

Chapitre 8

L'eau redevenue publique... et après ? Nouvelles manières d'évaluer la réussite

David A. McDonald

Félicitations ! Vous venez de remettre votre service de l'eau dans le giron public après des années de privatisation. Le combat a été rude, la transition difficile, mais votre nouvel opérateur public est désormais en ordre de marche.

Le parcours d'embûches n'est pas terminé, bien sûr. Mener à bien la remunicipalisation requiert une nouvelle manière d'envisager ce que signifie la « réussite » et comment le succès des services d'eau doit être mesuré et évalué.

Déconstruire les structures et la logique de la privatisation va prendre des années, peut-être des décennies. L'idéologie et les mécanismes du néolibéralisme ont pénétré si profondément les institutions étatiques que la restauration des services publics nécessitera davantage d'un changement de propriété : elle requerra aussi un effort délibéré pour repenser la manière même dont nous évaluons la performance de ces services.

La grande majorité des indicateurs de performance utilisés dans le secteur de l'eau à travers le monde sont basés sur des critères de performance financière, utilisés pour comparer les opérateurs de l'eau les uns avec les autres. Le « *benchmarking* » (analyse comparative), comme on appelle communément ces comparaisons entre entreprises, est désormais omniprésent, favorisant une forme homogénéisée d'évaluation de la performance, souvent imposée aux opérateurs de l'eau sans prise en compte du contexte social, politique et économique dans lequel ils opèrent.

Ceci ne veut pas dire que nous ne devrions pas comparer les opérateurs d'eau entre eux ni mesurer leur performance. Loin de là. Les opérateurs de l'eau

peuvent apprendre les uns des autres, et les usagers devraient disposer des informations nécessaires pour exiger les meilleurs résultats, sachant ce qui est possible ailleurs.

Le problème des systèmes actuels de benchmarking est la manière dont ils mettent étroitement l'accent sur l'évaluation de la performance financière, la nature extrêmement centralisée des prises de décision et l'absence d'indicateurs qui prennent spécifiquement en compte le caractère « public » d'un opérateur.

Pour que la remunicipalisation fasse véritablement ses preuves, nous avons besoin de nouvelles manières de penser le succès et comment il doit être mesuré et évalué. C'est peut-être en un sens l'aspect le plus difficile du processus de remunicipalisation. Même s'il n'existe pas de manière unique de mesurer la performance du secteur public de l'eau, toute alternative au système actuel de benchmarking doit commencer par une analyse critique des institutions et des idéologies qui informent ces systèmes.

L'objectif de ce chapitre est de revisiter brièvement l'histoire des systèmes de benchmarking, de mettre en lumière les principaux problèmes qu'ils posent, et d'ébaucher des alternatives possibles.

Les systèmes actuels de benchmarking

Le recours au benchmarking à des fins d'évaluation de performance est relativement récent dans le secteur de l'eau, mais constitue une pratique bien établie¹. La première initiative importante dans ce domaine fut la création de l'International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities (Réseau international d'analyse comparative pour les entreprises d'eau et d'assainissement) sous l'égide de la Banque mondiale en 1996, suivi par la formation de deux groupes de travail sur le benchmarking au sein de l'Association internationale de l'eau (International Water Association, IWA) à la fin des années 1990². L'Organisation internationale de normalisation (International Organization for Standardization, ISO) a publié un cadre d'analyse pour les services d'eau potable et d'assainissement en 2007, avec plus de 260 indicateurs de performance.

Il existe aujourd'hui des douzaines d'associations nationales de benchmarking et un nombre croissant de réseaux régionaux. Les opérateurs de l'eau européens se sont montrés particulièrement actifs dans ce domaine (avec par exemple l'European Benchmarking Cooperation et Aquabench), mais il existe peu d'associations nationales – et quasiment aucune association régionale – de benchmarking en Afrique, Asie ou Amérique latine³. Ces pays pratiquent bien l'évaluation de performance, mais les méthodes d'analyse sont largement importées (certains diraient imposées) par les institutions financières internationales et les bailleurs tels que la Banque mondiale et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)⁴.

En dépit de cette diversité, on constate un large consensus au sein des cercles dédiés au benchmarking quant à la question de savoir pourquoi il faut comparer la performance des opérateurs d'eau : la pratique est considérée comme un moyen d'accroître la transparence et l'imputabilité des opérateurs, de créer des opportunités de participation démocratique dans les prises de décisions, et de contribuer à l'émergence de « solutions mondiales consensuelles » pour la prestation du service de l'eau.

Il y a aussi un accord assez large sur ce qui doit être mesuré. Même si chaque système de benchmarking a ses caractéristiques spécifiques, la plupart s'inspirent pour une large part (sinon entièrement) des plus de 260 indicateurs identifiés par l'ISO et l'IWA. Le système de l'European Benchmarking Cooperation, par exemple, s'annonce comme « totalement aligné » sur les protocoles et indicateurs de l'IWA, utilisé comme « référentiels » de critères de performance « pour des raisons de normalisation »⁵.

Les critères mis en avant sont trop nombreux pour être listés ici dans leur intégralité. Ils incluent des indicateurs comme : le nombre de travailleurs de l'eau et de l'assainissement pour 1000 connexions au réseau ; la longueur des conduites de transmission et de distribution rénovées ; le pourcentage d'eau non comptabilisée ; le nombre de plaintes pour des interruptions d'approvisionnement en eau ; le volume d'électricité utilisé ; la consommation d'eau per capita ; le nombre de pannes de canalisation ; le temps moyen nécessaire pour procéder à des réparations ; ou les variations de prix pour les différents types d'utilisateurs.

La collecte de ces données est encore une autre histoire. En raison de la quantité d'informations à rassembler, le benchmarking peut se révéler une tâche accablante pour les cadres et le personnel de terrain. Même les employés de l'eau les mieux formés et les mieux outillés du monde se plaignent de l'ampleur des efforts requis.

Encore plus redoutable est la question de savoir comment analyser et comparer les données une fois qu'elles sont collectées. Des débats extrêmement techniques sur les méthodologies statistiques peuvent faire du processus de benchmarking une mission quasi impossible pour certaines municipalités, et quand bien même elle serait menée à bien, ses résultats resteraient largement impénétrables au citoyen⁶. La poursuite de la sous-traitance de certains aspects du service peut compliquer la traçabilité des coûts, tandis que les différences d'âge entre infrastructures (et l'incertitude sur leur état réel) affectent significativement les évaluations statistiques. En d'autres termes, même s'il y a un large consensus sur le type de données de performance à collecter, et pourquoi, il y a néanmoins des différences considérables dans la manière dont ces données sont évaluées en pratique, avec à la clé des résultats et des interprétations très diverses selon les territoires.

Un autre problème est que la mesure de performance peut entraîner une simplification excessive d'enjeux complexes⁷. Par exemple, les indicateurs relatifs à la maintenance et au remplacement des réseaux peuvent rester focalisés sur les aspects techniques ou managériaux, et ignorer des questions politiques ou de gouvernance plus larges, comme l'égalité dans la couverture ou la protection de l'environnement. Les décisions internes peuvent se trouver faussées par l'attention exclusive portée aux cibles quantitatives, aux dépens des résultats qualitatifs, ce qui fait que le benchmarking devient une fin en soi, plutôt qu'un moyen d'améliorer les services de l'eau.

Critiques du benchmarking

Pour les promoteurs du benchmarking, aucun de ces défis n'est de nature à remettre en cause la pertinence d'un effort d'analyse comparative. La reconnaissance de ces problèmes n'a pas entraîné de modification des principes

sous-jacents de l'évaluation de performance et des critères utilisés à cet effet, ni atténué l'enthousiasme qu'ils inspirent.

Il existe, cependant, des critiques plus radicales du benchmarking. L'une de ces critiques souligne le caractère anti-démocratique des pratiques de benchmarking, conduites par des « experts », sans véritable effort pour intégrer les citoyens ou les travailleurs au processus d'évaluation. Bien loin d'amener plus de transparence, le benchmarking se fait généralement à huis clos, de sorte qu'il peut se trouver manipulé par des cadres ou des fonctionnaires qui souhaitent « produire la vérité » de manière totalement déconnectée de la réalité du terrain, potentiellement au prix de renforcer des formes inégalitaires de prestation du service, et contribuent à influencer la manière dont les gens perçoivent la planification du service et des investissements⁸.

À cet égard, le benchmarking peut devenir un instrument de contrôle consistant à construire du « sens commun » de manière technocratique, en favorisant fréquemment une conception commerciale du progrès et du succès et en marginalisant les formes alternatives de gouvernance et les autres systèmes de valeurs relatifs à l'eau⁹.

Une seconde critique adressée au benchmarking est qu'il est utilisé pour encourager une commercialisation du secteur de l'eau en donnant un avantage compétitif aux opérateurs privés dans la définition des règles. Les critiques soulignent que les organisations de benchmarking sont monopolisées par les représentants de grandes entreprises multinationales poursuivant leur propre intérêt, dans le but d'influencer les « standards internationaux » dans un grand nombre de domaines, depuis la durabilité environnementale jusqu'à la gouvernance d'entreprise¹⁰. L'ISO est particulièrement visée. Certains estiment que la majeure partie de ses comités de travail sont dominés par une poignée de pays du Nord et par les grandes multinationales, de sorte qu'elle ne serait au fond autre chose qu'un « régime privé d'entreprises »¹¹.

Dans la même veine, les systèmes actuels de benchmarking sont également critiqués parce qu'ils encouragent – voire requièrent – un comportement commercial de la part des opérateurs de l'eau. Utilisé dans le but de stimuler les pressions de marché, le benchmarking dans le secteur de l'eau « motive

fortement les opérateurs à être efficaces et innovants, en réduisant leurs coûts opérationnels et leurs dépenses », et favorisant la réussite de gestionnaires de l'eau poursuivant une approche commerciale¹². Le benchmarking peut même servir à paver la voie à la privatisation pure et simple, en forçant les opérateurs publics de l'eau à rendre leurs données financières accessibles aux entreprises privées, qui peuvent alors « reconnaître les opérateurs présentant un potentiel de génération de profits »¹³ et « identifier les marchés viables »¹⁴ pour une reprise par le secteur privé.

Une troisième critique fondamentale des systèmes actuels de benchmarking est que l'usage de critères de performance universels homogénéise l'eau et les gens qui l'utilisent, en ignorant les différences culturelles et politiques et en imposant des standards eurocentriques au reste du monde. Ces critiques estiment qu'en réalité il n'existe pas de vérités constantes et universelles : « le bien commun ne peut jamais être spécifié *a priori* (...) sous la forme d'une mesure statique de la qualité de la gouvernance »¹⁵, ce qui implique que l'établissement de standards universels pour la mesure de la performance est impossible aussi bien d'un point de vue pratique que philosophique. Il s'agit là, on le voit, d'une critique radicale. Au minimum, ces arguments suggèrent que nous devons « rester vigilants face à la tentation d'utiliser la 'science' de manière unilatérale et la réification qu'elle implique lorsqu'il s'agit de gérer la complexité de l'eau »¹⁶.

Un système de mesure alternatif ?

Où tout ceci nous mène-t-il en termes d'évaluation de la performance des opérateurs d'eau remunicipalisés ? Le benchmarking devrait-il être rejeté par principe comme une force technocratique, commerciale et homogénéisatrice ? À un certain niveau, oui. Les systèmes dominants de benchmarking sont si imprégnés de l'idéologie de marché et si structurellement technocratique qu'il peut devenir difficile de les réconcilier avec les objectifs d'un service de l'eau public, transparent et équitable.

Mais je suis également convaincu que nous ne pouvons pas abandonner entièrement l'effort de mesure du succès (ou de l'échec) des services d'eau. Tous

les systèmes de benchmarking – et tous les gens qui les mettent en œuvre – ne sont pas irrédudiblement néolibéraux. L'effort d'identifier et comprendre les pertes d'eau, par exemple, peut correspondre à différents objectifs, et prendre différentes formes.

Et surtout, sans accord général sur certains critères de performance, comment formuler des revendications globales en matière d'amélioration de l'accès à l'eau, d'accessibilité financière du service ou de santé et sécurité au travail ? Comment partager nos expériences des « bonnes » (plutôt que des « meilleures ») pratiques et les utiliser pour améliorer l'équité des services d'eau ailleurs ? Et, plus inquiétant encore, si nous abandonnons tout à fait le benchmarking, ne laissons-nous pas simplement ce puissant instrument entre les mains de ceux qui (intentionnellement ou non) utilisent les indicateurs de performance pour commercialiser les services d'eau et passer sous silence les inégalités ?

Je ferais donc la proposition suivante, modeste et urgente à la fois : d'œuvrer à la construction de méthodes alternatives d'évaluation de la performance et de créer des « contre-récits » progressistes de réforme. Un modèle alternatif offrirait certains principes et critères standardisés de mesure – sans lesquels il serait impossible d'avoir une discussion substantielle d'un territoire à l'autre – mais serait bien plus souple que les systèmes actuels de benchmarking en encourageant les interprétations et la fixation de priorités locales, en dehors de la logique du marché.

Je plaiderais également pour que ce modèle alternatif garde certains des indicateurs de performance des systèmes actuels, comme ceux qui portent sur la qualité de l'eau, le temps de réponse aux pannes ou le nombre d'employés pour 1000 connexions. Ces indicateurs ne sont pas seulement importants par eux-mêmes, mais offrent aussi un point d'entrée stratégique pour l'introduction de nouveaux systèmes de mesure modifiés, qui soulèveraient des questions plus profondes sur les différences de qualité de l'eau selon les niveaux de revenu des usagers, sur l'impact de l'incapacité de payer sur les niveaux d'eau non comptabilisée dans le réseau, ou encore sur la répartition de la main-d'œuvre entre les sexes, pour ne citer que quelques-uns des nouveaux indicateurs sociaux qui pourraient être utilisés.

Ces indicateurs alternatifs peuvent se baser sur le travail qui a déjà été fait en pratique, comme les « principes de performance » utilisés par plus d'une vingtaine d'opérateurs publics de l'eau au Brésil, qui incluent l'universalité, l'équité, la participation sociale ou encore l'accès¹⁷. Le Municipal Services Project a développé ces indicateurs pour élaborer des « critères normatifs » de performance, qui ont été appliqués à l'examen d'un grand nombre de services publics dans le monde¹⁸. Des facteurs qualitatifs comme l'éthique de service public et la solidarité entre services publics y ont été ajoutés.

Ces approches alternatives restent cependant relativement abstraites. Elles servent de référentiels généraux pour la recherche comparative sur les services publics, par opposition à des indicateurs sectoriels spécifiques basés sur des mesures qualitatives précises. Il reste beaucoup de travail pour transformer ces principes généraux en variables d'analyse concrète adaptées à la réalité quotidienne, qui puissent mettre au premier plan, de manière empirique, les questions d'équité et d'accès public.

Il pourrait aussi être judicieux d'envisager un nombre bien plus réduit d'indicateurs que ceux utilisés par les systèmes actuels de benchmarking. Comme noté précédemment, les plus de 260 mesures qui composent ces systèmes sont difficiles (sinon impossibles) à gérer pour de nombreux opérateurs de l'eau, et impénétrables dans leur étendue et dans leur précision pour le citoyen moyen. Le défi est de trouver un équilibre entre la réalité complexe des réseaux d'eau et le besoin de simplification qui « aide à focaliser les esprits des gens »¹⁹. Il pourrait également être utile d'imaginer des manières de donner à voir le benchmarking de manière graphique, comme avec les « diagrammes en toile d'araignée » utilisés par City Blueprints for Water pour simplifier et rendre plus facile à appréhender son système de benchmarking²⁰. D'autres formes de représentation visuelles seraient tout aussi efficaces.

Rien de ceci ne sera facile. Décider du nombre total d'indicateurs de performance et de la bonne manière de comparer et de prioriser ces indicateurs sera compliqué. Il sera également difficile de convaincre les gestionnaires et les décideurs de l'intérêt d'un modèle alternatif de benchmarking s'ils ne voient pas (ou ne veulent pas voir) les problèmes que posent les systèmes actuels, sans

parler du temps et des ressources nécessaires pour la transition analytique et organisationnelle d'un modèle à l'autre.

Et pourtant, le moment ne saurait être mieux choisi. Plusieurs dizaines de services d'eau ont été remunicipalisés au cours des 15 dernières années, et des dizaines d'autres (sinon des centaines) envisagent de faire de même au cours de la décennie à venir²¹, ce qui démontre que la volonté politique de réfléchir à ce que signifie offrir un « service public » est plus forte que jamais. Ces entités nouvellement remunicipalisées sont bien placées pour reconnaître le besoin de changer la manière dont on évalue la performance des services, et elles ont le mandat nécessaire pour initier un tel changement. Le phénomène de la remunicipalisation constitue une opportunité exceptionnelle de construire collectivement un autre avenir en matière de mesure de la performance.

Les félicitations restent à l'ordre du jour, mais la lutte pour le changement de long terme ne fait que commencer.



David A. McDonald est Professeur d'études du développement global à la Queen's University, Canada, et co-directeur du Municipal Services Project.

Notes

- 1 Pidd, M., 2012, *Measuring the performance of public services: Principles and practice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 2 Cabrera, E., Dane, P., Haskins, S. et Theuretzbacher-Fritz, H., 2011, *Benchmarking water services: Guiding water utilities to excellence*, Londres, IWA Publishing.
- 3 Berg, S., 2013, *Best practices in regulating state-owned and municipal water utilities*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, mai, Nations Unies, Santiago ; Berg, S. et Corton, M. L., 2007, « Water utility benchmarking for managerial and policy decisions: Lessons from developing countries », dans *International Water Association Conference on Performance Assessment of Urban Infrastructure Services*.
- 4 Voir Water and Sanitation Programme, 2010, *The state of African utilities: Performance assessment and benchmarking report*, Washington, Water and Sanitation Programme. <http://african-utilities-benchmarking.apppspot.com/>.
- 5 European Benchmarking Cooperation, 2014, *Methodology Part II: Reference guide. Version 5.1*, 27 mai, Mimeo, p. 5.
- 6 Abbott, M. et Cohen, B., 2009, « Productivity and efficiency in the water industry », *Utilities Policy* 17(3-4), p. 233-44 ; Parsons, L. J., 2002, « Using stochastic frontier analysis for performance measurement and benchmarking », dans T. B. Fomby, R. Carter Hill, I. Jeliazkov, J. C. Escanciano et E. Hillebrand (dir.), *Book Series: Advances in Econometrics (Vol. 16)*, Bingley, Emerald Group Publishing Limited, p. 317-350.
- 7 Bogetoft, P., 2013, *Performance benchmarking: Measuring and managing performance*, New York, Springer.
- 8 Boelens, R. et Vos, J., 2012, « The danger of naturalizing water policy concepts: Water productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade », *Agricultural Water Management*, 108, p. 16-26 [p. 18].
- 9 Bowerman, M. et Francis, G., 2001, « Benchmarking as a tool for modernization of local government », *Financial Accountability and Management* 17(4), p. 321-29.
- 10 Nadvi, K. et Waltring, F., 2004, « Making sense of global standards », dans H. Schmitz (dir.), *Local enterprises in the global economy: Issues of governance and upgrading*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 53-95 ; Prakash, A. et Potoski, M., 2006, « Racing to the bottom? Trade, environmental governance, and ISO 14001 », *American Journal of Political Science*, 50(2), p. 350-364.
- 11 Hauffer, V., 2000, *Negotiating international standards for environmental management systems: The ISO 14000 standards*, New York, UN Vision Project on Global Public Policy Networks, p. 6.
- 12 Marques, R.C. et Simões, P.T.F., 2010, *Regulation of water and wastewater services: An international comparison*, Londres, IWA Publishing, p. 15.
- 13 Voir le site d'IBNET : http://www.ib-net.org/en/texts.php?folder_id=78.

- 14 Van den Berg, C. et Danilenko, A., 2011, *The IBNET water supply and sanitation performance blue book: The International Benchmarking Network of Water and Sanitation Utilities Databook*, Washington, World Bank Publications, p. 4.
- 15 Dahl, A. et Soss, J., 2012, *Neoliberalism for the common good? Public value governance and the downsizing of democracy. Background Paper*, juin, Minneapolis, Centre for Integrative Leadership, p. 31.
- 16 Zwartveen, M.Z. et Boelens, R., 2014, « Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action », *Water International*, 39(2), p. 143-158 [p. 151-2].
- 17 ASSAMAE, 2007, *Successful experiences in municipal public water and sanitation services from Brazil*, Amsterdam, Transnational Institute.
- 18 McDonald, D. A., 2014, *Rethinking corporatization and public services in the Global South*, Londres, Zed Books ; McDonald, D. A. et Ruiters, G., 2012, *Alternatives to privatization: Public options for essential services in the global South*, New York, Routledge.
- 19 Pidd, 2012, *op.cit.*, p.75-6.
- 20 van Leeuwen, C.J., Frijns, J., van Wezel, A. et van de Ven, F.H., 2012, « City blueprints: 24 indicators to assess the sustainability of the urban water cycle », *Water resources management*, 26(8), p. 2177-2197 [p. 2180].
- 21 Lobina, E., Kishimoto, S. et Petitjean, O., 2014, *Là pour durer : la remunicipalisation de l'eau, un phénomène mondial en plein essor*, Paris/Londres/Amsterdam, PSIRU, TNI et Observatoire des multinationales, http://multinationales.org/IMG/pdf/beretostay-fr_0.pdf.