pour ce dernier service, cela fonctionne selon une logique d'assurance. Le paiement d'une taxe spécifique rajoutée à la facture des autres services permet à l'associé de bénéficier le moment venu du service de pompes funèbres pour lui ou un membre de son foyer.

¹⁷ L'histoire des coopératives d'eau en Argentine illustre bien ce propos. Dans ce pays, un grand nombre de coopératives ont été créées à partir des années 1960 et plutôt en milieu rural au travers d'un programme national piloté par un organisme centralisé, le SNAP (*Servicio Nacional de Agua Potable*). Dans les années 1980, d'autres coopératives préexistantes mais n'opérant pas dans le secteur de l'eau ont « hérité » du service d'eau suite au retrait de l'État du secteur (cas de la province de Chubut en Patagonie).

Enfin, ces coopératives connaissent une grande variabilité de formalisation du niveau de gestion des services. Ce dernier point est en grande partie corrélé à la taille. Si le cadre juridique (national donc déjà sujet à variation d'un pays à un autre) définit un certain nombre de contraintes auxquelles sont soumises toutes les coopératives avec certaines spécificités pour les coopératives de services publics le cas échéant, d'un point de vue pratique concernant les moyens humains salariés pour la gestion au quotidien des activités peuvent être minimales, voire limités à un salarié unique, ou au contraire conséquent¹⁸.

Au-delà de leur diversité, par certaines de leurs spécificités, les coopératives d'eau et d'assainissement sont confrontées à des enjeux particuliers. Ces enjeux sont relatifs à leur condition de *coopératives de services publics*, voire sont *propres au secteur de l'eau et de l'assainissement*.

La première spécificité propre aux coopératives de services publics est le *statut particulier du membre* ». Sur un même endroit du territoire il existe rarement plusieurs prestataires d'un même service. De sorte que si un service public d'électricité, de téléphonie ou d'eau est assuré par une coopérative, l'habitant de ce territoire est en quelque sorte un membre captif¹⁹. Cette condition de membre *de facto* pose un enjeu quant à la motivation de l'utilisateur pour être actif dans la structure au-delà de sa condition de simple usager. Pour le dire autrement, si la condition de membre est automatique ou presque, la construction de la conscience coopérative du membre est le plus souvent entièrement à construire et peut constituer une vraie faiblesse ayant des répercussions sur le bon fonctionnement de l'institution. À ce titre, la mise en œuvre du cinquième principe des coopératives (formation, éducation, information) constitue un défi.

Une seconde spécificité des coopératives de services publics porte sur la *coexistence d'une assemblée des usagers et d'une communauté de salariés* employée par ces usagers pour produire ce service. La qualité des relations entre ces deux communautés constitue un enjeu important pour le bon fonctionnement d'une coopérative de services publics. En effet, au travers des élections des instances administratives (Conseil d'Administration et Conseil de Surveillance), la communauté des membres peut soit garantir une continuité d'administration de la communauté des salariés, soit fortement perturber celle-ci.

Enfin, les coopératives opérant dans le secteur de l'eau et de l'assainissement sont confrontées à deux défis propres à ce secteur d'activités. Le premier est le *financement des infrastructures* : la nature « capitalistique » des infrastructures nécessaires à la production des services rend quasiment indispensable l'octroi d'emprunts pour être entrepris. Les conditions d'accès à ces emprunts sont variables, pas toujours aisées pour ces structures qui, de surcroît, doivent veiller à maintenir leur autonomie et indépendance (4^{ème} principe coopératif). Le second risque est lié au caractère essentiel des services d'eau et

¹⁸ Les petites coopératives ou les fédérations de coopératives de services publics fonctionnent avec un personnel très réduit.

¹⁹ Le caractère de monopole d'un service public associé à une obligation d'universalité d'un service comme l'eau ou l'électricité ne peut toutefois pas se traduire par une adhésion obligatoire d'un habitant à la structure : en vertu du premier principe coopératif d'adhésion volontaire, il est possible à un habitant de ne pas devenir membre de la coopérative délivrant ledit service tout en en bénéficiant de celui-ci, lequel doit lui être rendu à titre d'utilisateur non membre à des conditions tarifaires comparables. Dans ce cas, l'utilisateur non membre ne cotise pas à l'éventuel apport réclamé aux adhérents mais ne dispose d'aucun droit de regard et de vote concernant la gestion de l'institution. Dans les faits, ce cas existe, mais est marginal sauf contexte très particulier.

d'assainissement qui en font l'objet de capture par des leaders politiques locaux²⁰ ou d'enchères politiques consistant en des promesses inconsidérées, ce qui peut conduire à la fragilisation de leur viabilité économique, notamment par la mise en place d'une tarification inadaptée au nécessaire recouvrement des coûts.

Tous ces éléments font que les coopératives de services publics d'eau et d'assainissement, capables de fonctionner correctement durant des années, demeurent des structures assez fragiles susceptibles de connaître d'importants dysfonctionnements dès lors que l'ensemble des conditions à leur stabilité ne sont plus réunies. Notamment, dans les petites structures, au-delà d'exemples récurrents de malversations, se pose la question de la présence dans la communauté des usagers de personnalités à la fois compétentes et motivées pour s'impliquer dans la gestion²¹.

II. Coopératives et gestion des services d'eau et d'assainissement : le contexte bolivien

Objet central de ce rapport, SAGUAPAC constitue aujourd'hui la plus importante coopérative de services d'eau et d'assainissement existante au monde. Avant d'analyser cette expérience particulière, il y a lieu de la resituer. Cela passe d'une part par une description du cadre institutionnel aujourd'hui en vigueur dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Bolivie et, d'autre part par un focus plus particulier sur la place qu'y tiennent les coopératives d'usagers.

1. Le paysage institutionnel de la gestion des services d'eau et d'assainissement en Bolivie

D'un point de vue réglementaire, le secteur des services d'eau et d'assainissement en Bolivie est régi par la loi N°2066 du 11 avril 2000 qui institue le cadre général et le décret suprême N°71 du 9 avril 2009 de création de l'autorité de régulation sectorielle AAPS (*Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico*), venue se substituer à la SISAB (*Super Intendencia de Saneamiento Básico*) suite au changement constitutionnel de 2009.

La loi 2066²² a pour objet « d'établir les règles qui régissent la fourniture et l'utilisation de l'eau potable et des services d'assainissement et le cadre institutionnel qui les régit, la procédure d'octroi des concessions, licences et enregistrements pour la fourniture de services, les droits et obligations des fournisseurs et des utilisateurs, l'établissement des principes pour définir les prix, tarifs et redevances, ainsi que la détermination des infractions et des sanctions » (art. 1). Cette loi institue la mise en place d'un organisme national en charge d'assurer la régulation du secteur, la SISAB (*SuperIntendencia de Saneamiento Básico*) (art. 4). Elle énonce les 7 principes régissant la prestation des services : universalité

²⁰ En Amérique du Sud, il n'est pas rare qu'au niveau local, la « prise » d'une coopérative de services d'eau et d'assainissement soit un moyen pour une personnalité de s'affirmer comme acteur politique, c'est-à-dire constitue une sorte de point de passage pour un parcours politique.

²¹ Il n'est ainsi pas rare de voir s'effondrer une coopérative après le départ de son fondateur charismatique... mais sans successeur.

²² Cette loi, comprend 83 articles, organisés en 10 parties. La première s'intitule « Aspects Généraux » et en décrit les principes : c'est essentiellement des éléments de cette partie que nous présentons ici. Pour des informations plus détaillées, la loi peut être consultée sur internet à l'adresse : http://sea.gob.bo/digesto/CompendioII/O/160_L_2066.pdf.

de l'accès; qualité et continuité des services; efficacité dans l'utilisation et l'allocation des ressources; reconnaissance de la valeur économique des services; durabilité des services; neutralité dans le traitement de tous les prestataires et utilisateurs des services, dans la même catégorie; protection de l'environnement (art. 5). Elle introduit un certain nombre de termes-clés, l'EPSA (*Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y de Alcantarillado Sanitario*), dont les formes principales possibles sont : l'entreprise publique municipale, la société d'économie mixte, la société privée et la coopérative de services publics²³; les 3 régimes possibles de prestation des EPSAs : concession, licence et enregistrement, lesquels sont octroyés par l'organisme de régulation (art. 8).

Les articles suivants définissent les missions correspondant aux différents niveaux territoriaux en relation avec le secteur. L'échelon national au travers du ministère compétent est notamment de chargé de définir la politique générale sectorielle, le cadre de régulation (l'organisme de régulation rendant des comptes audit ministère), les politiques de financement, mais également de développer des programmes spécifiques d'amélioration des services des zones périurbaines et rurales (art. 10). Il revient à l'échelon départemental de développer des plans départementaux d'extension des services en lien avec les services du ministère et d'apporter une aide technique aux EPSAs (art. 12). Pour leur part, les gouvernements municipaux ont charge de concéder les services à une (ou plusieurs) EPSA(s) habilitée(s) ou de les assurer directement, d'accompagner la réalisation des extensions du point de vue juridico-technique (servitudes, expropriations et autres enjeux fonciers), participer à l'évaluation de(s) éventuelle(s) EPSA(s) situées sur leur territoire, en contrôlant notamment que les travaux entrepris ne sont pas préjudiciables à l'environnement, et de répondre aux demandes d'information émanant des services du ministère (art. 13).

Le 7 février 2009, une nouvelle constitution bolivienne est adoptée. Deux articles vont avoir une conséquence sur la régulation du secteur de l'eau. L'article 16, alinéa 1, qui stipule que « toute personne a droit à l'eau et à la nourriture ». Et l'article 314 qui « interdit le monopole et l'oligopole privé, ainsi que toute autre forme d'association ou d'accord de personnes physiques ou morales, boliviennes ou étrangères, qui cherchent le contrôle et l'exclusivité dans la production et la commercialisation de biens et de services. » La publication de la constitution conduit à modifier un certain nombre de textes législatifs et notamment en lien avec l'eau. C'est ainsi que le 9 avril 2009 sort le Décret Suprême 71 qui substitue aux différentes *Superintendencias* des « *Autoridades de Fiscalización y Control Social* pour les secteurs transport et télécommunications, eau potable et assainissement de base, électricité, bois et terres, pensions et entreprises » (art. 1). La SISAB laisse ainsi place à l'AAPS (*Autoridad de fiscalización y control social de Agua Potable y Saneamiento Básico*) (art. 3). Les principales modifications pratiques accompagnant ce changement d'organisme sont la suppression d'une part, de la possibilité d'octroyer le titre d'EPSA à une entreprise privée, et, d'autre part, de supprimer le régime des concessions. Les régimes de licence (*licencia*) et d'enregistrement (*registro*) sont conservés. Toutes les concessions existantes sont destinées à être transformées en un régime de licence²⁴.

²³ Les autres formes possibles d'EPSA correspondant à des communautés plus réduites sont : l'association civile, les peuples autochtones, communautés autochtones et paysannes, associations, organisations et syndicats paysans, les comités de l'eau, petits systèmes urbains indépendants, conseils de quartier et toute autre organisation dotée d'une structure juridique reconnue par la loi, à l'exception des administrations municipales.

²⁴ Avec la promulgation du Décret Suprême n°726 de 2010, toutes les concessions sont transformées en Autorisations transitoires spéciales, débouchant sur une licence qu'accorde l'AAPS dès lors que les conditions requises pour ce régime sont vérifiées.



Figure 1 : Schéma de principe de la régulation de l'AAPS (source : AAPS, 2017)

L'obtention d'une licence est octroyée par l'AAPS à partir de l'évaluation d'un certain nombre de critères. Ces licences sont organisées en 4 catégories en fonction de l'importance de la population concernée, la catégorie « enregistrement » renvoyant aux communautés rurales.

Tableau 1 : Catégories de licences et enregistrements (source : AAPS, 2017)

CATEGORÍAS	POBLACIÓN	TERRITORIALIDAD
Categoría A	Mayor a 500.000 habitantes	Eje troncal del país
Categoría B	Entre 50.000 y 500.000 habitantes	Ciudades capitales, áreas periurbanas y otras ciudades mayores
Categoría C	Entre 10.000 y 50.000 habitantes	Ciudades intermedias
Categoría D	Entre 2.000 y 10.000 habitantes	Ciudades menores y/o Municipios
Registros	Menor a 2.000 habitantes o EPSA de constitución indígena originaria campesina.	

Une fois leur licence obtenue, les EPSAs sont tenues de préparer une planification des services qui, selon leur taille et complexité, peut être triennale (Plan Transitoire de développement des services - PTDS) ou quinquennale (Plan de développement quinquennal - PDQ). Cette étape, franchie, les EPSAs rendent des comptes à l'AAPS de manière régulière. Des rapports sont à produire (tous les 6 mois et annuellement) par l'EPSA selon une méthodologie basée sur un ensemble complexe d'indicateurs (dont le nombre le critère d'appréciation dépend de la classe de licence), et des inspections de terrain sont également menées par les fonctionnaires de l'organisme de régulation. À travers ces différents éléments, l'AAPS procède à l'évaluation de l'EPSA, laquelle peut conduire à la formulation de préconisations pour le développement futur des services, voire l'intervention de l'EPSA par l'AAPS et le retrait de la licence si le fonctionnement de l'EPAS ne répond pas aux critères minimaux exigés par l'organisme de régulation (Figure 1).

En décembre 2016, il y a au total 2 099 EPSAs disposant d'une licence ou d'un enregistrement contre 1895 en décembre 2015 (AAPS 2016 et 2017). Celles-ci se concentrent principalement dans les départements de Cochabamba et de La Paz. La population du pays située dans une zone de service de l'une de ces EPSAs représente 7.742.791 habitants, soient 70,5% du total du pays (AAPS, 2017).

Actuellement, 60 EPSAs sont engagées dans la procédure de suivi par le régulateur et 10 sont en train d'être incorporés dans ce processus.

2. Place des coopératives d'usagers dans la gestion des services d'eau et d'assainissement

Sur les 2099 EPSAs aujourd'hui enregistrées auprès l'AAPS, une très grande majorité (1.882) font l'objet d'un enregistrement. Il n'a pas été possible de trouver des statistiques précises sur la forme juridique de ces structures : la quantité d'EPSAs qui correspond à des petites communautés n'est pas renseignée mais il s'agit probablement principalement de CAPyS (*Comités de Agua Potable y Saneamiento*²⁵) et - sans doute plus rarement - de coopératives, ces dernières requérant un niveau de formalisme sensiblement plus élevé.

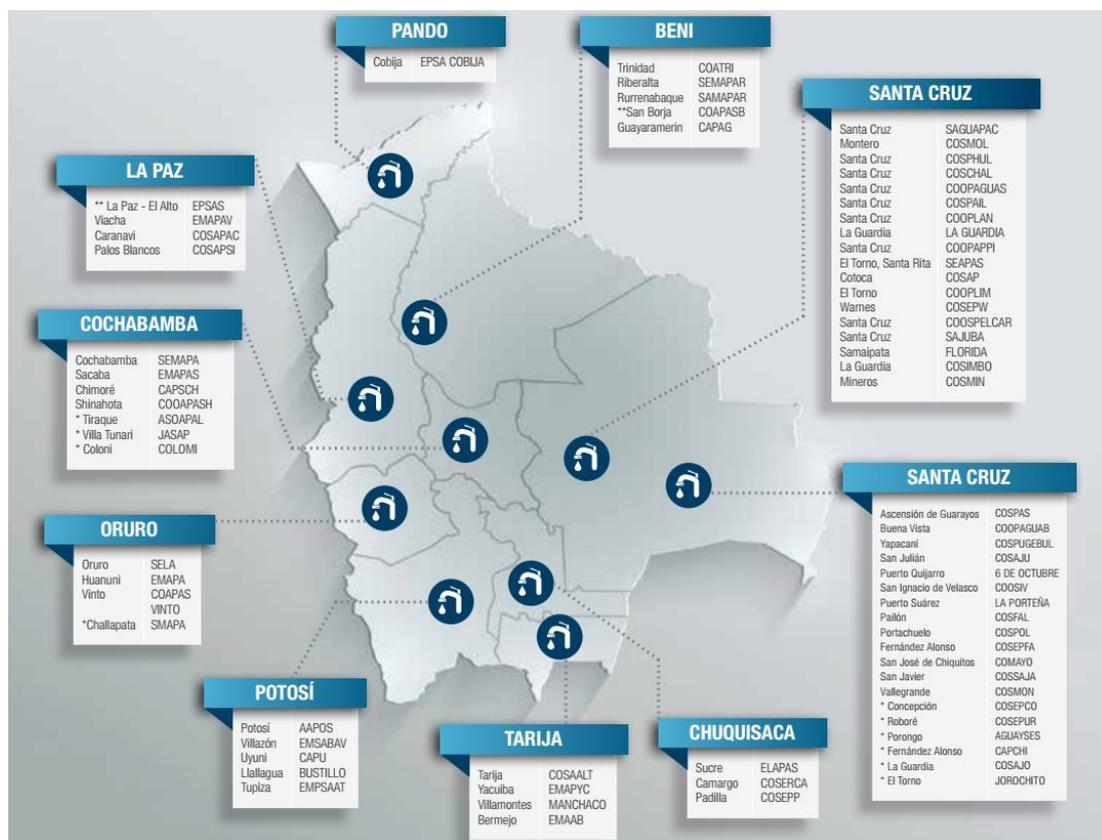


Figure 2 : Répartition territoriale des EPSAs sujettes à une régulation suivie (source : AAPS, 2017)

S'il n'a pas été non plus trouvé de données pour les 211 EPSAs déjà enregistrées sous le régime de licence, il est en revanche possible de mener une analyse à partir des informations disponibles dans le rapport de l'AAPS (AAPS, 2017) concernant les 70 EPSAs

²⁵ Un CAPyS est une entité composée d'usagers des services communautaires. Il s'agit d'un modèle basé sur l'autogestion pour une seule localité, reconnu par l'art. 73 du Code Civil, la loi n° 2066 et la constitution de 2009. A noter qu'un CAPyS peut ou non être doté d'une personnalité juridique : cela n'est en effet pas exigé pour être enregistré auprès de l'AAPS. Un CAPyS doit seulement « être structuré en deux unités correspondant aux fonctions de base d'un EPSA : gestion technique (opération et maintenance des services) ; gestion administrative et commerciale (administration de l'entité, émission et recouvrement des factures) » (SENASBA, s/d).

entrées dans le processus de régulation suivie. 46 sont des coopératives, ce qui place cette forme de prise en charge des services très largement en tête. Si l'on considère le nombre d'habitants concernés par l'ensemble de ces EPSAs, la prédominance des coopératives n'est toutefois pas aussi manifeste.

En effet, la forme coopérative est plus présente à mesure que la taille des populations desservies (avec une limite inférieure de 2000 habitants requise pour la licence) diminue. Ainsi, sur les 3 EPSAs de catégorie A, il y a une coopérative (SAGUAPAC, dont l'aire de concession comprend une population dépassant 1,5 millions d'habitants). Pour la catégorie B (correspondant à une population comprise en 50.000 et 500.000 habitants), ce sont 9 coopératives sur 18 entités, soit déjà la moitié. Cette proportion s'accroît encore dans les deux dernières catégories : 25 sur 35 pour la catégorie C (10.000 – 50.000 habitants) et 11 sur 14 pour la catégorie D (2.000 – 10.000 habitants).

Il ressort de cette catégorisation que le cas de SAGUAPAC constitue bien un cas unique par son ampleur sur le territoire bolivien. Mais, au-delà, force est de constater que la forme coopérative de services publics est bien représentée dans la catégorie des villes moyennes. Sur les 9 territoires dont la population est comprise entre 50.000 et 500.000 habitants, 6 dépassent les 100.000 habitants : COSAALT (Tarija, 241.255 habitants, département de Tarija), COOPAGUAS (Santa Cruz de la Sierra, 164.115 habitants), COOPLAN (Santa Cruz de la Sierra, 163.705 habitants), COSMOL (Montero, 143.848 habitants, département de Santa Cruz), SAJUBA (Santa Cruz de la Sierra, 107.124 habitants) et COSPAIL (Santa Cruz de la Sierra, 101.060 habitants). Ici, à nouveau, le poids de la province de Santa Cruz est à souligner. Cette prédominance de Santa Cruz se confirme également dans les catégories relatives aux villes de 10.000 à 50.000 habitants (23 coopératives sur 25) et de 2.000 à 10.000 habitants (6 sur 11).

Dans 8 des 9 départements que compte le pays, il existe au moins une coopérative d'eau aujourd'hui intégrée à la régulation suivie (voir Figure 2). La forme coopérative n'est donc pas réservée au seul département de Santa Cruz, même si cette forme y prédomine très nettement, avec de surcroît une concentration marquée autour de la ville centre.

Le département de Santa Cruz dans son ensemble compterait aujourd'hui plus de 150 coopératives²⁶. Une quinzaine de coopératives de Santa Cruz offrent les services d'eau et d'assainissement : il s'agit des coopératives les plus importantes en taille, qui sont situées à Santa Cruz et sa périphérie et dans quelques têtes de municipalités (ex : COSMOL à Montero). Le département de La Paz compte également un certain nombre de coopératives. En particulier, dans l'interstice entre El Alto et La Paz, il y aurait 35 coopératives et 17 comités d'eau qui gèreraient l'eau très localement dans les macro-districts de Cotahuma et Max Paredes. Il s'agit de petites structures desservant jusqu'à 150 familles chacune, qui opéreraient depuis des décennies en toute indépendance de l'AAPS et d'EPSAS (*Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento*²⁷) en s'approvisionnant dans les ressources. De son côté, le Département de Cochabamba compterait au moins 18 coopératives d'eau ou d'eau

²⁶ Entretien auprès des responsables de FEDECAAS (*Federación Departamental de Cooperativas de Agua y Saneamiento de Santa Cruz*) le 19/10/17. Dans une publication datant de 2002, le nombre de coopératives d'eau et d'assainissement (urbaines, périurbaines et rurales) du département de Santa Cruz est estimé à plus de 300 (Castillo, 2002). Toutefois, cette évaluation semble seulement indicative et est donc à prendre avec précaution.

²⁷ EPSAS est l'acronyme de l'EPSA ayant spécifiquement en charge des services d'eau et d'assainissement sur les villes de La Paz et El Alto.

et d'assainissement selon un recensement effectué en 2006 par l'administration départementale²⁸. Dans les autres départements, il existe d'autres coopératives mais en nombre apparemment plus restreint.

La structuration verticale du secteur est assez récente. La première fédération de coopératives apparue est FEDECOAP-LP (*Federación de Cooperativas de Agua Potable de La Paz*), créée le 30 mars 1999, suite à l'intention du gouvernement de Gonzalo Sanchez de Lozada de privatiser la ressource en eau : elle offre alors la particularité d'avoir à ses débuts pour membres non seulement des coopératives, mais également des *Comités de Servicio de Agua*²⁹. Cette fédération, dont l'activité a repris en 2014 après une période de sommeil, agit aujourd'hui pour aider ses 11 coopératives associées autour de deux actions : adapter leurs statuts à la nouvelle loi de coopératives de 2013 ; parvenir à être reconnues comme EPSAs, principalement au travers de la modalité de l'enregistrement. Le 21 juin 2003, a été créée à Cochabamba FEDECOAPAC (*Federación de Cooperativas de Agua Potable y Alcantarillado de Cochabamba*), laquelle regroupe, en 2011, 17 coopératives desservant un total de 53.300 habitants³⁰. Ce n'est qu'en 2007 que se crée une fédération de coopératives dans le département de Santa Cruz³¹ : FEDECAAS (*Federación Departamental de Cooperativas de Agua y Saneamiento de Santa Cruz*). Toutefois, cette fédération, qui compte aujourd'hui 70 adhérents et dispose d'une employée à plein temps, constitue actuellement la principale fédération départementale du pays. Les actions menées par la FEDECAAS tournent autour de deux enjeux principaux : l'appui institutionnel de ses membres tant vis-à-vis de l'AFCOOP³² (*Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas*) que de l'AAPS ; l'assistance technique et la formation des employés et des conseillers des coopératives membres.

En août 2011 se tient à Cochabamba le 1^{er} congrès national de coopératives d'eau potable et d'assainissement de Bolivie autour du thème « L'accès universel à l'eau et à l'assainissement avec une vision du Coopérativisme ». A cette occasion est constituée une fédération nationale : la FENCOPAS (*Federación Nacional de Cooperativas y Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Saneamiento*) en présence de délégués de coopératives d'eau potable et d'assainissement des départements de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz et Tarija³³. Présidée depuis sa création par l'ancien président de FEDECAAS, FENCOPAS est toutefois assez peu visible jusqu'à aujourd'hui, celle-ci ne disposant pas de site internet. Techniquement parlant, FENCOPAS ne contribue pas à l'intégration verticale du mouvement

²⁸ [http://extension.comteco.com.bo/documentos/estadisticas/lista_cooperativa/Datos_y_Estadis_\(Cooperativas_de_Cochabamba_2006\).doc](http://extension.comteco.com.bo/documentos/estadisticas/lista_cooperativa/Datos_y_Estadis_(Cooperativas_de_Cochabamba_2006).doc) (consulté le 12/02/18).

²⁹ <http://fedecoalp.com/> (consulté le 12/02/18). Sur ce site, il apparaît que la FEDECOAP était composée en 2003 de 19 coopératives et de 10 comités.

³⁰ <http://www.aguasegura.org/es/fecoapac/> (consulté le 12/02/18). Ce site de la fédération n'a apparemment pas été mis à jour depuis 2011

³¹ Auparavant avait été créée en 1998 ACSAACRUZ, une association regroupant les coopératives périphériques de la ville de Santa Cruz (voir partie 2). Cette association n'avait pas le caractère de fédération.

³² L'AFCOOP est l'autorité nationale en charge de contrôler les coopératives, et notamment de valider leurs statuts au regard de la nouvelle loi des coopératives votée en 2013. Ce sujet est particulièrement délicat, car lourd administrativement, et un grand nombre de petites coopératives ont échoué dans leurs démarches. La fédération a mis en place un dispositif pour aider les coopératives à réformer leurs statuts et obtenu de l'AFCOOP de pouvoir agir en tant que représentant de ses membres pour pouvoir instruire leurs demandes.

³³ codesab.wordpress.com (consulté le 12/02/18).

coopératif, car elle n'est pas une confédération : elle s'inscrit en quelque sorte en parallèle des différentes fédérations départementales préalablement citées³⁴.

Le panorama qui précède permet de situer le cas de SAGUAPAC. Cette coopérative d'eau et d'assainissement constitue de loin la plus importante du pays en termes de taille³⁵. Ensuite, elle s'inscrit au sein du département bolivien où le phénomène coopératif dans le secteur s'est également le plus développé, même si celui-ci connaît des manifestations tangibles ailleurs. Enfin, avec ses presque 40 années d'histoire, elle préexiste et s'est constituée en quelque sorte indépendamment du mouvement d'intégration verticale très récent du phénomène coopératif dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. C'est cette histoire qui est l'objet de la partie suivante de ce rapport.

³⁴ Il existe une confédération de coopératives en Bolivie : CONCOBOL (*Confederación de Cooperativas de Bolivia*), mais celle-ci regroupe tous les secteurs d'activités.

³⁵ SAGUAPAC est en fait depuis des années déjà, non seulement la plus importante de Bolivie, mais également du monde dans ce secteur d'activités.

Une histoire « schématisée » de SAGUAPAC

Notre objectif ici est de situer et ordonner un certain nombre de faits et d'éléments marquants qui ont pu être identifiés dans l'histoire de la coopérative et qui, par regroupement, permettent à la fois d'en avoir une vision holistique mais également de mettre en évidence une forme d'évolution de l'institution tant en interne que dans sa relation avec son environnement institutionnel, évolution formalisée au travers d'un découpage en plusieurs phases assez grossièrement définies. Il s'agit ainsi de donner à voir comment et dans quelles conditions se sont élaborées progressivement, par une série de « pas successifs », les principes fondamentaux de la coopérative, qui ont abouti aux performances et aux pratiques concrètes actuelles, lesquelles seront détaillées en partie 3 de ce rapport.

Pour réaliser cette schématisation historique, il a été nécessaire de recourir à des sources d'information complémentaires aux entretiens réalisés lors de la mission de terrain³⁶. Si ceux-ci ont indubitablement fournis la majeure partie des pistes à approfondir³⁷, ces sources sont venues préciser, en les complétant ou les amendant en partie les informations de nature historique limitées, approximatives - et parfois erronées - collectées dans le cadre d'entretiens oraux³⁸. Malgré ces précautions, nous avons conscience que le résultat demeure lui-même encore sur bien des détails approximatif et contestable : un vrai travail historique, s'appuyant sur des méthodes plus éprouvées reste à mener. C'est pourquoi nous préférons parler d'une « histoire schématisée ».

L'ensemble de ces éléments que nous avons jugés « marquants » nous a permis de proposer un découpage en trois phases principales : (i) la période de gestation ; (ii) le temps de la légitimation ; (iii) l'ère des innovations.

Ces trois phases et leurs éléments saillants sont représentés de manière schématique ci-après (Figure 3). Chaque phase est commentée dans la suite du rapport.

³⁶ Il s'agit d'articles de recherche, de rapports, d'extraits d'ouvrages ou de sites web : toutes ces sources ont été identifiées via des recherches internet. À partir de 2002, il a été possible de s'appuyer sur les rapports d'activités de la coopérative. Nous avons pu consulter sur place, les rapports de 2002 à 2010 photos de larges extraits. À partir de 2011, ces rapports nous ont été communiqués sous format pdf.

³⁷ Quelques thèmes sont néanmoins apparus uniquement au travers des sources complémentaires.

³⁸ Des imprécisions ou des erreurs sur des données telles que des dates n'est en soi ni surprenant ni significatif, les personnes interrogées n'ayant pas forcément anticipé les questions ou demandes de précision qui souvent sont apparues au cours de l'entretien même. Plus délicate été la question de prise de recul par rapport au réflexe de *story telling* orienté et très focalisé sur les conditions de genèse de la coopérative, de la part des personnes interrogées, point évoqué dans mon compte-rendu de mission (de Gouvello, 2017). C'est pourquoi le travail de recherche d'éléments complémentaires sur la « période de gestation » a été plus particulièrement développé.

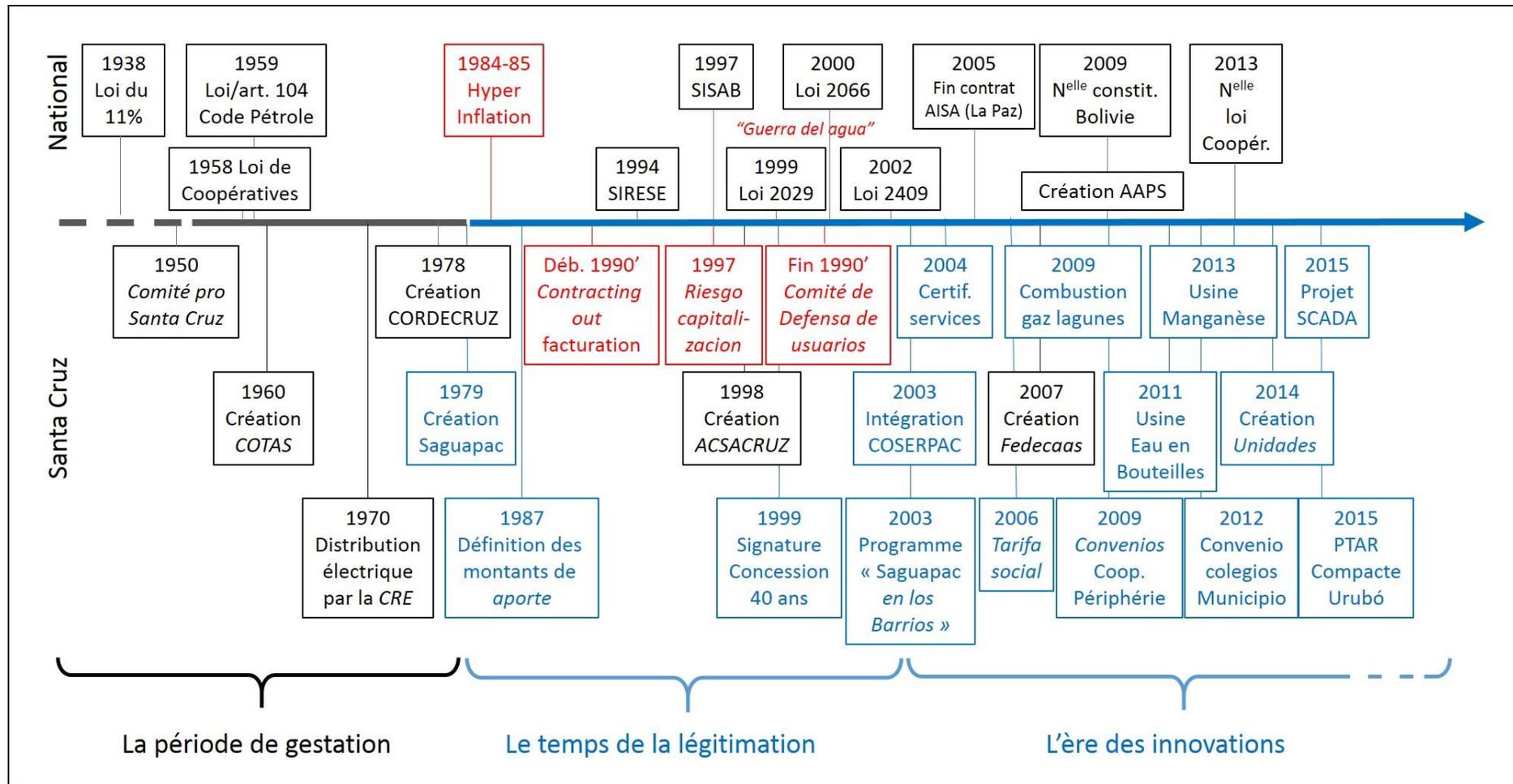


Figure 3 : Périodisation schématisée de l'histoire de SAGUAPAC

I. La période de gestation

Deux éléments sont à prendre en compte pour expliquer l'émergence de SAGUAPAC en tant que coopérative d'usagers des services d'eau et d'assainissement de la ville de Santa Cruz à la fin des années des 1970 : d'une part, l'émergence d'un mouvement local de revendication vis-à-vis de l'Etat central ; d'autre part, des expériences préexistantes de coopératives de services publics sur ce territoire. Ces deux éléments sont en fait reliés entre eux. Mais il convient de noter qu'ils ne relèvent pas d'une logique liée au secteur de l'eau et de l'assainissement, mais plus aux conditions de développement du département de Santa Cruz³⁹ qui s'est effectué dans une relation de distance, voire de conflit avec l'Etat national installé dans la ville andine et lointaine de La Paz.

1. La lutte pour le 11% et la création du Comité pro Santa Cruz

A partir des années 1920, le département de Santa Cruz constitue un territoire d'extraction important de ressources pétrolières du pays. Au départ, ces extractions sont réalisées sans que le département d'origine en retire des bénéfices. En 1938, sous la mandature du président Germán Bush, est votée la *Ley de Regalías* censée remédier à cet état de fait. Selon cette loi, 11% des rentes du pétrole de la région de Santa Cruz doivent désormais être retournés au département de Santa Cruz pour permettre son développement. Mais, dans les faits, cette loi n'est pas mise en œuvre. De sorte que, en 1950, la ville de Santa Cruz, d'une population dépassant alors les 40.000 habitants⁴⁰, ne dispose toujours d'aucune infrastructure. Le 30 octobre de cette même année, une réunion est organisée à l'initiative de la Fédération Universitaire Locale pour fonder le *Comité pro Santa Cruz* « comme instrument de lutte (...) afin de protéger les intérêts de notre communauté » (Gandarilla Guardia, 2010). A partir de 1957, le comité est à la tête d'un mouvement social local de revendication puis de lutte pour la mise en place effective des 11%. L'Union de la Jeunesse de Santa Cruz (*Unión Juvenil Cruceñista*) et le Comité Civique Féminin (*Comité Cívico Femenino*), tous deux créés en 1957, jouent un rôle majeur dans cette lutte (GAD, s/d-a) qui aboutit, le 21 décembre 1959, à la promulgation de la loi interprétative de l'article 104 du Code Pétrolier permettant de rendre effectives les dispositions prévues dans la loi de 1938. Les fonds issus de la loi sont alors confiés au *Comité de Obras Públicas de Santa Cruz*, structure officielle créée en 1932 et réformée en 1945 (GAD, s/d-b). La question des infrastructures sanitaires de la ville compte alors parmi les sujets prioritaires. En 1961, le comité lance une première étude de conception de ses premiers réseaux d'eau potable et d'assainissement. En 1963, les travaux débutent, la première connexion est réalisée en 1964 et en 1966 le réseau d'eau potable du centre urbain d'alors est fonctionnel (SAGUAPAC, 2017).

Si les premières installations d'eau de la ville sont construites par le *Comité de Obras Públicas*, instance officielle, le récit qui précède met en évidence le rôle-clé joué par le *Comité pro Santa Cruz* dans leur avènement. Créé sous la forme d'une association civique,

³⁹ La Bolivie est divisée en 9 départements (*departamentos*). Ceux-ci sont eux-mêmes subdivisés en provinces (*provincias*, au nombre de 112), lesquelles comprennent elles-mêmes plusieurs municipalités, dont la principale est appelée capitale de province (*capital de provincia*). *Santa Cruz de la Sierra* est la capitale de la province *Andrés Báñez*, mais également la capitale du département de *Santa Cruz*.

⁴⁰ Selon fr.wikipedia.org/wiki/Santa_Cruz_de_la_Sierra#Aujourd'hui, la population s'élève alors à 43.000 habitants.

le *Comité pro Santa Cruz* va poursuivre son action en parallèle des instances officielles et s'affirmer dès lors et aujourd'hui encore comme le gouvernement moral informel de la région de Santa Cruz.

« Le comité civique de Santa Cruz est l'entité civique et morale de Santa Cruz. C'est un groupe d'institutions représentant Santa Cruz. C'est la plus haute instance du gouvernement moral du peuple de Santa Cruz. »

(Responsable *Gerencia Commercial* de SAGUAPAC, 19/10/17)

Jusqu'en 1973, le *Comité de Obras Públicas* est directement en charge de la gestion des Services d'Eau et d'Assainissement Sanitaire, année à laquelle SAGUAPAC (*Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Santa Cruz*) est créée en tant qu'organisme *autárquico*⁴¹ de ce comité⁴². En 1978, en application de la Loi des corporations régionales (*Ley de Corporaciones Regionales, Decreto Ley n°15307 du 9 février 1978*)⁴³, le *Comité de Obras Públicas* est remplacé par *CORDECRUZ (Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz)*. Bien que le *Comité de Obras Públicas* avait déjà réalisé quelques actions dans d'autres localités du département, la nouvelle entité voit son domaine d'intervention étendu à l'ensemble de ses provinces avec la mission de réduire l'écart entre les zones rurales et zones urbaines (GAD, s/d-c). Dans ce contexte, *CORDECRUZ* lance une consultation publique pour transférer les services de SAGUAPAC à une structure locale.

Le choix qui va être adopté, une coopérative de services publics, trouve alors son explication dans le second élément qu'il convient d'évoquer à présent, à savoir : la dynamique du mouvement coopératif qui est alors déjà enclenchée localement dans les activités de service public.

2. Une dynamique coopérative préexistante ancrée localement

Si le mouvement coopératif est aujourd'hui particulièrement développé en Bolivie et dans la région de Santa Cruz en particulier, il convient de rappeler qu'il est né en Europe au cours du 19^{ème} siècle et n'arrive en Amérique Latine qu'au début du 20^{ème}. En Bolivie, si d'autres pratiques s'inscrivant dans les traditions indigènes s'en rapprochent dans la philosophie, les premières manifestations du phénomène coopératif remontent à la fin des années 1930. D'anciens combattants de la Guerre du Chaco (1932-1935) constituent des coopératives de production dans le domaine agricole et l'élevage en proximité des zones pétrolières défendues au cours du conflit (Mogrovejo et Vanhuynegem, 2012⁴⁴). Cette logique va s'étendre à d'autres secteurs d'activités avec l'appui de l'Etat : petites industries et mines. De premiers textes juridiques accompagnent ces prémices de développement⁴⁵, et notamment

⁴¹ La qualité d'organisme *autárquico*, confère une forme d'autonomie par rapport à l'administration de tutelle : l'organisme dispose d'une certaine liberté d'action et est doté d'une personnalité juridique et d'un patrimoine propre.

⁴² <http://www.SAGUAPAC.com.bo/quienes-somos/>

⁴³ L'objectif de cette loi était d'harmoniser, voire de contrôler des pratiques très régionalistes développées par les différents *Comités de Obras Públicas* ou *Comités de Desarrollo* qui s'étaient créés dans les différents départements du pays dans la période 1967-1971, à l'exception de Santa Cruz bien plus précoce. Toutefois, cet objectif n'a, dans les faits, pas vraiment été atteint, le rôle du ministère national de la planification dans la définition des politiques départementales demeurant alors minimal (Lavaud, 2015).

⁴⁴ La rédaction de cette section doit beaucoup aux éléments fournis par cette référence, laquelle n'est pas citée systématiquement afin de ne pas trop alourdir la lecture.

⁴⁵ Notamment le *Decreto Ley de Creación de Cooperativas y Asistencia Sanitaria* du 2 décembre 1939 et le *Decreto Supremo de Sociedades Cooperativas de Consumo* du 20 mai 1941 qui encouragent leur développement dans divers secteurs d'activités.

l'un ayant spécifiquement trait au secteur des télécommunications, le *Decreto Supremo de Organización y Explotación de Servicios Técnicos de Tranvías y Teléfonos* du 14 décembre 1944, qui initie le mouvement coopératif dans ce secteur. Avec le processus de « révolution nationale » amorcé en 1952, l'Etat bolivien se restructure en profondeur : une *Dirección General de Comunidades y Cooperativas Agropecuarias* est fondée et un travail de définition d'un cadre normatif commun à toutes les coopératives est entrepris. Celui-ci aboutit le 13 septembre 1958 à la loi générale des sociétés coopératives (*Ley General de Sociedades Cooperativas, Decreto Ley N°5035/1958*). S'ensuivent la création en septembre 1959 de l'Institut National des Coopératives (INALCO) et en 1960 du Conseil National des Coopératives, dépendant directement de la présidence de la République. Ce dispositif réglementaire et institutionnel poursuit deux objectifs complémentaires : d'une part, harmoniser et organiser un mouvement coopératif encore largement informel et, d'autre part, encourager le développement de coopératives par des dispositions favorables à cette forme d'organisation dans certains secteurs⁴⁶.

Encadré 3 : Les catégories de coopératives dans la loi de 1958

La loi identifie 6 catégories de coopératives (art. 20) : (1) Agriculture, élevage et colonisation ; (2) Industriel et minier ; (3) Services ; (4) Crédit ; (5) Consommation ; (6) Éducation.

Les **coopératives de services** sont définies comme le regroupement de deux sous-catégories (art. 23) : (i) celles qui exploitent les permis ou concessions accordés par le Gouvernement de la Nation, les Préfectures ou les Maires municipaux, afin de satisfaire un besoin public ; (ii) celles qui accordent ou distribuent des services particuliers de nature matérielle, culturelle ou morale à leurs membres ou à la société en général (logement, communications, santé, irrigation, services électriques, transports, etc.).

Dans sa définition des coopératives, le texte de loi n'évoque pas explicitement la catégorie de « coopératives de services publics », mais seulement la catégorie plus englobante de « coopératives de services » (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Toutefois, c'est sur la base de ce texte que vont se constituer deux importantes coopératives de services publics dans la province de Santa Cruz.

Le 16 octobre 1960, alors que plusieurs tentatives de création d'entreprises avaient échoué, apparaît la *Cooperativa de Teléfonos Automáticos Santa Cruz de la Sierra Limitada*, connue sous le sigle COTAS. À cette époque, la communication téléphonique était précaire et déficiente dans la zone urbaine de Santa Cruz de la Sierra et pratiquement inexistante dans les zones rurales.⁴⁷. Créée par 99 membres qui constituent un total de 6.074 U\$S, COTAS investit dans du matériel japonais et inaugure son service le 2 juillet 1963, avec une capacité installée initiale de 2100 téléphones.

En février 1962, le gouvernement bolivien crée ENDE (*Empresa Nacional de Electricidad*), responsable au niveau national de la production d'électricité et, dans certaines villes, de la distribution d'électricité. Dans le cas de la ville de Santa Cruz, l'activité de distribution est confiée à l'entreprise SELSAC (*Servicios Eléctricos Santa Cruz*). Toutefois, dès le 14

⁴⁶ Dans cette, la loi met notamment l'accent : dans ses attendus, sur le développement de coopératives agricoles comme moyen de lutter contre le latifundisme et de moderniser les communautés indigènes et, dans ses modalités d'application, sur différents mécanismes d'appui privilégié aux coopératives (exemption de taxes, accès prioritaire à certains marchés publics, etc.).

⁴⁷ Informations issues du site d'archives espagnoles et ibéro-américaines du ministère espagnol d'Éducation (<http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/fondoDetail.htm?id=641864>, consulté le 12/01/18).

novembre 1962, « des notables et des représentants de différentes institutions » fondent la CRE (*Cooperativa Rural de Electrificación*) : leur objectif est d'assurer « le service d'énergie électrique avec qualité et fiabilité, pour répondre aux demandes de la population »⁴⁸. Toutefois, la CRE doit attendre l'année 1965 pour être reconnue par l'État bolivien et se voir octroyé la concession du service de distribution électrique dans 5 provinces du département de Santa Cruz (dont Andrés Ibañez où se situe la ville de Santa Cruz), et 5 ans supplémentaires seront nécessaires pour que soit effectif le transfert des installations de SELSAC. Finalement, la CRE initie ainsi son activité en 1970 : elle compte alors environ 10.000 associés.

En 1979, face aux difficultés rencontrées par le service SAGUAPAC, trois options sont envisagées : la reprise par la municipalité, la reprise par une entreprise privée ou la création d'une coopérative sur le modèle de CRE et COTAS. Ces deux coopératives ayant déjà démontré leur capacité à gérer et développer leurs services, l'option retenue est la création d'une coopérative, qui se constitue le 19 juin 1979 sous l'intitulé *Cooperativa de Servicios públicos Santa Cruz*, tout en conservant l'appellation générique SAGUAPAC. La nouvelle coopérative compte alors 73.000 associés.

Avec trois coopératives couvrant les domaines de la téléphonie, de la distribution électrique et finalement de l'eau et de l'assainissement, le territoire de Santa Cruz apparaît dès lors comme déclinaison la plus manifeste du mouvement coopératif en matière de services publics.

« À Santa Cruz, nous sommes les pionniers en matière de services publics : on y trouve les plus grandes du pays et les plus abouties. »

(Responsable Unité de Conseil Juridique de SAGUAPAC, 19/10/2017)

Ce qui précède peut donner à penser que c'est avec la création de SAGUAPAC que s'initie le mouvement coopératif dans le secteur de l'eau à Santa Cruz. Ce n'est pourtant pas le cas. En effet, à cette époque, plusieurs coopératives avaient déjà été créées en périphérie de la ville au cours de la décennie 1970 : COOPAPI (*Cooperativa de Servicios Públicos Pampa de la Isla Ltda.*), COSPHUL (*Cooperativa de Servicios Públicos Humberto Leigue Ltda.*), COOPAGUAS (*Cooperativa de Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario Ltda.*, dans la villa 1° de Mayo) et COSPAIL (*Cooperativa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Andrés Ibañez Ltda.*)⁴⁹. Pourtant, il n'est jamais fait référence à ces précédents dans les récits de la genèse de SAGUAPAC tels que formulés dans les discours de ses dirigeants : ces petites coopératives périphériques, de taille alors réduite, apparaissent comme relevant d'une autre catégorie, celles des expériences communautaires tolérées et, pour certaines, fondées par des migrants en provenance de la partie andine du pays (Chung,

⁴⁸ <http://www.cre.com.bo/WebCre/cre/cooperativismo.htm>. Il s'agit du site internet de la coopérative elle-même. Les passages entre guillemets sont des citations littérales du texte (traduites par nos soins).

⁴⁹ Aujourd'hui, à côté de SAGUAPAC, il existe 7 autres coopératives œuvrant dans les zones périphériques de Santa Cruz. En sus des quatre déjà citées figurent : COSCHAL (*Cooperativa de servicios públicos de agua y alcantarillado villa los Chacos Ltda.*), SAJUBA (*Cooperativa San Juan Bautista Ltda.*), COOPLAN (*Cooperativa de Agua Plan Tres Mil*), ces deux dernières œuvrant dans l'extension connue sur le nom de « Plan 3000 » dans la partie sud-est de l'agglomération. Une autre coopérative répondant au nom de COSERPAC (*Cooperativa de Agua Juan Pablo II*), créée vers 1990 pour desservir une zone située au nord de la ville au niveau du 5^{ème} anneau, a cessé d'exister : depuis décembre 2003, cette zone est desservie par SAGUAPAC (SAGUAPAC, Memoria 2003).

1999). Bien que partageant certaines caractéristiques dans leur genèse⁵⁰, leur mise à distance dans le récit originel de SAGUAPAC accentuée, dans les représentations et les faits, une partition sociale et culturelle de l'espace *cruceño*.

II. Le temps de la légitimation

À partir de la prise en charge des services, la coopérative SAGUAPAC⁵¹ va entrer dans une phase visant à asseoir pleinement sa légitimité de prestataire des services. Ce processus de légitimation va se réaliser sur la durée et comprend trois composantes : économique, en établissant la viabilisation économique des activités de la coopérative en termes de gestion et de développement territorial des services ; sociale, par sa pleine acceptation par la population locale ; et, politico-institutionnelle, par son adéquation aux exigences politiques et institutionnelles propre au secteur.

Nous revenons ci-dessous sur chacune de ces trois dimensions en nous arrêtons sur certains épisodes nous paraissant plus particulièrement significatifs dans ce processus.

1. La viabilisation économique

Avant d'initier son activité à proprement parler, SAGUAPAC se voit transférée le patrimoine des installations construites par le *Comité de Obras Públicas* et réalisées grâce à un prêt octroyé par la Banque Mondiale (Prêt PL 410). Ce transfert fait l'objet d'un accord avec CORDECRUZ dont les termes sont très favorables à la coopérative. En effet, il y est précisé que les montants engagés pour la réalisation de ces investissements doivent être recouvrés par la coopérative auprès des usagers non pas pour rembourser le prêt (ce remboursement étant déjà pris en charge par CORDECRUZ), mais pour alimenter un fonds spécifique de la coopérative destiné à financer de futurs travaux⁵².

En 1981, SAGUAPAC commande une étude auprès de consultants mexicains pour définir le mécanisme par lequel ce remboursement devait être opéré, c'est-à-dire la modalité pratique de remboursement par l'utilisateur des frais engagés au travers de l'emprunt. La solution proposée par le bureau d'experts repose sur la prise en compte de deux paramètres : la surface desservie et le linéaire de trottoir de la façade de la propriété concernée. Cette solution se révélant impossible à mettre en œuvre en raison de l'absence d'une information cadastrale suffisante et du trop grand nombre de données à manipuler, la coopérative décide d'adopter un principe plus simple. Le coût est unique pour chaque connexion de même type (mais diffère pour une connexion d'eau et une connexion d'assainissement). Et son remboursement s'effectue *via* la facture mensuelle selon un

⁵⁰ Comme SAGUAPAC, plusieurs de ces coopératives ont bénéficié lors de leur constitution du transfert gratuit d'installations réalisées par le *Comité de Obras Públicas*, à l'instar de COSPAIL fondée en 1977 (Castillo, 2005).

⁵¹ Bien que, comme cela été expliqué auparavant, la dénomination **SAGUAPAC** préexistait à la formation de la coopérative en tant qu'organisme du *Comité de Obras Públicas*, dans toute la suite de ce rapport le terme SAGUAPAC utilisé seul désigne en fait « la coopérative SAGUAPAC ».

⁵² Entretien avec Responsable *Unidad Comunicación e Imagen*, 19/10/17.

prorata de 20% du montant des postes eau et, le cas échéant, assainissement⁵³ : une ligne complémentaire dans la facture est créée à cet effet.

« Ce montant de 20% a été retenu, car il constituait une solution à la fois pragmatique et raisonnable, c'est-à-dire plus supportable par l'utilisateur que s'il devait payer en une seule fois le coût correspondant à sa connexion au service. »

(Responsable *Gerencia de Proyectos y Obras* de SAGUAPAC, 26/10/17)

Ce mécanisme est appliqué à toute la zone du projet de construction des services financé par le prêt de la Banque mondiale. Convaincue par sa pertinence, la coopérative décide de le mettre en place pour les connexions effectuées au-delà de cette zone, la ville s'étendant déjà largement au-delà. Il convient alors de définir le montant devant être acquitté par les nouveaux usagers pour chacun des deux services considéré. Dans cette optique, SAGUAPAC entreprend en 1987 une étude en interne⁵⁴. Elle aboutit à la définition de deux montants, toujours en vigueur aujourd'hui : 300 U\$ pour l'eau potable et 1000 U\$ pour les égouts. L'utilisateur s'acquitte de cette somme au travers du prorata de 20% du montant de la facture mensuelle jusqu'à épuisement du solde dû. L'intitulé figurant dans la facture prend alors l'appellation **a cuenta de aportación**. Bien que cette disposition fasse aujourd'hui encore l'objet de beaucoup de questions de la part des usagers⁵⁵, elle est acceptée par ceux-ci, notamment grâce à une politique de communication appuyée de la part de la coopérative (voir partie 3). Elle permet d'intégrer dès le début de la gestion de la coopérative l'idée que le coût du développement des services d'eau et d'assainissement doit être recouvré au travers de la facture, principe qui fait souvent défaut ailleurs.

L'intégration de ce principe ne met toutefois pas la coopérative à l'abri de toute déconvenue économique. A partir d'août 1984, la Bolivie entame une crise économique caractérisée par une hyperinflation : d'août 1984 à août 1985, l'augmentation des prix est de 20.000 % (Sachs, 1987). Ce moment est considéré par l'ensemble des personnes interrogées déjà dans la coopérative à l'époque comme étant la crise la plus importante à laquelle celle-ci doit faire face. En raison du décalage entre l'émission des factures et leur paiement se traduisant par un manque à gagner considérable correspondant à la dévalorisation de la monnaie pendant ce laps de temps, les ressources collectées par les factures ne permettent plus du tout de recouvrir les coûts des services. Cette conjoncture imputable à une conjoncture externe au fonctionnement même de la coopérative est surmontée grâce à l'appui que reçoit alors la coopérative de la Banque mondiale.

« À cette époque, nous avons bénéficié de prêts de la Banque mondiale (...) [qui] nous a adopté comme modèle administratif : ils

⁵³ Ainsi pour un même investissement initial, un gros consommateur va payer plus cher chaque mois, mais moins longtemps qu'un petit consommateur car il aura plus rapidement acquitté sa dette.

⁵⁴ Explication fournie par le responsable *Gerencia Obras y Proyectos* le 26/10/17. Pour cette étude, l'ensemble de la ville comprise à l'intérieur du 4^{ème} anneau a été considéré. Les coûts nécessaires pour généraliser les services d'eau potable et d'assainissement à l'intérieur de ce périmètre ainsi que le nombre de connexions potentielles que cela représentait pour chacun des deux services ont alors été évalués. Les ratios entre ces deux données (coût du service d'eau (ou d'assainissement) / nombre de connexions potentielles) ont alors été considérés comme les contributions à payer par tout nouveau bénéficiaire du service *via* sa facture. Ces ratios s'élèvent à 300 U\$ pour l'eau potable et 1000 U\$ pour l'assainissement. Ils correspondent en fait au coût de connexion aux services.

⁵⁵ Elle figure en tête de la page FAQ du site de la coopérative (<http://www.SAGUAPAC.com.bo/atencion-al-publico/preguntas-frecuentes/>)

nous ont donné des ressources en dollars américains que nous avons su gérer. »

(Responsable *Unidad Comunicación e Imagen* de SAGUAPAC, 19/10/17)

La viabilisation économique de SAGUAPAC passe également par la démonstration de sa capacité à développer les services en menant correctement des investissements à partir de ses apports propres et des emprunts qu'elle contracte avec les institutions internationales via l'Etat Bolivien. Les deux exemples qui suivent témoignent qu'elle s'acquitte parfaitement de cette mission.

A partir d'un prêt octroyé par la Banque Mondiale d'un montant de 13,82 millions de U\$ auquel elle rajoute 5,44 millions de son propre fonds constitué via le système de *aportación* des usagers, elle entreprend sur la période 1991-1997 un programme de renforcement des systèmes d'eau et d'assainissement consistant à augmenter les capacités de production et de stockage de l'eau potable et à étendre la zone desservie par le réseau d'assainissement. D'une durée de 6 ans, l'intégralité des travaux prévus est achevée en 5 ans sans que l'ensemble des ressources aient été dépensées, de sorte que la dernière année permet de réaliser des travaux complémentaires (voir Tableau 2).

Tableau 2 : Exécution du programme BM-SAGUAPAC, période 1991-1997

Componente	Proyecto	Ejecución	Variación (%)
Tiempo (años)	6	5	-17%
Pozos	5	11	220%
Almacenamiento (m3)	12.000	19.000	158%
Área alcantarillado (Has)	100	142	142%
Ampliación PTAS (Has)	0	13	
Monto (M \$US)	19,26	19,26	0%

(Source : SAGUAPAC, 2003)

Une seconde phase de travaux s'échelonne sur la période 1997-2001. Elle repose sur un prêt de la Banque Interaméricaine de Développement de 20 millions de U\$ abondé par les fonds créés par l'extension du système de *aportación* pour tous les usagers situés à l'intérieur du 4^{ème} anneau de la ville auparavant non connectés au système. Ce programme aboutit à la couverture totale de cette zone pour les deux services avec une année d'avance sur le planning prévisionnel et avec une réduction de 5% sur les dépenses prévus, conduisant la coopérative à effectuer une économie de près de 1,5 millions U\$ sur sa contribution propre initialement prévue (Tableau 3).

Tableau 3 : Exécution du programme BID-SAGUAPAC, période 1997-2001

Componente	Proyecto	Ejecución	Variación
Tiempo (años)	4	3	-25%
Área (Has)	1.172	1.366	17%
Nº Conexiones	16.222	17.917	10%
Longitud (Km)	228	260	14%
Monto (M \$US)	31,97	30,48	-5%

(Source : SAGUAPAC, 2003)

2. L'acceptation sociale

Au-delà de son inscription initiale dans une culture locale mettant en avant l'autonomie, l'acceptation de la figure du prestataire par la population constitue un enjeu particulièrement important dans un secteur aussi sensible que la distribution d'eau potable. Cette légitimation se construit sur la durée et peut également être mise à mal par des conflits⁵⁶. Au cours de cette période, SAGUAPAC connaît deux épisodes qui auraient pu se révéler critiques à ce titre.

Le premier épisode se tient au début de la décennie 1990. SAGUAPAC décide alors d'expérimenter la sous-traitance de la facturation des services auprès des usagers. Toutefois, la politique d'exclusion appliquée par l'entrepreneur privé aux clients ne payant pas leurs factures est très rigide et « risque d'entacher l'image publique de SAGUAPAC en tant qu'entreprise socialement responsable » (Nickson, 1998)⁵⁷. La coopérative préfère faire machine arrière et va commencer à développer en interne un système de facturation et de gestion des impayés sophistiqué (voir partie 3), ce domaine apparaissant dès lors comme un élément stratégique de la relation à l'utilisateur⁵⁸.

Le second épisode a lieu à la fin de la décennie 1990. En 1994 est publié un ouvrage concernant la présence de loges maçonniques à Santa Cruz. Il y est révélé leur implication dans la gestion des trois grandes coopératives de services publics ainsi que les noms des personnes impliquées (Ferreira, 1994)⁵⁹. Les membres de ces loges sont exclusivement des professionnels hommes appartenant aux familles traditionnelles « cruceñas » lesquels veilleraient à ce que le pouvoir politique et économique de Santa Cruz ne tombe pas entre les mains de la minorité croissante de résidents appelés « collas », émigrés des Andes boliviennes. Ces révélations vont susciter une réaction de la part des membres des coopératives. À la fin de la décennie 1990, un *Comité de Defensa de los Socios y Usuarios*

⁵⁶ L'Amérique latine regorge d'exemples de conflits liés à l'insatisfaction des usagers conduisant à la délégitimation de l'opérateur, notamment en Bolivie et en Argentine. Voir, par exemple, de Gouvello (2014).

⁵⁷ Selon le même auteur, la mise en place de cette externalisation s'était révélée difficile à mettre en œuvre en raison du temps qui avait nécessaire pour calculer le coût unitaire de la facturation, donnée indispensable pour pouvoir procéder à l'évaluation des offres des entrepreneurs qui souhaitaient assurer cette prestation.

⁵⁸ Aujourd'hui, il existe encore une sous-traitance d'activités mais celles-ci correspondent à des activités moins sensibles, n'engageant pas la relation avec les usagers. Cette sous-traitance concerne ainsi aujourd'hui principalement deux types d'activités : la construction d'installations et la garde et de l'entretien des domaines sur lesquels se trouvent les différentes installations de SAGUAPAC : lagunes, stations de pompes...

⁵⁹ Selon cet auteur, les coopératives seraient contrôlées au travers de leurs dirigeants et/ou administrateurs par deux principales loges maçonniques : *Cabellos del Oriente*, qui contrôlerait COTAS, et *Toborochi*, qui contrôlerait CRE et SAGUAPAC.

de *Servicios Públicos de Santa Cruz* est créé, n'hésitant pas à remettre en question les instances dirigeantes des coopératives. La coopérative COTAS est ainsi l'objet d'une manifestation spontanée le 15 décembre 1997 qui réunit une foule d'environ 15.000 usagers dans le stade de la ville afin de « s'opposer à la direction du conseil d'administration de la Coopérative, d'exiger sa démission et de rétablir la participation démocratique, le renouvellement du leadership et plus de transparence »⁶⁰. De son côté, SAGUAPAC est fortement critiquée en 1998 pour son absence d'implication dans un projet pilote d'assainissement dans deux communautés situées au niveau du 5^{ème} anneau de la ville dont la Banque Mondiale lui avait confié la gestion de 1991 à 1993 (Nickson, 1998). Toutefois, des discussions entre le comité et les dirigeants des coopératives auraient abouti à l'engagement des coopératives d'ouvrir plus démocratiquement leurs instances, le comité se réorientant dès lors vers la défense des coopératives contre les pressions exercées par le gouvernement central et les entreprises privées (Bétrisey, 2015)⁶¹. Les tensions entre les coopératives et leurs membres retombent. La présence et la permanence des loges maçonniques dans la gestion des coopératives, est désormais un fait connu et une réalité qui semble, sinon acceptée, tolérée par la majorité des usagers.

3. La légitimation politico-institutionnelle

La légitimité de la coopérative à exercer son activité va être remise en question au cours des années 1990, période durant laquelle le mouvement néolibéral s'abat sur l'Amérique latine et la Bolivie n'échappe pas à ce phénomène. En 1992, à la fin de son mandat, le président Jaime Paz Zamora lance un premier programme de privatisations. Mais c'est sous le gouvernement suivant, celui de Gonzalo Sanchez de Lozada (1993-1997) qu'une menace plane sur SAGUAPAC. Le gouvernement prône alors une politique dite de capitalisation (*capitalización*), qui consiste à ouvrir le capital des entreprises publiques au secteur privé jusqu'à une limite de 50% du capital, ceci afin d'attirer des capitaux étrangers et des compétences entrepreneuriales pour mieux gérer ces entreprises. Dans l'objectif final de procéder à sa capitalisation, le gouvernement national étudie la possibilité de transformer SAGUAPAC en entreprise publique. Or, la coopérative vient justement de démontrer sa capacité à bien administrer selon les termes et dans les délais convenus l'utilisation d'un emprunt octroyé par la Banque Mondiale. Alors que les deux autres villes bénéficiaires de ce prêt (La Paz-El Alto et Cochabamba) ont dû demander des délais pour parvenir à l'achèvement des travaux prévus, à Santa Cruz, « les travaux ont été achevés plus tôt que prévu avec une économie de 25 % par rapport au budget initial. Avec l'autorisation de la Banque Mondiale (IDA), les fonds économisés ont été utilisés pour construire des ouvrages d'assainissement supplémentaires à Santa Cruz et à la date de clôture, 125% du programme initial des travaux pour cette ville ont été achevés » (World Bank, 1998⁶²). La stratégie adoptée alors par SAGUAPAC est de jouer la transparence totale vis-à-vis de l'administration du secteur afin de démontrer la qualité de sa gestion et partant, l'inutilité d'en changer.

⁶⁰ Information trouvée sur le site <http://revistapiedralibre.com/gracias-don-pedro-la-escoba-bariendo-la-matraca-sonando-la-bandera-roja-alto/> (consulté le 22/01/18), page sur laquelle figure une photo du journal *El Deber* relatant les faits.

⁶¹ Selon les personnes interrogées par cet auteur, cette ouverture ne signifierait pas pour autant la fin de l'emprise des loges sur les coopératives et en particulier celle de *Toborocho* sur SAGUAPAC.

⁶² Ce rapport est notamment cité dans Nickson (1998).

« Quand ils [l'administration] nous demandent quelque chose, on leur fournit plus que ce qu'ils nous demandent! »

(Responsable *Gerencia Laboral e Administrativa*, 19/10/17)

Sous le gouvernement d'Hugo Banzer (1997-2001), une nouvelle étape est franchie dans la politique de privatisations qui va toucher le secteur de l'eau et de l'assainissement. En 1997, la SISAB (*Superintendencia de Saneamiento Básico*) commence ses fonctions d'organisme régulateur⁶³. Cette même année, les services de La Paz et El Alto sont concédés à un consortium international mené par le groupe Suez, *Aguas del Illimani*.

Pour pouvoir gérer des services d'eau et d'assainissement, il est désormais nécessaire d'obtenir une autorisation spécifique de la part de la SISAB, ce qui implique d'être en mesure de répondre à un certain nombre de critères. L'état de professionnalisation atteint par SAGUAPAC lui permet de répondre à ces exigences et elle obtient en 1998 un contrat de concession (*contrato de concesión*). Par ce contrat, « SAGUAPAC se voit accorder le droit d'opérer en tant que seul prestataire de services d'eau et d'assainissement dans une zone de service bien définie pour une période de 40 ans. Le contrat spécifie les normes de traitement, la continuité du service, les critères de déconnexion, la pression minimale de l'eau, le traitement des plaintes des usagers et les normes de qualité de l'eau. Les limites spécifiées peuvent être ajustées par le régulateur dans le cadre réglementaire. De plus, le contrat comprend les sources d'eau que SAGUAPAC est autorisée à utiliser » (Ruiz-Mier and van Ginneken, 2006).

Avec l'octroi de cette concession de 40 ans, SAGUAPAC doit désormais se projeter dans une planification des travaux sur l'ensemble de la période, laquelle est organisée en périodes quinquennales. Elle se place ainsi dans une logique de développement à long terme, différente de celle qui présidait jusque lors⁶⁴.

À la différence de SAGUAPAC, les 8 autres coopératives situées en périphérie ne sont pas en mesure de répondre aux exigences de la SISAB pour obtenir elles aussi un contrat de concession. Afin de défendre leur droit à exister et à continuer à opérer les services, elles créent en 1998 l'ACSAACRUZ (*Asociación de Cooperativas de Agua y Alcantarillado de Santa Cruz*). Le territoire couvert par ces 8 coopératives périphériques comprend alors le quart de la population de l'agglomération (qui avoisine le million d'habitants), mais près de la moitié des pauvres de celle-ci. Ces coopératives cumulent les problèmes (fonctionnement inefficace, gestion commerciale et financière déficiente, mauvais entretien et procédures de recouvrement peu exigeantes) et aucune n'offre alors de solution d'assainissement (Chung, 1999). A ce moment se dessine une partition nette du territoire de l'agglomération : d'un côté, l'aire de service gérée par SAGUAPAC, désormais en règle ; d'un autre côté, les territoires des coopératives périphériques au futur incertain.

⁶³ Par la loi 1600 du 28 octobre 1994 avait été créé le SIRESE (*Sistema de Regulación Sectorial*) « dont l'objectif est de réguler, contrôler et superviser les activités des secteurs de télécommunications, électricité, hydrocarbures, eaux et autres secteurs qui, par loi sont incorporés au Système et se trouvent soumis à régulation (...) » (art. 1). Le texte évoque les prérogatives relevant de la *Superintendencia* Générale du SIRESE, ainsi que celles incombant aux différentes *Superintendencias* sectorielles devant être créées au fur et à mesure, ce qui est le cas de la SISAB en 1997. Mais il faudra attendre la loi 2029 de 1999 pour que les missions de la SISAB connaissent une définition plus claire, quoique demeurant encore partielles, en raison d'un délai pour la production de textes réglementaires précisant des points techniques (Berg, 2009).

⁶⁴ Auparavant la durée de planification était plus courte, elle était en fait calée sur les prêts obtenus auprès de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement.

« Lorsque la question de la réglementation a été soulevée [par la SISAB], il y avait certaines règles à respecter par toutes les coopératives. SAGUAPAC a tout accompli. Parmi les autres, aucune n'a été en mesure de le faire. Elles ont alors constitué une association [ACSAACRUZ] pour faire pression et obtenir leur contrat de concession alors qu'elles ne respectaient pas les exigences requises. Évidemment, SAGUAPAC n'a pas pu participer à ACSAACRUZ. »⁶⁵

(Directeur Général de SAGUAPAC, 18/10/17)

Le 29 octobre 1999 est adoptée la loi 2029, dont l'objectif est « d'établir les règles qui régissent la fourniture et l'utilisation des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement et le cadre institutionnel qui les régit, la procédure d'octroi de concessions et de licences pour la fourniture de services, les droits et obligations des prestataires et des usagers, l'établissement des principes de fixation des prix, tarifs, taux et redevances, ainsi que la détermination des infractions et des sanctions ». Ce texte vient donc préciser et formaliser les missions portées par la SISAB.

Fortement critiquée lors de l'octroi de la concession des services d'eau et d'assainissement de la ville de Cochabamba à un consortium mené par l'entreprise nord-américain Bechtel qui conduit à la « guerre de l'eau », cette loi est remplacée le 11 avril 2000 par la loi 2066. Le principe de l'octroi de concessions par la SISAB est maintenu (Maldonado Rojas, 2002)⁶⁶.

Toutefois, le 31 juillet 2002 est approuvé au niveau national la loi n°2049, laquelle décrète comme priorité nationale « le Projet d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable de la ville de Santa Cruz de la Sierra et le Projet de renforcement de la Direction générale de l'assainissement de base du Ministère du logement et des services de base et de la Surintendance de l'assainissement de base » et décline, entre autres actions : « (a) Financement du projet d'extension des services d'assainissement SAGUAPAC ; (b) Consolidation et le renforcement institutionnel de l'Association des Coopératives de l'Eau de Santa Cruz (ACSACRUZ) ; (c) Étude de faisabilité pour l'amélioration des services d'eau potable dans sept coopératives d'eau de la ville de Santa Cruz de la Sierra ; (d) Investissement dans les services d'eau et d'assainissement dans sept coopératives d'eau et d'assainissement » (Loi 2049, art. 1).

Ce texte vient renforcer la légitimité de SAGUAPAC acquise dès 1998 et asseoir celle des 7 coopératives de la périphérie de Santa Cruz. Une autre ère peut commencer.

⁶⁵ Dans un article de presse du journal *El Mundo* intitulé « Cooperativas niegan subvencion para su expansion » (auteur Carlos Yépez Sensano) dont nous avons trouvé sur internet un extrait malheureusement non daté, et basé sur un interview de Roberto Cruz, alors président d'ACSAACRUZ, il est indiqué une information contradictoire, à savoir que SAGUAPAC est l'une des coopératives membres d'ACSAACRUZ. Cet article précise également que l'association regroupe un grand nombre de coopératives du département au-delà de celles de l'agglomération (cf. <https://fr.scribd.com/document/141010511/Cooperativas-de-Santa-Cruz>, consulté le 23/01/18).

⁶⁶ Conformément à la Loi 2066, la SISAB accorde trois types d'autorisation en fonction de la taille du prestataire de : a) Concession territoriale, lorsque la zone compte plus de 10 mille habitants; b) Licence, lorsqu'elle compte moins de mille habitants; et c) Enregistrement, lorsqu'il s'agit d'un petit système de quartier. Au regard de cet article, toutes les coopératives de la périphérie sont assujetties au régime de la concession.

III. L'ère des innovations

Commence en effet pour la coopérative une nouvelle époque au cours de laquelle celle-ci va se développer considérablement en termes territorial et de population desservie. En 15 années à peine, de 2002 à 2016, la longueur du réseau et le nombre d'habitants desservis en eau potable vont doubler pour atteindre respectivement 4400 km et 1,5 millions d'habitants. Ce phénomène est encore plus marqué pour l'assainissement où le nombre d'habitants desservis passe de 400.000 à 940.000 habitants et la longueur du réseau de 870 à 1900 km. Cette phase de développement intensif va de pair avec une croissance urbaine très forte (de 6 à 8% selon les années au cours de la période). Pour mener ce développement, la coopérative va innover sur différents plans : financement et réalisation des infrastructures, partenariat, management, mais également envers la communauté⁶⁷.

1. Développement des infrastructures et innovations techniques

En 2002, SAGUAPAC s'attache à monter auprès de la Banque Mondiale un programme structurant pour financer le développement de ses infrastructures sur la durée : le montant total prévisionnel est de 70 millions de U\$, dont 20 doivent provenir de ses fonds propres. Toutefois, ce programme ne verra jamais le jour. Vont s'y substituer une série d'opérations de moindre envergure qui vont se cumuler au fur et à mesure des années. Et ce programme, présenté comme étant en gestation puis en attente plusieurs années consécutives dans les rapports d'activités de la coopérative, n'y est plus mentionné à partir de 2007.

De fait, à partir de 2002 le système d'assainissement commence à se développer par endroits au-delà du 4^{ème} anillo de l'agglomération. Cette même année, une cinquième station de pompage est planifiée pour desservir la zone sud de la ville. En 2004, dans le cadre d'un programme intitulé PROINSA financé par la CAF, un projet de 5 millions de U\$ concernant l'assainissement dans la partie nord est lancé. L'année suivante, deux autres financements de la CAF concernant l'assainissement dans l'est (programme PASBAIS, 5 millions de U\$) et le sud de la ville (3,4 millions de U\$) sont obtenus, ainsi qu'un prêt de 10 millions de U\$ auprès de la Banque Mondiale (*Proyecto Infraestructura Urbana*). En 2008, des fonds propres sont investis pour progresser dans l'accomplissement du plan quinquennal de la coopérative. C'est à nouveau des fonds propres qui sont utilisés par SAGUAPAC pour réaliser des travaux de réseaux d'assainissement sur le territoire de plusieurs coopératives périphériques au travers d'une série d'accords spécifiques passés de 2008 à 2010 (voir infra). La coopérative se lance également dans la réalisation et la desserte de services à des quartiers résidentiels financés par des promoteurs ou bénéficiant de financement de la municipalité. Pour ces projets, les coûts de réalisation sont pris en charge par les bénéficiaires. En 2015, à l'occasion d'un projet concernant 2300 Has dans la commune d'Urubó (située à l'ouest de Santa Cruz, de l'autre côté du *rio Pirai*), SAGUAPAC innove en

⁶⁷ La légitimation de la coopérative est également renforcée au cours de cette période par l'adoption de la nouvelle constitution de 2009 qui inscrit explicitement les coopératives de services publics comme l'une des figures autorisées pour la constitution d'un EPSA. Quant au remplacement de la SISAB par l'AAPS cette même année est neutre par rapport à cette question.

construisant sa première station compacte de traitement des eaux usées, dérogeant à titre exceptionnel⁶⁸ à la logique toujours suivie jusque lors du traitement des eaux par lagune.

Les systèmes de traitement des eaux usées par lagunes sont eux aussi objets de développement et d'innovation, la coopérative s'attachant à traiter l'intégralité des eaux usées collectées avant leur rejet dans le milieu naturel. En 2008, elle procède à la couverture par des géomembranes de 85.00 m² de bassins anaérobies dans ses stations lagunaires, de sorte à limiter les gênes olfactives pour le voisinage environnant qui s'est développé au cours des années. À partir de 2009, elle procède à la combustion des gaz émanant des lagunes anaérobies et évacuées du dessous des géomembranes. Initialement, la coopérative pensait pouvoir bénéficier de bons verts d'émission liés au protocole de Kyoto pour dégager des ressources complémentaires destinés à développer les services. Mais ce projet a échoué sur la politique du gouvernement d'Evo Morales, opposé à la marchandisation des bons verts⁶⁹. Depuis, une nouvelle idée a germé au sein de la coopérative : générer à partir de ces gaz de l'énergie destinés à des usages internes à la coopérative. Ce projet est à l'étude et pourrait être mis en œuvre d'ici à quelques années⁷⁰. Enfin, en prévision de l'extension de la ville, la coopérative acquiert des terrains pour construire de nouvelles lagunes. Ainsi, en 2010, les travaux pour la construction d'un nouveau système lagunaire dans le sud de l'agglomération sont entrepris, destinés à desservir dans un premier temps 200.000 habitants.

En matière de production d'eau potable, le développement des infrastructures parvient à suivre le développement urbain. De 2002 à 2015, l'aire de service de SAGUAPAC s'étend progressivement pour atteindre 43705 Has, tandis que le nombre d'habitants desservis passe de 750.000 à près de 1,5 millions.

⁶⁸ Il s'agit alors d'une innovation « forcée » et « pragmatique ». En effet, l'urbanisation concernée se trouve trop éloignée du réseau d'assainissement de SAGUAPAC pour y être relié et en même temps, la coopérative tient à ce que les eaux soient toutes traitées, la zone d'Urubó étant sensible au regard de la nappe dans laquelle la coopérative va pomper son eau pour le service d'eau potable. La station a été entièrement financée par le promoteur qui l'a cédée à SAGUAPAC qui l'exploite mais qui compte s'en débarrasser lorsque la zone pourra être reliée.

⁶⁹ SAGUAPAC a même signé avec la Banque mondiale un ERPA (*Emission Reduction Purchase Agreement*) par lequel la coopérative s'engageait à brûler l'équivalent de 200.000 tonnes de CO₂ à raison de 11 U\$/tonne

⁷⁰ Pour l'heure, il échoue encore sur une difficulté technico-réglementaire. Les gros besoins en énergie de la coopérative sont principalement liés à la gestion des installations d'eau potable (pompage). Pour être utilisée, l'énergie produite au niveau des lagunes devrait ainsi transiter par le réseau de distribution de la ville, ce qui nécessite des arrangements réglementaires.

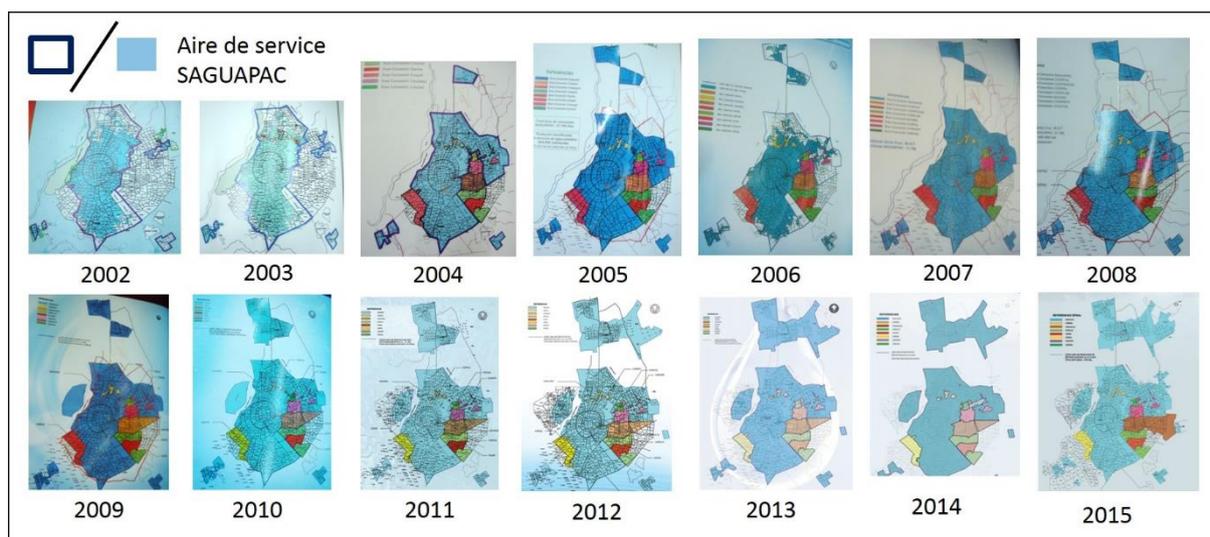


Figure 4 : Evolution de l'aire de service de SAGUAPAC (2002-2015)

La réalisation d'équipements accompagne le développement des réseaux et des services, notamment la création de forages et de stations de pompage. En 2013, en réponse à une teneur en manganèse trop élevée dans certains pompages réalisés dans les captages situés dans le nord de la ville, un équipement de traitement visant à réduire cette teneur est mis en place : il s'agit du premier équipement témoignant de la nécessité d'opérer désormais un traitement de la ressource brute.

Les infrastructures d'accueil au public sont également concernées : le siège principal de SAGUAPAC est agrandi et modernisé en 2009. En 2015 et 2016, deux nouvelles agences sont construites dans le Nord (au niveau du 5^{ème} anneau et au dans la zone « satellite » du nord) portant à 7 le nombre d'agences ouvertes au public en 2017⁷¹.

Enfin, le projet SCADA (*Supervision, Control y Adquisicion de Datos*) achevé en 2015 mérite d'être signalé, car il correspond à une innovation tant technique qu'organisationnelle. Initié au cours de l'année 2014, ce projet a consisté en la mise en place d'un dispositif de contrôle et pilotage à distance de toutes les installations hydrauliques du réseau d'eau potable (contrôle des vannes, des pompes, des pressions etc.). Mené par la *Unidad de Planificación Estratégica* avec l'appui de SAFEGE, ce projet constitue l'une des premières réalisations effectuées selon le « mode projet » mis en place en 2014 au sein de la coopérative (voir infra). Une fois que le projet mené à terme, l'outil est transmis à la *Gerencia Operacion y Mantenimiento*.

2. Le développement progressif de partenariats

Au fur et à mesure des années, la coopérative va développer progressivement des partenariats tant au niveau local, national qu'international, rompant avec l'image d'une entité entièrement autonome.

⁷¹ Deux agences sont situées dans la zone satellite nord, trois au nord de la ville, un au sud, l'agence principale se situant au centre.

Au niveau local, le programme "SAGUAPAC en los barrios" (voir infra) est l'occasion pour la coopérative de nouer, dès 2003, des partenariats avec plusieurs institutions locales impliquées dans la formation: le CAPIA (*Centro de Apoyo a las Pequeñas Industrias y Artesanías*), la FUDEPE (*Fundacion por el Desarrollo de la Pequeña Empresa*) et l'UAGM (*Universidad Autónoma Gabriel René Moreno*). Dans le cadre des projets de « responsabilité sociale coopérative » (voir infra), cette logique partenariale est étendue aux entreprises *Ferrovaria Oriental* et *Basf-Interagro*⁷². Des relations partenariales se nouent également au niveau local avec le gouvernement municipal. En 2004, SAGUAPAC est invitée à participer aux travaux de définition du *Plan de Ordenamiento Territorial* de la ville. En 2005, elle contribue au plan de verdissement de la ville en plantant des arbres et est intégrée au *Consejo de Seguridad Ciudadana*, instance pilotée par la municipalité en charge de définir des actions de lutte contre la délinquance. En 2012, elle signe un accord avec la municipalité au travers duquel elle prend en charge les réparations et l'entretien des toilettes des écoles et collèges publics situés dans son aire de service⁷³. Des relations sont aussi établies avec différentes organisations locales : *Colegio de Arquitectos*, *Sociedad de Ingenieros...* SAGUAPAC est également partenaire d'un certain nombre d'évènements culturels menés sur la scène locale : Festival international de théâtre, Foire internationale du livre, Festival de vidéos et courts métrages...

Enfin des relations partenariales se sont également tissées avec les coopératives de la périphérie. Ces relations n'allaient pas de soi, car le projet initial de SAGUAPAC était d'absorber progressivement ces structures dès lors que leur territoire serait atteint par le réseau de la coopérative.

« Au fur et à mesure que SAGUAPAC se développait, les petites coopératives devaient être intégrées. Mais ça ne s'est pas passé comme ça. Dans bien des cas, les gens ont dit: " Pourquoi ma coopérative doit-elle s'intégrer? Pourquoi doit-elle disparaître ? Ça m'a coûté si cher !" »

(Directeur Général de SAGUAPAC, 18/10/17)

En 2003, SAGUAPAC parvient effectivement à intégrer les membres de la coopérative COSERPAC (*Cooperativa de Servicios Públicos de Agua Juan Pablo II*). La zone d'activité de COSERPAC se retrouvait encerclée par celle de SAGUAPAC, ce qui obérait toute possibilité de développement futur. Toutefois, les autres coopératives poursuivent leur activité, y compris COSPHUL, dont le territoire d'activités⁷⁴ est proche de celui de COSERPAC et également encerclé par SAGUAPAC⁷⁵. En 2008, SAGUAPAC signe un premier accord pour doter d'égouts 30.000 habitants situé sur le territoire de COSPHUL. L'accord passé entre SAGUAPAC et COSPHUL formalise la réalisation des travaux et le système de paiement : l'investissement est réalisé par SAGUAPAC, COSPHUL applique pour les clients concernés la grille tarifaire de SAGUAPAC et lui rétrocède la recette

⁷² La coopération SAGUAPAC-*Ferrovaria Oriental* consiste à apporter par wagon citerne de l'eau potable à diverses communautés du Chaco bolivien. Pour sa part, *Basf-Interagro* fournit à SAGUAPAC des insecticides que des salariés de SAGUAPAC utilisent à Santa Cruz dans des campagnes anti-dengue en appui aux actions du gouvernement municipal, mais également pour traiter les maisons de la communauté de Kuarirenda.

⁷³ Cela correspond à plus de 500 établissements. Mise en place en 2012, cette opération est désormais reconduite chaque année.

⁷⁴ COSPHUL a la particularité d'avoir une aire de service émiettée en trois zones disjointes mais assez proches, donc possiblement desservies par un même réseau d'eau potable.

⁷⁵ COSPHUL a d'ailleurs assuré un temps la présidence d'ACSAACRUZ.

correspondante⁷⁶. Par ce dispositif, SAGUAPAC entend non seulement éviter la présence d'îlots de qualité urbaine inférieure au beau milieu de sa zone de service, mais également et peut-être surtout maîtriser la politique tarifaire concernant l'assainissement dans l'agglomération, service qu'elle est encore seule à assurer.

« L'une des raisons pour lesquelles nous avons fait cela était de maintenir le tarif. »

(Responsable Gerencia de Proyectos y Obras, 26/10/17)

En réalisant les travaux contre l'application de ses tarifs, SAGUAPAC évite que ces nouveaux services soient réalisés dans le cadre d'une politique de subvention conduisant à des tarifs d'assainissement inférieurs aux siens, ce qui serait susceptible, par comparaison d'entraîner des contestations sur les tarifs qu'elle pratique. En 2009, des accords sont passés dans une même logique avec COOPAPPI et COSPAIL, et, en 2010, d'autres encore avec COSCHAL et à nouveau COSPAIL et COOPAPPI. Enfin, en 2012, un accord est signé avec COOPAGUAS pour la réalisation d'importants travaux d'assainissement Sanitaire concernant 130.000 habitants du quartier « Pampa de la Isla ».

Au niveau départemental, si SAGUAPAC ne participait pas à ACSAACRUZ, elle intègre dès sa création la FEDECAAS (qui est créée en 2007. Elle y déploie un rôle d'appui technique et de conseil. Toutefois, la coopérative n'a pas souhaité jouer un rôle de leader dans la gestion de la fédération, considérant que le fonctionnement de la fédération obéissait à une logique plus politique que « technique ».

« Plus que toute autre chose, nous participons à la fédération en donnant des orientations, parce que c'est très politique. La fédération réunit toutes les coopératives, y compris les coopératives rurales : elle est dirigée par des considérations politiques. Si la gestion de FEDECAAS était [d'ordre] technique, ce serait beaucoup mieux. Mais c'est une gestion politique. Nous y participons, nous accompagnons autant que nous le pouvons... rien d'autre. »

(Directeur Général de SAGUAPAC, 18/10/17)

Au niveau national, la nouvelle constitution de 2009 et ses conséquences sur le secteur de l'eau vont plutôt conforter la coopérative. Si le monopole et l'oligopole privés sont désormais interdits pour la gestion des services, les coopératives sont explicitement citées comme l'une des formes juridiques autorisées⁷⁷. Le régime de concession n'étant plus en vigueur, celle-ci est formellement transformée en licence⁷⁸. La place de SAGUAPAC se trouve ainsi confortée, d'autant plus que, dans la continuité de la nouvelle Constitution, de nombreuses lois sont à revoir, dont celle relative aux coopératives. La nouvelle loi, votée le 11 avril 2013, comprend une section spécifiquement consacrée aux coopératives de services publics, section à laquelle SAGUAPAC a largement contribué.

⁷⁶ Il est à noter que SAGUAPAC ne pratique pas la récupération des coûts auprès des habitants concernés. La connexion de ces zones petites et déjà encerclées par le réseau de SAGUAPAC, ne pose pas de difficulté technique et ne nécessite pas la construction de tronçon supplémentaire de grand diamètre.

⁷⁷ La mention explicite des coopératives comme forme autorisée était nécessaire, tant la classification des coopératives au regard de la logique publique/privée est délicate et sujet à interprétation. Il est ainsi amusant de noter que la Bolivie de Morales classe les coopératives en opposition aux entreprises privées, là où 20 ans plus tôt dans la voisine Argentine, le gouvernement de Menem dans son programme de Réforme de l'Etat classait les coopératives comme l'une des manifestations de l'entreprise privée en phase avec son projet notoirement néo-libéral (Menem et Dromi, 1990).

⁷⁸ Les deux régimes possibles sont désormais les licences et l'enregistrement.

« Dans cette section, ils sont venus écrire ce que nous, SAGUAPAC, avons fait sur notre structure. »

(Responsable *Unidad de Asesoría Legal* de SAGUAPAC, 19/10/17)

SAGUAPAC s'implique dans l'ANESAPA (*Asociación Nacional de Empresas e Instituciones de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado*). Cette association, dont les membres sont les principales entités prestataires du secteur de l'eau et de l'assainissement en Bolivie (entreprises publiques et coopératives⁷⁹), joue un rôle de coordination, d'échanges d'information, de formation et de défense des intérêts de ses membres auprès des autorités du secteur. Depuis 2014, le directeur général de SAGUAPAC occupe le rôle de président d'ANESAPA pour un mandat de 4 ans. En revanche, SAGUAPAC n'est pas impliquée dans la *Federación Nacional de Cooperativas y Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Saneamiento* (FENCOPAS) de Bolivie créée en 2010 à l'initiative de l'ancien président de FEDECAAS, entité jugée trop politique. Cela ne l'empêche pas d'assurer des tâches d'assistance technique et de formation de personnels destinées à des coopératives petites et moyennes situées en différents points du territoire, notamment COSAALT (à Tarija) et COATRI (à Trinidad) en 2013, qui constituent les deux principales coopératives d'eau et assainissement en dehors de la province de Santa Cruz.

La coopérative va également affirmer progressivement sa présence au niveau international. Cette affirmation passe tout d'abord par son fort investissement dans EXPOCRUZ dont le rayonnement dépasse largement la Bolivie. En 2006, elle intègre le Conseil Mondial de l'Eau en tant que membre permanent⁸⁰. En 2008, SAGUAPAC est qualifiée de « meilleure coopérative du monde en assainissement » par la OEA (*Organización de los Estados Americanos*). À partir de ce moment-là, elle reçoit chaque année la visite de représentants étrangers dont elle fait mention dans ses rapports d'activités. Elle participe en 2012 au Forum Mondial de l'Eau à Marseille. Son exposition médiatique et son rayonnement sur la scène internationale s'est ainsi sensiblement accrue au cours des dix dernières années.

3. Innovations managériales

Au cours de cette période, la coopérative va développer un grand nombre d'actions visant à améliorer son management et la qualité des services rendus auprès des usagers. Ces améliorations vont au-delà des projets et innovations techniques évoquées dans le paragraphe qui leur est spécifiquement consacré. Elles vont porter sur : la formation et l'information du personnel sur des thématiques aussi bien techniques que sociétales ; la mise en place d'outils et de procédures d'évaluation du travail et des résultats ; et, enfin sur l'organisation même du fonctionnement de l'entreprise⁸¹.

⁷⁹ En 2017, ANESAPA compte 12 membres : 8 entreprises publiques et 4 coopératives desservant des villes de plus de 100.000 habitants : SAGUAPAC, COSAALT (Tarija, capitale du département éponyme, 234.442 habitants en 2012), COSMOL (Montero, département de Santa Cruz, 109.503 habitants en 2012) et COATRI (Trinidad, département de Beni, 101.293 habitants en 2012).

⁸⁰ Le Conseil mondial de l'eau est une collaboration internationale d'un ensemble de plus de 300 membres (ONG, institutions gouvernementales, entreprises, organisations internationales) pour résoudre les problèmes liés à l'eau dans le monde. Fondée en 1996, son siège est à Marseille.

⁸¹ L'utilisation ici du terme « entreprise » plutôt que « coopérative » est effectuée à dessein, car nous nous intéressons dans ce paragraphe plus particulièrement à ce qui a trait à l'organisation des salariés de la coopérative.

En ce début de millénaire, la mise à niveau du personnel en ce qui concerne les compétences en informatique constitue un enjeu majeur. En 2003, sur 27 cours de formation interne, la moitié (13) porte sur ce sujet en complément d'autres formations plus traditionnelles liées aux sciences de gestion, au droit et à la comptabilité, à des aspects techniques tels que la maintenance ou encore des mesures de protection.

En 2004, la coopérative obtient la certification de qualité selon la norme internationale ISO 9001. Réalisée par l'entreprise allemande TÜV Rheinland, cette certification prend en compte l'ensemble des activités développées par la coopérative : l'adduction d'eau potable (réseau, production, traitement, stockage, contrôle de qualité et distribution), l'assainissement (réseau de collecte, traitement et contrôle des eaux usées traitées) et la relation clientèle (intégration de nouvelles connexions, facturation et attention portée à l'utilisateur). La mise en place de la certification va conduire les salariés à adopter une démarche qualifiée en 2005 par la coopérative « d'amélioration continue » (*mejoramiento constante*). Cette même année est mise en place une première enquête de satisfaction de la clientèle confiée à un consultant extérieur, *Captura Consulting* : ces enquêtes clientèle ont été poursuivies et sophistiquées au fil des ans.

En 2005, la coopérative instaure un programme interne intitulé « Conozcamos SAGUAPAC » afin d'accroître la connaissance mutuelle des métiers des différents salariés : cela vise à faciliter les échanges au quotidien mais également à préparer des promotions internes. Ce programme va être confirmé et amplifié dans les années qui suivent. En complément à ces formations relatives au savoir-faire, la coopérative initie également en 2005 des actions de sensibilisation de ses agents visant à améliorer leur savoir être. Cela se traduit par des conférences d'information aux méfaits de l'alcool, du tabac et des drogues ou encore portant sur les questions de contraception qui sont ainsi proposées aux salariés de la coopérative et à leur famille. Les sujets évoqués évoluent au fur et à mesure des années. Ainsi, en 2009, les thèmes traités sont la relation de couple, les valeurs de la famille, la violence au sein de la famille, la planification de l'économie familiale... En 2008 est instituée la Responsabilité Sociale Coopérative au sein de SAGUAPAC. Désormais, les actions envers la communauté font l'objet d'un rapport spécifique et les agents y sont impliqués pour certains soit au titre de leur mission principale, pour les autres sur la base du volontariat lorsqu'une action le réclame (organisation de fêtes de districts, missions d'aide à la communauté du Chaco...).

En 2007, le paiement des factures par l'utilisateur est rendu plus aisé par la mise en place d'un système improprement appelé « paiement en ligne ». En effet, au lieu de devoir se rendre au siège de la coopérative, l'utilisateur peut désormais payer cette facture directement dans les banques ou coopératives habilitées par SAGUAPAC à l'aide de son numéro de compte : cela constitue un gain en termes de temps d'attente et de transport pour l'utilisateur.

En 2009, dans le cadre du processus d'amélioration continue est appliqué le modèle de travail « Balanced ScoreCard »⁸². Les notions de vision, valeurs et missions, fortement présentes dans cette approche, vont d'ailleurs être mises de plus en plus en avant pour

⁸² D'après l'article « Tableau de bord prospectif » consultable sur wikipedia, la Balanced ScoreCard ou BSC (en français tableau de bord prospectif ou tableau de bord équilibré) « est une méthode lancée en 1992 par Robert S. Kaplan et David Norton visant à mesurer les activités d'une entreprise en quatre perspectives principales : apprentissage, processus, clients et finances. »

structurer la présentation des rapports d'activité de SAGUAPAC dans les années qui suivent l'adoption de cette méthode.

Enfin, en 2014, une réorganisation fondamentale de la gouvernance de la coopérative est entreprise avec la mise en place des *Unidades* placées directement au sein de la direction générale et en particulier l'unité *Planificación Estratégica* (Figure 5), laquelle vient rompre le compartimentage opéré par les 4 directions opérationnelles de l'entité afin d'impulser une logique de fonctionnement en mode projet. La mise en place de ces unités fait que les projets sont étudiés de manière transversale et ce n'est qu'une fois qu'ils ont été validés par la direction générale qu'ils sont pris en main par la ou les directions opérationnelles concernées. Ce changement de culture s'est opéré à l'occasion du projet SCADA. La transition a été motivée par un besoin croissant de hiérarchiser les projets et l'avènement de plus en plus fréquents de tâches transversales qui étaient difficiles à mener dans la structure cloisonnée par les directions ayant alors cours. Cette nouvelle organisation a suscité un peu de résistance de la part de la *Gerencia de Operación* et, dans une moindre mesure, de la *Gerencia de Proyectos*, car ces directions avaient l'habitude de prendre des décisions selon leurs propres critères techniques, sans en référer à un plan stratégique. La transition de modèle s'est finalement opérée assez rapidement.

« Il y a une seule année de transition. Puis ça a fonctionné comme une horloge! »
 (Responsable *Unidad Planificación Estratégica*, 18/10/17)

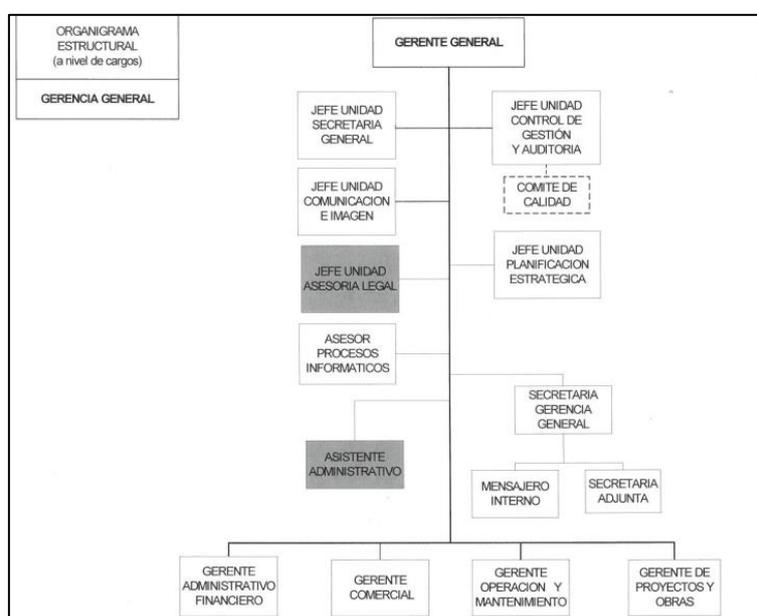


Figure 5 : Organigramme de la direction de SAGUAPAC

La transition de modèle a été facilitée par le fait qu'elle s'est appuyée sur la mission d'un consultant extérieure, en l'occurrence de SAFEGE, en charge d'une mission d'assistance pour la définition du *Plan Maestro de Agua Potable*⁸³. L'intervention de ce tiers a permis de faire accepter plus facilement le changement.

⁸³ La mission de SAFEGE incluait un plan de formation destiné au Département technique de l'unité *Planificación Estratégica* en charge dans le futur de développer le volet « assainissement » du *Plan Maestro* de la

« Cela a beaucoup aidé que ce ne soit pas quelque chose que nous avons imposé, mais que ce soit une suggestion du consultant. »

(Responsable *Unidad Planificación Estratégica*, 18/10/17)

4. Innovations sociales : du programme SAGUAPAC en los Barrios à la Responsabilidad Social Cooperativa

Conformément au 5^{ème} principe coopératif (voir partie 1), SAGUAPAC se doit d'éduquer la population de ses membres à la doctrine coopérative. A ce titre, depuis sa création elle entreprend un certain nombre d'actions classiques de sensibilisation au travers de différents canaux : radio, presse, tenue d'un pavillon dans l'exposition EXPOCRUZ⁸⁴ où ses animations rencontrent un vif succès, la coopérative remportant presque chaque année un prix. Elle réalise également des interventions dans les écoles et les universités. Elle organise des visites de la coopérative et reçoit des stagiaires : sur l'année 2003, ce sont ainsi 35 collègues qui sont venus à la coopérative, laquelle a également répondu à des requêtes diverses de la part de plus de 70 élèves et universitaires (SAGUAPAC, 2004)⁸⁵. Cette même année surgit une nouvelle initiative afin d'assurer un ancrage de la coopérative au plus près des usagers aux revenus modestes des différents quartiers où elle assure les services. Des expériences avaient déjà tenté en la matière, mais n'avaient pas rencontré le succès escompté.

« Avant, pour sensibiliser les habitants au Coopérativisme, SAGUAPAC organisait des stands avec de la musique dans les quartiers, mais ça ne marchait pas, personne ne venait. »

(Responsable *Districts, Unidad Comunicación e Imagen*, 18/10/17)

L'originalité de la nouvelle initiative repose sur l'idée de proposer des ateliers répondant d'abord aux demandes et besoins des gens et d'y inclure une sensibilisation aux thématiques sur lesquelles la coopérative veut communiquer. Cette idée est élaborée au sein même de la coopérative. Le responsable « Districts » va voir les présidents des *Juntas Vecinales* dans les quartiers pour recevoir leur aval et préciser les contours du dispositif.

Le principe du programme est alors arrêté. Les habitants intéressés forment des groupes de 15 à 30 personnes sur les différentes thématiques proposées par la coopérative. Pendant deux semaines, ils vont alors se réunir chaque jour 2 h dans la maison de l'un des participants où l'atelier sera animé par un professeur rémunéré par la coopérative. Sur les 20 heures de formation, une à deux heures sont consacrées à la présentation de la doctrine coopérative, au fonctionnement des services d'eau et d'assainissement et aux bons

coopérative. Pour la mise en œuvre de ce plan, SAFEGE a préconisé comme modèle d'organisation idéale le mode projet qui a été finalement adopté. Aujourd'hui, le plan maestro de l'assainissement est en cours d'élaboration en interne.

⁸⁴ EXPOCRUZ est la foire annuelle la plus importante de Bolivie. Créée en 1962 tout d'abord autour des thèmes de l'agriculture et de l'élevage, elle s'est progressivement diversifiée pour concerner tous les secteurs d'activités économiques. Il s'agit d'un événement qui se tient dans un espace dédié aux salons (la FEXPOCRUZ) et s'étend sur une dizaine de jours fin septembre. Son rayonnement dépasse les frontières de la Bolivie. En 2017, EXPOCRUZ a eu 485 820 visiteurs et 2350 exposants.

⁸⁵ Au fil des années ces actions d'informations vont être répétées et formalisées au travers de programmes prenant les noms de « SAGUAPAC escolar » (interventions de la coopérative dans les établissements scolaires) et « Conozcamos SAGUAPAC » (réception de groupes pour des visites des installations de la coopérative).

comportements attendus des usagers⁸⁶. La formation est sanctionnée par un certificat remis par la coopérative à tous les participants l'ayant suivi dans son intégralité.

Cette idée rencontre un vif succès : au cours de l'année de lancement, 42 ateliers se tiennent dans 6 districts de la coopérative, touchant près de 1200 usagers. Les thèmes abordés sont divers : plomberie, secourisme, électricité, cuisine nationale, pâtisserie... La coopérative n'hésite d'ailleurs pas à qualifier ce programme, qui prend le nom de « SAGUAPAC en los Barrios », de « cara social de la cooperativa » (SAGUAPAC, Memoria 20013). Depuis, le succès du programme ne cesse de se confirmer : au cours du premier semestre 2004, plus de 2000 usagers participent à un atelier, en 2005, le nombre d'ateliers organisés dépasse la centaine, chiffre qui est plus que triplé dès 2006 (SAGUAPAC, Memorias 2004, 2005, 2006)... En 2016, 600 ateliers se tiennent auxquels ont participé 11.669 personnes et de nouveaux thèmes sont apparus : décoration de ballons, confection de saucisses, cotillons, porcelaine fine... (SAGUAPAC, Memoria 2016). Depuis 2014, SAGUAPAC a édité trois numéros d'une revue intitulée « SAGUAPAC en los barrios » dans laquelle, elle présente l'ensemble des activités développées dans les quartiers, laissant une grande place au témoignage des participants qui font part de leur expérience et de ce que cela leur a apporté. Sont ainsi souvent mis en avant la création de micro-activités assurant des revenus complémentaires. Certains participants des premières sessions sont également devenus formateurs occasionnels ou réguliers dans les ateliers des années suivantes. Si ce programme permet à la coopérative d'être très présent au sein des quartiers, il convient de noter toutefois que les participants concernés sont très majoritairement des femmes⁸⁷.

En parallèle à ce programme, SAGUAPAC initie en 2005 une coopération avec l'entreprise ferroviaire *Ferrovía Oriental* pour acheminer des wagons-citernes d'eau potable à des communautés indigènes du Chaco, territoire situé au sud de la province La première année 7200 m³ sont ainsi acheminés et dix ans plus tard, le total cumulé de l'eau dépasse les 50.000 m³. Entretemps la nature de l'aide apportée s'est précisée et diversifiée : elle porte plus spécifiquement sur la communauté Kuarirenda à laquelle vont rendre visite 4 fois par an des membres volontaires du personnel de la coopérative pour, en plus de l'eau, amener vivres habits et même des soins dentaires.

Dans la même logique, la coopérative construit une usine de production de bouteilles d'eau en 2012. Cette eau, non commercialisée, est distribuée gratuitement aux visiteurs et surtout dans le cadre d'opérations d'aide et solidarité (envoi à des sinistrés d'inondations, visite du pape à Santa Cruz en 2015)

« L'eau embouteillée est extraite des mêmes puits, passe par le même procédé de purification industrielle sauf qu'elle n'est pas chlorée: c'est la même qualité qui est requise pour faire du Coca Cola. C'est de l'eau plus douce, pas de minéraux. L'étiquette indique de l'eau de table purifiée. Le nom *Izati* signifie eau propre en guarani. »

(Responsable *Unidad Planificación Estratégica*, 18/10/17)

⁸⁶ Un message-clé y est martelé : « l'eau est gratuite, mais le service a un coût ». Et le système de facturation y est expliqué en détail et sont préconisés diverses mesures de lutte contre le gaspillage pouvant être mises en œuvre par l'utilisateur.

⁸⁷ En 2014 (seule année sur laquelle la répartition hommes/femmes est précisée), le nombre de participants à ce programme s'élève à 10.091, dont 71 hommes. Cette année-là, il n'y avait pas d'ateliers sur les thèmes plomberie ou électricité (SAGUAPAC, Memoria 2014).

D'autres actions sont dirigées vers les enfants défavorisés. A partir de 2005, se tient chaque année un concours de dessins intitulé « *pintando una sonrisa* » destiné aux enfants des 20 orphelinats que compte la ville où ceux-ci reçoivent gratuitement des fournitures : les meilleurs dessins font l'objet d'une récompense et sont publiés dans un calendrier. Des opérations de distribution de jouets aux enfants des rues se tiennent également chaque année.

En 2006, la coopérative met également en place une politique qu'elle nomme de tarification sociale, consistant en fait à rabaisser le volume de la première tranche de consommation dont l'acquittement est obligatoire : auparavant fixé à 15 m³, ce volume est ramené à 10 m³. 50.000 usagers dont la consommation est inférieure ou égale à 10 m³ (disposant pour la plupart de revenus modestes) voient ainsi leur facture diminuée de 35 B\$ à 25 B\$ mensuels⁸⁸. Expérimenté la première année, le système est reconduit les années suivantes et définitivement adopté.

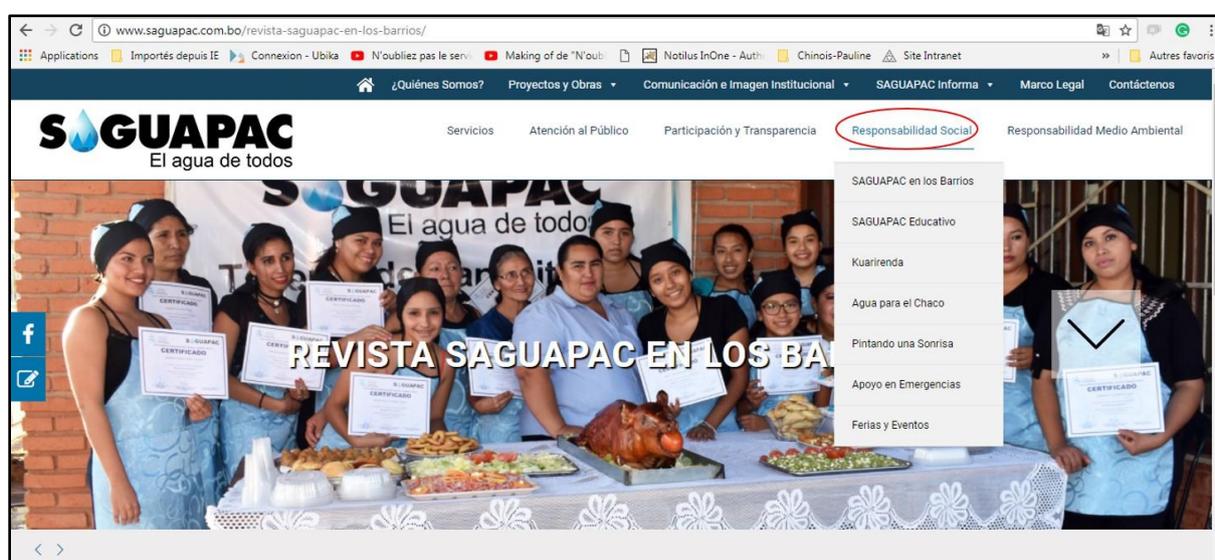


Figure 6 : Site internet SAGUAPAC : items de « Responsabilidad Social »

L'ensemble de ces actions et d'autres encore (distribution d'eau à des zones sans réseau, animation de fêtes de quartier, spectacle de marionnettes mettant en scène une goutte d'eau) participent de ce que SAGUAPAC formalise à partir de l'année 2008 sous l'intitulé « Responsabilité Sociale Coopérative » et dont la coopérative donne une définition générique : « La responsabilité sociale est la contribution au développement humain durable, à travers l'engagement et la confiance de l'institution envers ses employés et leurs familles, envers la société en général et la communauté locale, afin d'améliorer le capital social et la qualité de vie de toute la communauté. » (SAGUAPAC, s/d). Ce thème constitue aujourd'hui l'une des entrées du site internet de la coopérative (voir Figure 6).

⁸⁸ Le taux de change est aux alentours de 1 U\$ = 7 B\$.

SAGUAPAC aujourd'hui : un « modèle » répliquable ?

Dans cette troisième et dernière partie, nous nous attachons à la situation actuelle et futur des services assurés par SAGUAPAC. Nous cherchons tout d'abord à situer et qualifier la place et la performance actuelles de SAGUAPAC au sein du dispositif complexe d'acteurs impliqués dans la gestion des services d'eau et d'assainissement de l'agglomération de Santa Cruz. Puis nous en décrivons son « fonctionnement concret » actuel. Fort de cette description, nous nous lançons dans une démarche conclusive et spéculative quant à l'avenir de cette expérience et à son possible rayonnement futur.

I. Place et performance actuelles de SAGUAPAC dans la gestion des services d'eau et d'assainissement à Santa Cruz

Cette section vise à situer SAGUAPAC au sein du système d'acteurs complexe de la gestion des services d'eau et d'assainissement de l'ensemble de l'agglomération de Santa Cruz et à donner des indications quant à ses performances actuelles au regard notamment des autres prestataires présents au sein de cette agglomération, mais également des deux autres grandes EPSAs du secteur situées à La Paz-El Alto et Cochabamba.

1. SAGUAPAC, acteur central d'un dispositif complexe

La gestion des services d'eau et d'assainissement de l'agglomération de Santa Cruz est complexe du point de vue territorial et institutionnel. D'une part, il existe une multiplicité d'opérateurs agissant sur une multiplicité de territoires et la définition même des territoires n'est pas forcément partagée par ceux-ci. D'autre part, la nature des opérateurs assurant les services, si elle est identique pour tous, conduit à une double régulation de la part de l'Etat central.

Il n'existe pas de définition institutionnelle de l'agglomération de Santa Cruz. Aucun organe officiel n'est compétent à l'échelle de la tâche urbaine en développement. Cette tâche urbaine déborde non seulement le territoire de la municipalité de *Santa Cruz de la Sierra*, mais également en son nord de la *provincia Andrés Babiñez* dont elle est la capitale. De fait, le premier acteur officiel susceptible d'agir sur l'ensemble de la tâche est le gouvernement départemental dont le territoire est considérablement plus étendu⁸⁹. Si SAGUAPAC est l'opérateur le plus important de cette agglomération urbaine, œuvrent également 7 autres opérateurs, qui sont tous également des coopératives. D'envergure moindre que SAGUAPAC, elles ont une taille loin d'être négligeable, le territoire de quatre d'entre elles (COOPPLAN et COOPAGUAS) comprenant même plus de 100.000 habitants (voir Tableau 4).

⁸⁹ Nous rappelons que la Bolivie est composée de Départements, eux-mêmes subdivisés en Provinces, lesquelles abritent différentes municipalités. La municipalité de Santa Cruz de la Sierra s'étend sur : elle est incluse dans la province Andrés Babiñez d'une superficie de 4.821 km², le département de Santa Cruz s'étendant lui-même sur 370.621 km².

Tableau 4 : Prestataires des services d'eau et d'assainissement de l'agglomération de Santa Cruz

	Pop. zone prestation	Pop. dotée en eau potable	Pop. dotée en assainissement
SAGUAPAC	1 537.672	1 489.997	936.902
COOPAGUAS	164.115	150.483	95.552
COPLAN	163.705	156.222	NC
SAJUBA	107.124	96.654	NC
COSPAIL	101.060	94.568	36.946
COOPAPPI	80.458	75.615	25.140
COSCHAL	28.110	20.161	17.941
COSPHUL	21.436	21.436	NC
TOTAL	2 203.680	2 105.136	1 112.481 *

(Source : Élaboration à partir de AAPS, 2017) [* : total non significatif]

Les territoires de service de ces différentes coopératives ont des formes très variées comme cela apparaît avec la carte de desserte en eau potable (voir Figure 7). Certaines disposent d'un territoire de service en partie émietté et sans possibilité d'extension (COSPHUL, COOPAPPI) tandis que d'autres disposent de territoires plus continus (COOPAGUAS, COSPAIL). Ces territoires ne coïncident pas avec des limites politico-administratives. Le territoire de service de SAGUAPAC s'étend ainsi sur différentes municipalités de la province Andrés Babiñez (dont la capitale est Santa Cruz de la Sierra) sans couvrir intégralement le territoire d'aucune d'entre elles, mais également au nord sur la province voisine *Ignacio Warnes*. Le territoire de service de SAGUAPAC est divisé en *distritos*, mais ce découpage à nouveau ne coïncide pas avec les territoires des districts administratifs des municipalités concernées. Ainsi, découpage politico-institutionnel, développement de la tâche urbaine et organisation territoriale de la prestation des services sont très peu corrélés.

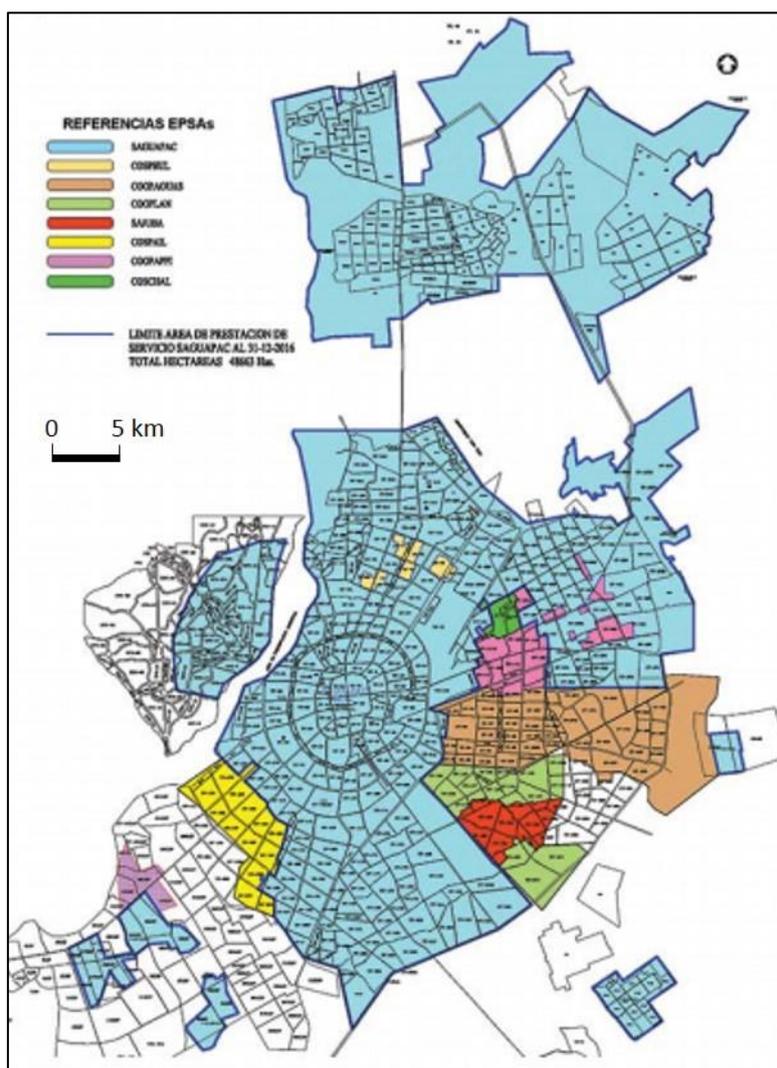


Figure 7 : Eau potable : aires de service des différents prestataires de l'agglomération de Santa Cruz
(Source : SAGUAPAC, Memoria 2016)

Du point de vue des missions, une certaine complexité règne également. Si la prestation des services est assurée par l'une des 8 coopératives, la responsabilité du service relève toutefois du niveau municipal, ce qui peut conduire à des investissements réalisés à ce niveau-là. De même, les financements étant pilotés généralement au niveau national, ils transitent par l'échelle départementale comme intermédiaire entre le niveau national et l'échelon municipal. Enfin, en tant que coopératives de services d'eau et d'assainissement, ces entités sont soumises à la régulation de la part de deux organismes distincts. Le premier porte sur le statut juridique spécifique de coopérative : il s'agit de l'AFCOOP (*Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas*), autorité rattachée au ministère du travail qui contrôle la conformité des prestataires en termes de fonctionnement coopératif. Le second concerne le secteur d'activité: l'AAPS (*Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico*) régule les EPSAS (*Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario*). Ces deux modes de régulation se réalisent de manière indépendante, sans concertation apparente entre les deux organismes en charge de les mener. De plus, si l'AAPS comprend une délégation locale à Santa Cruz, ce n'est pas le cas de l'AFCOOP, sise à La Paz.

Nonobstant ces considérations, SAGUAPAC constitue clairement le cœur du dispositif. Son organisation interne tant en tant que coopérative d'usagers, que comme entreprise, est décrite dans l'encadré ci-dessous

Les caractéristiques générales et organisationnelles de SAGUAPAC sont décrites dans l'encadré 1.

Encadré 4 : Fonctionnement et organisation de la coopérative

Le fonctionnement de la coopérative est structuré par l'organisation de la communauté des membres de la coopérative et de celle des employés.

- **Communauté des membres de la coopérative**

Ne sont membres de la coopérative que les titulaires d'une connexion, i.e. les propriétaires d'un bien immobilier, ce qui correspond dans la grande majorité des cas au chef de famille. Chaque connexion fait l'objet d'une ligne de « a cuenta de aportacion » sur la facture (jusqu'au paiement intégral du coup du raccordement), toutefois un propriétaire de plusieurs biens immobiliers ne dispose que d'une voix lors des votes en assemblées.

En raison de l'étendue du territoire de service de la coopérative, le fonctionnement des assemblées des coopérateurs est structuré par un système à deux niveaux, reposant sur la subdivision de ce territoire en 9 districts. Au niveau de chaque district se tient une assemblée annuelle rendant compte aux membres de l'exercice écoulé de la coopérative. Une année sur 2, cette assemblée procède à l'élection de 5 délégués. Pour être candidat, il faut non seulement être membre de la coopérative mais également avoir suivi une formation de 3 jours sur le coopérativisme.

L'ensemble des délégués provenant des districts constitue alors l'assemblée générale des délégués. Celle-ci procède à son tour tous les 2 ans au renouvellement d'un tiers des membres des deux conseils de la coopérative : le Conseil d'Administration (CA) et le Conseil de Surveillance (CS), composé chacun de 9 membres élus pour un mandat de 6 ans. Le CA est chargé de définir et valider la politique de la coopérative et également de nommer tous les deux ans l'administrateur (le directeur général). Le CS vérifie la conformité des actions entreprises par la coopérative avec les lois en vigueur à l'aide d'audits externes. Ces deux organes se réunissent 2 fois par mois.

- **Communauté des employés de la coopérative**

En ce qui concerne la gestion, la coopérative comprend une Direction Générale à laquelle sont directement rattachées 4 unités (Planification stratégique, communication et image, Conseil juridique et Contrôle de gestion et audit). Elle comporte également 4 Directions opérationnelles qui regroupent la plupart du personnel : (i) Projets et travaux ; (ii) Commercial ; (iii) Exploitation et entretien ; (iv) Administratif et financier.

Les 550 employés de la coopérative sont affiliés au syndicat des travailleurs pour $\frac{3}{4}$ d'entre eux et pour les cadres supérieurs à l'association des professionnels et gérants administratifs de SAGUAPAC.

Enfin, la coopérative compte un siège principal, une succursale et 7 agences où elle peut recevoir les usagers des services.

2. Performances des services assurés par SAGUAPAC

Si l'on se réfère aux différents indicateurs de performance, la gestion des services d'eau et d'assainissement de la part de SAGUAPAC est dans l'ensemble bonne. Grâce à la mise en place des indicateurs de suivi normalisés dans le cadre de la régulation assurée aujourd'hui par l'AAPS, il est possible de la comparer au travers d'un choix d'indicateurs⁹⁰ avec les 7 autres coopératives de la zone, mais également avec une autre coopérative moyenne également située dans le département de Santa Cruz (COSMOL, sise à Montero, à 50 km de la ville de Santa Cruz de la Sierra) et aux deux autres grandes entreprises de La Paz – El Alto et Cochabamba (voir Tableau 5)

Tableau 5 : Performance de SAGUAPAC : comparaison avec autres prestataires

	UER	CAP	CAS	ITAR	IOE	IER	TM	NEC	AR
SAGUAPAC	81,56	96,91	60,93	107,90	73,69	87,51	5,53	2	100
COOPAGUAS	83,28	91,69	58,22	73,73	105,70	85,58	3,18	6	90,98
COPLAN	92,74	95,43	-	-	97,59	76,31	2,65	4	92,61
SAJUBA	73,92	89,95	-	-	104,66	84,84	2,30	4	100
COSPAIL	87,95	93,61	36,56	?	94,11	81,49	3,66	4	73,31
COOPAPPI	-	93,98	31,25	-	93,98	74,92	NC	5	87,82
COSCHAL	86,53	71,72	63,82	64,44	95,90	61,34	3,81	8	99,55
COSPHUL	94,07	100	-	-	91,86	90,02	5,47	4	100
COSMOL - Montero (144.000 hbts)	67,36	97,02	37,44	103,53	100,00	81,00	3,27	5	81,33
EPSAS- La Paz-El Alto (2,3 millions hbts)	60,78	97,52	70,77	27,49	67,95	89,71	5,61	2	97,27
SEMAPA - Cochabamba (580.000 hbts)	53,34	66,67	84,08	85,20	85,20	86,97	9,63	5	62,58

(Source : Élaboration à partir de AAPS, 2017)⁹¹

avec :

UER : utilisation efficace de la ressource (%), donnée par la formule : $UER = 100 * \frac{\text{volume d'eau facturé}}{\text{volume d'eau produit}}$ critère à respecter : UER > 60%

CAP : couverture d'eau potable (%) ; critère à respecter pour catégorie A : CAP > 90%

CAS : couverture en assainissement (%) ; critère à respecter pour la catégorie A : CAS > 65%

ITAR : proportion de traitement des eaux usées collectées (%) ; critère à respecter pour catégorie A : ITAR > 60%

IOE : indice d'efficacité d'exploitation des services (%), donné par la formule : $IOE = 100 * \frac{\text{Coûts d'opération}}{\text{Recettes}}$; critère à respecter pour catégorie A : 65% < IOE < 75%

IER : indice d'efficacité du recouvrement des factures (%) ; critère à respecter pour catégorie A : IER ≥ 90%

TM : tarif moyen (B\$/m³), calculé par la formule : $TM = \frac{\text{Recettes des services}}{\text{Volume total d'eau facturée}}$; critère pour la catégorie A : supérieur d'au moins 30% au coût unitaire d'opération.

NEC : nombre d'employés pour 1000 connexions (%) ; critère à respecter pour catégorie A : 1,5 < NEC < 2,5

IAR : indice de réponse aux réclamations (%) ; critère à respecter pour catégorie A : IAR > 90%

⁹⁰ Le suivi mené par AAPS repose sur une série de 32 indicateurs répartis en 5 catégories : Fiabilité de la ressource (4 critères), Stabilité de l'approvisionnement (6), Protection de l'environnement (3), Gestion technique des services d'eau et d'assainissement (9), viabilité économique et administrative (10). Pour chacun des paramètres, un critère de bonne gestion est défini par l'AAPS. L'exigence attachée à ce critère dépend parfois de la catégorie de EPSA, l'exigence étant d'autant plus marquée que l'EPSA a une taille importante. Afin de ne pas trop alourdir le présent rapport nous sommes limités à une sélection de 9 critères ventilés dans ces catégories.

⁹¹ Les valeurs de SAGUAPAC respectant les critères requis par AAPS sont surlignées en vert. Celles s'en approchant en jaune et celles qui sont éloignées en rouge.

Au regard de ce tableau, il apparaît que SAGUAPAC satisfait les critères requis pour une majorité des indicateurs. Pour deux d'entre eux, la valeur est proche du seuil requis. La couverture d'assainissement est de 61% (65%) : c'est l'unique indicateur où SAGUAPAC se trouve moins performante que les deux autres EPSAs de la catégorie A qui, eux, vérifient le critère requis par l'AAPS. Il est à noter que, après une rapide progression au début des années 2000, le taux de desserte s'est maintenu autour de 60% depuis 2009 (il a même dépassé 63% en 2013). Dans le même temps l'aire de surface allouée à SAGUAPAC s'est sensiblement étendue⁹²: de sorte que la surface desservie en assainissement ne représente même pas un quart (23 %) de l'ensemble de l'aire de service de SAGUAPAC (voir Figure 8), ce qui traduit un développement horizontal de la ville peu maîtrisé (voir partie 3).

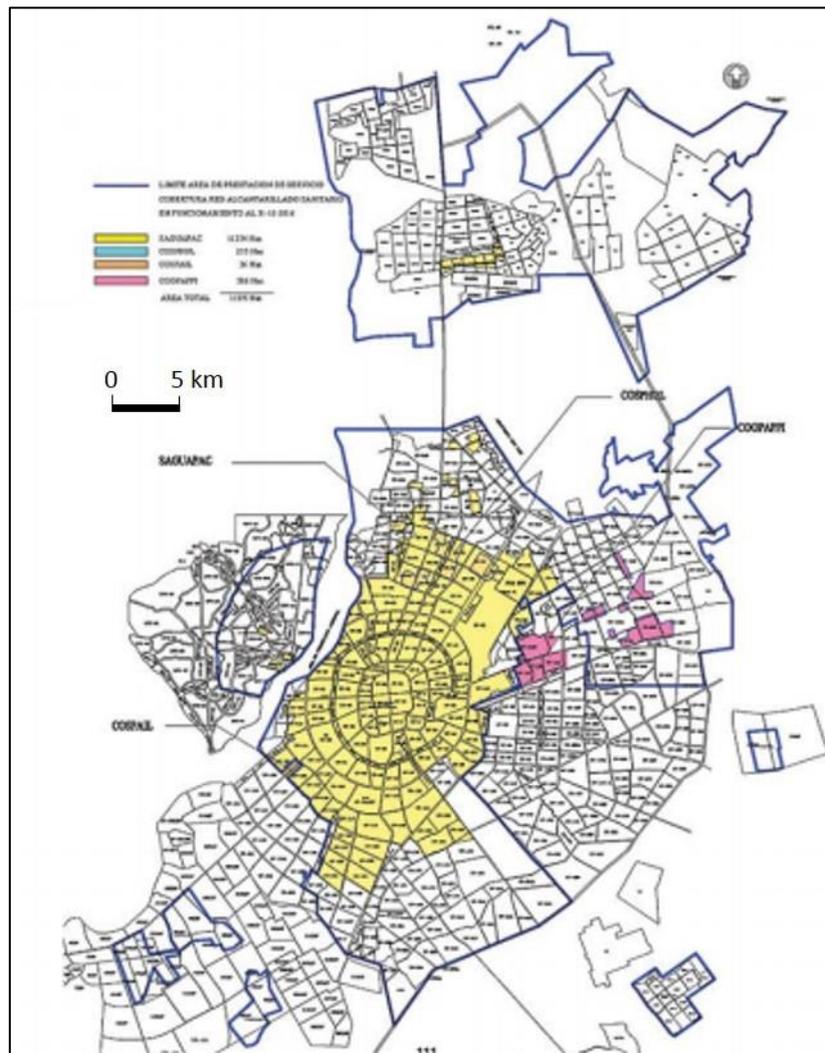


Figure 8 : Aire de Service de SAGUAPAC et aire desservie en assainissement en 2016
(Source : SAGUAPAC, Memoria 2016)

L'autre critère non atteint est le taux de recouvrement des factures : pour SAGUAPAC, il s'élève à 87,5% et est très proche du critère de 90% min. Mais notons qu'aucun des trois

⁹² Le taux de 60% de 2009 correspondait alors à 638.956 habitants, contre 936.902 en 2016.

EPSAs de catégorie A ne remplit ce critère. Pour un troisième indicateur, le critère est loin d'être atteint : il s'agit de celui relatif au tarif moyen, qui s'élève à 5,53 B\$, lequel doit être supérieur d'au moins 30% au coût unitaire d'exploitation. Or, dans le cas de SAGUAPAC ce coût unitaire est de 5,43 B\$: la différence n'est donc que d'à peine 2%. Cela traduit une difficulté à dégager une marge pour les travaux⁹³. Concernant le tarif moyen toujours, il apparaît que celui-ci est le plus élevé de l'ensemble des prestataires opérant dans l'agglomération, même si celui correspondant à la coopérative COSPHUL est très proche⁹⁴.

Tous les autres indicateurs sont positifs. L'utilisation efficace de la ressource qui s'élève à 81,5% dépasse largement l'exigence de 60% minimum, ce qui traduit des pertes faibles dans les stations de pompages et le réseau de distribution d'eau potable. Ce critère est tout juste atteint à la Paz et Cochabamba se situe en deçà. Le taux de desserte dans la zone de service pour l'eau potable est proche de 100%⁹⁵. Il convient de surcroît de souligner que la qualité de l'eau est très bonne, ce qui serait loin d'être le cas dans les autres villes du pays⁹⁶. Les eaux usées collectées sont intégralement traitées (*via* un système de lagunes), les installations sont en bon état et remises à niveau. La coopérative a réalisé des projets de réseaux d'assainissement sur les territoires de service d'autres coopératives de périphérie : les eaux collectées dans ces réseaux sont envoyées dans les lagunes de traitement de SAGUAPAC, ce qui se traduit par un indice ITAR supérieur à 100%. Hormis la coopérative de Montero, aucun autre EPSA ne traite l'ensemble des eaux usées. Concernant l'efficacité exploitation des services, SAGUAPAC et l'EPSAS de La Paz sont les seules à respecter le critère requis par l'AAPS⁹⁷. Le nombre d'employés pour 1000 connexions, calculé par la méthodologie AAPS⁹⁸, fournit la valeur la plus faible constatée dans le pays, soit 2, valeur partagée seulement par l'EPSAS « intervenida », tous les autres EPSAs disposant d'un ratio au moins double. Enfin, avec 100% de réponses aux réclamations, SAGUAPAC apparaît irréprochable sur ce point.

Si SAGUAPAC a encore du chemin à parcourir pour atteindre l'universalité des services en ce qui concerne l'assainissement, la coopérative est parvenue dans ce domaine à au moins suivre la forte croissance de la population y compris en dehors de son seul territoire de service. L'efficacité de cette gestion n'est d'ailleurs aujourd'hui pas contestée : SAGUAPAC apparaît être clairement l'entreprise de prestation de services d'eau et d'assainissement la

⁹³ Notons tout de même que ce critère n'est pas non plus respecté par les deux autres EPSAs de la catégorie A. Si l'EPSAS de La Paz s'en approche (+22%), il en va tout autrement à Cochabamba où le tarif moyen pourtant élevé (9,63 B\$) est sensiblement inférieur au coût unitaire d'exploitation (12,85 B\$), ce qui signifie une situation bien plus critique.

⁹⁴ Il convient de garder à l'esprit que le service assuré par SAGUAPAC comporte pour 60% des usagers l'eau potable et l'assainissement, ce qui n'est pas le cas (ou à un niveau moindre) pour les autres coopératives de la zone. Cette différence est de nature à expliquer ce montant plus élevé.

⁹⁵ Le taux de desserte en eau potable a plusieurs fois atteint 100% au cours de la décennie et fluctue au cours même de l'année en raison de l'importante croissance de la population y compris au sein de de la zone de service de la coopérative (laquelle évolue également en intégrant de nouvelles portions de territoire). Ainsi, en 2002, le taux de couverture est de 95% et correspond à 751.814 habitants, tandis que, en 2016, ce taux s'élève à 97% mais pour 1.489.997 habitants, i.e. le double.

⁹⁶ Santa Cruz se targue d'être la seule ville du pays où il est « normal » de boire l'eau du robinet. La coopérative produit d'ailleurs de l'eau en bouteille, non commercialisée, mais qu'elle distribue notamment dans le cadre de campagnes d'aides à des communautés indigènes.

⁹⁷ Notons que la « bonne exploitation des services » de EPSAS est à replacer tout de même dans son contexte de « intervención » de la part de l'AAPS...

⁹⁸ Nous nous interrogeons sur cette méthodologie qui donne à cet indicateur NEC systématiquement des nombres entiers. Pourtant selon la formule indiquée par l'AAPS ($NEC = \frac{Total\ personnel * 1000}{Nombre\ de\ connexions\ en\ eau\ potable}$), il est peu probable d'obtenir un chiffre rond.

plus performante du pays et est même citée en exemple à l'échelle régionale, voire internationale⁹⁹.

II. Le fonctionnement concret de SAGUAPAC

Dans cette section, nous allons nous attacher à caractériser le « fonctionnement concret » de SAGUAPAC, c'est-à-dire à décrire les principales pratiques progressivement élaborées et aujourd'hui stabilisées sur lesquelles reposent la gestion et le développement des services par la coopérative.

1. La politique de travaux

L'ensemble des travaux menés par la coopérative s'inscrit dans une vision stratégique à long terme : celle-ci est inhérente à la durée de la concession de 40 ans obtenue en 1998. En pratique, cette stratégie se traduit par un *très grand pragmatisme en matière de montage et réalisation de projets*.

Pour réaliser un programme de travaux régulier, SAGUAPAC a appris à jongler avec plusieurs modalités/logiques de financement. La première source à laquelle elle a eu recours historiquement sont les crédits internationaux souverains, de type prêt Banque Mondiale ou BID. Si ceux-ci ont l'avantage d'avoir des taux bas et des durées de remboursement longues (de l'ordre de 1% sur 40 ans), ils sont souvent longs à obtenir, car ils doivent recevoir l'aval et la garantie de l'Etat national. Cela peut entraîner des délais avec l'administration nationale difficilement maîtrisables par la coopérative. De sorte que SAGUAPAC n'a plus eu recours à cette modalité au cours des dernières années¹⁰⁰.

« Tout dépend de la bonne volonté des dirigeants pour faire avancer les choses. Il faut parfois attendre 5, 6 ou 7 ans. »
(Responsable Gerencia Comercial, 19/10/17)

Depuis quelques années, SAGUAPAC s'appuie sur de crédits de la CAF qui ne sont pas garantis par l'État. Si les taux appliqués dans le cadre de ces crédits sont plus élevés pour des montants moindres, ils offrent l'avantage d'être obtenus plus rapidement¹⁰¹.

Dans une logique comparable, elle a recours à des crédits de banques nationales qui, dans le cadre d'une politique promue par l'Etat national, sont tenues de proposer des prêts pour des projets locaux d'intérêt général avec un taux intéressant¹⁰². Le fait que ces prêts soient souscrits en monnaie locale constitue un grand avantage, car met la coopérative à l'abri des aléas des fluctuations de cours entre la monnaie locale et le dollar américain.

Enfin, il y a les fonds propres, qu'elle parvient à dégager par le système « *a cuenta de aportación* » mis en place au moment de sa constitution, mais qu'elle a su redéfinir pour le

⁹⁹ À titre d'illustration, Abel Mejia, consultant auprès de la Banque Mondiale a dit de SAGUAPAC : « La coopérative de Santa Cruz est très efficace (...) Les indicateurs techniques, opérationnels et financiers sont comparables à n'importe quelle entreprise bien gérée dans le monde » (cité dans SAGUAPAC, 2017).

¹⁰⁰ Le dernier prêt de ce type dont a bénéficié SAGUAPAC remonterait à 8 ans.

¹⁰¹ Le premier prêt non souverain obtenu auprès de la CAF par SAGUAPAC l'a été en novembre 2012 : son montant est de 8 millions U\$ en novembre 2012. Un second a suivi, d'un montant de 15 millions U\$.

¹⁰² Ainsi, *Banco Ganadero* a accordé un prêt en B\$ (Bolivianos) d'un montant équivalent de 20 millions de U\$ à SAGUAPAC à un taux fixe de 5%.

prolonger dans le temps¹⁰³. Ces fonds propres constituent une grosse « variable d'ajustement » : ils permettent à SAGUAPAC de disposer d'une grande autonomie dans la réalisation de petits investissements et ainsi de lisser son programme de travaux en fonction des années et de l'état d'avancement des démarches concernant des financements plus institutionnels.

Par le panachage de ces différentes modalités financements, elle a ainsi réduit sa dépendance à l'État central pour la réalisation de son programme de travaux.

Le pragmatisme de SAGUAPAC en matière de travaux dépasse le cadre de la réalisation de son *plan maestro*. La coopérative est amenée à intervenir pour la réalisation de travaux dans des zones hors de son aire de service. Cela peut être motivé par des objectifs qui lui sont propres. En s'appliquant depuis plusieurs années à connecter à son propre réseau d'assainissement certains secteurs d'autres coopératives de la périphérie, elle cherche notamment à conserver par la maîtrise de la tarification de l'assainissement. Dans d'autres cas, cela s'inscrit dans le cadre du nouveau contexte constitutionnel de la Bolivie selon lequel toute personne demandant l'eau doit pouvoir l'avoir. SAGUAPAC met alors en branle une méthodologie rigoureuse d'évaluation technico-financière des projets qui lui sont soumis. Ces projets concernent des aménagements éloignés de la zone de service actuelle de SAGUAPAC pour la mise en place de nouveaux systèmes indépendants des réseaux existants est nécessaire (i.e. impliquant de nouvelles perforations, de nouveaux réservoirs, nouvelles stations de pompage en sus des réseaux, station de traitement des eaux usées *ad hoc*)¹⁰⁴. Il arrive que l'évaluation technico-financière indique qu'il s'agit de projets non viables¹⁰⁵ : L'étude technico-financière sert alors à définir le montant de l'indemnité que doit apporter le promoteur de la nouvelle urbanisation pour viabiliser le projet selon les critères de SAGUAPAC¹⁰⁶.

De façon générale, dans la mise en œuvre de ses projet, SAGUAPAC effectue un suivi rapproché et rigoureux des travaux réalisés en termes de tenue des objectifs et des délais, pouvant aller jusqu'à la réalisation d'économies ou de travaux supplémentaires à ceux initialement prévus.

Enfin, si l'augmentation du nombre de connexions constitue un enjeu majeur dans le contexte de forte urbanisation que connaît la ville, la politique de travaux par SAGUAPAC ne privilégie pas cet objectif au détriment d'autres enjeux relevant d'une stratégie visant également à *préserver et développer la durabilité environnementale et sociale des services*. Depuis de nombreuses années, SAGUAPAC est animé du souci de contrôler au mieux la pollution générée par la consommation d'eau *via* le traitement intégral des eaux usées collectées, témoignant d'une conception considérant indissociables collecte et traitement des eaux usées. Cela a conduit SAGUAPAC à investir pour développer de nouvelles lagunes

¹⁰³ Initialement, ce système était attaché à l'emprunt contracté par CORDECRUZ pour réaliser les premiers travaux et dont SAGUAPAC a hérité lors de sa constitution.

¹⁰⁴ Ce type de demandes a tendance à croître en raison du mode de développement intense et très horizontal de la zone urbaine.

¹⁰⁵ Par exemple, lorsque le nombre de personnes concernées peut être trop faible pour un montant élevé d'investissements, rendant impossible dans un temps acceptable le recouvrement des investissements via l'application des tarifs pratiqués par SAGUAPAC. Cette situation s'explique par le fait qu'il s'agit de zones qui sont tout juste urbanisées dont seule une fraction des habitations est occupée lorsque la demande est formulée auprès de SAGUAPAC.

¹⁰⁶ Cette indemnité est alors l'objet d'un accord formel. SAGUAPAC sollicite alors l'AAPS pour que la zone correspondante soit incluse dans son aire de service et une fois cette autorisation acquise (s'il n'y a pas d'opposition à cette inclusion), réalise les travaux puis prend en charge la gestion des services.

permettant de maintenir cet objectif du traitement intégral, mais également dans le cas d'extensions trop éloignées du réseau de collecte à exiger des promoteurs de ces zones qu'ils financent des équipements de traitement compacts performants (et coûteux), quand bien même ceux-ci seraient destinés à ne remplir qu'une mission temporaire en attendant le raccordement au réseau principal de la coopérative. D'autres investissements ont une portée plus sociale. La couverture des lagunes et la combustion des gaz qui en sont issus vise d'abord à réduire les nuisances ; la construction de nouveaux bâtiments d'agences à faciliter la vie des usagers.

2. Tarification et facturation

La tarification s'effectue en accord aux principes explicités dans la loi 2066/2000, à savoir : efficacité, viabilité, simplicité et transparence. Elle est basée depuis le début sur le comptage de l'eau potable distribuée et donne lieu à un recouvrement mensuel. La philosophie générale de cette tarification, telle qu'elle se décline à SAGUAPAC est qu'elle doit recouvrir les *coûts d'exploitation mais également les investissements* tout en étant *acceptable socialement*.

La déclinaison pratique de ces principes conduit à une structuration de la facture en 3 principaux items appliqués à chaque connexion : (1) service d'eau potable ; (2) service d'assainissement, dont le montant est fixé à 80% du prix payé pour l'eau potable¹⁰⁷ ; (3) la ligne « *a cuenta de aportacion* » (qui correspond au remboursement de l'emprunt nécessaire pour développer les infrastructures jusqu'à l'utilisateur) dont le montant est fixé à 20% du total des deux items précédents jusqu'au paiement total correspondant¹⁰⁸. Ce dernier item, dont nous avons expliqué plus haut la genèse et la confirmation, constitue un élément fondamental pour permettre à SAGUAPAC une mise en œuvre pragmatique de programmes de travaux.

La tarification est *progressive* par tranche de 15 m³ mensuels, l'idée étant d'encourager la sobriété (objectif de protection de la ressource en eau) et d'effectuer des subventions croisées entre gros et petits consommateurs, les premiers étant supposés avoir plus de moyens que les seconds (objectif social). Une consommation minimale est toujours appliquée¹⁰⁹. Initialement fixée à 15 m³, elle a été ramenée à 10 m³ dans le cadre de la politique sociale de la coopérative. Cette baisse a été un moyen de répondre indirectement et en partie¹¹⁰ aux besoins des familles aux revenus modestes, auxquelles il n'était pas possible d'accorder une aide directe ou une tarification préférentielle, une différence de tarifs

¹⁰⁷ Les industriels n'ont pas le droit de reverser leurs eaux sans traitement spécifique : ils doivent opérer un prétraitement pour pouvoir être raccordés au réseau principal. Toutefois, « c'est une lutte permanente » (Responsable *Gerencia Comercial*, 18/10/17). Une piste de réflexion est en cours pour modifier la tarification pour les industries en introduisant un *coefficient de charge*, car les eaux industrielles – même prétraitées – sont plus chargées en DBO et DCO.

¹⁰⁸ Il existe un dernier item, la taxe AFCCOOP : d'un montant fixe de 0,50 B\$, il s'agit d'une taxe appliquée à tous les membres de coopératives destinée à financer l'organisme de contrôle des coopératives (AFCCOOP) mise en place par le Décret Suprême n°2762 du 16 mai 2016.

¹⁰⁹ A noter que ce système qui correspond en fait à garantir une part fixe pour l'opérateur n'est pas toujours mis en œuvre dans les autres opérateurs. Ainsi, dans le cas de la coopérative COSMOL de Montero, il est possible d'avoir des factures nulles si la consommation est nulle : cette coopérative a adopté le principe que seule l'eau consommée pouvait être facturée, principe dont les dirigeants souhaiteraient sortir mais auxquels les habitants sont apparemment très attachés.

¹¹⁰ En effet, les familles modestes nombreuses peuvent se trouver pénalisées par la tarification progressive.

entre usagers d'une même catégorie¹¹¹ n'étant pas possible en raison du fonctionnement coopératif qui exige le même traitement pour tous.

« Nous sommes une coopérative (...) Tous nos membres ont les mêmes droits et obligations. »

(Responsable *Gerencia Comercial*, 18/10/17)

Enfin, la tarification est sujette à une indexation automatique afin de suivre l'augmentation du coût de la vie. L'indice utilisé à cet effet est la variation de UFV (*Unidad Unidad de Fomento*) (SENASBA, 2015)¹¹².

Les procédures mises en place autour du recouvrement des factures sont caractérisées par une recherche d'efficacité, la facilitation des opérations par l'utilisateur et in fine sa responsabilisation.

Chaque mois, des agents de SAGUAPAC parcourent la ville avec des terminaux portatifs sur lesquels ils saisissent l'index des compteurs : cela leur permet de produire et de laisser sur place des avis de recouvrement (*avisos de cobranza*). Les usagers doivent payer ces avis pour recevoir les factures acquittées. Pour cela, ils se rendent dans l'une des 7 agences dont dispose SAGUAPAC mais également, depuis la mise en place du système dit de « paiement en ligne », une banque ou tout autre commerce habilité à procéder à cet encaissement à partir du numéro de la connexion concernée : cette modalité vise à faciliter la procédure pour l'utilisateur. En cas de réclamation, il lui est toutefois nécessaire de se rendre dans l'une des agences. L'accueil dans les agences fait l'objet d'un contrôle régulier. La coopérative fait en effet procéder chaque année par un prestataire à trois types d'enquête de satisfaction : des enquêtes de satisfaction directement dans les districts ; des enquêtes clandestines (*encubiertas*) en sortie d'agence ; des observations directes de l'attention portée à l'utilisateur *via* un inspecteur dissimulé venant demander des explications sur une facture. Cela permet à la coopérative d'identifier les points d'amélioration ainsi que les motifs de plainte les plus récurrents, lesquels concernent principalement le manque de pression dans le réseau (phénomène qui survient lors d'épisodes de fortes chaleurs conduisant à une forte demande sur le réseau) ou une demande d'explication quant à une augmentation notable du montant de la facture. Dans ce second cas, il s'agit en fait d'une augmentation de la consommation. Les employés de SAGUAPAC s'attachent alors à rappeler à l'utilisateur les principes d'une gestion plus sobre de l'eau¹¹³. Si l'écart constaté avec les consommations antérieures est trop marqué, il indique alors une fuite probable dans les installations de l'associé. Un inspecteur SAGUAPAC est alors envoyé sur place pour identifier les fuites : l'associé peut voir sa facture dégrèvée du surplus de consommation inhérents aux dites fuites dès lors qu'il peut fournir la preuve de la réparation de celles-ci à la coopérative (évaluée par le retour à la consommation antérieure)¹¹⁴. Cette modalité répond à une triple logique : *éviter les tensions* avec les usagers tout en procédant tout de même au *recouvrement du montant d'une facture*

¹¹¹ Il existe 6 catégories d'usagers sont définies : domestique ; commerciale ; industrielle ; sociale-solidaire (orphelinats et hospices) ; spéciale (institutions à but non lucratifs, principalement éducation) ; et sécurité citoyenne (postes de police). Pour ces 3 dernières catégories, la tarification appliquée est inférieure à celle appliquée à la catégorie domestique. Les 2 autres catégories (commerciale et industrielle) ont un tarif plus élevé que le domestique.

¹¹² Bien que légale, cette modalité n'est toujours mise en place. Tel est à nouveau le cas de COSMOL.

¹¹³ La qualité de l'eau n'est pas remise en question par les usagers, ce qui est un motif de fierté pour la coopérative.

¹¹⁴ SAGUAPAC n'assure pas elle-même des travaux de plomberie (hormis dans les écoles et collèges de la ville dans le cadre d'une coopération avec la municipalité) afin de ne pas nuire à l'activité des plombiers.

normale et contribuer de manière positive à la *sensibilisation des usagers*. C'est la même logique qui est en œuvre dans la gestion des impayés. Théoriquement, le service est coupé au bout de 3 mois d'impayés. En pratique, lorsque l'utilisateur vient à la coopérative, il peut lui être proposé un plan d'échelonnement de sa dette pour éviter la coupure ou rétablir le service lorsque celui-ci a été coupé.

Cette approche de la relation à l'utilisateur s'insère dans une logique plus globale de sensibilisation et de communication visant la *responsabilisation (empoderamiento)*¹¹⁵ de celui-ci. SAGUAPAC mène en permanence de nombreuses actions de communication avec pour unique thème la préservation de l'eau. Elle utilise trois canaux principaux : presse, radio et télévision¹¹⁶. Pour diffuser des messages courts dont les deux thèmes récurrents sont : (1) informations sur les ouvrages en cours ; (2) message de « *cuidado al agua* ». Ces actions classiques sont elles-mêmes complétées par d'autres ciblées sur certaines populations, notamment les enfants *via* des spectacles de marionnettes et autres manifestations qui finissent par insérer cette mission de responsabilisation de l'utilisateur dans l'optique encore plus large celle de la responsabilité sociale coopérative (voir *infra*).

3. Gestion du personnel et culture d'entreprise

En 2017, SAGUAPAC compte 550 employés. Il y a très peu de *turn-over*. Dans la grande majorité des cas, les employés entrés dans la coopérative désirent y finir leur carrière.

« Il est très rare que quelqu'un décide de quitter l'entreprise. »
(Responsable *Gerencia Administrativa y Financiera*, 18/10/17)

Arrivé dans la structure depuis 35 ans, le directeur général actuel est à SAGUAPAC symbolise sa stabilité de l'entreprise¹¹⁷.

Cette stabilité est rendue possible tout d'abord par le *soutien des conseils d'administration et conseils de vigilance* de la coopérative qui se sont succédé à la gestion menée par les dirigeants. Au-delà, cette stabilité repose sur la combinaison de 4 facteurs relatifs *au cadre et aux conditions de travail offertes aux employés* : le *niveau de salaire* est élevé comparativement au marché ; les employés bénéficient d'un *régime d'assurance complémentaire* qui est le meilleur du pays et dont bénéficient également les membres de leurs familles ; ils bénéficient de la *sécurité de l'emploi* ; enfin, les possibilités *offertes de formation et d'évolution* sont importantes et encouragées.

La formation est un enjeu particulièrement sensible de la gestion des ressources humaines, en raison de la *stratégie de promotion interne*. Dans le cadre de sa certification ISO 9001, SAGUAPAC a mis en un plan de formation ambitieux. Le principe est de favoriser les formations directement en lien avec le poste en cours ou le poste visé à terme par le salarié souhaitant évoluer au sein de la structure. L'objectif de la coopérative est que chaque

¹¹⁵ Ce terme « empoderamiento » revient à de nombreuses reprises au cours des entretiens réalisés tant à propos des usagers-membres que des salariés de SAGUAPAC.

¹¹⁶ Elle utilise également ces canaux pour diffuser des informations relatives aux travaux en cours, mais selon le responsable de l'unité *Comunicación e Imagen*, l'immense majorité des messages sont dédiés à la préservation de l'eau.

¹¹⁷ Il ne s'agit pas d'un cas isolé : toutes les personnes interrogées au cours de la mission étaient salariées de SAGUAPAC depuis plus de 10 ans et avaient la ferme intention d'y rester. Certains salariés étaient même salariés de SAGUAPAC avant que celle-ci n'acquiert le statut de coopérative. Les interviewés utilisent d'ailleurs spontanément le qualificatif de « *funcionario* » pour décrire l'employé de la coopérative.

employé « sache précisément ce qu'il a à faire et soit compétent pour cela »¹¹⁸, ce qui permet d'éviter des « pertes ». Cela permet à SAGUAPAC d'afficher un bon ratio de gestion¹¹⁹

Les formations sont, pour la plupart, d'une durée courte s'effectuent en Bolivie¹²⁰, voire au sein même de SAGUAPAC : tel est le cas notamment des formations portant sur les logiciels informatiques, où les mises à jour sont récurrentes nécessitent des formations en conséquence¹²¹, SAGUAPAC finance également le coût de parcours diplômants aux employés porteurs d'un projet cohérent avec les besoins de la structure en prenant 50% du coût de la formation. Cette aide est assortie d'une « obligation de réussite », l'employé étant contraint de rembourser l'apport de la coopérative s'il n'obtient pas le diplôme visé à l'issue de la formation.

En conséquence de ce qui précède, la politique de recrutement répond à deux principes. En premier lieu, elle ne concerne que le *cœur du métier*. Ainsi certains métiers connexes sont externalisés, à l'instar de l'entretien des espaces verts, des chemins et la sécurité des sites confiés à des prestataires¹²². Cela permet à SAGUAPAC de ne pas payer les charges sociales élevées liées au régime social favorable réservé aux employés¹²³. En second lieu, la coopérative privilégie une logique de promotion interne sur les embauches externes. Lorsqu'un poste se libère, SAGUAPAC cherche d'abord une personne en interne, voire anticipe la vacance du poste en investissant dans la formation d'un salarié déjà en place. Du coup, les nouvelles embauches concernent dans leur grande majorité des postes de qualification peu élevée. Les responsables sont promus de la base, sur la durée et *via* leur parcours de formation, ce qui, selon les interviewés, offre l'avantage que, arrivés à une responsabilité hiérarchique, ils assument celle-ci en connaissant les postes des salariés placés sous leurs ordres. Quelques cas de recrutements échappent toutefois à cette logique, lorsque la compétence n'existe pas en interne¹²⁴. Le recrutement est alors effectué par un cabinet externe qui présélectionne un nombre restreint de candidats (phase de classification) avant de les présenter à la coopérative qui effectue la sélection finale. L'intégration de tout nouvel employé est particulièrement soignée. Chaque nouvel arrivant (quel que soit son niveau de recrutement) connaît un moment qualifié de « inducción ». Il s'agit d'un processus de 2 jours lui sont présentés les installations de SAGUAPAC, les différents métiers et fonctions et lui sont exposés en détail ses droits et devoirs. Cela contribue, dès leur arrivée, à générer un sentiment fort d'appartenance que SAGUAPAC souhaite voir partagé par tous les employés, afin de garantir leur plein engagement dans le bon fonctionnement collectif de l'entreprise.

¹¹⁸ Entretien avec responsable *Gerencia Administrativa y Financiera*, 18/10/17.

¹¹⁹ Ainsi, le nombre d'employés par connexion se monte à 2,65 selon les données de 2014 disponibles sur le site de l'ANESAPA et de 2,0 selon le dernier rapport de l'AAPS (AAPS, 2017).

¹²⁰ Dans certains cas, des personnes se rendent à l'étranger (Brésil ou Argentine principalement) pour suivre une formation qui n'est pas proposée en Bolivie.

¹²¹ Auparavant les salariés se rendaient chez le formateur. Depuis quelques années, le formateur vient à SAGUAPAC, ce qui permet de former un plus grand nombre de personnes en même temps.

¹²² Notons toutefois que l'appréciation du cœur de métier a évolué au fil des années pour intégrer de manière très manifeste la relation à la communauté, comme l'a montré d'une part la ré-internalisation de la facturation, mais également les actions menées par le personnel de la coopérative relevant de la Responsabilité Sociale Coopérative.

¹²³ Autre manifestation de cette focalisation sur le cœur des métiers, la coopérative ne réalise jamais les travaux elle-même : elle fait appel à des entreprises locales de construction via un système d'appels d'offres.

¹²⁴ Cela a été le cas pour un spécialiste en automatisme lors de la mise en place du projet SCADA (de gestion automatisé des réseaux), cette compétence ne correspondant pas à celles développées alors au sein de la coopérative.

« Ici, nous parlons tous de la famille SAGUAPAC. »¹²⁵
 (Responsable *Gerencia Administrativa y Financiera*, 18/10/17)

Les conditions de travail et les opportunités offertes aux salariés de SAGUAPAC ont en effet leur contrepartie. Une forte *implication* dans leur travail et un respect rigoureux de la *discipline* leur sont exigés, quel que soit leur niveau dans la structure. La discipline concerne : le respect des horaires et des tâches à accomplir, le très faible droit à l'erreur et en particulier l'intransigeance totale en ce qui concerne les malversations. L'alcoolisme est fortement réprimandé : il conduit à un avertissement lors du premier constat, d'une sanction lors du second, de l'éviction de la structure ensuite. L'ensemble des dispositions disciplinaires, ainsi que des droits des salariés, est détaillé dans le Règlement Intérieur de l'entreprise qui a été élaboré de manière conjointe par le syndicat des travailleurs et l'association des professionnels et gérants administratifs de SAGUAPAC¹²⁶. Ce document est établi en conformité avec la loi nationale du travail mais est plus strict. A signaler qu'en raison de l'obligation de continuité de service public, le droit de grève y est restreint. De fait, il n'y a jamais eu de grève à SAGUAPAC depuis sa création en 1979. Un point particulier de la discipline concerne le prosélytisme politique qui est formellement interdit. Ne pas respecter ce principe peut conduire au risque de renvoi de la structure. Il s'agit pour les interviewés d'un point de distinction majeure au regard des pratiques en vigueur dans les municipalités.

« Personne ici ne parle de politique. Le prosélytisme politique n'est pas autorisé. Quand il y a des élections, on continue de travailler. D'autre part, dans la municipalité, ils sont obligés d'inaugurer les travaux. »
 (Responsable *Gerencia Administrativa y Financiera*, 18/10/17)

Cette absence d'ingérence politique apparaît *in fine* à la fois comme une condition et une conséquence du fonctionnement satisfaisant de la coopérative.

4. Incarnation de la dimension coopérative

Nous allons à présent nous attacher à ressortir les traits saillants de la dimension proprement coopérative dans le fonctionnement de SAGUAPAC en nous référant notamment à certains des 7 principes coopératifs¹²⁷ évoqués en première partie de ce rapport.

¹²⁵ Pour renforcer ce sentiment d'appartenance « familiale », différentes actions sont mises en œuvre associant les familles des employés : une fête annuelle, la possibilité pour les membres de la famille d'un salarié à assister à des cycles de conférences...

¹²⁶ Le syndicat des travailleurs regroupe le personnel opérationnel de base, ce qui représente 75% du personnel. L'association des professionnels et gérants administratifs de SAGUAPAC, qui n'est formellement pas un syndicat, regroupe le quart restant. Chaque nouvel employé adhère obligatoirement (le montant de l'adhésion étant modeste) à l'une de ces deux structures selon son rang dans l'institution. Lorsque, au cours de sa carrière, il atteint un certain niveau de responsabilités, il quitte le syndicat pour rejoindre l'association.

¹²⁷ Les 1^{er} et 3^{ème} principes (respectivement : adhésion volontaire et ouverte à tous ; participation économique des membres) ne sont pas invoqués dans cette caractérisation des spécificités, eu égard à l'automatisme qu'ils revêtent en raison du secteur d'activités de la coopérative et du cadre juridique offert par la constitution bolivienne. D'une part, la constitution institue l'eau comme droit fondamental, de sorte que tout EPSA, est tenu de répondre à toute demande d'accès au service quel qu'en soit le demandeur. D'autre part, la participation économique se concrétise pour un membre par l'acquiescement de sa facture.

Il a été indiqué en première partie de cette étude une spécificité importante des coopératives de services publics, à savoir la coexistence et l'articulation de communautés : celle des usagers (formant stricto sensu la coopérative) et celle des salariés (employés par les usagers pour réaliser la fourniture des services). Dans le cas de SAGUAPAC, l'importance accordée à la formation et à la promotion du personnel salarié a été soulignée, ce, depuis les échelons de base jusqu'aux échelons de la direction. La grande stabilité observable chez les salariés et la direction est rendue possible par l'absence de remise en question des politiques menées par la direction de SAGUAPAC de la part de son conseil d'administration et de son conseil de surveillance. Ces instances dont la composition est pourtant renouvelée fréquemment font montre d'un *appui indéfectible à la direction*. Les rapports d'activité sont, à ce titre, éloquentes. Dans les parties dévolues au conseil d'administration et conseil de vigilance figurent systématiquement félicitations et propos déférents et admiratifs des tâches accomplies¹²⁸. Un tel soutien des instances représentatives des usagers-membres constitue une réelle spécificité de SAGUAPAC. Dans une grande majorité de coopératives, les élections des membres des instances représentatives constituent un moment critique de la vie de l'institution, parfois accompagnés de troubles susceptibles de déboucher, en fonction du résultat, à un changement dans la direction générale et à un renouvellement important sinon total des dirigeants des différents départements de la coopérative, conduisant à une discontinuité administrative et d'orientations de la gestion menée¹²⁹.

La stabilité institutionnelle de SAGUAPAC est en partie imputable *au mode de constitution de ses instances représentatives* (conseil d'administration et conseil de surveillance [*Consejo de Vigilancia*])¹³⁰ qui constitue un second trait propre à la coopérative. Au-delà du respect formel du 2^{ème} principe coopératif (pouvoir démocratique exercé par les membres), deux aspects sont à évoquer concernant la formation de ces conseils : le système des élections à deux niveaux et la procédure de renouvellement partiel de ces conseils.

Le territoire de la coopérative est organisé en 9 districts d'une taille et d'une géométrie très variable (voir Figure 9). Les élections s'effectuent d'abord au niveau de chaque district : elles ont lieu tous les deux ans. Ces élections visent d'une part à élire le conseil du district, mais également à élire des délégués du district qui participeront à l'assemblée des délégués. Le conseil de district tient une assemblée annuelle, laquelle alterne une année sur deux entre assemblée uniquement informative et assemblée informative suivie d'élections. La participation aux assemblées se monte environ à 150-200 personnes (un district comprend au moins 10.000 membres), à l'exception des districts du centre où cette participation est

¹²⁸ Le rapport d'activité de 2016 commence d'ailleurs sous la forme d'une antiphrase : « Il n'est pas courant de commencer un rapport de gestion félicitant ceux qui ont géré et exécuté les activités et les tâches de la mission de SAGUAPAC en 2016. »

¹²⁹ Les coopératives COSMOL (Montero) et COSAALT (Tarija) ont toutes les deux connues des problèmes en 2017 à l'occasion d'élections des représentants à leurs conseils d'administration et de surveillance. A Montero, il s'en est fallu de peu que l'ancien conseil soit renversé par un candidat promettant de remettre à plat toute l'organisation de la coopérative (voir par exemple l'article du journal *EL Deber* du 2 avril 2017 intitulé « Elecciones en Cosmol arrancan con problemas » [<https://www.eldeber.com.bo/santacruz/Elecciones-en-Cosmol-arrancan-con-problemas-20170402-0005.html>, consulté le 12/02/18]). A Tarija, bien que le mandat des représentants soit achevé depuis le mois d'octobre dernier, les élections pour les nouveaux représentants ne se sont toujours pas tenues (cf. l'article du journal *El País eN [expansión Nacional]*, édition du 16 février 2018 intitulé « Falta de consejeros en Cosaalt frena proyectos en los barrios » [<http://elpaionline.com/index.php/2013-01-15-14-16-26/sociedad/item/282094-falta-de-consejeros-en-cosaalt-frena-proyectos-en-los-barrios>, consulté le 19/02/18]).

¹³⁰ Le conseil d'administration est la représentation de l'assemblée des membres : il est chargé de définir les politiques de la coopérative et, tous les deux ans, de nommer (ou plutôt de renommer) le Directeur Général. Le conseil de surveillance a pour mission de vérifier que tout se fait bien en accord avec les lois et les réglementations.

moindre¹³¹. Pour être candidat, il faut répondre à certaines exigences aujourd'hui listées dans la loi de 2013. En particulier, chaque candidat doit avoir suivi un cours sur le coopérativisme qui dure 3 jours. A cet effet, la coopérative organise des formations et informe la population au travers de la presse de ces formations et de leur caractère obligatoire pour se porter candidat. Par ailleurs, ni les employés, ni les prestataires, ni les personnes ayant un lien d'intérêt avec la coopérative¹³² ne peuvent être candidats. Chaque district élit 5 délégués, de sorte qu'il y a 45 délégués. L'assemblée des délégués procède alors à l'élection des membres des conseils d'administration et de surveillance. Si les élections au niveau des districts sont organisées en interne par la coopérative, les élections pour les conseils d'administration et de surveillance sont contrôlées par l'organe électoral (*Órgano Electoral Plurinacional*)¹³³. Les conseils d'administration et de surveillance comprennent tous deux 9 conseillers. Ces conseillers sont élus pour 6 ans et renouvelés par tiers tous les deux ans. Ainsi, le processus d'élections en deux temps, associé à ce renouvellement par tiers des instances représentatives, permet la stabilité et la continuité des politiques menées par la coopérative.

¹³¹ Cela serait dû au fait qu'il y a beaucoup de commerces donc beaucoup de locataires, lesquels ne sont pas membres.

¹³² A savoir notamment : les fournisseurs, les consultants, les conjoints ou parents proches d'employés de haut niveau (i.e. chefs de département, responsables des *Unidades* et Directeur Général).

¹³³ Il s'agit d'une modification introduite par la constitution et répercutée dans la loi de coopératives de 2013.

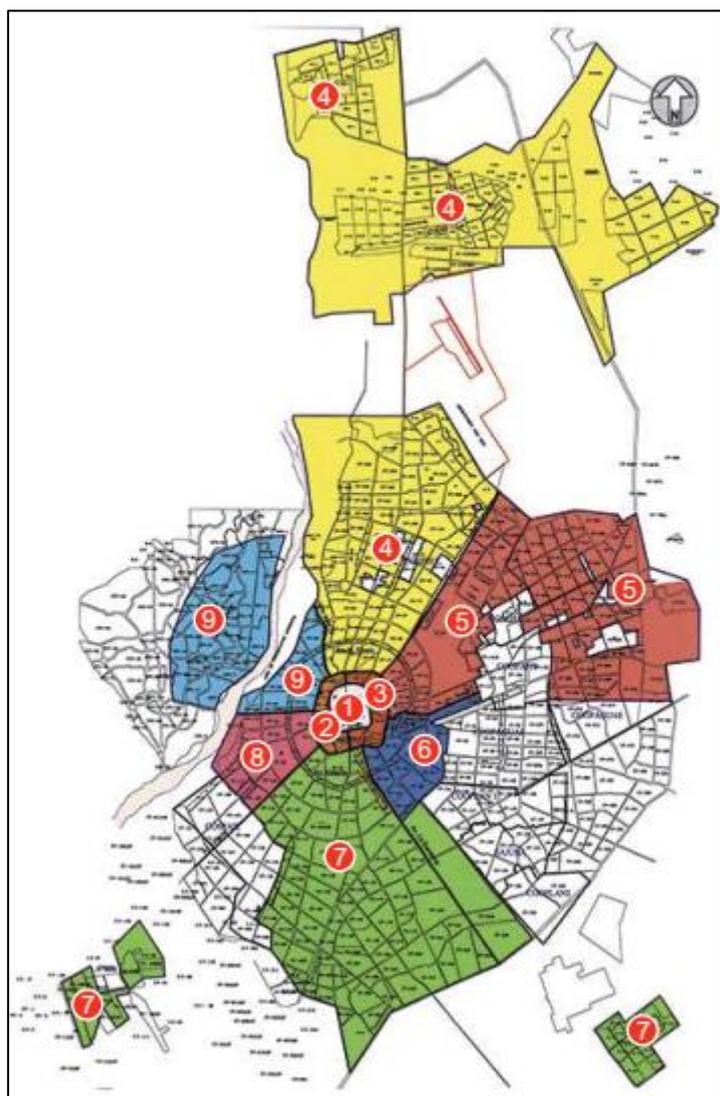


Figure 9 : Districts de SAGUAPAC en 2014

Une autre propriété saillante de SAGUAPAC en tant que coopérative est l'affirmation de son *autonomie* et de son *indépendance*, en conformité avec le 4^{ème} principe coopératif tel que formulé par l'Alliance Coopérative Internationale (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). La coopérative parvient effectivement à conserver une indépendance du pouvoir politique local, tout en nouant des relations de partenariat. Tant au niveau des salariés que dans le fonctionnement des assemblées, la coopérative s'attache à aborder les sujets par le biais technique, sans définition politique partisane. Cette méfiance du politique la conduit à garder ses distances avec une implication trop importante dans les instances coopératives de niveau supérieur. Si SAGUAPAC est membre de la fédération départementale des coopératives d'eau (FEDECAAS), elle y limite son rôle à sa participation à des ateliers, mais n'en intègre ni la direction de cette fédération ni celle de la fédération nationale (FENCOPAS), considérées comme trop politiques. Toutefois, SAGUAPAC réalise bien dans les faits le 6^{ème} principe coopératif (coopération entre les coopératives) en accueillant pour des visites et en formant du personnel de coopératives venant de tout le pays.

Enfin, un autre trait caractéristique de la dimension coopérative est ce qu'elle nomme elle-même la *responsabilité sociale coopérative* qui répond tant au 5^{ème} principe du coopérativisme (éducation, formation et information) qu'au 7^{ème} (engagement envers la communauté). Derrière cette appellation, l'on trouve des actions de solidarité, des opérations culturelles, diverses propositions d'information et de formation, la figure emblématique de cette RSC demeurant le programme « SAGUAPAC en los barrios ». L'ensemble des actions répondent à une même volonté de la coopérative de contribuer à *l'autonomisation du membre*¹³⁴ de la coopérative, tant dans sa condition d'usager des services qu'en tant que citoyen.

5. Relations institutionnelles

Pour expliquer la réussite de la coopérative, les responsables interrogés font référence à *l'idiosyncrasie* particulière de cette région de la Bolivie, différente à leurs yeux de la partie andine, et caractérisée par une culture propre basée sur l'initiative et l'autonomie forgées par l'histoire. Délaissées par le gouvernement de La Paz, la région et la ville de Santa Cruz se seraient faites « toutes seules ». Et SAGUAPAC s'inscrit dans cette logique d'autonomie revendiquée.

Il convient toutefois de relativiser quelque peu cette autonomie dans le fonctionnement actuel de la coopérative. D'une part, pour des motifs réglementaires, SAGUAPAC a des comptes à rendre à certains acteurs, d'autre part, elle a tissé des relations de nature diverses avec d'autres acteurs qui participent également de son fonctionnement concret actuel. Ce sont ces différentes relations que nous allons à présent décrire et qualifier.

Du point de vue réglementaire, SAGUAPAC a des comptes à rendre à l'AFCOOP en tant que coopérative et à l'AAPS en tant qu'entité prestataire du secteur de l'eau et de l'assainissement. Les relations avec l'AFCOOP sont en fait *d'obligations limitées*, SAGUAPAC ayant fait facilement valider la conformité de ses statuts avec la nouvelle loi de coopératives de 2013... dont elle a contribué à la rédaction. La qualité des relations entre la coopérative et l'AAPS semble, quant à elle, fluctuer en fonction de la direction de l'organisme régulateur. Si elle a pu prendre une allure partenariale dans un passé récent¹³⁵, l'AAPS a pris ses distances vis-à-vis de la coopérative depuis l'arrivée du nouveau directeur.

« J'ai essayé de lui [le nouveau directeur de l'AAPS] parler trois fois, mais il n'a pas voulu s'occuper de moi. Je ne vais pas insister [...]. De plus, ce monsieur est en poste depuis plus d'un an et il n'est venu à Santa Cruz qu'une seule fois. Et je ne sais même pas où il s'est alors rendu. »

(Responsable *Gerencia Comercial*, 19/10/17)

A la logique de coopération et d'accompagnement des opérateurs semble s'être substituée une *logique de contrôle et de sanction*, ce que regrette les responsables de SAGUAPAC.

¹³⁴ Les expressions « empoderamiento del miembro » ou « empoderamiento del usuario » est convoquée à de nombreuses reprises par les responsables de SAGUAPAC interrogés : à propos de la communication, à propos des ateliers de formation dans les quartiers, à propos des actions culturelles...

¹³⁵ Notamment, lors de la réalisation des premiers rapports de suivi de régulation, le directeur de l'organisme de régulation (alors SISAB) avait beaucoup interagi avec la coopérative au sujet des indicateurs à renseigner en formulant des remarques et donnant des précisions sur la façon de les calculer.

« Malheureusement, à certaines occasions, l'AAPS a plutôt fonctionné comme un persécuteur (...) Il est nécessaire de rapprocher le régulateur des opérateurs. »
(Responsable *Gerencia Comercial*, 19/10/17)

SAGUAPAC regrette en particulier que l'AAPS n'ait pas mis en place de module de formation pour que les prestataires soient en mesure de remplir efficacement et correctement les documents exigés, notamment le rapport d'état semestriel¹³⁶.

Si les gouvernements municipal et départemental ne contrôlent pas directement l'activité principale de la coopérative, cette dernière entretient avec eux des relations institutionnelles incontournables. Celles-ci relèvent de la *coordination*, voire du *partenariat* plus que du contrôle¹³⁷. Il est en effet important que les travaux planifiés par SAGUAPAC soient réalisés en phase avec les contraintes et travaux du département et de la ville. Cela concerne des aspects aussi divers que la réalisation des voiries, la protection des aquifères, thématiques qui impliquent autant le niveau départemental que le niveau municipal. SAGUAPAC contribue également à certains programmes pilotés par la ville et prend en charge la maintenance des sanitaires des établissements scolaires de la ville. En fait, il s'agit ici de bien coordonner les actions de la coopérative et de la municipalité dans la construction de la ville.

Dans une optique de *défense d'intérêt communs* avec d'autres acteurs, SAGUAPAC est aujourd'hui partie prenante de deux associations professionnelles : ANESAPA (*Asociación Nacional de Empresas e Instituciones de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado*), qui rassemble les entreprises les plus importantes du secteur de l'eau et de l'assainissement du pays et constitue un interlocuteur reconnu par le ministère compétent ; et, FEDECAAS (*Federación Departamental de Cooperativas de Agua y Saneamiento de Santa Cruz*), qui joue une fonction comparable vis-à-vis des instances étatique en charge du secteur coopératif.

« Ce sont des institutions syndicales qui nous permettent d'atteindre l'appareil étatique et d'être entendus. Ce n'est pas la même chose d'aller directement en tant que SAGUAPAC que de passer par ANESAPA ou FEDECAAS pour défendre quelque chose face à un ministère. »
(Responsable *Gerencia Comercial*, 19/10/17)

Par ailleurs, SAGUAPAC entretient des relations visant à renforcer son *inscription dans la société cruceña*. Associée aux deux autres coopératives CRE et Cotas, elle contribue aux réflexions et à diverses actions de soutien au développement stratégique de la région dans le cadre du *Comité Cívico de Santa Cruz*¹³⁸. Elle assure actuellement le rôle de

¹³⁶ Tous les 6 mois, SAGUAPAC doit effectuer un rapport très complet à l'AAPS, qui est très spécifique et très coûteux à réaliser, car il comprend toute une série d'indicateurs, plus ou moins complexes, à calculer. Selon le responsable de la *Gerencia Comercial*, « pour établir ce rapport, il faut utiliser pratiquement tout le personnel de la coopérative ! » (propos tenus le 19/10/17).

¹³⁷ Toutefois, pour chaque nouveau projet, SAGUAPAC est tenu de remplir des fiches environnementales auprès du département, lesquelles sont obligatoires pour que le projet soit autorisé. De même, afin d'éviter que ne surviennent des problèmes de coupures et de rationnement de l'eau (connus ces dernières années à La Paz), la municipalité a édité une loi s'imposant à tous concernant la protection de la ressource.

¹³⁸ Ainsi, les trois coopératives ont récemment partagé leurs visions de « Santa Cruz en 2050 » à l'occasion d'une initiative lancée par le *Comité Cívico de Santa Cruz*.

représentation de ces trois coopératives de services publics au sein de ce comité¹³⁹, qui constitue une sorte de gouvernement moral informel de la région, voire un contre-pouvoir face aux instances officielles.

« S'il y a un problème du gouvernement national avec les intérêts de Santa Cruz, ce comité peut rassembler toute la population et créer une résistance. Il y a des comités civiques partout en Bolivie, mais c'est le comité le plus fort. »
(Responsable Gerencia Comercial, 19/10/17)

Enfin, vis-à-vis du gouvernement central, SAGUAPAC déplore la tentation de contrôle et de centralisation de l'Etat central qui se seraient sensiblement renforcées depuis l'avènement d'Evo Morales, et qui vient en opposition à la culture d'autonomie dont se réclame la coopérative.

« Le peu d'autonomie obtenu a été perdu (rires). Tout est maintenant plus centralisé que jamais. Tout est résolu à La Paz! »
(Responsable Gerencia Comercial, 19/10/17)

Toutefois, en pratique, SAGUAPAC adopte une position de *pragmatisme et de coopération technique* sur les projets, en cherchant à coopérer avec le pouvoir quel qu'il soit, confirmant une posture d'approche dépolitisée de son activité.

« Au niveau national, nous ne nous intéressons pas à savoir quel parti est au pouvoir. Ce qui nous importe, c'est d'entretenir de bonnes relations avec le gouvernement. Nous travaillons avec le gouvernement de l'époque. »
(Responsable Gerencia Comercial, 18/10/17)

III. L'avenir de l'expérience SAGUAPAC

Créée à la fin des années 1970, SAGUAPAC s'est développée et est devenue aujourd'hui la coopérative la plus importante du monde. Dans cette dernière section, nous nous plaçons dans une approche principalement spéculative pour nous interroger sur la destinée de cette expérience dans le futur dans une double optique : destinée de la coopérative elle-même d'une part, compte tenu des défis auxquels elle va être confrontée ; destinée de l'exemple SAGUAPAC d'autre part, quant à la capacité de cette expérience de servir de modèle ou de source d'inspiration ailleurs.

1. SAGUAPAC face aux défis du futur

Dans les années à venir, SAGUAPAC va devoir faire face à de nouveaux défis. Après une description de ces défis, nous allons nous interroger sur l'aptitude de la coopérative à y faire face mais également aux conditions qui doivent être réunies par le système d'acteurs impliqués dans la gestion des services d'eau et d'assainissement de l'agglomération de Santa Cruz pour en garantir la durabilité.

¹³⁹ Chaque type d'acteurs a un représentant : il y en a un pour les coopératives de services publics, un pour les associations professionnelles, un pour les entreprises privées, un pour les universités... Ce comité se réunit tous les 15 jours pour examiner diverses demandes à formuler auprès du département ou de la municipalité ou asseoir une position par rapport à une décision du gouvernement national impactant la région.

Dans le rapport d'activité de 2012, Ronald W. Ribera Cabrera, président du conseil d'administration de SAGUAPAC de l'époque, se livre à un travail de repérage des principaux défis auxquels la coopérative va devoir faire face dans la décennie à venir (SAGUAPAC, memoria 2012). Il en identifie trois principaux qui paraissent, 5 années plus tard, toujours d'actualité.

Le premier défi évoqué est de parvenir à maintenir l'universalité du service d'eau potable en 2012 malgré la forte croissance démographique de la ville (qui s'élève à environ 7%). Ce défi renvoie à une « grande complexité technologique, financière et administrative dans la prestation du service », en raison de l'existence de « nombreux quartiers non consolidés et dont la densité de population ne permet pas un redressement rapide des investissements réalisés ». Ce défi a de fait été relevé jusqu'à aujourd'hui, l'accès à l'eau demeurant quasi-universel au sein de l'aire de service de SAGUAPAC. La coopérative n'a pas « décroché » en dépit du fait d'avoir vu en 5 années à peine son aire de service augmenter de plus de 30% et le nombre d'habitants concernés accru de plus de 325.000 habitants¹⁴⁰. Le pragmatisme – déjà souligné – dans le financement et la réalisation des projets a permis cet exploit.

Le second défi évoqué est l'universalisation du service d'assainissement. En 2012, le taux de desserte de la population s'élève à 62,3%. Quatre ans plus tard, si le taux de service s'est à peu près maintenu (60.9% en 2016), la surface de territoire de l'aire de service de SAGUAPAC non desservie est passée de 28.470 à 37.429 Ha. L'urbanisation (et l'aire de service confiée à SAGUAPAC) s'étend bien plus vite que les réseaux d'assainissement. Et il est d'ores et déjà clair que ce rattrapage pourtant annoncé à moult reprises ne pourra pas être comblé dans les 6 prochaines années à venir, ni dans un futur plus lointain si un changement de logique n'est pas opéré. Ce constat est d'ailleurs effectué par la coopérative elle-même dans son rapport d'activité de 2015 où sont mises en avant l'importance de la croissance urbaine actuelle et les caractéristiques socio-économiques des habitants concernés¹⁴¹. Relever ce défi suppose d'apporter des réponses dont à des questions qui ne relèvent pas toutes de la compétence de SAGUAPAC. Des réponses techniques tout d'abord : l'urbanisation en cours est très peu et pose la question de la faisabilité économique de leur raccord aux réseaux existants. SAGUAPAC doit sans doute accepter de sortir du principe de grands réseaux centralisés. Vue l'étendue des zones aujourd'hui non desservies par les réseaux d'assainissement de SAGUAPAC raccordés à l'une des lagunes de traitement, deux alternatives mériteraient d'être prises au sérieux. La première est en fait *déjà mise en œuvre* par la coopérative dans le cadre de projets d'urbanisations nouvelles éloignées dont le financement est assuré par les promoteurs (comme l'exemple de Urubó) : la réalisation de stations de traitements des eaux usées compactes qui permettent de continuer à traiter les eaux usées collectées au travers de réseaux locaux. Aujourd'hui, la coopérative considère cette solution comme transitoire en attendant de pouvoir relier lesdites zones aux lagunes, mais elle pourrait être instituée comme solution stratégique à l'avenir.

¹⁴⁰ En 2011, l'aire de service de SAGUAPAC est de 37600 Ha et compte habitants. En 2016, ces chiffres sont passés respectivement à 48.663 Ha et 1.537.572 habitants.

¹⁴¹ « Des investissements extraordinaires ont été faits au cours des quinze dernières années, et peut-être, si la croissance démographique de la ville de Santa Cruz n'était pas l'une des plus élevées d'Amérique, ce service aurait une couverture similaire à celle de l'eau potable. Mais la population de la ville augmente de 7% par an et le phénomène d'occupation urbaine est intense. La croissance est principalement due à l'immigration de personnes disposant de peu de ressources économiques, qui exigent des infrastructures de base pour la vie. La reprise des investissements dans les zones occupées par ce segment de la population est très difficile et à long terme. » (SAGUAPAC, memoria 2015).

La seconde voie, complémentaire, est d'œuvrer à la mise en place d'une filière d'assainissement non collectif dans laquelle la coopérative pourrait assurer un rôle de conseil et de contrôle. Des réponses financières ensuite : les modalités financières aujourd'hui mises en œuvre ne permettent pas à la coopérative de rattraper le retard en matière d'assainissement. Cela nécessite l'apport de fonds exceptionnels complémentaires dont l'origine et les modalités d'utilisation restent entièrement à définir mais qui suppose un appui plus manifeste du gouvernement national pour l'obtention de crédits à la hauteur des besoins. Une réponse politique enfin : l'extension urbaine, caractérisée par la faible capacité, voire l'absence de volonté des autorités municipales à maîtriser le fait urbain¹⁴², aggravée par le fait que l'échelle municipale n'est plus suffisante pour appréhender le problème. L'aire de service de SAGUAPAC aujourd'hui dépasse les limites administratives de la ville de Santa Cruz de la Sierra à proprement parler.

« Aujourd'hui, on utilise le concept d'aire métropolitaine. Nous parlons ici d'une tâche urbaine qui, au total, concerne 5 municipalités: Warnes, Porongo, La Guardia, Cotoca et Santa Cruz de la Sierra¹⁴³. »

(Responsable *Gerencia Proyectos y Obras*, 19/10/17)

L'aire métropolitaine de Santa Cruz a une existence administrative : elle constitue l'une des 6 sous-régions du *Plan Departamental de Ordenamiento Territorial de Santa Cruz* élaboré en 2012 (GAD, 2012)¹⁴⁴. Mais si ce plan fait le diagnostic (notamment dans la commune de Warnes) d'une « croissance désordonnée de projets de lotissements » et insiste sur la nécessité « d'aménager le territoire en déterminant les zones agricoles, d'élevage et de protection et celles dans lesquelles seront implantés les lotissements pour la construction de logements », force est de constater qu'il apparaît inopérant à l'épreuve des faits : intéressées par les recettes fiscales générées, plusieurs municipalités de la sous-région métropolitaine sont en effet entraînées dans un processus de lotissements à tout-va, comme en témoigne la carte d'extension urbaine de la zone (voir Figure 10), conduisant à des densités particulièrement faibles¹⁴⁵. L'enjeu de la densification urbaine est évoqué mais ne se traduit pas encore dans les faits¹⁴⁶.

¹⁴² L'urbanisation de Santa Cruz s'est considérablement étendue au fil des années : en 2017, elle est 40 fois plus étendue qu'en 1961. En 2005, la ville de Santa Cruz a réalisé un plan d'urbanisation qu'il conviendrait d'actualiser aujourd'hui. En effet, le succès de ce plan à maîtriser l'urbanisation n'a été que très partiel et il est aujourd'hui en grande partie obsolète.

¹⁴³ A noter toutefois que l'aire de service de SAGUAPAC n'inclut aucune de ces municipalités dans leur totalité.

¹⁴⁴ Selon ce document, la dénomination exacte est « sous-région métropolitaine de Santa Cruz de la Sierra » : celle-ci comprend, outre les 5 municipalités précédemment citées, la municipalité de El Torno (sise au sud de la province Andrés Babiñez). Ainsi, l'intégralité de la province André Babiñez est comprise dans la sous-région qui inclut également la municipalité de Warnes (sise dans la province éponyme).

¹⁴⁵ Santa Cruz a une densité de 34 habitants/ha, Warnes de seulement 1,35 et Cotoca de 0,5 !

¹⁴⁶ Il y a 5 ans, la municipalité a soulevé la question d'opérer une densification de la ville, en particulier les deux premiers *anillos*. Elle a consulté SAGUAPAC afin de savoir si l'infrastructure (eau et assainissement) pouvait s'adapter à un tel projet. Après avoir mené une étude, la coopérative a conclu qu'il était possible d'adapter les installations à ce projet de densification. Malheureusement, rien ne s'est passé depuis.

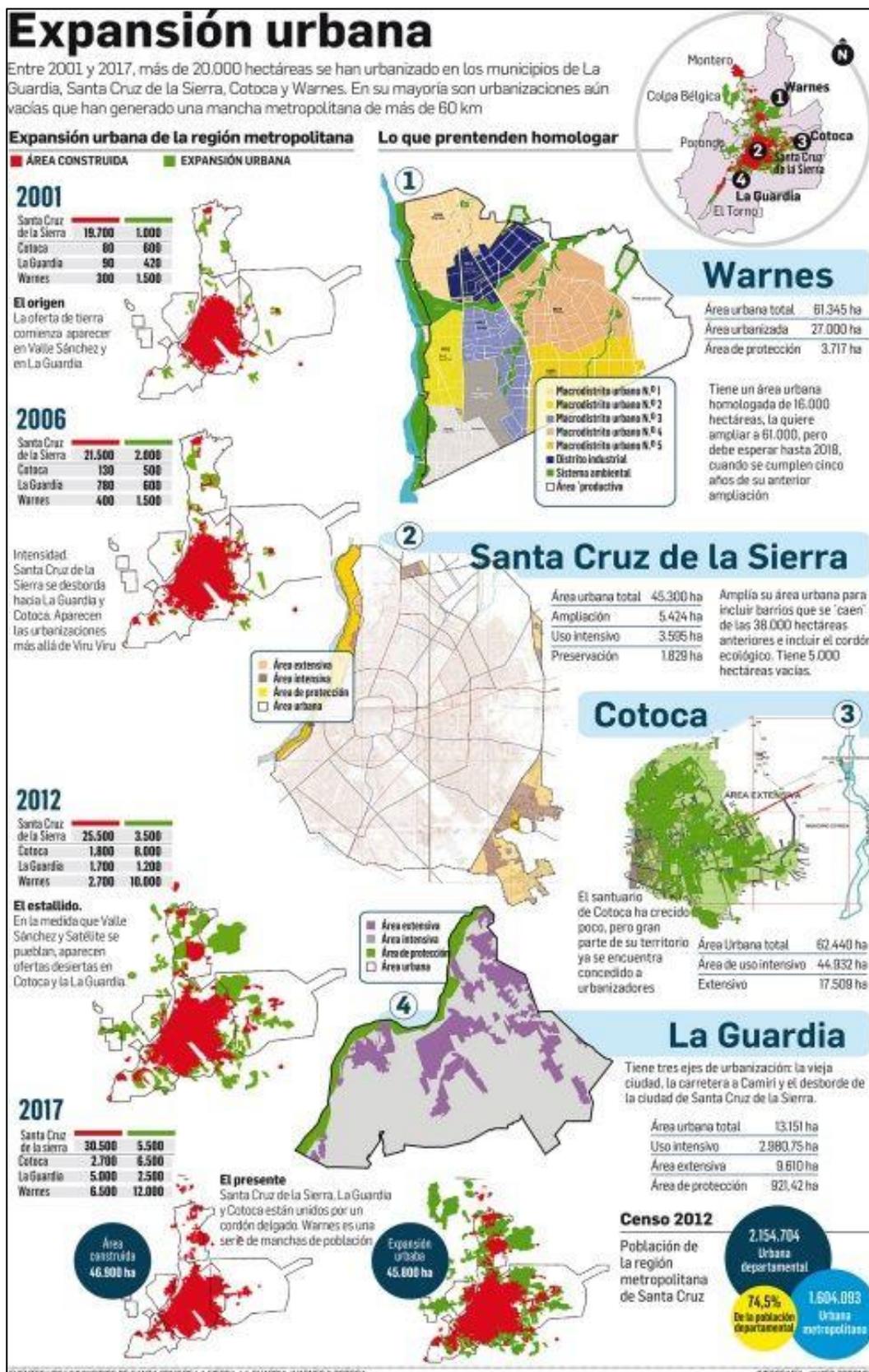


Figure 10 : Extension urbaine des municipalités de l'aire métropolitaine de Santa Cruz de la Sierra (source: El Deber, 21/05/17)

Enfin le troisième défi est de parvenir à protéger durablement les ressources en eau, lesquelles sont menacées.

« Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de problèmes, mais on peut arriver à une situation d'exploitation non contrôlée des aquifères et leur contamination commence en certains endroits. »

(Responsable *Gerencia Proyectos y Obras*, 19/10/17)

Cela est dû au fait que la couverture des services d'assainissement est encore loin d'être complète et que les rejets directs vont croissants, que les fosses septiques n'étant pas performantes. Ce problème étant aggravé par le peu de prise en compte par les municipalités des enjeux de protection de la ressource, à l'instar du cas de Porongo (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Encadré 5 : L'impossible protection des nappes à Porongo

SAGUAPAC a élaboré sur ses fonds propres un plan maestro de l'eau pour la commune de Porongo située à l'ouest de la province Andrés Báñez (de l'autre côté du río Piráí), traitant des services eau, de l'assainissement, des sources d'approvisionnement, des zones de recharge de la nappe... L'enjeu était de taille, à savoir la protection la nappe souterraine qui est la ressource qui est utilisée pour toute l'agglomération de Santa Cruz.

L'étude a été présentée devant la municipalité de Porongo pour qu'elle prenne des dispositions indispensables en définissant un périmètre de protection sans urbanisation dans la zone la plus sensible de la commune. Suite aux élections, l'équipe municipale a changé et a autorisé une urbanisation dans cette zone sensible, entraînant des problèmes de contamination de la nappe...

Porongo est une petite municipalité avec peu d'habitants et de moyens. Pour cette municipalité, le développement de projets d'urbanisation signifie la possibilité des revenus nouveaux au travers des recettes fiscales, ce qui la conduit à privilégier une politique de nouvelles urbanisations au détriment des enjeux environnementaux de l'aire métropolitaine.

Ce dernier défi renvoie à deux enjeux d'organisation déjà évoqués auparavant : d'une part la nécessité d'une politique renouvelée dans son approche technique et renforcée en termes de moyens financiers en matière d'assainissement ; d'autre part, la structuration d'une gouvernance effective de l'ensemble du système d'acteurs intervenant au sein de l'aire métropolitaine pour que soit menée une politique cohérente de protection de la ressource en eau à cette échelle. Aujourd'hui, cette gouvernance reste à construire.

2. De la répliquabilité à la transférabilité de l'expérience SAGUAPAC

SAGUAPAC est-elle une expérience « répliquable » et à quelles conditions ? A la lueur de tout ce qui a été écrit auparavant, un tel questionnement nous paraît vain. Il a été montré le caractère singulier de cette expérience, qui s'est construit sur la durée à partir de spécificités locales dès sa genèse et tout au long de son histoire¹⁴⁷. Toutefois, aujourd'hui, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement SAGUAPAC est, de loin, la plus importante

¹⁴⁷ À ce titre, il nous paraît stérile de s'interroger sur les possibilités de transformer l'entreprise en charge des services à La Paz ou à Cochabamba en coopératives d'usagers, tant les conditions d'émergence et de cristallisation des services dans ces villes diffèrent.

coopérative de Bolivie, mais également du monde. Elle témoigne que l'expérience coopérative dans le secteur est une réalité possible et opérante à l'échelle d'une agglomération. Elle dessine ainsi un horizon à une forme d'organisation des services trop souvent cantonnée dans les représentations à des expériences petites et considérées comme précaires. Tel n'est clairement pas le cas de SAGUAPAC. Au-delà de cette expérience, il existe en Bolivie, principalement dans la province de Santa Cruz, mais également dans d'autres endroits du pays des expériences de coopératives opérant dans des villes de taille significative (Tarija, Trinidad, Montero) ou, dans le cas de l'agglomération de Santa Cruz des coopératives importantes opérant depuis des années déjà en périphérie. Et évidemment, de nombreuses coopératives dans des localités de taille plus modeste.

Au moment de conclure ce rapport, plus que la répliquabilité de SAGUAPAC à d'autres endroits, il nous paraît utile de chercher à raisonner en termes de transférabilité de cette expérience, c'est-à-dire à repérer dans le fonctionnement concret de la coopérative, qui a été documenté auparavant, les modalités pratiques qui peuvent être reformulées en termes de préconisations ou recommandations pour l'amélioration du fonctionnement des coopératives d'eau et d'assainissement existantes. Ces modalités relèvent de 4 champs thématiques différents : le financement des travaux ; la gestion du personnel ; la relation à l'usager/membre ; et l'indépendance politique.

En matière de financement des travaux, l'on peut ainsi recommander :

- L'adoption du système « *a cuenta de aportación* », à savoir l'introduction dans la facture d'une ligne supplémentaire pour opérer le remboursement de l'investissement au travers d'un pourcentage appliqué à l'ensemble des autres postes de la facture¹⁴⁸, ce dispositif permettant la constitution d'un fonds propre d'ajustement pour les travaux futurs ;
- La *réalisation systématique d'une analyse technico-financière* pour chacun des projets, de sorte à en garantir la faisabilité en fonction des ressources disponibles et/ou de répartir le financement entre différentes sources (fonds propres, emprunts, financements par des tiers...) ;
- Le *recours à des financements non souverains*, qui permettent de disposer de fonds plus rapidement, sachant que le gouvernement national requiert des banques boliviennes qu'elles proposent des taux préférentiels pour les projets d'intérêt général dont l'eau et l'assainissement font partie.

Concernant la gestion du personnel, les modalités suivantes peuvent être proposées :

- L'inscription dans une démarche de qualité, qu'elle soit certifiée ou non, laquelle place la structure dans une logique d'amélioration continue de ses procédures ;
- La mise en place d'un plan consistant de formations longues et courtes, permettant la mise à jour et la montée en compétences du personnel ;
- L'octroi de bourses pour des formations diplômantes, assorti d'une obligation de réussite ;
- L'adoption du principe de recrutement préférentiel en interne, qui permet de dégager des perspectives d'évolution pour les salariés et ainsi le fidéliser à l'entreprise ;

¹⁴⁸ Le pourcentage appliqué à SAGUAPAC est de 20%, mais il peut être différent ailleurs. Ce qui importe ici c'est que soit mise en avant la contribution mensuelle additionnelle supportable par l'usager plus qu'une durée maximale de remboursement.

- L'explicitation dans un règlement intérieur des droits et des devoirs du salarié, assortie d'un régime clair de sanctions afin de prévenir les comportements inadaptés (absentéisme, alcoolisme...).

Afin de construire de bonnes relations à l'usager (membre), il est possible de mettre en œuvre les mesures suivantes :

- L'instauration de plusieurs modalités de paiement des factures, notamment par la mise en place de guichets habilités dans différents commerces, de sorte à faciliter la procédure de paiement ;
- La mise en place d'une tarification progressive, avec un seuil de consommation minimal non nul mais bas garantissant un indispensable revenu à la structure tout en permettant une logique de tarification sociale ;
- La réalisation d'enquêtes de satisfaction pour connaître précisément les attentes des usagers et contrôler la qualité de l'attention qui leur est portée ;
- L'articulation d'une politique d'action sociale et d'une politique de communication envers la communauté à l'instar de l'emblématique programme « *SAGUAPAC en los barrios* ».

Enfin, nous pouvons relever des préconisations visant à prévenir l'ingérence du politique dans la gestion des coopératives :

- L'inscription dans le règlement intérieur de la structure de l'interdiction de prosélytisme politique de la part des salariés de la coopérative (avec système de sanctions en cas de manquements) ;
- L'obligation de suivre une formation minimale mais consistante en coopérativisme pour tout membre désireux de se porter candidat à l'élection des instances représentatives de la coopérative ;
- L'adoption pour les coopératives d'une taille suffisante du système d'élections à double étage, i.e. de constitution d'une assemblée de délégués¹⁴⁹.

¹⁴⁹ A noter que cette modalité est désormais inscrite dans la loi des coopératives de 2013. La loi indique que ce système doit être mis en œuvre dans les coopératives avec un nombre « massif » d'associés, mais sans préciser un seuil à partir duquel le système est obligatoire : cela est donc laissé à l'appréciation de la coopérative. Il s'agit donc d'une possibilité dont les coopératives de taille dite intermédiaire peuvent se saisir ou non.

Bibliographie

AAPS (Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico), 2016, *Indicadores de Desempeño 2015*. La Paz: AAPS/DER/UFSR – GIZ/PERIURBA, 176 p.

AAPS (Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico), 2017, *Indicadores de Desempeño de las EPSA reguladas: 2016*. La Paz: AAPS/DER/UFSR – GIZ/PERIURBA, 190 p.

Berg S., Vargas C., 2009, *Bolivian Water Regulation: Failures of Institutional Reform*, University of Florida, Public Utility Research Center, PURC Working paper (July 20, 2009),

Bétrisey F., 2015, *The conditions for the reproduction of the SAGUAPAC water cooperative in the city of Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: discourse analysis*, Artículo - Journal of Urban Research [Online], Special issue 7 | 2015

Castillo R. Oscar, 2005, *Jalones sobre la modernización y descentralización en el área andina. La perspectiva de los servicios de agua y saneamiento en Perú y Bolivia*. Sevilla: CSIC/Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 245 p.

Coriat B., 2013, *Le retour des communs. Sources et origines d'un programme de recherche*, Revue de la Régulation, n°14 (2^{ème} semestre 2013).

Coriat B., 2016, *Introduction à la session « Analyse économique et sciences de gestion » du colloque « Vers une République des Biens Communs ? »*, France : Cerisy, 8-15 Septembre 2016.

Draperi J.-F., 2016, *Entre la République coopérative et les biens communs: plus que des affinités*. Intervention orale au colloque « Vers une République des Biens Communs ? », France : Cerisy, 8-15 Septembre 2016.

Drimer B., Kaplan de Drimer A., 1993, *Cooperativas vecinales*, Bueno Aires: Intercoop, coll. "Cuadernos de Cultura Cooperativa" n°80, 99 p.

Ferreira R., 1994, *La logias en Santa Cruz*, Santa Cruz : Fondo de Ediciones Municipales, 1994, 248 p.

GAD (Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz), s/d-a, *70 años de la Ley de Regalías 11%*, Santa Cruz, 3 p. (<http://www.santacruz.gob.bo/sczpdf/1045>, consulté le 09/01/18)

GAD (Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz), s/d-b, *Etapas Comité de Obras Públicas*, Santa Cruz, 4 p. (<http://www.santacruz.gob.bo/sczpdf/15715>, consulté le 09/01/18)

GAD (Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz), s/d-c, *Etapas CORDECRUZ*, Santa Cruz, 4 p. (<http://www.santacruz.gob.bo/sczpdf/15713>, consulté le 10/01/18)

GAD (Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz) / Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial / Dirección de Ordenamiento Territorial, 2012, *Plan Departamental*

de *Ordenamiento Territorial de Santa Cruz*, noviembre 2012. Proyecto Implementación del Plan Departamental de Ordenamiento Territorial, 53 p.

Gandarilla Guardia N., 2010, *Historia "secreta" del Comité Pro Santa Cruz*, EJV.tv, sección "Opinión" del 29/10/10, 11 p. (<http://eju.tv/2010/10/historia-secreta-del-comit-pro-santa-cruz/>, consulté le 24/10/17)

de Gouvello B., 2001, *Les services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. La mondialisation des « modèles » à l'épreuve du territoire*. Paris : L'Harmattan, coll. « Villes et Entreprises », 240 p.

de Gouvello B., 2014, *La dé-légitimation d'un opérateur international. Retour sur la concession des services d'eau et d'assainissement de Buenos Aires, 1993-2006*, Actes de la recherche en Sciences Sociales « De l'eau ! Pratiques, modèles, légitimités », n°203, juin 2014, pp. 17-29

de Gouvello B., 2017, *Compte-rendu de mission à Santa Cruz Bolivie*. Document réalisé dans le cadre de la convention de recherche AFD -IRS/ECO N°439-2017, 11 p.

Kaplan de Drimer A., Drimer B., 1981, *Las cooperativas. Fundamentos, Historia, Doctrina*. (3^a edición revisada y actualizada), Bueno Aires: Intercoop, 1981, 628 p.

Lavaud J.-P., 2015, *El embrollo boliviano: Turbulencias sociales y desplazamientos políticos, 1952-1982*, Institut français d'études andines, 410 p.

Leyronas S., 2015, Groupe de travail "les Communs". Note 1: revue théorique et bibliographique sommaire, Paris : AFD/ERS/ReD, août 2015, 10 p.

Maldonado Rojas G., 2002, *Sistema de regulación del sector aguas en Bolivia*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, 15 p.

Menem C., Dromi R., 1990, *Reforma del Estado y Transformación Nacional*, Buenos Aires: Ediciones Ciencias de la Administración, 246 p.

Mogrovejo R., Vanhuynegem Ph., 2012, *Visión panorámica del sector cooperativo en Bolivia. Un modelo singular de desarrollo cooperativo*. La Paz: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 88 p.

Nickson A., 1998, *Organisational structure and performance in urban water supply: the case of the SAGUAPAC co-operative in Santa Cruz, Bolivia*. Presented at 3rd Inter American Congress of CLAD on Reform of the State and Public Administration, Madrid, 14-17 October 1998.

Ruiz-Mier F. and van Ginneken M., 2006, *Consumer cooperatives: an alternative institutional model for delivery of urban water supply and sanitation services?* Water Supply & Sanitation Working Notes, Note No. 5, January 2006, 25 p.

Sachs J., 1987, *The Bolivian Hyperinflation and Stabilization*. The American Economic Review, Vol. 77, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Ninth. Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1987), pp. 279-283

SAGUAPAC, s/d, *SAGUAPAC, Responsabilidad Social*, Santa Cruz de la Sierra: SAGUAPAC, Document powerpoint, 24 slides. (consulté le 30/01/18 sur <http://slideplayer.es/slide/3946585/>)

SAGUAPAC, 2003, *SAGUAPAC. Una Cooperativa en la Administración del Servicio de Agua y Alcantarillado Sanitario*, World Bank/SAGUAPAC, 14 slides.

SAGUAPAC, *Memorias* (de 2002 à 2016).

SAGUAPAC, 2017, *Una cooperativa en la prestación de servicios públicos*, Santa Cruz de la Sierra: SAGUAPAC, Document powerpoint, 40 slides.

SENASBA (Servicio Nacional para la Sostenibilidad de Servicios en Saneamiento Básico), 2015, *Tarifas*. Herramientas FI, modulo 1. La Paz: SENASBA, 55 p.

SENASBA (Servicio Nacional para la Sostenibilidad de Servicios en Saneamiento Básico), s/d, *Modelos de gestión de servicios de agua potable y saneamiento*. Herramientas DESCOM. Módulo 10. La Paz: SENASBA, 55 p.

Yavari Luis F., 2005, *La administración de los servicios básicos de agua potable y alcantarillado sanitario por una cooperativa en Bolivia* in Hall D. (ed., traducción Beatriz Martinez Ruiz), *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Ed. El viejo topo, España, pp. 41-48.

ANNEXE

Liste des personnes rencontrées

Au sein de la coopérative SAGUAPAC

- Fernando Yavari (*Gerencia de Proyectos y Obras*), 2 entretiens
- Ricardo Cadario, Jose Medrano et Hernan Zankis (*Unidad Planificación Estratégica*)
- Nelson Escalante (*Unidad de Comunicación e Imagen*)
- Robert Becerra (*Gerencia Comercial*), 2 entretiens
- Edwin Padilla et Daniel Saucedo (*Gerencia Administrativa y Financiera*)
- Enrique Gomez et Limberg Duran (*Unidad de Asesoría Legal*)
- Luis Emilio Vargas (*Unidad de Comunicación e Imagen*)
- Fernando Ibañez Cuellar (*Gerente General*)

Autres entretiens

- Santa Cruz de la Sierra
 - Coopérative COOPAGUAS : Bismarck Hurtado, directeur général
 - FEDECAAS : 2 entretiens : (1) entretien conjoint : José Beltran Chipana, vice-président du conseil d'administration et Juanito Vasco Lopez, président du conseil de surveillance ; (2) Victor Hugo Ortuño Barba, président du conseil d'administration.
 - AAPS regional Santa Cruz : entretien conjoint: Alayda Lozada Mendoza, Carla Roque Azurduy
 - GAM (Gouvernement Municipal) : entretien conjoint: Richard E. Jimenez Rojas, Ramon Mario Roca Roca
 - GAD (Gouvernement Départemental) : José Luis Parada
- Montero, Coopérative COSMOL
 - Victor Hugo Ortuño Barba, Président de la coopérative
 - Vladimir Medina Aramayo, directeur général
 - Entretien collectif avec le directeur général et directeurs des différentes áreas de COSMOL
- La Paz
 - ANESAPA, La Paz : Michael Roca Cladera, Gerente General.
 - AFD, La Paz: Carine Megueulle-François et Rita Gutierrez.

Précédentes publications de la collection

Notes techniques n°1	Panorama des inégalités hommes – femmes dans le monde (Juin 2015)
Notes techniques n°2	La Commission du Mékong face à un tournant – Quelle place pour l'aide française (Septembre 2015)
Notes techniques n°3	Quelle efficacité environnementale de la certification pêche et aquaculture « durable » ? (Septembre 2015)
Notes techniques n°4	Vérité des prix ou socialisation de la couverture des coûts ? (Octobre 2015)
Notes techniques n°5	Accompagnement technique et renforcement des capacités : leçons de l'expérience (Octobre 2015)
Technical Reports No 6	Actors and networks of agroecology in the Greater Mekong Subregion (October 2015)
Technical Reports No.7	Creating Alliances to Accelerate Commercially Viable Sanitation (November 2015)
Notes techniques n°8	La recherche française sur l'éducation dans les pays en développement : un état des lieux (Novembre 2015)
Technical Reports No.9	Facilitating green skills and jobs in developing countries
Notes techniques n°10	Étude sur le développement de l'entrepreneuriat social à Madagascar
Notes techniques n°11	Ecole et Santé de la reproduction Une recherche-action dans les départements du Littoral et de l'Atlantique au Bénin (nov. 2014 – juil. 2015)

Notes techniques n°12	Observation spatiale pour l'agriculture en Afrique : potentiels et défis
Notes techniques n°13	Améliorer la prise en compte de la nutrition dans les projets de développement rural et de santé
Notes techniques n°14	Villes et stratégies climatiques : cinq cas d'études
Notes techniques n°15	Jeunesses sahéliennes : dynamiques d'exclusion, moyen d'insertion
Technical Reports No.16	Supporting Access to and Retention in Employment for Women by Enhancing Child Care Services in Turkey
Notes techniques n°17	Méthode de suivi de l'impact climat des investissements (MRV) appliquée aux projets agricoles et forestiers des Banques Nationales de Développement
Notes techniques n°18	Gestion des ressources en eau souterraines comme biens communs
Notes techniques n°19	Eau des villes, assainissement et précarités – des réalités contrastées à Ouagadougou (Burkina Faso) et Niamey (Niger)
Technical Reports No.20	The effectiveness of an environmental credit line in Egypt: Synergies between market incentive and binding regulations
Notes techniques n°21	Développement rural à co-bénéfices - Gouvernance, suivi, certification
Notes techniques n°22	Dynamiques des systèmes agraires et devenirs de l'agriculture familiale en Guinée
Notes techniques n°23	Évaluation de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie de 1995 à 2010

Notes techniques n°24	Cocoa farmers' agricultural practices and livelihoods in Côte d'Ivoire
Notes techniques n°25	Vulnérabilité sociophysique aux inondations au Sénégal
Technical reports No.25	Socio-physical Vulnerability to Flooding in Senegal
Notes techniques n°26	Revenus et trajectoires agricoles en Afrique d'ici 2050 : vers un trop-plein d'agriculteurs ?
Notes techniques n°27	Comprendre le processus d'installation des jeunes en agriculture pour mieux l'accompagner - Grille d'analyse et premiers résultats
Notes techniques n°28	Les dynamiques d'inclusion / exclusion de la jeunesse en zone MED
Notes techniques n°29	Quelle compétitivité de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et de la Tunisie ? - Un état des lieux à partir des nouvelles données de l'Observatoire de la Compétitivité Durable
Notes techniques n°30	Urgences et crises sanitaires dans les pays à ressources limitées : de la préparation à la réponse
Notes techniques n°31	Capitalisation des actions de formation-insertion des jeunes conduites par les organisations non gouvernementales
Notes techniques n°32	L'accès et le maintien des femmes à l'emploi de qualité au Maroc, en Tunisie et en Turquie
Notes techniques n°33	Le financement participatif et l'aide publique au développement : état des lieux et recommandations
Technical Reports No.34	Outlooks for flare reduction in Nigeria

Notes techniques n°35	Risque d'inondation et villes des pays en développement
Technical Reports No.35	Flood risk and cities in developing countries
Notas Técnicas N°35	El riesgo de inundación y las ciudades en los países en desarrollo
Notes techniques n°36	Etude de capitalisation : Impact et mise en œuvre de programmes à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) en Afrique subsaharienne
Notes techniques n°37	Etude de capitalisation : Impact et mise en œuvre de programmes de soutien à l'entrepreneuriat en Afrique subsaharienne
Notes techniques n°38	Etude prospective : quel impact des dynamiques démographiques sur l'offre sanitaire et médico-sociale de la Guyane ?
Technical Reports No.39	Assessing and Addressing Climate Governance Challenges in Low- and Middle-Income Countries
Notes techniques n°40	Réformer les per diem par le dialogue
Notes techniques n°41	Analyse rétrospective du secteur urbain de l'eau potable au Sénégal : un partenariat public-privé à l'épreuve du temps
Technical Reports No.41	Retrospective Analysis of the Urban Water Supply Sector in Senegal: A Public-Private Partnership Over Time
Notes techniques n°42	L'assainissement et ses enjeux
Technical Reports No.42	Challenges in Sanitation

- Notes techniques n°43** Utiliser les indications géographiques comme outil de développement - Guide pour le choix des produits illustré par les cas du miel blanc d'Oku et du poivre de Penja, Cameroun
- Notes techniques n°44** Vingt ans d'aménagements rizicoles dans les territoires de mangrove en Guinée maritime
Quel développement agricole durable?
- Notes techniques n°45** Territoires de l'eau et communs en Bolivie - Les cas de Hampaturí (La Paz) et de Sacaba (Cochabamba)

Qu'est-ce que l'AFD ?

Institution financière publique et solidaire, l'AFD est l'acteur central de la politique de développement de la France. Elle s'engage sur des projets qui améliorent concrètement le quotidien des populations, dans les pays en développement, émergents et l'Outre-mer.

Intervenant dans de nombreux secteurs - énergie, santé, biodiversité, eau, numérique, formation-, l'AFD accompagne la transition vers un monde plus sûr, plus juste et plus durable, un monde en commun. Son action s'inscrit pleinement dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD).

Présente dans 109 pays via un réseau de 85 agences, l'AFD accompagne aujourd'hui plus de 3600 projets de développement. En 2017, elle a engagé 10,4 milliards d'euros au financement de ces projets.

Agence Française de Développement
5 rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél : +33 1 53 44 48 86 – www.afd.fr