



Innover pour mieux desservir : les gestionnaires de petits réseaux AEP en Afrique

Auteur: Bruno Valfrey-Visser, Hydroconseil

Date: Juillet 2007

Les compagnies des eaux africaines éprouvent de grandes difficultés à généraliser le service de l'eau dans les centres urbains qui constituent leur territoire. De nombreux quartiers et de nombreuses petites villes sont aujourd'hui mal desservis, et l'écart se creuse entre le service que sont capables d'offrir les compagnies des eaux et une demande qui explose (alimentée par l'urbanisation rapide et le taux de croissance démographique).

Dans la plupart des cas, des opérateurs indépendants (privés ou communautaires) ont pris le relais et proposent des services alternatifs ou complémentaires aux usagers des zones délaissées par les compagnies des eaux. Localement, la présence des opérateurs indépendants et leur « part de marché » à l'échelle de la ville est souvent un excellent indicateur de la contre-performance des compagnies des eaux.

La plupart de ces opérateurs indépendants travaillent dans l'illégalité, car ils empiètent sur le monopole accordé à la compagnie des eaux en échange de son obligation de service universel – une obligation que très peu de compagnies des eaux africaines parviennent à remplir.

Cette note s'intéresse aux opérateurs qui gèrent des réseaux d'alimentation en eau potable dans lesquels ils ont investi leurs propres fonds, en prenant des risques souvent importants. Ce travail s'appuie sur une analyse plus approfondie de ces opérateurs dans quatre contextes très variés : des zones peri-urbaines (Bamako et Maputo) et des petites villes (Ghana et Mauritanie).

Des opérateurs qui bousculent un certain nombre d'idées reçues

Le profil 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 (et non 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 reçue selon laquelle les opérateurs indépendants devraient être des entreprises formelles dotées de fortes compétences techniques.

Selon des estimations convergentes, dans certaines villes ou dans certains quartiers, les opérateurs indépendants peuvent représenter jusqu'à 80% du service de l'eau. Il n'existe pratiquement pas de grande ville africaine où ces opérateurs ne se sont pas développés au cours des vingt dernières années. Une étude récemment menée dans 49 pays a recensé plus de 10 000 opérateurs indépendants spécialisés dans l'approvisionnement en eau potable, mais de l'aveu des auteurs eux-mêmes ce chiffre ne représente qu'une partie de la réalité.ⁱⁱ

Malgré leurs limites, ces opérateurs possèdent trois atouts majeurs:

- (1) Ils desservent un nombre d'usagers qui est loin d'être anecdotique (par exemple, plus de 200 000 personnes dans les quartiers périphériques de Maputo);
- (2) Ils mobilisent des investissements privés locaux (épargne familiale, bénéfiques issus d'autres activités économiques) en dehors du secteur bancaire formel;
- (3) Ils innover sur le plan technique et commercial et parviennent ainsi à raccorder des usagers à un coût non subventionné qui défie toute concurrence.

La capacité d'action et d'innovation dont font preuve les opérateurs indépendants pourraient être mieux exploitée et contribuer à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Cette note propose quelques pistes concrètes, issues de l'expérience, sur la

façon dont les opérateurs indépendants pourraient jouer pleinement ce rôle.

Les zones périurbaines et les petites villes, terrain d'élection des opérateurs indépendants

Les opérateurs indépendants se sont systématiquement développés sur deux marchés laissés vacants par les compagnies des eaux et les opérateurs nationaux, et sur lesquels ils ont un avantage comparatif.

Les **petites villes** (moins de 50 000 habitants) sont jugées non rentables par des entreprises dimensionnées en priorité pour les grands centres urbains. Les opérateurs indépendants ont au contraire la capacité de réduire au strict minimum leur coût de gestion pour s'adapter à des marchés où les profits potentiels sont très faibles, dans un contexte de faible demande (consommations unitaires entre 20 et 40 litres/jour.habitant) et de prix régulés.

Les compagnies d'eaux n'intervient pas non plus dans les **zones périurbaines** des grandes villes. La desserte de ces zones demandent des extensions de réseau que l'opérateur dominant a généralement du mal à consentir. Par ailleurs leur statut foncier incertain rend l'intervention d'un opérateur dominant (donc formel) relativement difficile. Au contraire, les opérateurs indépendants peuvent agir dans ce contexte très informel, et prendre le risque d'investir pour desservir des usagers qui n'ont pas de titre foncier et une capacité de payer souvent limitée.

Les opérateurs indépendants, artefacts du contexte actuel ou nouveau modèle de développement des services ?

La question fondamentale pour les décideurs est de savoir si les opérateurs indépendants ne sont que les symptômes indésirables de la contre-performance des compagnies des eaux ou au contraire un modèle viable pour étendre rapidement la couverture des services d'eau. Il y a de bonnes raisons de penser qu'impliquer les opérateurs indépendants est une solution pleine d'avenir.

- Des opérateurs qui investissent malgré une grande insécurité juridique

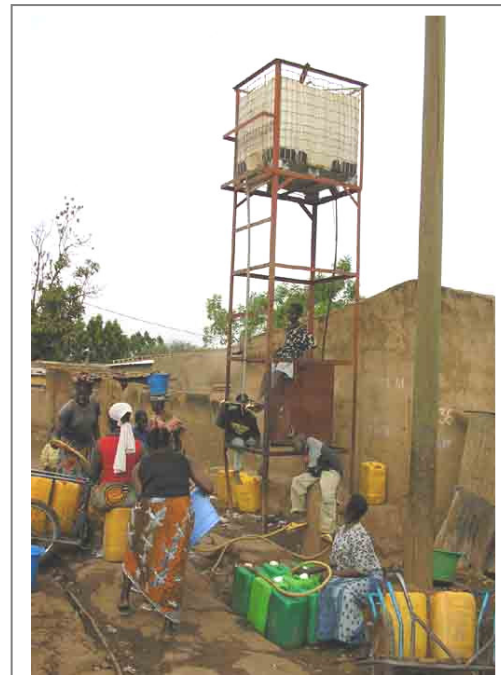
La principale contrainte à laquelle sont soumis les opérateurs indépendants est l'insécurité juridique. Ils n'ont généralement pas de contrat (sauf lorsque leur présence correspond à une volonté délibérée de l'Etat, comme c'est le cas en Mauritanie). Les investissements qu'ils consentent pour construire ou développer leur réseau ne sont en aucune façon garantis et la menace de l'expropriation plane en permanence au-dessus de leur tête. Cette forte contrainte n'empêche pas les opérateurs d'investir dans l'amélioration de l'infrastructure qui leur a été confiée (extension du réseau vers de nouveaux usagers) voir d'investir directement dans des infrastructures « lourdes » comme les forages et les réservoirs.

- Des opérateurs soucieux de leurs consommateurs

On reproche souvent aux opérateurs leur opportunisme, sous prétexte qu'ils desservent des usagers « captifs » (mais c'est aussi le cas de l'opérateur dominant en situation de monopole !) et leur fournissent un service jugé médiocre. Les données de terrain montrent plutôt que les clients sont globalement satisfaits du service fourni par les opérateurs. Ce taux de satisfaction a nourri les progrès remarquables réalisés par les opérateurs en termes de taux couverture (dans la mesure où les usagers doivent le plus souvent payer le coût total de l'extension). La plupart des opérateurs sont par ailleurs rentrés dans une stratégie de fidélisation de leur clientèle.

- Des opérateurs qui innover pour survivre

Les opérateurs sont quotidiennement confrontés à la nécessité de réduire leurs



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, à développer son réseau.

Photo © Hydroconseil, 2006

Un opérateur indépendant à Mouribabougou (Bamako)

M. Cissé est opérateur à Mouribabougou, un village situé à 15 km du centre de Bamako et rattrapé par l'urbanisation rapide de la capitale du Mali. 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. Son réseau s'étend aujourd'hui sur 11 km et dessert directement 240 usagers (auxquels il faut ajouter 10 bornes-fontaines publiques).

Le coût de raccordement supporté par l'utilisateur est de 300 000 FCFA (environ 450 Euros) 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 (270 Euros) 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. L'eau est vendue à un tarif unique d'environ 500 FCFA/m³ (environ 75 centimes d'Euros).

M. Cissé est ambitieux en ce qui concerne le développement de son service. Il prévoit en effet de construction un réservoir d'eau de 600 m³ pour étendre son réseau sur d'autres villages avoisinants. Le terrain a déjà été acquis. Ce nouvel investissement n'a pas encore été chiffré par M. Cissé. Son activité ne fait pour l'instant l'objet d'aucun contrat formel ni avec la commune ni avec le Ministère de l'hydraulique.

coûts d'opération pour maintenir leur profit et récupérer rapidement un investissement qui n'est pas garanti. C'est la principale raison pour laquelle, derrière l'apparent « bricolage » qui caractérise les réseaux gérés par les opérateurs indépendants, se cachent de véritables innovations techniques (raccordement par conduites flexibles, limitation des fouilles au strict minimum, stockage modulaire en utilisant les réservoirs en matière plastique, etc.) autant que commerciales (facilités de paiement accordées aux usagers, grilles tarifaires adaptées, optimisation du recouvrement des factures, etc.). Les opérateurs indépendants ne pourraient pas survivre sans cette capacité à innover.

Pourquoi travailler en partenariat avec les opérateurs indépendants ?

La réforme des compagnies des eaux africaines s'avère longue et difficile, et souvent sans impact direct sur le taux de couverture des services à moyen terme. Dans ce contexte, les décideurs accordent de plus en plus d'attention aux solutions qui impliquent l'intervention des opérateurs indépendants comme moyen d'augmenter rapidement le taux de couverture des services

dans les zones péri-urbaines. Le chemin est tout tracé pour des partenariats innovants avec des opérateurs indépendants, qui mettent à contribution leur capacités d'investissement et d'innovation.

Pourtant, rares sont les projets (en encore moins les opérateurs dominants) qui ont mis en place un véritable partenariat avec des opérateurs indépendants. Les données de terrain montrent clairement que ces partenariats se heurtent le plus souvent à des malentendus de la part des autorités publiques autant que des opérateurs indépendants. Les autorités publiques voient les opérateurs indépendants comme des menaces et une remise en cause potentielle du monopole qui protège l'opérateur dominant. A l'inverse, les opérateurs indépendants sont toujours très circonspects envers toute tentative de « formalisation forcée de leur activité ». Il est donc capital de souligner l'intérêt mutuel des deux parties à s'engager dans un tel partenariat, sans compter le bénéfices que pourront en retirer les usagers actuellement exclus du service.

- L'opérateur dominant peut utiliser les opérateurs indépendants pour développer son offre de service dans des zones où il lui est technique, juridiquement ou financièrement difficile d'intervenir, et dans un cadre contractuel qui peut rendre cet accord temporaire ;
- Les opérateurs indépendants, en rentrant dans un partenariat avec l'opérateur dominant, peuvent sécuriser leur investissement ; la réduction partielle du risque subi par les opérateurs peut permettre de négocier une revue à la baisse de leurs tarifs.



« Nappe » de branchements privés chez un opérateur indépendant de la banlieue de Maputo (Mozambique). Derrière les apparentes aberrations techniques se cachent des stratégies de gestion clientèle parfois très subtiles. Cet opérateur recouvre ses factures à plus de 95% et le niveau de satisfaction des clients est élevé.

Plusieurs exemples de ces deux cas sont documentés sur le site du BPD à l'adresse www.bpdws.org.ⁱⁱⁱ

Quatre façons de mettre à profit le dynamisme des entrepreneurs qui gèrent des petits réseaux

On peut améliorer le cadre dans lequel évoluent les opérateurs indépendants, sans pour autant remettre en cause ce qu'ils ont de plus précieux : leur dynamisme commercial et leur capacité d'innovation. Quatre de ces améliorations sont détaillées ci-après.

- Faire sortir les opérateurs indépendants de l'ombre et leur montrant clairement les avantages qu'ils peuvent retirer d'une formalisation

Les opérateurs indépendants préfèrent le plus souvent conserver l'essentiel de leurs activités dans le secteur informel, où ils s'estiment (souvent à juste titre) 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 serait une occasion unique de démultiplier l'action des opérateurs indépendants en les faisant bénéficier de financements publics.

Dans les grandes villes et notamment en milieu périurbain, les opérateurs indépendants ne sortiront pas de l'ombre sans qu'ils aient en contrepartie des bonnes raisons de le faire, par exemple la possibilité de s'insérer dans le cadre d'un programme d'investissement ou de protéger les investissements déjà réalisés (cf. encadré ci-dessous).^{iv}

A ce titre, deux des outils traditionnellement utilisés pour formaliser les opérateurs – l'agrément ou la contractualisation et la promotion des associations professionnelles qui dialoguent avec les pouvoirs publics – s'avèrent des conditions nécessaires mais rarement suffisantes pour convaincre les opérateurs indépendants.

Dans les petites villes l'enjeu est moins de

pousser les opérateurs à s'intégrer progressivement aux réseaux publics existants que d'attirer de nouveaux opérateurs vers des petites villes qui n'intéressent pas les grandes compagnies formelles et qui ne « génèrent » pas toujours elles-mêmes leur propres opérateurs (souvent une conséquence perverse de la gestion communautaire). D'où l'intérêt du système particulièrement performant mis en place par l'Etat mauritanien, qui a abouti à la signature de plus de 300 contrats pour la gestion du service de l'eau dans les petites villes.

- Adapter le cadre de régulation existant et impliquer les collectivités locales, sans rechercher systématiquement une régulation formelle des opérateurs indépendants

Les cadres de régulation existants, trop formels, trop rigides, trop coûteux, sont inadaptés aux opérateurs indépendants. Pourtant les opérateurs indépendants ne sont pas sans défaut, et un minimum de régulation est indispensable, à un niveau qui soit le plus proche possible de ces opérateurs. Les acteurs locaux, et notamment les collectivités locales assurent déjà de fait une régulation plus ou moins formelle de l'activité des opérateurs indépendants.

Cette situation n'est pas surprenante si l'on considère que les communautés et autorités locales sont 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, elles sont plus à même de comprendre les difficultés auxquelles sont confrontés les opérateurs indépendants.

Dans les zones péri-urbaines, les opérateurs sont rarement recrutés via un processus de sélection formel. Il est plus courant qu'ils

Régulariser les opérateurs indépendants à Maputo

Au nord de Maputo, plus de 200 petits réseaux indépendants assurent la distribution de l'eau potable à près de 200 000 personnes. 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 opérateurs indépendants 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 (forages réalisés sur fonds publics), la sécurité de leurs investissements et la régulation des tarifs (qui doit prendre en compte les investissements réalisés).

Réduire les standards techniques, une nécessité

Les opérateurs indépendants sont souvent accusés de construire des réseaux de mauvaise qualité qui ne correspondent pas aux « normes » existantes au niveau national ou international. On oublie de préciser que ces standards sont en général anachroniques, irréalistes et très coûteux, et que l'opérateur dominant lui-même peine à les appliquer.

Nous avons vu que la capacité d'innovation des opérateurs indépendants se manifestait notamment dans l'adaptation des standards techniques aux réalités de leurs zones d'intervention (quartiers non lotis) et aux impératifs de leur survie financière. La définition de standards techniques plus réalistes est donc un élément important du cadre à mettre en place si l'on veut réguler l'activité des opérateurs indépendants.

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 » qui reste souvent informel. 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, sans pour autant qu'ils aient un quelconque lien juridique avec la compagnie d'eau. Toute tentative de réguler l'activité des opérateurs indépendants devra donc s'appuyer sur ces pratiques.

Dans des petites villes, où les opérateurs sont plus souvent recrutés via un processus de sélection formel, l'expérience montre qu'il est important d'impliquer les collectivités locales dans le processus (cf. le cas de la Mauritanie). Les pouvoirs locaux peuvent également jouer un rôle de médiation en cas de conflit entre l'opérateur et ses clients.

- Promouvoir des associations d'opérateurs indépendants représentatives et transparentes

Une autre façon de formaliser les opérateurs indépendants est de promouvoir les associations professionnelles qui sont souvent considérées comme un moyen d'auto-réguler 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 obtenir des changements dans les politiques ou le 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.»

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 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 – les principaux problèmes étant la tentation hégémonique des associations professionnelles à fermer le marché aux nouveaux arrivants, ou à profiter de leur position d'interlocuteur des pouvoirs publics pour limiter la concurrence dans le secteur.

- Encourager le dialogue et les partenariats innovants

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 ; ils acceptent et travaillent au contraire avec la diversité de situations présente que l'on trouve sur le terrain.

Cette philosophie est particulièrement bien adaptée à la question des opérateurs indépendants. Il existe une quantité incroyable de réponses innovantes que toute administration désireuse d'exploiter le potentiel que présentent les opérateurs indépendants devrait considérer comme autant d'« atouts ». La condition pour mettre en place cette dynamique vertueuse est de mettre en place une plate-forme de dialogue entre les opérateurs, les pouvoirs publics et l'opérateur dominant. Les questions importantes à se poser sont alors les suivantes :

- (1) Quels sont les interlocuteurs légitimes pour ce dialogue ? Qui est capable de créer l'espace pour que les acteurs concernés (et notamment les opérateurs) viennent dialoguer ?
- (2) Qui représente le secteur public ? Comment faire en sorte que les collectivités locales soient directement impliqués dans la régulation de l'activité des opérateurs ?
- (3) Qui s'exprime au nom des opérateurs ? Comment peut-on être certain que l'association des opérateurs soit un interlocuteur et non un cartel en cours de formation ?

Conclusions

Les opérateurs indépendants jouent un rôle de plus en plus important dans la fourniture des services d'eau. Ils sont précisément capables de fournir ces services là où les compagnies des eaux ont échoué. Ces opérateurs évoluent encore en grande partie dans le secteur informel, ce qui ne rend pas toujours facile la mise à profit de leur capacité d'investissement et d'innovation pour atteindre des objectifs de service public. Cette situation peut et doit être changée si l'on cherche vraiment à atteindre les OMD ; les opportunités sont nombreuses pour mettre en place des partenariats originaux entre les opérateurs indépendants, les compagnies des eaux et les autres acteurs. Les décideurs ont un rôle important à jouer pour favoriser de tels partenariats innovants.

Pour en savoir davantage

Cette note constitue la synthèse d'une étude menée en 2005-2006 par BPD et Hydroconseil sur le financement de l'AFD. Sur le site du BPD (www.bpdws.org) vous trouverez les rapports complets des trois études de cas (Ghana, Mali, Mauritanie) ainsi qu'une banque de données sur les petites opérateurs indépendants. Le BPD a également publié un rapport de synthèse de l'étude, "Innover pour mieux desservir : les gestionnaires de petits réseaux AEP en Afrique - Considérations pour des praticiens et des décideurs" qui développe plusieurs aspects abordés dans cette note : en particulier les réformes sectorielles à mettre en œuvre ou les obstacles à surmonter pour impliquer les opérateurs indépendants dans les projets d'eau et d'assainissement. Le BPD et Hydroconseil prévoient de poursuivre le travail sur les opérateurs qui interviennent

dans le secteur de l'assainissement – veuillez nous contacter pour plus d'infos (info@bpdws.org).

Notes finales

ⁱ L'indépendance de ces opérateurs renvoie avant tout au fait qu'il assurent en général eux-mêmes la production d'eau au travers d'ouvrages indépendants du réseau géré par l'opérateur dominant.

ⁱⁱ Oct 2005, Mukami Kariuki & Jordan Schwartz; "Small-Scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity - A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics", Banque Mondiale / BNWP / PPIAF.

ⁱⁱⁱ Il faut reconnaître que l'accès à la ressource en eau est une contrainte particulièrement importante pour le développement des opérateurs – l'accès facile aux eaux souterraines explique par exemple la multiplication des opérateurs dans la banlieue de Maputo. Dans les cas où la ressource en eau n'est pas facilement mobilisable, les opérateurs auront du mal à se développer sans investissement public.

^{iv} L'équilibre est difficile à trouver entre le minimum de sécurité juridique qui permettrait d'attirer de nouveaux opérateurs sur le marché et le respect de leur mode de fonctionnement encore largement informel.

^v Ces associations professionnelles sont en général plus pertinentes en milieu urbain ; en milieu rural et dans les petites villes, la dispersion géographique des opérateurs oblige à un soutien plus important des autorités à l'association.

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.

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.

Editor: David Schaub-Jones
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