



## Innovater pour mieux desservir : Les gestionnaires de petits réseaux AEP en Afrique

Bruno Valfrey-Visser, David Schaub-Jones, Bernard  
Collignon & Emmanuel Chaponnière  
Juillet 2007

Building Partnerships for Development  
[www.bpdws.org](http://www.bpdws.org)

# Building Partnerships for Development in Water and Sanitation

## L'enjeu

Les chiffres sont connus : dans les pays en développement, trop de pauvres n'ont pas accès aux services de base en matière d'eau et d'assainissement. Nombreuses sont les raisons permettant d'expliquer cette situation : les coûts de connexion et les tarifs trop élevés, l'utilisation de standards technologiques trop coûteux et enfin le manque de coordination et d'implication des acteurs locaux dans la prise de décision.

## Partenariats multipartites

Les partenariats multipartites entre les pouvoirs publics, les acteurs privés, la société civile et les bailleurs de fonds constituent un outil puissant pour résoudre les problèmes évoqués ci-dessus, que ce soit dans le cadre d'un projet ou à l'occasion d'une évolution d'ensemble du secteur. De tels partenariats favorisent l'innovation et rendent les parties prenantes plus redevables de leurs actions, en développant la concertation et la capacité de faire des projets mieux adaptés et plus efficaces.

## Le Building Partnerships for Development

Le BPD pour l'eau et l'assainissement est un réseau international multi-acteurs de recherche-action, dont le but est d'améliorer l'accès des plus pauvres aux services d'eau et d'assainissement. Les objectifs du BPD sont plus précisément les suivants:

- Comprendre comment les partenariats peuvent contribuer concrètement à mieux répondre à la demande des communautés les plus pauvres;
- Fournir un appui direct aux approches partenariales innovantes en matière d'amélioration de l'accès des plus pauvres aux services; et
- Assurer la diffusion des leçons apprises en matière de difficultés d'accès des communautés pauvres à l'eau et à l'assainissement, par l'intermédiaire d'un dialogue constructif et d'activités de renforcement des capacités.

Basé à Londres, le BPD dispose d'un secrétariat qui rend des comptes auprès d'un Conseil d'administration composé de représentants des différentes catégories de partenaires. Le BPD est enregistré comme association caritative au Royaume-Uni. Bien qu'étant un organisme complètement indépendant, le secrétariat du BPD est gracieusement hébergé par l'ONG britannique WaterAid.

*Building Partnerships for Development  
in Water and Sanitation  
2<sup>nd</sup> floor, 47-49 Durham Street  
London, SE11 5JD  
United Kingdom  
Tel: +44 (0) 207 793 4557,  
Fax: +44 (0) 207 582 0963  
[info@bpdws.org](mailto:info@bpdws.org), [www.bpdws.org](http://www.bpdws.org)*

## L'ETUDE, SA METHODE ET SES ACTEURS

Cette étude a été réalisée de septembre 2005 à juin 2006 au Ghana, au Mali et en Mauritanie par une équipe de consultants coordonnée par Hydroconseil. Ces trois pays ont été sélectionnés sur la base d'une enquête préalable menée dans une dizaine de pays de la sous-région, sous la forme d'un sondage auprès de personnes ressources.

Les opérateurs indépendants étudiés dans les trois pays ont pour point commun d'être des gestionnaires de réseau AEP dans lesquels ils ont investis leur propre capital – le plus souvent à partir d'un noyau d'infrastructures (forage, réservoir...) financé sur fonds publics. Ces opérateurs ne gèrent en général pas de services d'assainissement.

- Au Ghana, les opérateurs étudiés sont de petites entreprises privées sous contrat avec une collectivité locale (District Authority) pour gérer le service de l'eau dans les petites villes. Il s'agit de contrats relativement récents. Dans certains cas, les opérateurs contribuent à l'amélioration du service en étendant le réseau.
- Au Mali, l'étude s'est penchée sur les opérateurs qui assurent le service de l'eau dans les banlieues de Bamako, dans les zones où l'opérateur dominant (Energie du Mali) ne peut pas intervenir. Ces opérateurs agissent dans un cadre contractuel quasiment inexistant, bien qu'ils aient pour certains lourdement investi.
- En Mauritanie, les opérateurs étudiés sont des entreprises unipersonnelles qui gèrent le service de l'eau dans les petites villes (de 500 à 20 000 habitants). Depuis 1993, plus de 300 opérateurs indépendants ont signé un contrat avec l'Etat, et ils ont contribué à développer un niveau de service apprécié des usagers..

Dans chaque pays, les autorités locales et nationales, ainsi que les acteurs de la société civile, ont été impliqués dans la conduite de l'étude et les conclusions ont été partagées et reformulées lors des ateliers de travail organisés au mois de mai 2006. Que soient chaleureusement remerciées pour leur collaboration efficace :

- Au Ghana, Community Water and Sanitation Agency (CWSA), le National Water Directorate (NWD), les autorités locales (District Assemblies) et les Water Boards des districts de Atebubu, Bekwai et Enchi ;
- Au Mali, la Direction Nationale de l'Hydraulique (DNH), Energie du Mali, la Commission de Régulation de l'Eau et de l'Energie (CREE), les communes, les associations professionnelles et les ONG actives à Bamako ;
- En Mauritanie, le Ministère de l'Hydraulique, la Direction de l'Alimentation en Eau Potable (ex. DHA), l'Agence Nationale pour l'Eau Potable et l'Assainissement (ANEPA) et l'Autorité de Régulation Multisectorielle (ARM).

Cette étude n'aurait bien entendu pas pu se faire sans la participation active des opérateurs indépendants, qui se sont livrés avec franchise au jeu des enquêtes, en nous faisant part de leur histoire, de leurs problèmes et enfin de leurs attentes en ce qui concerne l'évolution du cadre dans lequel ils opèrent actuellement.

La réalisation des études de cas a mobilisé neuf consultants sur le terrain dans les trois pays : Antoine Malafosse et Agyenim Boateng (Ghana) ; Souleymane Bouaré, Mamadou Diallo et Emmanuel Chaponnière (Mali) ; Mohamed Ould Tourad, Mohamed Moctar Ould Mohameden Fall, Diou Djibril Saidou Hamath et Guilhem Fromont (Mauritanie).

Le pilotage de l'étude a bénéficié de l'expertise conjointe du BPD et de l'AFD. David Schaub-Jones (BPD) et Maurice Bernard (AFD) ont été particulièrement impliqués dans le suivi de l'étude et dans la relecture attentive des différents documents produits. Un grand merci également aux personnes ressources qui ont commenté la version provisoire de cette synthèse, ainsi qu'à Ken Caplan et Tracey Keatman pour leur travail minutieux de relecture de la version finale.

Cette synthèse ne se limite pas uniquement aux trois études de cas présentées ci-dessus. Le Mozambique (Maputo) a constitué de fait une quatrième étude de cas, à la suite de l'étude de faisabilité d'un projet financé par l'Agence Française de Développement, qui est en train de travailler avec les très nombreux opérateurs indépendants qui assurent le service de l'eau dans les zones périphériques. Lorsque cela s'est avéré utile, ce document fait également référence à d'autres études menées dans d'autres contextes, études qui ont souvent impliqué un ou plusieurs des auteurs.

Le présent document a été rédigé par quatre personnes :

Emmanuel Chaponnière est ingénieur et travaille pour Hydroconseil. Il a participé très activement à l'étude de cas au Mali et est actuellement assistant technique du FIPAG (Mozambique) pour la mise en place du projet « eau potable dans les quartiers périphériques de Maputo et Matola » ;

Bernard Collignon est hydrogéologue, fondateur et président de Hydroconseil. Il a co-signé en 1999 une étude pionnière et remarquée sur les opérateurs indépendants, fruit d'une enquête menée dans plus de 10 pays pour le compte du Water and Sanitation Programme et de la Banque Mondiale ;

David Schaub-Jones travaille comme *Outreach & Research Officer* pour le BPD. Il est spécialiste des relations de partenariat dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Il se concentre sur les moyens de fournir des services aux communautés défavorisées. Il a géré ce projet pour le BPD, a participé aux ateliers du Mali et du Ghana, a écrit plusieurs chapitres et édité les études de cas et les documents finaux.

Bruno Valfrey-Visser est ingénieur et directeur de Hydroconseil. En collaboration avec Bernard Collignon, il travaille sur le thème des petits opérateurs de l'eau et de l'assainissement depuis 1997. Il a été responsable de la coordination d'ensemble de l'étude, et notamment de ce document de synthèse.

# Les opérateurs indépendants, acteurs marginalisés mais incontournables de l'amélioration des services d'eau potable

Juillet 2007

## Table des matières

<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>7</b>
<b>POURQUOI CETTE ÉTUDE? .....</b>	<b>10</b>
1.1. Les opérateurs indépendants, des acteurs incontournables pour améliorer l'accès aux services .....	10
1.2. Les objectifs spécifiques de ce programme.....	10
1.3. Un ciblage plus particulier sur les gestionnaires de petits réseaux AEP .....	11
1.4. Comment ont été choisis les trois pays qui ont fait l'objet des études de cas ? .	11
1.5. Dans quels contextes cette étude est-elle pertinente?.....	13
<b>QUI SONT CES OPÉRATEURS? .....</b>	<b>15</b>
2.1. Vue d'ensemble du contexte institutionnel des trois études de cas .....	15
2.2. Typologie des opérateurs qui gèrent des réseaux AEP .....	16
<b>LES DEUX PRINCIPALES NICHES DES OPERATEURS INDEPENDANTS .....</b>	<b>19</b>
3.1. Les petites villes et le péri-urbain, deux marchés très différents.....	19
3.2. Le marché des petites villes .....	21
3.3. Le marché du péri-urbain .....	23
<b>DE QUOI LES OPÉRATEURS INDÉPENDANTS SONT-ILS CAPABLES ? .....</b>	<b>25</b>
4.1. Les OI peuvent desservir les usagers que l'OD n'atteint pas.....	25
4.2. Des profils atypiques, des capacités locales variées et qui se développent rapidement.....	26
4.3. Quel est leur niveau de performance ?.....	26
4.4. Une croissance impressionnante du taux de couverture .....	26
4.5. Les tarifs dépendent de la source d'investissement .....	27
4.6. Les usagers sont globalement satisfaits du service .....	28
4.7. Les opérateurs indépendants desservent les usagers pauvres .....	29
4.8. Les stratégies techniques et commerciales des entrepreneurs .....	30

<b>EXPLOITER LE POTENTIEL OFFERT PAR LA DIVERSITÉ DES OPÉRATEURS INDEPENDANTS .....</b>	<b>31</b>
5.1. Persuader les opérateurs indépendants de sortir de l'ombre .....	31
5.2. Transposer la régulation au plan local .....	32
5.3. Agrément des opérateurs indépendants .....	33
5.4. Promouvoir les associations d'opérateurs indépendants .....	34
5.5. Créer une plate-forme de dialogue .....	35
<b>LIBERER LE POTENTIEL DES OPÉRATEURS EN REFORMANT LE SECTEUR .....</b>	<b>38</b>
6.1. Ouverture du secteur à la concurrence .....	38
6.2. Encourager la sous-traitance en milieu péri-urbain .....	39
6.3. Investir dans la production d'eau en amont des réseaux indépendants de distribution .....	39
6.4. Adapter les réseaux à la volonté et à la capacité de payer des usagers .....	40
6.5. De la concurrence à la collaboration .....	42
<b>NÉGOCIER UN ACCORD .....</b>	<b>44</b>
7.1. Identifier des leaders pour guider le processus .....	44
7.2. Procéder pas à pas et répondre à des problèmes concrets .....	44
7.3. Comment l'accord est-il exprimé et confirmé ? .....	45
7.4. Dangers potentiels .....	46
<b>RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES .....</b>	<b>47</b>
<b>PISTES DE TRAVAIL POUR APPROFONDIR CERTAINS ASPECTS DE L'ETUDE ..</b>	<b>49</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>51</b>

## **L'innovation au service de l'accès :**

### **Développer les services d'eau potable en faisant appel aux opérateurs de réseaux indépendants**

#### **SYNTHÈSE**

On accorde depuis quelques années un intérêt croissant au rôle que jouent les petits opérateurs indépendants dans l'approvisionnement en eau de nombreuses populations qui n'ont pas officiellement accès au service. Ces opérateurs sont très diversifiés : du vendeur ambulant équipé d'une charrette jusqu'au gérant de borne-fontaine, des camions-citernes aux petits réseaux de distribution. Ils travaillent le plus souvent dans le secteur informel si bien que l'on connaît mal leur mode de fonctionnement et la nature de leurs relations avec leurs clients ou avec l'administration. L'analyse des avantages et inconvénients que présentent les services qu'ils fournissent est par conséquent biaisée par un manque général d'information.

Pour tenter de combler en partie ces lacunes, le BPD, en collaboration avec l'AFD et le bureau d'études international Hydroconseil, ont mené pendant un an un programme de recherche-action en Afrique de l'Ouest. L'étude a mis l'accent sur les opérateurs qui gèrent des réseaux indépendants, dont les services se rapprochent le plus de ceux du service public et qui ont en général pris le plus de risques pour occuper leur niche commerciale. Une enquête préliminaire menée dans dix pays d'Afrique de l'Ouest a permis d'identifier des initiatives intéressantes au Ghana, au Mali et en Mauritanie. Ces trois pays ont donc été sélectionnés comme études de cas, ce qui a permis d'une part d'analyser de façon plus détaillée certains opérateurs et d'autre part de soutenir le dialogue engagé entre les différentes parties prenantes. Maputo a été ajouté comme quatrième étude de cas dans un deuxième temps, car un processus de collaboration avec les opérateurs indépendants y est actuellement en cours (processus dans lequel l'AFD, Hydroconseil et le BPD sont parties prenantes).

Plusieurs opérateurs de réseaux indépendants ont été identifiés et étudiés dans chaque pays. Les profils, les compétences et les capacités sont très diverses d'un opérateur à l'autre : individus motivées par le désir de servir leur communauté, entrepreneurs débutant dans le secteur de l'eau, ou encore opérateurs établis retenus à l'issue d'un appel d'offres. Malgré cette diversité, tous ont montré une capacité remarquable à s'adapter aux conditions locales pour développer leur clientèle. Les enquêtes ont ainsi montré que leurs performances en matière de branchements privés dépassaient souvent celles des grands opérateurs de service public, la plupart du temps sans aucune subvention extérieure. Ces résultats reposent en grande partie sur leur capacité à innover en ayant recours à des normes techniques adaptées pour réduire le coût de la desserte. Les investissements et les risques opérationnels sont par ailleurs transférés aux usagers. Enfin, les opérateurs développent localement des relations pour garantir la sécurité de leurs investissements.

L'étude a identifié des petits entrepreneurs qui desservent des dizaines de milliers de personnes, dans des centres urbains de petite ou moyenne taille ou bien dans les quartiers non desservis des grandes villes. L'analyse a permis d'établir un contraste marqué entre les opérateurs dans petites villes (qui sont généralement le principal fournisseur de service) et ceux qui opèrent en milieu péri-urbain (où ils interviennent souvent dans l'ombre d'un « opérateur dominant »). Si les réseaux sont similaires d'un point de vue technique, l'environnement qui conditionne ces deux types d'activités diffère de façon significative.

Ce contraste tient en grande partie à la façon dont les opérateurs sont arrivés sur le marché de l'eau et au degré de formalisme qui caractérise ensuite leurs relations avec les administrations locales et nationales. En Mauritanie ou au Ghana, les opérateurs des petites villes sont largement nés de la volonté du secteur public qui cherchait activement des candidats pour gérer et développer les réseaux existants. À Bamako (capitale du Mali) et Maputo (capitale du Mozambique), les opérateurs occupent en revanche les niches laissées vacantes par le service public. Leurs réseaux se sont

développés de façon plus naturelle, souvent à partir d'autres activités commerciales comme des hôtels ou de petites entreprises.

Les opérateurs étudiés reflètent une grande diversité mais sont en revanche moins nombreux qu'attendu. En Afrique de l'Ouest, la Mauritanie est le seul pays où l'on trouve beaucoup de réseaux offrant des branchements privés à grande échelle. Si la politique officielle dans la région est d'encourager les petites entreprises privées, il semblerait que le nombre d'entrepreneurs soit en fait limité. Ce sont souvent de très petites structures qui préfèrent rester dans l'ombre. Leur nombre est en augmentation mais la plupart des opérateurs indépendants hésitent encore à investir dans la construction de réseaux de distribution d'eau. Cette réticence s'explique en partie par les nombreuses contraintes auxquelles ils doivent faire face. Un autre facteur tient aux stratégies inadaptées qui négligent la diversité des opérateurs et peuvent se révéler plus néfastes qu'utiles. L'étude a donc accordé une attention particulière à ces contraintes, dont l'analyse a occupé une place importante dans le dialogue local soutenu par l'étude.

Dans les **petites villes**, une difficulté majeure est d'attirer les investissements sur l'infrastructure, notamment en cas d'extension du réseau. Au Ghana, les collectivités locales ont beaucoup de mal à accéder aux subventions nécessaires alors que les tarifs pratiqués ne suffisent pas à financer l'extension du réseau, compte tenu notamment des normes techniques draconiennes qui sont imposées. En Mauritanie, les opérateurs bénéficient d'une certaine latitude concernant les normes, et peuvent reporter le coût de l'extension sur les ménages.

La situation est quelque peu différente pour les opérateurs **péri-urbains** puisque le cadre institutionnel de l'hydraulique urbaine les relègue pour la plupart au rang d'acteurs informels. Ils trouvent une forme de stabilité grâce à des accords passés avec les collectivités locales, mais la précarité de leur statut limite leur horizon d'investissement, fait obstacle à l'extension de leurs réseaux et maintient les tarifs à un niveau élevé. Il s'agit dans ce cas de les faire sortir de l'ombre afin de mieux contrôler leurs activités.

Le processus de dialogue mené à travers cette étude s'est focalisé sur des actions concrètes à mener à court et moyen terme. Dans les quartiers péri-urbains, il s'agit par exemple de convaincre les opérateurs indépendants de collaborer davantage avec l'administration, de les inciter à sortir de l'ombre grâce à des accords associant le soutien aux opérateurs et la régulation de leur activité. Les opérateurs à la recherche d'un environnement stable sollicitent souvent l'aval des pouvoirs locaux, qui proposent des mécanismes innovants pour soutenir leurs activités tout en les contrôlant. De nouvelles avancées visant à intégrer plus largement ces opérateurs au dispositif de régulation des services d'eau devraient s'appuyer sur de tels exemples.

De même, la régulation du secteur au plan national devrait être transposée au plan local afin de soutenir les opérateurs indépendants qui interviennent dans les petites villes. Une autre recommandation de l'étude est d'orienter les investissements publics sur la production d'eau en amont, ce qui permet aux opérateurs de se concentrer sur la demande des usagers et les moyens d'y répondre.

Grâce au dialogue engagé autour de ces enjeux, on dispose de plus d'informations, ce qui contribue à une meilleure compréhension des problèmes spécifiques des zones péri-urbaines et des petites villes. Ces discussions viennent à leur tour nourrir des débats plus larges sur des réformes qui pourraient conduire à ouvrir à la concurrence des petits réseaux existants et/ou adapter des normes techniques. Grâce au dialogue, on peut enfin trouver des mesures qui incitent l'opérateur dominant à défendre et être partie prenante d'un dispositif incluant les opérateurs indépendants.

Les entrepreneurs ne sont pas les seuls à subir des contraintes. D'autres acteurs clés, collectivités locales, législateurs nationaux, instances de régulation et opérateurs dominants disposent également d'une marge de manœuvre limitée. La concertation doit prendre ces éléments en compte, et incorporer un degré de flexibilité basé sur les points forts et les mesures incitatives proposées sur le terrain. Quant aux opérateurs indépendants, ils s'engagent parfois avec hésitation dans un processus



de formalisation, craignant que les négociations entravent leur flexibilité. Dans les quatre pays étudiés, l'intérêt des acteurs nationaux s'est exprimé à des degrés divers : là où les opérateurs sont peu nombreux, certains considèrent la question d'une éventuelle formalisation comme mineure. Autres sont peu motivés car ils craignent que le sujet offre peu de prestige, ou ne constitue pas un véritable défi technique. Mais la concurrence joue un rôle, concernant notamment la notoriété, le statut et la visibilité (étant donné que les fournisseurs sont rarement en concurrence directe par rapport aux clients). Le succès relatif des petits opérateurs indépendants peut en effet s'avérer gênant lorsqu'il met en lumière les échecs des autres.

Le processus même de dialogue est donc crucial. Il s'agit de trouver des leaders, défenseurs du projet, et des médiateurs pour rapprocher les différents acteurs impliqués. Les collectivités locales pourraient jouer ce rôle dans la mesure où elles sont plus proches des opérateurs indépendants et reconnaissent la valeur de leur contribution. Dans cette optique, des mesures visant à développer très tôt un climat de confiance entre les parties prenantes peuvent se révéler très utiles.

Si cette étude a réuni un certain nombre d'éléments de réponse, il ne fait aucun doute que des recherches plus approfondies sont nécessaires, notamment sur l'impact que peut avoir un opérateur indépendant sur les prix à l'échelle locale, ou encore sur les effets de la revente de voisinage à partir des branchements privés sur le marché de l'eau en général (y compris sur le prix payé par les ménages plus pauvres). Il serait également utile de comprendre plus précisément la façon dont s'enchaînent les différentes étapes du processus de dialogue : à quel moment doit-on entamer les discussions sur la « formalisation des opérations » ? Quelles modifications relatives à la structure même du marché doivent être envisagées en premier lieu ?

En conclusion, le programme de recherche-action a apporté un éclairage sur les opérateurs de réseaux indépendants, l'étendue des services qu'ils fournissent et les contraintes auxquelles ils font face. S'ils sont moins nombreux que ce que l'on pensait, les exemples tirés de Mauritanie et de Maputo mettent en lumière le rôle qu'ils pourraient jouer dans l'alimentation en eau d'usagers qui en seraient autrement privés. Leurs services – qui sont appréciés et dont les usagers sont globalement satisfaits – sont comparables à ceux de l'opérateur de service public bien que les opérateurs indépendants ne peuvent compter que sur un appui très limité et des subventions très réduites.

Le potentiel des opérateurs indépendants et l'innovation dont ils sont capables pourraient être mieux exploités et contribuer significativement à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Pour cela, un processus de dialogue soigneusement adapté doit être mis en œuvre, afin de tirer partie des opérateurs indépendants sans entraver le dynamisme qui a fait leur réussite. Des exemples probants d'actions concrètes en matière de financement, de contractualisation, et de régulation existent et peuvent inspirer la mise en place de processus similaires ailleurs. Il convient cependant de considérer avec réalisme les obstacles, de la fragmentation des opérateurs aux intérêts divergents des autres parties prenantes. Le secteur public peut tirer partie de ce vaste potentiel. En s'appuyant sur une concertation attentive, il peut développer les atouts existants pour améliorer les services qui touchent des segments entiers des populations urbaines et péri-urbaines, en Afrique de l'Ouest et au-delà.

## 1. POURQUOI CETTE ÉTUDE?

### 1.1. *Les opérateurs indépendants, des acteurs incontournables pour améliorer l'accès aux services*

Au niveau international, il existe une prise de conscience du rôle capital que jouent les opérateurs indépendants dans l'accès à l'eau potable. Une étude conduite récemment par la Banque Mondiale (Kariuki & Schwartz, 2005<sup>1</sup>) a recensé 10 000 opérateurs indépendants dans 49 pays, sachant que cela ne représente qu'une partie de la réalité. L'enquête a seulement concerné les opérateurs privés, alors que l'on sait que de très nombreux opérateurs de petite ou moyenne taille sont publics ou communautaires.

Bien que les opérateurs indépendants contribuent de manière significative au développement des services eau et assainissement, leur rôle est peu reconnu dans les politiques publiques. Ce manque de reconnaissance entraîne de fait la relégation de nombreux opérateurs dans le secteur informel, ce qui limite l'information disponible en ce qui concerne leur mode opératoire, l'étendue de leur clientèle et la qualité effective des services qu'ils fournissent. Ce manque de reconnaissance réduit également leur horizon d'investissement et la taille des réseaux qu'ils gèrent – deux facteurs qui peuvent contribuer à renchérir le coût du service pour leurs clients.

Pour améliorer la connaissance du rôle que jouent les opérateurs indépendants dans la fourniture des services d'eau, le Building Partnerships for Development in Water and Sanitation et l'Agence Française de Développement ont chargé Hydroconseil d'accompagner un programme commun de recherche-action de deux ans sur ce thème. Le programme a fait la promotion d'une plus grande implication des opérateurs indépendants dans l'amélioration de l'accès au service de l'eau dans trois pays d'Afrique de l'Ouest (Ghana, Mali et Mauritanie), notamment en ouvrant des espaces de dialogue entre les parties prenantes au niveau local.

### 1.2. *Les objectifs spécifiques de ce programme*

Outre une meilleure connaissance des opérateurs (qui ne cherchent généralement pas la publicité) et de leurs activités, l'enjeu de ce programme de recherche-action est d'identifier de quelle façon les opérateurs indépendants (OI) peuvent contribuer à l'augmentation du taux de couverture, notamment dans les zones urbaines pauvres.

L'étude s'est concentrée sur deux marchés où les opérateurs indépendants peuvent faire la différence : les zones péri-urbaines et les petites villes. Les usagers qui vivent dans ces zones n'ont souvent pas accès au service de l'opérateur dominant (OD) en charge du service public de l'eau potable (en général une entreprise dotée d'un mandat au niveau national). Cette situation s'explique à la fois 1) pour des raisons techniques et financières – l'investissement est insuffisant pour étendre les réseaux existants vers les zones périphériques ; 2) pour des raisons commerciales – les compagnies d'eau jugent que les habitants de ces zones ne sont pas des clients potentiellement

#### **Comment définir ce qu'est un « opérateur indépendant »?**

Le terme « opérateur indépendant » utilisé dans cette étude fait référence à des petits opérateurs privés qui fournissent un service complémentaire ou alternatif à celui offert par l'opérateur « dominant », que ce dernier soit public ou privé. Cette définition peut englober des opérateurs associatifs ou des groupes d'usagers, à la condition qu'ils fournissent ces services sur une base de principes commerciaux. L'indépendance des opérateurs fait avant tout référence à leur mode de production d'eau, qui ne provient pas d'un réseau de grande taille (voir le tableau page 7 pour une typologie plus détaillée des opérateurs).

Selon des études récentes, de tels opérateurs indépendants occupent plus de 80% du marché de la distribution d'eau potable dans les villes ou dans les quartiers abandonnés par la compagnie nationale ou qui ne peuvent être atteints par le réseau existant. La taille de ces opérateurs varie considérablement, depuis le charretier qui livre des bidons d'eau à domicile jusqu'à la petite entreprise qui distribue de l'eau à partir d'infrastructures dont elle est propriétaire.

<sup>1</sup> Kariuki Mukami & Schwartz Jordan, 2005, *Global SPSP survey*, Public-Private Infrastructure Advisory Facility, Washington DC.



Opérateur indépendant ayant construit son propre réservoir de stockage dans la grande banlieue de Bamako, et desservant les usagers au moyen d'une borne-fontaine. Les véritables « investisseurs » sont encore rares dans les quartiers périphériques de Bamako (l'étude en a recensé une douzaine), mais tout semble indiquer que les initiatives privées vont se multiplier dans les années à venir, pour répondre à la croissance exponentielle de la demande des usagers et à l'incapacité de la compagnie nationale, Energie du Mali (EdM), à développer son réseau.

intéressants, parce qu'ils sont pauvres et ne disposant pas d'un statut foncier stable (occupation illégale des terrains, à la merci d'un éventuel programme de restructuration foncière, etc.) ; ou encore 3) pour des raisons politiques.

Le programme a donc permis d'identifier les acteurs concernés par la thématique des petits opérateurs indépendants, de mieux comprendre les contraintes auxquelles ils doivent faire face et d'animer un dialogue visant à proposer de nouveaux modes d'intervention qui prennent en compte l'existence et le potentiel de ces opérateurs, notamment sur le plan de

l'investissement et de l'amélioration de la desserte dans les zones non loties. Ce dialogue vise autant les opérateurs eux-mêmes (et leurs associations représentatives) que la compagnie des eaux, le régulateur, les collectivités locales, les associations d'usagers et les autres acteurs de la société civile.

### **1.3. Un ciblage plus particulier sur les gestionnaires de petits réseaux AEP**

Le centre d'intérêt que constitue la question de l'investissement dans ce programme a conduit à restreindre notre champ d'investigation aux opérateurs qui gèrent des petits réseaux d'alimentation en eau potable, et qui ont contribué à tout ou partie de leur financement. Les raisons de ce choix sont les suivantes :

- Les gestionnaires de réseaux indépendants offrent aux usagers un service comparable à celui de l'opérateur dominant (branchements privés et bornes-fontaines) ;
- A la différence des opérateurs de type « pousse-pousse » ou charretiers, les gestionnaires de petits réseaux représentent une véritable possibilité de passer à l'échelle et d'étendre rapidement le service dans les zones actuellement non desservies (et contribuer ainsi à l'atteinte des Objectifs du Millénaire) ;
- Certains d'entre eux ont fait la preuve de leur capacité de dégager de nouvelles ressources pour financer le secteur ;
- Ces opérateurs ont déjà fait la preuve d'une triple capacité d'initiative et de gestion qui en font des partenaires incontournables pour mettre en œuvre des projets d'investissement.
- Le tableau 1 (ci-dessous) montre de quelle manière les opérateurs étudiés se situent par rapport aux autres entrepreneurs fournissant des services d'eau.

#### **1.4. Comment ont été choisis les trois pays qui ont fait l'objet des études de cas ?**

##### Un échantillonnage sous-régional rapide

Dans un premier temps, nous avons sélectionné 10 pays susceptibles d'abriter des gestionnaires de réseaux AEP répondant à notre définition : Bénin, Burkina Faso, Gambie, Ghana, Guinée, Mauritanie, Mali, Niger, Sénégal et Tchad. L'objectif était d'identifier au sein de ces 10 pays les 3 pays dans lesquels le programme de recherche-action pourrait effectivement avoir lieu.

Ces pays ont ensuite été évalués, sous la forme d'un sondage auprès d'un réseau de personnes ressources, à la fois sur l'importance estimée de ces opérateurs dans le marché de l'eau local, mais également sur la potentialité de pouvoir développer un cadre de concertation entre ces opérateurs et les pouvoirs publics nationaux et locaux.

##### Pourquoi le Ghana, le Mali et la Mauritanie?

Les trois pays finalement sélectionnés (Ghana, Mali et Mauritanie) offrent des champs d'investigation très différents et donc un éclairage complémentaire sur les opérateurs indépendants qui gèrent des petits réseaux AEP. Dans les trois cas, nous avons pu trouver des entrepreneurs impliqués dans la gestion et/ou le développement de petits réseaux alimentés à partir de forages. Un peu plus tard, le Mozambique a rejoint les trois pays sélectionnés en Afrique de l'Ouest, pour les raisons déjà évoqués plus haut, et aussi pour disposer d'un point de comparaison avec le cas de Bamako.

Au Ghana, les opérateurs privés qui ont été étudiés dans 3 petites villes ont été mis en place dans un cadre formalisé : appel d'offres, contrat élaboré avec l'aval de CWSA (*Community Water and Sanitation Agency*). Les opérateurs ont signé leur contrat avec la collectivité locale qui joue un rôle très important dans le montage institutionnel en assurant la fonction « d'autorité déléguante ». Les opérateurs indépendants sont de véritables petites entreprises qui visent à étendre leur activité en prenant d'autres centres en gestion. Le recours systématique aux contrats de gestion entraîne cependant que leur niveau d'investissement sur le plan financier est relativement limité.



En Mauritanie, il s'agit d'une expérience déjà ancienne (plus de dix ans) qui a conduit l'Etat à signer plus de 300 contrats avec des entreprises individuelles qui gèrent le service de l'eau dans des petites villes. Les collectivités locales et les usagers sont absents du montage institutionnel même s'ils jouent un rôle important dans la sélection de l'opérateur. Dans la majorité des villes, les opérateurs ont investi de façon massive dans l'extension des réseaux et dans la promotion d'un niveau de service élevé (notamment les branchements particuliers).

A Bamako (Mali), les opérateurs émergent rapidement dans les quartiers périphériques, que la compagnie des eaux (EdM) est dans l'incapacité d'alimenter. Certains de ces opérateurs (une dizaine en tout) ont financé à 100% les infrastructures qui leur permettent de produire et de distribuer l'eau, ce qui rapproche ce cas de celui des zones périurbaines de Maputo (Mozambique), qui nous a également servi de point de comparaison dans le cadre de cette étude.

<b>Tableau 1. Classification des opérateurs privés suivant leur type d'activité et leur dépendance de la source d'approvisionnement en eau</b>	
<i>Source d'approvisionnement en eau dépendante de l'opérateur dominant<sup>2</sup></i>	<i>Source d'approvisionnement en eau indépendante de l'opérateur dominant</i>
Sous-réseau AEP qui constitue une extension du réseau de la compagnie des eaux, avec vente en gros à un opérateur privé qui assure ensuite le service à l'intérieur de la zone concernée	Réseau AEP indépendant : possède sa propre source de production (forage ou petite unité de traitement) et distribue l'eau au travers d'un réseau comportant bornes-fontaines et branchements
Points de distribution connectés au réseau principal de la compagnie des eaux : bornes-fontaines publiques, kiosques ou encore revente de voisinage à partir d'un branchement domiciliaire	Points de distribution de type bornes-fontaines, connectés à des sources indépendantes (forage, puits) ; les usagers et les distributeurs ambulants s'y alimentent ; pas de réseau associé
Distributeurs ambulants (charretiers, pousse-pousse) : achètent de l'eau à la borne-fontaine ou auprès des usagers connectés au réseau de la compagnie des eaux et la livrent à domicile	Distributeurs ambulants (charretiers, pousse-pousse) : achètent de l'eau à partir d'un forage ou d'un réseau indépendant de celui de la compagnie des eaux et livrent cette eau à domicile

Adapté de Kariuki Mukami, Présentation introductive à l'atelier d'Asunción, 5 décembre 2005.

Le tableau ci-dessus présente une typologie des entrepreneurs actifs dans le secteur de l'eau. Le programme de recherche AFD / BPD s'est concentré sur la catégorie mise en évidence en haut et à droite du tableau. Remarquons cependant que la frontière entre cette catégorie et la catégorie suivante de la même colonne est parfois imprécise : un point d'eau ponctuel peut progressivement évoluer vers un réseau de distribution plus étendu, notamment dans les zones périurbaines non desservies par la compagnie nationale, où le réservoir de clientèle des opérateurs indépendants est quasiment illimité. De la même façon, nombre d'opérateurs de la catégorie située en haut à gauche remplissent la plupart des critères définis au 1.3. D'un point de vue global, les opérateurs de cette catégorie sont mieux connus, qu'il s'agisse de leur mode opératoire ou des contraintes auxquelles ils font face, et ils n'ont donc pas été pris en compte dans le cadre de cette étude.

### **1.5. Dans quels contextes cette étude est-elle pertinente?**

Compte tenu des économies d'échelle associées à la production et à la distribution de l'eau potable, il pourrait sembler logique qu'un seul opérateur en ait la charge et intègre, à terme, les divers réseaux existants. La présente étude ne remet pas en cause ce constat fondamental mais note que dans de nombreuses situations, l'opérateur dominant (OD) a échoué gravement et durablement dans sa mission de desservir des pans entiers de la ville – faute d'obligation, d'incitations et/ou de moyens<sup>3</sup>. Pour palier ces besoins, des petits opérateurs indépendants qui distribuent l'eau via leurs propres réseaux ont prouvé leur capacité à offrir une alternative viable. Ce constat se vérifie tout particulièrement dans les cas suivants :

- faible performance de l'opérateur dominant et/ou contraintes financières et techniques empêchant l'extension du réseau dans les zones péri-urbaines ;

<sup>2</sup> Alors que la notion d'opérateur dominant est bien compréhensible en milieu urbain, elle est plus ambiguë en milieu rural et dans le cas des petites villes. En milieu urbain, un opérateur dominant est une entreprise publique ou privée en situation de monopole pour l'approvisionnement en eau de la capitale et d'un nombre variable de villes secondaires. CWSA (Ghana), la DNH (Mali) ou l'ANEPA (Mauritanie) n'ont pas la responsabilité directe d'assurer la gestion du service de l'eau (suite au désengagement de l'Etat qui prévaut dans les trois cas) ; mais ces trois structures sont incontournables dans le paysage institutionnel en milieu rural ou semi-urbain, ce qui en fait aussi des « opérateurs dominants ».

<sup>3</sup> Dans les quatre pays étudiés, l'opérateur dominant dessert 10 à 60 % de son périmètre d'intervention, et seulement 5 à 50 % des ménages envers lesquels il a une obligation de service public. Les autres ménages (la majorité) ont donc largement recours à des opérateurs indépendants (OI), bien que ces derniers ne soient pas véritablement intégrés au cadre officiel qui régit la fourniture des services. Si l'on adopte un point de vue pragmatique, les performances de l'OD ne devraient ni s'améliorer ni se détériorer de façon significative dans les dix prochaines années. Les OI devraient donc continuer à jouer un rôle important, leurs activités devant par voie de conséquence être intégrées au schéma global de fourniture des services pendant cette période.

- forte demande des usagers, illustrée notamment par la volonté de payer pour le service, qui rassure les OI quant à leur décision d'investir dans la construction de leurs propres réseaux ;
- conditions locales (notamment hydrogéologiques) qui assurent une certaine viabilité économique à l'option technique d'un réseau indépendant ;
- présence d'opérateurs locaux qui montrent une réelle capacité ou un réel potentiel en termes d'investissement et de gestion commerciale.

Certaines catégories d'opérateurs indépendants peuvent être considérées comme transitoires, et l'État se demande s'il est légitime de leur apporter beaucoup de soutien. Pourtant, dans de nombreuses situations, et dans un avenir proche, les opérateurs indépendants continueront de représenter une alternative réelle, ce qui justifie qu'on envisage sérieusement de soutenir leurs activités.

(La comparaison entre l'offre de service des réseaux indépendants et celle de l'opérateur dominant se poursuit dans le chapitre 4. Le chapitre 6 aborde la question de la coopération entre les deux offres de service et des formes que pourraient prendre ce rapprochement).

## 2. QUI SONT CES OPÉRATEURS?

### 2.1. Vue d'ensemble du contexte institutionnel des trois études de cas

Le tableau ci-dessous synthétise les principales données des trois pays ayant fait l'objet des études de cas, et notamment de leur cadre institutionnel :

<b>Tableau 2. Vue d'ensemble des trois pays ayant fait l'objet des études de cas</b>			
<b>Paramètre</b>	<b>Ghana</b>	<b>Mali</b>	<b>Mauritanie</b>
<b>Population 2005</b>	25 millions	14.3 millions	3.8 millions
<b>Urbain / Rural</b>	44% / 56%	19% / 81%	47% / 53%
<b>Croissance urbaine</b>	4% / an	4,5% / an	5,5% / an
<b>PIB par habitant (USD)</b>	400	320	525
<b>Objectifs du Millénaire</b>			
<b>Rural (couverture)</b>	73%	71%	70%
<b>Urbain (couverture)</b>	88%	80%	67%
<b>Investissement requis</b>	(millions USD / an)	(millions USD / an)	(millions USD / an)
<b>Rural</b>	76	24	15
<b>Urbain</b>	85	13	42
<b>Opérateur dominant en milieu urbain</b>	Ghana Water Company Limited (GWCL), entreprise publique <sup>4</sup>	Energie du Mali, entreprise publique desservant 16 centres	SNDE, entreprise publique desservant une quinzaine de centres
<b>Opérateur dominant<sup>5</sup> en milieu rural</b>	Community Water and Sanitation Agency (CWSA)	Direction Nationale de l'Hydraulique (DNH)	L'Agence Nationale pour l'Eau Potable et l'Assainissement (ANEPA), autorité déléguée pour 320 petites villes
<b>Cadre institutionnel, principaux acteurs</b>	National Water Directorate (NWD), autorité de tutelle de l'ensemble du secteur (rural et urbain) ; District Assemblies (collectivités locales)	CREE, régulateur en charge de l'eau et de l'énergie. L'eau potable est une compétence communale	ARM, autorité de régulation multi-sectorielle ; APAUS, Agence pour l'Accès Universel aux Services ; communes absentes du secteur
<b>Opérateurs indépendants</b>	12 opérateurs privés gèrent des petits réseaux AEP ; très nombreux opérateurs en milieu urbain (surtout des camions-citernes)	A Bamako : 25 gestionnaires de réseaux indépendants, 1 700 gérants de bornes-fontaines, plusieurs milliers de charretiers	361 opérateurs dont 90% en contrat avec l'ANEPA ; la majorité d'entre eux sont des entreprises privées unipersonnelles

<sup>4</sup> Le contrat de gestion actuellement en vigueur en milieu urbain au Ghana n'avait pas encore été signé au moment où l'étude de cas a été réalisée.

<sup>5</sup> CWSA (Ghana), la DNH (Mali) ou l'ANEPA (Mauritanie) n'ont pas la responsabilité directe d'assurer la gestion du service de l'eau (suite au désengagement de l'Etat qui prévaut dans les trois cas) ; mais ces trois structures sont incontournables dans le paysage institutionnel en milieu rural ou semi-urbain.

## 2.2. Typologie des opérateurs qui gèrent des réseaux AEP

### Ghana

Les opérateurs rencontrés au Ghana sont pour la plupart des entreprises formelles, souvent déjà installées dans le secteur de l'eau avec d'autres activités. Elles sont venues à la gestion des petits réseaux AEP suite à une démarche bien balisée (appel à manifestation d'intérêt, mise en concurrence) organisée sous l'égide de CWSA, et en général dans le cadre d'un projet d'investissement. Ces opérateurs n'ont pas participé à l'investissement initial, réalisé sur fonds publics, mais contribuent au développement du service, à l'extension des réseaux et au développement des branchements privés.

### Mali (Bamako)

A Bamako, si l'on met de côté les distributeurs ambulants (qui sont très nombreux, mais sortent du champ d'investigation que nous avons fixé à cette étude) le marché de l'eau dans les quartiers périphériques est dominé par des gérants de bornes-fontaines (dont on peut estimer l'effectif à 1 700). Même si les gérants de bornes-fontaines ne sont pas vraiment « indépendants », certains d'entre eux ont développé une véritable stratégie d'investissement, prenant jusqu'à une dizaine de bornes-fontaines en gestion et constituant ainsi de petites entreprises.

Nous avons recensé 25 opérateurs complètement indépendants selon la définition ci-dessus. A l'échelle des quartiers périphériques, cela représente déjà 22% des usagers. Si le modèle technique est le même (un forage indépendant, un réservoir de stockage et un petit réseau de distribution alimentant bornes-fontaines et branchements particuliers) les opérateurs indépendants se divisent en deux catégories selon la façon dont a été financé l'investissement initial :

- Les « gestionnaires » gèrent un réseau mis en place dans le cadre d'un projet d'investissement public, sous le contrôle ou en remplacement de l'association d'usagers à qui cette gestion avait été initialement confiée. Ils ont étendu le réseau sur fonds propres ou à partir des bénéfices de la vente d'eau, et ont généralement développé une offre de service « branchements privés » en complément du service initial, reposant exclusivement sur les bornes-fontaines.
- Les « investisseurs » gèrent un réseau qu'ils ont intégralement financé, sur fonds propres puis sur les bénéfices dégagés par les premiers mois d'exploitation. L'exemple typique est M. Cissé, qui opère à Moribabougou, un gros village de la banlieue de Bamako rattrapé par l'urbanisation galopante de Bamako. Certains investisseurs n'ont pas d'ambition particulière et se contentent d'un petit réseau de quelques bornes-fontaines ; d'autres investisseurs, encore minoritaires, sont prêts à se lancer dans le marché de la distribution d'eau et à y investir.

#### **Le cas de M. Cissé, opérateur à Mouribabougou, dans la banlieue de Bamako**

##### **Histoire de l'opérateur**

Si M. Cissé a réalisé ses premiers investissements pour une toute autre raison que la distribution d'eau potable et se défend de vendre l'eau dans un but lucratif, ses investissements ultérieurs montrent une réelle stratégie commerciale sur le marché de la distribution d'eau potable à Mouribabougou (village de la grande banlieue de Bamako, à 15 km du centre ville).

Au départ, M. Cissé a investi dans 8 forages d'eau dans le cadre d'une activité de pisciculture. Il a ensuite utilisé une partie de ces ouvrages de production pour distribuer de l'eau au travers d'installations qu'il a intégralement financées sur fonds propres.

##### **Investissement déjà réalisé**

11 km de réseau ;

Un château d'eau d'une capacité de 80 m<sup>3</sup> ;

10 bornes-fontaines ;

240 branchements privés. La participation au coût de l'utilisateur est de 300 000 FCFA quelque soit la distance au réseau. A titre de comparaison, l'opérateur de Kalabancouro (un autre quartier de la périphérie de Bamako) facture 178 000 FCFA par branchement situé à moins de 20 mètres de son réseau.

L'investissement total réalisé (y compris les forages) est estimé entre 200 et 300 000 Euros.

##### **Les projets pour l'avenir**

M. Cissé est ambitieux en ce qui concerne le développement de son service. Il prévoit en effet de construire un réservoir d'eau de 600 m<sup>3</sup> sur une colline de la ville pour étendre son réseau sur d'autres villages avoisinants. Le terrain a déjà été acquis.



Les opérateurs les plus dynamiques des deux catégories se distinguent par une politique volontariste de raccordement des usagers, qui constitue indéniablement une source de revenus importante, mais aussi la traduction d'une véritable politique commerciale de fidélisation des usagers autour d'un service fiable.

## Mauritanie

Les opérateurs indépendants qui ont signé un contrat avec l'ANEPA sont des entreprises unipersonnelles, et les individus ont été sélectionnés avec l'aval des autorités locales au sens large (communauté des usagers, commune et autorités traditionnelles). A ce jour aucun opérateur n'a pris en gestion plusieurs centres, ce qui semble fortement lié au processus de sélection très (trop ?) respectueux des enjeux locaux, où la mise en concurrence se fait autant sur des aspects de notabilité que sur des considérations de compétence technique ou de capacité d'investissement.

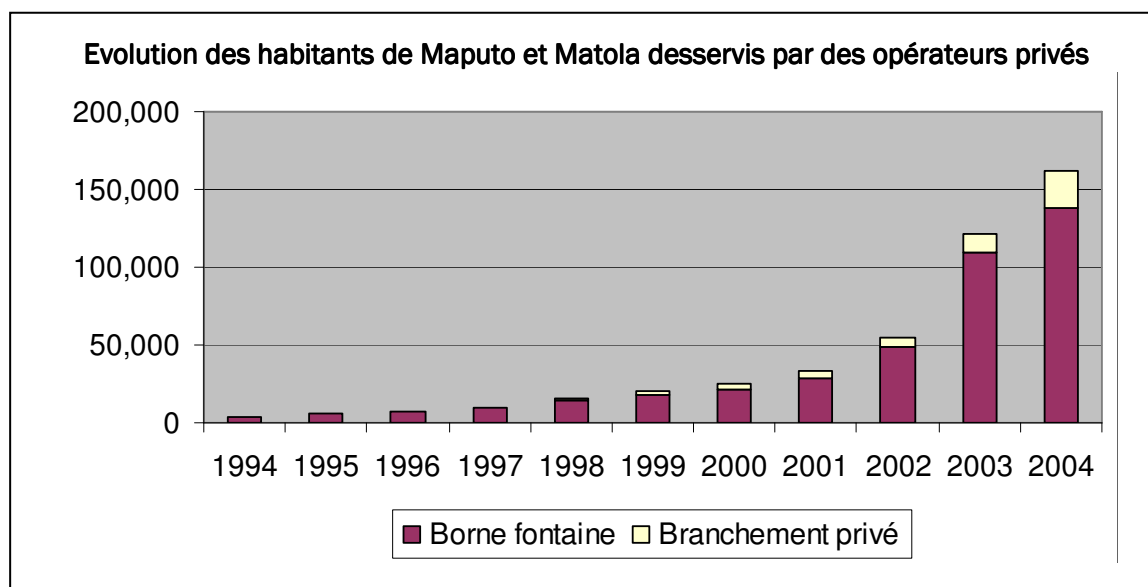
Le nombre d'opérateurs indépendants (plus de 320 si l'on se restreint aux seuls opérateurs vraiment « privés ») permet de dégager une typologie assez fine, dont le paramètre clé est la taille de la localité et le niveau de service demandé par les usagers. Le tableau ci-dessous donne un résumé des principales caractéristiques des trois grandes catégories d'opérateurs qui se sont dégagées à l'issue des enquêtes. Notons que la dernière catégorie, qui représente une trentaine de cas, est celle qui reflète le mieux le dynamisme étonnant des gestionnaires de réseau mauritaniens.

<b>Tableau 3. Typologie des gestionnaires de réseaux AEP en Mauritanie</b>			
<b>Opérateur</b>	Le notable	Le professionnel	L'entrepreneur
<b>Localité</b>	Village	Petit centre	Centre urbain
<b>Formation, expérience</b>	Niveau élémentaire (école primaire ou secondaire)	Une expérience dans la gestion ou le commercial	Une formation universitaire (diplôme d'ingénieur...)
<b>Mode de sélection</b>	Désigné par la collectivité sur des critères sociaux	Désigné par la collectivité parmi plusieurs candidats	Recrutement concurrentiel basé sur les compétences
<b>Profil de l'opérateur</b>	Un ancien, un notable respecté de tous	Une personne en fin de carrière, à la retraite	Une personne avec une expérience préalable
<b>Bénéfice escompté</b>	Reconnaissance sur le plan politique et social (la « notabilité »)	Revenus juste suffisants pour en faire une activité à temps plein	Chiffre d'affaires comparable à celui des centres gérés par la SNDE
<b>Personnel mobilisé</b>	Un seul opérateur « multi-tâches » (en général employé à temps partiel)	Une (petite) équipe technique (un opérateur, un plombier-releveur)	3 à 10 salariés permanents, une équipe technique et commerciale
<b>Gestion</b>	Comptabilité inexistante ou très simplifiée	Facturation, tenue de livres de comptes	Comptabilité d'une petite entreprise privée

## Mozambique (Maputo)

Bien qu'initialement le Mozambique n'avait pas été envisagé pour y réaliser une étude de cas, Maputo a connu ces dernières années une augmentation très rapide de la population desservie par des opérateurs indépendants. A ce titre, le cas de Maputo permet de faire un parallèle intéressant avec celui de Bamako. L'autre raison de ce choix est que les autorités mozambicaines ont commencé à s'engager dans des discussions avec les opérateurs concernant l'évolution du secteur – un processus de dialogue qui mérite d'être documenté. Une troisième raison est que l'AFD (qui est l'un des commanditaires de ce travail) finance actuellement un projet visant à une meilleure intégration de ces opérateurs privés dans le cadre général du service public de l'eau à Maputo. Hydroconseil a été fortement impliqué dans la préparation de ce projet. Pour cette raison, l'équipe disposait de nombreuses données sur le cas de Maputo.

Le graphique ci-dessus reflète cette croissance rapide :



Plus de 200 opérateurs indépendants gèrent aujourd'hui des petits réseaux d'eau dans la capitale du Mozambique, Maputo, et la ville voisine de Matola, et fournissent aux usagers des connexions individuelles. Les usagers qui veulent être connectés paient pour l'extension du réseau jusqu'au pas de leur porte (en général avec des canalisations souples de petit diamètre) et pour le compteur, qui est quant à lui situé sur le terrain de l'opérateur indépendant. La production d'eau se fait au moyen de forages qu'ils ont eux-mêmes réalisés, et ils construisent des réservoirs de stockage en utilisant des réservoirs en plastique, qui leur permet d'augmenter très progressivement et très précisément leur capacité de stockage en fonction des besoins.

Des estimations faites dans le cadre d'une autre étude du BPD (sur la régulation au bénéfice des plus pauvres) montrent que les opérateurs indépendants de Maputo et Matola fournissent un service d'eau à près de 30% des usagers urbains.<sup>6</sup>

### Un portrait robot des OI qui remet en cause pas mal de clichés

Il semble difficile de dégager une typologie d'opérateurs qui soit valable pour tous les cas rencontrés. Le portrait qui se dégage des opérateurs indépendants les plus dynamiques (ceux qui prennent des risques et investissent pour répondre à la demande des usagers) est plutôt celui d'un individu (pas une entreprise) doté d'un solide sens commercial, d'une capacité d'investissement initiale et d'une compétence marquée en matière de gestion des relations avec les autorités locales. Un portrait type qui va à l'encontre de l'idée selon laquelle les opérateurs indépendants « idéaux » doivent être des entreprises formelles dotées de fortes compétences techniques.

Notons également que les zones péri-urbaines semblent être le creuset des opérateurs indépendants « investisseurs », i.e. ceux qui fournissent une part importante de l'investissement initial et construisent les infrastructures ab nihilo (à la différence des opérateurs qui bénéficient d'un noyau d'infrastructures initial, et financent leur extension à partir de la trésorerie dégagée par la vente de leurs services). Cet aspect avait déjà été mis en évidence sur de nombreux autres terrains : Maputo, mais aussi Ouganda, Niger ou encore Nigeria.

<sup>6</sup> 2006, BPD, *Adapting regulation to the needs of the poor / Case study : Mozambique.*

### 3. LES DEUX PRINCIPALES NICHES DES OPERATEURS INDEPENDANTS

#### 3.1. *Les petites villes et le péri-urbain, deux marchés très différents*

Les opérateurs indépendants développent leur activité partout où il existe une opportunité, c'est-à-dire partout où l'opérateur dominant est peu présent ou peu compétitif. Ce champ d'action comprend de nombreuses niches commerciales, plus ou moins développées selon les pays :

- Les centres ruraux et les petites villes, qui n'intéressent pas l'opérateur national parce qu'ils sont considérés comme peu ou pas rentables, ou comme un objectif secondaire par rapport aux villes secondaires.
- Les zones périphériques des grandes villes où l'opérateur dominant juge qu'il aurait du mal à récupérer son investissement, pour des raisons à la fois techniques (ces zones sont éloignées du réseau principal et leur approvisionnement en eau exigerait de longues adductions et une station de reprise à partir du réseau principal) et économiques (la capacité de payer des usagers dans ces zones sont considérées comme trop faibles).
- Les quartiers irréguliers (ce qu'on aurait tendance à qualifier de « bidonvilles » de ou quartiers spontanés), qui sont parfois très proches des réseaux existants de l'OD (dans le centre ville, par exemple), mais que l'opérateur dominant juge trop risqués, pour plusieurs raisons développées ci-dessous

La première niche constitue ce qui est décrit ci-dessous comme **le marché des petites villes** (cette terminologie est la plus adéquate, même si elle recouvre des réalités géographiques très différentes<sup>7</sup>). Elles peuvent être alimentées en eau par un réseau indépendant et abritent une population diversifiée, mais dont la consommation globale est souvent plus modeste qu'en centre ville (peu de commerces, nombreuses sources alternatives comme les puits privés ou les pompes manuelles...). C'est l'un des domaines d'excellence des opérateurs indépendants (Mauritanie, Ghana, Niger, Ouganda). Ils opèrent un service conventionnel, pour des groupes d'usagers négligés par l'opérateur dominant ou situés en dehors du périmètre de service public.

La deuxième niche constitue ce qui est décrit ci-dessous comme **le marché du péri-urbain**, c'est-à-dire les quartiers non desservis mais qui font théoriquement partie du périmètre de l'opérateur dominant. Ces quartiers sont des quartiers pauvres de la périphérie, qui ont été négligés dans le développement des réseaux

La troisième niche est celle des quartiers interstitiels du centre ville, dont le statut incertain a freiné l'équipement (zones non constructibles, indivisions, ou plus simplement terrains occupés de manière spontanée). C'est une niche qui a vu se développer de très nombreux opérateurs indépendants, et notamment ceux qui ont investi 100% de la valeur des équipements.

Il y a cependant une distinction certaine entre la deuxième et la troisième niche – la distance au réseau existant. Cette limitation de distance entraîne les opérateurs de cette niche à prélever l'eau à partir du réseau de l'opérateur dominant (mais dans ce cas il ne sont plus vraiment indépendants) – ou s'ils ne le font pas encore, cela leur donne un potentiel important pour le faire dans le futur.

Les opérateurs qui obtiennent l'eau à partir du réseau de l'OD sont situés en haut et à gauche du Tableau 1, et non dans la catégorie située en haut et à droite – celle qui fait l'objet de la présente étude. Le présent document ne se désintéresse cependant pas de la première catégorie, à laquelle s'appliquent beaucoup des observations contenues dans les chapitres 5 et 6. Comme cela a déjà été souligné, le tableau offre une typologie intéressante mais certaines catégories peuvent se recouper.

C'est dans ces deux premières niches que se développe l'offre de service proposée par des opérateurs indépendants gérant de petits réseaux de distribution. Les pays sélectionnés pour les études de cas ont été choisis afin d'illustrer les deux situations :

---

<sup>7</sup> Il y a eu de nombreux débats au sujet de la définition précise de ce qu'est une petite ville. Voir par exemple <http://www.worldbank.org/html/fpd/water/topics/smalltowns.html> pour une définition.

- En Mauritanie et au Ghana, nous avons étudié les opérateurs indépendants dans les petites villes où ils jouent un rôle de plus en plus important (des situations comparables ont été documentées au Niger, en Ouganda, au Vietnam ...)
- Au Mali, nous avons étudié les opérateurs indépendants dans les zones péri-urbaines de Bamako (des situations comparables ont été documentées au Vietnam, au Paraguay, en Tanzanie, au Yémen...). Comme indiqué plus haut, le cas de Maputo correspond également à cette situation.

Le tableau ci-dessous illustre les principales caractéristiques de ces deux marchés et les conséquences sur les stratégies des opérateurs indépendants.

<b>Tableau 4 : Caractéristiques principales des deux niches de marché occupées par les opérateurs privés gérant des petits réseaux</b>		
<b>Aspects</b>	<b>Le marché de petites villes</b>	<b>Le marché du péri-urbain</b>
<b>La forme de la demande</b>	<p>Forte demande pour des branchements individuels, entre 20 et 40 litres/jour/habitant. La demande pour les bornes-fontaines reste importante dans certaines régions et pour les économies rurales peu monétarisées (très petits centres).</p> <p>Un marché pas toujours bien constitué, avec une abondance de ressources en eau alternatives, peu ou pas monétarisées, qui couvrent une partie de la demande (puits privés ou publics, revente de voisinage très développée).</p>	<p>Très forte demande pour des branchements individuels, entre 30 et 40 litres/jour/habitant. La demande pour les bornes-fontaines diminue depuis 10 ans et traduit surtout l'insuffisance de l'offre de branchements privés. En l'absence de réseau, forte demande pour des services de vente à domicile (porteurs, charretiers, camions-citernes).</p> <p>Un marché bien constitué, régulé par la concurrence des vendeurs ambulants et des nouveaux arrivants sur le marché, avec des mécanismes de formation des prix dynamiques.</p>
<b>L'histoire de l'offre de service</b>	Pas de service public en réseau préexistant, mais des points d'eau publics plus ou moins entretenus par l'administration et/ou des comités de gestion (puits, forages, sources...)	Il existe toujours une entreprise de service public préexistante (publique ou privée), gérant un réseau de distribution dont le taux de desserte est insuffisant (entre 20 et 80% de la ville est couverte).
<b>Le monopole de l'opérateur dominant</b>	La majorité des petites villes ne font pas partie du périmètre du monopole de l'opérateur dominant, parce qu'elles ne sont pas considérées comme individuellement rentables.	Le monopole est généralement clairement inscrit dans le contrat de l'opérateur dominant, même si celui-ci ne respecte l'obligation de desserte correspondante.
<b>L'influence des aspects fonciers</b>	Les aspects fonciers sont bien arbitrés par le droit coutumier. Le mouvement de restructuration est lent et ne remet en général pas en cause le droit des occupants actuels.	Statuts fonciers litigieux (indivision, zones non constructibles, occupation illégale...), susceptibles de restructuration profondes et brutales (expulsions et lotissement).
<b>La croissance urbaine</b>	Croissance modérée à forte. La ville grandira sans remettre en cause l'occupation des sols. Le réseau développé est généralement le premier réseau et il a vocation à être, dès l'origine, conçu pour la desserte à long terme (15-30 ans)	Croissance forte à très forte. Les zones péri-urbaines ont vocation à s'intégrer à la trame urbaine classique, le cas échéant au travers de restructurations profondes ; il n'est pas déraisonnable d'investir à moyen terme (5-10 ans)
<b>L'histoire de l'offre de service</b>	Pas de service public en réseau préexistant, mais des points d'eau publics plus ou moins entretenus par l'administration et/ou des comités de gestion (puits, forages, sources...)	Il existe toujours une entreprise de service public préexistante (publique ou privée), gérant un réseau de distribution dont le taux de desserte est insuffisant (entre 20 et 80% de la ville est couverte).
<b>Principale contrainte pour l'opérateur</b>	L'investissement dans la production est lourd et aléatoire, alors que la marge de l'opérateur est souvent limitée, dans un contexte de prix administré et/ou contrôlé	L'insécurité juridique est forte, l'opérateur n'a généralement pas de contrat en bonne et due forme à opposer à une éventuelle expropriation. Le contexte évolue généralement rapidement.

### 3.2. **Le marché des petites villes**

#### Mauritanie et Ghana : l'importance de la volonté politique

L'analyse comparée du service de l'eau dans les petites villes de Mauritanie et du Ghana est très instructive. Dans les deux pays, il existe plusieurs centaines de petites villes (de quelques milliers d'habitants) qui ne sont pas desservies par l'OD (GWCL au Ghana et SNDE en Mauritanie), bien qu'il existe dans toutes ces villes une forte demande pour un service d'eau moderne (avec BF et BI). La stratégie de développement adoptée par les deux pays a cependant été très différente.

Au Ghana, l'OD a longtemps eu l'ambition de desservir de nombreuses villes (comme la SODECI avait réussi à le faire en Côte d'Ivoire). Il a multiplié les petits réseaux ruraux, exploités en régie directe, sans aucun souci pour la viabilité économique de l'entreprise. A la fin des années 90, GWSC exploitait ainsi 212 réseaux, dont une bonne moitié se trouvaient dans un état de délabrement avancé. Depuis 1999, GWCL essaie de réduire ses pertes et de transférer à d'autres la responsabilité (et les coûts) de l'exploitation de ces petits réseaux. L'essentiel des réseaux ruraux ont été transférés à des structures communautaires (Water Boards), dont les performances en matière de gestion ne sont pas encore impressionnantes. Des efforts limités ont été faits en vue d'impliquer le secteur privé, mais sans de politique forte à ce sujet.

Pendant ce temps, CWSA a été créée par le gouvernement ghanéen comme une institution dédiée au développement de la gestion communautaire. Elle confie en général la gestion des réseaux AEP dans les petites villes à des Water and Sanitation Development Boards (WSDB) placés sous la tutelle des collectivités locales (cf. annexe 9.4).

En Mauritanie, les petits réseaux ruraux ont d'abord été confiés aux communes qui les exploitaient en régie directe. En 1994, confronté à la faillite de la gestion communale directe, le gouvernement mauritanien a mis en place un cadre réglementaire nouveau, encourageant la gestion déléguée à des OI privés locaux, dans le cadre d'une stratégie de création d'emplois pour les diplômés chômeurs. Le succès de l'opération a dépassé toutes les espérances. Dans toutes les villes concernées, même les plus petites, il s'est trouvé un candidat à la reprise du réseau et il en existe maintenant plus de 300.

La volonté politique du gouvernement mauritanien de soutenir la gestion déléguée aux OI privés locaux a été confirmée en 2001, avec la création de l'ANEPA, une institution publique chargée de superviser et d'appuyer la gestion des exploitants locaux.

Le marché des petites villes est celui des centres « urbains » ou « semi-urbains » qui n'ont pas été intégrés au périmètre de l'opérateur dominant. Mis à part quelques exceptions (la SODECI qui gère le service de l'eau dans plus de 500 villes), cela représente la très grande majorité des petites villes (entre 300 et 500 dans les pays de notre échantillon) et 30% à 60% de la population rurale. Ces petites villes sont en croissance modérée à forte, le phénomène étant renforcé par la décentralisation<sup>8</sup>.

La demande a beaucoup évolué depuis quelques années, et les usagers des petites villes sont aujourd'hui demandeurs de branchements privés qu'ils sont disposés à financer ou cofinancer<sup>9</sup>. Le pouvoir d'achat est limité, mais les usagers des petites villes sont déjà habitués à payer l'eau à un prix élevé (systématiquement supérieur au prix pratiqué par l'opérateur dominant dont les tarifs sont directement ou indirectement subventionnés, et qui bénéficie en général de la possibilité de très larges économies d'échelle).

Ce contexte est souvent caractérisé par la gestion de communautés (comité de gestion, association d'usagers, etc.) avec toutes ses limites. Les investissements correspondant à la production (forage) et au réseau primaire sont lourds et sont souvent réalisés sur fonds publics, dans le cadre de

<sup>8</sup> Une discussion plus approfondie de la raison pour laquelle la SODECI dessert autant de centres de petite taille mériterait d'être poursuivie, mais sortirait du champ de cette étude. Voir chapitre 9.

<sup>9</sup> Dans certains cas, comme dans les villes de plus de 5 000 habitants en Mauritanie, les bornes-fontaines ont tout simplement disparu du paysage urbain, faute d'une demande suffisante.

programmes financés par l'aide internationale. En revanche les opérateurs privés, si les conditions de leur contrat le leur permettent, investissent très volontiers dans les systèmes de pompage et dans la distribution (branchements, bornes-fontaines). Les contrats des opérateurs indépendants s'inspirent souvent directement de ce qui se fait pour les grandes villes, rendant le service plus coûteux.

Les opérateurs indépendants qui évoluent dans ce contexte rencontrent souvent des contraintes qui les empêchent de se développer, d'offrir des tarifs bas et de fournir un service suffisamment fiable. L'analyse de ces contraintes a représenté une partie importante du travail mené dans le cadre des études de cas dans les trois pays.<sup>10</sup>

La principale contrainte à laquelle les opérateurs font face est relative aux aspects financiers de leur activité. Les opérateurs dans les petites villes font en général partie du marché de l'eau formel, et à ce titre ils ont peu d'autonomie en matière de fixation des tarifs. Au Ghana tout comme en Mauritanie, on a observé une ambiguïté en ce qui concerne la manière dont les tarifs étaient actualisés ; l'inertie face à l'augmentation des coûts menace clairement l'équilibre économique des opérateurs.

On observe une différence marquée lorsqu'on examine la façon dont les investissements ont été réalisés. En Mauritanie, les opérateurs avaient la possibilité de demander aux usagers de payer leur branchement, ce qui leur a permis d'étendre progressivement les réseaux. Au Ghana, la manière dont on pourrait injecter de l'investissement dans les systèmes existants, afin de répondre à la demande croissante, reste un défi – ni les opérateurs ni le gouvernement ne semblant disposés à réunir les sommes nécessaires.

En exploitant la possibilité qui leur était offerte d'étendre les réseaux, les opérateurs en Mauritanie se sont retrouvés à gérer des réseaux considérables en limitant leur risque financier. Une conséquence de cette situation est d'avoir attiré l'intérêt de l'opérateur dominant, qui dans le cadre des petites villes se retrouve être la compagnie nationale d'eau. L'expropriation est cependant devenue un danger bien réel pour les opérateurs, comme le décrit l'encadré ci-dessus dans le cas de la Mauritanie.

L'examen des quatre pays révèle une contrainte supplémentaire correspondant aux normes et standards techniques. A Bamako, en Mauritanie et à Maputo, l'efficacité des opérateurs indépendants (et une partie de leur marge de manœuvre sur le plan financier) provient de leur capacité à utiliser des standards techniques remarquablement bien adaptés au contexte dans lequel ils évoluent : canalisations flexibles, tranchées à faible profondeur, capacité de stockage bien adaptée par l'utilisation de réservoirs en plastique, etc. Cela leur permet de maintenir le coût de raccordement de l'utilisateur à un niveau très faible, en général moins de 30 Euros par habitant, alors que ce moment est plutôt de l'ordre de 80 Euros dans le cas de projets sur fonds publics. Au Ghana la situation est différente : des standards techniques sur-dimensionnés augmentent significativement le coût d'extension des réseaux.

### **Menaces d'expropriation dans les petites villes de Mauritanie**

La SNDE (OD du service de l'eau en milieu urbain en Mauritanie) a annoncé son intention d'intégrer à son périmètre deux des plus importants réseaux gérés par des OI (Guerou et Tintane). Cette intégration se ferait de manière autoritaire, sans aucune indemnisation des OI qui assurent le service depuis plus de 10 ans et qui ont réalisé des investissements importants (ils ont étendus les réseaux de plus de 30 km et raccordé au total 4 000 abonnés, sans aucune subvention publique).

Une telle expropriation constituerait très mauvais signal adressé aux investisseurs potentiels : elle découragera les quelques 320 autres exploitants d'investir dans de nouvelles extensions de réseau ; elle découragera les vocations dans les nouveaux centres équipés. En conclusion, elle mettra en péril tout l'équilibre du système de délégation mis en place depuis 1994 et par lequel les exploitants financent une large part de l'activité de l'ANEPA, en contrepartie d'une certaine sécurité juridique.

<sup>10</sup> Malgré la grande diversité des opérateurs intervenant dans le secteur de l'eau, ils font souvent face aux mêmes contraintes. Une attention particulière a été accordée à ces contraintes dans le cadre de l'étude et un outil spécifique a été développé, qui se concentre sur les six principales contraintes qui ont le plus d'impact sur l'étendue du service offert par les opérateurs indépendants et leur capacité à développer ce service. Cet outil spécifique a été utilisé dans les trois études de cas et a permis d'arriver à des conclusions intéressantes sur la manière dont les opérateurs gèrent leur « business » (plus de détail sur le cadre méthodologique et les conclusions figurent en annexe 9.3). Le même cadre méthodologique a renforcé l'importance de bien distinguer les opérateurs intervenant dans les petites villes et ceux dont l'activité se situait principalement dans les zones péri-urbaines.

### **3.3. Le marché du péri-urbain**

#### **Maputo et Bamako : l'importance des ressources en eau**

L'analyse comparée de l'activité des OI à Bamako et Maputo est très instructive. Dans les deux villes, le taux de couverture du service proposé par l'OD est remarquablement bas (3 branchements privés pour 100 habitants). Des parties étendues de l'agglomération ne bénéficient d'aucun service public (même pas de bornes-fontaines) et dans les autres parties, le service n'est pas fiable (coupures d'eau, qualité incertaine).

Un tel contexte constitue une opportunité pour les OI et effectivement, le marché informel de l'eau est assez développé dans les deux villes, où ils compensent le déficit de service pour environ la moitié des ménages. Mais l'offre des OI a pris dans les deux villes des formes très différentes :

- A Maputo, une centaine d'entrepreneurs ont investi dans des forages et ont mis en place un service de qualité, au travers de plus de 200 réseaux de distribution qui assurent simultanément les services BI et BF
- A Bamako, les OI n'ont pas réalisé de nouveaux forages, mais seulement dans des ouvrages plus rudimentaires : des BF raccordées au réseau d'EdM ou des charrettes pour le transport de l'eau à partir des BF. Par contre, là où un forage d'un bon débit a déjà été réalisé (à l'initiative de l'Etat, d'une institution internationale ou d'une ONG), il s'est toujours trouvé un OI pour exploiter le système et développer la desserte.

Il n'est pas question ici de critiquer les entrepreneurs maliens, par comparaison avec leurs collègues de Maputo. Chacune de ces stratégies d'investissement possède un véritable rationalité et elle a été confortée par l'expérience. Il s'agit seulement d'identifier les déterminants de ces deux stratégies et les actions publiques qui pourraient avoir un impact positif pour le service rendu aux clients.

Le contexte institutionnel est similaire dans les deux villes. Un OD privé exploite depuis quelques années le service dans le cadre d'un contrat d'affermage. Le processus de mise en place du partenariat public-privé a été assez chaotique. A Bamako, l'opérateur vient de se retirer et à Maputo, le contrat est en difficulté (le premier actionnaire de référence s'est retiré peu de temps après la mise en place du contrat).

Le principal facteur discriminant ces deux villes, c'est l'abondance des ressources en eau. A Maputo, il existe des ressources en eau souterraines abondantes et généralisée. Ici (comme à Ho Chi Minh Ville, Katmandu, Asunción, Jakarta ou Sanaa), les premiers forages ont été réalisés par des investisseurs privés pour un usage privé (industrie, hôtel...). Ayant mobilisé la ressource, ces OI ont identifié une opportunité commerciale : vendre de l'eau à leurs voisins, à leur rue, à leur quartier... C'est seulement dans une seconde phase que certains investisseurs (souvent les mêmes) réalisent des forages spécialement pour accroître les ventes d'eau.

A Bamako (comme à Ouagadougou, Nouakchott, Nairobi ou Conakry), il n'existe pas de ressources aussi faciles à mobiliser (autrement dit, le risque d'investissement dans la mobilisation de la ressource est très élevé). Dans ces conditions, les investisseurs locaux se rabattent sur des options de service moins risquées : les bornes-fontaines raccordées au réseau de l'OD, le transport d'eau (charrette ou camions) ou la construction d'extensions à partir de réseaux convenablement alimentés.

Au sens large, le marché du péri-urbain est celui des quartiers qui ne sont pas alimentés par l'opérateur en situation de monopole, soit parce qu'ils sont trop éloignés du centre ville, soit parce que leur statut est trop irrégulier sur le plan foncier. Ce sont en général des quartiers dont la croissance démographique est très forte (entre 5 et 10% par an). Il est difficile de donner une estimation précise de l'importance de ces quartiers par rapport à la ville formelle, mais tous les recensements qui ont pu être menés récemment (Maputo, Buenos Aires, Port-au-Prince, Kisumu, Ouagadougou, Nouakchott) montrent que ces quartiers abritent entre 20% et 60% de la population de la ville. En ce sens, tout opérateur indépendant intervenant dans les zones péri-urbaines contribue de manière directe à combler le déficit d'offre à l'échelle de la ville.

Les usagers des quartiers péri-urbains sont demandeurs d'un service de proximité (afin de limiter le recours aux vendeurs mobiles, dont les tarifs sont élevés) et très réactifs à la demande (une demande de connexion doit être répondue en quelques jours ou quelques semaines, si elle est faisable techniquement). Une part variable de la clientèle, souvent forte, est constituée d'usagers pauvres pour qui le coût de raccordement est une contrainte forte pour l'accès au service. De manière générale les usagers sont peu regardants sur les conditions techniques de leur raccordement au réseau, qui peut être temporaire, mais ils sont attentifs à recevoir un service de bonne qualité.

L'offre des opérateurs indépendants est très diversifiée, mais se caractérise en général par une forte proportion d'autofinancement (qui atteint fréquemment les 100%, puisque les opérateurs ne bénéficient d'aucune subvention publique). Les réseaux gérés par les opérateurs indépendants vont d'un simple puits équipé d'une pompe et raccordé à une borne-fontaine à un véritable réseau parfois complexe sur le plan technique.

Le côté apparement « bricolé » de ces réseaux cache une politique d'investissement d'une remarquable souplesse : un opérateur indépendant n'investira pas dans un mètre cube de stockage si ce dernier ne lui permet pas d'améliorer effectivement le service proposé à ses clients. Dans un contexte juridique incertain, les opérateurs qui interviennent sur le marché péri-urbain le font souvent avec un horizon de retour sur investissement court (de 2 à 3 ans, plus rarement 5 ans ou plus).

Alors que les opérateurs indépendants qui interviennent dans les petites villes font face à des contraintes importantes en matière de fixation des tarifs, d'accès à l'investissement public et de standards techniques (voir ci-dessus), les opérateurs péri-urbains évoluent dans un contexte très différent. Cela s'explique par le contraste marqué entre les conditions qui influent sur l'activité des opérateurs dans chaque niche. Par exemple, les opérateurs péri-urbains se sont révélés au cours de l'étude être beaucoup plus « spontanés » que ceux des petites villes – les opérateurs intervenant dans les zones périurbaines sont rentrés sur le marché de l'eau en dépit de la politique nationale, et non en réponse à une volonté clairement affichée des pouvoirs publics<sup>11</sup>.

Une relation spécifique existe également entre les opérateurs péri-urbains et l'opérateur dominant – l'entreprise qui possède en général le monopole du service de l'eau dans les grandes zones urbaines et les centres secondaires. En théorie, ce monopole a été octroyé pour de bonnes raisons. Il est la contrepartie de l'obligation de service public imposée à l'usager, et le monopole est censé l'empêcher de ne desservir que les usagers faciles à atteindre et disposant des ressources financières suffisantes. Cependant, lorsque l'opérateur dominant faillit largement à son obligation de service public, et ne dessert qu'une frange très réduite de la population urbaine, l'existence même d'un monopole devient contre-productive. Lorsque ce monopole se double de l'interdiction faite à l'opérateur dominant de déléguer ses responsabilités (et donc de sous-traiter à des tiers), les opérateurs indépendants sont relégués dans l'informalité et dans l'illégalité les plus complètes.

---

<sup>11</sup> A la différence de ce qui se passe dans les zones péri-urbaines, la naissance des opérateurs dans les petites villes est souvent « suscitée » par un processus formel correspondant à une politique du secteur de l'eau. Au Ghana, les opérateurs ont été recrutés à partir d'appels d'offres ; en Mauritanie, le gouvernement identifie et recrute la plupart des nouveaux opérateurs, avec l'assentiment des usagers.





Dans les petites villes de Mauritanie, les branchements privés constituent la principale demande. Les opérateurs indépendants ont tout de suite su apprécier cette demande et y répondre avec un succès commercial étonnant : 35 000 branchements individuels en 10 ans, soit nettement plus que ce qu'a réalisé l'opérateur dominant (la SNDE) durant le même temps et des taux de pénétration dignes d'un pays développé : 7 à 20 branchements individuels par 100 habitants.

Photo © Hydroconseil, 2006

Les conséquences sont nombreuses. En premier lieu, cela contribue fortement à l'insécurité des investissements réalisés par les opérateurs indépendants, qui sont souvent non négligeables dans le cas des zones péri-urbaines. Ces investissements (dont une partie peut avoir été supportée par les usagers) ne sont pas à l'abri d'une expropriation sans dédommagement, et lorsque les opérateurs interviennent dans des zones au statut foncier incertain, le risque est celui de voir leurs installations détruites dans le cadre des opérateurs de relogement. Evoluant sans cadre légal, les opérateurs ont des difficultés à sécuriser leurs droits de prélèvement de la ressource ou les droits de passage des canalisations, ou payent ces droits un prix beaucoup plus élevé que ne le ferait l'opérateur dominant.

Leur horizon financier est également rétréci par le fait que leur informalité obligée les empêche d'accéder à des mécanismes de subvention (destinés à les soulager d'avoir à desservir des clients qui n'ont pas accès au service pour des raisons géographiques autant que financières) et les rend en général inéligibles aux financements des infrastructures. Les organismes de prêt ou de crédit se tiennent également à l'écart des opérateurs indépendants – le système bancaire n'aime guère prendre des risques et encore moins financer des acteurs du secteur informel.

La conséquence de cette situation fait que les opérateurs indépendants ont en général trois pistes pour financer leurs investissements : 1) utiliser des économies constituées lors d'une émigration (c'est par exemple le cas des opérateurs de Maputo) ; 2) faire appel au secteur du prêt informel (qui pratique en général des taux d'intérêt très élevés, ce qui contribue à augmenter leurs charges) ; 3) recourir à la trésorerie qu'ils réussissent à dégager à

partir de la gestion du service de l'eau.

L'accès à la ressource en eau a également un impact. Les incertitudes quant à la disponibilité, la fiabilité, la qualité (et dans une certaine mesure le coût) de la ressource en eau représente une contrainte majeure pour les opérateurs indépendants. Cela est particulièrement vrai dans les contextes de ressource limitée, où les opérateurs indépendants peuvent se retrouver en compétition avec l'opérateur dominant pour avoir accès à la ressource, quand ce n'est pas le prix des forages et de leur maintenance qui s'avère la contrainte majeure. En dehors de tout cadre légal, le prélèvement de la ressource par les opérateurs n'est pas toujours régulée et peut limiter la capacité des opérateurs à démarrer leur activité ou à étendre leurs services. De manière originale, la DNH teste la qualité de l'eau produite par M. Cissé, à Moribabougou, dans la banlieue de Bamako. Etant donné que la politique nationale en vigueur au Mali ne prend pas en compte les opérateurs indépendants, ces derniers doivent vivre dans un monde où certaines règles sont appliquées, mais où la plupart d'entre elles sont ignorées.

La réduction ou la résolution de ces contraintes constitue un objectif majeur pour les opérateurs indépendants et pour ceux qui veulent les soutenir. Et au cœur de ces contraintes, il y a cette « informalité obligée » qui est en grande partie créée par l'existence du cadre juridique dans lequel évolue l'opérateur dominant.

#### **4. DE QUOI LES OPÉRATEURS INDÉPENDANTS SONT-ILS CAPABLES ?**

##### **4.1. Les OI peuvent desservir les usagers que l'OD n'atteint pas**

Comme évoqué dans le chapitre 3, les opérateurs indépendants sont particulièrement actifs sur deux marchés principaux : les petites villes et les zones péri-urbaines. Ce sont les zones négligées par l'opérateur dominant, qui ne font pas partie de son périmètre d'intervention, ou qu'il ne peut pas

atteindre. Les OI ont pourtant fait preuve d'une remarquable capacité à intervenir dans ces conditions, en fournissant un service abordable à ceux qui en seraient autrement privés. Preuve de cette réussite, la forte proportion d'usagers connectés au réseau au travers d'un branchement individuel, et ce le plus souvent sans aide de l'État. De plus, si l'on considère les fortes contraintes soulignées dans le chapitre précédent, la qualité du service offert est globalement satisfaisante, qu'il s'agisse du nombre d'heures de distribution, des tarifs ou de la qualité de l'eau.

#### **4.2. *Des profils atypiques, des capacités locales variées et qui se développent rapidement***

Les études de cas ont montré que les compétences des opérateurs sont très variables au démarrage. Elles révèlent en revanche une capacité remarquable à se restructurer et évoluer pour se transformer en petites entreprises qui se veulent résolument professionnelles. Le dynamisme et l'inventivité dont ils font preuve peuvent être impressionnants.

A l'origine de la plupart des opérateurs indépendants, on trouve généralement un individu ou une entreprise qui ne sont pas spécialisés dans le secteur de l'eau. L'analyse a révélé de nombreux profils, précédemment jugés atypiques : des entreprises de construction (dans les petites villes du Ghana), des petites entreprises (dans la banlieue de Bamako), des fonctionnaires à la retraite (à Bamako), ou encore de jeunes diplômés (dans les petites villes de Mauritanie) ou des migrants qui reviennent au pays (dans la banlieue de Maputo). Une fois qu'on ouvre les portes à ce type de personnes, il est généralement assez facile de trouver des opérateurs, contrairement aux idées reçues.

À mesure que le contexte évolue, ces opérateurs sont capables de s'adapter et de développer leur service. L'un des exemples les plus frappants de professionnalisme vient des opérateurs indépendants des petites villes de Mauritanie où, après plus de dix ans, de véritables petites entreprises ont émergé et gèrent aujourd'hui les services d'eau de villes plus importantes. Certains opérateurs se sont même dotés de services comptables (aux normes du secteur informel) et emploient jusqu'à dix salariés (plombiers, comptables, électriciens, agents releveurs, etc.).

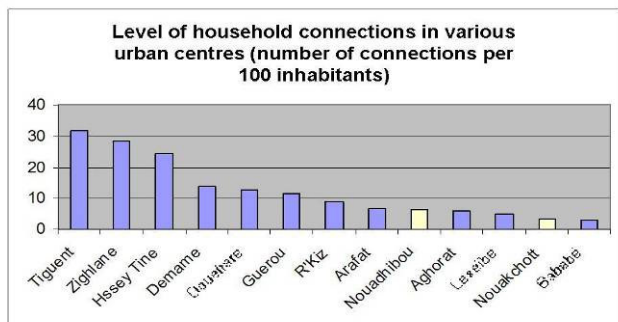
#### **4.3. *Quel est leur niveau de performance ?***

Le programme de recherche-action visait d'une part à comprendre les contraintes auxquelles les OI sont confrontés et d'autre part à favoriser le dialogue entre ces derniers et les décideurs. Des enquêtes ont été réalisées dans un premier temps auprès des clients des OI afin de mieux comprendre l'ampleur, l'impact et la nature de leurs opérations. Ces enquêtes, sans être exhaustives, ont fourni un éclairage intéressant sur la façon dont les performances des OI peuvent être comparées à celles de l'OD. Quatre éléments ont été retenus pour cette comparaison : le taux de couverture, les tarifs, le taux de satisfaction et la desserte des usagers pauvres.

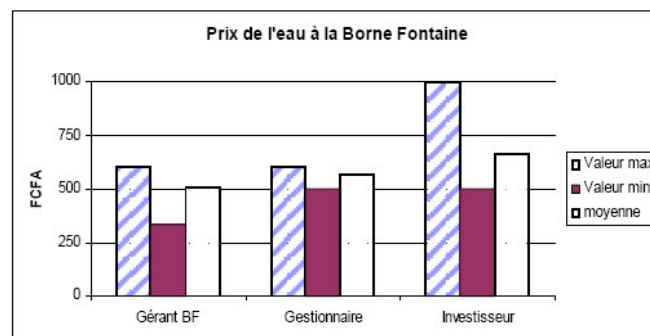
Il est important de rappeler qu'il ne s'agit là que d'un instantané des conclusions des quatre pays étudiés. Autre point tout aussi important, les résultats des OI ont en règle générale été atteints avec très peu (voire pas du tout) de soutien et de subvention de la part des pouvoirs publics.

#### **4.4. *Une croissance impressionnante du taux de couverture***

Comme on l'a évoqué plus haut, il existe une forte demande pour des branchements privés dans les petites villes mauritaniennes. Les OI ont su y répondre et leurs résultats sont nettement supérieurs à ceux de la SNDE, l'opérateur dominant. Le nombre de branchements par usager montre les progrès enregistrés : dans les 325 centres desservis par des opérateurs sous contrat avec l'ANEPA, le taux de branchement est de 5,7 pour 100 habitants contre 4 pour 100 pour la SNDE.



Taux de raccordement par branchements privés dans les différents centres urbains enquêtés dans le cadre de l'étude de cas Mauritanie



Prix relatif de l'eau aux bornes-fontaines à Bamako, Mali

L'étude de cas a comparé plus de 20 villes avec les deux plus grands centres urbains de Mauritanie, Nouakchott et Nouadhibou, qui sont desservis par la SNDE. Le graphique ci-contre illustre les résultats impressionnants obtenus par les petits opérateurs. Ces derniers ont suivi une logique commerciale : l'augmentation du nombre de branchements leur a permis d'accroître leurs revenus (grâce à une marge sur les ventes et sur les frais de raccordement), un aspect vital de leur activité si l'on sait que les tarifs fixés par l'ANEPA n'ont pratiquement pas évolué depuis dix ans malgré la hausse des frais d'exploitation et notamment le prix du gasoil).

#### 4.5. Les tarifs dépendent de la source d'investissement

Éléments de tarif (en FCFA) \$1 = 480 FCFA	« Gestionnaire »	« Investisseur »	Énergie du Mali (OD)
Prix au m <sup>3</sup> (en FCFA) – base volumétrique forfaitaire facturée par les OI	250	500	122 FCFA < 20 m <sup>3</sup> 382 FCFA > 20 m <sup>3</sup>
Coût de location mensuel du compteur	0	500	686
Autres frais	0	0	7 678
Coût du branchement	178 000 par 20 m	300 000 forfaitaire	-
Facture annuelle sur la base d'une consommation mensuelle de 36 m <sup>3</sup>	108 000	222 000	110 856

Les données ci-dessus, qui concernent la ville de Bamako au Mali, donnent une indication des différents tarifs que pratiquent les OI et de la façon dont ceux-ci se situent par rapport à ceux de l'opérateur dominant, EdM. Lorsque l'OI gère un système mis en place par d'autres (« Gestionnaire »), mais n'a pas investi ses propres fonds, les tarifs sont globalement dans la même fourchette que ceux de l'OD. En revanche, lorsque l'OI a investi lui-même dans le système et doit recouvrer à la fois ses coûts d'investissement et ses charges d'exploitation (« Investisseur »), les tarifs sont plus élevés et la facture coûte en moyenne le double. Dans les deux cas, les OI ne bénéficient d'aucune forme de subvention de fonctionnement.

Quant aux tarifs en vigueur aux bornes-fontaines – qui sont utilisées par une majorité d'utilisateurs pauvres – le graphique ci-contre montre que le prix moyen dans les trois cas de figure est globalement le même. Le prix facturé par les gérants des bornes-fontaines EdM n'est en effet que très légèrement inférieur à celui que pratiquent les « Gestionnaires » ou les « Investisseurs ».

Cette analyse a révélé un phénomène intéressant, qui mériterait d'être étudié plus avant. Dans les zones péri-urbaines, la simple présence d'un réseau indépendant contribue à une baisse générale des prix grâce à l'augmentation de la revente à des vendeurs et autres petits opérateurs ambulants. Dans la banlieue de Bamako par exemple, l'un des opérateurs indépendants facture 300 000 FCFA (450 Euros) pour se raccorder au réseau, un tarif inabordable pour les usagers pauvres. Cette initiative lui

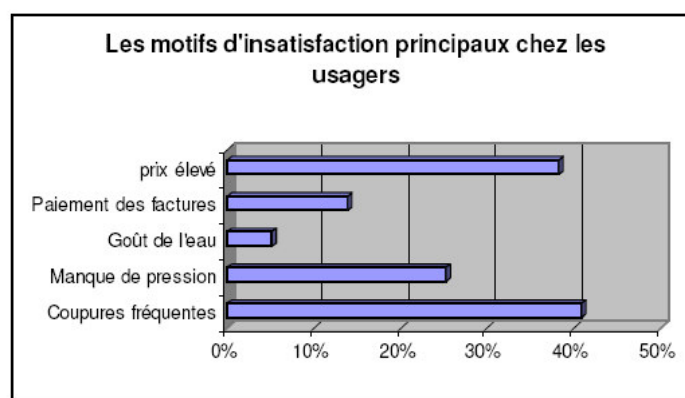
a pourtant permis d'étendre le réseau aux clients plus aisés qui font de la revente (une pratique tolérée, à défaut d'être autorisée) si bien que cette revente de voisinage vient concurrencer l'activité des vendeurs ambulants. Cette concurrence a provoqué la baisse des tarifs pratiqués dans tout le quartier<sup>12</sup>. Il semblerait que le simple fait de proposer une offre dans un quartier donné puisse bénéficier aux usagers pauvres, même si l'OI ne leur vend pas directement de l'eau (ou ne les considère pas comme des cibles potentielles). Ce constat vient rejoindre l'idée selon laquelle, en encourageant la revente à partir des branchements privés, on peut apporter un niveau de service de type borne-fontaine plus près des usagers. Dans les deux cas, la concurrence plus vive sur le marché à des niveaux de service plus faible contribue à réguler les prix.

#### 4.6. Les usagers sont globalement satisfaits du service

Les clients se sont globalement déclarés satisfaits du service fourni par les OI. Ce taux de satisfaction explique les progrès remarquables évoqués plus haut en termes de taux couverture (dans la mesure où les usagers doivent le plus souvent payer le coût total de l'extension du service). Le pourcentage de clients non satisfaits du service fourni par les OI est plutôt faible (bien que variable en fonction du contexte) : environ 10 % dans les petites villes et 25 % dans les quartiers péri-urbains.

Il est difficile de faire des comparaisons directes avec les services fournis par les opérateurs dominants – très peu d'usagers sont à la fois client d'un OI et de l'OD (seuls ceux qui possèdent deux maisons peuvent être concernés, les autres cas sont rares). L'étude des enquêtes de satisfaction permet cependant d'identifier plus précisément les contraintes existantes.

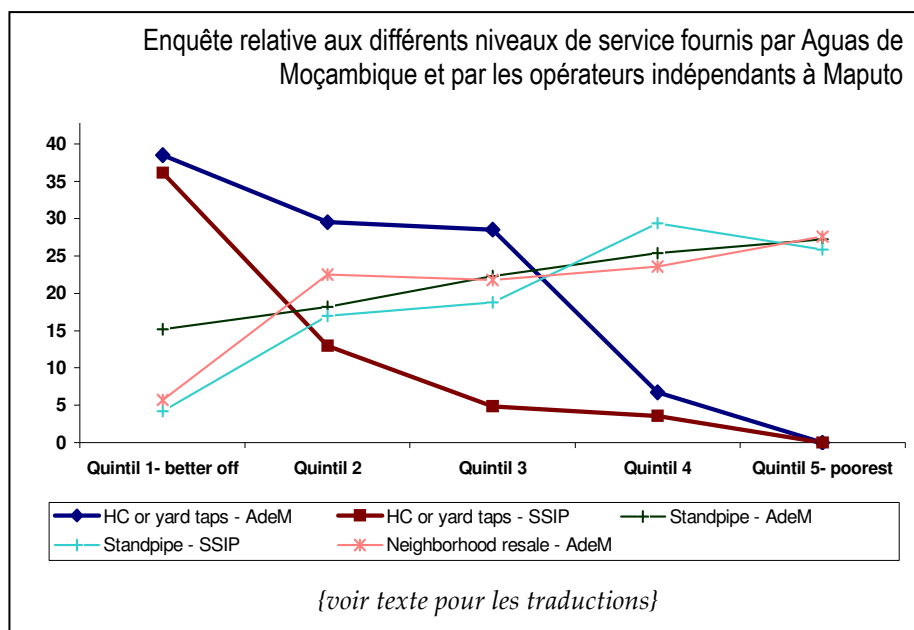
Dans le cas de la Mauritanie par exemple, la première cause de plainte des usagers concerne les fréquentes interruptions de service (40 % dans le graphique ci-dessus). Vient ensuite le prix, suivi par le manque de pression. Le processus de facturation et de paiement des factures ainsi que le goût de l'eau sont cités en dernière position.



Principaux motifs de plainte des usagers  
dans les petites villes de Mauritanie

---

<sup>12</sup> L'impact global des activités d'un opérateur pratiquant des frais de raccordement élevés dans un quartier péri-urbain est encore mal connu – s'agissant notamment des réponses apportées par les fournisseurs existants (revendeurs, etc.). Une analyse plus approfondie de cette question constituerait un prolongement intéressant de la présente étude.



Comme on l'a vu précédemment, les OI en Mauritanie n'exercent que rarement un contrôle total sur l'entretien des équipements de pompage (qui sont du ressort de l'ANEPA), ce qui exacerbe le problème des coupures. Dans d'autres situations, là où les OI contrôlent davantage les sources d'eau, ce genre de plainte est moins fréquent.

#### 4.7. Les opérateurs indépendants desservent les usagers pauvres

On accuse souvent les opérateurs indépendants de se concentrer sur les clients jugés « rentables » au détriment des plus pauvres, une idée reçue que remet en cause la présente étude. Les enquêtes ont en effet montré que les opérateurs indépendants ont des performances en matière de desserte des plus pauvres qui sont déjà relativement bonnes, surtout si l'on tient compte du fait qu'ils ne reçoivent aucune forme de subvention ou de soutien.

L'accès des pauvres aux services est un enjeu à la fois très local et très politique auquel les opérateurs indépendants sont sensibles. Pour peu que les pouvoirs locaux soient enclins à défendre les besoins des plus pauvres, ils entraînent les OI dans leur sillage. Cela participe d'un accord tacite qui lie les OI aux collectivités locales (aussi fermement que le ferait un accord écrit), et qui leur donne une sorte de « licence d'exploitation ». On observe ainsi que les principaux opérateurs indépendants en Mauritanie ont atteint des taux de pénétration très élevés y compris sur les segments les plus pauvres de la population. Leur taux de raccordement se situe entre 7 et 20 branchements individuels pour 100 habitants, un taux légèrement plus élevé que celui de la SNDE (entreprise publique subventionnée censée desservir tous les usagers). Dans les situations où la solidarité sociale ou la pression pour desservir les plus démunis n'est pas aussi forte, les OI se concentrent d'abord sur les clients les plus aisés.

De plus, comme indiqué dans le chapitre 4.5 ci-dessus, les tarifs pratiqués par les OI aux bornes-fontaines sont souvent proches de ceux de l'opérateur dominant. L'impact des activités d'un OI sur le marché existant (par exemple sur les vendeurs ou la revente à partir de branchements privés) est également intéressant, bien qu'insuffisamment bien compris. D'après les premières indications, l'augmentation de l'offre et la concurrence sur le marché de la revente conduiraient à une baisse généralisée des prix, au profit de l'ensemble des usagers, dont les usagers pauvres.

L'étude de cas de Maputo vient étayer l'idée que les OI ne sont certainement pas en reste, par rapport à l'opérateur dominant, lorsqu'il s'agit de desservir les plus pauvres, malgré le fait qu'ils ne bénéficient d'aucune subvention ou appui visant spécifiquement à toucher cette tranche de la population. Le graphique ci-dessus est tiré d'une étude menée en 2005 auprès de 600 ménages des quartiers péri-urbains de Maputo. Les foyers sont desservis soit par l'opérateur dominant (Aguas de Moçambique - AdeM) soit par des opérateurs indépendants (SSIP). Il montre le taux de pénétration des différents niveaux de service fournis par les deux catégories d'opérateurs. Le taux de raccordement par branchements individuels (HC) ou l'accès à une borne-fontaine (standpipe) sont indiqués en fonction des quintiles (quintil) de revenus des ménages, le premier quintile regroupant les usagers les plus aisés et le cinquième quintile les plus pauvres.

Le premier élément intéressant tient au fait que les performances de l'OI et de l'OD sont pratiquement les mêmes en ce qui concerne les bornes-fontaines, quel que soit le quintile concerné. Ce niveau de service est (avec la revente de voisinage) celui qu'utilisent la plupart des ménages les plus pauvres de Maputo. S'agissant des branchements individuels, si l'OD enregistre de meilleures performances que les OI pour les deuxième et troisième quintiles (grâce en grande partie à des branchements subventionnés), les résultats de l'OD et des OI sont en revanche quasiment identiques pour les deux quintiles qui regroupent les usagers les plus pauvres. En matière de branchements individuels fournis aux usagers pauvres, les OI enregistrent donc des résultats médiocres, mais ne s'en tirent pas plus mal que l'opérateur dominant en position de monopole qui bénéficie pour sa part de subventions spécifiquement destinées à cibler les plus pauvres.

Les opérateurs indépendants sont en règle générale plus réactifs aux besoins du marché. En Mauritanie par exemple, 75 % des opérateurs ayant participé à l'enquête offrent des facilités de paiement (s'étalant parfois sur plusieurs mois), et 25 % investissent directement ou indirectement dans des services destinés aux usagers pauvres (points d'accès pour les charretiers, bornes-fontaines dans les quartiers les plus pauvres où la demande pour des branchements individuels est peu importante, etc.). Une telle réactivité est beaucoup plus rare chez les opérateurs dominants.

#### **4.8. Les stratégies techniques et commerciales des entrepreneurs**

La distribution de l'eau est très consommateur de capital et exige des opérateurs qu'ils investissent à long terme dans des équipements qu'il est pratiquement impossible de déplacer ou de revendre (forages, canalisations, ouvrages de génie civil). Les entreprises de l'eau traditionnelles (qu'elles soient publiques ou privées) sont de ce fait réticentes à intervenir dans des zones dont le statut foncier est incertain (comme les bidonvilles ou les quartiers précaires) pour desservir des clients atypiques (co-locataires, sous-locataires, squatters, associations communautaires, etc.) ou investir dans une clientèle qui selon eux risque de ne pas pouvoir payer. Ces usagers représentent pourtant une proportion importante des habitants des grandes villes des pays en développement puisque dans le monde entier, plus d'un milliard de personnes sont concernées. Les opérateurs indépendants ont investi ces niches commerciales et adoptent des stratégies innovantes pour gérer les risques associés à leur investissement, parmi lesquelles :

- le transfert d'une partie des risques sur les usagers. Les OI demandent à leurs clients de payer le coût de connexion, y compris celui du raccordement au réseau principal (certains OI offrent des facilités de paiement pour alléger la charge que cela représente pour les ménages) ;
- le renforcement de leur légitimité grâce à des taux de couverture élevés. Les opérateurs indépendants qui réussissent à desservir plus de 80 % des ménages dans une zone donnée acquièrent une forte légitimité, bien qu'informelle, notamment auprès des pouvoirs locaux (qui apporteront leur soutien en cas d'interférence de la part d'autres opérateurs) ;
- le maintien des investissements à un niveau minimum. Les opérateurs investissent dans des réseaux à petit diamètre et forte pression, creusent des tranchées peu profondes pour enterrer les canalisations, limitent les accessoires de raccordement, etc.

Ces mécanismes permettent de réduire les coûts et les incitent à engager l'investissement initial. Ils prévoient par ailleurs de récupérer leur mise à relativement court terme, en minimisant ainsi les risques d'expropriation ou de modification brutale de leur situation commerciale (l'expulsion de leurs clients par exemple).

Pourtant certaines fonctions restent en dehors du champ d'intervention habituel des opérateurs indépendants, ce qui représente pour eux une contrainte majeure. L'entretien des groupes électrogènes et des pompes immergées utilisés dans les petites villes en est un exemple typique : souvent, pour des raisons à la fois techniques et financières, l'entretien est encore assuré par l'État ou par des entreprises privées (représentant les grandes marques concernées). Autre exemple, le financement des équipements lourds de production d'eau, surtout là où les ressources se font rares.

Les chapitres suivants traitent des moyens qui permettraient de développer les performances actuelles des OI et de saisir le potentiel qu'offrent leurs stratégies commerciales et techniques. Sont également formulées des propositions visant à surmonter certains obstacles auxquels sont confrontés les OI dans les petites villes et les zones péri-urbaines.

## **5. EXPLOITER LE POTENTIEL OFFERT PAR LA DIVERSITÉ DES OPÉRATEURS INDEPENDANTS**

Dans la mesure où les OI ont un rôle important à jouer dans la desserte de communautés qui seraient exclues du service, la question immédiate est la suivante : comment mieux intégrer leurs activités au cadre officiel qui régit le secteur de l'eau ? Deux approches qui se renforcent mutuellement peuvent être adoptées par les décideurs et acteurs concernés :

- promouvoir le dialogue entre les parties prenantes, en cherchant à créer des liens avec les opérateurs qui gèrent déjà des réseaux indépendants ;
- réformer le secteur de l'eau lui-même, pour permettre d'intégrer les opérateurs existants et de créer des conditions propices à l'émergence de nouveaux acteurs.

Dans les deux cas, il est important de continuer à prendre en compte la différence souvent fondamentale entre l'approvisionnement des petites villes et celui des zones péri-urbaines (comme le souligne le chapitre 4).

### **5.1. *Persuader les opérateurs indépendants de sortir de l'ombre***

Les opérateurs indépendants préfèrent le plus souvent conserver l'essentiel de leurs activités dans le secteur informel, où ils s'estiment protégés des abus ou de l'interférence de l'administration (mais aussi des taxes, des frais et procédures d'immatriculation, etc.). Cette situation leur complique pourtant la tâche lorsqu'il s'agit d'accéder à des services bancaires, de répondre aux appels d'offres publics ou de bénéficier de financement des bailleurs pour réaliser des projets. Intégrer l'économie formelle pourrait leur ouvrir de nouvelles portes, en leur permettant de développer leurs activités et d'améliorer leur offre de services.

Il en ressort qu'un rôle légitime de l'autorité « délégente » (État ou collectivités locales) consiste à créer un environnement propice à la formalisation des activités des OI.

En milieu péri-urbain, il faut offrir aux opérateurs une contrepartie pour qu'ils acceptent de « sortir du bois ». En échange de leur intégration au secteur formel, il faut leur offrir la protection juridique de leurs actifs, l'accès au crédit bancaire, etc. Les oukases qui obligent toute personne qui distribue de l'eau de boisson à venir se déclarer auprès des autorités donnent rarement les résultats escomptés (les OI évitent précisément de s'inscrire pour éviter de se faire remarquer par l'administration)<sup>13</sup>.

Dans les petites villes, le processus de régularisation prend généralement une autre forme. La difficulté consiste moins souvent à encourager les petits opérateurs privés « du cru » à s'intégrer aux réseaux publics (il n'existe que peu d'exemples d'un tel processus au plan international et aucun dans les quatre études de cas), qu'à attirer des opérateurs vers le marché des petites villes.

Dans cette optique, le gouvernement mauritanien a adopté une approche pragmatique qui semble avoir été très efficace. Il y a plus de dix ans, le gouvernement a cherché à faire venir de jeunes diplômés dans de petits centres ruraux, en espérant qu'ils seraient capables de gérer les services d'eau de façon professionnelle et que cela permettrait d'alléger cette charge croissante sur le budget de l'État. En 1994, suite à l'échec de la mise en place d'une gestion municipale directe, un programme de gestion déléguée a été lancé qui a rapidement connu un grand succès. Le gouvernement avait délibérément choisi de faire coïncider l'offre (de jeunes diplômés à la recherche d'un emploi) avec la

---

<sup>13</sup> (Les associations professionnelles regroupant les opérateurs indépendants pourraient jouer un rôle d'intermédiaire dans ce cas – même si elles ne sont pas le seul interlocuteur possible comme on le verra plus loin).

demande (des ménages de plus en plus demandeurs d'un service de qualité et capables de payer pour l'obtenir).

En 2001, le gouvernement mauritanien a renforcé ce dispositif en créant l'ANEPA, chargée de contractualiser les 350 OI, de contrôler leurs activités et réguler le service de l'eau dans les petites villes (notamment en matière de tarifs). Il s'agit d'un exemple rare en Afrique de l'Ouest où une institution publique travaille avec des opérateurs qui se sont développés de façon plus ou moins autonomes (avant la création de l'ANEPA, les opérateurs n'étaient soumis qu'à un contrôle très limité de la part de la Direction de l'Hydraulique avec qui ils avaient passé contrat).

## **5.2. Transposer la régulation au plan local**

Ayant le plus souvent été développés pour encadrer les services fournis par un ou plusieurs opérateurs nationaux ou régionaux de taille importante, les cadres de régulation sont souvent mal adaptés à la prise en compte des opérateurs indépendants. Les régulateurs nationaux (comme l'ARM en Mauritanie ou le CRA au Mozambique) se prêtent mal aux activités décentralisées et dispersées des centaines de petites et moyennes entreprises que sont les OI. Ces autorités tâtonnent souvent en ce qui concerne les contrats et les cadres institutionnels qui régulent les activités des opérateurs dominants. Les régulateurs ont des difficultés à s'intéresser aux activités des opérateurs indépendants<sup>14</sup>.

À la place des régulateurs, on trouve souvent des acteurs plus locaux, municipalités ou structures communautaires. Ces derniers jouent fréquemment un véritable rôle de supervision des activités des petits opérateurs privés, même si cette relation n'est pas formalisée (comme c'est le cas au Ghana, où les opérateurs signent des contrats avec les District Assemblies, collectivités locales). Cette situation n'est peut-être pas surprenante si l'on considère que les communautés et autorités locales sont généralement très pragmatiques dès lors qu'il s'agit de résoudre les problèmes locaux ; ayant eux-mêmes subi les frustrations liées à leurs tentatives d'obtenir un meilleur service de la part de l'OD, elles sont plus à même de comprendre les difficultés auxquelles sont confrontés les opérateurs indépendants.

### **Régulariser les opérateurs indépendants à Maputo, au Mozambique**

Au nord de Maputo, plus de 200 petits réseaux indépendants assurent la distribution de l'eau potable. Ils ne sont pas immatriculés et font partie de l'économie informelle, leurs activités n'étant régulées que par la concurrence. La FIPAG – société de patrimoine – et le CRA – régulateur – ont réalisé l'importance des services qu'ils fournissaient et tentent aujourd'hui de les intégrer à un schéma plus global de service public. Mais le secteur informel comporte pour les OI des avantages auxquels ils ne renonceront pas sans contrepartie. Pour qu'ils sortent de l'ombre, il faudra leur faire une offre plus avantageuse concernant par exemple l'accès aux ressources en eau, la sécurité de leurs investissements et la régulation des tarifs.

---

<sup>14</sup> Le cas du CRA, le régulateur mozambicain, constitue une exception puisqu'il s'intéresse aux activités des OI de Maputo et travaille au développement d'outils de régulation qui leur soient adaptés. Un facteur important de l'équation est la notion d'échelle puisque d'après les estimations pour l'année 2005, Maputo comptait 200 réseaux indépendants desservant plus de 165 000 personnes.



### **La régulation de l'approvisionnement en eau à Lusaka, en Zambie**

À Lusaka, toute une série de réseaux indépendants (financés à l'origine par des bailleurs) sont gérés par des Water Trusts. Ils desservent jusqu'à 625 000 personnes dans des quartiers péri-urbains qui, jusque récemment, se situaient en dehors du cadre de régulation. Si les performances des Trusts sont généralement meilleures que celles de l'OD, des appels en faveur de la régulation de leurs activités se font actuellement entendre.

Il est intéressant de noter qu'au premier rang des partisans de cette régulation se trouvent les Trusts eux-mêmes, qui perçoivent les bénéfices qu'ils pourraient tirer de leur intégration dans un cadre national de régulation des services d'eau. Ils souhaitent obtenir leurs propres licences d'exploitation mais l'opérateur dominant, la Lusaka Water & Sewerage Company (LWSC) propose pour sa part que les Trusts soient intégrés à ses activités. NWASCO, le régulateur national, a permis aux deux parties de trouver un compromis : les Trusts seront désormais inclus dans la licence de la LWSC mais ils conserveront l'essentiel de leur autonomie (entériné dans le protocole d'accord).

En Zambie, les opérateurs indépendants considèrent donc le fait d'être « régulé » (un élément de la formalisation) comme un moyen de renforcer leur autonomie et de protéger leur statut actuel. Pourrait-on introduire dans d'autres pays un mode de régulation adapté en s'appuyant sur des dynamiques similaires qui sous-tendent le secteur ? Existe-t-il dans les petites villes des relais locaux pour asseoir cette régulation ? Quelle place accorder à la voix des usagers dans ce contexte ?

Dans les petites villes, où les opérateurs font souvent l'objet d'une forme de sélection ou de nomination, les communautés locales jouent un rôle important. En Mauritanie, si les communes ne sont pas officiellement intégrées au schéma institutionnel, elles valident les candidatures et approuvent le choix de l'opérateur. Les pouvoirs locaux peuvent également jouer un rôle important de médiation en cas de conflit, notamment entre l'opérateur et ses clients. Ces exemples semblent montrer que les communautés et les collectivités locales sont, de fait, en mesure d'exercer les fonctions de régulation des activités des opérateurs indépendants<sup>15</sup>.

Dans les zones péri-urbaines, les opérateurs sont moins souvent recrutés via un processus de sélection formel. Il est plus courant qu'ils cherchent à établir un mode opératoire qui leur convienne avec les collectivités locales (municipalités ou autres) ; ils viennent rechercher auprès des interlocuteurs locaux un certain niveau de sécurité et de stabilité (une sorte de « permis d'exploiter local »). À Bamako comme à Maputo, les opérateurs reçoivent l'aval semi-officiel des communautés et de l'administration ; ils paient des impôts locaux et obtiennent des patentes qui légitiment le caractère commercial de leur activité.

### **5.3. Agrément des opérateurs indépendants**

L'exemple de Lusaka (voir encart ci-dessus) montre que les licences peuvent être un outil pour connaître, agréer et contrôler les OI. L'agrément représente souvent une option séduisante lorsqu'il s'agit d'intégrer les opérateurs indépendants à un cadre plus global de service public, notamment dans un contexte péri-urbain. Cela suppose non seulement le droit d'intervenir en tant qu'entreprise (comme il est précisé plus haut, de nombreux opérateurs possèdent déjà une immatriculation ou une licence) mais aussi de le faire en tant que prestataires de service public. L'agrément est donc le meilleur moyen d'identifier les OI, de développer des codes de conduite et, potentiellement, de promouvoir l'amélioration des normes. Certains considèrent ce mécanisme comme un auxiliaire de la régulation. L'obtention ou le renouvellement d'une licence peut en effet dépendre de certains éléments : l'accès à une source sûre, des niveaux minimums de service, la vérification régulière de la qualité de l'eau, etc. Des procédures de ce type existent depuis de nombreuses années dans des contextes très différents :

- Agrément des gérants de bornes-fontaines (au Mali, en Mauritanie et au Mozambique) ;
- Agrément des associations de camions de transport d'eau (au Ghana),
- Agrément des abonnés revendeurs d'eau (en Côte d'Ivoire) ;

---

<sup>15</sup> En Mauritanie, au cours des douze années du système de délégation à des opérateurs indépendants, les rares opérateurs qui se sont vus retirer leurs licences sont ceux qui n'ont pas été capables d'assurer la continuité du service et ont perdu de façon irrémédiable la confiance de leurs clients.

- Agrément des exploitants de réseaux ruraux indépendants (en Mauritanie).

Ces diverses expériences (et les observations tirées des quatre études de cas) permettent de tirer des conclusions quant aux avantages et difficultés associés aux procédures d'agrément, qui peuvent se résumer comme suit:

Questions concernant l'agrément	
Avantages d'une procédure d'agrément	Difficultés d'une procédure d'agrément
Amélioration de la connaissance des OI (même s'ils ne se feront probablement pas tous immatriculer)	Création d'un frein supplémentaire à l'offre de service, par exemple dans un contexte de pénurie (les OI non agréés peuvent décider de quitter cette activité)
Amélioration de la qualité du service (l'agrément est réservé aux opérateurs indépendants qui respectent une charte de qualité)	Création d'une source supplémentaire de corruption (les OI pourraient être obligés de payer des pots-de-vin pour être agréés) Obtention de l'agrément généralement associée au paiement d'une redevance initiale, qui doit parfois être renouvelée à intervalle régulier
Intégration de l'activité à l'économie formelle et amélioration des conditions de travail du personnel (les OI paient des impôts et une fraction plus importante de leur personnel est déclarée aux caisses de sécurité sociale existantes)	Risque que les ressources nécessaires au niveau de l'administration (personnel, compétences juridiques, moyens informatiques...) soient insuffisantes pour accompagner la procédure d'agrément de façon efficace, transparente et rapide

#### 5.4. Promouvoir les associations d'opérateurs indépendants

Une autre façon de formaliser les OI est de promouvoir les associations professionnelles qui sont souvent considérées comme un moyen d'introduire un degré d'auto-régulation de leurs activités, et de disposer d'un interlocuteur avec lequel il est plus facile pour les pouvoirs publics et les autres acteurs de dialoguer. Lorsque le rapport de force entre les pouvoirs publics et les opérateurs indépendants est déséquilibré, les associations peuvent, quand les circonstances s'y prêtent, accroître la capacité de ces derniers à négocier sur un pied d'égalité. Elles peuvent en outre plaider pour obtenir des changements des politiques ou du cadre juridique. On connaît même des exemples d'associations qui se regroupent pour offrir des crédits à leurs membres et contribuent de ce fait à en pérenniser les activités.

Les associations sont tout particulièrement pertinentes en milieu péri-urbain. Dans les grandes villes, la création d'associations regroupant des OI s'est en fait révélée relativement aisée. En Afrique, les opérateurs informels ont d'ailleurs une longue expérience de la création de structures corporatistes, dont le but est soit de défendre des intérêts collectifs, soit de développer des réseaux d'entraide. Il suffit souvent d'une invitation de la part des pouvoirs publics pour que les OI créent une association. À Maputo, des fournisseurs indépendants ont créé l'association AMATI dès que le FIPAG, la société gestionnaire du patrimoine de l'hydraulique urbaine, a exprimé son intention de travailler avec eux. Des structures comparables existent ailleurs – l'association des camionneurs transporteurs d'eau au Ghana, l'association des revendeurs dans les quartiers précaires (ARE-QUAPCI) en Côte d'Ivoire, l'Union des Structures de Vidange (USV) au Bénin ou encore la Fédération des Aguateros au Paraguay.

À l'inverse, étant donné que les petites villes sont dispersées sur des territoires importants, il est beaucoup plus difficile d'établir les liens nécessaires et d'organiser des réunions entre OI. Les associations qui se créent dans ce contexte sont certainement moins spontanées et nécessitent un soutien plus marqué soit de l'instance de régulation soit de l'administration. Si l'association qui regroupe les opérateurs des petites villes en Mauritanie existe depuis un certain temps, elle ne représente aujourd'hui encore que 3 % des 320 opérateurs, et n'a jamais réussi à s'imposer comme véritable interlocuteur de l'ANÉPA.

L'administration peut apporter une contribution significative au secteur en reconnaissant simplement la légitimité des associations et en négociant avec eux un cadre régissant les activités de leurs membres. Cela dit, force est de constater que l'expérience dans ce domaine est globalement mitigée. Au moment de créer une nouvelle association ou de s'engager dans des structures existantes, les acteurs impliqués doivent être conscients de ces limites et anticiper avec soin les différents problèmes qui pourraient se faire jour (dont certains sont évoqués dans le chapitre 7.4).

### **5.5. Créer une plate-forme de dialogue**

#### **S'appuyer sur les atouts existants**

Les relations solides se construisent à partir des atouts et acquis existants. Autrement dit, il s'agit d'employer au mieux les ressources et procédures qui sont en place et de trouver des solutions innovantes en recombinaison de ces différents éléments. Les partenaires éventuels évitent de ce fait les idées préconçues sur le profil et le rôle de chacun (les approches dites « blueprint », où tout est codifié et planifié dès le départ) ; ils acceptent et travaillent au contraire avec la diversité de situations que l'on trouve sur le terrain. Cette philosophie est particulièrement bien adaptée à la question des opérateurs indépendants. Comme on l'a évoqué dans les chapitres 3 et 4 ci-dessus, il existe une quantité incroyable de réponses innovantes et d'activités sur le terrain que toute administration désireuse d'exploiter le potentiel que présentent les OI devrait considérer comme autant d'« atouts ».

#### **Les opérateurs non traditionnels sont l'un de ces atouts**

Dans les zones péri-urbaines, à Bamako ou à Maputo par exemple, les opérateurs indépendants occupent en général les niches délaissées par le service public assuré par l'OD. Leurs réseaux se sont développés de façon plutôt « naturelle » avec une aide très limitée de l'État. De nombreux entrepreneurs qui gèrent ces petites structures ont commencé par développer des systèmes d'alimentation en eau pour répondre aux besoins de leurs propres activités (hôtels, petites entreprises, etc.). C'est seulement dans un deuxième temps qu'ils se sont mis à vendre de l'eau en réponse à la demande locale.

À l'inverse, dans les petites villes du Ghana par exemple, les opérateurs ont largement été créés de toutes pièces. L'État a d'abord défini un cadre régissant la fourniture de l'eau par des réseaux indépendants avant de chercher des candidats pour gérer (voire étendre) les réseaux existants<sup>16</sup>. Les relations entre parties prenantes étaient définies au préalable, ce cadre servant de base aux contrats. Les opérateurs répondent ensuite généralement à un appel d'offres pour obtenir les contrats (dans le cadre de projets financés par l'aide internationale).

Cette approche qui consiste à créer un cadre opérationnel avant de faire appel à des opérateurs (qui peuvent justifier d'une certaine compétence et d'une certaine expérience) est relativement typique. On peut cependant se demander si elle est la mieux adaptée au contexte spécifique des opérateurs indépendants. Les approches non traditionnelles évoquées dans les trois autres études de cas permettent en effet de tirer des conclusions importantes.

En Mauritanie, le point de départ a été un programme destiné à mettre à profit les compétences des jeunes « diplômés-chômeurs ». Ces opérateurs sont pour l'essentiel issus de la communauté pour laquelle ils gèrent le service de l'eau et présentent des profils très variés sur les 380 villes environ qui sont concernées : leurs motivations sont très variables, leurs compétences et perspectives adaptées à différents contextes. La notion de concurrence dans l'offre de service n'est jamais entrée en ligne de compte et aurait même pu se révéler contre-productive en décourageant des opérateurs compétents

---

<sup>16</sup> On considère souvent a priori qu'il est difficile de trouver des candidats capables de gérer des réseaux dans les petites villes. L'exemple mauritanien réfute largement cette idée puisque de nombreux candidats se sont montrés désireux et capables de gérer des réseaux simples ; ces candidats entretenaient souvent des liens solides avec les communautés desservies. Il fallait simplement faire preuve d'un peu d'ouverture d'esprit pour les identifier.

motivés principalement par le fait de servir leur communauté, ou bien ceux dont les capacités techniques ou commerciales auraient été jugées insuffisantes.

Dans les zones péri-urbaines, comme Bamako ou Maputo, l'inadéquation entre le profil souhaité et la réalité des opérateurs est peut-être encore plus nette. Peu d'opérateurs qui se sont développés à partir d'une autre activité commerciale (un hôtel par exemple) auraient été retenus sur la base du profil défini dans les appels à candidatures. Ce constat a des implications très claires sur la façon dont les opérateurs sont identifiés et « sélectionnés », un point dont les procédures d'appel d'offres doivent tenir compte.

Lorsqu'ils traitent avec des opérateurs indépendants, les intervenants externes doivent donc être particulièrement vigilants quant à leur réponse à la question « qui peut être opérateur ? ». Ils doivent reconnaître et accepter des stratégies différentes (et souvent plus spontanées) de positionnement et de développement sur le marché de l'eau. Toute administration désireuse d'entamer un dialogue doit être ouverte à des interlocuteurs qui ne correspondent pas nécessairement au profil défini. Il pourrait alors être nécessaire d'envisager d'autres mécanismes de régulation de l'accès au marché que la seule procédure d'appel d'offres.

Comme on l'a souligné dans le chapitre 5.2, le contrôle des opérateurs s'effectue dans une large mesure au niveau local. Dans le milieu péri-urbain particulièrement, la tentation est pourtant grande d'intégrer les OI au cadre formel de régulation. Mais cela se traduit souvent par l'application des réglementations prévues pour un ou deux opérateurs importants aux activités beaucoup plus restreintes et diverses des OI, malgré le fait que de tels outils soient tout à fait disproportionnés. Il serait peut-être préférable d'explorer les possibilités offertes par les dispositifs existants de représentation des usagers et d'identifier de nouveaux interlocuteurs au plan local<sup>17</sup>.

Dans de nombreux partenariats, les responsabilités définies de manière théorique ne se reflètent pas nécessairement sur le terrain. La Mauritanie, où les usagers paient pour l'extension du réseau au mépris de la réglementation, en est un exemple. Au Mali, les représentants de la DNH testent et certifient la qualité de l'eau fournie par un des opérateurs indépendants, M. Cissé : c'est un scénario que ne prévoyait pas la réglementation officielle. À long terme, il est souhaitable que de telles inadéquations diminuent ou disparaissent complètement. Pourtant, ce sont ces contradictions apparentes qui ont permis aux opérateurs indépendants des petites villes de Mauritanie d'aboutir à un le taux de couverture supérieur à celui de la SNDE ou à l'administration d'exercer un certain contrôle des activités de M. Cissé. À court et moyen terme, les parties impliquées dans ce dialogue devraient donc s'efforcer de faire preuve de souplesse sur cette question. Au lieu d'interdire des pratiques qui donnent des résultats ou ont prouvé leur utilité, il faudrait considérer ce qui est positif et ce qui l'est moins, et réfléchir aux moyens de travailler à une convergence plus progressive avec le temps. Il serait certainement contre productif d'exiger du jour au lendemain une « mise en conformité » des opérateurs indépendants.

Une règle de base veut que la diversité des rôles sur le terrain se traduise autant que faire se peut au niveau des responsabilités. La Mauritanie en est un exemple concret puisque les contrats des plus de 300 opérateurs sont standardisés malgré leur énorme diversité (décrite dans le tableau n°3). Le programme de recherche-action recommande donc notamment que les acteurs locaux réfléchissent aux moyens d'adapter ces contrats pour qu'ils reflètent les contextes et situations des opérateurs. Certains ont effet le souhait et les moyens d'investir dans leurs propres systèmes, d'autres préfèrent assurer la simple gestion d'un réseau existant et ont besoin d'un soutien externe plus marqué. Les

---

<sup>17</sup> Une évaluation sans complaisance de cet ordre est en cours au Mozambique. L'instance de régulation, qui s'est dotée d'un réseau de « délégués » dans les villes clés du pays, étudie la meilleure façon de travailler avec les municipalités, et potentiellement avec les ONG, pour créer des relais locaux de régulation. Ces relais retransmettront les informations au niveau national mais en seront également les yeux et les oreilles sur le terrain, avec le développement et la mise en œuvre d'outils de régulation plus appropriés qui combinent la carotte et le bâton au niveau local.

contrats des petites villes de Mauritanie doivent exprimer cette diversité, l'objectif étant d'exploiter au mieux les atouts qui sont à leur disposition.

#### Identifier des interlocuteurs légitimes

Le succès du dialogue repose sur la participation d'interlocuteurs fiables. La question de la représentativité des différentes parties prenantes est cruciale, lors des premières négociations mais aussi plus tard, au moment de prendre des décisions. Les interlocuteurs peuvent jouer un rôle utile en groupant les intérêts et en réduisant les coûts de transaction. Encore faut-il qu'ils soient légitimes. Il s'agit donc de trouver des interlocuteurs (ou des intermédiaires) qui représentent chaque partie de manière satisfaisante.

#### Qui représente le secteur public ?

La diversité des OI a été soulignée à plusieurs reprises mais le secteur public n'est pas monolithique pour autant. En Mauritanie, il prend différentes formes, du ministère au régulateur, en passant par l'entreprise publique de distribution d'eau en milieu urbain, ou encore l'ANEPA. Comme partout, ces différentes instances défendent leurs propres points de vue.

Ce constat s'est imposé dans les quatre études de cas qui suggèrent par ailleurs que le déploiement des services décentralisés a eu des conséquences importantes pour les OI. On note souvent un net contraste entre l'État et les collectivités locales. Les acteurs locaux font généralement preuve d'une vraie reconnaissance du rôle que jouent les OI, étant donné que ces derniers desservent les habitants de la circonscription, sont du cru et entretiennent – pour beaucoup – des liens avec les élus locaux. À l'inverse, les acteurs d'envergure nationale ont tendance à agir de façon plus réactive que volontariste sur cette question.

Les cadres institutionnels de la fourniture de services décentralisés ont renforcé le rôle que jouent les collectivités locales – municipalités et autres – dans ce domaine, ce qui a permis à l'administration locale de dialoguer sur un pied d'égalité avec les acteurs nationaux du secteur de l'eau. Les pouvoirs locaux sont de plus en plus disposés à s'opposer à l'État sur les mérites des OI.

Mais les actions qui permettraient d'intégrer les opérateurs ou de modifier la façon dont le secteur est structuré nécessitent cependant un soutien massif de la part des décideurs au plan national. Quel rôle les pouvoirs locaux peuvent-ils jouer pour faire pression sur leurs homologues nationaux ?

Aucune organisation ne saurait être l'unique « représentant » des pouvoirs publics, et l'on doit composer avec différents interlocuteurs. Plutôt que de nier cette évidence, tout processus de dialogue doit intégrer ce paramètre, faire en sorte que les bonnes personnes soient représentées et trouver les moyens en fonction du contexte d'équilibrer les intérêts et perspectives des différents acteurs gouvernementaux.

#### Qui s'exprime au nom des opérateurs ?

Comme indiqué plus haut, les associations peuvent jouer le rôle d'interlocuteur ou de porte d'entrée pour les OI, ce qui permet à l'administration de prendre contact plus facilement avec ces derniers. Elles peuvent en outre renforcer la crédibilité des opérateurs auprès de l'administration.

Si on note quelques réussites en la matière (cf. chapitre 5.4), des réserves s'imposent. La première tient au fait que de nombreux opérateurs en milieu péri-urbain ont développé leurs activités à partir de secteurs commerciaux autres que celui de l'eau. Les associations regroupant des « professionnels » de l'eau pourraient donc fermer leurs portes aux nombreux autres fournisseurs potentiels, tels que les hôteliers, etc. Ainsi, si les autorités mauritaniennes ne s'étaient intéressées à l'origine qu'aux « opérateurs conventionnels des services d'eau », elles seraient passées à côté d'une grande partie de la diversité et du dynamisme qui ont fait le succès de leur initiative. La diversité des OI que nous avons mise en évidence semble indiquer que les « mauvaises » associations peuvent se comporter comme des barrières (qui bloquent l'accès aux candidatures souhaitées).

Comme on l'a observé dans d'autres pays, certaines associations peuvent connaître une dérive encore plus prononcée et se transformer en cartels au sein desquels les membres existants fixent des

tarifs minimums, bloquent l'adhésion de nouveaux opérateurs et/ou intimident les concurrents. Il s'agit là de formes extrêmes de verrouillage qui empêchent les acteurs légitimes d'accéder au marché (cette question est développée dans le chapitre 7.4).

S'agissant du potentiel offert par les opérateurs existants ou éventuels, il convient donc de faire preuve d'ouverture. Avant de décider quels sont les interlocuteurs adéquats pour ce qui est du secteur privé, il est recommandé d'étudier avec soin l'origine et le parcours de tout OI existant.

## **6. LIBERER LE POTENTIEL DES OPÉRATEURS EN REFORMANT LE SECTEUR**

Le chapitre précédent a détaillé les mesures qui pourraient être prises dans le contexte du cadre existant qui régit le secteur de l'eau dans les pays en développement. Le présent chapitre traite de mesures qui pourraient nécessiter de modifier la structure même du marché. Si ces dernières mesures peuvent de ce fait paraître plus radicales, elles offrent des possibilités non négligeables de capter plus efficacement le dynamisme et l'innovation dont font preuve les opérateurs indépendants. Elles interviennent à trois niveaux :

- ouverture du secteur formel à la concurrence des OI ;
- investissement en amont des OI pour soutenir leurs activités ;
- adaptation des normes techniques et des standards de service, en les rapprochant de celles qui sont effectivement en vigueur sur le terrain.

### **6.1. Ouverture du secteur à la concurrence**

Parmi les contraintes auxquelles doivent faire face les opérateurs indépendants (évoqués sur page 24) nous avons mentionné l'impact de la situation de monopole accordé à l'opérateur dominant. Cette situation comporte certains inconvénients dont celui de reléguer automatiquement ou presque les OI au rang d'acteurs « informels » puisqu'en grande partie illégaux. En ouvrant officiellement certains segments du marché à la concurrence, il est possible de limiter une partie de ces contraintes.

Dans les zones péri-urbaines, où les effets perniciose de ce monopole se font peut-être le plus sentir, plusieurs mécanismes permettent une telle ouverture sans pour autant rompre complètement les termes du contrat de monopole, par exemple :

- la mise en concurrence pour l'extension du réseau à de nouveaux quartiers. Là où l'OD investit trop lentement, la clause de monopole peut être suspendue pendant un certain temps (jusqu'à dix ans). Cela permet aux OI de se substituer à l'OD et de construire des réseaux de distribution, tout en garantissant un retour sur investissement satisfaisant. Ce système a été adopté dans les bidonvilles de Nairobi pour répondre aux graves conséquences sanitaires des retards considérables pris par l'OD dans l'exécution de son plan d'investissement (dans des zones qui couvrent environ la moitié de la ville)<sup>18</sup> ;
- la concurrence pour les nouveaux branchements individuels. Lorsque le taux de pénétration des branchements privés plafonne à un niveau faible (moins de 50 % des ménages), la clause de monopole est de fait abusive, ce qui justifie l'ouverture à la concurrence dans l'intérêt général. Ce fut le cas au Paraguay, où la création de petites entreprises de distribution de l'eau (*aguateros*) a été autorisée dans les zones péri-urbaines. En dix ans, 400 d'entre elles ont ainsi vu le jour. Aujourd'hui, elles desservent environ 50 % des foyers à des tarifs compétitifs par rapport à ceux de l'entreprise publique (qui est subventionnée).

---

<sup>18</sup> Des solutions pragmatiques comme celles-ci peuvent être relativement simples à concevoir et à mettre en œuvre, dans la mesure où des décisions directes concernant « l'évolution planifiée » des bidonvilles ne sont pas requises. Des incitations peuvent être offertes aux OI sous la forme d'une sécurisation de leurs investissements, de normes techniques mieux adaptées aux bidonvilles, etc. Au cours des années 90, des dizaines de forages indépendants du réseau ont été réalisés dans plusieurs capitales africaines (Bamako, Niamey, Ouagadougou, N'Djaména) pour pallier (avec un certain succès) l'absence de service public dans les quartiers périphériques.

Dans les petites villes en revanche, les enjeux sont différents. Les OD sont réticents à y investir, persuadés que ces systèmes n'ont pas la taille critique suffisante pour être rentables. Ainsi, EdM, au Mali, ne dessert que les 16 villes les plus importantes du pays, tout comme la SNDE (en Mauritanie) qui en dessert le même nombre. La GWCL (au Ghana) a pour sa part réduit son périmètre à moins de 100 villes.

Les opérateurs privés ont pourtant trouvé les moyens de rentabiliser la fourniture d'eau dans ces petites villes du Ghana, du Mali et de Mauritanie. L'ouverture du secteur à la concurrence a permis de diversifier l'offre et, dans le cas de la Mauritanie, de résorber l'essentiel du déficit. Les 350 opérateurs indépendants gèrent autant de systèmes qui desservent des milliers d'usagers qui auraient été obligés d'attendre encore très longtemps avant que la SNDE n'intervienne.

Le retrait de l'opérateur dominant de l'approvisionnement en eau des petites villes constitue un facteur déclenchant pour le développement des opérateurs indépendants, qui viennent occuper l'espace laissé vacant. Les échecs consécutifs aux expériences de gestion communautaire (Ghana) ou municipale directe (Mauritanie) jouent également un rôle dans l'émergence des OI. Cette évolution n'est cependant le plus souvent que la conséquence de décisions plus globales et non le fruit d'une réorientation délibérée des politiques. Comment les services peuvent-ils être étendus de façon volontariste dans les petites villes ?

## **6.2. Encourager la sous-traitance en milieu péri-urbain**

Pour éviter une concurrence directe entre OI et OD, on peut envisager la possibilité pour l'opérateur dominant de sous-traiter la gestion des clients qui habitent dans des zones marginales (bidonvilles, communautés rurales isolées, etc.) en faisant appel à un OI. Là où cette collaboration se traduit par l'augmentation du taux de couverture, on peut arguer qu'elle se fait dans l'intérêt général. Malgré cela, les contrats de nombreux opérateurs interdisent formellement cette pratique qui pourrait pourtant être d'une grande utilité dans les cas suivants :

- bidonvilles et quartiers spontanés, où l'incertitude sur le statut foncier freine les investissements de l'OD. À Abidjan, la SODECL a fait appel à des sous-traitants « revendeurs ». À Port-au-Prince (en Haïti) et à Nairobi (au Kenya), la sous-traitance est le seul moyen de fournir un service public dans les bidonvilles où vivent jusqu'à 50 % des ménages (ce cas relève plutôt de la troisième niche évoquée dans le chapitre 4.1, mais trouve cependant un écho ici) ;
- zones rurales, où les services doivent être étendus à de nombreuses petites communautés isolées. Au Maroc, l'opérateur envisage de faire appel à la sous-traitance pour augmenter son taux de couverture qui se situe actuellement à 360 communautés, l'objectif étant fixé à plus de 10 000.

Différents éléments plaident pour que les contrats des opérateurs dominants autorisent et régulent la sous-traitance. Les objectifs relatifs aux branchements individuels (qui existent dans de nombreux contrats) pourraient par exemple être modifiés pour inclure le nombre de branchements réalisés par des sous-traitants. De même, les objectifs de production (souvent précisés dans le contrat) pourraient également tenir compte des volumes produits par les OI.

## **6.3. Investir dans la production d'eau en amont des réseaux indépendants de distribution**

Dans de nombreux pays d'Afrique (au Ghana, au Mali et en Mauritanie par exemple), les ressources en eau souterraines sont limitées et les forages ont un taux d'échec élevé (souvent plus de 80 % pour des forages dont le débit serait nécessaire pour répondre aux besoins d'une petite ville type). La disponibilité de la ressource devient donc un enjeu majeur et le principal risque en matière d'investissement. C'est un constat qui se confirme au niveau des OI puisque, dans ces régions, ils n'investissent généralement pas dans des forages mais dans des réseaux situés en aval d'une ressource déjà mobilisée.

À l'inverse, dans les endroits où la ressource en eau est facilement accessible (à Maputo, Dar Es Salaam, au Vietnam ou au Paraguay par exemple), les OI n'ont pas hésité à construire des forages, y

compris quand cela impliquait des travaux importants et coûteux (comme à Katmandou ou à Sanaa). L'opérateur qui possède son propre forage est plus indépendant et contrôle plus aisément son approvisionnement.

Si l'État envisage d'employer des fonds publics pour soutenir le développement du service offert par les opérateurs indépendants, il devrait donc logiquement soutenir en priorité la mobilisation de la ressource en eau. Dans les petites villes en particulier, investir dans la prospection hydrogéologique et la réalisation de forages serait peut-être la meilleure façon d'utiliser les fonds publics, pour les raisons suivantes :

- une baisse considérable du risque encouru par les OI, ce qui a pour effet de les encourager à s'installer dans les petites villes situées en dehors du périmètre d'intervention de l'OD ;
- un contrôle plus important exercé par les pouvoirs publics sur les ressources en eau souterraines (ce qui est clairement dans l'intérêt général) ;
- la possibilité d'effectuer une péréquation des charges d'investissement entre les régions où les ressources sont rares (qui nécessitent des investissements importants pour réaliser les forages, situation fréquente en Afrique de l'Ouest) et celles où elles sont plus abondantes.

Dans les zones péri-urbaines, investir dans la production d'eau peut également être un moyen efficace de soutenir l'activité des opérateurs indépendants. Cette stratégie peut prendre plusieurs formes :

- augmenter la capacité de production de l'opérateur dominant (c'est-à-dire augmenter le volume d'eau disponible) tout en incitant l'OD à revendre une partie de ce surplus de production aux OI. Cette stratégie a permis d'assurer avec succès la desserte de Kibera à Nairobi et des stratégies comparables ont été développées avec réussite par la CAMEP (entreprise publique de Port-au-Prince, en Haïti) et la LYDEC (à Casablanca, au Maroc) ;
- développer de nouvelles capacités de production qui restent indépendantes de l'OD (en augmentant par exemple le nombre de champs captants). Ce sont alors les opérateurs les plus dynamiques qui assurent la distribution de l'eau, OD ou OI. À la fin des années 80, les villes de Bamako, Niamey, Ouagadougou ou encore Maputo ont ainsi augmenté le nombre de forages motorisés de cette façon, en réduisant les déficits croissants qui empêchaient de développer le service dans les quartiers péri-urbains. À Bamako, une partie de ces forages est maintenant gérée par les OI, qui ont développé des réseaux de distribution en aval.

Orienter l'investissement public vers l'augmentation de la capacité globale de production d'eau est une stratégie particulièrement adaptée aux quartiers non planifiés, notamment les bidonvilles. En effet, quel que soit l'évolution de ces quartiers, de nouvelles infrastructures de production (si elles sont correctement dimensionnées et conçues) est un investissement qui anticipe la future croissance de la demande. Une fois qu'il a réalisé les investissements nécessaires en matière de production d'eau, l'État peut ensuite déléguer à d'autres, par exemple des OI, le risque et les incertitudes liés à l'investissement dans des réseaux de distribution desservant les quartiers précaires.

#### **6.4. Adapter les réseaux à la volonté et à la capacité de payer des usagers**

Les OI sont particulièrement performants à deux niveaux. Ils possèdent une bonne connaissance de leur clientèle dans la mesure où ils vivent en général dans les mêmes quartiers et sont confrontés aux mêmes contraintes (les coupures de courant, les routes non bitumées, l'insécurité foncière, etc.). Ils ont par ailleurs la capacité d'adapter leur offre de service aux caprices de la demande locale. Cette capacité et cette propension à innover constituent d'ailleurs leur principal avantage comparatif.

Au cours des années 80 et 90, l'approvisionnement en eau des petites villes se faisait souvent à l'aide de pompes manuelles ou, au mieux, une borne-fontaine. Mais depuis dix ans, les bornes-fontaines publiques ont peu à peu été abandonnées au profit des branchements privés. Dans certains pays (au Vietnam, au Maroc ou en Mauritanie par exemple), la demande pour les bornes-fontaines est



aujourd'hui quasiment inexistante. Les OI ont réagi à la demande de leurs clients en adaptant leur offre et en fournissant des branchements individuels<sup>19</sup>.

Dans les zones péri-urbaines, les OI ont adopté différentes stratégies. Certains ont développé un réseau à partir de sources existantes, forage ou borne-fontaine. D'autres ont pris le relais du secteur public ou des ONG pour la gestion de petits réseaux. Nombreux sont ceux qui ont construit intégralement leurs propres réseaux, souvent à partir d'un forage conçu pour des besoins privés ou liés à leur activité commerciale. Malgré leur diversité, ces opérateurs partagent un point commun important : la capacité d'offrir un service adapté à un prix modeste. Cette solution ne tient pas du miracle – ils y parviennent en simplifiant les normes techniques : suppression des regards (de toutes façons, les quartiers en question n'ont généralement pas de trottoirs), enfouissement des canalisations à faible profondeur au lieu des 1,20 m réglementaires (compte tenu du faible risque qu'elles soient écrasées par des camions). Les branchements se réduisent à un tuyau en PE, un compteur et une vanne d'arrêt. C'est le seul moyen réaliste de réduire les coûts d'investissement pour qu'ils soient adaptés à la capacité de payer des ménages.

Cette évolution relève du bon sens et les stratégies des OI répondent bien à la demande, mais elles se conforment rarement aux normes et standards définis par les instances nationales et internationales. En conséquence, les opérateurs indépendants sont relégués aux marges de la fourniture des services, la qualité de leur offre étant remise en question par l'administration (malgré le soutien massif de leur clientèle et le fait que ce soit la seule option abordable pour la grande majorité des gens).

Une réponse pragmatique à ce dilemme entre les obligations de se conformer aux normes réglementaires et les besoins des ménages les plus modestes doit donc être trouvée. Ce sujet fait cependant l'objet de controverses ; il bouscule en effet les points de vue profondément ancrés que partagent de nombreux ingénieurs et décideurs, notamment :

- l'existence de normes « universelles » qui définissent ce qui constitue un niveau de service acceptable (par exemple, 80 litres par personne et par jour), normes que tout opérateur est tenu de respecter (quelle que soit la capacité effective de payer des ménages) ;
- la conception d'un réseau de distribution d'eau est complexe et ne peut pas être confiée à des opérateurs indépendants ; l'administration doit superviser à la fois la conception et la construction, et ce jusqu'au raccordement des branchements individuels.

Si l'on veut être réaliste, ces dogmes devront être remis en cause pour espérer atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement relatifs à l'accès à l'eau potable. Ils bloquent l'innovation et empêchent le développement des indispensables alternatives aux modes d'approvisionnement conventionnels, alors même que les OI ont en règle générale une meilleure connaissance des besoins des ménages pauvres que l'opérateur dominant ou les décideurs.

Concrètement, l'État dispose alors de trois options. La première consiste à ignorer les normes techniques utilisées par la majorité des opérateurs. La seconde serait d'obliger les OI à adopter les mêmes spécifications que celles auxquelles doit se conformer l'OD, en vérifiant strictement leur mise en œuvre. Le risque serait alors de voir augmenter le niveau des investissements ce qui provoquerait une forte augmentation des tarifs pratiqués par les OI<sup>20</sup>. Dernière option : développer et homologuer de nouvelles spécifications techniques plus adaptées à des quartiers précaires (rues étroites, non bitumées), à la capacité de payer des ménages et aux pratiques commerciales des OI.

---

<sup>19</sup> Cette demande pour des branchements privés n'a pas nécessairement été entraînée par une forte augmentation des revenus des ménages. En Mauritanie ou au Sénégal, la capacité et la volonté de payer des ménages demandeurs d'un branchement privé reste faible (environ 100 euros pour l'installation et 2 à 3 euros par mois pour la consommation).

<sup>20</sup> Les coûts d'investissement qu'entraîne le respect des spécifications techniques les plus strictes sont le plus souvent compris entre 150 à 200 euros par personne (pour un réseau de distribution d'eau conventionnel avec branchement privé ; il faut compter le double pour un réseau d'assainissement avec unité de traitement des eaux usées). De tels coûts ne sont absolument pas envisageables pour les ménages pauvres dont la capacité de payer varie de 20 à 40 euros par habitant. L'indéniable succès des OI dans le développement de réseaux privés au Vietnam tient à leur capacité de construire des réseaux complets (jusqu'au raccordement privé) pour une somme comprise entre 10 et 30 euros par personne (Collignon).

Cette dernière option ouvre la possibilité d'une reconnaissance de systèmes de distribution de l'eau qui, bien que moins sophistiqués, sont fonctionnels et acceptés par les usagers. Outre le fait de légitimer de nombreux systèmes mis en place par les OI, elle offre une base saine pour en créer de nouveaux<sup>21</sup>. Autre avantage : la constitution de critères de référence pour évaluer les systèmes nouveaux ou existants (au lieu d'imposer des normes irréalistes qui renvoient les OI dans l'illégalité). Ce système bénéficie enfin aux OD, en leur permettant d'atteindre une plus large clientèle à moindre coût, donc d'augmenter certains aspects de leurs propres performances<sup>22</sup>.

### **6.5. De la concurrence à la collaboration**

Le positionnement de l'opérateur dominant peut être un facteur clé

Comme on l'a évoqué plus haut, les OI peuvent potentiellement être considérés comme des sous-traitants de l'OD, ce qui soulève une question cruciale : quelle est l'attitude de l'OD vis-à-vis des OI ? En quoi cela influence-t-il les chances de réussite d'un dialogue ? L'OD se considère-t-il comme un concurrent des OI, comme co-participant à un processus, ou fait-il preuve d'indifférence à leur égard ?

En pratique, on observe couramment une attitude d'indifférence de la part de l'OD. À Bamako, cette indifférence reflète le manque de visibilité des OI (ils sont encore très peu nombreux) et les difficultés auxquelles est confronté EdM dans sa propre activité de base, la desserte du réseau existant. À Maputo, Aguas de Moçambique est plus engagée, en partie à cause de l'administration qui a adopté une approche volontariste de collaboration avec les OI. Le contexte local joue également un rôle à Maputo puisqu'un projet important prévoit l'extension du réseau de distribution à un quartier actuellement desservi des OI. Le départ de ces opérateurs (alors que d'autres sont par ailleurs sollicités) fait partie des thèmes de discussion prioritaires, ce qui a provoqué un dialogue autour des termes et conditions du transfert d'un groupe d'opérateurs à l'autre. Il sera d'autant plus facile de retenir l'attention de l'OD que les échanges se focalisent sur des questions concrètes de ce type (ou sur les bénéfices tangibles qu'il pourrait en tirer à court terme).

Lorsque l'OD se considère comme concurrent, les chances de succès d'un dialogue avec les OI sont nettement plus réduites. La capacité dont dispose d'OD pour faire pression auprès des décideurs (et déstabiliser ses adversaires) dépasse souvent largement celle des OI – qui doivent obligatoirement rechercher des alliés pour soutenir leur cause. Dans ce cas, un tiers – se positionnant comme défenseur des services indépendants ou facilitateur du processus – peut jouer un rôle très important. L'élément clé est alors de comprendre les intérêts qui sous-tendent le positionnement initial de l'OD, puis faire des propositions créatives en vue de calmer certaines inquiétudes ou de rendre l'offre plus attractive (ce point est développé dans le chapitre 7).

Il est certainement préférable que l'OD se positionne en tant que partenaire. Mais comment l'inciter à soutenir les OI ? Par des accords de sous-traitance ou d'autres formes d'accord ? À Manille, le contrat de concession des deux opérateurs les a incité au départ à identifier et soutenir les opérateurs indépendants (les branchements effectués par les OI étaient inclus dans leurs taux de couverture). En Haïti, le pouvoir politique qu'a tiré l'entreprise publique (la CAMEP) de sa présence dans les bidonvilles a été pour elle une motivation importante pour rentrer dans le processus. Le profit que l'OD tire de la vente d'eau en gros (outre le fait qu'il se décharge ainsi d'une partie de son obligation de service public) constitue un autre argument incontestable en faveur d'une coopération. Le processus de dialogue lié notamment à l'approvisionnement des zones péri-urbaines devrait donc

---

<sup>21</sup> On peut inverser la logique et se focaliser plutôt sur les résultats (la qualité de l'eau par exemple) en mettant de côté la question des spécifications techniques de départ. Cela permet de laisser les opérateurs libres de trouver leur propre alternative, tout en conservant le contrôle global de la qualité du service.

<sup>22</sup> Un point important qui pourrait limiter en partie cette flexibilité au niveau des normes est la question de l'intégration à terme des réseaux indépendants au réseau de l'OD.

s'attacher à associer très tôt l'OD en lui aménageant un espace suffisant pour qu'il puisse être créatif dans ses propositions de coopération.

Une étape clé consiste à identifier systématiquement, au sein des organisations concernées, les individus partisans de l'ouverture et non du repli sur soi. Qui est le plus motivé sur cette question et capable de la défendre en interne ? Au niveau de l'OD, s'agit-il du responsable du secteur péri-urbain ou du directeur commercial ? Est-ce le chargé des relations publiques ou le responsable des relations avec le régulateur ? Il est vital qu'à chaque étape la bonne personne participe au processus.

#### Prévisibilité et stabilité – un objectif commun

L'incitation au changement est un élément clé du processus de concertation engagé autour des fournisseurs indépendants mais il n'est pas le seul. Les notions de prévisibilité et de stabilité sont deux autres paramètres essentiels, pour l'OD comme pour les OI.

Les OI sont très souvent confrontés à une réelle incertitude à propos de la sécurité de leurs investissements, dont ils ne maîtrisent pas l'horizon de temps. Leur volonté de coopérer avec les collectivités locales pour obtenir des licences commerciales en est la meilleure illustration. L'incertitude pousse les tarifs à la hausse, les opérateurs cherchant à récupérer leur mise de départ le plus rapidement possible. Un objectif majeur des réformes est souvent d'élargir l'horizon d'investissement des opérateurs (comme c'est le cas en Ouganda, par exemple, où des négociations sont en cours pour obtenir une prolongation des contrats) ou d'apporter une certaine prévisibilité (comme à Ho Chi Minh Ville où les termes et conditions qui régissent l'expropriation d'un réseau indépendant sont prévues dans le contrat entre les deux parties).

Les OD recherchent également cette visibilité, qu'il s'agisse de la planification ou des modalités d'une future transition. Que se passe-t-il quand le réseau atteint la zone où les OI sont très présents, comme c'est le cas dans le *Distrito 4* de Maputo ? Les OI sont-ils dans l'obligation de se retirer ou sont-ils autorisés à rester et à concurrencer l'OD ? L'État peut certes privilégier la solution optimale du point de vue des usagers, mais l'opérateur défend ses propres intérêts et sa réputation. Pour inciter les OD (et dans la logique d'une structure rationnelle du marché présentée au début de cette étude), le débat devra peut-être se focaliser initialement sur le court et le moyen terme, tout en restant ouvert à la possibilité que les réseaux des OI soient à terme intégrés à celui de l'OD.

#### Quelle échelle de temps est la plus adaptée aux investissements des opérateurs indépendants ?

Comme l'a montré le chapitre 4, de nombreux arguments militent en faveur d'une participation active des OI à la fourniture des services. Ces arguments renvoient à leur capacité de travailler dans des conditions difficiles et aux résultats obtenus en termes d'augmentation du taux de couverture. Le taux de satisfaction des clients égale ou dépasse celui de nombreux OD. Leur flexibilité, leur connaissance de la demande locale et les relations étroites qu'ils entretiennent avec les structures sociales locales leur permettent souvent d'être plus réactifs que l'OD ne pourrait jamais l'être. Il est possible de réguler leurs activités localement, une régulation qui peut donner des résultats tangibles.

Ne faut-il pas alors les considérer comme un élément durable du paysage institutionnel ? ou bien constituent-ils plutôt une solution temporaire (à l'horizon 5 ou 10 ans) ?

Cette question fait l'objet de vifs débats et de nombreux points de vue s'opposent. Au plan économique, il est possible de comparer les performances des OI à celles d'un « opérateur efficace » ce qui constitue un argument de taille pour les soutenir sur une base temporaire mais pas nécessairement comme solution permanente. Cela suppose que l'OD soit effectivement en mesure de se réformer et d'améliorer ses performances actuelles pour égaler celles de l'opérateur indépendant. D'un point de vue social, de solides arguments plaident en faveur de services plus décentralisés, suivant un modèle qu'incarnent les OI.

Les réponses à ces questions devront au final être orientées en fonction du contexte local, sur la base d'analyses économiques et sociales détaillées. Ce sont en effet les parties prenantes locales qui

devront décider des solutions les plus adaptées à leur propre situation (bien que des recherches plus approfondies au plan international sur ce sujet puissent être utiles pour orienter les débats).

S'agissant du processus de dialogue, se pose la question du timing. Chacun doit savoir où il en est, et quels éléments rentrent dans le cadre de la négociation. Chacun recherche la prévisibilité et la stabilité. Le médiateur devra gérer des tensions inhérentes aux enjeux, en encourageant à court terme les changements nécessaires dans la façon dont le marché fonctionne, et en planifiant à moyen terme en fonction de l'évolution prévisible du secteur.

## **7. NÉGOCIER UN ACCORD**

Dans les petites villes ou en zones péri-urbaines, intégrer les OI au schéma global de service public passe par la négociation d'un accord. Élément essentiel de cette démarche, les parties concernées doivent posséder l'autorité nécessaire pour proposer et garantir les engagements pris. Autrement dit, les négociateurs gouvernementaux doivent être en mesure de valider une partie des mesures détaillées dans les chapitres 5 et 6, et les OI doivent pour leur part honorer leurs engagements.

### **7.1. Identifier des leaders pour guider le processus**

L'accès à l'eau potable est, fondamentalement, un enjeu politique. La mise en œuvre de la majeure partie – sinon l'intégralité – des mesures proposées plus haut requiert une volonté politique. Cela nécessite l'engagement de leaders, défenseurs du projet, qui disposent de suffisamment d'énergie et d'influence pour amener les changements qui s'imposent. Les exemples du Mali et du Ghana montrent que les collectivités locales peuvent jouer ce rôle, et ceci pour plusieurs raisons. Elles entretiennent généralement des contacts plus étroits avec les opérateurs indépendants qu'avec leurs homologues nationaux (étant donné qu'elles accordent des licences commerciales aux opérateurs indépendants et collectent des impôts locaux) ; les activités des opérateurs bénéficient par ailleurs à leurs concitoyens. Enfin, le processus de décentralisation a généralement transféré la responsabilité des services d'eau aux collectivités locales.

Lorsque les collectivités locales sont moins aptes à assumer ce rôle, comme cela est peut-être le cas en Mauritanie ou à Maputo, on peut identifier d'autres candidats. En Mauritanie, l'ANEPA serait un candidat naturel compte tenu de sa mission (mais elle pourrait avoir besoin d'alliés pour convaincre les autres instances publiques). Au Mozambique, on peut entrevoir le rôle catalyseur que pourraient jouer les bailleurs, notamment par le biais de projets qui innovent dans leur approche du marché de l'eau. Les sociétés de patrimoine qui contrôlent les investissements – comme le FIPAG au Mozambique – peuvent également jouer ce rôle de leader potentiel<sup>23</sup>.

### **7.2. Procéder pas à pas et répondre à des problèmes concrets**

La notion de choix est un paramètre clé de toute forme de concertation. Au Ghana et en Mauritanie, ce choix revient globalement aux collectivités territoriales et à l'État : qui doit gérer le service public et comment ? Au Mali et au Mozambique, à l'inverse, le choix revient plutôt aux opérateurs. Les OI trouveront-ils l'offre de formalisation de leurs activités suffisamment alléchante pour sortir de l'ombre ? Les OD peuvent-ils être persuadés de travailler avec, et non contre, les OI ? Le cadre dans lequel se déroule le dialogue est donc fonction du contexte, avec des implications non négligeables.

Pourtant, quel que soit cet environnement, une fois qu'un partenaire de référence est prêt à faire avancer la question, et que les parties prenantes sont globalement satisfaites des choix opérés, il faut encore décider comment procéder. Certaines modifications ayant trait par exemple à la structure du marché ou aux normes techniques peuvent être considérées comme de véritables chocs. D'autres exemples, notamment celui d'El Alto, en Bolivie (où l'on a testé des systèmes innovants de collecte

---

<sup>23</sup> Il est important de considérer non seulement la volonté de changement affichée par l'organisation, mais également le point de vue des individus concernés qui pourraient être confrontés à une forte résistance ou au scepticisme marqué de leurs collègues, surtout si une restructuration du secteur est en jeu.

des eaux usées) montrent que le changement est plus acceptable lorsqu'il s'effectue petit à petit. Dans ce cas précis, on a d'abord mis l'accent sur des expériences pilotes pour collecter davantage d'informations (le régulateur ayant été impliqué très tôt dans le processus). C'est seulement dans un deuxième temps, une fois que l'expérience pilote a donné des résultats probants, que ces normes alternatives ont été intégrées à la législation. Les autres acteurs, dans ce cas les bailleurs de fonds, ont contribué à la médiation et accompagné le processus.

Des succès rapides sont importants dans ce contexte. On doit convaincre les entrepreneurs de s'engager, et de poursuivre cet engagement, surtout lorsque ce sont eux qui sont en position de choisir. La même logique s'applique aux collectivités locales des petites villes qui envisagent de faire appel à des opérateurs privés. Dans les deux cas, il peut être difficile de maintenir cet engagement quand la concertation au plan national a tendance à se noyer dans des débats interminables et les arguties juridiques. Les quatre études de cas ont montré que le meilleur moyen de convaincre les acteurs concernés, et de s'assurer de leur engagement continu, est de se focaliser sur des questions concrètes. Des succès rapides leur permettent de percevoir les avantages du processus et servent de motivation si les discussions ultérieures (qui risquent d'être plus tendues) s'enlisent.

L'annexe 9.8 présente les quatre études de cas en détail, en précisant ce qu'ont été ces petits pas et les éléments tangibles du processus dans le contexte du Ghana, du Mali, de la Mauritanie et du Mozambique.

### **7.3. Comment l'accord est-il exprimé et confirmé ?**

L'expérience des petites villes montre que les accords passés ne se résument certainement pas aux seuls « contrats ». En Mauritanie et au Ghana, les fournisseurs ont signé des contrats avec des instances respectivement nationales et locales, contrats qui jouent certes un rôle dans les relations entre les différentes parties, bien qu'ils ne soient pas le seul point de référence, loin s'en faut. Les opérateurs mauritaniens ont réussi à étendre le réseau grâce à la contribution des ménages, en dépit plutôt qu'à cause du contrat. Au Ghana, les négociations autour des tarifs, de l'extension du réseau et de la qualité de service ne se sont pas nécessairement inspirées des contrats signés. Quel que soit le contexte, le contrat n'a jamais le dernier mot. Après tout, les contrats des opérateurs internationaux sont eux-mêmes fréquemment renégociés ; compte tenu de l'environnement dans lequel opèrent les OI, il est d'autant plus logique que les contrats qu'ils signent ne soient pas gravés dans le marbre.

La négociation d'un contrat (ou d'une procédure d'agrément) offre donc un cadre pratique autour duquel structurer le dialogue initial, mais cela ne résout pas tous les problèmes. Il faut par exemple tenir compte de la « valse » des personnels politiques et fonctionnaires au sein des administrations (les OI peuvent signer un contrat avec certains représentants de l'administration pour voir arriver une toute nouvelle équipe quelques années plus tard). Dans les situations où la dynamique locale et les relations individuelles sont cruciales, les contrats ou l'agrément ne sont qu'un outil parmi d'autres pour structurer et guider les relations entre les différents acteurs.

#### **Négocier un accord en Zambie**

Les Water Trusts de Lusaka (déjà évoqués plus haut) ont fait l'objet d'un accord intéressant signé entre leurs 625 000 usagers d'une part, et la Lusaka Water & Sewerage Company de l'autre. NWASCO, le régulateur national, est intervenu dans le rôle de médiateur.

Les Trusts pratiquent des tarifs significativement plus élevés que ceux de la LWSC, pourtant ils bénéficient d'un soutien massif de leurs clients qui ont rejeté l'offre de fusionner avec la LWSC et de payer ainsi moins cher. Cette curieuse situation s'explique par la prise de conscience, inculquée très tôt dans le développement des Trusts, de l'obligation d'équilibre financier durable. Les habitants de Lusaka desservis par les Trusts ont observé la façon dont une bonne partie des autres infrastructures se sont détériorées avec le temps ou ont été mises hors-service, et ne font pas confiance à la LWSC pour assurer un service pérenne de qualité.

Les Trusts, soucieux de préserver leur indépendance, ont signé un accord avec NWASCO et la LWSC qui leur permet de conserver leur autonomie sur les tarifs, tout en intégrant leurs activités à la licence d'exploitation de la LWSC. Cette dernière leur apportera un appui pour résoudre les problèmes techniques importants et joue désormais un certain rôle dans l'approvisionnement de zones importantes de la capitale où elle n'était pas présente jusqu'alors.

Dans ce cas, les médiateurs peuvent jouer un rôle utile en encourageant l'établissement d'un climat initial de confiance entre les différentes parties et en facilitant l'évolution des relations qui se mettent en place. Lorsqu'ils ont été impliqués dans les premières négociations, ils peuvent en outre contribuer à entretenir ou « rafraîchir » l'accord initial. Au Ghana par exemple, le CWSA est parvenu à résoudre des conflits entre les nouvelles collectivités locales et les opérateurs existants, en apportant aux OI une certaine visibilité concernant l'horizon de leurs activités. Il serait utile qu'ailleurs, d'autres médiateurs soient identifiés, soutenus et explicitement mandatés pour intervenir dans ce domaine.

Il existe certainement d'autres moyens d'exprimer et de confirmer tout accord important ayant été conclu. On peut commencer par consulter les parties impliquées dans le dialogue pour qu'elles fassent part de leurs suggestions. Quels éléments constituent selon eux des garanties ? Là encore, l'approche qui consiste à s'appuyer sur les atouts existants s'avère utile. Quelles avancées les OI recherchent-ils le plus souvent pour renforcer leur position ? Quelles formes de garanties les OD considèrent-ils comme raisonnables ? Comment préserver la stabilité du contexte opérationnel y compris quand les hommes politiques et les fonctionnaires changent ?

#### **7.4. Dangers potentiels**

Le chemin à parcourir est semé d'embûches. Un partenariat inclut souvent une concurrence sous-jacente entre les différents partenaires – pour les ressources, le prestige, les rôles ou les responsabilités. C'est certainement le cas en Mauritanie – les différentes structures publiques qui sont en rapport avec le secteur de l'eau dans les petites villes ont chacune leur propre point de vue et priorités. L'État mauritanien continue par exemple à fournir des équipements largement subventionnés (ou gratuits) aux opérateurs au lieu de les autoriser à augmenter leurs tarifs pour couvrir les coûts d'expansion à partir de leurs recettes (ou de mettre en place une procédure plus transparente pour l'allocation de ces équipements). L'État conserve de ce fait une certaine emprise qui lui permet de récompenser certains et d'en punir d'autres. Les réseaux pourraient être autosuffisants au niveau financier mais le système actuel ne permet pas de vérifier cette hypothèse. Cette situation affaiblit l'autorité d'une autre instance gouvernementale, l'ANEPA, dont la légitimité repose sur le succès du mode de desserte des petites villes faisant appel aux OI.

Toute concertation doit être en mesure de gérer des conflits de ce type et proposer une plate-forme où les différents acteurs peuvent exprimer leurs points de vue (pour atteindre dans l'idéal un compromis efficace). Les décisions prises à huit-clos pourraient en effet faire échouer les négociations de façon irrémédiable.

Les associations sont une autre source potentielle de difficultés. L'administration doit prendre soin de ne pas leur accorder un monopole sur le service, au risque de les voir se transformer en cartels, ce qui conduirait rapidement à des ententes tout à fait indésirables sur les prix. Sous le prétexte d'organiser le secteur, les associations professionnelles ont en effet montré une tendance marquée à se comporter en cartels. Elles entretiennent des relations privilégiées avec l'administration, les partis politiques voire avec certains projets pour acquérir un monopole sur leur segment du marché. Ce processus est si rapide que ceux qui sont amenés à travailler avec des structures de ce type doivent constamment être sur leurs gardes, comme le montrent les deux exemples suivants :

- créée en 1995 à Cotonou, l'USV a rapidement acquis le monopole des licences pour les camions vidangeurs de fosses septiques mais, en plus de dix ans, elle n'a accordé aucune nouvelle licence si bien qu'elle a de fait verrouillé le marché de la vidange. Elle a également fixé un prix forfaitaire minimum pour les vidanges, et interdit à ses membres de proposer des ristournes ;
- À Abidjan, au moment ou presque où les statuts de l'union des revendeurs étaient signés, cette association s'est déclarée compétente pour l'octroi des licences aux nouveaux opérateurs. Les membres existants souhaitaient semble-t-il limiter la concurrence, alors que l'efficacité des politiques de la SODECI était auparavant largement liée à la possibilité pour tout abonné de revendre légalement de l'eau à ses voisins.

L'administration peut prendre des mesures pour limiter les effets de telles pratiques en ne travaillant par exemple qu'avec les associations qui restent ouvertes à l'arrivée de nouveaux membres, ne se servent pas des conditions d'adhésions comme autant d'écrans pour faire obstacle à la concurrence, ou ne cherchent pas à imposer des tarifs minimums à leurs membres. Une tactique consiste à travailler simultanément avec deux associations, en encourageant une saine compétition entre les deux.

Plus globalement, la corruption fait partie du paysage dans le secteur de l'eau et le contexte dans lequel interviennent les OI ne fait pas exception. Certains obstacles auxquels sont confrontés les OI lorsqu'ils traitent avec l'administration ont été évoqués et les procédures d'agrément sont autant de points de corruption. Des fonctionnaires en connivence avec l'opérateur dominant peuvent être tentés de mener des activités annexes de revente, ou de percevoir un pourcentage sur le chiffre d'affaires des camions-citernes. Il n'existe à ce jour aucune étude approfondie sur l'impact de ces activités sur la distribution de l'eau, ni sur la façon d'y faire face. Ce thème mériterait d'être étudié de façon plus approfondie, notamment sous l'angle particulier des effets induits sur les OI.

## **8. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES**

Les huit recommandations principales listées ci-dessous ont été formulées à l'issue du programme de recherche-action, en s'appuyant également sur d'autres études menées sur le sujet. Elles visent à capter les compétences et l'énergie des entrepreneurs à travers de la gestion des réseaux indépendants, mais aussi à créer des opportunités pour ces entrepreneurs tout en structurant le dialogue autour des possibilités identifiées.

### **A. Accepter et reconnaître la diversité**

- Faire preuve d'ouverture concernant le profil des entrepreneurs. Les exemples de la Mauritanie, du Mali et du Mozambique ont montré que malgré l'extrême diversité de leur profil, ils obtiennent des résultats impressionnants en matière de taux de couverture des services.
- Réfléchir soigneusement à la question « Qui peut être un opérateur ? ». Il faut laisser une place aux stratégies différentes (et souvent plus spontanées) que les opérateurs mettent au point pour rentrer sur le marché et se développer.

### **B. Faire preuve de créativité dans l'intégration des opérateurs**

- Les approches classiques qui encadrent l'offre de services et la régulation sont-elles adaptées à la diversité soulignée ci-dessus ? Faire preuve d'innovation au moment du recrutement ; s'appuyer sur des candidats, des compétences et un contrôle local des activités.
- Envisager de réguler l'accès au marché par des mécanismes autres que l'appel d'offres. Remettre en cause la pertinence de la réglementation conçue pour des opérateurs importants. Veiller à ce que l'octroi de licences préserve l'ouverture du marché ; se focaliser sur les résultats, et non sur les conditions de départ.
- Adapter les approches en respectant la distinction nette entre les petites villes et les quartiers péri-urbains.

### **C. Créer de nouvelles opportunités en segmentant le marché de l'eau**

- Reconnaître les circonstances dans lesquelles le monopole accordé à l'opérateur dominant s'avère contre-productif. Envisager l'ouverture officielle de certains segments du marché à d'autres opérateurs (ce qui ne conduit pas automatiquement à un affaiblissement de l'OD).
- La concurrence pour l'extension d'un réseau vers de nouveaux quartiers est possible. Lorsque l'OD investit trop lentement, et ce de façon continue, la clause de monopole peut être suspendue pendant une période donnée.
- La concurrence pour le raccordement de nouveaux usagers est possible. Quand le taux de pénétration stagne à des niveaux faibles, l'ouverture du marché à d'autres opérateurs se justifie au nom de l'intérêt général.

- Il peut être productif d'autoriser des OI à gérer les réseaux des petites villes. En Mauritanie, le taux de couverture des OI est nettement plus élevé que celui de l'opérateur dominant, qui est ainsi libre de se concentrer sur les villes plus importantes.

#### **D. S'appuyer sur les avantages comparatifs**

- Les opérateurs indépendants savent innover et trouver des moyens flexibles pour répondre à la demande de leurs clients. En revanche, ils sont moins à même d'assumer le poids de lourds investissements et de mettre en place des systèmes importants de péréquation.
- Proposer aux parties prenantes de trouver un accord à mi-chemin. Envisager d'apporter un soutien au niveau de la mobilisation des ressources en eau dans les petites villes.
- Modifier les normes techniques pour qu'elles soient mieux adaptées aux contextes dans lesquels interviennent les OI, concernant notamment la capacité de payer des ménages ou le modèle d'entreprise spécifique développé par les OI.
- Évaluer quels segments du marché correspondent aux points forts respectifs de l'opérateur dominant et des opérateurs indépendants ; distribuer les rôles en conséquence.
- Faire en sorte que la diversité des opérateurs et de leurs rôles se reflète dans les responsabilités de chacun. Accepter de modifier les contrats types afin qu'ils soient adaptés à l'usage qui en sera fait et reflètent les capacités et les motivations des entrepreneurs.

#### **E. Travailler avec l'opérateur dominant**

- Intégrer l'opérateur dominant au processus de dialogue et l'inciter à soutenir les opérateurs indépendants et à travailler avec eux.
- Envisager d'autoriser la sous-traitance par le biais d'un contrat avec l'OD. Comptabiliser les branchements effectués par les sous-traitants dans les objectifs relatifs au taux de couverture des ménages. Inclure l'eau produite directement par les OI dans les objectifs globaux de production d'eau.
- Comprendre les intérêts que défend l'OD. Négocier de façon créative pour réduire les inquiétudes de l'OD et rendre l'accord attractif.

#### **F. Planifier l'évolution**

- En fonction du contexte, analyser soigneusement la durée de l'engagement des OI. Doivent-ils être considérés comme des éléments durables du dispositif, ou comme une solution temporaire pour sortir d'une situation donnée ? Débattre et clarifier le pour et le contre.
- Réfléchir à la possibilité d'étendre l'horizon d'investissement des OI et d'apporter une prévisibilité aux acteurs concernés. Débattre des modalités d'une éventuelle intégration des réseaux indépendants au service que fournit l'OD.
- Éviter d'exiger une « mise en conformité » immédiate. Évaluer les pratiques ayant donné de bons résultats et viser une convergence graduelle. Créer un environnement qui permette aux OI de formaliser peu à peu leurs activités.

#### **G. Se focaliser sur les grandes lignes de l'accord, puis procéder graduellement pour le formaliser**

- Le meilleur moyen de faire participer les différentes parties prenantes et d'obtenir leur engagement est de se focaliser sur des aspects concrets et immédiats. Des succès rapides permettent de prendre confiance et de renforcer la participation. Envisager de faire appel à des médiateurs lors des premières négociations, surtout s'ils sont susceptibles d'intervenir ultérieurement pour entretenir ou « rafraîchir » l'accord initial.
- Inciter les opérateurs à sortir de l'ombre en leur proposant un marché équitable : le contrôle de leurs activités contre la protection juridique de leurs actifs, l'accès au crédit bancaire, etc. Rechercher des partenaires du dialogue qui disposent de l'autorité nécessaire pour proposer et garantir le respect de tels accords.
- Reconnaître le fait que les contrats ne sont qu'un des éléments qui définissent les relations entre les différentes parties. La négociation d'un contrat (ou d'une procédure d'agrément) peut représenter une opportunité concrète de structurer le dialogue initial sans résoudre tous



les problèmes pour autant. Demander aux acteurs impliqués quels autres moyens permettraient de formaliser l'accord.

## **H. Soutenir les bons interlocuteurs**

- Identifier des leaders disposant de l'énergie et de l'influence suffisantes pour amener les changements nécessaires. Dans le contexte des opérateurs indépendants qui gèrent des petits réseaux, les collectivités territoriales pourraient jouer ce rôle.
- Envisager de soutenir les associations qui représentent les OI et de travailler avec elles. Éviter cependant de leur accorder un monopole sur la fourniture des services ; faire appel uniquement à des associations qui visent à préserver l'ouverture du marché. Encourager la transparence.
- Vérifier que l'interlocuteur choisi ne ferme pas la porte aux entrepreneurs non traditionnels qui peuvent néanmoins offrir des prestations satisfaisantes. Reconnaître le fait que les OI sont susceptibles d'avoir des profils très divers.
- Au sein des organisations, identifier et promouvoir comme interlocuteurs des individus partisans de l'ouverture, et non du repli sur soi.

## **9. PISTES DE TRAVAIL POUR APPROFONDIR CERTAINS ASPECTS DE L'ÉTUDE**

Les opérateurs qui gèrent des réseaux indépendants sont encore assez mal connus et des études complémentaires sur ce sujet seraient très utiles pour orienter les politiques et les processus de concertation. Plusieurs thèmes mériteraient d'être approfondis :

### **Origine, évolution et développement des opérateurs indépendants**

De nombreux opérateurs considérés dans l'étude ont des profils atypiques. Ce constat est-il spécifique aux quatre études de cas, ou plus répandu ? Comment les opérateurs indépendants se développent-ils en général ? Quels facteurs conditionnent ce développement ? Est-ce que les propriétaires proposent également des services à leurs locataires ? Dans l'affirmative, les processus de dialogue seraient-ils les mêmes ? Est-il fréquent qu'un opérateur passe d'une catégorie à une autre dans le Tableau n°1 (indépendant à dépendant, gérant de borne-fontaine à gérant d'un petit réseau de distribution, chevauchement possible entre opérateurs ambulants et fixes, etc.) ?

### **Environnements favorables et défavorables**

Les études de cas ont été sélectionnées précisément à cause de la présence d'un nombre significatif d'OI. Là où ces derniers sont peu nombreux, comment cela s'explique-t-il ? Cette situation reflète-t-elle de meilleures performances de la part de l'OD ? Existe-t-il d'autres contraintes, peut-être moins positives, qui empêchent leur émergence ?

Quels sont les points de comparaison entre des environnements relativement favorables et ceux qui ne le sont pas ? Il serait également utile de documenter davantage d'exemples où l'opérateur dominant a été incité à soutenir les opérateurs indépendants et à travailler avec eux.

### **Régulation adaptée et voix des usagers**

Il serait par ailleurs intéressant de mieux comprendre les moyens adaptés de réguler les activités des opérateurs indépendants, en partant du principe que les outils développés pour des opérateurs plus importants du secteur formel ne conviennent pas forcément à leur situation. Si la régulation de l'accès au marché ne s'effectue pas le biais d'appels d'offres, quels autres moyens existent ? Que pouvons-nous apprendre des autres secteurs ? Quelle place accorder aux représentants des usagers dans la fourniture de services indépendants et s'agit-il d'une forme envisageable de régulation ? Faut-il développer ce rôle ? Si oui, comment s'y prendre ?

## **Impact sur les plus pauvres**

L'étude de cas de Maputo a analysé le taux de pénétration des branchements privés en fonction du revenu des ménages. Les OI qui travaillent à Bamako ont apparemment suivi la même approche en matière de desserte des plus pauvres. Il serait cependant utile de mieux comprendre la logique des OI en ce qui concerne le rapport entre l'offre de services et les revenus de leur clientèle. Offrent-ils de façon systématique deux niveaux de service – bornes-fontaines et branchements privés – et quels facteurs conditionnent leurs stratégies ?

Facteur important et pourtant mal connu de cette équation, quel est l'impact de la revente à partir des réseaux (y compris ceux des OI) sur le marché du service de l'eau dans un quartier donné ? Cette situation influence-t-elle à la baisse le prix que doivent payer les plus pauvres ? Ces ménages défavorisés profitent-ils de cette situation, au niveau des tarifs ou à d'autres niveaux ? Quel est l'impact global, pour les ménages pauvres, de l'arrivée d'un OI dans le quartier, même si celui-ci privilégie d'abord les ménages plus aisés ?

Des études plus poussées devraient également être menées pour comprendre comment les usagers, notamment les plus pauvres, utilisent les services développés par les OI. Existe-t-il d'autres éléments pour ou contre les services fournis par les OI, peut-être autour de « l'autonomisation » des communautés ?

## **Faire baisser les coûts d'exploitation**

Des études plus précises sont nécessaires concernant les coûts unitaires des services fournis par les OI et les facteurs qui les influencent. Les normes techniques moins draconiennes constituent certainement un élément de réponse mais quels sont autres facteurs qui entrent en jeu ? Une analyse comparative plus détaillée des coûts supportés par l'opérateur dominant et par les OI qui opèrent dans des contextes similaires serait justifiée.

Dans le cas des petites villes, pourquoi la SODECI a-t-elle réussi là où d'autres opérateurs nationaux ont échoué (alimenter plusieurs centaines de petites villes qui ne sont pas forcément « rentables » sur le papier) ? Quelles données économiques gouvernent les systèmes qui desservent les petites villes ? Quelles leçons peut-on en tirer ?

Une diffusion plus large des normes techniques qui se sont révélées efficaces dans certains contextes s'impose également, tout particulièrement lorsqu'il est prévu d'intégrer à terme les réseaux construits par les opérateurs indépendants à celui de l'opérateur dominant.

## **Comment et à quel moment impliquer les OI ?**

Les questions relatives au timing sont mal connues. Doit-on travailler avec les OI dans les premières phases de leur développement, lorsqu'ils sont encore peu nombreux ? En cas de croissance rapide (comme cela a été observé à Maputo ou à Bamako), serait-il au contraire plus logique d'attendre qu'ils soient plus nombreux ?

Doit-on mettre l'accent sur la mise en place d'un climat qui incite les OI à entrer sur le marché et formaliser peu à peu leurs activités, ou bien viser à soutenir l'expansion des opérateurs existants ? De quels exemples dispose-t-on dans chaque cas ?

## **Mettre en place un accord**

Très peu d'informations sont disponibles sur les processus de rapprochement entre OD et OI qui ont réussi ailleurs. Dans ce type de situation, quels éléments constituent pour chaque acteur une contrepartie raisonnable ?

Les expériences de collaboration avec les associations d'OI devraient également être documentées plus avant. De quel degré d'ouverture font-elles preuve vis-à-vis des opérateurs non traditionnels ? Au final, doit-on recommander de les soutenir ? Sous quelles réserves ?

Enfin, si les contrats sont loin d'être le seul élément d'un accord entre les parties prenantes, quelles garanties sont jugées suffisantes à la fois par le secteur public et par le secteur privé ? Sous quelle forme doivent-elles s'exprimer ?

## **ANNEXES**

Les annexes ci-dessous sont disponibles en anglais et en français sur le site du BPD: [www.bpdws.org](http://www.bpdws.org)

Pour en recevoir une copie imprimée, veuillez contacter le BPD par courriel à : [info@bpdws.org](mailto:info@bpdws.org)

- 9.1. Liste des acronymes et abréviations
- 9.2. Exemples d'outils contractuels
- 9.3. Contraintes auxquelles font face les opérateurs indépendants : cadre d'analyse
- 9.4. Synthèse de l'étude de cas Ghana
- 9.5. Synthèse de l'étude de cas Mali
- 9.6. Synthèse de l'étude de cas Mozambique
- 9.7. Synthèse de l'étude de cas Mauritanie
- 9.8. Autres sources d'information

## Les opérateurs indépendants, acteurs marginalisés mais incontournables de l'amélioration des services d'eau potable



Les petits opérateurs indépendants sont les individus ou les petites et moyennes entreprises (souvent informelles) qui offrent un service complémentaire ou alternatif à celui de l'opérateur « dominant » comme par exemple l'entreprise nationale de distribution d'eau en milieu urbain ou l'Etat dans le cas du milieu rural. Les opérateurs indépendants contribuent de manière significative à l'amélioration de la couverture des services d'eau potable et d'assainissement dans les périphéries des grandes villes aussi bien que dans les petites villes, voire même en milieu rural.

Malgré ce rôle très positif indéniable, ils sont souvent relégués dans le secteur informel et rencontrent des contraintes très fortes, particulièrement le flou artistique dans lequel ils évoluent sur le plan institutionnel (les opérateurs indépendants ont rarement de contrat qui officialise leur activité, et ne sont pas intégrés dans un cadre de régulation dimensionné pour de très grandes entreprises), le manque de sécurité juridique des investissements, le manque de relations avec les collectivités locales et enfin leur manque d'accès au crédit bancaire. Beaucoup de ces contraintes proviennent de la connaissance limitée qu'ont les acteurs « institutionnels » quant à la façon dont les usagers pauvres ont effectivement accès aux services d'eau et d'assainissement.

L'Agence Française de Développement (AFD) et le BPD (Building Partnerships for Development in Water and Sanitation) ont mené un programme de recherche action de deux ans sur le rôle que peuvent jouer les petits opérateurs indépendants dans le développement des services d'eau et d'Assainissement dans trois pays d'Afrique de l'Ouest : Ghana, Mali et Mauritanie. Le programme a particulièrement contribué à favoriser le dialogue entre les acteurs locaux et à adapter le cadre de régulation existant de manière à mieux prendre en compte les opérateurs indépendants à mieux répondre à la demande des consommateurs les plus pauvres.

Le présent document constitue la synthèse des trois études de cas menées en Afrique de l'Ouest, qui ont toutes concernés des opérateurs ayant investi dans la construction ou l'extension de réseaux de distribution. Au-delà des enseignements de la recherche, il propose une réflexion sur la façon dont les opérateurs peuvent être intégrés dans le montage des projets d'eau et d'assainissement et des outils pratiques.

*Le Building Partnerships for Development in Water and Sanitation (BPD-WS) est une association à but non lucratif soutenant les décideurs et les praticiens originaires du secteur privé, du secteur public et de la société civile qui sont engagés dans des partenariats destinés à fournir des services d'eau et d'assainissement à destination des usagers les plus pauvres. Depuis sa création en 1998, le BPD s'attache à étudier de quelle façon de tels partenariats pluri-acteurs peuvent être structurés, mise en œuvre et évalués.*

*Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent donc pas nécessairement les idées du Building Partnerships for Development ou de ses membres.*

**Éditeur de la collection:** David Schaub-Jones

**Chargée de la production:** Tracey Keatman

**BPD Water and Sanitation**

2nd floor, 47-49 Durham Street

London, SE11 5JD United Kingdom

Tel: +44 (0)20 7793 4557; Fax: +44 (0)20 7582 0962

info@bpdws.org ; www.bpdws.org

Co. Registration Number 4693224

Charity Reg. Number 1107781



**HYDROCONSEIL**

**Ingénieur-conseil : Eau potable,  
environnement, services publics**