

Coordination

Janique Étienne, Jacques Monvois, Clément Répussard,
Frédéric Naulet, Céline Gilquin

Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations

via des opérateurs privés locaux



Atelier-Débat ContrEAUverses du 30 & 31 août 2010
Une initiative du Gret et de l'AFD

Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations via des opérateurs privés locaux

Coordination générale

Janique ÉTIENNE
Jacques MONVOIS
Frédéric NAULET
Céline GILQUIN

Coordination de la rédaction des actes

Clément REPUSSARD



Collection débats et controverses n°4

Sommaire

INTRODUCTION	5
PREMIÈRE THÉMATIQUE : MOTIVATIONS, ATOUTS ET CONTRAINTES FINANCIÈRES DES PETITS OPÉRATEURS D'EAU	11
Une typologie des opérateurs d'eau <i>par Frédéric Naulet</i>	13
Les opérateurs mirep au cambodge <i>par Clément Frenoux</i>	19
Retour d'expérience sur l'exploitation de petits réseaux d'eau potable au Burkina Faso <i>par Christophe Léger</i>	25
La participation du secteur privé à Madagascar <i>par Dr Alain J. Randriamaherisoa</i>	35
Commentaires, débats et points de vue	41
DEUXIÈME THÉMATIQUE : MAXIMISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES LOCALES ET ACCOMPAGNEMENT DES OPÉRATEURS ET DES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES	45
Financer les petites et très petites entreprises <i>par Riad Bahmane</i>	47
Optimisation et maximisation du financement : l'exemple du programme Mirep au Cambodge <i>par Yi Sokkol et Mathieu Le Corre</i>	53
L'accès des petits opérateurs au financement commercial <i>par Thomas Fugelsnes</i>	57
TROISIÈME THÉMATIQUE : LE DÉVELOPPEMENT D'OUTILS DE FINANCEMENT ADAPTÉS	63
L'articulation des « trois T » (taxes, transferts et tarifs) <i>par Cécile Gilquin</i>	65
Le microcrédit pour l'accès aux services d'eau <i>par Sophie Trémolet</i>	74
L'étude du projet microfinance-oba au Kenya <i>par Thomas Fugelsnes</i>	80
L'exemple du schéma de financement Mirep au Laos <i>par Frédéric Naulet</i>	85
L'exemple du fonds de garantie Ariz et de Naandi Community Water en Inde <i>par Nicolas Cezard</i>	93
Faisabilité d'un dispositif de garantie d'un portefeuille de crédit à des opérateurs d'eau <i>par Riad Bahmane et Nicolas Cezard</i>	97
Mutualisation des fonds et gestion partagée : l'expérience de la FAUEREB dans la région des Hauts Bassins (Burkina Faso) <i>par Clément Frenoux et Alicia Tsitsikalis</i>	100
SYNTHÈSE	105
ANNEXES	109
Annexe 1 : Sigles et acronymes	110
Annexe 2 : Liste des participants	111

Organisation de l'atelier

Janique Étienne, Céline Gilquin, Agence française de développement (AFD),

Frédéric Naulet, Jacques Monvois, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret).

Coordination des actes de l'atelier

Janique Étienne, Agence française de développement (AFD).

Jacques Monvois, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret).

Introduction

Janique Étienne, Agence française de développement (AFD).

Cécile Gilquin, Agence française de développement (AFD).

Frédéric Naulet, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret).

Jacques Monvois, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret).

Première thématique

Les petits opérateurs d'eau, leurs motivations, leurs atouts et leurs contraintes financières

Frédéric Naulet, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret).

Clément Frenoux, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret).

Christophe Léger, Vergnet Hydro.

Dr Alain J. Randriamaherisoa, Directeur général du ministère de l'Eau de Madagascar.

Deuxième thématique

Stratégies de maximisation des ressources financières locales et accompagnement des opérateurs et des établissements bancaires

Riad Bahmane, Agence française de développement (AFD).

Yi Sokkol et Mathieu Le Corre, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret).

Thomas Fugelsnes, Water and Sanitation Program (WSP).

Troisième thématique
Le développement d'outils de financement adaptés

Cécile Gilquin, Agence française de développement (AFD).

Sophie Trémolet, Trémolet Consulting.

Thomas Fugelsnes, Water and Sanitation Program (WSP).

Frédéric Naulet, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret).

Nicolas Cezard, Agence française de développement (AFD).

Riad Bahmane, Agence française de développement (AFD).

Clément Frenoux et Alicia Tsitsikalis, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret).

Synthèse

INTRODUCTION

Janique Étienne, Cécile Gilquin
Agence française de développement

Jacques Monvois, Frédéric Naulet
Groupe de recherche et d'échanges technologiques

En 2009, faisant suite à des échanges entre l'AFD et le Gret sur les difficultés de mise en œuvre des activités de terrain dans le domaine de l'eau potable, se sont tenues les premières journées des ContrEAUverses. Encouragés par le succès rencontré par ces premières ContrEAUverses sur le thème de « *la contractualisation et des dispositifs de régulation appliqués aux petits opérateurs professionnels d'eau potable* », le Gret et l'AFD ont souhaité renouveler l'expérience en organisant un deuxième atelier d'échange les 30 et 31 août 2010. Cette deuxième édition des ContrEAUverses a porté sur « *les approches et les outils de financement, expérimentés ou mobilisables dans le cadre de projets de développement, visant à améliorer l'approvisionnement en eau potable des petites et moyennes agglomérations* ».

Si le sujet des ContrEAUverses change, leur finalité et les ambitions affichées par les organisateurs restent identiques : à travers ces événements, le Gret et l'AFD entendent contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur le secteur de l'eau potable. Il s'agit d'approfondir collectivement nos connaissances sur des problématiques liées à l'eau potable et de tirer des enseignements en termes de bonnes pratiques d'une part, et de mise en perspectives d'autre part.

Ces ContrEAUverses regroupent des professionnels de différentes disciplines et organisations qui ont en commun d'avoir travaillé sur des expériences concrètes et significatives. Ce ne sont pas des travaux de recherche qui vont être livrés ici, mais des réflexions sur les « savoir-faire » disponibles et les questions que l'on se pose sur le terrain. L'objectif n'est pas non plus d'arriver à un compromis consensuel, mais de soumettre au débat des idées argumentées en fonction des différents contextes.

Le secteur de l'eau potable en mutation

À l'instar d'autres services en réseau, le secteur de l'eau potable a connu de profondes transformations au cours des trois dernières décennies. Les évolutions sociopolitiques et économiques qui ont marqué cette période ont favorisé l'émergence de nouveaux principes pour se représenter le secteur et réorganiser la gouvernance des services d'eau. Ces principes ont supplanté l'ancien modèle fondé sur les monopoles publics et le rôle prépondérant des États, les résultats obtenus en termes d'accès ayant été jugés décevants et l'équilibre économique sur lequel il reposait, non durable.

À travers les concepts de marchandisation, de décentralisation ou de partenariat public-privé, ces nouveaux principes ont inspiré les réformes des services d'eau dans un grand nombre de pays. Ces évolutions ont conduit à mettre en scène de nouveaux acteurs (autorités publiques décentralisées, petites entreprises privées et autorités de régulation, etc.) aujourd'hui appelés à jouer des rôles clés dans la fourniture d'eau potable. Si ces changements marquent un nouveau partage des rôles, ils reflètent aussi une importante recomposition de l'action publique. D'autre part, ils expriment une transformation des valeurs associées aux services d'eau, dont témoigne l'évolution du rapport des usagers à l'égard de celui-ci, lesquels sont considérés tantôt comme clients d'un service, tantôt comme consommateurs d'un bien.

Mais ce mouvement de fond n'est homogène qu'en apparence. Il masque la spécificité des réponses apportées par chaque pays aux défis de l'eau. En effet, la prescription de la doctrine et la mise en

œuvre des réformes des services d'eau s'accompagne inévitablement de processus d'hybridation et de recomposition. Dès lors qu'ils se frottent aux réalités locales, les modèles institutionnels s'éloignent considérablement des standards internationaux : la répartition des fonctions n'est pas aussi évidente, le principe de recouvrement des coûts complets rarement appliqué, la régulation institutionnelle jamais totalement indépendante du politique, etc.

La complexité des dynamiques de changement doit donc appeler les opérateurs de développement à une grande vigilance. Elle exige une compréhension fine des ressorts politiques et sociaux des contextes d'action et invite à repenser les modes de coopération. Les efforts d'innovation doivent en effet s'inscrire dans des démarches d'apprentissage collectif, en articulant renforcement des institutions et professionnalisation des acteurs de l'eau d'une part, et processus de négociation politique et construction de compromis sociaux d'autre part.

Les petits opérateurs locaux : quelles caractéristiques et quels atouts pour le financement des services d'eau potable ?

Depuis plusieurs années, les expériences menées par des opérateurs locaux pour offrir des services d'eau dans les petites et moyennes agglomérations font l'objet d'une attention particulière. Dans les quartiers précaires ou périurbains des métropoles, dans les villes secondaires en voie d'urbanisation et dans les gros bourgs ruraux, des petits opérateurs sont en effet parvenus à développer une offre de services en réponse à des demandes insatisfaites par d'autres modes d'approvisionnement (réseaux gérés par des entreprises publiques ou privées, points d'eau collectifs en gestion communautaire, etc.). Une étude réalisée récemment dans près de 50 pays dénombre ainsi plus de 10 000 opérateurs locaux¹.

Ces acteurs présentent des profils très divers ainsi que des niveaux de professionnalisation et d'appétence pour le risque variables. Cette diversité se reflète notamment dans leur capacité à mobiliser des financements, qui varie fortement en fonction des circonstances économiques locales et du type d'opérateur rencontré. Mais, qu'il s'agisse de structures associatives, de petits opérateurs privés (plus ou moins informels) ou bien encore de régies municipales (plus ou moins autonomes), ils ont en commun d'avoir élaboré des savoir-faire techniques et commerciaux en forgeant des relations de proximité avec leurs clients et en faisant preuve d'une remarquable capacité d'adaptation aux contextes socio-économiques.

Les « zones grises » des petits opérateurs d'eau potable privés

Les petits opérateurs d'eau potable privés travaillent dans des « zones grises », encore peu prises en compte par les pouvoirs publics, notamment parce que les modèles des services conventionnels d'approvisionnement en eau potable ne peuvent y être appliqués. Ces zones concernent des petites et moyennes agglomérations comme des quartiers précaires ou périurbains des métropoles. Selon que ces opérateurs travaillent en milieu rural, dans des petits bourgs de 3 000 ou 4 000 habitants, ou des petites villes de 30 000 ou 40 000 habitants, selon qu'ils se trouvent en Afrique ou en Asie, les contextes auxquels ils sont confrontés peuvent varier considérablement. Un élément commun à ces différences de contexte permettant de les catégoriser sera le système technique mis en œuvre. En effet, dans les zones rurales, ces petits opérateurs ne sont pas concernés par les forages à motricité humaine ou les puits améliorés : ils gèrent de petits réseaux d'approvisionnement en eau, plus ou moins simplifiés, comptant plus ou moins de branchements privés ou de bornes-fontaines. Les opérateurs travaillant dans les quartiers urbains périphériques gèrent eux aussi des réseaux d'approvisionnement en eau. La caractéristique commune aux réseaux est le fait qu'ils ne soient pas desservis par la société nationale d'eau, excepté dans les cas où celle-ci va contracter avec des petits opérateurs. On aura dans

¹ Kariuki, M., Schwartz, J., 2005, « Small-Scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity: A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3727, Washington D.C., World Bank.

ces quartiers deux types de systèmes. Soit les opérateurs sont chargés uniquement de la distribution en ayant passé un contrat avec la société nationale, soit ils gèrent des systèmes décentralisés, en assurant à la fois la production et la distribution. Dans ce cas, ils agissent de façon complètement informelle, ou sont régulés *via* l'opérateur officiel ou *via* le gouvernement.

À ce stade-là, généralement, dans tous ces contextes, on va trouver assez peu de péréquation entre gros et petits consommateurs ou entre les agglomérations elles-mêmes. Tous ces systèmes sont caractérisés par une contribution des usagers très élevée. Ce qui oblige à remettre en question l'*a priori* selon lequel la capacité à payer des usagers serait faible : en réalité, ils paient souvent beaucoup plus qu'en centre-ville. Mais cette capacité contributive reste une limite à la participation du secteur privé, puisque les opérateurs privés vont se rembourser sur le tarif. Comme les usagers paient déjà beaucoup, les marges d'augmentation des tarifs ne sont pas forcément importantes.

Quels financements pour quels types d'équipements ?

Concernant les financements nécessaires à la constitution des réseaux exploités par les petits opérateurs, trois étapes peuvent être considérées : la création du service, le renouvellement et enfin son extension et son développement. En fonction de ces étapes et des postes d'investissement (forages, réseaux, branchements, etc.), différents outils de financement vont être mobilisés et les contributions respectives des différents acteurs vont varier.

Les gouvernements et les bailleurs de fonds s'impliquent fortement dans les investissements initiaux et structurants, le plus souvent financés sous forme de subvention. Lors de la création du service, on promeut souvent l'implication des opérateurs dans la prise en charge du système de pompage, et si le contexte le permet, du réseau de distribution, voire du forage et du captage. La part des opérateurs dans le financement initial varie beaucoup selon les pays : au Cambodge, elle peut aller jusqu'à 80 % de la totalité des investissements, alors qu'en Afrique elle est généralement plutôt à moins de 20 %. Au-delà du levier financier, ce qui importe dans cette implication des opérateurs privés, c'est une meilleure maîtrise des coûts d'exploitation. Car lorsque le dimensionnement des installations est réalisé par l'opérateur qui va ensuite gérer, ce dernier a intérêt à l'optimiser, pour diminuer les coûts de fonctionnement et de maintenance qu'il devra supporter. Un transfert des risques techniques et financiers vers l'opérateur est également visé. Ce transfert peut se concrétiser à travers des arrangements contractuels qui peuvent évoluer en fonction de ce que l'on demande aux opérateurs.

Les gouvernements visent en général au travers du tarif la prise en charge du renouvellement du système de pompage, la réalisation de nouveaux branchements, et lorsque c'est possible, le renouvellement du réseau de distribution. Il existe cependant assez peu d'exemple, dans ces petits bourgs et ces quartiers périphériques, où le forage ou le réservoir sont renouvelés à partir du tarif. En général, ce dernier couvre plutôt le renouvellement des équipements à faible durée de vie, comme le système de pompage. Pourtant, c'est le tarif qui peut permettre d'autonomiser l'exploitation du service, lorsque les financements publics pour le renouvellement des installations se font rares.

Quant aux extensions des réseaux, il ne s'agit pas seulement de financer quelques kilomètres de tuyaux supplémentaires, mais elles impliquent aussi parfois d'augmenter la capacité de production et de stockage. Ces investissements sont susceptibles d'être rentables, puisqu'ils permettent d'accroître le nombre de clients desservis, et donc de faire baisser les coûts unitaires de production. Pourtant, assez peu de projets d'hydraulique rurale ou semi-urbaine sont dédiés à l'extension et au développement des réseaux. Or en matière d'objectifs du millénaire, ce type de projet pourrait avoir un impact très fort sur l'augmentation de la couverture du service quand les quartiers se densifient par exemple.

Le financement des petits opérateurs locaux : quelles logiques d'investissement et quelles contraintes financières ?

Le rôle joué par ces opérateurs privés locaux dans la fourniture d'eau n'est pas sans poser de questions. Prenant naissance dans des environnements peu structurés (faiblesse des institutions locales, morcellement urbain, aménagement anarchique du territoire, etc.), ces dynamiques n'atteignent que très rarement un degré avancé de formalisation. De plus, l'absence de stratégie entrepreneuriale à moyen terme et le manque de ressources humaines limitent la portée de leur action. Enfin, les petits opérateurs se heurtent à des problèmes de financement, lesquels entravent fortement leurs efforts de professionnalisation et les possibilités de changement d'échelle.

Bien que les logiques et les contraintes de financement varient en fonction du type d'opérateur impliqué et du contexte dans lequel il intervient, il est toutefois possible de relever certaines tendances générales :

- ✓ lorsque le service relève du secteur informel², le financement de l'investissement initial provient quasi exclusivement des fonds propres via la mobilisation de l'épargne familiale ou grâce aux apports des membres dans le cas des structures associatives ;
- ✓ les capacités de financement de ces opérateurs, en mobilisant des fonds propres, sont très limitées. Elles ne permettent pas en général d'atteindre une couverture totale du service ;
- ✓ enfin, le recours à l'endettement demeure peu pratiqué par ces opérateurs. Cela résulte de la forte inadéquation entre leurs besoins et l'offre de prêts des établissements financiers locaux (taux d'intérêt élevés, garanties excessives, maturités trop courtes) et de la difficulté pour les petits entrepreneurs à produire des dossiers de demande de financement exploitables, faute de documentation comptable suffisante ou de capacité à réaliser une analyse financière de leur projet.

Face à ces difficultés d'accès à des financements pérennes et peu coûteux, les opérateurs locaux n'ont souvent d'autre choix qu'adopter des stratégies d'investissement à court terme. Mais de telles stratégies se traduisent par des taux de rentabilité élevés des capitaux engagés par les opérateurs, et provoquent une surenchère des tarifs de l'eau ou plus généralement une augmentation des coûts d'accès au service.

Vers des schémas de financement adaptés aux petits opérateurs : quelles pistes d'innovation ?

Pourtant, des expériences visant à accompagner la professionnalisation des petits opérateurs d'eau ont déjà expérimenté des mécanismes de financement adaptés. Parmi les objectifs poursuivis par ces expérimentations, il est possible d'en distinguer deux principaux (en schématisant légèrement) : d'un côté favoriser la création d'un service d'eau potable, c'est-à-dire appuyer le financement partiel ou intégral d'infrastructures de qualité, et de l'autre faciliter l'extension de l'accès des ménages au service ; autrement dit aider le financement des extensions du réseau et/ou des branchements.

Les approches et les outils de financement qui ont été développés au cours de ces expériences sont variés. Certaines actions s'efforcent par exemple de réduire les coûts d'investissement à des niveaux plus accessibles pour les acteurs locaux. Elles permettent alors d'élaborer et de diffuser des normes techniques adaptées aux contextes semi-urbains ou de définir des stratégies de planification des investissements plus pertinentes. D'autres interventions se concentrent sur le développement d'outils de financement adaptés. Pour ce faire, elles puisent dans les deux registres classiques des instruments financiers, à savoir les subventions et les prêts bancaires.

² Pour ce qui concerne le secteur formel, notons que le recours au financement par les bailleurs de fonds se heurte au problème du risque de change et des montants unitaires trop faibles.

- ✓ S'agissant des outils-subventions, il convient de mentionner l'essor des dispositifs *Output Based Aid* (OBA) et la multiplication des fonds régionaux ou nationaux dédiés (tels que les fonds de renouvellement et de maintenance, les fonds d'investissement et d'extension, etc.), lesquels peuvent être alimentés par la fiscalité locale et/ou par l'aide internationale et/ou des redevances prélevées sur le tarif de l'eau.
- ✓ Du côté des outils-prêts bancaires, les plus usités sont sans nul doute les lignes de crédits dédiées aux institutions de microfinance (microcrédits) et aux banques commerciales (mésocrédits) ainsi que les fonds de garantie de prêts et de fonds propres.

Le potentiel de la microfinance pour financer le secteur de l'eau est évalué à 12 milliards d'euros (sans la Chine et l'Inde³) mais son utilisation actuelle reste essentiellement limitée aux prêts au détail qui permettent aux ménages de financer leur connexion au réseau d'eau (crédits « branchement sociaux » ou crédits « amélioration de l'habitat »). Par ailleurs, il existe une défaillance du marché des services financiers entre le plafond des prêts accordés par la microfinance et le plancher du crédit bancaire. En termes de montant, ce « gap » se situerait entre 2 000 et 100 000 euros, avec un plafond parfois plus bas dans certains pays (30 000 € au Cameroun) ou un plancher plus haut (40 000 € au Mali et à Madagascar). Or la plupart des opérateurs ont des besoins qui se situent précisément dans cet intervalle.

Malheureusement, toutes ces expériences restent assez peu documentées et insuffisamment capitalisées. Par ailleurs, si certains programmes ont obtenu des résultats prometteurs pendant leur phase pilote, ils semblent rencontrer certaines difficultés pour diffuser à une échelle plus large des modèles qui pourtant semblaient avoir fait leur preuve.

Il est certain que des analyses plus approfondies sur les conditions du changement d'échelle mériteraient d'être menées (analyse du marché des très petites et moyennes entreprises, détermination de la taille critique, etc.). De même, des réflexions devraient être engagées sur les stratégies d'évolution des outils de financement pendant le passage de l'expérimentation à la diffusion. Mais une chose est certaine, quels que soient le contexte ou le montage envisagés, ils doivent être associés à des stratégies d'accompagnement et de renforcement des acteurs. Car un enjeu d'importance consiste à faire évoluer les représentations des opérateurs à l'égard des banquiers et celles des banquiers à l'égard du secteur de l'eau.

Ces ContrEAUverses 2010 ont été organisées autour de trois grandes thématiques, permettant de mieux décrire et appréhender les approches et les outils de financement pour la création et l'extension des services d'eau potable dans les petites et moyennes agglomérations via les petits opérateurs :

1. ***Les motivations, les atouts et les contraintes financières des petits opérateurs privés.***
2. ***Les stratégies de maximisation des ressources financières locales et l'accompagnement des opérateurs.***
3. ***Le développement d'outils financiers adaptés au segment de marché des petits opérateurs privés de services d'eau potable.***

³ Mehta, M., 2008, *Assessing microfinance for water and sanitation. Exploring opportunities for sustainable scaling up*. Bill & Melinda Gates Foundation.

PREMIÈRE THÉMATIQUE

MOTIVATIONS, ATOUTS ET CONTRAINTES FINANCIÈRES DES PETITS OPÉRATEURS D'EAU

Quelles sont les caractéristiques des opérateurs d'eau intervenant dans les petites et moyennes agglomérations ? Quelles sont leurs motivations et leurs intérêts à investir dans le secteur de l'eau ? Quels sont leurs atouts, leurs capacités d'investissement (y compris leur capacité d'endettement) et leurs stratégies de financement ? Quelles sont les contraintes financières auxquelles ils sont confrontés ?

Une typologie des opérateurs d'eau

*par Frédéric Naulet,
Gret*

Qui sont les petits opérateurs d'eau privés ? Le premier constat qui peut être fait c'est qu'ils représentent un phénomène non marginal dans les pays en voie de développement, où ils contribuent à une large part de l'approvisionnement en eau. Dans certains pays, plus de la moitié de la population a recours à leurs services. Et on constate que ces petits opérateurs se sont multipliés dans un grand nombre de pays au cours de ces vingt dernières années.

Malgré leur importance, ces acteurs restent assez peu connus. Pendant très longtemps, ils ont été soit interdits et considérés comme un problème à résoudre, soit tolérés, mais comme une solution par défaut, en attendant mieux. Et puis s'est produit un basculement : vers la fin des années 1990, on a commencé à reconnaître leur utilité sociale, et à les intégrer plus ou moins formellement dans les cadres sectoriels. En fonction des pays, ils se situent aujourd'hui plus ou moins loin dans le processus de légitimation. Dans certains pays, un dialogue commence à peine à se mettre en place entre ces acteurs et les pouvoirs publics, dans d'autres, ces derniers facilitent leur insertion dans le cadre sectoriel. Dans plusieurs pays, on en arrive même à de véritables efforts de régulation de leur activité.

Leur utilité est surtout reconnue au niveau de l'approvisionnement en eau dans les « zones grises » où ils sont considérés comme potentiels porteurs d'alternatives aux systèmes de desserte officiels. Ainsi, on les retrouve en majorité dans les quartiers informels ou périphériques des grandes villes, dans les gros bourgs des campagnes ou les petites villes secondaires, partout finalement où le problème de l'accès à l'eau se pose avec acuité du fait de l'impossibilité de la couverture par les opérateurs conventionnels.

Malgré cette utilité sociale reconnue, leur participation à la fourniture de services d'eau continue à poser des problèmes institutionnels spécifiques. Par exemple, doivent-ils être considérés comme des acteurs pérennes ou de simples solutions transitoires, en attendant que les opérateurs officiels puissent desservir la totalité de la population, ou jusqu'au jour où les ménages pauvres atteindront des standards économiques leur permettant d'accéder à des solutions conventionnelles ? Si on les reconnaît en tant qu'acteurs pérennes, se pose alors la question de leur régulation (qui a été abordée lors des ContrEAUverses 2009). Quels processus doit-on imaginer pour encadrer leur activité, et encourager leur professionnalisation ?

Conditions d'émergence des petits opérateurs

Il peut être intéressant de s'interroger sur les conditions d'émergence de ces petits opérateurs d'eau. On peut distinguer deux cas de figure :

1. Le premier cas concerne les villes, où leur émergence est liée aux contreperformances des opérateurs conventionnels. Ils y émergent spontanément parce que l'offre officielle est insuffisante ou absente, ou qu'elle n'arrive pas à atteindre les populations défavorisées ou les quartiers périphériques. C'est dans ces niches qu'ils parviennent alors à développer leur activité. De même dans les gros bourgs ruraux, ils émergent parce que les systèmes traditionnels d'hydraulique villageoise (puits et forages) n'arrivent plus à satisfaire les demandes des usagers, qui attendent des solutions plus modernes et plus confortables (desserte à domicile).

2. Le deuxième cas de figure correspond aux situations où leur émergence est favorisée, voire suscitée, par les États ou l'aide internationale. Cette volonté est en général justifiée par l'hypothèse qu'ils sont plus efficaces, qu'ils ont les capacités à mieux gérer les services d'eau en mobilisant leur savoir-faire technique et commercial, grâce à leurs relations de proximité avec les usagers. On fait également l'hypothèse qu'une gestion

motivée par la recherche d'un profit serait plus efficace. Une deuxième raison pour encourager leur émergence tient au fait que ces petits opérateurs sont parfois appelés à mobiliser des financements dans un secteur où les États ne disposent pas forcément de tous les moyens financiers nécessaires pour étendre l'accès aux services d'eau des populations. Enfin, il y a une raison d'ordre politique, qui est propre à tous les partenariats établis avec le secteur privé : c'est le transfert de la gestion commerciale et des risques « sociaux » afférents. Le secteur public, en déléguant au secteur privé, se « décharge », ou se met en retrait, pour éviter de potentiels risques politiques.

Les typologies des POP

Tenter de caractériser ces petits opérateurs d'eau est un exercice difficile, tant les profils rencontrés sont divers. Selon qu'ils se trouvent en zone rurale ou urbaine, qu'ils sont suscités ou interdits par l'État, selon le degré de difficulté technique pour accéder à la ressource en eau, leurs profils vont varier considérablement. Néanmoins, ils ont comme dénominateur commun d'être de petites structures locales. Il s'agit soit d'individus soit d'entreprises familiales, avec des activités plus ou moins légales, plus ou moins formalisées, et un contrôle limité des pouvoirs publics.

Plusieurs typologies ont été établies ces dernières années qui se recoupent partiellement. Les plus connues sont fondées sur des critères techniques, telle la source d'approvisionnement en eau. Ainsi, on va distinguer les petits opérateurs ayant leur propre source d'approvisionnement (qui ont aménagé un forage, un système de captage), de ceux qui utilisent l'eau de l'opérateur officiel. On peut citer l'exemple des petits opérateurs de Maputo, qui ont développé leurs propres sources d'approvisionnement pour fournir de l'eau aux ménages. À l'inverse, dans l'agglomération d'Hô Chi Minh-Ville, des petits opérateurs ont un partenariat avec l'opérateur officiel, et distribuent son eau, établissant ainsi une relation de dépendance réciproque.

Une autre typologie basée sur un critère technique est parfois rencontrée dans la littérature, portant cette fois-ci sur le mode de desserte. Par exemple, certains petits opérateurs se déplacent chez les usagers avec un camion ou une citerne (exemple des charretiers d'eau à Nouakchott) alors qu'à l'inverse, pour d'autres, ce sont les usagers qui se déplacent vers des points de desserte collectifs tenus par les opérateurs. Ce sont les exemples des bornes-fontaines ou des kiosques (exemple des comités Dlo à Port-au-Prince) ou des familles disposant de branchements privés qui revendent leur eau (exemple des petits opérateurs de réseaux au Cambodge).

En regroupant ces deux précédentes typologies « techniques », on peut établir une schématisation autour des pôles urbain et rural. En effet, en milieu urbain, on rencontre souvent des opérateurs d'eau dépendant de l'opérateur officiel, qui se chargent uniquement de la distribution, sans maîtriser l'approvisionnement. À l'autre pôle, plus proche des systèmes d'hydraulique rurale, on a des opérateurs plus indépendants qui assurent la distribution et la production de l'eau. Ce sont ces deux types d'opérateurs sur lesquels nous nous focaliserons au cours des ateliers. Entre ces deux pôles, dans les zones grises tels les quartiers périphériques des grandes villes, on a une multitude d'opérateurs de type vendeurs d'eau ambulants. Nous ne nous intéresserons pas à ces derniers aujourd'hui.

Encore bien d'autres typologies peuvent être proposées en fonction du statut de l'opérateur. On peut distinguer par exemple les petits opérateurs privés informels, les petits opérateurs privés formels, et les petits opérateurs communautaires. Des classifications sont également établies en fonction de la taille du *business*, qui peut être apprécié selon le nombre d'utilisateurs du service, le montant investi, le chiffre d'affaires, etc. Le travail effectué à Maputo par l'AFD se base par exemple sur cette typologie pour distinguer des petits, des moyens et des gros opérateurs.

Motivations et attentes des petits opérateurs

Quel que soient leur taille ou leur statut, on peut s'interroger sur les motivations qui poussent ces acteurs à s'engager dans ce secteur. Il y a d'abord sans doute des motivations d'ordre économique. Ils cherchent à saisir des opportunités d'investissement, à générer des revenus plus ou moins complémentaires avec une autre activité, en s'inscrivant soit dans une logique de spécialisation, soit au contraire dans une logique de diversification. Ils s'engagent dans cette activité génératrice de revenus en tirant avantage de circonstances favorables. Par exemple, ils bénéficient d'un accès à un point d'eau, et accroissent peu à peu l'aire de la desserte à partir de celui-ci. Ou alors ils ont déjà des activités marchandes, et ont établi des relations commerciales avec une clientèle donnée, sur lesquelles ils vont s'appuyer pour développer une offre de service d'eau. Il peut aussi exister une situation de stress hydrique, un événement extraordinaire qui crée une opportunité d'investir.

En dehors de ces motivations d'ordre économique, il existe des raisons sociales. Ainsi, certains opérateurs s'investissent pour acquérir un prestige social. D'autres se positionnent comme des pionniers sur un secteur symbolique. Le service de l'eau est également un moyen d'entrer en contact avec les administrations et les pouvoirs publics, et ainsi tenter d'y élargir ses réseaux d'influence.

Ces facteurs sociaux jouent donc un rôle important parmi les petits opérateurs d'eau présents au Cambodge. Dans le cadre du projet Mirep au Cambodge, trois profils types ont pu être identifiés sur la base de critères de type motivation. D'abord les opérateurs « pionniers » qui ont une volonté de moderniser et de formaliser le service, ils sont prêts à investir et à se professionnaliser, avec une recherche de taux de rentabilité moyens. Ces opérateurs ont conscience qu'il s'agit d'un investissement à long terme. À côté de ceux-ci, on observe des opérateurs « pragmatiques » qui sont un peu plus frileux

pour étendre le service : il s'agit pour eux avant tout de répondre à une demande de proximité, sans investir trop dans cette activité. On a enfin des opérateurs qui correspondent à l'image du « profiteur », qui abusent de leur rente, qui pratiquent des tarifs abusifs, qui évitent toute forme de contrôle par les pouvoirs publics et qui recherchent des taux de rentabilité très élevés.

Exemples de POP

Après cette brève lecture des typologies possibles des petits opérateurs d'eau, quelques exemples nationaux permettent de se faire une idée de la variété des situations selon les pays.

Au Laos, les petits opérateurs d'eau s'inscrivent tous dans un processus de formalisation avec les pouvoirs publics. Ils ont comme expérience des activités dans le génie civil, le BTP, et ont des capacités d'investissement allant de 50 000 à 80 000 euros, ce qui représente 60 % de l'investissement total. Ils sont prêts à investir sur toute la chaîne du service (pompage, traitement, stockage, distribution). On en compte aujourd'hui près de dix. L'un de ces opérateurs, identifié dans le cadre du programme Mirep mené par le Gret au Laos, a signé en 2008 un contrat de concession de 25 ans. Au niveau technique, il possède deux forages, un réservoir et un réseau, pour desservir 800 ménages. Le tarif de l'eau est de 18 centimes d'euros pour les usagers domestiques et 21 centimes pour les usagers non domestiques. Le coût de connexion est d'environ 40 euros.

À Madagascar, les opérateurs privés sont également dans un processus de formalisation avec les pouvoirs publics. Ils investissent entre 15 000 à 30 000 euros, ce qui correspond à 30 % de l'investissement total. On rencontre une quinzaine de petits opérateurs de ce type à Madagascar. On peut citer l'exemple de cet opérateur, impliqué dans le programme Méddea mené par le Gret, qui a signé en 2009 un contrat de concession de 20 ans. Il possède un captage de source, 2 réservoirs, et un réseau de 9 km

de transport et de 6 km de distribution. Il dessert 950 ménages à travers 135 branchements privés et trois points de distribution collectifs, type kiosque à eau. La desserte est donc hybride. Le tarif qu'il pratique est de 37 centimes d'euro le mètre cube au kiosque à eau, et de 19 centimes pour un branchement social. Le coût de connexion standard est de 60 euros.

En Mauritanie, le profil des petits opérateurs est un peu différent. Les relations établies avec les pouvoirs publics sont plus ou moins formalisées. Leur investissement s'apparente plus à un apport d'un niveau beaucoup plus faible : de 1 000 à 5 000 euros. La prise de risque est beaucoup plus restreinte puisqu'ils investissent essentiellement au niveau du pompage, qui est un équipement mobile à faible durée de vie, qu'ils peuvent emporter avec eux s'ils se font chasser par les pouvoirs publics. Ils évitent d'investir dans des immobilisations. On en compte une dizaine aujourd'hui en Mauritanie. Le modèle contractuel est différent ; même s'il y a cet îlot concessif du pompage, les contrats s'apparentent davantage au modèle d'affermage, avec des durées beaucoup plus courtes, situées aux alentours de 5 ans. Le tarif de l'eau est beaucoup plus élevé : 85 centimes pour les branchements privés, et 80 centimes pour les bornes-fontaines.

On reste proche de ce type d'opérateur quand on passe au Sénégal. On a un exemple d'opérateur privé. Il s'agit d'un GIE, avec le même niveau d'investissement, sur les mêmes équipements (le pompage), un contrat d'affermage de 5 ans, et un tarif de 75 centimes par mètre cube.

Au Mozambique, il s'agit d'opérateurs informels, avec des trajectoires professionnelles variées (mineurs retraités, cadres administratifs...) et des capacités d'investissement plus importantes. Ils investissent de 10 000 à 30 000 euros, pour des systèmes complets (pompage, stockage et distribution), sans aucune subvention, que ce soit de la part de l'État ou de bailleurs de fonds. On en compte 450 dans l'agglomération de Maputo. Dans le cadre du programme Fipag appuyé par l'AFD, des

activités sont en cours pour formaliser les relations avec les pouvoirs publics à travers la mise en place d'une licence. L'un de ces opérateurs assure ainsi la desserte de 6 500 usagers, pour un tarif de 80 centimes d'euros au mètre cube. Le prix d'une connexion standard est de 80 €.

Les stratégies de financement

À travers tous ces exemples, on voit bien que l'activité de ces petits opérateurs s'avère rentable. Du reste, leurs tarifs peuvent être compétitifs. Bien souvent, ils proposent des niveaux de services plus faibles que les opérateurs officiels, donc affichent des charges comparativement moins importantes. Par ailleurs, ils peuvent être plus efficaces, grâce à des structures plus souples. Enfin, ils doivent faire face à la concurrence, soit d'autres opérateurs privés (en zones urbaines), soit de sources d'approvisionnement alternatives (en zones rurales).

« L'activité de ces petits opérateurs s'avère rentable. Ils peuvent être plus efficaces, grâce à des structures plus souples. [...] Le marché financier local n'est pas toujours adapté aux besoins et aux caractéristiques de ces opérateurs. »

Mais leurs tarifs peuvent parfois être excessifs, notamment parce que les économies d'échelle qu'ils peuvent réaliser sont très limitées. De plus, l'absence ou la faiblesse des contrôles de la part des pouvoirs publics contribuent à favoriser les abus. Leur vulnérabilité juridique les empêche d'établir un projet entrepreneurial à moyen ou long terme. Le court terme dans lequel ils évoluent impose des retours sur investissement rapides, ce qui se ressent sur leurs tarifs. Enfin, le fait d'évoluer dans l'informel entraîne des coûts de transaction parfois élevés, et des stratégies de survie coûteuses. Les coûts de corruption ou des transactions non officielles sont ainsi reportés sur le tarif.

Le financement de ces opérateurs est en majorité réalisé sur fonds propres, à travers plusieurs sources. La première d'entre elles est le capital mobilisé localement via des réseaux familiaux ou des mécanismes sociaux de crédit. Ils peuvent aussi faire appel à des usagers informels, et versent donc des intérêts parfois importants. Dans le cas des opérateurs communautaires, ce sont les apports des ménages qui constituent le capital réinvesti dans les systèmes techniques.

Les profits dégagés vont parfois être réinvestis dans l'extension du dispositif technique, surtout pour des opérateurs ayant le profil du type « entrepreneur » qui ont envie de se professionnaliser. Mais l'autofinancement sert la plupart du temps à financer des ouvrages redéployables, mobiles, à faible durée de vie (systèmes de pompage).

Les contraintes financières

Les principales contraintes financières rencontrées par les petits opérateurs d'eau privés sont liées à leur précarité juridique, qui ne les incite pas à investir dans le long terme. Leur informalité entrave également les démarches de prêt, notamment parce que leurs systèmes de comptabilité ne sont pas conformes aux standards exigés par les établissements de crédit locaux. Ils manquent également de compétences pour établir des *business plans* en bonne et due forme.

Le marché financier local n'est pas toujours adapté aux besoins et aux caractéristiques de ces opérateurs. Les banques proposent des produits qui sont rarement adaptés : les montants proposés sont soit trop faibles soit trop élevés. Or, il s'agit typiquement de produits de mésofinance, secteur qui n'est pas très développé dans les pays où ces opérateurs se trouvent. Les crédits proposés comportent en général des maturités courtes, et des taux d'intérêts trop élevés pour eux. Les garanties demandées sont également inadaptées à la nature informelle de l'activité.

Les enjeux du financement

Accompagner ces petits opérateurs, c'est leur donner les moyens de se professionnaliser, afin d'élargir plus rapidement la couverture des services d'eau qu'ils fournissent. Leurs fonds propres ne suffisent pas à faire un saut qualitatif. L'objectif est d'atteindre un seuil critique permettant de stabiliser plus rapidement des marges raisonnables pouvant être réinvesties.

L'enjeu est également de réduire les coûts transférés aux usagers. Ce sont eux actuellement les premiers contributeurs du service de l'eau fourni par ces opérateurs, via le paiement du tarif. L'optimisation des stratégies de financement permettra de réduire les charges qui pèsent sur eux.

Frédéric Naulet est ingénieur en sciences de l'environnement et titulaire d'un master en socio-économie du développement. Il est spécialisé dans les aspects de financement, les partenariats publics privés et les mécanismes de régulation dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement. Entre 2004 et 2009, il a conduit pour le compte du Gret des projets d'alimentation en eau potable dans les petites villes au Cambodge et au Laos. Depuis 2009, il occupe le poste de chargé de projets/études au sein du pôle Accès aux services essentiels du Gret et effectue régulièrement des missions en Asie et en Mauritanie, au Sénégal, au Burkina Faso ainsi qu'en Haïti.

Contact Frédéric Naulet : naulet@gret.org

Publications récentes :

- Naulet F., 2011 « Encourager la transition institutionnelle des petits opérateurs privés d'eau potable – Enseignements tirés du programme Mirep au Cambodge » ; à paraître, AFD, Paris.
- Virabouth N., Naulet F., 2008 « Improving sanitation in small towns of Lao PDR. An experimentation from MIREP », SEAWUN, September.
- Virabouth N., Naulet F., 2008, « Multiplier les expériences pour alimenter en eau les populations rurales isolées », Lettre de PS-eau n°57, pp. 10-11.

Site internet : www.gret.org

Échanges avec la salle

Q : Nous avons vu que ces petits opérateurs étaient essentiellement dans l'informel. Existe-t-il un suivi comptable ?

R : Les outils nécessaires existent dans le cas où ces opérateurs s'inscrivent dans une logique de professionnalisation, et donc les développent. Dans d'autres cas, les opérateurs n'ont pas ces outils, et ont une gestion « amateur ». Globalement, comme on cherche à professionnaliser ces opérateurs, on se situe plutôt dans l'informel, avec très peu d'information disponible.

Q : Quels sont les éléments communs aux différents pays qui donnent une unité à ces petits opérateurs ?

R : C'est toujours une activité à haut niveau capitalistique. C'est également un service essentiel, il doit donc y avoir une relation entre le privé et le public. C'est une activité peu connue, par conséquent il y a une méfiance de la part du secteur bancaire.

Q : La distinction transitoire/pérenne n'est pas aussi facilement posée dans la pratique. La régulation ne doit pas se penser sur un système figé, mais sur le long terme, avec un service et un système technique qui évolue.

R : C'est vrai. Cette présentation visait simplement à poser le débat. Les enjeux de la régulation de ces acteurs ont été très largement abordés au cours des ateliers ContrEAUverses 2009.

Q : On a peu d'indications sur qui sont ces opérateurs privés, sauf pour le Mozambique. Qu'en est-il de l'origine sociale des investisseurs ? Il doit pourtant exister des jeux de pouvoirs et des régulations prises dans des enjeux sociaux...

Q : Il y a une spécificité du domaine de l'eau sur les financements des bailleurs. Par exemple, la ligne de financement « facilité eau » de l'Union européenne est ouverte uniquement aux ONG, alors que celle de la « facilité énergie » est ouverte aux entreprises. Sans doute parce que la rentabilité n'est pas évidente sur ce secteur.

Les opérateurs Mirep au Cambodge

*par Clément Frenoux,
Gret*

Le Gret travaille avec les petits opérateurs d'eau privés depuis dix ans au Cambodge à travers plusieurs programmes. Il y a eu d'abord le Mirep, puis le PacepaC, et nous travaillons actuellement avec le WSP sur la composante formation technique. Cette présentation est une synthèse de nos connaissances sur les POP cambodgiens sur la base de ces trois programmes.

Les contraintes du secteur de l'eau au Cambodge

Le Cambodge compte 14 millions d'habitants, dont 80 % vivent en zone rurale. Les conflits se sont terminés en 1998, ce qui a permis un retour à l'économie de marché. Le pays a ensuite connu une croissance rapide (7 % par an) grâce aux deux secteurs moteurs que sont le textile et le tourisme. Les petits centres urbains et les villes se développent rapidement, faisant progresser l'urbanisation.

Au niveau institutionnel, on note un État très centralisé, malgré un processus de décentralisation en cours depuis 1995. Le cadre sectoriel de l'eau est toujours en gestation. Pourtant, une politique nationale a été votée en 2002, ainsi qu'une loi sur la qualité de l'eau en 2004 mais la loi sur la régulation du secteur n'est toujours pas entérinée. Au final, il y a juste un cadre stratégique entre le ministère des Mines et de l'Énergie (MIME) et celui du Développement rural (MDR), qui encadrent ce secteur. Le premier encadre les zones urbaines, et le second les zones rurales et l'hydraulique villageoise. Les zones grises, constituées par les gros bourgs ruraux, sont sous la responsabilité du ministère des Mines, qui attribue des licences aux opérateurs privés. Cependant, la régulation de ces services n'est pas encadrée : il y a une absence de politique tarifaire ou de standards techniques, ainsi que du choix du mode de régulation.

L'accès à l'eau est de 30 % en zone rurale, et de 40 % en zone urbaine. Une des particularités du Cambodge est qu'il y a une demande solvable très forte en service à domicile.

Les profils multiples des POP au Cambodge

En zone urbaine, il y a une prédominance des POP dépendants des réseaux conventionnels. Certains pratiquent une revente familiale avec 20 à 50 branchements privés. Des opérateurs ont également une vraie démarche commerciale en desservant jusqu'à 300 ménages par branchement privé. D'autres assurent une revente par camions ou charrettes. Tous sont dans l'informalité complète. Une étude récente (Gret 2010) montre que la ville de Kâmpôt compte 27 de ces petits opérateurs (par réseau), ce qui est relativement important pour une ville de 40 000 habitants.

En zone semi-urbaine, ils sont plus connus. Il y en aurait environ 400, formels ou informels. 97 licences seulement ont été accordées. Ils sont tous indépendants. Cependant, on ignore le nombre exact de sites potentiels.

Trois grands types d'opérateurs peuvent être distingués. D'abord les opérateurs résidents ou familiaux, qui sont issus du niveau local, et qui sont dans l'informel. Ils ont des capacités financières limitées et viennent souvent du milieu de l'eau ou de la construction. Ils recherchent un investissement de rente, sécurisé. Le secteur bancaire cambodgien étant peu stabilisé, investir dans le service de l'eau est un bon moyen pour eux de sécuriser leur épargne. Leur stratégie de développement se construit par étape : petit à petit, ils recapitalisent les recettes issues de la vente de l'eau pour étendre progressivement la couverture du service. Ils financent, construisent et opèrent le service eux-mêmes.

La deuxième catégorie concerne les entrepreneurs développeurs. Ce sont des individus aux capacités financières moyennes, qui sont prêts à investir dans des

zones où ils ont des liens ou des attaches, sans pour autant y résider. Leurs motivations allient la recherche d'un retour sur investissement et d'une reconnaissance sociale. Ils financent le service, et en délèguent la gestion à des employés.

La dernière catégorie est constituée d'entrepreneurs expérimentés. Ce sont des sociétés nationales, capables de mobiliser des financements importants, et ayant des compétences avérées. Leur intérêt est le retour sur investissement, et ils assurent toute la chaîne du service, du management à la distribution.

Malgré cette méconnaissance relative du secteur, on peut décrire quelques potentialités. Il existe une cinquantaine de sites où les petits opérateurs privés existent formellement et ont une licence délivrée par le ministère. Ces sites sont équipés correctement, ils pourraient avoir besoin d'investissements pour développer et étendre le service délivré. Il y aurait environ 150 sites existants qui sont formels ou informels, certains ont une licence, d'autres non. Leur principal besoin est la rationalisation et l'optimisation du service existant. Il resterait enfin 100 à 200 sites potentiels qui sont encore sans service d'eau, et où les opérateurs privés ne se sont pas encore établis.

Les stratégies d'investissement

Au début du Mirep, les questions auxquelles nous avons été confrontés sont les suivantes :

- Combien les opérateurs sont-ils prêts à investir ?
- Quelles sont leurs sources de financement ?
- Quelles sont leurs contraintes d'accès aux financements ?
- Quels sont les outils à mettre en œuvre pour améliorer l'environnement institutionnel ?

Nous avons des chiffres sur dix ans concernant le montant des investissements. Le montant moyen que les POP investissent est de 53 000 US \$. Les subventions

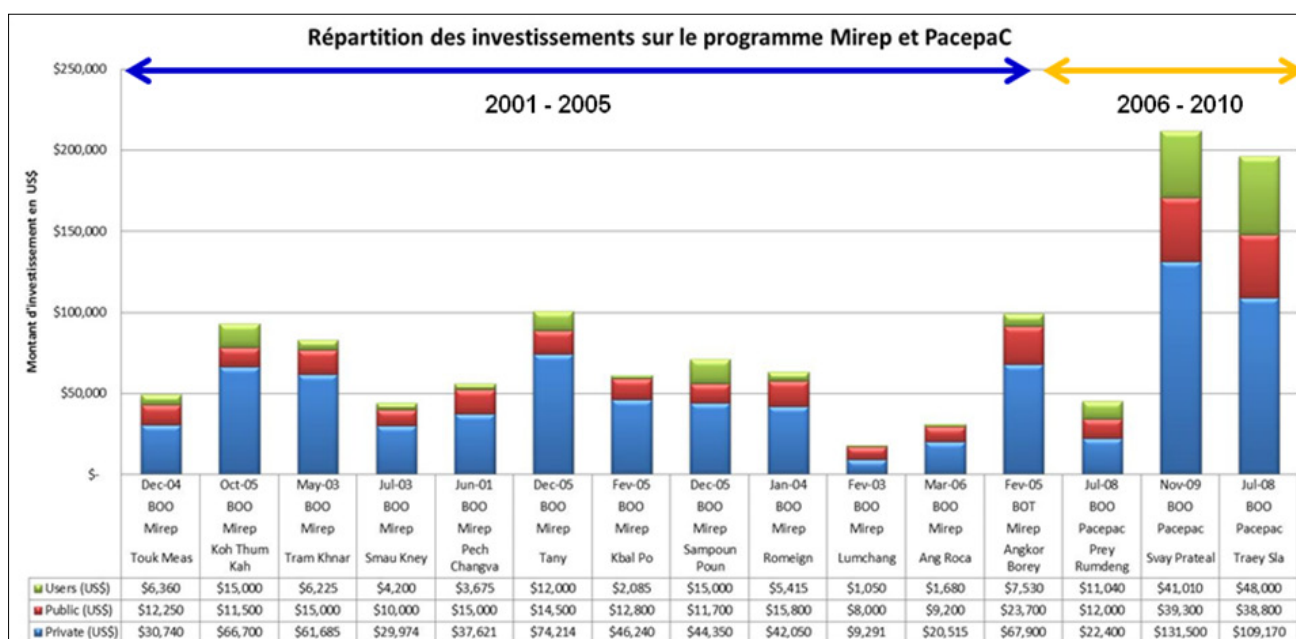
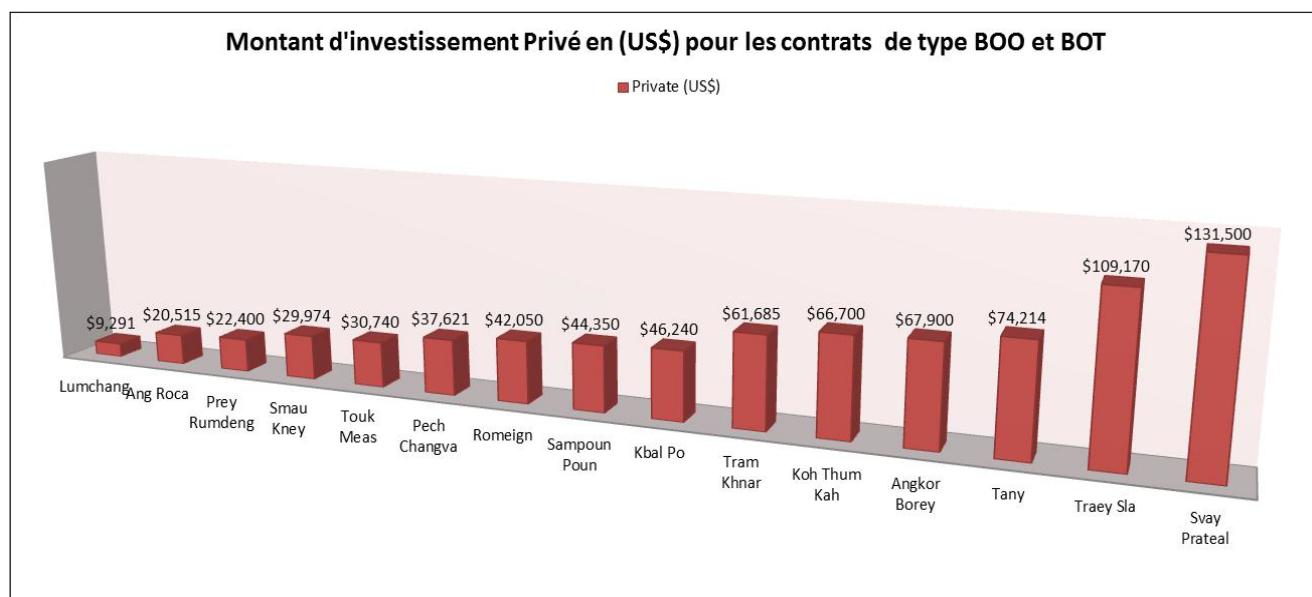
publiques dont ils bénéficient sont en moyenne de 16 000 US \$, et les bénéficiaires contribuent à hauteur de 12 000 US \$. Ces moyennes cachent de très fortes disparités, qui ne sont pas forcément reliées aux trois profils décrits ci-dessus.

On observe trois groupes dans les montants d'investissement sur les contrats de type BOO et BOT (les contrats d'affermage ont une part de subvention publique plus importante) : une première tranche va jusqu'à 50 000 US \$, une deuxième va de 50 000 à 70 000 US \$, et la dernière va jusqu'à plus de 130 000 US \$. Les capacités d'investissement peuvent donc être relativement élevées.

Ces capacités ont également tendance à augmenter au fil du temps. Sur le programme Mirep (2001-2005), le montant des investissements ne dépasse pas 100 000 US \$, alors que le programme PacepaC voit des investissements dépassant les 200 000 US \$.

Les sources de ces investissements sont multiples. Il y a d'abord les apports personnels, qui peuvent être issus de l'épargne familiale (les commerçants sont souvent dans ce cas), des fonds matrilineaire (au Cambodge, la famille de l'épouse doit verser une dot souvent très conséquente et qui peut donc être réinvestie), ou de la vente de terrains (c'est assez récent, du fait d'une importante spéculation foncière à la capitale, qui a permis à certains de lever des fonds importants). Les POP peuvent également faire appel aux prêts informels, soit dans leur réseau familial (avec un taux d'intérêt aux alentours de 12 % par an), soit auprès des prêteurs chinois (qui constituent depuis très longtemps des pourvoyeurs de crédit informel, pour de petits montants, avec un taux d'intérêt assez élevé, de 18 % par an). Les emprunts formels sont quant à eux réalisés auprès de banques commerciales, à des taux compris entre 12 et 14 % par an.

Les montants investis par les opérateurs du programme Mirep au Cambodge :



Face à ces sources possibles de financement se manifestent trois types de comportements. Les « rentiers », qui ont de grosses capacités d'investissement, apportent 100 % de l'investissement en apport personnel. Les « résidents » rassemblent 70 % d'apport personnel et 30 % d'emprunt via le secteur informel. Les « développeurs » quant à eux mobilisent 50 % d'apport personnel, 30 % d'emprunt informel et 20 % d'emprunt formel, via le secteur bancaire.

Les contraintes

Les nombreuses contraintes à l'emprunt bancaire ne permettent pas de faciliter l'accès au financement. D'autres contraintes existent, liées au cadre institutionnel incertain. Les licences accordées ne garantissent l'exclusivité du service que sur trois ans, ce qui est assez risqué pour les POP. Les mécanismes d'obtention de licence sont également incertains, du fait des pratiques avérées de complaisance ou de corruption, qui peuvent porter sur des montants assez élevés. Ensuite, les relations entre banquiers et POP se caractérisent par une méfiance réciproque. Pour les POP, les négociations sont difficiles, les fortes garanties bancaires assez sévères et les dossiers de demande de prêt complexes à monter. Les banquiers de leur côté ne connaissent pas le secteur du service de l'eau et le jugent risqué. À l'interface entre les deux, aucune assistance technique n'existe actuellement. Personne n'est présent pour aider au montage de dossiers garantissant la rentabilité du projet à partir d'études de faisabilité ou de *business plans*, ni au niveau du suivi des dossiers, pour aider à la négociation ou pour fournir un appui-conseil tout au long de la durée du prêt.

Les outils développés

Lorsque le Gret a commencé à travailler avec les POP il y a dix ans, à partir de cette analyse de la situation, nous avons utilisé deux types d'outils. Nous avons fourni des subventions, à la fois au niveau de la réalisation des infrastructures, à travers des mécanismes *Input Based Aid* (lors de la construction de stations de traitement) ou

Output Based Aid (pour la connexion des ménages pauvres). Ces subventions passaient par la province, qui les transférait vers la commune, elle-même contrôlant le service. Le montant de ces subventions était de 30 % du total des investissements, l'opérateur apportant 60 % et les usagers 10 %, à travers le paiement intégral de la connexion.

Nous avons également effectué des subventions « soft », en fournissant un appui technique et institutionnel aux POP et aux communes, lors de la négociation de la contractualisation, lors des études de faisabilité, du suivi de la construction et de la mise en œuvre du service.

« Pour les POP, les négociations sont difficiles, les fortes garanties bancaires assez sévères et les dossiers de demande de prêt complexes à monter. Les banquiers de leur côté ne connaissent pas le secteur de l'eau et le jugent risqué. »

Le deuxième type d'outil mis en place a consisté en une ligne de crédit bancaire, qui était un fonds de garantie de 30 % à la Banque du développement rural (BDR), permettant de faire passer le taux d'intérêt de 16 à 12 %, d'augmenter la durée du prêt et d'alléger un peu les garanties bancaires demandées. Un appui au montage de dossier et aux négociations a aussi été délivré. Le programme appuyait les deux parties, en informant la banque, et en dispensant une assistance technique et managériale à l'opérateur.

Les performances des POP

Dix ans après la création du service, quelles sont les performances des services délivrés par les POP ? Les différents sites évoluent de façon très hétérogène. Les meilleurs atteignent des taux de couverture de plus de 160 %, d'autres arrivent à atteindre les objectifs fixés, et certains peinent à y parvenir.

Les services sont rentables. Tous les emprunts effectués ont été remboursés. Les

recettes sont fonction de l'économie d'échelle permise par chaque site, du tarif et du nombre de branchements. Elles varient donc beaucoup, pour une moyenne de 15 000 US \$ par an. Un seul site est aujourd'hui à l'arrêt, non à cause d'un dysfonctionnement du service, mais parce qu'une route est construite sur le site et qu'il faut enlever toutes les conduites pour les reposer plus tard.

Ces recettes sont utilisées différemment selon l'attitude des opérateurs. Nous avons distingué deux types d'attitude. Les « capitalistiques » vont réinvestir l'intégralité des recettes dans le développement du service d'eau et/ou dans l'achat d'autres services d'eau potable. D'autres vont réinvestir dans un autre secteur de type service public comme l'électricité ou l'eau en bouteille. Le deuxième type est celui des « entrepreneurs » qui peuvent innover en investissant dans un autre secteur d'activités, comme la pisciculture. Les « entrepreneurs » peuvent également avoir une attitude plus « familiale » et consacrer leurs recettes à l'acquisition d'une rente, à partir d'un travail assurant du prestige social.

Enseignements et perspectives

Les contraintes pesant sur l'optimisation et le développement du service sont liées à la faiblesse des capacités techniques. Aucun bureau d'étude cambodgien n'est à l'heure actuelle capable d'appuyer les POP. Il n'y a également aucune structure pouvant fournir un appui-conseil sur le suivi et l'évaluation du service ou la résolution de problèmes. Bien que la ligne de crédit Mirep soit toujours existante, il est très peu fait appel au crédit : en cinq ans, un seul opérateur a utilisé cette ligne. On peut attribuer cela à l'incompréhension et la méfiance entre opérateurs et secteur bancaire que nous avons déjà mentionnées.

On pourrait réviser le mode de subvention et d'intervention. En effet, on observe que de nombreux POP sont capables de financer la quasi-totalité des infrastructures, surtout

quand ils sont sur des réseaux assez importants permettant de réaliser des économies d'échelle intéressantes. On pourrait donc réduire les subventions.

Au niveau de l'appui technique, on pourrait financer cela à partir de la ligne de crédit ou mettre en place un mécanisme de subvention de type OBA. On pourrait imaginer une banque commerciale qui mettrait en place une ligne de crédit couplant eau et électricité, avec des garanties de l'État ou des bailleurs. En face, on pourrait avoir des sociétés de services fournissant un appui aux opérateurs sur le montage et le suivi des dossiers, à partir de subventions de l'État ou des bailleurs. Cela diminuerait les risques bancaires, accroîtrait le volume de crédit en jeu, et par conséquent diminuerait les taux d'intérêt pratiqués, ce qui augmenterait l'efficacité de la ligne de crédit.

Mais cela ne pourra pas se faire sans une mise à plat du plan d'investissement national, permettant de cerner le marché : certaines études estiment à 400 le nombre des POP potentiels, d'autres vont jusqu'à 600. Il faudrait également réformer le cadre contractuel. Aujourd'hui, nous avons des régulations par licence de trois ans à côté de contrats d'exploitation plus longs. Il faudrait augmenter la durée des licences au moins jusqu'à dix ans, pour sécuriser un peu les investissements des POP. La régulation devrait être formalisée : un contrôle du service à travers un suivi-évaluation, la mise en place de standards techniques et d'indicateurs de performances sont autant de mesures nécessaires. Il faudrait également appuyer les opérateurs, afin d'assurer la viabilité des projets, et déverrouiller l'accès au crédit en faisant la promotion du secteur auprès des banques.

Clément Frenoux est ingénieur et économiste, spécialisé dans les services publics marchands d'eau potable et d'assainissement. Il réalise actuellement une thèse de doctorat en économie au LEREPS (Université de Toulouse 1) sur l'émergence des petits opérateurs privés locaux dans le domaine de l'eau potable.

Contact Clément Frenoux : frenoux@gret.org

Échanges avec la salle

Q : Ce sont des infrastructures neuves qui ont été réalisées à partir de zéro. Les tarifs semblent équivalents à ceux pratiqués en Afrique (0,5 \$ à 1 \$). Mais les investissements ont l'air plus petits. Pouvez-vous éclaircir cela ?

R : La proximité de la Chine permet d'avoir des coûts de matériaux très faibles. Le montant total d'investissement d'une station par ménage est proche de 130 \$. En Afrique on sera plus proche de 350 euros. Cela permet de financer beaucoup plus de choses et de rembourser les intérêts. Mais il ne faut pas non plus augmenter trop fortement le tarif pour amortir les infrastructures.

Q : Est-ce que les POP calculent leur taux de retour sur investissement ?

R : Oui.

Q : Les communes apportent sur fonds venant des provinces 30 % de subvention. Est-ce qu'il y a versement aux communes d'une rétribution ? Et sur les 10 dernières années, on a très peu d'usage du crédit, mais vous proposez de développer le crédit commercial, alors que cela ne semble pas avoir marché jusqu'ici...

R : Les opérateurs remboursent le montant d'amortissement de la station de traitement sur les 10 ans. Sur le deuxième point, je ne dirais pas que la ligne de garantie n'a pas marché. C'était un projet pilote, d'un montant de 20 000 \$, ce qui est relativement faible. Nous avons vu que le problème ne venait pas des taux d'intérêt : les opérateurs préfèrent payer plus cher un crédit auprès des usuriers chinois que d'aller vers une banque. Ils préfèrent avoir une relation flexible avec le prêteur (renégociation, etc.), que la banque ne propose pas. Et on arrive parfois à avoir 7 prêteurs pour un seul opérateur, donc c'est assez compliqué à analyser.

Q : Les licences sont-elles monosites ?

R : Oui, la licence a un territoire communal, mais elle ne garantit pas l'exclusivité du service.

Q : Est-ce que l'on a vu des entrepreneurs ayant réussi sur un site basculer sur un nouveau site ?

R : Cela s'est produit sur deux sites.

Q : Comment cela s'est-il passé pour que le programme approche les banques dans la phase de faisabilité ? Est-ce que plusieurs établissements se sont montrés intéressés ?

R : Il n'y avait pas grand chose sur le secteur bancaire au Cambodge à cette période. Il y avait la Banque de développement rural, qui peut prêter à d'autres banques, mais ne peut pas prêter à des entrepreneurs. On a cherché une banque intéressée pour prêter aux opérateurs. Il y avait beaucoup de mutuelles de crédit, de microcrédit. Mais il n'y avait qu'une banque sino-américaine qui pouvait prêter 10 000 \$. L'idée était de mettre en place un mécanisme d'apprentissage, pour voir ce qu'il était possible de faire. Comme le secteur de l'eau potable n'était pas forcément le plus intéressant pour la banque et que la Banque de développement rural a pu ensuite prêter à des entrepreneurs, cela a évolué. En 2001, il n'y avait pas beaucoup de programmes comme le Mirep, donc il y avait une grande défiance des banques. Et le microcrédit portait sur des activités génératrices de revenus, pas sur l'eau, et n'était pas adapté au niveau d'investissement nécessaire. Cinq ans plus tard, au Laos, nous avons eu les mêmes difficultés à trouver un banquier intéressé.

Retour d'expérience sur l'exploitation de petits réseaux d'eau potable au Burkina Faso

par **Christophe Léger**,
Vergnet Hydro

Vergnet Hydro s'est positionné via sa filiale Faso-Hydro sur l'exploitation de petits centres en zone rurale. Voici le retour d'expérience après quinze mois d'exploitation des réseaux.

À la fin des années 1990, au Burkina Faso, plus de 25 000 points d'eau équipés de pompes à motricité humaine ont été réalisés en zone rurale. Il faut y ajouter quelque deux cents réseaux d'adduction d'eau, dont la moitié sont hors d'usage aujourd'hui. Un constat amer est effectué : la durée de vie opérationnelle de ces adductions d'eau potable (AEP) n'est en moyenne que de deux ans. Les services de l'État chargés de ces AEP sont donc inquiets de ce taux de fonctionnement, des conséquences sur la demande, voire sur l'opinion et les réactions des populations en quête quotidienne d'eau.

Avec l'appui de l'AFD, le Burkina Faso a lancé le Programme d'application de la réforme (PAR) du système de gestion des infrastructures d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi-urbain. Les objectifs de ce programme sont dans l'air du temps :

- Assurer un fonctionnement permanent des équipements hydrauliques d'approvisionnement en eau potable des populations en milieux rural et semi-urbain.
- Accompagner le transfert de la maîtrise d'ouvrage publique centralisée des programmes d'AEP vers les communes, qui sont garantes des services essentiels auprès de leurs administrés.
- Favoriser l'émergence d'opérateurs privés dans le secteur de l'eau et professionnaliser les compétences locales.
- Réduire les charges de l'État et recentrer son rôle sur ses missions régaliennes de contrôle et de planification.

Chercher à atteindre tous ces objectifs de front ne fut pas toujours simple dans le contexte du programme. Par exemple, au niveau de l'intégration de la décentralisation, des problèmes de calendrier se sont posés : le programme a démarré en 2004 et les maires ont été élus en 2006.

Il fallut aussi rappeler une condition *sine qua non* au succès du projet : dans la continuité de l'imaginaire des populations locales, l'eau est gratuite, mais sa mobilisation et sa distribution ne le sont plus. Il faut donc sensibiliser les usagers sur le fait qu'ils doivent payer s'ils souhaitent bénéficier d'un service durable.

Le positionnement de Vergnet Hydro sur ce projet

Nos motivations étaient de plusieurs ordres. En premier, nous sommes une entreprise spécialisée dans l'approvisionnement en eau des zones rurales isolées. Notre objet est donc de trouver les moyens et les techniques pour que les populations vivant dans toutes les zones rurales isolées puissent s'alimenter en eau. Notre produit phare — que tout le monde connaît — est l'hydro-pompe Vergnet, mais nous avons conscience que la pompe à motricité humaine n'est pas une fin en soi et que les populations aspirent à posséder un robinet dans leur concession. La construction de petits réseaux d'adduction d'eau est une étape et participe à cette évolution. Vergnet-Hydro se veut acteur du monde rural et doit se positionner sur un marché en pleine croissance. Nous avons connu par ailleurs une expérience quelque peu frustrante dans le nord du Sahel, où nous avons passé des contrats de garantie avec des comités de gestion chargés de l'exploitation de petits réseaux AEP. Ces contrats n'ont pas fonctionné faute de l'obtention du paiement de l'eau par ces comités. Nous n'avons pas voulu rester sur cet échec. Le PAR ouvrait la voie à une vraie réflexion et offrait la possibilité de développer des idées nouvelles qui nous semblaient intéressantes. Notre adhésion au PAR reposait néanmoins sur certaines conditions : nous n'acceptons d'être exploitant que si nous participions à la

construction du réseau, voire à sa conception. Il nous semblait indispensable et nécessaire d'avoir une parfaite connaissance de l'équipement que nous allions utiliser pour envisager son exploitation dans des conditions qui garantissent sa pérennité. Aussi, en dépit de la communalisation en cours au Burkina Faso, nous étions intransigeants sur le fait qu'il fallait mutualiser les réseaux. Sinon, le risque à prendre était trop important pour une entreprise privée. Nous savions que l'exploitation de certains réseaux serait structurellement déficitaire. Les gains apportés par les plus rentables devaient combler les pertes des moins intéressants financièrement. De même, le contrat d'affermage devait avoir une durée minimale de cinq ans car nous imaginions que la consommation spécifique en eau allait augmenter si nous assurions un service continu. D'une faible consommation au début, de l'ordre de 4 à 5 litres/jour/habitant, nous pensions qu'elle pouvait atteindre 8 à 10 litres/jour/habitant avec pour conséquence la fiabilité économique des réseaux AEP. Il est nécessaire que le temps fasse son œuvre. Et la dernière raison de notre engagement dans ce programme, c'était promouvoir et générer de l'activité à notre filiale locale du Burkina Faso (Faso-Hydro), avec l'idée de créer des emplois et de pérenniser l'entreprise.

Le programme PAR prévoyait de construire douze réseaux neufs et d'en réhabiliter trois. Les travaux ont été regroupés en deux lots et un appel d'offres international a été lancé pour la construction et l'exploitation de ces réseaux AEP. Nous avons été adjudicataire d'un lot. La notation des soumissions reposait sur une péréquation entre le coût des travaux et le prix de l'eau proposé aux habitants, avec comme contrainte un prix de vente plafond du mètre cube d'eau qu'il ne fallait pas dépasser : 500 francs CFA.

Les sept villages où nous avons exécuté les travaux des équipements et assuré la mise en place de l'exploitation des services d'eau se trouvent dans le nord-est du Burkina Faso, à 350 km de la capitale, Ouagadougou. 44 000 personnes sont desservies par 37 bornes-

fontaines, 14 km de canalisations et 32 pompes à motricité humaine (dont 25 en état de marche). Le prix de vente de l'eau est de 450 francs CFA le mètre cube.

Les simulations qu'avait lancées Vergnet Hydro, en prélude au projet, montrent toutes un équilibre financier difficile à atteindre dans les conditions du marché du Burkina Faso rural, dès qu'un incident surgit. Il a fallu mettre en place quelques principes pour réussir à optimiser le service de façon à le rendre pérenne :

- Sur le plan technique : rechercher des solutions diminuant les dépenses énergétiques.
- Sur le plan fiscal : minimiser les coûts liés à la fiscalité locale et retenir un montage qui répond à un juste équilibre entre économie formelle et économie informelle.
- Sur le plan social : associer le maître d'ouvrage (la commune) aux principales décisions, informer les bénéficiaires et fixer avec eux les règles de la distribution.
- Sur le plan de la politique de gestion : assurer la transparence des comptes à la fois en interne mais aussi en externe par le biais de documents de suivi et de rapports de gestion, pour s'assurer que l'argent collecté par la vente de l'eau couvre les charges et soit disponible pour la maintenance.
- Sur le plan financier : responsabiliser les membres de l'équipe chargée de l'exploitation en les rémunérant sur la base de la production et du recouvrement des ressources liées à la vente de l'eau.
- Sur le plan de la sécurité : tracer la totalité des mouvements financiers et sécuriser les montants collectés en ouvrant des comptes dans les agences des réseaux bancaires villageois (crédit rural), et lutter contre le vol de matériel (gardien, assurance).
- Sur le plan du suivi quotidien : mettre en place des outils de communication autorisant un contrôle permanent et une réponse adéquate et rapide à tout incident (qu'il soit technique, logistique ou financier).
- Globalement : satisfaire le client et l'inciter à s'approvisionner au réseau et aux pompes à motricité humaine du périmètre d'affermage. Malgré toutes les animations dispensées par les projets, lorsque celles-ci

s'arrêtent et nous laissent seuls avec les usagers, la question de la potabilité de l'eau n'est pas toujours une priorité pour les populations qui retournent rapidement aux points d'eau traditionnels, le plus souvent insalubres.

Le schéma de gestion retenu par Faso-Hydro

L'entreprise Faso-Hydro a retenu un schéma de gestion où elle délègue l'exploitation locale à un opérateur privé, que nous appelons un chef de centre. C'est la seule personne avec laquelle nous signons un contrat. Nous avons fait le choix de ne pas être liés contractuellement avec tous les acteurs au niveau local (fontainiers, responsables de pompes à motricité humaine) car tout contrat entre une entreprise formelle, comme Faso-Hydro, et une personne évoluant dans le secteur informel est astreint à une imposition de 5 à 10 % au titre d'un prélèvement libératoire sur les factures de la personne évoluant dans le secteur informel. Le chef de centre passe ensuite lui-même un accord avec ses fontainiers et ses responsables de pompes à motricité humaine (PMH). Le rôle de Faso-Hydro se limite à vérifier les flux d'argent entre personnes informelles qui, elles, par essence, échappent ainsi à la fiscalité locale. Avec ce montage, Faso-Hydro est en règle et le chef de centre l'est lui-même au vu de ses activités. La gestion de l'ensemble du dispositif, dont les chefs de centre, est confiée à un salarié de Faso-Hydro. Ce salarié, dénommé chef d'exploitation, va suivre la totalité des sites et va être le « chef d'orchestre » de l'exploitation du service.

Les atouts d'un montage construction-exploitation

L'atout principal d'un montage construction-exploitation est lié au fait qu'hériter d'un réseau que l'on connaît parfaitement, puisque on l'a construit, est générateur de plus de profits ou au moins de moins de dépenses. On connaît ses faiblesses et ses qualités, donc les charges de maintenance sont mieux maîtrisées dans les premières années.

Au moment de la construction, nous avons également recherché des options techniques pertinentes, quitte à investir plus que ne l'envisageaient les termes de référence, qui induiraient une baisse des coûts d'exploitation. Par rapport à ce qui avait été demandé par la maîtrise d'œuvre, nous avons installé des groupes électrogènes équipés soit de démarreurs soit de variateurs, ce qui nous a permis de diminuer la puissance des groupes, et donc le coût de leur exploitation. Nous avons également choisi des générateurs solaires de bonne qualité hautement convoités en Afrique de l'Ouest en les installant au sommet d'un mât pour empêcher les vols.

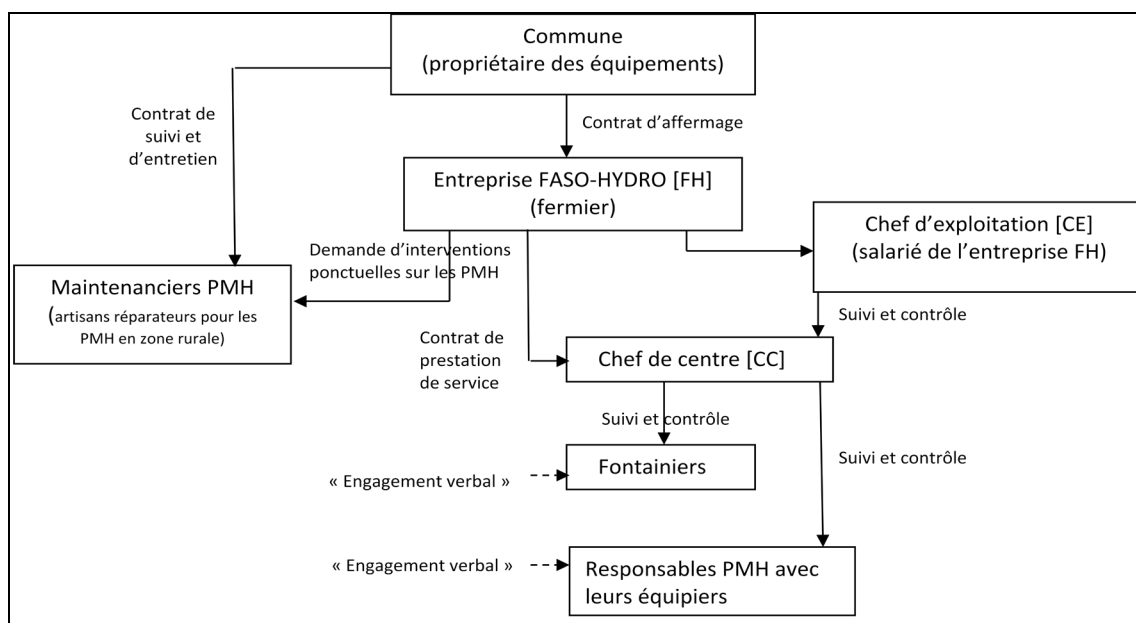
Des rétributions incitatives

La politique de rétributions que nous avons menée est fortement incitative, responsabilisante et motivante. Les fontainiers, les chargés des PMH et les chefs de centre perçoivent une somme à l'objectif ou en fonction des ventes réalisées dans les centres. Les chefs de centre reçoivent ainsi 10 % des recettes de la vente de l'eau ; les fontainiers sont en fait des clients à un tarif préférentiel du réseau, ce qui les pousse aussi à éviter les gaspillages d'eau.

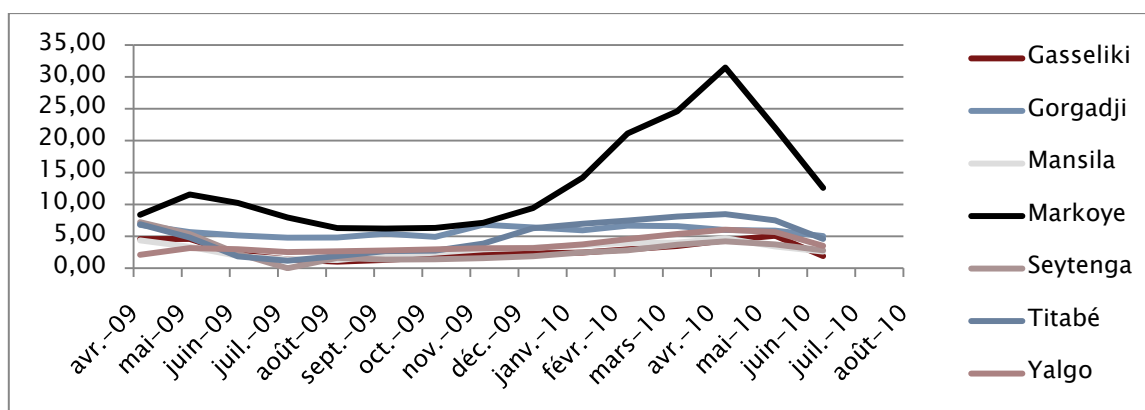
Contrôle et sécurisation des fonds

Pour contrôler et sécuriser les transferts d'argent et de carburant, les dépenses, les recettes, les indices des compteurs (mètre cube et heure) des bornes-fontaines et du groupe électrogène sont consignés dans des cahiers préparés à cet effet. Chaque borne-fontaine, chaque PMH, chaque branchement particulier sont différenciés par un compte propre. Les transferts d'argent sont systématiquement validés par l'échange en contrepartie d'un reçu signé, ce qui permet d'exercer un contrôle et de savoir qui est responsable lors d'éventuelles « fuites » d'argent. Les chefs de centre sont équipés de téléphones portables regroupés en flottes, ce qui diminue les coûts de communication et permet de les appeler régulièrement sans frais supplémentaires. Le chef d'exploitation effectue ainsi un point quotidien avec eux et intervient au moins une fois par mois sur site.

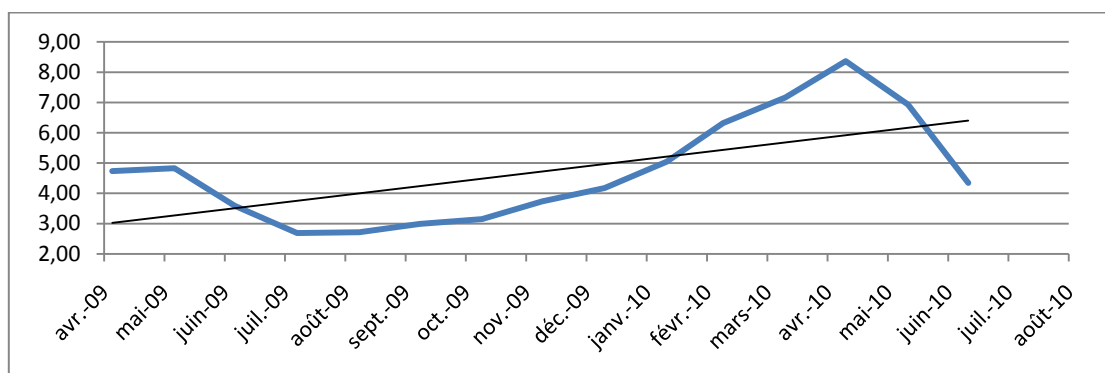
Le schéma de gestion retenu par Vergnet Hydro : un schéma à quatre étages qui repose sur la responsabilisation des intervenants et le transfert de compétences de Vergnet Hydro à Faso-Hydro, société de droit burkinabé, filiale de Vergnet Hydro.



Évolution de la consommation moyenne d'eau payante en litres par jour et par habitant sur une année complète :



Évolution de la consommation moyenne d'eau payante en litres par jour et par habitant sur 15 mois et sur la totalité des 7 réseaux :



Les fonds issus de la vente de l'eau sont versés tous les jours dans une agence bancaire locale, ce qui les sécurise. Des rapports techniques et financiers sont transmis chaque semestre à la commune pour conforter la transparence des comptes. Les données d'exploitation et de production sont saisies dans une base de données, pour pouvoir à terme automatiser la production de rapports.

Enseignements

Les enseignements tirés de l'étude des consommations

À l'issue de quinze mois d'exploitation, nous pouvons déjà mettre en perspective des tendances qui peuvent compléter la littérature sur les services d'eau en Afrique sahélienne. Pour certains centres, la vente de l'eau ne concerne que dix mètres cubes par jour, alors que pour d'autres elle est à soixante mètres cubes. Dans le premier cas, on peut se demander si l'on a eu raison d'investir dans un réseau, et si une solution de type forages équipés d'une pompe manuelle n'aurait pas été plus adaptée.

« Si un exploitant réussit à fournir un service performant, les populations s'approprient l'équipement et en font un usage accéléré. »

Au niveau de la consommation d'eau payée par jour et par habitant, les meilleurs centres sont au-dessus des dix litres (le plus performant atteint un pic de trente litres en saison sèche), mais certains se situent à deux litres et demi. Par rapport aux recommandations de l'OMS (20 litres d'eau payants par jour et par personne) et par rapport à tous les modèles économiques qui sont mis en place et qui servent à valider les évaluations, il y a lieu de se poser de réelles questions sur la base de ces chiffres issus du terrain. Une attention particulière doit être donnée à la grande variabilité des chiffres et surtout à leur moyenne en dessous généralement des préconisations des grandes agences.

Cependant, ces constats ne doivent pas remettre en question le développement des réseaux AEP. Si un exploitant réussit à fournir un service performant, les populations s'approprient l'équipement et en font un usage accéléré. En un an, l'évolution de la consommation montre une tendance générale à la hausse.

L'impérieuse nécessité de la mutualisation

Si l'on tente une analyse par site, on s'aperçoit, comme dans tous les grands offices de type ONEA (Office national de l'Eau et de l'Assainissement), que l'on a un réseau qui est porteur de tous les autres. Nous rejoignons sur ce point le milieu urbain : si l'office de l'eau du Burkina Faso, qui gère les réseaux AEP pour les villes de plus de 10 000 habitants, n'a pas des centres comme Bobo Dioulasso ou Ouagadougou à exploiter, il ne peut pas atteindre l'équilibre financier. En zone rurale, c'est analogue, avec, bien entendu, une forte variation d'échelle. On voit là tout l'intérêt de la mutualisation. Certains sites qui ne sont pas nécessairement rentables sont soutenus par les plus gros villages. Dans les contrats d'affermage qui ont été signés avec les communes, il n'y avait initialement pas de clause de mutualisation ou d'inter-communalité, concept qui n'est pas encore apparu sur le plan institutionnel au Burkina Faso. Nous l'avons rajoutée : si l'un de ces gros centres se désiste, nous sommes alors en droit de nous désister de l'ensemble des autres sites. La responsabilité de chaque maire est ainsi engagée. Il faut donc que ces derniers sachent qu'ils peuvent financer sur leur centre très productif le service de l'eau pour des sites déficitaires. Cette idée ne va pas forcément d'elle-même et le risque d'un retour en régie communale pour les réseaux les plus rentables est grand.

La problématique des branchements privés

Nous avons pensé que les branchements privés allaient soutenir la vente de l'eau. Dans les deux plus gros centres, les réseaux ont été dimensionnés pour permettre aux privés de se doter de branchements particuliers dans leur concession. Les

demandeurs doivent régler à leurs frais le coût du branchement.

La tarification au branchement particulier se décompose en un forfait fixe et en une facturation au volume dont le prix augmente avec la consommation. Le forfait fixe est de 500 francs CFA par mois, quelle que soit la consommation, même nulle. À cela s'ajoute le prix au volume mensuel :

- 500 F CFA/m³ pour les 10 premiers m³,
- 750 F CFA/m³ du 11^e au 19^e m³,
- 1500 F CFA/m³ pour le 20^e m³ et au-delà.

Nous avons initialement limité la première tranche à 5 m³. Nous nous sommes rapidement aperçus que lorsque ce volume était atteint, le chef de concession fermait le robinet, et envoyait femmes et enfants à la borne-fontaine. Nous avons donc remonté le seuil de cette tranche à 10 m³.

Le tarif de la première tranche au branchement privé a été fixé à 500 francs CFA, et non 450 comme aux bornes-fontaines. Nous avons fait le choix d'éviter la revente de l'eau à domicile.

La mise en œuvre des branchements particuliers s'est traduite par une quarantaine de demandes, mais seuls une dizaine de raccordements ont été réalisés. Le coût prohibitif (plus de 180 000 francs CFA en moyenne) en est très probablement la raison. De ce fait, les bénéficiaires de branchements privés sont des employés d'entreprises minières établies dans la zone ou des fonctionnaires : l'accès à l'eau à domicile n'est donc pas démocratisé. Les consommations aux branchements privés sont malgré tout en progression.

L'obligation d'une conception bien menée

Les réseaux ont été conçus à partir des plans de lotissement dressés pour chaque village. Le tracé des canalisations suivait le plan des rues et les bornes-fontaines ont été implantées en fonction des quartiers et des extensions programmées du village. Ce choix de design a eu certaines conséquences.

En effet, la confrontation du plan du réseau avec la réalité de la localisation des rues dans

le village a montré qu'il n'y avait pas superposition entre les deux plans. À défaut de reprendre totalement le plan du réseau avec les conséquences que cela pouvait avoir sur le dimensionnement des équipements et des canalisations, il a fallu l'adapter.

Il en a résulté que les réseaux et surtout le maillage des bornes-fontaines n'étaient pas représentatifs de l'occupation réelle de l'espace. Les bornes-fontaines, positionnées dans des zones peu denses, sont ainsi souvent fermées car elles ne rapportent pas assez en vente d'eau et par voie de conséquence aux fontainiers qui les désertent alors. Le chef de centre choisit alors de les verrouiller ou au mieux de les gérer lui-même en les ouvrant sur une courte période dans la journée. L'investissement n'est donc pas optimisé à court et à moyen termes. L'opérateur doit entretenir des installations qui sont sous-exploitées et qui pèsent globalement sur ses comptes. Or l'opérateur, compte tenu de la durée du contrat, cherche à rentabiliser rapidement son activité. Finalement, si l'on veut attirer l'entreprise privée, il n'est pas pertinent de faire une planification à long terme, mais il est plus efficace de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour couvrir la demande immédiate en eau des populations lors des débuts de l'exploitation.

En conclusion

Au terme de ces quinze mois d'exploitation, nous pouvons formuler ces quelques recommandations :

- Associer systématiquement le maître d'ouvrage ou ses représentants (associations d'usagers de l'eau) à la gestion de l'exploitation du réseau et à la transparence des comptes.
- Réglementer le service de l'eau.
- Profiter de la modernisation des moyens de communication pour perfectionner le dispositif de contrôle.
- Réagir très rapidement à un incident quel qu'il soit (technique, financier, etc.).
- Corriger dans la mesure du possible les erreurs de conception en répondant aux besoins immédiats sans préjuger de l'avenir (dimensionnement réaliste des réseaux).

- Favoriser le développement des branchements privés quand la réserve en eau souterraine le permet et initier un cercle vertueux (politique de la tache d'huile).
- Réduire les frais récurrents au minimum : personnel et matériel.
- Motiver et responsabiliser le personnel exploitant en adoptant un dispositif de rétribution au résultat.
- Optimiser les charges fiscales.
- Mutualiser l'exploitation de plusieurs réseaux AEP pour diminuer les risques et garantir la viabilité économique.

L'équilibre financier que nous avons atteint au bout d'une année d'exploitation avec un résultat brut de 4 % est fragile, mais il montre ce qui est possible avec une bonne maîtrise des coûts et un contrôle quotidien. L'augmentation de la consommation en eau augure des résultats à la hausse.

Néanmoins la professionnalisation du secteur passe par une crédibilisation et une confiance accrue entre opérateur privé et maître d'ouvrage. Cette confiance mutuelle ne peut se créer qu'en instaurant un partenariat réel entre les acteurs. Nous souhaiterions ainsi que les opérateurs privés s'impliquent dans les projets de distribution de l'eau au minimum au niveau de la construction mais aussi dès le stade de la conception des réseaux. Faut-il alors réfléchir à des nouveaux modèles de partenariat public-privé pour l'Afrique subsaharienne, partenariat qui se situerait peut-être au niveau d'un savant mélange de contrats de concession et d'affermage ? Le monde rural a besoin d'adopter un processus gagnant-gagnant pour les communes, pour les opérateurs de distribution du service, pour les usagers.

Il nous semble aussi indispensable de mettre en place des mécanismes financiers innovants pour favoriser le développement

des branchements privés. Faut-il ainsi cibler et aider par des outils appropriés les exploitants ou préférentiellement les utilisateurs privés ?

Enfin, la question de la disponibilité de la ressource en Afrique sahélienne reste délicate. Dans notre meilleur centre, nous sommes en limite des capacités du forage et du groupe électrogène qui tourne vingt heures par jour. Nous devons réfléchir à des moyens de réponse immédiate pour développer les accès à la ressource afin de ne pas casser les dynamiques enclenchées. Quels moyens - essentiellement financiers et institutionnels - mettre en œuvre pour conforter le dynamisme ambiant, entretenir la satisfaction des bénéficiaires et surtout répondre rapidement à l'augmentation des besoins en eau potable des populations des centres ruraux les plus demandeurs ?

Christophe Léger est actuellement directeur technique et développement de Vergnet Hydro qu'il a rejoint en janvier 2008. Après avoir débuté sa carrière au BRGM sur un sujet de recherche concernant la capacité des nappes des milieux fissurés en Afrique subsaharienne, il a été en charge au sein du bureau d'études ANTEA, d'abord comme chef de projet expatrié pendant 10 ans puis comme coordonnateur au siège français de programmes d'hydraulique rurale dans de nombreux pays africains. Aujourd'hui, C. Léger est responsable du développement de nouveaux produits et de nouveaux modèles de gestion de l'approvisionnement en eau potable dans les pays en développement.

Contact Christophe Léger : c.leger@vergnet.fr

Site internet : www.vergnet.fr

Échanges avec la salle

Q : Faso-Hydro a-t-il participé financièrement pour tout ce qui est conception du service ?

R : Faso Hydro n'a pas participé directement à la conception du service. Pour tout ce qui est matériel et investissement lié à la construction des infrastructures, c'est une subvention accordée par l'AFD à l'État Burkinabé.

Q : L'opérateur ne participe donc pas. Au niveau des coûts de renouvellement, des extensions, des branchements privés, quelle est la répartition entre l'opérateur, les usagers et les subventions ? Y a-t-il des financements bancaires qui interviennent ou pourraient intervenir à un moment ?

R : Tout ce qui est éléments structurants (château d'eau, forage, etc.) est pris en charge par l'État. La politique de l'eau au Burkina Faso précise que le matériel qui a un amortissement de plus de quinze ans doit être renouvelé par le maître d'ouvrage et est à sa charge. Pour les amortissements de moins de quinze ans, c'est l'opérateur privé qui est alors concerné. À terme, il est prévu qu'une taxe soit versée à la commune, mais pour l'instant l'administration centrale n'a pas souhaité la mettre en place. À notre sens, cela permettrait d'impliquer le maire dans la gestion quotidienne, mais ce n'est légalement pas possible actuellement car les communes ne disposent pas de comptes bancaires propres. En ce qui concerne les branchements privés, nous avons effectué une enquête sur deux villages, où il y a eu une demande importante. Sur les autres villages, la ressource étant limitée, nous n'avons pas pu développer de branchements privés. Nous sommes partis du principe que les usagers finançaient leurs branchements privés. L'idée est pour l'instant d'équilibrer nos comptes et nous avons choisi d'avoir finalement une position relativement dure. Faute d'historique sur la gestion de nos réseaux AEP, nous ne sommes pas partis voir les banques. En revanche, pour les extensions, nous cherchons des financements extérieurs. Nous montons des projets avec d'autres opérateurs. Par exemple, nous avons répondu à un appel à projet de la fondation Albert II de Monaco. Nous avons contacté le Syndicat des Eaux de la corniche de Maure qui est jumelé avec notre plus gros centre, sans réponse pour l'instant... Nous avons également participé au montage d'un projet porté par Eau Vive dans le cadre de la facilité eau de l'Union européenne. Nous cherchons des financements partout pour faire fonctionner le service.

Q : Concernant la tarification, vous avez mentionné une tentative de tarification progressive par tranche. C'est surprenant, car on met généralement en place ce système soit pour lutter contre les gaspillages, soit pour avoir des transferts de revenus entre gros et petits consommateurs. Or, en zone rurale, il y a une certaine homogénéité sociale...

R : Ici ce n'est pas le cas. Si la plupart des gens peuvent avoir des revenus faibles et entrer dans une tranche sociale, il existe peu de ménages aux revenus assez élevés. Cependant, des ONG se sont implantées dans certains villages, et leurs employés ont des revenus sensiblement plus élevés que ceux des villageois. Mais pour que cela fonctionne, il faut quand même un certain nombre de gros consommateurs qui supportent les autres. On avait pensé qu'il y en aurait beaucoup sur nos sites, ce n'est pas encore le cas et cela limite l'adoption d'une tranche sociale : on cherche où placer le curseur définissant les tranches mais on interdit le principe de la revente de l'eau.

Q : Comment se traduit votre recommandation de ne pas dimensionner les investissements en fonction d'une planification à trop long terme ?

R : Mécaniquement, par une amélioration des comptes. Les charges baissent, les réseaux non adaptés sont laissés de côté et les comptes d'exploitation montrent des améliorations.

Q : Et qu'en est-il des taxes ou des redevances que vous payez ?

R : Les redevances sont prévues par la loi, mais celle-ci n'est pas appliquée. Les taxes se présentent sous forme de charges sociales sur les salaires, à hauteur de 20 %.

Q : Vous avez dit que la réalisation de branchements privés est importante, mais je n'ai pas ressenti ça sur la négociation du contrat.

R : Les réseaux ont été dimensionnés pour pouvoir accueillir des branchements privés. Mais il n'y avait pas de financements pour cela, les fonds permettaient juste de financer les éléments structurants du réseau. Il était prévu que les branchements privés soient à la charge de l'opérateur. Et nous n'avons pas pu réaliser d'effet d'échelle sur ce point car nous avons dû à chaque fois intervenir rapidement après qu'un particulier se soit engagé, sans attendre que tous règlent. Lorsque quelqu'un paie pour obtenir un service, il est normal qu'on y réponde rapidement. Déplacer un véhicule et une équipe pour brancher un particulier dans des conditions d'accès difficile coûte très cher. C'est ce qui explique le prix prohibitif des branchements.

Q : Aux PMH, l'eau est vendue à quel tarif ?

R : Initialement, elle était vendue au même tarif qu'aux bornes-fontaines (450 francs CFA). Mais au niveau d'une PMH, il n'y a pas de compteur, donc c'est difficile de facturer au volume. Nous n'avons donc pas de moyen de contrôle. Nous avons mis en place un paiement forfaitaire, censé couvrir les coûts de maintenance de la PMH. Il n'apporte pas non plus satisfaction. Nous sommes en train de réfléchir à des moyens de comptabiliser l'eau produite.

Q : Vous contrôlez vos exploitants, mais y a-t-il un niveau de contrôle supérieur ? Les rapports que vous rendez sont-ils utilisés ? L'État contrôle-t-il ?

R : Les rapports sont envoyés aux communes et à l'État, à la direction générale des Ressources en Eau, qui est appuyée par un bureau d'études pour contrôler. Les comptes d'exploitation par exemple ont été l'objet de longues discussions. La prestation du bureau d'études est terminée, c'est désormais à l'État de prendre le relais. Les communes sont très jeunes, et n'ont pas de services techniques. Les associations d'usagers de l'eau ne sont pas non plus très bien formées. C'est à nous de jouer le jeu et d'être honnêtes.

Q : Dans la mesure où il n'y a pas eu d'investissements de Faso-Hydro au départ, quelle garantie fournissez-vous pour le paiement des fonds de renouvellement ?

R : Nous les versons sur un compte ouvert dans une banque privée, qui n'est pas cogéré, mais sur lequel la commune a un droit de regard. À la fin des sept ans de l'affermage, le solde des provisions déposées sur ce compte revient à la commune. Les rapports d'exploitation permettent aux communes de vérifier que les fonds couvrent bien le renouvellement. Ce contrôle est effectué par le bureau d'études et l'État. Il y a des discussions en cours pour financer ce contrôle par la contribution initiale des usagers aux investissements.

Q : Au niveau de la péréquation entre communes que vous avez évoquée, est-ce que cela ne pose pas de problèmes ?

R : Pour l'instant, cela ne pose pas de problème et cela fonctionne. Mais on peut se demander jusqu'à quand cela va durer si un maire décide de distribuer l'eau en régie communale.

Q : Quel est le niveau de service fourni ?

R : L'eau est distribuée avec une pression de 0,3 bar. Au niveau de la potabilité, il n'y a pas de traitement. Nous sommes tenus de faire des analyses d'eau régulières. L'exploitation vient de commencer et les analyses vont être programmées. Cependant, il peut arriver que nos ouvrages soient inondés. Dans ce cas-là, on fait systématiquement des analyses bactériologiques, et on peut parfois avoir à traiter le forage si l'eau est polluée.

Q : Ces analyses sont-elles effectuées à la production ou à la distribution ?

R : À la production.

Q : Existe-t-il une indexation du prix de vente de l'eau sur certains indices comme le coût de la vie ?

R : Non, mais cela peut faire l'objet d'une discussion, par exemple si les coûts énergétiques augmentent trop. Ce n'est pas le but pour l'instant.

Q : Les comptes que vous avez présentés montrent que s'il y avait une augmentation des volumes vendus, ce serait presque exclusivement de la marge pour vous. Est-ce qu'il y a dans ce cas-là une clause pour discuter d'une baisse du tarif ?

R : Non. Il n'y a pas de relation directe entre augmentation des volumes vendus et augmentation de la marge. Cela reste à démontrer. Mais dans l'affirmative, c'est une discussion qui peut s'ouvrir avec les différents maîtres d'ouvrage.

La participation du secteur privé à Madagascar

par Dr Alain J. Randriamaherisoa,
Directeur général du ministère de l'Eau de Madagascar

Madagascar est un pays aussi grand que la France, la Belgique et les Pays-Bas réunis : sa superficie atteint 586 400 km². Sa population compte plus de 19 millions d'habitants, avec une croissance démographique de 2,8 %. Trois religions cohabitent : les religions traditionnelles sont majoritaires (52 %), suivies par le christianisme (41 %) et l'islam (7 %). Son PIB représente 9,462 milliards de dollars en 2008, répartis pour 28 % dans le secteur primaire, 15 % dans le secteur secondaire et 56 % dans le secteur tertiaire. L'indice de développement humain était de 0,543 en 2007, ce qui place Madagascar au 145^{ème} rang sur 182 pays. L'indice de pauvreté humaine est de 36,1% (113^{ème} pays sur 135) et le taux d'inflation est de 12 %.

Nous avons quelques données qui permettent de décrire le secteur privé. La part de celui-ci dans le crédit intérieur serait aux alentours de 10 % du PIB, en augmentation. Concernant l'indice de facilité à faire des affaires, entre 2008 et 2009, Madagascar est passé du 144^{ème} rang au 134^{ème} sur 181, et le nombre de procédures nécessaires au démarrage d'une activité économique a été considérablement réduit, passant de 11^{ème} en 2005 à 2^{ème} en 2009.

Le cadre institutionnel étatique de l'eau potable

L'État malgache assure la politique générale de l'État ainsi que le système national d'information et de suivi-évaluation. Le ministère de l'Eau a été créé il y a deux ans. Il est l'autorité de tutelle du secteur et assure la coordination et la déconcentration des activités de l'État au niveau national et régional. Les autres ministères partenaires sont ceux de l'Éducation et de la Santé, dans le cadre de la politique d'assainissement et de la promotion de l'hygiène. Le ministère de

l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation appuie également la maîtrise d'ouvrage locale. Il existe également des organismes spécifiques rattachés : l'Autorité nationale de l'eau et de l'assainissement (ANDEA), qui assure la gestion intégrée des ressources en eau ; la Société de régulation de l'eau et de l'assainissement (SONEA) ; l'APIPA, qui lutte contre les inondations ; la JIRAMA, société nationale de gestion de l'eau et de l'électricité ; l'Alimentation en Eau du Sud (AES) : la région Sud est très aride et a peu de ressources en eau ; la SAMVA, qui s'occupe de systèmes autonomes d'assainissement.

Le cadre institutionnel non étatique

Les partenaires techniques et financiers (Nations unies et bailleurs bi et multi latéraux) fournissent essentiellement une assistance technique et des financements. Il y a également des associations et des ONG qui exécutent des projets. Le secteur privé est composé de bureaux d'études ou d'entreprises assurant la maîtrise d'œuvre ou la délégation de la gestion de l'eau. Il existe également une plate-forme de coordination et de concertation sur l'eau et l'assainissement. Les derniers acteurs non étatiques sont les comités de point d'eau, qui sont les instances communautaires délégataires régies par des règlements intérieurs.

Au plan juridique, il existe un *Code de l'eau* qui a valeur de loi, avec une dizaine de textes d'application pour différentes thématiques. Les grands principes sont les suivants :

- La ressource est la propriété de l'État et le service de mise à disposition de l'eau n'est pas gratuit.
- La maîtrise d'ouvrage est communale. En cas de non-possibilité, elle est suppléée par le ministère de l'Eau. La Police des eaux, située à l'échelle du district, s'attache à réguler tous les conflits d'usage de l'eau.
- La délégation de gestion suit trois modes : la concession dans les grandes villes (actuellement monopole de la JIRAMA), l'affermage (mise à disposition des infrastructures par l'État à un délégataire

qui assure à 100 % les subventions), et la gestion communautaire.

- Le schéma directeur de la gestion intégrée des ressources en eau définit les moyens de protection de la ressource.
- La régulation de la tarification et des redevances n'est pas encore parfaitement opérationnelle à l'heure actuelle.

Le cadre stratégique et technique

La politique sectorielle définit cinq axes stratégiques d'intervention : les adductions d'eau potable, l'assainissement, la gestion intégrée des ressources en eau, la promotion des partenariats public-privé, et le renforcement des capacités de tous les acteurs. Le cadre stratégique fournit un manuel des procédures, des normes techniques et hygiéniques, ainsi qu'une nomenclature et une classification des ouvrages d'accès à l'eau potable.

L'État malgache s'est engagé à atteindre les OMD, avec comme objectif de faire passer le taux d'accès à l'eau potable de 35 % en 2006 à 65 % en 2015, et le taux d'assainissement de 52 % à 71 %. Différents programmes concourent à cette atteinte des OMD et au suivi de la poursuite des objectifs. Le budget programme par objectif régional (BPOR) est un outil budgétaire orienté vers l'atteinte des OMD par région. En théorie nous voyons combien sont prêts à apporter les différents partenaires au développement, et l'État devrait compléter ces sommes. En pratique, l'État définit une enveloppe, et nous allons chercher le complément auprès des différents bailleurs.

Avant la création récente du ministère de l'Eau, la délégation des services d'eau était effectuée par des accords de gré à gré. Un cadre formel a été posé, mais les exploitants sont restés les mêmes. De même, à une coordination tacite des intervenants s'est substituée la plate-forme de coordination où se retrouvent les mêmes acteurs. Le secteur de l'eau malgache est en fait un milieu restreint, où les acteurs présents, malgré leur nombre relativement élevé, sont tous polyvalents. Les mêmes ONG peuvent faire

des interventions « *soft* » d'appui institutionnel ou « *hard* » de renforcement des capacités, comme assurer la maîtrise d'œuvre de la réalisation de réseaux d'adduction d'eau. Ces ONG n'étant pas soumises aux règles du secteur privé (elles ne paient notamment pas de taxes), cela démotive les opérateurs privés.

Le nombre important des acteurs rend difficile la coordination technique du secteur. Les accords passés au niveau central ne sont pas toujours connus localement. Et à l'inverse, les *feedbacks* des opérateurs de terrain ne remontent pas toujours au ministère. Les règles techniques, juridiques et financières sont insuffisamment appliquées.

Une autre difficulté du secteur est liée aux procédures des bailleurs, à leurs conditions d'attribution des marchés ou de décaissement. Par exemple, un très grand projet qui limite en deux lots la réalisation de 78 forages en deux mois ne trouvera pas d'entreprise pouvant respecter ces conditions.

La maîtrise d'ouvrage communale ne va pas de soi. Les élus n'ont pas toujours les compétences techniques et financières nécessaires à une discussion avec un opérateur privé. De plus, les taxes locales sont faiblement recouvrées. Le principe de la délégation de gestion n'est pas systématiquement appliqué, et il faut également déplorer un manque de professionnalisme de la part des délégataires.

L'argument de l'eau est souvent utilisé pour les retombées politiques qu'il peut produire. Les populations élisent parfois des candidats sur leur promesse de rendre l'eau gratuite. On constate aussi que certains clients administratifs font des difficultés pour s'acquitter de leurs factures, tant professionnelles que privées.

La gestion en concession à Madagascar est limitée au monopole de la JIRAMA sur 65 villes. La production est de l'ordre de 100 millions de mètres cubes. En 2005, il y avait 120 000 ménages abonnés, avec une progression annuelle de ce nombre de 6 %.

Le montant des taxes payées par la JIRAMA est affecté au paiement des clients administratifs. Il n'y a pas allocation des taxes et des surtaxes vers les investissements. On a plutôt recours aux bailleurs. C'est en fait l'État qui cherche les financements pour que ce concessionnaire puisse investir.

Le deuxième mode de gestion est l'affermage. On peut citer l'exemple de la société Sandandrano-Ambohijanaka, qui en 2004 a reçu 53 000 € de subventions qui lui ont permis de réaliser 14 km de conduites. Cette société a aussi réalisé sur fonds propres 200 branchements privés, ce qui représente un montant de 140 000 €. On peut aussi citer l'expérience du programme Méddea mené par le Gret. Dans le cadre de ce programme, à Ambohibary, deux réservoirs de 50 m³, 15 km de conduites, 120 branchements privés et 3 bornes-fontaines ont été réalisés. Les financements se montent à 112 000 €, dont 2 800 ont été apportés par la commune et 30 000 par le délégataire, soit le quart du financement total, le reste étant fourni par les bailleurs et partenaires (Union européenne, AFD, Fondation Suez, Aquassistance). Le tarif de l'eau est de 0,37 € et les taxes payées par l'opérateur à la commune s'élèvent à 4 %. Deux autres expériences d'affermage sont en cours de réalisation actuellement avec Méddea.

La réussite des cas de gestion communautaire est contrastée. Sur les 35 réalisations faites par la Coopération japonaise, deux comités de points d'eau fonctionnent à l'heure actuelle. Ce sont des forages profonds, avec pompage, groupe électrogène, une vingtaine de bornes fontaine chacun, et un tarif de 1,7 € le mètre cube. Le recouvrement de la vente de l'eau est suffisant pour que ces comités aient des comptes créditeurs dans les agences de microfinance et puissent payer un technicien local.

Un autre cas de comité de point d'eau fonctionnel est constitué par les greniers communautaires réalisés par l'ONG chrétienne FIKRIFAMA. À la fin de chaque ouvrage, cette ONG met à la disposition des communautés un grenier de paddy de riz.

Ces paddy sont vendus en période de soudure, et ce revenu sert à rembourser tous les travaux effectués pour les branchements ou la consommation en eau, qui est forfaitaire.

La majeure partie des comités de point d'eau ont cependant été des échecs. Certains ont été instaurés par le ministère chargé de l'Eau ou de l'Aménagement du Territoire, qui n'avait pas assez étudié la demande ou sensibilisé les populations à l'importance des modes de gestion. Il n'y a pas eu non plus de suivi et de rigueur dans l'observation des réglementations. D'autres ont été mis en place par des ONG et des associations, dont les interventions étaient assez opaques, et qui respectaient peu les réglementations.

Les sources de financement du secteur sont diverses. On peut dénombrer le prêt de la Banque mondiale d'un montant de 22,3 millions de dollars pour 320 réseaux d'eau potable et 625 forages, la Banque africaine de développement qui a financé 700 forages et 30 adductions d'eau potable de grands centres, le programme ACORDS de l'Union européenne qui intervient dans 267 communes dont plus d'une centaine pour des adductions en eau potable, les coopérations bilatérales avec l'AFD, la Coopération suisse, la JICA, sans oublier les appuis budgétaires de la BAD, de la Banque mondiale et de l'Union européenne, les subventions des programmes des Nations unies (Unicef, PAM, Pnud), ainsi que le financement sur ressources internes à travers le programme d'investissements publics de l'État. Le secteur offre donc des opportunités non négligeables.

Un travail important est fait actuellement sur la professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage, à travers la création et la formation d'agents locaux, grâce à plusieurs programmes de développement. Le manque de capacité de maîtrise d'ouvrage local s'explique en partie par la jeunesse du ministère de l'Eau, qui n'est que très peu déconcentré. Sur 22 régions, seulement 10 ont des directeurs régionaux. Il n'y pas de représentants du ministère de l'Eau au niveau du district ou de la commune, alors que la maîtrise d'ouvrage est assurée dans cette dernière.

Un protocole d'accord a donc été signé entre le ministère de l'Eau et le ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, pour porter à la charge des maires la maîtrise d'ouvrage des infrastructures d'eau et d'assainissement.

La professionnalisation des opérateurs d'eau potable est également un de nos objectifs. Un programme a été lancé pour identifier des opérateurs locaux au niveau des comités de point d'eau. Nous travaillons aussi à la mise en place d'un système d'assistance technique qui pourrait être assuré par des bureaux d'études, et à la capitalisation des expériences réussies de délégation au secteur privé.

Cependant, pour pouvoir investir dans l'eau potable, le secteur privé a besoin que ses activités soient rentables, que le cadre légal et institutionnel soit clarifié et que les capacités techniques et financières soient renforcées. Les investissements doivent pouvoir être sécurisés, notamment à travers la mise en place d'une bonne gouvernance et d'un environnement administratif, financier et fiscal favorable (facilitation des procédures administratives, allègement des conditions fiscales, facilitation de l'accès au financement, participation des délégataires au financement).

À partir de ces besoins a pu être définie la stratégie nationale de promotion du partenariat public-privé, qui a fait l'objet de consultations, d'ateliers régionaux et nationaux. Elle a été validée et sera bientôt promulguée et appliquée. Les autres actions en cours concernent l'inventaire des délégataires de services d'eau potable, la

réalisation de schémas directeurs d'agences de bassins sur financement du PNUD, la coordination effective du secteur par le ministère de l'Eau et l'appui à la rigueur de la maîtrise d'ouvrage communale et à la délégation.

« Pour pouvoir investir dans l'eau potable, le secteur privé a besoin que ses activités soient rentables, que le cadre légal et institutionnel soit clarifié et que les capacités techniques et financières soient renforcées. »

Un retour sur le *Code de l'eau*, créé dix ans avant le ministère de l'Eau, est nécessaire pour qu'il puisse intégrer les possibilités d'affermage ou de concession, permette une meilleure régulation et une gestion des conflits (par exemple lors du partage de la ressource en eau par plusieurs communes).

La réussite du service public de l'eau potable à Madagascar ne peut se faire sans un cadrage adéquat, un environnement favorable, une coordination effective, une technicité et une technologie adaptée, une maîtrise d'ouvrage efficace et une délégation professionnelle.

Le Dr Alain J. Randriamaherisoa est Directeur général du ministère de l'Eau de Madagascar. Il enseigne également à l'université.

Contact Alain J. Randriamaherisoa :
alainjoeliniana@yahoo.fr

Échanges avec la salle

Q : Comment les établissements bancaires perçoivent-ils le secteur de l'eau ?

R : Ce n'est pas encore un secteur perçu comme favorable, et c'est un des objectifs de nos stratégies de le rendre attractif. Par contre, au niveau communautaire, les organismes de microfinance sont accessibles très facilement.

Q : Est-ce que ces institutions de microfinance ont déjà permis par exemple à des ménages d'avoir accès à des branchements ?

R : Oui, elles interviennent de deux façons. Elles peuvent proposer aux opérateurs de mutualiser leur fonds, ou aller vers les communautés pour leur proposer des moyens de financer les branchements. Mais cela reste encore très rare.

Q : Quelles caractéristiques ont les villes appartenant au périmètre de concession ? Quel est leur nombre d'habitants, quel est le coût moyen d'investissement du réseau d'eau ?

R : Pour les concessions, ce sont généralement des communes urbaines, qui comptent environ 200 000 habitants. Pour les affermage, c'est entre 3 000 et 7 000 habitants.

R : , La plupart des sites sur lesquels le programme Méddea travaille comptent aux alentours de 3 000 habitants. Il y a des zones assez densément peuplées, et d'autres moins.

Q : Il me semble que la stratégie microfinance de Madagascar cible le secteur de l'eau comme secteur prioritaire. Dans les faits, cela se traduit comment ?

R : Comme je le disais, il reste encore beaucoup de travail à faire sur ce plan. Il y a quelques rares opérateurs qui arrivent à avoir des accès au niveau de la microfinance. Notre stratégie actuelle est de créer ce secteur, de le rendre attractif, pour tenter les opérateurs potentiels.

Q : J'ai cru comprendre que le ministère de l'Eau s'efforçait de regrouper les communes pour pouvoir proposer des périmètres de concessions intéressants pour les opérateurs. Quelle est l'autorité délégante, la commune ou le ministère ?

R : En théorie, c'est la commune qui est délégataire, mais la signature est tripartite, avec le ministère de l'Eau qui assure la tutelle. Et quand la commune n'a pas la capacité d'assurer la tutelle, la délégation est assurée *de facto* par le ministère. En outre il est souvent plus intéressant pour un opérateur d'être délégataire de plusieurs communes pour réaliser des économies d'échelle, donc le ministère pousse les communes à se regrouper, en assurant la coordination.

Q : Existe-t-il des incitations pour pousser les maires à se regrouper ?

R : Oui, il y a pas mal de projets, tels ceux financés par l'Union européenne ou d'autres bailleurs, qui ont des lignes d'appui aux capacités de maîtrise d'ouvrage. Mais le problème est qu'ils ciblent les élus, qui changeront sans doute aux prochaines élections. Les investissements dans le renforcement de leurs capacités dans le secteur de l'eau auront donc été jetés à l'eau. Quelques communes ont pris conscience de ce problème et ont recruté des agents communaux.

Q : Parlons-nous de nouveaux sites ou de sites anciens ? Dans la plupart des pays, ce regroupement des communes en vue de déléguer se fait sur de nouveaux sites, parce que la création de cet espace d'intercommunalité est difficile sans aide pour obtenir des infrastructures. Et je n'ai pas vu la délégation de gestion intégrée dans les autres politiques nationales d'investissement. Combien de centres d'AEP sont-ils délégués actuellement ?

R : Nous sommes en train de faire l'inventaire des délégataires. Ce que l'on connaît, ce sont les contrats de concession, sur les 65 centres urbains. Tout ce qui est affermage, on le connaît à travers les programmes récents. Mais pour ce qui a été fait avant, il n'y avait même pas de passation de marché pour réaliser les infrastructures. Sur de tels sites, nous sommes en train de recenser pour savoir exactement ce qu'il y a. Par contre, sur les sites qui sont en panne, nous faisons des études pour avancer sur le sujet de l'intercommunalité. Mais ce n'est pas encore vraiment officiel.

R : Une loi malgache permet l'intercommunalité. Et il y a au moins un cas où sept communes ont mis en commun leurs ressources pour avoir un technicien qui suit leurs réseaux. Ce ne sont pas des réseaux qui sont en gestion déléguée. C'est ce que l'on pourrait appeler de la gestion communautaire améliorée, dont la qualité de gestion est contrôlée par ce technicien communal.

Q : Je déduis de tout ça que si l'on veut que des services d'eau durables se développent à travers la participation du secteur privé, il faut en même temps, peut-être même avant, développer tous les aspects institutionnels. On voit bien que tous les blocages, aussi bien au Laos qu'à Madagascar ou en Afrique de l'Ouest, viennent d'un manque de visibilité pour les investisseurs, quelle que soit leur taille. J'ai trouvé que votre présentation montrait bien tous les aspects bloquants sur lesquels Madagascar est en train de travailler. Ces aspects ne peuvent pas être envisagés uniquement à travers des opérateurs privés. Pour que ces derniers puissent survivre, il faut que l'environnement juridique, institutionnel, fiscal, soit débloqué.

R : C'est l'objet même de notre stratégie sectorielle.

Commentaires, débats et points de vue

Au terme de cette première thématique qui visait à faire connaissance avec ces petits opérateurs privés des services d'eau, nous avons pu élaborer une typologie et explorer des cas concrets au Cambodge, au Burkina Faso et à Madagascar.

D'autres exemples de petits opérateurs d'eau potable

Q : On voit qu'au Cambodge les opérateurs arrivent à mobiliser des fonds, sur fonds propres ou par emprunt, pour financer l'investissement. Par contre, les témoignages sur les POP en Afrique montrent qu'ils se positionnent en fermiers. On n'a pas vu d'expérience d'un opérateur africain qui a investi lui-même, qui a mobilisé les fonds pour créer ou étendre un réseau et développer le service. En Mauritanie il existe quelques cas où les opérateurs peuvent parfois développer le service. Existe-t-il d'autres exemples de POP de ce type en Afrique ?

R : Au Sénégal, nous n'avons qu'un seul opérateur pour l'instant, car il n'y a qu'un seul site qui a été délégué. Après une manifestation d'intérêt dans la presse, on a reçu trois candidats qui présentaient trois profils très différents. Le premier correspondrait un peu au « prédateur » dont on parlait au Cambodge : qui est assez proche des institutions sectorielles centrales de Dakar et qui est dans une optique *business*, qui cherche les bonnes affaires. Au final, il n'était pas forcément très au fait des réalités du terrain et avait du mal à cerner les responsabilités concrètes du travail de délégation. C'est vrai que c'était un site assez restreint (6 500 habitants) qui nécessite un investissement de terrain pour de faibles retours financiers. Un deuxième candidat était un ancien cadre de la société nationale d'eau du Sénégal, la Sénégalaise des Eaux (SDE). Il avait commencé comme technicien à la SDE, et était monté en grade petit à petit jusqu'à s'occuper d'aspects commerciaux. C'est lui qui a été retenu pour la délégation, car il était proche du terrain, retraité mais ayant monté une entreprise ayant un faible volume d'activité, il était intéressé par la régularité des revenus potentiels, même s'ils n'étaient pas très importants. Il y avait un troisième candidat, qui avait construit le réseau à exploiter, mais qui avait moins de compétences et de savoir-faire en termes de gestion. Il avait un profil centré sur la construction, le génie civil. Avec un seul site à déléguer, nous avons donc eu trois profils de délégataires très différents. Pour ce petit périmètre de 6 500 habitants, c'est le profil du fermier, proche du terrain et technicien, qui était le plus adapté.

Par rapport au sujet du financement des POP, au Sénégal, on est assez proche de la Mauritanie : c'est presque inimaginable d'emprunter à une banque pour faire de la délégation de service sur de l'eau potable. Parce que cela n'a encore jamais été fait, et qu'il y a une sorte de défiance généralisée envers les crédits de ce volume. On a encore tout à construire. Le cadre sectoriel prévoit théoriquement ces dispositions, mais ne permet pas encore de les mettre en pratique. Et les agents du ministère ne sont pas prêts à aller aussi vite en ce qui concerne l'investissement, ce qui complique un peu les choses. Il faut ajouter que l'eau n'est pas une compétence transférée, cela reste toujours une compétence de l'État.

R : Pour Madagascar, qui fait partie de l'Afrique de l'Est, nous avons l'exemple d'un opérateur qui a investi à hauteur de 100 000 \$. Dans le cadre du programme Méddea, nous cherchons à mobiliser le tiers du coût de l'investissement auprès des opérateurs privés. Nous sommes dans les proportions inversées par rapport à ce qui a été présenté sur l'Asie du Sud-Est : ce n'est pas 70 % privé / 30 % public, mais plutôt 30 % public / 70 % privé. Mais nous arrivons tout de même à mobiliser de l'investissement privé.

R : Au Niger, nous avons eu une génération spontanée de réseaux, qui ne respectent cependant aucun critère technique. Au final, l'eau est quand même distribuée. Ils n'ont par contre pas été pris en compte par les projets qui sont arrivés par la suite, qui n'ont pas intégré ces démarches, mais les ont plutôt écrasés en disant que ce n'était pas ce qu'il fallait faire. Au Tchad, il y a des démarches où l'investisseur ne viendrait que pour le matériel rapidement renouvelable (pompe, moteur, armoire électrique). Il y a une demande assez forte pour cela. Habituellement, tous les projets arrivent avec le matériel, et il est demandé aux opérateurs de procéder à l'exploitation. Mais quand on leur demande s'ils veulent investir, ils répondent qu'ils préfèrent, car ils maîtrisent alors le matériel qu'ils exploitent. Ces expériences remontent à quatre ou cinq ans et sont *a priori* très positives.

R : Il y a aussi le cas d'un opérateur du Mali qui, à partir des revenus tirés de l'exploitation du service, a réalisé un forage supplémentaire. Il a ajouté une pompe, des systèmes de traitement, et a réalisé une vingtaine de kilomètres de conduites sur ses fonds propres en l'espace d'une dizaine d'années. Parce qu'il pensait avoir une certaine visibilité. Et puis un jour, il s'est retrouvé en prison parce qu'il ne pouvait plus donner d'eau à un juge qui l'a envoyé en prison. Mais il avait enclenché un processus d'autofinancement du service qui a bien fonctionné : c'était de l'ordre de 20 000 ou 30 000 €.

R : Il existe un exemple de POP au Cameroun, où les questions de pratiques sociales sont importantes. On est en pays bamiléké, où le fait qu'un entrepreneur fasse du *business* ne pose aucun problème. Il n'aura aucune redevabilité vis-à-vis de son voisinage, contrairement à ce qui se passe dans le Sahel. Il a un statut de GIE, mais c'est un privé, qui avait un peu de fonds et qui s'est associé avec un plombier et un électricien. Il correspond au profil de l'entrepreneur familial dont on parlait tout à l'heure : il a installé une pompe, puis un réservoir d'eau, une deuxième pompe, un deuxième réservoir, etc. Et progressivement, il a réussi à développer son réseau qui a aujourd'hui 400 abonnés. Au niveau des coûts de gestion, il les a réduits : ce sont les enfants qui distribuent les factures, c'est familial, et pour collecter les paiements, il a contractualisé avec une institution de microfinance auprès de laquelle ses abonnés vont régler leurs factures. C'est complètement informel, c'est sur le périmètre d'un opérateur officiel. Et même le maire est client de cet opérateur informel. Il répond donc à la même logique de développement que l'on a en Asie du Sud-est.

La définition du « secteur informel »

Q : En Afrique, la majorité des opérateurs sont des associations, qui ont parfois des licences, mais qui restent quand même assez « formelles » : la gestion communautaire ou associative a été planifiée et rentre dans un cadre politique. Au Cambodge, où cela semble assez différent, le terme « informel » désigne-t-il le privé tout court ?

R : En fait, la distinction formel / informel recouvre la reconnaissance des opérateurs par les autorités, et l'établissement d'un lien avec celles-ci, par des contrats, des autorisations ou des licences pour ce qui est formel. Au Mozambique, on parle des 400 POP de Maputo. Ils ont déjà une activité reconnue, donc ils n'ont pas un statut informel. Mais la manière dont ils exercent leur activité est informelle, puisqu'ils sont pour la plupart sur le périmètre concédé à Agua de Mozambique, qui est l'opérateur principal. Donc c'est plus en fonction de l'arrangement contractuel existant que de leur statut propre que l'on va les classer comme formels ou informels.

D'autres contraintes des POP

Au-delà des expériences que nous avons décrites, nous n'avons pas jusqu'ici mentionné les contraintes sociales. On peut citer ici l'exemple d'un entrepreneur, qui faisait des forages, que l'on avait essayé de pousser à prendre en charge la desserte d'un centre de 10 000 habitants. Il avait des moyens financiers, mais était originaire de la ville dans laquelle on lui demandait de prendre le service en charge. Il a refusé en disant : « Si je prends en charge le service de l'eau dans mon village, personne ne va vouloir payer ». Donc il y a aussi un problème au niveau des pratiques sociales qui peuvent être un frein à la prise en charge du service de l'eau par des petits entrepreneurs privés.

On remarque en fait qu'il y a deux situations : soit on se trouve en face d'opérateurs qui existent dans le secteur informel, soit on veut créer ces opérateurs dans des contextes où ils ne préexistent pas. Les outils pour la formalisation des opérateurs sont différents de ceux qui sont utilisés pour la création et la promotion de ce nouveau métier. Ce sont deux attitudes différentes : au Cambodge par exemple, on est vraiment dans la formalisation, alors qu'à Madagascar, on est dans la création ou la promotion d'un nouveau métier.

Dans les présentations, nous n'avons pas abordé le coût de revient du mètre cube. Il faudrait comparer ce coût à celui obtenu par un opérateur en Asie. Cela doit être très différent de gérer un réseau de distribution gravitaire par exemple, d'une AEP solaire ou d'un réseau d'adduction d'eau dans des zones de socle. En fonction de la profondeur de la nappe, ce ne sont pas les mêmes coûts. Ces différences de coûts expliquent peut-être les difficultés que peuvent avoir les opérateurs en Afrique à investir ou à libérer des fonds propres, parce qu'ils savent que le coût de revient va être élevé. Il y a sans doute des types de réseaux qui peuvent être plus motivants que d'autres pour les opérateurs privés.

Le cas de Madagascar est éclairant à ce sujet. On y trouve deux types de fonctionnement extrêmes. Les affermages ou les concessions sont généralement des captages gravitaires nécessitant des investissements assez élevés, mais ayant des coûts d'exploitation assez bas. Là où l'eau est la plus chère (presque à deux euros), c'est lorsqu'elle est payée par la communauté et provient de pompes à motricité humaine. Donc cette typologie devrait être affinée pour intégrer les critères techniques (forage avec distribution gravitaire, barrages ou comités de point d'eau avec pompes manuelles). Les contraintes sociales posent également problème à Madagascar. Être gestionnaire chez soi, ce n'est pas facile. Mais il peut aussi exister un rejet d'un entrepreneur privé venant d'ailleurs qui vient s'installer : tout va être fait pour lui mettre des bâtons dans les roues. Dans ce cas-là, le gestionnaire peut payer quelqu'un de la communauté qui va faire tout le travail, et être visible localement tandis que le privé reste dans l'ombre. Il y a aussi un problème lié aux organismes travaillant dans l'action sociale, qui n'ont pas forcément les moyens de payer l'eau, alors qu'ils en ont dramatiquement besoin.

Au vu des différences existant pour les POP des différents pays, tant au niveau de l'environnement institutionnel que des solutions techniques, des habitudes de consommation, etc., il est évident que nous ne pouvons pas présenter ici de solutions universelles prêtes à l'emploi. Par contre, on voit bien qu'il y a un préalable indispensable si l'on veut pouvoir s'adapter : une bonne connaissance de la zone où l'on intervient.

DEUXIÈME THÉMATIQUE

MAXIMISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES LOCALES ET ACCOMPAGNEMENT DES OPÉRATEURS ET DES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES

Quelles stratégies mettre en œuvre pour optimiser l'utilisation des ressources financières locales ? Quel est le rôle joué par les normes techniques et les plans d'investissement ? Comment améliorer l'organisation et l'efficacité de ces micro-entreprises ? Comment accompagner les opérateurs dans le montage de dossiers de demande de financement exploitables par les établissements de crédit ? Comment appuyer les établissements bancaires locaux dans la gestion des demandes des petits opérateurs ?

Financer les petites et très petites entreprises

par Riad Bahmane,
Agence française de développement

Les petites et très petites entreprises sont le cœur de cible de la mésofinance. Les micro-entreprises sont déjà servies par les institutions de microfinance, et les grandes et moyennes entreprises sont servies par les banques commerciales traditionnelles. L'AFD a une démarche d'intervention globale sur la thématique de la mésofinance, pour combler ce *no man's land* financier où l'on ne trouve pas de prêteur couvrant la fourchette de besoin de financement des petites et très petites entreprises. Cette fourchette est assez difficile à définir, notamment car elle varie en fonction des pays. À la suite des dernières études, on peut la situer entre 2 000 et 100 000 € pour les pays africains. Dans certains pays, comme au Nigéria, cela peut monter jusqu'à 200 000 €. En Méditerranée, on est à peu près au même niveau plancher d'intervention des banques : 200 000 €.

La stratégie d'intervention globale que nous avons élaborée intervient à la fois sur l'offre de financement, en renforçant les capacités des établissements financiers, et sur la demande, en essayant de mettre les petites entreprises au niveau des exigences de leurs partenaires bancaires ou des institutions de microfinance. Donc nous accompagnons soit la montée en gamme (« *upscaling* ») des institutions de microfinance, pour qu'elles puissent s'orienter vers une gamme de clientèle dont les besoins sont plus importants que leurs clients habituels, ou bien une descente en gamme (« *downscaling* ») des banques traditionnelles pour qu'elles puissent elles aussi s'intéresser à cette gamme de clientèle particulière.

Les barrières à l'accès au financement

Pour élaborer notre stratégie, nous nous sommes intéressés aux barrières d'accès au financement de ces petites entreprises. Nous

avons distingués deux types de freins : ceux qui sont liés aux caractéristiques intrinsèques des petites entreprises, et ceux qui sont liés aux établissements financiers.

Les freins liés aux petits opérateurs d'eau potable montrent que les problèmes qu'ils rencontrent dans l'accès au financement correspondent aux difficultés génériques des petites entreprises. Par exemple, leur faible taux de formalisation les écarte du crédit bancaire. Cette dimension informelle va de l'absence de comptabilité jusqu'à l'absence d'existence légale. C'est un problème majeur pour les institutions financières. Il leur faut pouvoir identifier leur contrepartie, et si celle-ci n'a pas d'existence légale, il n'y a pas de possibilité de financement.

Le second frein identifié est celui du niveau de compétences managériales des petits entrepreneurs, qui est le plus souvent insuffisant. Cela peut jouer sur le niveau de rentabilité de l'entreprise, lorsque les choix d'investissements ne sont pas forcément les plus stratégiques, par exemple en se limitant à l'autofinancement plutôt qu'en ayant recours au crédit bancaire.

Un autre frein d'ordre structurel apparaît également, il s'agit du manque de solidité financière de ces entreprises. En effet, leurs fonds propres sont généralement faibles. Ces entreprises, en plus d'être sous-capitalisées, très souvent ne remontent pas leurs résultats pour renforcer leurs fonds propres, ce qui leur permettrait de présenter des situations financières saines et solides à un éventuel prêteur.

Enfin, le prêteur va généralement demander des garanties réelles à ces entreprises, sans que celles-ci soient connectées à leurs *cash flows*. Les actifs fournis en garantie sont d'une faible valeur, et les environnements institutionnels instables rendent délicat l'exercice effectif de ces garanties par les établissements de crédits. Cela génère souvent des demandes de garanties surdimensionnées par rapport au montant des crédits octroyés.

À côté de ces difficultés rencontrées par les petits opérateurs, il y a des freins mis par les établissements financiers. Le premier est la perception du risque inhérent au financement des petites entreprises comme étant élevé. Cette aversion au risque ne reflète pas toujours les situations empiriques. Les statistiques de défaillance, dans certains pays comme le Mali par exemple, montrent en effet que ce ne sont pas forcément ce type d'entreprises qui périssent durant les trois premières années d'existence.

Le manque de segmentation de la clientèle est un second frein. Souvent, dans les banques, ces petites entreprises ne sont pas distinguées de la clientèle de particuliers, il n'y a pas de gestion spécifique de cette clientèle ni d'analyse propre de sa rentabilité. Pourtant, lorsqu'on analyse le couple risque / rentabilité, ces petites entreprises, malgré les défaillances qui peuvent exister, génèrent beaucoup de commissions. Les banques commerciales ont en effet la possibilité de faire du « *cross selling* » ou ventes croisées entre leur clientèle de petites entreprises et les comptes particuliers. Cela permet de générer des commissions immédiates qui peuvent tout à fait, sur la masse d'opérations réalisées, absorber le risque lié aux défaillances éventuelles de ces petites entreprises.

De plus, l'organisation actuelle des banques commerciales n'est pas configurée pour ces petites entreprises. Les banques ont une organisation, des méthodes et des outils d'analyse du risque configurés soit pour la clientèle « *corporate* » des grandes entreprises, soit pour des particuliers ou des microentreprises. Entre les deux, il y a un manque d'outils et de stratégies marketing, de produits et de temporalités de crédit adaptés aux cycles d'exploitation des petites entreprises. Leurs besoins ne peuvent donc pas être pris en compte.

Dernier frein, qui résulte des précédents. Les établissements bancaires ont développé toutes leurs méthodes d'analyse du risque sur les *business plans* et les mouvements de comptes enregistrés. Du fait de l'absence de visibilité vis-à-vis de la clientèle des petites

entreprises, qui ne peuvent pas fournir d'état comptable ou de business plan, le réflexe des établissements bancaires est une approche « *asset base lending* », qui se focalise sur les garanties qui peuvent être fournies, plutôt que sur les *cash flows* générés par l'activité entrepreneuriale. Ces flux financiers peuvent pourtant servir à assurer la capacité de remboursement, pour peu que l'entreprise soit outillée pour reconstituer ces mouvements.

Il résulte de tous ces freins que les petits opérateurs ont peu ou pas accès à des sources de financement externes. Ils doivent donc compter uniquement sur leurs fonds propres ou sur des mécanismes de crédit informels ou familiaux pour développer des projets de production, de distribution ou de raccordement d'eau.

Le renforcement des capacités des institutions financières

Notre appui à l'offre consiste en un renforcement des capacités des institutions financières engagées dans une stratégie dirigée vers ces petites entreprises. L'idée est d'analyser les difficultés des banques et des institutions de microfinance vis-à-vis de cette clientèle pour leur apporter un soutien externe via l'intervention d'un consultant, dans des domaines de la stratégie, du marketing, de l'action commerciale, en passant par l'analyse du risque et de son suivi.

Ces programmes d'appui peuvent durer en moyenne deux ans. Ils consistent par exemple en une refonte du département marketing, ou encore en la réorganisation des forces commerciales en direction des petites entreprises. Cela peut aller jusqu'à la création d'une division petite entreprise, comme celle que nous sommes en train de mettre sur pied avec une institution de microfinance au Cameroun qui souhaite monter en gamme.

Un point important d'application se situe au niveau des outils d'analyse du risque. Nous essayons, notamment auprès des banques qui font du *downscaling*, d'implémenter des systèmes de *cash flow base lending*,

Le renforcement des capacités des institutions financières engagées dans une stratégie PME par l'AFD :

Domaines	Points d'application	Exemples d'assistance technique
Stratégie	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formalisation des différents volets de la stratégie PME (marketing, actions commerciales, innovations produits, analyse des risques, suivi, recouvrement, etc.). ➤ Coordination des volets de la stratégie. 	<p>Assistance technique résidente sur deux ans pour la coordination.</p> <p>Assistance technique ponctuelle sur des volets spécifiques par des experts extérieurs (marketing produits, <i>credit scoring</i>, MIS, etc.).</p>
Marketing	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Segmentation du marché PME ➤ Définition de nouveaux produits ➤ Du « <i>SME lending</i> » au « <i>SME banking</i> »: amélioration du <i>cross selling</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Financement d'une étude de marché PME ➤ Financement d'études sur les secteurs d'intervention prioritaires (par exemple santé, enseignement, etc.) ➤ Aide à la formalisation de nouveaux produits (ingénierie financière, juridique, etc.) ➤ Mise en place d'un dispositif marketing dédié
Action commerciale	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Réorganisation du dispositif commercial 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formation aux méthodes d'appui et conseil aux TPE/PME
Analyse du risque	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Refonte des méthodes d'analyse du risque et mise en place du <i>cash flow base lending</i> ➤ Aide à la formalisation / amélioration d'un outil de <i>credit scoring</i> (ou « <i>risk grading</i> ») propre aux PME 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aide à la formalisation d'outils d'analyse ➤ Mise en place de formation à destination des chargés de clientèle et analystes crédits
Suivi des risques	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Élaboration des procédures opérationnelles, administratives et de contrôle ➤ Adaptation du MIS (<i>Management Information System</i>) au suivi du risque PME ➤ Amélioration du recouvrement 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assistance technique dans la mise en cohérence des procédures et organisations de contrôle ➤ Intervention d'un expert en SI ➤ Formations juridiques des équipes de recouvrement

en adaptant leurs outils d'analyse du risque aux méthodes de reconstitution des flux financiers, au travers des mouvements du compte, ou par la connaissance de l'activité de la contrepartie. Cela peut cibler l'exploitation, au moyen de questionnaires bien élaborés. D'où l'importance de former les forces de vente à la spécificité métier. Au sujet des petits opérateurs d'eau, je n'ai pas eu connaissance d'exemple jusqu'à aujourd'hui. J'ai par contre vu des formations portant sur le secteur agricole, ce qui permet aux agents de mieux comprendre les exploitations de leurs interlocuteurs et de leur fournir des solutions adaptées, comme les crédits de campagne par exemple. Cela reste à travailler au niveau des opérateurs d'eau.

« En intervenant à la fois sur l'offre et la demande, nous essayons d'être le plus efficace possible, en utilisant des outils complémentaires. »

Ces opérateurs ne sont pas forcément si nombreux que cela, ce qui pose problème pour des institutions financières qui fonctionnent avec des portefeuilles de clients. On pourrait imaginer intégrer les opérateurs d'eau avec les entreprises d'autres secteurs ayant des spécificités comparables.

L'appui à la demande par la mise à niveau des TPE/PE

Nous intervenons également sur la demande, en renforçant les capacités des petites entreprises elles-mêmes, en les mettant au niveau des exigences des institutions bancaires, leur permettant ainsi d'accéder au crédit. Nos interventions se situent dans les

domaines de la comptabilité, de la finance, du management, des ressources humaines, ou dans des domaines plus techniques liés à l'activité de la petite entreprise pour développer la rentabilité. Nous n'intervenons pas directement auprès des petites entreprises, mais auprès d'opérateurs fournissant des formations dans les domaines qui viennent d'être évoqués. Ces opérateurs intermédiaires peuvent être des BDS (*Business Development Services*) comme les chambres de commerce locales. Enfin, nous favorisons la coopération interentreprises, en encourageant notamment le développement de « *clusters* ». Nous pouvons citer ici notre intervention au Cambodge, où nous avons appuyé la filière du poivre, en favorisant la labellisation de certains produits pour promouvoir l'exportation.

En intervenant à la fois sur l'offre et la demande, nous essayons d'être le plus efficace possible, en utilisant des outils complémentaires.

Riad Bahmane est chef de projet et coordinateur des activités de mésofinance au sein de la division services financiers et appui au secteur privé de l'AFD.

Contact Riad Bahmane : bahmane@afd.fr

Site Internet : www.afd.fr

Échanges avec la salle

Remarques préliminaires : En termes de renforcement des capacités dans le secteur de l'eau, nous avons parlé lors des ContrEauverses de l'an dernier des audits techniques et financiers, qui contribuent à la formalisation des états financiers. De tels outils ouvrent une piste à suivre. Il y a vraiment un lien à faire entre la facilitation de l'accès à des crédits et la formalisation des opérateurs d'eau via ces audits techniques et financiers.

Il est aussi important d'arriver à soutenir des fédérations de professionnels. On en connaît finalement peu. Au Mozambique, de telles fédérations ont émergé de manière naturelle. Les 400 POP de Maputo se sont organisés en deux fédérations, sans doute avec des enjeux politiques, mais qui portent leurs demandes. Il y a aussi l'exemple du Burkina Faso. Nos efforts jusqu'à présent ont assez peu porté sur de telles fédérations, ou alors nous nous sommes concentrés sur les fédérations d'associations d'usagers, comme il en existe au Mali. Mais on est dans ce cas-là plus sur du communautaire que sur des organisations professionnelles, dont on pensait peut-être qu'elles allaient s'organiser d'elles-mêmes. Cela serait plus efficace pour sensibiliser à la formalisation et pour informer le secteur bancaire de s'appuyer sur de telles fédérations.

On peut aussi citer l'exemple du dispositif STEFI au Tchad. Il a permis à un opérateur privé et à deux associations d'usagers d'obtenir un crédit pour faire des extensions. Sans le soutien de ce dispositif technique pour monter ce projet, mais aussi pour le cautionner, ces associations n'auraient jamais pu se tourner avec succès vers un établissement financier. L'emprunt se montait à plusieurs millions de francs CFA.

Q : Il y a quelques années, les programmes des bailleurs de fonds proposaient aux banques des garanties à 100 % pour qu'elles financent les petites ou très petites entreprises, voire une rémunération de la gestion du fonds. Aujourd'hui, on est sur du *downscaling* ou du *upscaling*. Les institutions de microcrédit sont parvenues à maturité et ont 10 ou 15 % de leur portefeuille de clients qui demandent des prêts de 25 millions de francs CFA en Afrique de l'Ouest. Elles refusent de n'être que des incubateurs et de laisser fuir ces clients vers les banques. Et de l'autre côté, les banques se rendent compte que les petites institutions de microcrédit sont en train de leur grignoter des parts de marché potentiellement intéressantes. Ces deux types d'institutions sont demandeuses vis-à-vis d'un segment de clientèle émergent. Beaucoup de petits entrepreneurs trouvent que cela leur coûte plus cher d'être dans l'informel que de se faire enregistrer (notamment à cause des pratiques de corruption qui alourdissent leur budget), et demandent juste à ce que les États et les administrations puissent ne pas les imposer trop lourdement le temps qu'ils développent leur activité, voire les protéger dans le cadre de *clusters* ou de pépinières d'entreprises par exemple. Est-ce que les bailleurs sont capables d'accompagner des initiatives publiques de structuration de l'environnement ?

R : Les bailleurs interviennent sur cette problématique, en proposant une assistance technique. Cela a été reconnu comme une priorité par le G20 et devrait constituer le socle des interventions futures. À l'AFD, nous intervenons par exemple sur la structuration de *clusters*, par contre les questions relatives à la structuration de l'environnement relèvent davantage du ministère des Affaires étrangères ou de la direction du Trésor.

Q : Est-ce que sur les divers terrains, il peut exister une certaine crainte des POP à l'idée de devenir officiels ?

R : Au Cambodge, une licence coûte 150 US \$, mais il faut y ajouter le coût de la corruption pour son obtention, qui peut être très important. Souvent, mieux vaut pour eux rester dans l'informel.

Q : C'est quand même le devoir de l'État de formaliser les activités. On ne demande pas aux POP s'ils veulent être formels ou non. Ils peuvent être dans une optique un peu plus agressive ou plus *business* que les associations d'usagers, mais ça ne veut pas dire qu'ils ne feront pas de *reporting* ou de *business plan* si on ne leur demande pas. C'est quelque chose qu'il faut traiter au niveau du secteur.

Q : Il faut rappeler que le secteur de l'eau a une très mauvaise presse auprès du secteur financier. La perception du risque est très élevée. Quand on approche les établissements financiers pour travailler sur des offres de crédit, il y a une opération de séduction importante à faire : des années de mauvaise gestion des services d'eau font que les banques n'ont pas envie de prêter à des opérateurs privés. Au Laos, il a fallu visiter plus d'une dizaine de banques, faire venir des opérateurs, organiser des voyages d'étude afin de montrer ce qu'est un service d'eau qui marche, pour finalement réussir à convaincre une seule banque, en ajoutant un dispositif de garantie. Les représentants du ministère sont également intervenus pour apporter des garanties en expliquant que l'opérateur était reconnu et avait signé un contrat.

Q : Y a-t-il à l'AFD d'autres exemples de rencontres entre opérateurs de services d'eau et banquiers ?

R : Non, nous n'avons pas d'exemple à proprement dit, car nous ne raisonnons pas par secteur d'activités. Notre problématique est la petite entreprise de façon large. Cette perception du risque est commune à l'ensemble des petites entreprises. Il y a sans doute évidemment des spécificités pour les petits opérateurs d'eau quant à l'identification de la rentabilité, qui peut être assez difficile à percevoir pour un banquier.

Q : Au Mali il y a dix ans, les associations d'usagers bénéficiaient d'un suivi technique et financier qui produisait les données demandées par les établissements bancaires. J'avais pris contact avec la Banque de développement rural du Mali, elle-même en partie supportée par l'AFD et la KFW. Elle était prête à financer ces activités, à condition d'avoir toutes ces données et que l'épargne des associations (qui était d'ailleurs déposée chez elle, et qui représentait pour une centaine de centres 200 millions de francs CFA) soit mutualisée. Il y avait un effet de levier potentiel dépendant de la mutualisation des fonds des associations : on aurait pu multiplier par deux ou trois la capacité d'investissement. Finalement, cela ne s'est pas fait. Il y a sans doute eu des blocages culturels faisant que chacun refusait la mutualisation. Mais si l'AFD ou un autre bailleur constituait un fond mutuel, où un tiers viendrait de la vente de l'eau, un tiers de la banque et un tiers des bailleurs, on pourrait sans doute financer beaucoup d'activités.

Q : Au Sénégal, on a le même cas de figure actuellement avec une fédération d'associations d'usagers, qui compte environ 70 associations, dans la région de Matam. Chacune peut avoir jusqu'à plusieurs dizaines de millions de francs CFA en caisse. Cette fédération fait régulièrement l'objet de propositions de mutualisation de leurs fonds par les banques de la place. Les banques sont quand même conscientes de la rentabilité et de la pérennité des ressources issues de l'eau potable. Pour autant, dès qu'il s'agit d'offrir du crédit à des opérateurs privés, elles semblent oublier cela.

Q : Dans la région de Kayes au Mali, il y a une centaine de centres qui ont en caisse environ un milliard de francs CFA. Nous suivons également une cinquantaine d'AEP dans le centre du Sénégal, qui totalisent eux aussi environ un milliard. Nous avons eu des échanges avec les banques qui sont très conscientes qu'il y a de l'argent dans le secteur de l'eau. Les banques peuvent imaginer des produits financiers, mais cela ne se traduit pas en actes.

Q : Il faut un mécanisme d'incitation, car culturellement, cette notion de mutualisation n'existe pas. Il règne la peur que l'argent mutualisé disparaisse dans la corruption ou dans les fonds de l'État...

Optimisation et maximisation du financement : l'exemple du programme Mirep au Cambodge

par Yi Sokkol et Mathieu Le Corre,
Gret

La présentation précédente proposait des pistes pour trouver des financements. À partir de l'expérience du Gret au Cambodge depuis 10 ans, nous allons montrer comment faire plus et mieux avec l'argent disponible. Autrement dit, comment optimiser et maximiser les ressources financières locales disponibles. Cela peut se faire en deux temps. D'abord avant la réalisation des ouvrages, en travaillant sur tout ce qui est conception des ouvrages et des normes de service, et ensuite après cette réalisation, lors du fonctionnement du service.

L'optimisation technico-économique

On peut d'abord réduire le coût des infrastructures par une optimisation des normes de conception. Les POP évoluent dans les « zones grises », qui ne correspondent ni aux normes du monde rural, ni à celles du monde urbain. Il faut trouver des normes qui conviennent à ces zones grises et à leur demande spécifique, afin de réduire les coûts. Au Cambodge, le foncier est un problème, les stations de traitement ont donc été conçues afin d'avoir un minimum d'emprise au sol. Toutes les installations (château d'eau, bassin de flocage, etc.) ont été rassemblées dans une seule unité. Nous avons aussi travaillé sur la réduction des volumes de stockage, en comptant seulement sur la demande domestique et industrielle. Nous ne prenons pas en compte les demandes en cas d'incendie par exemple, ce qui limite les investissements. (À Madagascar, sur les projets du Gret, on a choisi d'avoir des réservoirs qui correspondent au tiers de la demande journalière, en limitant le stockage à son rôle de tampon.)

Les normes de distribution ont également été adaptées. Les normes en termes de pression

sont habituellement d'un bar (ou 10 m de colonne d'eau) au point le plus défavorable. Au Cambodge, l'eau du réseau est stockée dans des jarres, il n'y a donc pas besoin d'avoir besoin de beaucoup de pression. Nous avons donc diminué par deux la pression minimale à respecter : en bout de réseau, on peut atteindre 5 mètres de colonne d'eau. Cela permet de diminuer la taille des conduites, et les coûts du réseau. De même, nous avons limité la profondeur d'enfouissement des conduites à 60 cm au lieu d'un mètre car cela suffit en zone semi-rurale, et nous avons choisi des tuyaux en PVC, qui sont peu chers et faciles à trouver.

« On peut d'abord réduire le coût des infrastructures par une optimisation des normes de conception [puis] investir en fonction de l'évolution des besoins, de façon à rentabiliser rapidement les investissements. »

Au niveau de l'identification et de l'analyse de la demande, nous avons fait attention à être très précis pour ne pas surdimensionner les installations. Nous avons ainsi pratiqué des recensements exhaustifs de tous les types de consommateurs dans nos sites d'intervention, plutôt que de nous contenter des chiffres fournis par les recensements officiels, qui peuvent parfois présenter des biais (comme lorsque les institutions locales surévaluent le nombre d'habitants pour bénéficier de subventions majorées). On a également fait des études socio-économiques pour évaluer exactement la demande réelle en eau. En se basant sur la moyenne de la demande solvable et la demande totale locale pour réévaluer les normes officielles, on peut dimensionner les infrastructures pour une demande moindre que celle prévue par les normes officielles. Au Cambodge, celles-ci prévoient une consommation de 60 litres par jour par personne, et les enquêtes ont montré que l'on pouvait concevoir des réseaux pour une consommation par jour par personne n'excédant pas 30 litres. Les coûts de connexion sont également revus pour se rapprocher des volontés et capacités à payer des futurs clients.

Les investissements peuvent être échelonnés tout au long du contrat : il n'est pas obligatoire de les effectuer intégralement dès le début. Investir en fonction de l'évolution des besoins, de façon à rentabiliser rapidement les investissements, est un autre moyen d'optimiser les financements disponibles. Les stations de traitement sont ainsi dimensionnées pour une période de dix ans, à raison d'un fonctionnement de 16 heures par jour en dixième année. Au bout de dix ans, si les hypothèses de consommation se confirment, on peut construire une nouvelle station de traitement. Les plans d'affaires sont tirés des enquêtes d'évaluation de la demande, qui prévoient une croissance de celle-ci, mais cela reste des hypothèses. Il vaut mieux par prudence investir dans ce qui est immédiatement nécessaire et que l'on est sûr de pouvoir rentabiliser à court terme, et attendre d'actualiser les projections à moyen terme pour prévoir d'autres investissements. Dans ce cadre, on a conçu des systèmes modulaires pour les stations de traitement, ce qui permet d'augmenter leur taille et leur capacité de production au fur et à mesure.

L'optimisation de l'exploitation du service

Avant la réalisation, nous avons optimisé les normes du service, identifié la demande au plus près de la réalité pour ne produire que les volumes d'eau nécessaires, puis orchestré les investissements. Une fois les réseaux réalisés, on peut chercher à optimiser l'exploitation du service. D'abord en travaillant à la réduction des coûts d'exploitation. Cela peut se faire en diminuant les charges d'exploitation. Pour les charges fixes, nous avons réfléchi à l'ergonomie des installations ainsi qu'à leur robustesse. Nous avons choisi des compteurs de meilleure qualité pour pouvoir facturer toute l'eau consommée. Il faut en fait à ce niveau un équilibre entre la qualité de la mesure et le coût du compteur. Nous avons également informatisé la facturation.

Pour les charges variables, nous avons pu travailler sur les normes du traitement de l'eau potable. Nous avons choisi les eaux les moins turbides pour diminuer les coûts du

traitement et les quantités d'intrants (alun, chlore...). En ce qui concerne l'énergie, nous avons préféré oublier les groupes électrogènes qui étaient achetés au début, pour adopter des motopompes qui sont autonomes et réduisent les coûts.

Enfin, en formant les opérateurs, en les suivant et en leur délivrant un appui-conseil, on peut améliorer l'efficacité des installations, qui sont utilisées de façon optimale. Nous avons dispensé des formations techniques, administratives et managériales. Nous avons établi des indicateurs de performance simples des installations, afin de pouvoir effectuer un suivi régulier et efficace. Nous avons reçu des demandes d'appui-conseil pour des extensions de réseau, de l'optimisation et du développement de service, mais aussi pour résoudre des pannes et surtout pour effectuer de la mise en réseaux avec les fournisseurs et les bureaux d'études locaux. Toutes ces actions permettent d'améliorer l'efficacité des opérateurs, et donc du service.

Yi Sokkol est le manager technique des activités Eau et Assainissement du Gret au Cambodge. Il dispose d'une longue expérience dans la conception et la mise en œuvre de services d'eau potable au Cambodge. Il fournit également un appui technique aux équipes du Gret au Laos et en Mauritanie sur les aspects traitement de l'eau.

Contact Yi Sokkol : sokkol@gretase.org

Mathieu Le Corre est actuellement chargé du programme Méddea à Madagascar pour le Gret. Il travaille dans le domaine de l'eau et de l'assainissement depuis plus de dix ans, en Mauritanie, au Nicaragua et à Madagascar et dans de nombreux autres pays. Comme consultant ou comme responsable de programme, il a toujours insisté sur l'importance de l'approche par la demande, de la gestion professionnelle des infrastructures et de la participation locale qu'elle soit communale ou communautaire.

Contact Mathieu Le Corre : lecorre@gret.org

Site internet : www.gret.org

Échanges avec la salle

Q : Quel est le coût du suivi et de l'appui-conseil ? Est-il possible de le réduire ?

R : Pendant la réalisation des stations de traitement du PacepaC, on a donné des formations aux opérateurs. Cela reste effectivement encore interne à l'équipe, mais on travaille sur l'externalisation de ces activités.

R : Nous avons également un programme qui vise à produire tous les outils possibles pour la formation des opérateurs, avec l'objectif de les transférer à terme à une structure locale. Le problème, c'est que les opérateurs n'ont pas conscience à l'heure actuelle des coûts de ces formations. L'objectif est évidemment de diminuer ceux-ci.

Q : J'ai commencé à travailler dans le secteur de l'eau potable en Afrique de l'Est. Les débats étaient souvent en anglais. Quand je suis arrivé en Afrique de l'Ouest, j'ai eu un choc, j'ai vu les installations, et je n'ai pas compris le dimensionnement. On ne parlait pas du tout d'optimisation des coûts. C'est un problème, parce qu'on reste à des niveaux techniques très élevés, et on n'arrive pas à avoir une approche par la demande.

R : Pour illustrer l'intérêt de ces questions avec des chiffres : lors des débuts du programme Mirep au Cambodge, nous travaillions dans la même zone qu'un programme de la Banque mondiale. Nous travaillions sur des normes techniques et de service adaptées au contexte local, et eux avec des normes de type OMS et marché international. Pour connecter une famille, en comptant l'ensemble des coûts (production, traitement, distribution et branchement), on avait un ratio de un à trois. Ce qui expliquait cette différence, c'est les normes de pression par exemple, comme on l'expliquait tout à l'heure, ou le fait que l'on se base toujours sur des taux de couverture de 100 %, alors que cela varie toujours un peu. On avait également fait une étude au Laos, et en se basant sur des normes adaptées, on réalisait au minimum 30 % d'économie. Au Sénégal, sur le programme Alizés, qui réalise des stations de traitement sur le fleuve Sénégal, par rapport à des grands programmes qui prennent en compte des normes aux standards internationaux, on retrouvait au minimum un ratio de un à trois. Dans les discussions avec les bailleurs de fonds, c'est parfois difficile d'avancer sur ces points. Alors qu'avec la même somme, on pourrait faire beaucoup plus. Au niveau national, on réfléchit souvent avec des normes urbaines pour des zones rurales. Alors que l'on peut optimiser la technologie et réduire les coûts sans diminuer la qualité du service. En Afrique, si on a besoin par exemple d'une station de traitement de 20 m³/heure aujourd'hui, mais de 40 m³/heure dans vingt ans, les pouvoirs publics et les villageois veulent une station à 40 m³/heure tout de suite. Parce que si l'on finance la station de 20 m³, ils ne pourront pas augmenter leur consommation sans chercher de nouveaux financements. On n'est pas dans la diminution des coûts de fonctionnement, mais plutôt dans leur augmentation.

Q : Dans les années 1990 la Banque mondiale avait développé une approche par la demande pour l'hydraulique rurale. Cela n'a pas dû avoir tout le succès espéré, puisqu'elle a été remplacée par une approche inversée : une approche par l'offre. Pourtant cette approche par la demande avait l'avantage que l'on pouvait travailler avec les usagers pour voir quel était le niveau de service pour lequel ils étaient prêts à payer. Cela permet de remettre en cause un certain nombre de normes, tout en expliquant aux usagers et aux responsables du service de l'eau quels seront les avantages et les inconvénients. C'est à eux, qui vont payer le service, de choisir entre les différentes solutions possibles, en particulier pour la pression en bout de réseau, le volume des réservoirs.

R : Les normes sont écrites, et quand on modifie une norme, on prend un gros risque. C'est pour cela que les bureaux d'études sont un peu frileux lorsqu'il s'agit d'adapter les normes aux réalités

et aux demandes locales. Modifier une norme, cela a des implications. Il faut donc bien préciser au responsable du réseau que, par exemple, moins profondément on enterre les conduites, moins c'est cher, mais plus cela sera facile pour les usagers de réaliser des branchements pirates.

Q : L'approche par la demande est souvent intéressante. Mais on est souvent confronté à des populations qui n'ont aucune idée de ce qu'on va leur apporter en termes de modernisation. Ce n'est donc pas toujours évident de mesurer cette demande. Comment se positionner par rapport à ça ? Les professionnels, les bureaux d'études sont toujours obligés d'établir un dimensionnement qui est en partie arbitraire.

Si l'on regarde la construction des réseaux en France, dans certains cas, on a d'abord connecté les personnes influentes dans les villages, afin d'avoir un effet « tache d'huile ». La demande est toujours en partie construite. D'où l'intérêt de la démarche du Gret, qui est de tabler sur la demande existante, et pas de planifier sur de longues années.

Le problème du coût des branchements est également lié à l'accès des sites, qui augmente parfois sensiblement les coûts quand le nombre de branchements à réaliser est peu important. Il est donc important de pouvoir s'appuyer des opérateurs locaux, qui n'ont pas ces coûts de déplacement.

Q : La détermination de la demande est assez compliquée sur le terrain. Même en allant chercher des outils du côté des sciences socio-économiques, on a toujours des biais. Une des réponses possibles est d'accumuler les références sur d'autres sites qui ont les mêmes caractéristiques, de créer des observatoires. Et nous avons des difficultés à garder cette mémoire, à créer ces référentiels utiles pour des projets qui cherchent à dimensionner leurs systèmes au plus juste.

Pour ce qui est des normes, c'est effectivement assez délicat. Car changer les normes, cela bouscule les habitudes, mais aussi les rapports de force. Ce n'est pas pour rien que les normes sont surdimensionnées. Les maîtres d'œuvre réalisant les marchés publics sont rémunérés au pourcentage du marché total. Donc les bureaux d'études ont un intérêt économique à ce surdimensionnement. De même pour les maîtres d'ouvrage, qui peuvent aussi y trouver leur intérêt. On peut travailler à sensibiliser ces acteurs, mais les économies faites seront redistribuées à d'autres qu'aux bureaux d'études. Il y a un vrai *lobbying* à faire là-dessus.

R : On appelle ce biais « *golden opportunity* » : les bureaux d'études qui font le dimensionnement sont parfois payés sur la surveillance du chantier par un pourcentage du montant des travaux, les entreprises de construction réalisent leur marge sur un pourcentage des travaux, etc. L'intérêt des entreprises locales est donc de majorer les coûts plutôt que de les minorer, surtout si elles n'ont aucune responsabilité de gestion par la suite...

L'accès des petits opérateurs au financement commercial

par Thomas Fugelsnes,
Water and Sanitation Program

Cette présentation a pour objectif de partager les enseignements de nos interventions visant à soutenir le secteur privé dans le segment de marché petits réseaux d'adduction d'eau. Je me concentrerai sur l'accès des opérateurs des petits réseaux d'adduction d'eau potable (ou « mini-AEP ») au financement commercial.

Les axes d'intervention

Le WSP croit que le développement d'un secteur privé national est une stratégie de base pour atteindre l'objectif d'un accès au service pour les plus pauvres. Pour cela a été mis en place un projet intitulé « Service durable à travers la participation du secteur privé national ». Il comprend plusieurs activités. Nous intervenons sur quatre axes : la régulation et le suivi du service, les services d'appui professionnel ou *business development services* (BDS), l'amélioration des pratiques contractuelles et institutionnelles et le financement local, qui est l'objet de la présente intervention.

Caractéristiques des réseaux AEP et du segment de marché

L'accès à l'eau en zone rurale et semi-rurale dépend pour une part importante des mini-AEP. Il est donc important de pouvoir comprendre leurs caractéristiques. Celles-ci, ainsi que le segment de marché des petits services d'eau, peuvent être décrites à travers quelques chiffres, issus de cinq pays où nous avons travaillé sur le financement local des opérateurs. Sur les différents sites, les populations sont comprises entre 1 000 et 30 000 habitants. La production et la vente d'eau varient en fonction des pays mais aussi à l'intérieur de ceux-ci. Ceci renvoie à ce qui a déjà pu être annoncé aujourd'hui : il est difficile d'obtenir un chiffre fiable sur l'effectif des mini-AEP dans chaque pays. Les tarifs de l'eau quant à eux varient entre

un demi-dollar et un dollar par m³ en Afrique, mais peuvent être moins importants en Asie. Les montants des transactions et les profils des opérateurs varient également considérablement selon les pays.

Les durées des prêts varient également. Sur ce point, on cherche évidemment à obtenir des durées de plus long terme, mais ce n'est pas toujours possible. Un allongement des crédits rendrait cependant plus supportable le tarif de l'eau pour les populations, puisque le remboursement du crédit se répercute aussi à ce niveau.

Les opérateurs principaux dans tous ces pays sont des associations d'usagers, donc des acteurs communautaires. Mais on voit de plus en plus des opérateurs privés se charger des services d'eau, dans tous les pays. Cependant, les capacités de tous ces opérateurs privés restent limitées, surtout concernant la maîtrise des plans d'affaires et le développement de projets en partenariat avec le secteur bancaire.

Les besoins en financement varient en fonction des composantes du réseau. Au Mali et au Sénégal par exemple, réaliser un forage et un château d'eau va nécessiter entre 100 et 600 000 \$, alors que pour l'équipement de pompage (pompes et sources d'énergie) ce sera entre 20 et 60 000 \$, et pour les réseaux de distribution et les branchements (extensions, branchements particuliers et bornes-fontaines) ce sera entre 20 et 500 000 \$. Dans ces pays, comme les forages peuvent parfois avoir des débits très importants, on peut réaliser de grands réseaux de distribution, avec de nombreux branchements. Dès lors, les besoins en investissement peuvent être conséquents.

Accès au financement : les écarts à combler

Quand on travaille avec les opérateurs et les banques, on rencontre tous les problèmes qui ont déjà été évoqués : la question de la formalisation, les garanties et les capacités d'endettement... Mais il y a surtout un écart à combler entre ce que les opérateurs veulent et ce que les banques cherchent :

*Caractéristiques des réseaux AEP et du segment de marché**La contribution des mini-AEP à l'accès à l'eau est importante :*

	Indonésie*	Kenya	Mali	Philippines**	Sénégal
Population du périmètre	1 200	3 000	3 500 (1 000-30 000)	14 024	5 000 (1000-30 000)
m ³ / jour	40	100	40	400-4 400	120 (50-600)
Nombre d'AEP	> 600	> 1 200	> 700	> 1 600	> 1 400
Gamme tarifaire du m ³	25 ¢	50-100 ¢	50-100 ¢	15-72 ¢	40-100 ¢

In project areas only : 2 provinces, 6 districts.** Some of data based on 11 schemes supported by WSP.**Les transactions et les opérateurs varient selon les pays :*

	Indonésie*	Kenya	Mali	Philippines**	Sénégal
Besoins en investissement Taille des transactions	\$ 10-50 K	\$ 60-250 K	\$ 50-1 300 K	\$ 110-805 K	\$ 10-500 K
Durée des prêts	Sur 1 à 5 ans	Sur 3 à 5 ans	Sur 2 à 10ans	Sur 3 à 10 ans	Sur 1 à 5 ans
Types d'opérateurs	AUE « informelle » avec des défis en terme de capacités – cf. PA réaliste, etc.	AUE avec des défis en termes de capacités techniques et financières	Entreprises privées avec approche « business » agressive et plan d'investissement ambitieux	CBO, Water districts, LG, privé. Manque de PA/ respect de la réglementation. Fonds publics disponibles pour opérateurs publics	AUE avec approche plus conservatrice du fait du manque de maîtrise de l'activité

In project areas only : 2 provinces, 6 districts.** Some of data based on 11 schemes supported by WSP.*

(Sur les deux premières lignes, les chiffres en noir sont des transactions déjà effectuées, et les chiffres en gris sont des estimations utilisées pour des projets en cours de démarrage.)

- Les opérateurs de services d'eau désirent évidemment des maturités adaptées à la durée de vie des actifs (assez longues), alors que la préoccupation des banques est d'avoir des durées de prêt acceptables par rapport à leurs sources de financement.
- Les opérateurs veulent des taux d'intérêt fixes pour pouvoir prévoir leurs tarifs, alors que c'est souvent plus facile pour les banques d'avoir des taux d'intérêts flottants rattachés au prix du marché.
- Les opérateurs ne cherchent pas forcément des prêts aux montants importants, mais plutôt de multiples décaissements de petit volume, alors que les banques veulent des transactions de taille suffisante pour avoir une marge adéquate.
- Les opérateurs ne peuvent pas fournir de biens immobiliers en garantie, alors que les banques demandent souvent des garanties de plus de 100 %, afin de réduire au maximum les risques de crédit. On demande donc aux banques de prêter avec des garanties de moins de 100 %, en se basant plus sur le *cash flow* que sur les *assets*.
- Partout où le WSP travaille, il y a besoin d'appui pour développer les plans d'investissement et les *business plans*. Mais les banques cherchent des emprunteurs crédibles, qui maîtrisent ce qu'ils font.
- Certains actifs sont à la charge de l'État (les équipements d'une durée de vie supérieure à 15 ou 20 ans généralement) qui n'a pas toujours les fonds nécessaires pour ces investissements, ou s'il les a financés une première fois, il ne les renouvelle pas forcément. Certaines banques nous ont dit que ce que nous leur demandions de financer était normalement à la charge de l'État. Il y a là un écart important, car elles cherchent des interlocuteurs crédibles avec une vision plus *business* que celle de l'État.

Ce sont ces écarts que nous essayons de combler, à travers quelques éléments clés :

- un mécanisme de développement de projet / transaction et de surveillance / contrôle ;
- une assistance technique, et un appui au

renforcement des capacités des acteurs ;

- des subventions leviers assurant l'accessibilité des tarifs, de type OBA (*output based aid* ou aide basée sur les résultats) ;
- il faut aussi accompagner les banques, par exemple par une garantie de portefeuille, pour compenser le manque de garanties, ou par un refinancement pour assurer le financement à long terme, car les besoins de crédits sont importants.

Les questions qu'il reste à débattre

En conclusion, quelques questions peuvent être posées. Tout d'abord, comment rendre les projets viables, les petits opérateurs solvables et les plans d'investissement crédibles ? Pour cela, nous avons besoin de mettre en place des programmes de renforcement des capacités et des facilités de développement de projets. Même lorsque les projets sont viables, la banque peut ne pas en avoir une perception adéquate, et les trouver risqués. Comment faire pour surmonter l'aversion au risque des établissements bancaires et la concurrence des opportunités d'investissements alternatifs (tourisme, agriculture...) ?

« *Comment faire pour surmonter l'aversion au risque des établissements bancaires et la concurrence des opportunités d'investissements alternatifs ?* »

Une vision plus macroéconomique peut ici être utile : il faut des cadres politiques et réglementaires prévisibles, et structurer les transactions. Le problème de la capacité d'endettement limitée des opérateurs et de la difficulté d'accès des sites se pose aussi. On a vu que si le marché peut tout prendre en charge, si l'on veut passer à une grande échelle dans les cinq à dix prochaines années, il faut que le secteur public joue un rôle. Il peut mettre en place des subventions d'accès de type OBA. Il peut aussi travailler sur l'optimisation des échelles d'intervention. Notamment avec les processus de décentralisation, qui ont été jusqu'ici un peu

oubliés, mais cela reviendra sans doute. On appuie par exemple en ce moment au Mali les plus gros centres. Mais que va-t-on faire des plus petits ? C'est une question qu'il faut garder à l'esprit.

Le dernier point de conclusion est qu'il faut garder une place pour la finance commerciale. Il faut créer un environnement prévisible de financement du secteur, de façon à générer des synergies avec les programmes d'investissement. Les bailleurs que nous sommes, WSP comme AFD, faisons souvent la promotion de mécanismes innovants avec des composantes commerciales, alors qu'en même temps nous finançons par des dons parallèles. Je comprends donc les opérateurs qui attendent ces dons plutôt que de prendre des risques.

Thomas Fugelsnes est spécialiste financier au WSP. Après avoir travaillé en Afrique de l'Est, il est actuellement basé à Dakar et travaille également dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest.

Contact Thomas Fugelsnes :
tfugelsnes@worldbank.org

Publications récentes :

- Gia, L. H., Fugelsnes, T. and Hawkins, P. : *Sustainable Management of Small Water Supply Systems in Africa*, Practitioners' Workshop Report, October 6-8, 2010, www.wsp.org
- Gia, L. H. and Fugelsnes, T. : *Public-private partnerships for small piped water schemes : A review of progress in seven African countries*, WSP, www.wsp.org

Site internet : www.wsp.org

Échanges avec la salle

Q : Vous n'avez pas parlé des collectivités locales. Or, elles sont compétentes – en tout cas au Mali – en matière d'eau et d'assainissement. Elles sont l'autorité délégataire, et choisissent les opérateurs. Elles doivent donc avoir les capacités techniques et les fonds nécessaires pour financer le suivi de leurs délégataires. Comment cela s'organise-t-il au Mali ? Je n'ai pas connaissance que les dispositifs de suivi existants suivent des privés. Et pour créer un environnement favorable et prévisible, il faut travailler avec les pouvoirs publics pour qu'ils sachent exercer leur compétence et éventuellement leur autorité.

R : Au Mali, tout le monde se tourne vers les collectivités territoriales. L'AFD a financé une étude pour voir comment on peut adapter le STEFI dans l'environnement de la délégation de gestion à des opérateurs privés. Certains travaillent aussi à structurer les régulations.

Q : Quand on parle du renforcement des capacités, l'enjeu est de passer de programmes de renforcement des capacités (dont les financements s'arrêtent avec les programmes en question) à des stratégies de professionnalisation, qui structurent ces métiers émergents. On achoppe souvent là-dessus. Au Laos, un centre de formation aux métiers de l'eau a été créé. Mais la question du financement de ce centre n'est pas posée. Pendant la durée du projet qui l'a créé, ce centre aura pu dispenser des formations, mais une fois le projet terminé et les financements finis, ce ne sera plus fonctionnel. On ne veut pas faire financer cela par les usagers, et la fiscalité ne permet pas de faire supporter cela aux fonds publics, or c'est un véritable enjeu.

R : Il n'y a pas vraiment de réponse satisfaisante pour renforcer les capacités. Ce que l'on peut faire, c'est insérer ce point dans les politiques des projets en cours. Mais en ce moment, on apprend en faisant, on est dans du « *learning by doing* ». Nous sommes par exemple en train de développer au Rwanda des modules de renforcement de capacités que nous allons piloter avec l'intention de trouver des solutions pérennes.

Q : Vous avez dit « Nous devons faire une place aux institutions financières commerciales ». Qui est ce « nous » et qu'entendez-vous par là ?

R : Nous, ce n'est pas seulement des bailleurs de fonds, c'est l'ensemble du secteur de l'aide au développement. Par exemple, le contexte favorable au Kenya était l'absence du Gouvernement et des bailleurs de fonds. Quand on a commencé à discuter avec quelques opérateurs, ceux-ci étaient toujours prêts à imaginer de nouveaux projets, à construire de nouvelles opportunités. Mais dès qu'une ONG ou un bailleur était annoncé, ils ne voulaient pas emprunter de l'argent alors qu'ils pouvaient l'avoir gratuitement ailleurs. Faire des choses *ad hoc* comme cela, c'est difficile de le faire à une grande échelle, si ce n'est pas inscrit dans une politique macro ou au niveau national. En anglais, on appelle cela « *Crowding in and crowding out, crowding out and crowding in* ».

Q : Pour revenir sur les formations, dans le cadre du programme PAR au Burkina Faso, pour les personnes qui travaillent directement sur le terrain, c'est l'opérateur privé qui a fourni cela. C'était prévu et c'était une obligation de l'opérateur, au moins sélectionner les gens et les former pour que les systèmes puissent fonctionner ensuite. Il peut aussi y avoir des écoles qui forment les gens aux métiers de l'eau, mais cela peut être pris en charge par l'opérateur.

Q : La question des capacités est une des clefs de la viabilité des systèmes d'alimentation en eau. La formation initiale est souvent prise en compte par les projets, mais la formation continue est ensuite du type *hotline*, c'est-à-dire que l'on prend contact à chaque fois qu'il y a un problème, pour affiner les connaissances au fur et à mesure. Si l'on arrive à mettre en place cette connexion entre l'exploitant sur le terrain et une personne qui a un niveau de formation plus élevé, on a gagné le problème de la formation.

R : Par rapport à ça, nous avons justement mis en place à titre expérimental une *hotline* au Sénégal pour le suivi des AEP à travers un opérateur de services, ajoutée sur la téléphonie mobile (services mWater). Et l'opérateur disait qu'on ne l'appelait pas toujours pour des problèmes du service, mais pour des questions de gestion quotidienne. Les personnes sur le terrain étaient justement contentes d'avoir cette connexion, qui change du *reporting* habituel, où l'on va sur le terrain récolter les données pour les envoyer au niveau central sans restitution au niveau local.

TROISIÈME THÉMATIQUE

LE DÉVELOPPEMENT D'OUTILS DE FINANCEMENT ADAPTÉS

Quels sont les outils financiers adaptés au contexte des petites et moyennes agglomérations ?
Comment déterminer ce que ces instruments financiers peuvent financer ? Comment définir le bon dosage entre les instruments de prêt et les subventions ?

L'articulation des « trois T » (taxes, transferts et tarifs)

*par Cécile Gilquin,
Agence française de développement*

L'objectif de cette présentation est de déterminer dans le contexte des petits opérateurs qui finance quoi, et d'en déduire les outils financiers adaptés à ces investissements.

Définition des sources de financement

Commençons par un rappel sur la définition des « trois T ». Il existe trois sources majeures de financement du secteur de l'eau : le tarif, les taxes et les transferts. Le tarif correspond au prix payé par l'utilisateur pour l'utilisation du service. Les taxes reversées dans le service proviennent du budget de l'État, et sont issues de la collecte des impôts. Le budget étatique peut aussi être alimenté par des prêts souverains des bailleurs. La participation de l'État au financement du service est légitime en raison des bénéfices collectifs induits, mais ces ressources sont limitées et sont en concurrence avec d'autres secteurs (santé, éducation, transport, etc.). Les transferts sont quant à eux essentiellement constitués des dons des bailleurs de la solidarité internationale. Ces ressources sont également limitées et peu prévisibles sur le long terme.

L'enjeu pour le secteur est d'assurer un recouvrement durable de l'ensemble des coûts du service par un équilibre optimal et soutenable entre ces trois sources de financement. Mais peu de pays, y compris les pays développés, parviennent à assurer un recouvrement intégral des coûts par le tarif. Dans les pays développés, l'État a dû participer largement au financement de la réalisation des infrastructures. Il y a en outre un certain plafond de la capacité à payer des usagers, auquel il faut ajouter le caractère de bien essentiel de l'accès à l'eau. Le tarif constitue néanmoins la source de financement prépondérante, car il permet une durabilité et une prévisibilité du financement. Il est aussi une incitation à la modération

dans l'usage de la ressource. Mais le tarif doit être établi de manière à permettre l'accès au service de tous à un prix abordable. Cela peut passer par la mise en place d'une structure tarifaire adaptée, pouvant proposer une péréquation entre usagers.

Les deux autres sources de financement que sont les taxes et les transferts étant par nature limitées, elles doivent donc être utilisées stratégiquement, en recherchant un effet catalyseur. Les autres formes de financement (prêts, obligations et fonds propres) permettent d'échelonner les besoins de financement, et de mobiliser ponctuellement des fonds importants, dont le remboursement progressif reposera *in fine* sur une des trois sources de financement que sont le tarif, les taxes et les transferts.

Des contraintes spécifiques pour les « zones grises »

Dans le contexte des petites et moyennes agglomérations qui nous intéresse, des contraintes spécifiques additionnelles sont à prendre en compte. Tout d'abord, au niveau des tarifs, les capacités à payer des usagers ne sont pas assez importantes pour réaliser une réelle péréquation au sein de chaque centre. Une péréquation entre centres est parfois difficile à mettre en place, même si des exemples existent, comme au Burkina Faso. Ensuite, en termes de budget public, l'accès aux financements publics suppose un niveau de décentralisation avancé, une bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion du service et des fonds publics. Enfin, pour ce qui est des dons de l'aide publique au développement (APD), il y a un accès hétérogène des opérateurs en fonction de leur type. Les opérateurs privés pourront avoir plus de mal à accéder à cette source de financement que les opérateurs publics. Les montants en jeu peuvent également poser un problème de taille critique. Les bailleurs peuvent préférer allouer leurs dons à des sociétés nationales, qui toucheront *in fine* beaucoup plus de monde, plutôt que de financer plusieurs projets plus petits.

Répartition des sources de financement selon les étapes du service et le type d'équipement :

(Les ronds blancs représentent ce qui existe généralement, et les noirs ce qui est possible voire souhaitable. La flèche montre l'objectif que nous essayons d'atteindre.)

		Gouvernement	Bailleurs (dons)	Opérateurs (tarif)	Usagers
1. Création du service	Forage / Captage	○	○		
	Stockage et réseau primaire	○	○	●	
	Pompage / Traitement	○	○	●	
	Distribution	○	○	●	
	Branchements	●	●		○
2. Renouvellement	Forage / Captage	○	○		
	Stockage et réseau primaire	○	○	●	
	Pompage / Traitement			○	
	Distribution			○	○
	Branchements				○
3. Extension et développement	Forage / Captage	○	○	○	
	Stockage et réseau primaire	○	○	○	
	Pompage / Traitement	○	○	●	
	Distribution	○	○	●	○
	Branchements			●	○

Les différents outils financiers possibles aux différents moments du service et selon les types d'équipement :

(Les ronds blancs représentent ce qui existe généralement, et les noirs ce qui est possible voire souhaitable. La flèche montre l'objectif que nous essayons d'atteindre.)

		Subventions	Prêts (classique, méso, micro, leasing, ...)	Prêts (microfinance)
1. Création du service	Forage / Captage	○		
	Stockage et réseau primaire	○	●	
	Pompage / Traitement	○	●	
	Distribution	○	●	
	Branchements	●		○
2. Renouvellement	Forage / Captage	○		
	Stockage et réseau primaire	○	●	
	Pompage / Traitement		○	
	Distribution		○	○
	Branchements			○
3. Extension et développement	Forage / Captage	○	○	
	Stockage et réseau primaire	○	○	
	Pompage / Traitement	○	●	
	Distribution	○	●	○
	Branchements		●	○

L'allocation optimale des ressources des « trois T »

Quelle est l'allocation optimale des ressources des « trois T » dans le cas des petits opérateurs d'eau ? Le tarif, qui est la source de financement prépondérante, doit au minimum couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance. Suivant les contextes, la capacité à payer des usagers et la disponibilité de la ressource, on peut viser l'objectif d'une couverture partielle par le tarif des investissements de renouvellement, d'extension, voire de création de nouveaux services. Le budget de l'État quant à lui s'attache à financer en partie ou en totalité la création du service (qui est difficilement couverte par le tarif), le renouvellement et les extensions. Les dons de l'APD concernent les mêmes postes (création du service, renouvellement et extension). Ils sont souvent utilisés pour financer l'accès au service des plus pauvres et pour financer les actions de renforcement de capacités, qui visent à améliorer la gouvernance et l'efficacité du secteur.

« Outre l'optimisation des ressources financières, on peut également optimiser les besoins de financement. »

Outre l'optimisation de l'allocation des ressources financières, on peut également optimiser les besoins de financement (comme cela a déjà été évoqué). On peut ainsi améliorer la gouvernance, en travaillant sur la régulation, les mécanismes d'incitation et la responsabilisation des opérateurs. On peut aussi rationaliser l'utilisation de la ressource et améliorer la gestion du service (réduction des pertes, réduction des consommations énergétiques, augmentation du recouvrement, amélioration de la qualité du service). On peut enfin optimiser les investissements en adaptant les choix techniques au contexte local, en évitant le surdimensionnement et en luttant contre la corruption.

On voit que le recours aux différentes sources de financement varie selon l'étape à

laquelle on se trouve (création du service, renouvellement ou extension et développement) et le type d'infrastructure. Au niveau du renouvellement, selon la durée de vie des ouvrages, ils seront pris en charge soit à partir du tarif (par l'opérateur) pour les équipements ayant une durée de vie inférieure à quinze ans, soit par les taxes et les transferts (l'État et l'APD) pour ceux ayant une durée de vie supérieure à quinze ans. L'extension et le développement manquent souvent de financement : les bailleurs n'investissent pas toujours volontiers sur ces postes, qui sont pourtant difficiles à couvrir par le tarif. L'objectif est de faire supporter cet investissement par l'opérateur, dans les contextes où la capacité à payer des usagers le permet.

On peut décliner différents outils financiers adaptés à ces différents moments du service et aux différents équipements. Pour le financement par les taxes et les transferts (État et APD), les subventions restent des outils adaptés à la création du service et aux équipements à longue durée de vie. Concernant le tarif, on peut distinguer plusieurs types d'outils en fonction du montant du financement nécessaire et de la prise en charge par l'opérateur ou les usagers. Pour l'opérateur, dont les besoins sont normalement plus importants, on peut imaginer des prêts classiques, ressortant de la méso ou de la microfinance, ou bien des solutions de *leasing*. Pour les usagers (qui paient leurs branchements), on reste dans des prêts proposés par les institutions de microfinance.

Mise en perspective par des cas concrets

À partir des trois cas qui ont été présentés précédemment (petits opérateurs au Cambodge, au Burkina Faso et à Madagascar), on peut ainsi remettre en perspective la problématique des « trois T », afin de voir comment ces sources de financement et ces outils s'organisent en pratique. Les contextes sont ici très différents en termes de ressources et de capacités à payer des usagers. On voit par exemple que le tarif couvre 60 % de l'investissement initial au Cambodge, contre 0 % au

Une relecture des études de cas sur les petits opérateurs d'eau privés à l'aune de la problématique des « trois T » :

Pays	Cambodge	Burkina	Madagascar
Opérateur	Mirep	Vergnet Hydro	Méddea
# usagers / connections	300 – 2 000	3 000 – 14 000	5 000
Investissement initial (€)	30 000 – 50 000	110 000 à 180 000	112 000
% financé par l'op.	60 %	0 %	25 %
(dont épargne et financement externe)	70 %	-	100 %
% financé en subventions	30 %	-	0 %
% financé par les usagers	30 %	100 %	75 %
	10 %	-	-
Tarif (€ / m ³)	0,40	0,76	0,37
Niveau de couverture des coûts par le tarif	Exploitation 60 % investissement initial 100 % renouvellement 0 % extensions	Exploitation 0 % investissement initial 100 % renouvellement < 15 ans 0 % extensions	Exploitation 25 % investissement initial 100 % renouvellement < 15 ans 0 % extensions
Coût et financement du branchement	60 € - usagers	287 € - usagers	100 € - usagers
Modèle contractuel	BOO – BOT – <i>leasing</i> - affermage	Affermage	Concession
Recours à l'endettement (O/N)	N	N	N
Investissement total de l'opérateur – TRI (%)	10 – 20 %		

Burkina Faso et 25 % à Madagascar. Il finance aussi à 100 % l'ensemble du renouvellement au Cambodge, et à 100 % au Burkina Faso le renouvellement des équipements d'une durée de vie de moins de quinze ans. Le financement des extensions n'est nulle part pris en charge par le tarif.

Le coût du branchement est variable, mais il est toujours pris en charge par les usagers. Il y a peut-être là une problématique à creuser. Les tarifs sont évidemment très différents, car les contextes en matière de ressources des usagers varient fortement, ainsi que les coûts de construction et d'exploitation. On note tout de même que c'est là où le tarif est le plus faible qu'il supporte le plus de charges, et au contraire que là où il est le plus élevé, on fait moins appel à lui en dehors de la couverture de l'exploitation. Sur ces trois cas, on ne note pas de recours à l'endettement, au moins dans le secteur financier officiel. Est-ce dû à un manque de

capacité ou à des facteurs culturels ? Le cas du Cambodge est intéressant car il existe du recours au crédit, mais du secteur informel du fait de la flexibilité qu'il offre. Les outils de crédit formels pourraient donc être adaptés en conséquence.

Cécile Gilquin travaille à la division « Eau et assainissement » de l'AFD, où elle est en charge du suivi des projets au Cambodge, au Niger et au Sénégal.

Contact Cécile Gilquin : gilquinc@afd.fr:

Site internet : www.afd.fr

Échanges avec la salle

Q : Pour le cas de Madagascar, les textes ne précisent pas la nature des contrats : on est un peu sur des modèles hybrides entre concession et affermage.

Q : Quelle est la signification du terme renouvellement ? Dans la durée des contrats, comme ceux du Cambodge, aux alentours de dix ans, on n'a pas besoin de renouvellement, les tuyaux tiennent plus longtemps que cela... Dans ce cas, le renouvellement est-il compris comme de l'amortissement comptable ?

R : On a distingué dans le renouvellement les différentes catégories d'investissement. Les pompes et les groupes électrogènes s'amortissent par exemple sur une période de cinq à dix ans, correspondant à un nombre d'heures de fonctionnement.

Q : La valeur du patrimoine généralement, c'est ce qui est enterré.

R : Oui, mais la principale difficulté est le renouvellement des équipements électromécaniques, car c'est ce qui va poser des problèmes immédiats de continuité du service dans les dix ou quinze ans qui suivent la réalisation des investissements. Si on considère que l'investissement structurant (le forage et les ouvrages de captage, le réservoir, le réseau primaire) relèveront toujours des gouvernements et des bailleurs de fonds, la question du renouvellement est essentielle dans le débat.

R : Et il y a toujours un fonds de renouvellement qui est obligatoire, donc l'opérateur prend quand même à sa charge une partie du renouvellement des équipements dont la durée de vie excède celle de son contrat.

R : C'est souvent inscrit dans les stratégies nationales : au Mali, le renouvellement concerne les équipements qui ont une durée de vie inférieure à vingt ans.

Q : On n'a pas mené suffisamment d'études pour pouvoir dire qu'au Sahel par exemple le tarif ne pouvait pas à terme couvrir le renouvellement. Dans les années 1990, quand on a réfléchi sur des stratégies nationales, on a décidé qu'on ne pouvait pas dans un premier temps faire entrer dans le tarif la totalité des coûts. Cependant, pour arriver à lancer la machine du service public, on n'a pas fait rentrer dans les coûts les investissements lourds, tels les réseaux et les réservoirs. Quand on regarde ce qui se passe en réalité, les consommations augmentent, d'abord lentement, puis plus vite. Quand on a initialement trois ou quatre litres par jour par habitant, comme au Burkina Faso avec le cas de Vergnet, cela peut atteindre au bout d'un certain temps vingt ou trente litres. Et là, l'économie du service public change complètement. Si au bout d'une vingtaine d'années, on reprend le calcul des tarifs, et qu'on l'intègre dans une stratégie de financement par le biais de banques ou de prêts, on pourra très certainement inclure dans les tarifs, sans trop les augmenter, une part du renouvellement. Les systèmes qui ont de bons résultats financiers pourront autofinancer une extension du réseau et le renouvellement d'une bonne partie de leurs infrastructures lourdes. Si l'on se place à plus long terme, les données sont différentes.

Q : La question du renouvellement est liée au mode de calcul. Par exemple, Vergnet Hydro au Burkina Faso a décidé que l'amortissement d'un groupe électrogène se faisait sur 12 000 heures. On avait calculé qu'en trois ans on aurait les fonds suffisant pour le renouveler. Or il y a eu une très forte croissance de la consommation, et les 12 000 heures vont être consommées non en trois

ans, mais en un an et demi. Donc on doit reprendre nos calculs, car on provisionne le compte de renouvellement de façon moins importante qu'on ne le devrait. On espère en effet que si le niveau de service est satisfaisant, on aura un accroissement de la consommation, qui nous ouvrira des possibilités. L'ADAE au sud du Burkina Faso a par exemple réussi à obtenir des prêts auprès de banques, qui leur font donc confiance pour le remboursement.

Sur les extensions, nous sommes partis du fait que nous en avions besoin la première année, sans en avoir les moyens. Donc nous avons cherché des financements extérieurs. Le premier que nous avons trouvé était un solde disponible sur l'enveloppe du projet de l'AFD. Nous avons pu le mobiliser en cautionnant l'intégralité du montant, sur un réseau qui avait deux bornes-fontaines et une capacité de production bien inférieure à la capacité de stockage. Nous avons augmenté la production, et réalisé une troisième borne-fontaine. La consommation a immédiatement augmenté de 50 à 60 %. Nous avons également réalisé une autre extension dans un deuxième site, en allant chercher un support via l'ONG Eau Vive, qui a obtenu des financements de l'Union européenne pour cela. On peut encore se trouver dans le cas d'une coopération décentralisée. Les collectivités locales du Nord sont souvent réticentes à appuyer des privés. Il faut dans ce cas réussir à trouver un partenariat avec une ONG ou une organisation de la société civile pour pouvoir obtenir des fonds pour l'amélioration du service de l'eau.

Q : Au Cambodge, les usagers ne consomment pas l'eau du réseau pour la boire. Ils ne la considèrent pas comme de l'eau potable, et consomment beaucoup d'eau en bouteille. Il y a donc une demande potentiellement solvable importante. Le Cambodge n'est pas l'Afrique. Dans beaucoup de pays africains, l'opérateur ne participe pas aux investissements initiaux. Cependant, on commence à voir des opérateurs africains qui investissent dans les équipements de pompage. Ce qui est alors important, ce n'est pas les 5 % de participation de l'opérateur dans la création du service, c'est sa sensibilisation et sa responsabilisation sur la durée de vie de son matériel. Les financements ne sont pas juste des apports de fonds, mais aussi une responsabilisation : on fait porter un risque par un opérateur privé, lié à la bonne gestion de l'équipement électromécanique. Ceci dans des communes qui n'ont ni budget ni services techniques, ou avec des associations d'usagers qui ne sont pas vraiment des spécialistes de l'électromécanique. Donc l'enjeu c'est de transférer ce risque d'un opérateur fragile vers un opérateur qui peut le répartir sur d'autres activités.

Q : Effectivement, on constate que les opérateurs peuvent accepter de prendre des risques sur des éléments qu'ils peuvent contrôler : le groupe électrogène ou la pompe. Quelque chose aussi qu'ils peuvent emporter en cas de conflit. Les responsabiliser sur l'investissement ou le renouvellement plus lourds, cela implique que l'on puisse leur donner le temps (au niveau de la durée des contrats). Cela pose aussi la question de la fiabilité du délégant dans le temps : la prise de risque sera proportionnelle à la qualité de l'environnement institutionnel et à la possibilité de faire respecter les dispositions contractuelles.

Q : Au Burkina Faso, rien n'appartient à l'opérateur, tout appartient au maître d'ouvrage.

Q : Ce que l'on voit souvent, c'est qu'il y a une gestion dégradée par rapport au contrat initial posé par les bailleurs. L'opérateur arrive donc quand le groupe est en panne par exemple, et propose d'investir à la condition que cela soit rentable pour lui. Une fois le projet ayant réalisé le réseau parti, les modalités de gestion ne suivent plus le cadre contractuel initialement défini. Une fois les animateurs du projet partis par exemple, le mode de paiement est souvent négociable.

Q : Au Burkina Faso, on a le cas d'un opérateur qui gère une soixantaine de sites sur lesquels il n'a rien investi au départ. Mais il a fait le choix d'acheter lui-même ses propres groupes électrogènes pour pouvoir assurer la continuité du service en cas de panne d'un groupe, afin de ne pas perdre trop d'argent avec des pannes trop longues.

Q : En Mauritanie on a deux modèles. Dans le premier, l'ensemble des infrastructures appartient au maître d'ouvrage, et l'opérateur ne fait que gérer les équipements. Et ils rencontrent beaucoup de problèmes électromécaniques. Ils aimeraient donc plutôt avoir leur propre matériel. Le deuxième modèle est en train d'être testé à Rosso. Dans celui-ci, le délégataire a investi dans le groupe électrogène et trois pompes, il les a choisis et installés lui-même. En revanche la commune a fait le choix de ne pas avoir de compte pour les extensions, pour réduire les coûts. C'est un choix politique de la part des élus qui ne veulent pas augmenter le prix de l'eau, et qui prévoient de trouver des financements extérieurs plus tard pour faire les extensions.

Q : Comment s'assurer que ce compte est bien alimenté régulièrement ? Car on aborde souvent le problème en partant des infrastructures neuves. Mais au moment de la fin du contrat de délégation, pour attirer un nouveau délégataire, il faut que l'on puisse renouveler ce qui doit l'être. Et pour cela, il faut que les comptes de renouvellement soient alimentés régulièrement, et que ce soit bien calculé. Dans le contrat type validé par les autorités au Burkina Faso, il n'y a aucune précision sur ce point, on a juste la liste des éléments d'un système d'adduction d'eau potable avec leurs durées de vie, sans éléments sur le calcul des montants devant se trouver sur le compte de renouvellement. C'est un point essentiel au moment du renouvellement du contrat avec l'exploitant.

Q : Au Mali, au Niger et au Tchad, il y a un calcul qui est précisé dans le contrat pour fixer l'amortissement en fonction de la valeur des équipements et du nombre d'heures de fonctionnement. Pour chaque heure de fonctionnement de chaque équipement, un montant donné doit être versé dans le compte de renouvellement. La correspondance entre le montant déposé dans ce compte et la durée du temps de fonctionnement écoulé est un des indicateurs de suivi dans le dispositif STEFI. Ces comptes sont la plupart du temps mixtes, avec une double signature de l'association d'usagers (ou de la collectivité locale) et de l'exploitant. Et c'est le maître d'ouvrage qui gère le compte.

Q : Dans certains cas, au lieu de verser sur un compte bancaire de l'argent qui va être immobilisé, les exploitants peuvent louer le groupe, ce qui revient à la même chose que de verser sur le compte de renouvellement.

Q : En Mauritanie, il y a un fonds de renouvellement au niveau des communes, avec une triple signature : l'opérateur CMSP-STEFI, le maître d'ouvrage et l'exploitant. Mais on se heurte à un problème de fiscalité : la commune ne peut pas avoir d'autre compte que celui du Trésor. La réglementation ne permet pas d'avoir de compte séparé. Il y a donc des risques que les fonds de l'eau soient affectés ailleurs.

Q : Quand je suis arrivé en Afrique de l'Ouest, j'ai été surpris par cette coutume consistant à mettre de l'argent de côté. Dans les pays anglophones, des associations d'usagers avec 50 millions en banque, c'est un peu choquant. On a vu que les fonds montent dans un premier temps, et puis à un

moment cela s'arrête. Cela se comprend : les personnes qui gèrent cela ont des moyens bien modestes comparés aux sommes en jeu. Nous-mêmes nous ne réfléchissons pas comme cela. Quand on veut une maison, on ne met pas l'argent de côté pour l'acheter au moment de partir en retraite. On l'achète en faisant un emprunt.

Q : Il ne faut pas oublier que sur la zone CFA, l'inflation est très faible, donc on ne dévalue pas beaucoup les sommes en les épargnant. À Madagascar, quand on met de l'argent de côté, il se déprécie rapidement. L'inflation est donc aussi une donnée à prendre en compte pour le compte d'amortissement.

Q : Est-ce que ce n'est pas aussi parce que les associations d'usagers n'ont justement pas la possibilité d'avoir accès à l'emprunt bancaire, et donc qu'elles sont obligées de s'autofinancer ?

Q : Cette « culture » des fonds d'amortissement est héritée d'une époque où l'État occupait seul tous les rôles : maître d'ouvrage, gestionnaire, etc. Et au bout d'un moment, on s'est aperçu que l'État ne pouvait plus tout faire. Ceux qui ont alors pris en charge le service de l'eau ont mis en place un système en sachant qu'ils ne pourraient à l'avenir ni avoir recours au financement de l'État ni à des crédits bancaires. La seule solution c'était l'épargne. Il faudrait avoir une action forte pour qu'au moins les systèmes ayant une gestion correcte et solide puissent avoir accès à un système de crédit. C'est possible, et c'est l'étape à laquelle on est arrivé maintenant. Avant ce n'était pas forcément possible.

Q : Les systèmes de gestion évoluent effectivement. On va vers la décentralisation, et les communes vont être ou sont déjà maîtres d'ouvrage. Au Niger, c'est ainsi la commune qui va gérer le compte de renouvellement de l'ensemble des AEP de sa zone. Donc l'argent issu de chaque AEP pour le renouvellement est d'une certaine façon mutualisé. Les AEP ayant des durées de vie différentes les unes des autres, les montants présents sur ce compte changent donc : ils sont utilisés petit à petit pour le renouvellement des équipements dans différentes parties de la commune.

Q : Il ne faut pas oublier qu'on est parti d'une situation où toutes les associations d'usagers étaient déficitaires. Elles n'avaient jamais eu d'argent en caisse. On a travaillé avec elles, jusqu'à ce que cela marche, presque trop bien. On se retrouve aujourd'hui avec des associations qui disposent d'épargne importante. Le modèle a surmonté un problème, mais on reste avec des institutions villageoises, bénévoles. Aujourd'hui, avec la décentralisation, les choses changent, des opportunités s'ouvrent, par exemple avec des accords intercommunaux. En outre, on a constaté que les associations d'usagers ont tendance à réfléchir au moindre coût (et donc par exemple à éviter tant que possible les extensions), alors que l'opérateur réfléchit au moindre coût unitaire (les extensions le font baisser, car il se vend ainsi plus d'eau, et cela fait baisser le coût de revient). On a donc deux logiques différentes (moindre coût / coût unitaire), mais ce sont au final les pouvoirs publics (l'État ou les communes) qui doivent veiller à ce que le tarif soit fixé en adéquation avec les coûts de revient.

Q : On a vu que le *leasing* fonctionne bien dans quelques cas, par exemple sur la location de groupes électrogènes. On peut se demander pourquoi cette pratique ne se développe pas plus. Est-ce qu'on ne devrait pas appuyer les sociétés qui proposent ce type de service ?

Q : Au Tchad, les associations d'usagers ont dans leur mentalité la volonté d'être propriétaires de l'ensemble du système. Mais quand on travaille, elles se rendent compte que ce qu'elles veulent, c'est de l'eau, et que ce qui pose problème, comme le groupe électrogène, peut être confié à quelqu'un d'autre, qui le maîtrisera mieux que les associations. Il faut établir une différence entre les outils que l'on doit manipuler (tels les groupes électrogènes) et le patrimoine possédé (les réseaux). Les premiers servent à exploiter le second pour avoir de l'eau.

Au Tchad, en cinq ans, les sommes épargnées pour le renouvellement représentent des montants importants. On commence à penser à des mécanismes de mutualisation, mais l'évolution est lente. Certains villages refusent l'eau qui vient du village voisin, donc l'épargne continue à augmenter. Ça va prendre du temps. Au Niger d'ailleurs, ce fonds commun de renouvellement n'existe encore pour l'instant que sur le papier.

Q : Sur ce point, comment cela se passe-t-il pour la sécurisation de l'épargne des POP en Afrique de l'Est ? Et dans un contexte d'inflation, existe-t-il des stratégies autres que l'épargne ? Peut-on plutôt imaginer acheter d'avance des compteurs, des canalisations, des groupes électrogènes ou des pompes ?

R : Cela se fait déjà au Mali, on incite beaucoup à diminuer l'épargne et à la remplacer par des pompes ou des groupes.

R : Au Tchad, certaines communes appuyées par le STEFI achètent des groupes avant même le moment de les renouveler, et réalisent des extensions.

R : En Afrique de l'Est, cette notion de renouvellement existe, mais les banques ont travaillé pour avoir accès à ces fonds pour pouvoir réaliser des investissements. Et on a trouvé au Kenya des associations qui avaient transformé leur épargne en équipement. Mais quelques années plus tard, elles se sont aperçues que ce n'étaient pas les équipements dont elles avaient besoin : elles avaient par exemple des tuyaux, alors qu'il leur fallait un château d'eau.

Le microcrédit pour l'accès aux services d'eau

par Sophie Trémolet,
Trémolet Consulting

Cette présentation vise à cadrer les perspectives de la microfinance dans le secteur de l'eau. La microfinance n'est pas une des sources de financement mentionnées dans la présentation précédente. Mais c'est une source de financement remboursable, selon la distinction établie par l'OCDE.

La microfinance s'est énormément développée depuis sa création il y a plus de trente ans au niveau des activités de développement dans leur ensemble. C'est aujourd'hui un marché relativement mûr, avec des organismes importants et des institutions solides. La microfinance dans le secteur de l'eau et de l'assainissement semble avoir un potentiel significatif et relativement sous-exploité à ce jour.

La microfinance : qu'est-ce que c'est ?

La microfinance offre des produits financiers destinés à ceux qui sont exclus du système financier classique (ou commercial), en particulier les pauvres. Ces produits sont traditionnellement utilisés pour les activités génératrices de revenus. Si l'activité de microcrédit est à l'origine du secteur de la microfinance, ce secteur inclut également le crédit solidaire, la microassurance, etc. Le microcrédit concerne généralement des prêts de taille réduite. Les conditions d'emprunt sont plus souples que dans le secteur financier traditionnel : par exemple, les demandes en collatéral sont moindres, et celui-ci est parfois remplacé par un mécanisme de solidarité collectif (comme dans les « tontines » ou *fonds revolving*). Les taux d'intérêt sont relativement élevés, mais restent inférieurs au taux d'usure.

Le microcrédit était à l'origine administré par des institutions de microfinance (IMF), qui ont une bonne connaissance des populations cibles, et sont implantées directement ou *via* des relais au sein même de la communauté

(*Women's Union* au Vietnam, SEWA en Inde). Elles sont présentes particulièrement là où les banques commerciales ne vont pas (en zones rurales notamment). Le microcrédit permet d'obtenir un taux de remboursement des prêts relativement élevé et donc de réduire les coûts de fonctionnement (et les primes de risque incorporées dans le taux d'intérêt).

Ce marché du microcrédit a été défriché par les IMF, puis adopté par des organismes financiers plus classiques (y compris les banques commerciales) ou des ONG – d'où une grande diversité des organismes actifs dans le secteur de la microfinance, qui ont des intérêts et des modes d'action différents. On a aujourd'hui une multitude d'organisations, un marché immense, en relative croissance et assez bien structuré au niveau international (APEX organisations, réseaux d'organismes, plates-formes web, etc.).

Microfinance et secteur de l'eau : une méconnaissance mutuelle

La microfinance est sous-utilisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Pourtant, elle pourrait jouer un rôle sur différents segments de ce marché. Son principal intérêt est d'étaler les coûts d'investissement dans le temps, que ce soit pour les ménages ou pour les POP eux-mêmes. Cela permet donc de surmonter l'obstacle de la capacité à payer des usagers. Quelques expériences d'application de la microfinance au secteur de l'eau existent, et il y a un fort potentiel de développement. Il reste cependant des obstacles qui limitent son utilisation. Notamment la méconnaissance de part et d'autre : le secteur de la microfinance n'est pas très familier avec les besoins du secteur de l'eau, et de même ce dernier connaît les outils de la microfinance de façon généralement très superficielle. Il semblerait donc nécessaire de développer des produits spécifiques à ce secteur, notamment parce que les investissements ont des coûts assez importants avec des durées de vie longue et que la durée des crédits requise est donc plus longue que ce que les établissements de microcrédit proposent habituellement.

D'autre part, ce sont des investissements dans des services de bases, et non dans des activités directement génératrices de revenus, qui sont le domaine privilégié de la microfinance. Un autre obstacle est que durant la crise économique, les institutions de microfinance rencontrent des difficultés à se refinancer, pour pouvoir couvrir leurs marchés principaux. Le contexte n'est donc pas favorable à une éventuelle extension à de nouveaux marchés, de surcroît mal connus.

Les bailleurs et les ONG ont donc un rôle clé à jouer, en proposant des subventions « *soft* » pour le développement de produits et la mise en relation, autrement dit toutes les activités en amont, visant à la création du marché. Ils peuvent également effectuer un apport en capitaux pour les crédits *revolving*, ou éventuellement proposer des fonds de garantie.

L'implication de la microfinance dans le secteur de l'eau

Sur l'implication de la microfinance dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, nous disposons de quelques données agrégées issues du rapport de Meera Mehta pour la *Gates Foundation* (2008). L'objectif de ce rapport était d'évaluer la taille potentielle de ce marché dans 38 pays. C'est un travail « *desk-based* » (basé sur des entretiens).

« La taille du marché potentiel [est estimée] à 12 milliards de dollars, avec 125 millions d'emprunteurs potentiels. »

Meera Mehta distingue trois segments de marché : les prêts aux ménages, les prêts aux petites entreprises (mésocrédit), et les prêts pour des projets communautaires, où l'emprunteur est par exemple un organisme qui finance l'amélioration d'un bidonville. Ses conclusions sont qu'il existe quelques expériences disparates dans les différents pays, mais qu'il est difficile de généraliser. Ce qui est certain, c'est qu'une part croissante des produits des IMF est utilisée pour l'eau et l'assainissement, mais cela reste pour elles

relativement marginal. Le potentiel de développement est donc important.

Meera Mehta estime la taille du marché potentiel, en se basant sur les chiffres des OMD et les capacités à payer des ménages, à 12 milliards de dollars, avec 125 millions d'emprunteurs potentiels. Le potentiel le plus important concernerait le financement de solutions d'assainissement en zones rurales, surtout en Inde. La part de l'eau est estimée à 28 % du marché potentiel global pour l'eau et l'assainissement.

Les échelles des programmes

Au Bangladesh, quatre IMF ont atteint 9 % des ménages ruraux avec des prêts pour l'eau et l'assainissement. En 1998, 30 % des membres de la *Grameen Bank* avaient souscrit à un prêt concernant ce secteur, mais les montants engagés ne représentaient que 1,6 % du montant des prêts déboursés (les prêts eau/assainissement étant de taille inférieure à celle des prêts moyens).

Au Vietnam, la *Bank for Social Policy* a engagé ses activités vers le secteur de l'eau et de l'assainissement. En 2007, le total des prêts pour ce secteur représentait 2 % de ses actifs, et le nombre d'emprunteurs 10 % du nombre d'emprunteurs actifs.

En Inde, la *SEWA Bank (Self-Employed Women Association)* se tourne également vers ce type de prêts. À Ahmedabad, les prêts touchant à l'eau et l'assainissement avaient été souscrits par 12 % des emprunteurs de cette institution et représentaient 15 % du montant total des prêts.

Le microcrédit aux ménages

Le microcrédit aux ménages est le premier segment de marché identifié. Il correspond aux caractéristiques habituelles du microcrédit, avec des prêts aux individus de durée inférieure à trois ans, pour des montants entre 30 et 250 US \$ (moins pour l'assainissement). Il a l'avantage d'étaler les coûts d'investissement initiaux (branchements particuliers, latrines, puits particuliers, salles d'eau, achat de purificateurs, etc.).

Cependant, certains bailleurs critiquent ce système, car ils ne souhaitent pas endetter plus avant les ménages pour des activités qu'ils considèrent comme étant non génératrices de revenus. Les prêts en direction de l'eau et de l'assainissement ne génèrent en effet pas directement des revenus, mais on peut penser qu'ils le font indirectement, à travers les gains de temps, les gains de productivité, les impacts sur la scolarité (notamment pour les filles) permis par un meilleur accès à l'eau et à l'assainissement.

Le soutien des bailleurs semble ainsi critique. Un certain nombre d'entre eux se sont impliqués dans ces activités. USAID a soutenu un programme de microcrédit pour des branchements particuliers financé par la *Bank Rakyat Indonesia*. La Banque mondiale a mené un programme de microfinance pour l'assainissement (fosses septiques) au Vietnam avec la *Women's Union*, lequel a ensuite été répliqué par la *Vietnam Bank for Social Policies*.

À travers ces expériences, on voit que la fourniture du capital initial pour un *revolving fund* peut générer un effet de levier important si le programme fonctionne bien (le risque étant parfois que le capital fourni initialement s'épuise).

Le mésocrédit

Pour ce qui est du mésocrédit aux petites entreprises, les expériences sont plus mitigées. L'objectif de ce type de prêt est d'arriver à couvrir les frais d'investissement initiaux. Le rapport mentionne notamment le cas du CREPA au Togo (3 000 US \$ pour un forage, 1 000 US \$ pour un réservoir de collecte d'eau de pluie). Cependant, les prêts souscrits par les ménages concernent souvent des fonds qui sont directement transférés aux entreprises qui réalisent les accès à l'eau.

Le secteur de la mésofinance pour l'eau et l'assainissement a encore besoin d'un cadre réglementaire et d'une meilleure définition des statuts des petites entreprises. Là où la capacité des ménages à payer est limitée, le mésocrédit doit être combiné avec des

subventions, qui peuvent être de type OBA (*Output-Based Aid* ou aide basée sur les résultats).

On peut citer l'exemple du *Community Development Fund* en Éthiopie, financé par la Finlande, qui soutient la construction de petits systèmes communautaires d'eau et d'assainissement en zone rurale. Ce programme existait depuis 1994 et il a intégré les outils de microcrédit en 2003. Ce sont en fait des subventions qui transitent par un organisme de microcrédit déjà présent auprès des communautés. Les résultats montrent que le recours aux outils et institutions de microcrédit a amélioré les performances du programme : on a ainsi construit 60 points d'eau par an par district au lieu des 35-40 de la moyenne nationale. Le taux de fonctionnement des installations est proche de 100 %. Une évaluation a été menée récemment pour évaluer la faisabilité d'étendre ce programme au reste du pays.

Un autre exemple est celui de *Water Credit*, mis en place par l'ONG américaine *Water.org*. Ce programme n'octroie pas de prêts directement, mais facilite la mise en contact entre IMF et organismes du secteur de l'eau et de l'assainissement. Des outils de type « *smart subsidy* » ont été développés pour financer l'essor d'instruments financiers adaptés aux besoins spécifiques du secteur. Le programme octroie également des garanties aux IMF et fournit des prestations de monitoring et d'évaluation. Il travaille avec des organisations partenaires au Bangladesh (depuis 2003), en Inde (2004), au Kenya (2005) et en Ouganda (2010). Ce programme a ainsi facilité l'octroi de 24 000 prêts représentant 3,1 millions d'US \$, d'une taille moyenne de 130 US \$, pour des branchements, la construction de toilettes, d'éviers ou de systèmes de collecte d'eau de pluie. Le taux de repaiement des emprunts est de 98 %.

Quelques enseignements

Ces exemples montrent qu'il est important de travailler avec des institutions de microfinance déjà bien implantées, qui ont une expérience avérée du marché local. Cela

implique de s'orienter de préférence vers des pays où le secteur de la microfinance est bien développé. Le besoin de sensibiliser la communauté des IMF au secteur de l'eau et de l'assainissement est également noté, ainsi que le besoin de relais pour transférer les fonds aux IMF, au niveau international ou projet par projet. Les produits financiers adaptés aux spécificités du secteur ne paraissent pas encore assez développés.

Les bailleurs ont un rôle clé à jouer : en proposant des « *smart subsidies* » pour le renforcement de capacités, le développement du secteur ou les réformes institutionnelles. Ils peuvent également apporter les capitaux initiaux pour les *revolving funds* ou fournir des garanties. Ils doivent enfin soutenir les IMF dans le contexte actuel de crise financière pour leur faciliter l'accès aux capitaux.

Il reste cependant à savoir pourquoi la microfinance n'est pas plus utilisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Plusieurs hypothèses peuvent l'expliquer, qui demandent à être confirmées par les études à venir. Cela pourrait être en raison :

- d'un manque de capital chez les IMF (le secteur de l'eau est en concurrence avec d'autres secteurs qui sont moins problématiques) ;
- du fait que l'eau ne génère pas directement un flux de revenus pour rembourser les prêts ;
- du manque de connaissances ou de compréhension des IMF vis-à-vis du secteur de l'eau, perçu comme un secteur risqué et politisé ;
- du fait que les coûts annexes des programmes d'eau potable et d'assainissement sont importants (pour la promotion de la demande, l'organisation des communautés, etc.) et échappent à la plupart des IMF ;
- du manque de produits spécifiques de microfinance pour l'eau potable et l'assainissement ;

- du peu d'évaluations systématiques comparant des programmes eau potable et assainissement avec ou sans microfinance (l'étude WSP sur l'assainissement montrait un effet de levier bien supérieur avec la microfinance mais quelques difficultés à atteindre les plus pauvres).

Références :

Mehta M., 2008, *Assessing microfinance for water and sanitation. Exploring opportunities for sustainable scaling up*. Bill & Melinda Gates Foundation.
<http://www.gatesfoundation.org/learning/Documents/assessing-microfinance-wsh-2008.pdf>

Sophie Trémolet est consultante et chercheuse spécialisée dans l'économie de l'eau et de l'assainissement. Elle travaille avec des organismes financiers internationaux (Banque mondiale, Banque européenne d'investissement), bailleurs bilatéraux (AFD, KFW, DFID), des ONG ou universités sur des thèmes de financement, allocation des fonds publics, réformes institutionnelles et régulation. Elle mène actuellement un programme de recherche sur l'utilisation de la microfinance pour l'assainissement.

Contact Sophie Trémolet : sophie@tremolet.com

Publications récentes :

- Trémolet S., Kolsky P. & Perez E., 2010, *Financing On-Site Sanitation for the Poor : A Six Country Comparative Review and Analysis*, Water and Sanitation Program.
http://www.wsp.org/UserFiles/file/financing_analysis.pdf

- Trémolet S. & Scatista M., 2010, *Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau*, OCDE, Paris.

Site internet : www.tremolet.com.

Échanges avec la salle

Q : Vous avez évoqué le fait que les investissements faits dans le secteur de l'eau ne génèrent pas de revenus. On a pourtant des contre-exemples. Au Burkina Faso, un programme a promu la réalisation de branchements privés, intégralement financés par les usagers. Les gens hésitaient à payer les 35 euros demandés pour le branchement. Alors que notre hypothèse est que l'ajout d'un branchement privé augmentait énormément la valeur des habitations.

R : Pour les ménages eux-mêmes, cela peut être valable. Mais pour les petites entreprises, ce n'est pas aussi clair.

Q : Au Vietnam, on a le cas d'une IMF qui a fait des prêts aux ménages qui voulaient aménager leurs sanitaires, les brancher au réseau, etc. C'était des prêts à 1 %, qui ont été créés spontanément. Est-ce que les IMF sont réactives sur ce type de prêt, ou faut-il qu'un projet les pousse ?

R : Pour le cas que je connais au Vietnam, à l'origine, des bailleurs internationaux ont financé le capital de départ d'un *fund revolving*. Grâce à un taux de remboursement élevé, cette méthode de financement a pu continuer par la suite sans le projet, le capital étant rétrocédé aux municipalités. Si des initiatives spontanées existent, il n'y a pas forcément besoin d'un projet, mais cela peut aussi être initié par un projet.

Q : Il faudrait aussi préciser le contexte foncier, qui peut jouer sur les mécanismes de microcrédit. S'il n'y a pas de titres fonciers, cela peut être un obstacle au crédit, car cela fait une garantie en moins.

Q : À l'origine, la microfinance n'est pas un secteur productif pour l'eau en ce qui concerne les ménages. La mésofinance se rembourse sur les factures d'eau, payées par les usagers, qui s'endettent auprès de la microfinance pour payer des branchements privés. Pourquoi les usagers auraient-ils à s'endetter eux-mêmes alors qu'ils payent déjà une part de l'investissement dans le service ?

R : Les IMF ont l'habitude de travailler avec les particuliers, moins avec les opérateurs. Et puis les branchements privés sont de la responsabilité des ménages, cela fait partie de leur effort pour l'accès au service, et ce n'est pas précisément un développement du service lui-même.

Q : Quel est l'enjeu associé aux prêts pour les organisations communautaires ? Dans la typologie des infrastructures, on a très souvent des infrastructures au niveau des organisations communautaires. Il y a des spécificités en termes de sécurité pour le financeur.

R : le type d'exemple que nous avons dans la littérature se concentre sur les prêts fait aux promoteurs intervenant pour le service au sein des communautés. Les prêts communautaires ont été identifiés comme segment du marché de la microfinance, sans pour autant qu'on ait de la documentation là-dessus. On en est à un stade d'expérimentation.

Q : Qu'en est-il des taux pratiqués ? Le microcrédit se caractérise par des taux élevés. S'il s'agit de 18 ou 20 %, c'est abordable sur des montants relativement modestes, mais sur des montants plus élevés, comme on peut en avoir besoin dans le secteur de l'eau, cela devient prohibitif. Cela peut bloquer rapidement.

Q : Qu'y a-t-il derrière les projections de demande que vous avez citées ?

R : Le rapport a utilisé les montants d'investissement programmés pour atteindre les OMD.

Q : On voit mal pourquoi des usagers accepteraient de supporter le risque du financement initial de l'infrastructure. Donc ces chiffres posent question. Et l'exemple du Togo interpelle, car les usagers y ont accepté de supporter des risques qui sont normalement à la charge de l'opérateur. Le besoin de financement concerne surtout l'investissement initial, ou le renouvellement, avec les caisses dont on a parlé plus tôt. Est-ce que la microfinance va répondre à ces besoins, qui nécessitent des montants plus élevés que ce que les usagers peuvent se le permettre ?

R : On n'a pas encore de réponse, en particulier sur les liens entre opérateurs et IMF. C'est un champ d'étude à approfondir. Il n'y a pas d'études spécifiques. Les chiffres ont été produits à la demande de la *Gates Foundation*, qui souhaitait évaluer la taille du marché potentiel. Ils sont donc à prendre avec des pincettes, mais ce sont les seuls dont on dispose actuellement. L'étude parle de 125 millions d'emprunteurs, mais mentionne également que cela pourrait diminuer si l'on proposait des prêts aux entrepreneurs.

Il serait intéressant d'approfondir pays par pays, en intégrant également l'offre, car jusqu'ici, c'est la demande qui focalise l'attention. Dans le contexte de la crise financière actuelle, beaucoup d'IMF diversifient leur offre de produits et peuvent s'aventurer dans des secteurs réputés risqués.

L'étude du projet micro-finance-OBA au Kenya

par Thomas Fugelsnes,
Water and Sanitation Program

L'accès à l'eau reste limité dans les zones rurales du Kenya. La proportion de ménages ruraux ayant l'eau courante n'a progressé que de 9 à 10 % au cours des huit dernières années. Le recours aux petits prestataires communautaires d'eau est considéré comme une des bonnes solutions. Ils sont soutenus par la loi sur le secteur de l'eau de 2002, qui a introduit des réformes réglementaires et tarifaires. Toutefois, ces petits projets hydrauliques manquent de financements, notamment pour améliorer les systèmes existants.

L'implication d'une banque de microfinance

En 2004, le WSP a entrepris de collaborer avec K-Rep Bank, une banque locale de microfinance, pour étudier les modalités suivant lesquelles un établissement bancaire commercial serait disposé à accorder des prêts à de petits prestataires communautaires de services d'eau.

Le WSP a réalisé deux études de cas qui ont permis d'identifier un certain nombre de contraintes, notamment l'accessibilité aux investissements, la disponibilité faible de garanties et la capacité limitée des prestataires d'eau en matière d'élaboration des projets. Les études, qui ont été financées par le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF), ont abouti à une proposition de projet pilote ciblé sur cinq districts autour de Nairobi.

En 2006, le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA) a approuvé un projet de don d'un montant de 1,15 millions de dollars pour le financement du programme mis en œuvre par la K-Rep Bank et appuyé par le WSP.

Le projet vise à accroître l'accès aux services d'approvisionnement en eau pour les pauvres

dans les zones rurales et périurbaines du Kenya et leur efficacité. En swahili, son nom est *Maji Ni Maisha* ce qui signifie « L'eau, c'est la vie. »

Une structure financière novatrice

Ce projet facilite l'accès au financement des prestataires communautaires d'eau en leur proposant des subventions basées sur les résultats associées à des crédits commerciaux. Le financement de ce programme est accordé selon une grille de répartition de l'effort financier spécifique pour le projet. La communauté contribue à l'investissement (20 % du coût du projet) et K-Rep finance le solde de 80 % grâce à un prêt assorti d'une échéance maximale de cinq ans.

L'allongement de l'échéance du prêt est rendue possible par la subvention basée sur les résultats qui rembourse jusqu'à la moitié du prêt, généralement après 18 mois. Le programme rend également les remboursements mensuels plus abordables pour la communauté. La subvention est payée quand un sous-projet atteint les « résultats » convenus qui sont basés sur un nombre de nouveaux raccordements et des recettes mensuelles moyennes.

Le financement des sous-projets va de 60 000 à 200 000 dollars. Les objectifs de raccordement varient dans une fourchette allant de 50 nouveaux branchements dans les réseaux bien établis à près de 600 pour les nouvelles installations.

Pour pouvoir réduire le montant des garanties exigées de la part des emprunteurs, K-Rep a contracté auprès de la *Development Credit Authority* de l'USAID une garantie partielle de crédit couvrant 50 % du principal du prêt.

Travailler en partenariat

Les rôles des différents partenaires du projet sont les suivants :

- K-Rep Bank est l'entité responsable du projet. Elle approuve les demandes de prêt, contrôle les décaissements et recouvre les prêts accordés aux communautés.

- Les prestataires communautaires de services d'eau mettent en valeur et gèrent les actifs hydrauliques.
- Les conseils de l'Eau (créés en vertu de la loi sur l'eau de 2002) sont propriétaires des actifs hydrauliques et établissent des conventions de prestation de services aux populations (avant la nouvelle constitution, transfert de compétences eaux).
- Un consultant auditeur indépendant du projet vérifie la conformité des résultats obtenus.
- Le GPOBA finance les subventions basées sur les résultats.
- Le WSP fournit un appui aux capacités au cours du déroulement du cycle du projet.
- Le PPIAF finance des dons permettant aux communautés d'engager des consultants pour assurer le développement et la mise en œuvre du projet.

Une situation initiale favorable

À ce jour, près de 1 800 raccordements ont été réalisés et vérifiés et 10 776 personnes ont été desservies. Le WSP a joué un rôle moteur dans ce projet, en effectuant des analyses démontrant que coupler crédit commercial et OBA était possible. Les clients ont également été démarchés pour que leur soit expliqué l'intérêt des acteurs du secteur.

Mais la situation initiale était en plus de tout cela favorable à ce projet. Les associations communautaires du secteur de l'eau étaient très dynamiques et très nombreuses. Le Gouvernement était en train d'élaborer une réforme pour fixer leur cadre d'exploitation, en mettant en place des licences, des permis, etc. Mais il y avait aussi eu une longue période sans présence du Gouvernement ou des bailleurs sur le terrain. Il y avait par conséquent une forte demande de financement, mais aussi d'appui à la gestion. Donc dans ce secteur de l'eau, il y avait un terrain favorable à l'expérimentation de nouvelles solutions.

Le changement de Gouvernement avait entraîné des évolutions dans le secteur financier, qui favorisaient une intervention

de ce type. Il y avait eu une réduction des taux d'intérêt, une augmentation de la durée des prêts, et un commencement de diversification de l'offre de produits financiers des banques. Autant de points positifs pour que le secteur de l'eau puisse créer des liens avec le secteur financier.

Quelques obstacles subsistent

Cependant, il y a quand même eu quelques obstacles à surmonter, dont certains existent toujours. Le premier est la lenteur des banques à instruire des projets. On a mis en place une assistance technique au niveau des associations pour pallier ce souci. Car nous avons vu les limites en termes de capacités des associations d'usagers de l'eau : on ne leur demandait plus seulement de gérer la distribution quotidienne de l'eau, mais aussi de monter des plans d'affaires, d'établir des budgets d'investissement crédibles, et aussi de gérer les risques des travaux.

Avec le mécanisme OBA leur a en fait été transféré le risque en termes de résultats. Nous sommes actuellement en train de réfléchir là-dessus. Les associations sont en train de contractualiser avec des privés pour gérer ces travaux. Nous avons aussi travaillé avec ces derniers, pour développer leurs capacités, pour qu'ils puissent appuyer les associations.

« La question qui se pose aujourd'hui est celle du changement d'échelle. [...] Les produits micro et méso finance doivent être combinés avec un certain nombre d'autres leviers, qui varient d'un pays à l'autre. »

Nous avons également rencontré des limitations aux capacités de financement, dues aux contraintes sur les garanties des emprunts, en particuliers pour des nouvelles réalisations. C'est souvent plus simple de travailler sur un site déjà existant, où il faut effectuer une remise en état ou des extensions, plutôt que de créer un réseau à partir de rien.

Le produit « eau » n'a pu rentrer dans la stratégie commerciale que d'une seule banque pour assurer la pérennisation des produits que les banques ont mis en place, malgré un gros travail de sensibilisation du secteur bancaire à l'intérêt de ce produit.

La question qui se pose aujourd'hui est celle du changement d'échelle. Il reste toujours du travail lors de ce changement pour adapter le produit financier à chaque contexte local. Passer d'un projet pilote à un programme à plus large échelle implique de prendre en compte la tension entre la capacité d'endettement nécessaire et la capacité et la volonté à payer les services d'eau des clients pauvres. C'est possible de traiter cela au cas par cas, mais il faut que le programme puisse l'aborder de manière globale.

Les produits micro et mésofinance doivent être combinés avec un certain nombre de leviers, qui varient d'un pays à l'autre. Il faut également mettre en place des mécanismes durables de constitution de ressources.

Il faut aussi être réaliste : un environnement favorable aux deux secteurs de l'eau et de la finance est nécessaire, mais la facilitation de son existence se situe au-delà du contrôle possible dans le cadre de notre intervention. Il faut ainsi qu'il existe dans le secteur financier des produits similaires à ceux dont nous avons besoin, et un engagement de la banque dans les stratégies mises en place. De même, il faut préserver un espace de financement local du secteur de l'eau, en évitant la « concurrence » des subventions publiques, pour pouvoir inclure les initiatives des banques et du secteur privé dans ce domaine.

Thomas Fugelsnes est spécialiste financier au WSP. Après avoir travaillé en Afrique de l'Est, il est actuellement basé à Dakar et travaille également dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest.

Contact Thomas Fugelsnes :
tfugelsnes@worldbank.org

Publications récentes :

- Gia, L. H., Fugelsnes, T. and Hawkins P. : *Sustainable Management of Small Water Supply Systems in Africa*, Practitioners' Workshop Report, October 6-8, 2010, www.wsp.org
- Gia, L. H. and Fugelsnes, T., *Public-private partnerships for small piped water schemes : A review of progress in seven African countries*, WSP, www.wsp.org

Site internet : www.wsp.org

Échanges avec la salle

Q : Quel a été le montage financier du projet ? Combien la banque a-t-elle prêté aux communautés ? Quel sont les montants et les taux ? Et comment les banques kenyanes ont-elles été convaincues d'aller sur ce marché ? Quelles ont été les garanties fournies par les communautés ? Comment la banque a-t-elle géré le moment où son risque est maximal, c'est-à-dire où elle a décaissé l'argent pour les travaux, mais avant que les subventions (qui sont versées en fonction des résultats) ne soient tombées ?

Q : Et comment cela se passe-t-il concrètement pour que la subvention soit versée ? Quels sont les indicateurs d'évaluation des résultats : le nombre de branchements, de kilomètres de tuyaux posés ?

Q : Quelles sont les dates auxquelles se déroule le projet ?

Q : Quel soutien direct recevait la banque ? Car ses coûts de transaction sont assez lourds. Bénéficie-t-elle d'une subvention spécifique du projet ?

R : Le projet avec la banque K-Rep préfinance jusqu'à 80 % du coût du projet. Les associations d'usagers apportent une contribution minimale de 20 % en fonds propres. Les prêts portent sur des montants allant de 65 000 à 135 000 US \$. Il y a une période de grâce maximale d'un an pour la phase de construction. La durée du prêt est de cinq ans. Pour chaque sous-projet, il y a des déclencheurs de subventions prédéfinis. C'est en général la réalisation des branchements, mais cela peut être la production d'eau quand il s'agit d'infrastructures lourdes. Le taux d'intérêt du marché se situe entre 15 et 18 %. Les subventions pour la création des infrastructures peuvent représenter jusqu'à 40 % du coût du capital du projet.

Sur la garantie, on a en tête l'expérience du projet REGEFOR au Sénégal où le Crédit mutuel du Sénégal avait prêté aux associations d'usagers, à partir d'un crédit à 0 % accordé par l'AFD, que la banque reprêtait ensuite. Dans le cas du projet avec K-Rep, nous avons laissé à la banque la liberté de choisir ses crédits, de décider des taux d'intérêt, pour prêter son propre argent. Les banques, au début, trouvaient qu'il y avait un risque trop important, et que la subvention finale prévue n'était pas assez élevée. On a constitué une garantie de portefeuille auprès des bailleurs, en allant la chercher auprès de l'USAID, qui garantit 50 % du portefeuille de la banque. Jusqu'à présent il n'y a pas encore eu de défaillance de remboursement, donc ce fonds de garantie n'a pas été utilisé.

Nous avons fait les premières études de faisabilité en 2002. Tout le monde disait que ce n'était pas possible de faire financer des projets d'eau, que ce n'était pas rentable, etc. Nous avons persévéré. En 2003, nous avons commencé à travailler sur l'optimisation des réseaux, et avons découvert qu'il y avait des opportunités. C'est vraiment en 2006 que le projet a démarré.

Q : Les subventions pour les infrastructures sont décaissées en fonction des résultats. Faut-il simplement respecter un calendrier prédéfini pour pouvoir les toucher ?

R : Non, il y a aussi des seuils à atteindre en ce qui concerne la production d'eau par exemple. Mais s'il y a, disons, une conduite qui est mal posée et s'il faut recommencer le travail, c'est à la charge de l'association d'usagers. La banque ne donne pas non plus d'argent sans vérification. Elle vérifie également les résultats, qui conditionnent ses décaissements. On est donc en train de réfléchir à la manière de travailler sur les procédures de cette banque commerciale. Car travailler de cette façon, en OBA, cela a un coût.

Q : Les crédits sont de cinq ans, et peuvent dépasser 100 000 \$. C'est quand même du court terme. Cela nécessite de réaliser beaucoup de branchements privés pour pouvoir rembourser rapidement.

R : Avec le délai de grâce, on peut aller jusqu'à six ans. On n'a pas voulu faire de lignes de refinancement qui auraient affecté la rigueur de la banque. On a eu d'autres discussions avec des banques au Sénégal et au Mali, mais là, leurs réflexes étaient de demander combien la Banque mondiale allait apporter, s'il allait y avoir du refinancement, etc. Ce n'est pas la même mentalité. La banque avec laquelle nous avons travaillé au Kenya, comme beaucoup d'autres en Afrique, a souvent été appuyée dans le passé par des bailleurs de fonds. Mais ceux-ci se sont retirés. Et cette banque a cessé d'être une banque de microcrédit pour devenir une banque commerciale. Elle a donc été obligée de devenir une bonne banque, de développer des capacités. Cela lui a coûté assez cher de mettre en place une bonne équipe. Et comme pour toutes les banques, il est difficile de traiter des dossiers de financement important dans sa propre région. Donc il faut être honnête, c'est un défi pour elle.

Q : La particularité de ce projet est qu'il ne s'occupe pas que de l'eau potable, mais aussi de l'alimentation en eau du bétail, sans doute pour développer la production laitière. Il ne s'agit pas que de l'approvisionnement en eau des populations, il y a aussi un appui aux activités productives, qui a un impact sur les capacités de remboursement. Dans un contexte où on se serait contenté de l'approvisionnement en eau potable des populations, cela aurait-il été viable ?

R : Nous avons vu cette particularité dès le début. Ce sont les activités économiques qui intéressaient les usagers. En arrivant en Afrique de l'Ouest, j'ai découvert que l'on parlait beaucoup d'eau potable. En Afrique de l'Est, cela n'intéresse pas les usagers. Ce qui est important pour eux, c'est d'avoir une vache qui permet de développer des activités économiques (vente de lait par exemple). Mais il est vrai que dans les pays d'Afrique de l'Ouest, c'est un climat plus sec, donc on pense d'abord à l'eau de boisson. À l'Est, le prix de l'eau est aussi moins cher, donc c'est plus favorable. Mais on a fait des études, et cela peut aussi être intéressant de reproduire ce projet dans certains sites d'Afrique de l'Ouest où cela pourrait être rentable.

Q : Combien y a-t-il d'associations d'usagers ?

R : Le chiffre dont on dispose sur place est un total national de 3 000, mais en fait on ne sait pas vraiment. Il y a un manque de données dans la base du secteur. Il y a 1 200 associations reconnues, parmi lesquelles 57 sont financées par ce projet.

Q : Qu'en est-il de la gestion des pâturages et de la cohabitation avec les réseaux d'eau ? Ce que j'ai constaté, c'est que lorsque l'on développe l'élevage, on rencontre très rapidement des problèmes de saturation des pâturages. L'eau potable et l'eau pour l'élevage présentent des problématiques très différentes, et l'on arrive à des situations environnementales qui peuvent être difficiles à gérer.

R : La région que nous avons choisie pour intervenir est favorable. Ce n'est pas la plus pauvre du Kenya, et elle est assez humide. C'est très vert. Donc il n'y a pas de problème avec les pâturages. Et cela fait partie de la culture locale d'avoir une vache à domicile.

L'exemple du schéma de financement Mirep au Laos

par **Frédéric Naulet**,
Gret

Au Laos depuis 2005, le Gret expérimente dans le cadre du programme Mirep⁴ un schéma de financement qui articule des outils de subvention et des prêts commerciaux. Quelques rappels préliminaires permettent de donner des éléments de contexte. Le Laos est un pays dirigé par un régime communiste, qui compte six millions d'habitants répartis sur un territoire assez vaste, avec de nombreuses régions montagneuses faiblement peuplées. Mais des bourgs ruraux commencent à émerger le long des axes de circulation, là où des petites activités commerciales et artisanales sont possibles. Le taux d'accès à l'eau potable est de 55 %, et le taux d'accès via un réseau d'eau est de 20 %. L'objectif du Gouvernement est d'atteindre 80 % d'ici 2020, ce qui implique des investissements estimés à vingt millions de dollars par an d'ici là.

Le cadre sectoriel

Avant 1998, les réseaux d'eau potable implantés dans les zones urbaines et semi-urbaines étaient gérés par l'État, via la Société nationale des Eaux, la Nampapa Lao. Un tarif unique de l'eau était pratiqué sur tout le territoire desservi par la Nampapa Lao. Largement subventionné par l'État, ce tarif unique ne permettait pas de recouvrir tous les coûts de fonctionnement et d'investissement de la société.

Une vaste restructuration du secteur fut donc entreprise entre 1998 et 2000, qui conduisit à la segmentation du monopole étatique en plusieurs entreprises publiques provinciales. Dans le même temps, les fonctions de maîtrise d'ouvrage, de gestion et de régulation furent séparées, et une agence nationale de régulation du secteur de l'eau fut créée. Plus récemment, le cadre sectoriel a été marqué par la consécration du principe du recouvrement des coûts (*Water Tariff Policy* élaborée en

2003) et l'introduction de la participation du secteur privé pour la gestion des services d'eau (*Water Law* de 2009).

Le programme Mirep

Le programme Mirep s'inscrit pleinement dans ce contexte. Son objectif est d'améliorer durablement l'accès à l'eau potable dans les petites villes secondaires en essor, à travers trois principaux axes d'intervention :

1. la définition de schémas appropriés de partenariat public-privé pour assurer la gestion des services d'eau,
2. l'identification de normes techniques pour l'approvisionnement en eau potable adaptées au contexte des petites agglomérations rurales,
3. et l'expérimentation de mécanismes de financement.

Le programme intervient dans les provinces de Vientiane et Bolikhamxay, sur neuf petites villes de 2 000 à 5 000 habitants, proches de la capitale nationale et ayant une certaine activité économique. Il a démarré en 2004 et doit se terminer en 2011. Les financements proviennent du Syndicat des Eaux d'Île-de-France, de l'Agence française de développement, de la ville de Paris et le programme Habitat des Nations unies. Le Gret est maître d'œuvre du projet, le département ministériel de l'habitat et de la planification urbaine est maître d'ouvrage du programme, et l'autorité de régulation assure la maîtrise d'œuvre du projet.

Le profil des petits opérateurs d'eau laotiens

Au Laos, les petits opérateurs d'eau potable ne préexistaient pas à l'intervention du Mirep. Un des objectifs de ce programme était d'accompagner l'émergence de ces nouveaux acteurs. La participation du secteur privé local à l'investissement et la gestion des services d'eau était en effet clairement affichée dans les réformes sectorielles, notamment pour ce qui concerne ces « zones grises » que sont les petites villes secondaires.

⁴ Mini- Réseau d'Eau Potable

Ces opérateurs sont donc de type « privé formel indépendant » pour reprendre les typologies déjà présentées. Ils assurent à la fois la production et la distribution de l'eau, indépendamment d'un quelconque opérateur officiel. Ils sont qualifiés de formels dans le sens où ils signent des contrats avec les autorités publiques. Ce sont de petites et très petites entreprises privées disposant en général d'une expérience préalable en BTP ou en ingénierie. Leur motivation à s'impliquer dans cette activité tient essentiellement à la régularité et la sûreté des revenus attendus, plus que par leur volume. Ils considèrent finalement l'eau comme un secteur assez peu risqué économiquement.

Des motivations d'ordre social existent aussi : tous ces petits opérateurs investissent en priorité dans des localités qu'ils connaissent et où ils sont connus. Les infrastructures réalisées sont des miniréseaux d'eau potable assez complets, comprenant des ouvrages de captage, de traitement et de distribution. La desserte de l'eau se fait quasi exclusivement par le biais de branchements privés.

Les appuis du programme Mirep au secteur

Un premier volet de l'intervention a consisté à caractériser ces zones grises, à se renseigner en particulier sur les attentes locales, les offres existantes et les pratiques en termes d'approvisionnement en eau, pour que les autorités sectorielles comprennent mieux leurs spécificités. Cela a notamment permis d'élaborer des normes techniques adaptées aux conditions socio-économiques locales et d'avancer dans la définition d'un schéma de gestion pour les services.

Susciter l'émergence de ces petits opérateurs privés passait par des phases de dialogue entre les acteurs privés et publics. De nombreuses activités (forums, campagnes de communication) ont donc été menées en début de programme. Ce fut un travail assez lourd d'explication et de mise en confiance, pour encourager des acteurs qui ne s'étaient pas mobilisés de façon spontanée dans ce segment de marché.

Le programme Mirep s'est par ailleurs efforcé de travailler sur le renforcement du cadre de régulation. Tout un processus de contractualisation a été défini, accompagné de nombreuses activités d'ingénierie sociale autour du choix du type de contrat et de sa négociation. Enfin, le programme a développé des outils pour renforcer les acteurs de la régulation : un observatoire de suivi-évaluation, un travail sur les systèmes de tarification, etc.

Mirep a apporté des appuis variés aux opérateurs privés, tant sur le plan technologique que sur celui du renforcement des compétences. Des références techniques ont été apportées, et des bureaux d'études locaux ont été formés, ainsi que les départements techniques des autorités sectorielles. Le renforcement des compétences a consisté en des modules de formation en matière de gestion technique, gestion commerciale (un logiciel d'aide à la gestion commerciale a été développé), en marketing et en gestion comptable et financière.

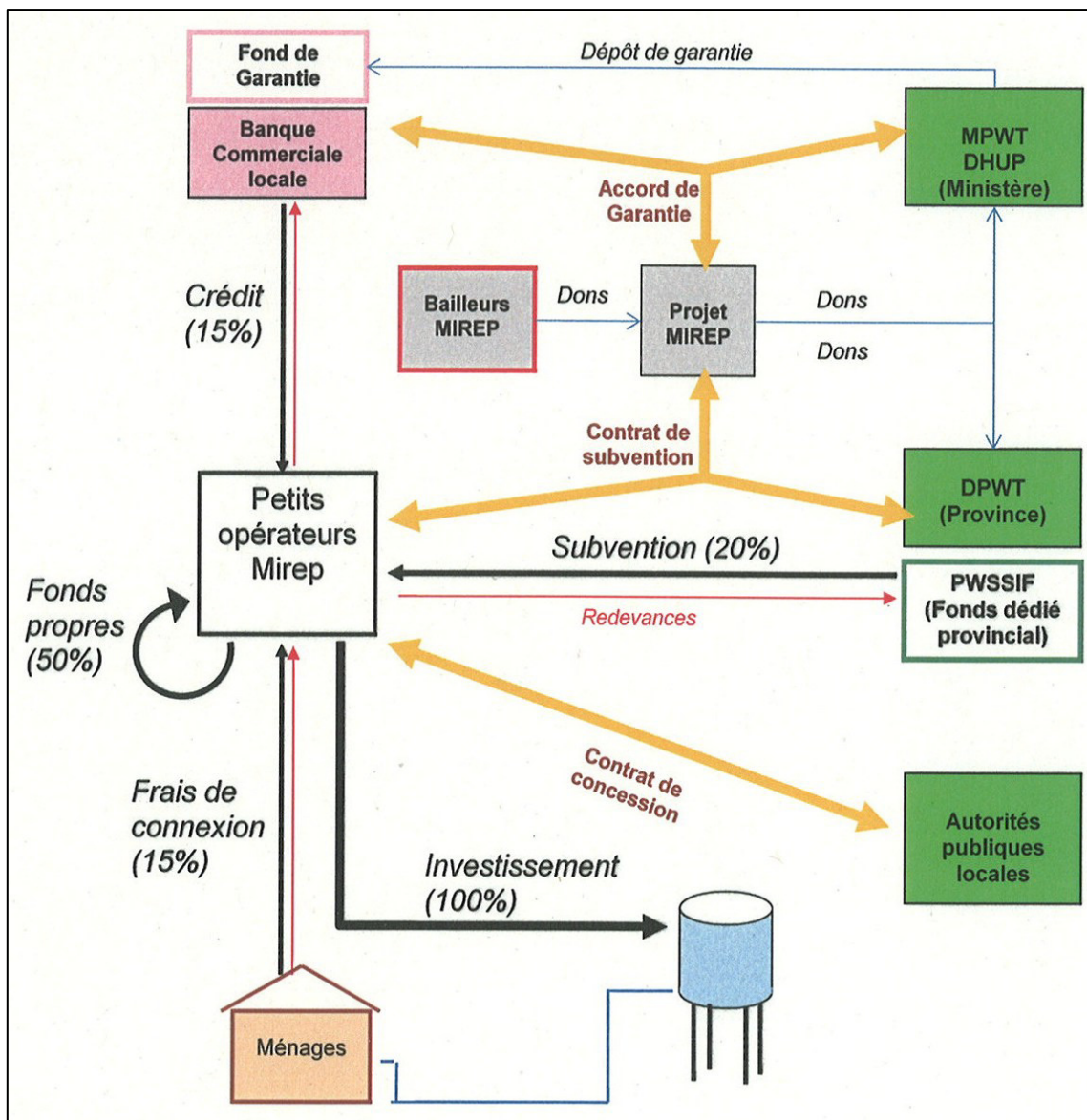
Le schéma de financement

Le programme a mis au point deux types d'incitations financières : 1) une subvention pour les investissements et 2) une offre de mésocrédit destinée aux opérateurs.

1. Les subventions apportées par les bailleurs de fonds ont été hébergées dans des fonds d'investissement provinciaux (un fonds pour chaque province ciblée). Elles permettent de financer les investissements à hauteur de 20 % en moyenne. La détermination du montant exact subventionné passe par la procédure d'appel d'offres pour la sélection du délégataire. En effet, l'enchère de l'adjudication s'effectue au niveau du montant de subvention demandé selon le principe du « moins-disant ». Une fois le délégataire sélectionné, un contrat de subvention est passé avec le programme et la province, dans lequel sont précisées les modalités⁵ de décaissement de la subvention.

⁵ Il s'agit d'un combiné d'*Input Based Aid* (IBA) et d'*Output Based Aid* (OBA).

Le schéma de gestion Mirep au Laos :



2. Une partie des subventions a par ailleurs été utilisée comme dépôt bancaire (pour un montant de 25 000 US \$) afin de constituer au sein d'une banque commerciale locale, la Banque de développement lao, un fonds de garantie partielle, dont le maître d'ouvrage du programme, le département ministériel de l'Habitat et de la Planification urbaine, est le propriétaire. Un accord de garantie a été signé entre la banque, le garant (département ministériel de l'Habitat et de la Planification urbaine) et le programme Mirep. Il fixe les conditions d'obtention et de remboursement des prêts ainsi que les modalités d'utilisation du fonds de garantie, à savoir une couverture sur chaque prêt consenti aux opérateurs de 50 % du principal. Il ne s'agit pas d'une ligne de refinancement, mais d'une assurance demandée par les banques qui percevaient ces produits comme étant très risqués.

Nous pouvons illustrer les mécanismes financiers mis en place à travers le cas de Houay Khoun. Sur ce site, l'opérateur a signé un contrat de concession de 25 ans. Il a réalisé un miniréseau d'adduction d'eau potable composé de quatre forages qui fournissent une capacité de production de 15 m³/heure, d'un réservoir de 120 m³, d'un système de chloration et d'un réseau de distribution de 16 kilomètres de long. 580 ménages sont desservis par des branchements privés. L'investissement total s'élève à 190 000 US \$, dont 50 % proviennent des fonds propres du délégataire, 15 % du mésocrédit qu'il a contracté auprès de la banque partenaire, 20 % de la subvention et enfin 20 % des ménages (correspondant aux frais de raccordement au réseau payés par chaque famille⁶, en moyenne 50 US \$).

Tout ce qui est investi par l'opérateur privé est amorti. La partie subventionnée par le programme (20 % en moyenne) est remboursée au travers d'une redevance annuelle versée au fonds d'investissement provincial, calculée sur la base de la subvention reçue. Donc cette subvention peut en réalité être considérée comme un prêt à

taux zéro. Le retour sur investissement sur ces sites est estimé entre dix et quinze ans. D'autre part, les taux de retour interne (TRI) se situent en moyenne autour de 10 %, sachant qu'au Laos les taux de rémunération de l'épargne sont à hauteur de 15 %. Sur un plan strictement financier, investir dans ces réseaux n'est donc pas forcément ce qu'il peut y avoir de plus rentable. Pourtant, avec des schémas similaires au Cambodge, où il y a plus de dix ans de recul, cela semble fonctionner : il n'y a aucun cas de banqueroute. Au Laos, avec les premiers sites en service depuis trois ans, des indicateurs assez précis commencent à sortir, qui correspondent assez bien aux prévisions. Les consommations enregistrées se situent autour de 50 litres par jour et par habitant, ce niveau étant atteint assez rapidement après la connexion des ménages. La croissance de la consommation est de l'ordre de 2 ou 3 % annuellement les trois premières années, puis elle semble se réduire. De telles données permettent aujourd'hui de concevoir des *business plans* qui assurent la viabilité économique.

Les enseignements du programme

Au démarrage du programme Mirep, le nombre d'opérateurs privés intéressés était insuffisant pour justifier la mise en place d'une offre de mésocrédit. Mais aujourd'hui cela représente un enjeu pour favoriser le développement de ce mode de gestion.

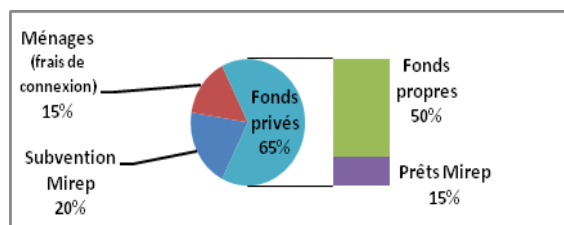
La mise en place du mécanisme de crédit fut fastidieuse. Il fallu d'abord réaliser un diagnostic auprès du secteur bancaire local, qui a montré que les IMF n'étaient pas intéressées. Le secteur de la microfinance est en effet très récent au Laos, et les IMF se concentrent plutôt sur le développement de produits de microcrédit classiques. Tout un argumentaire et une stratégie de mise en confiance (« séduction ») ont dû être déployés envers les banques commerciales, pour finalement parvenir à en intéresser une seule⁷. Il a tout de même fallu par la suite vaincre toutes les défiances de cette banque.

⁶ À l'exception des ménages pauvres qui bénéficient d'une connexion gratuite.

⁷ Parce qu'elle avait déjà inscrit dans sa stratégie la clientèle des petites et très petites entreprises.

Exemple du site de Houay Khoun :

Modèle contractuel	Contrat de concession de 25 ans
Description technique	Miniréseau d'eau potable : 4 forages (capacité : 15 m ³ /h) + 1 réservoir (capacité : 120 m ³) + chloration + réseau distribution (total : 16 km)
Nombre d'usagers	580 ménages avec branchements privés
Tarif de l'eau	0,20 €/m ³
Investissement total	190 000 US \$
Coûts de connexion	40 € pour une connexion standard

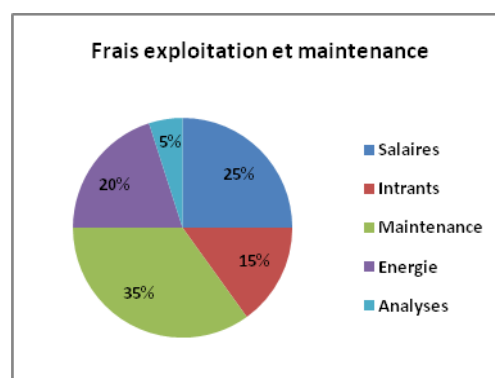
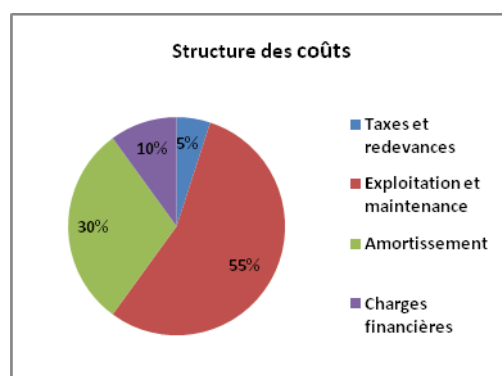
Les sources de financement :*Gestion du dispositif subventions Mirep*

Création d'un fonds de subvention (niveau provincial)
Montant déterminé par processus d'appel d'offres
Contrat de subvention : opérateur <-> projet <-> province
Modalités de déboursement : mix IBA + OBA (cf. tableau)

Conditions de décaissement	Type de subvention	Montant de subvention	%
Réception des matériaux de construction	IBA	15 200 US \$	40 %
Achèvement du gros œuvre (génie civil)	IBA	7 600 US \$	20 %
Réalisation des branchements sociaux	OBA	3 800 US \$	10 %
Connexion de 30 % des ménages	OBA	5 700 US \$	15 %
Connexion de 50 % des ménages	OBA	5 700 US \$	15 %
		38 000 US \$	100 %

Quelques résultats financiers :

Indicateurs	Unité	Résultats (après 12 mois)
Tarif moyen de l'eau (Tm)	€/m ³	0,20
Coût de revient (Tr)	€/m ³	0,15
Chiffre d'affaires (CA)	€/an	7 000
Excédent brut d'exploitation (EBE)	% CA	45 %
Taux de retour interne (TRI)	%	~10 %



Des voyages d'études et des rencontres ont été organisés, entre les opérateurs et les banquiers, les pouvoirs publics sont entrés en jeu. Le projet s'est par ailleurs appuyé sur un argumentaire économique en démontrant que les *cash flows* étaient intéressants et que l'on pouvait se baser dessus pour garantir le remboursement, plutôt que sur la valeur du patrimoine. Il a enfin fallu négocier âprement les modalités de garantie (taux de couverture, taux d'intérêt, maturité, etc.). Quand on est une ONG, ces négociations sont délicates, surtout quand on n'apporte que 25 000 US \$ de dépôt, ce qui est une somme modeste pour une banque. La question de la taille critique du marché est donc posée ici encore.

« Les petits opérateurs ne disposent pas de la trésorerie nécessaire pour préfinancer les travaux sur fonds propres, l'IBA est donc légitime au départ des réalisations. Les subventions OBA, quant à elles, entraînent des coûts de transaction élevés. »

Comment faire vivre le dispositif de crédit aujourd'hui ? Certainement faut-il accompagner la banque et ses branches provinciales sur le long terme, et mobiliser des moyens pour cela. Les garanties fournies par les opérateurs consistent souvent en des titres de propriété. Mais les banques ont des difficultés à pouvoir évaluer précisément la valeur de ces patrimoines. Il reste par ailleurs à optimiser les conditions de prêt, et s'efforcer de mieux structurer la demande de crédit des petits opérateurs (par exemple en favorisant la création d'une association ou une fédération des petits opérateurs). Il est également essentiel d'intéresser l'État au fonctionnement du dispositif. On peut envisager pour cela d'exiger une contribution de sa part pour alimenter le fonds de garantie, comme nous l'avions envisagé au début, sans pouvoir arriver à le réaliser.

S'agissant des mécanismes de subvention, les enseignements du projet conduisent à montrer l'intérêt de coupler IBA et OBA.

Les petits opérateurs ne disposant pas de la trésorerie nécessaire pour préfinancer les travaux sur fonds propres, l'IBA est donc légitime au départ des réalisations. Les subventions OBA, quant à elles, entraînent des coûts de transaction élevés. Le fonds de subvention provincial est utile pour responsabiliser les pouvoirs publics, mais comment le faire vivre sans une croissance significative du marché ?

Les résultats financiers apparaissent finalement fortement dépendants du taux de branchement au réseau. Doit-on donc utiliser les outils tels que le microcrédit ou le *revolving fund* pour faciliter et accélérer la création de branchements ? Peut-on aussi imaginer de subventionner intégralement les frais de connexion, puisque le tarif de l'eau est tout de même à l'heure actuelle assez faible ? Le financement des branchements doit-il dans ce cas être transféré des usagers vers le privé (sachant qu'il n'a pas la trésorerie pour réaliser les travaux sur fonds propres) ou bien le public (et dans ce cas-là d'où viendrait l'argent) ? Des études ont été réalisées dans ce sens, elles montrent que le transfert des coûts de branchement dans le tarif entraînerait une augmentation estimée de 20 % de celui-ci.

Frédéric Naulet est ingénieur en sciences de l'environnement et socio-économiste du développement, spécialisé dans les aspects de financement, les partenariats publics privés et les mécanismes de régulation dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement. Entre 2004 et 2009, il a conduit pour le compte du Gret des projets d'alimentation en eau potable dans les petites villes au Cambodge et au Laos. Depuis 2009, il est chargé de projets et d'études au sein du pôle Accès aux services essentiels du Gret et effectue régulièrement des missions en Asie et en Mauritanie, au Sénégal, au Burkina Faso ainsi qu'en Haïti.

Contact Frédéric Naulet : naulet@gret.org

Publications récentes :

- Naulet F., 2011 « Encourager la transition institutionnelle des petits opérateurs privés d'eau potable – Enseignements tirés du programme Mirep au Cambodge » ; à paraître, AFD, Paris.
- Virabouth N., Naulet F., 2008 « Improving sanitation in small towns of Lao PDR. An experimentation from MIREP », SEAWUN, September.

Site internet : <http://www.gret.org>

Échanges avec la salle

Q : En combien de temps la redevance versée par l'opérateur sur le fonds provincial rembourse-t-elle la subvention qui lui a été allouée ?

R : Le montant de la redevance annuelle est fixé à 1 % du montant total subventionné, ce qui correspond sur la durée du contrat (25 ans) à un remboursement de 20 % du montant de la subvention initiale. D'autre part, l'opérateur reçoit la subvention en dollars, et la rembourse en monnaie locale.

Q : N'y a-t-il pas d'intervention des usagers dans le système de financement ? Est-ce que tout se passe entre l'État, la banque et l'opérateur ?

R : Différents échelons de l'État sont impliqués (le ministère, la province et les autorités locales). Mais il n'existe pas d'associations d'usagers. Les usagers interviennent par le financement de leur branchement. Il y a tout de même tout un travail d'ingénierie sociale pour définir de manière concertée les grandes orientations du projet, mais dans le schéma de financement, ils n'interviennent pas.

R : L'absence d'associations d'usagers s'explique aussi du fait qu'il existe des autorités politiques au niveau local. Les autorités du district, et surtout les autorités traditionnelles villageoises, les chefs de village, sont les porte-parole des villageois. Au Cambodge, où les structures sociales sont assez similaires, on avait essayé de créer des associations d'usagers de l'eau. Mais les villageois étaient revenus vers les structures sociales traditionnelles pour régler les conflits... Il y a par contre eu tout un travail fait sur la notion de droit des usagers, mais aussi sur celle des devoirs des usagers.

Q : Il existe des branchements sociaux et des branchements non subventionnés ?

R : Un travail d'identification des ménages les plus pauvres a été réalisé. Ces derniers reçoivent des branchements gratuits. Les autres doivent payer intégralement les 50 US \$ pour se brancher au réseau.

Q : C'est original, parce qu'en général, on a du mal à identifier ces ménages pauvres. Et la plupart du temps, les plus pauvres sont ceux qui ont le moins accès à l'information et le plus de mal à mobiliser des financements, donc qui sont branchés en dernier. Par ce système de branchement subventionné, on crée aussi le risque que les ménages qui sont au-dessus du seuil défini de pauvreté préfèrent attendre le prochain « train » de subventions.

R : Oui, fixer le seuil de pauvreté, ou plus globalement définir et mettre en œuvre une stratégie de ciblage des ménages bénéficiaires des branchements gratuits sont très chronophages. D'autant plus qu'il n'y a pas de données statistiques nationales pertinentes sur lesquelles on peut s'appuyer. On a donc défini ceux qu'on appelait les plus pauvres avec les chefs de village. Il était prévu qu'entre 10 et 15 % des ménages auraient accès aux branchements sociaux. Mais comme les critères de pauvreté des chefs de villages diffèrent de ceux du projet, ils nous indiquaient relativement peu de ménages à subventionner. Si le projet évolue vers un changement d'échelle, il faudra probablement abandonner ce choix, car cela entraîne des coûts de transaction trop élevés. On essaie actuellement de mettre en place des facilités de paiement des branchements par les IMF, mais ce n'est pas évident car elles n'osent pas trop s'aventurer dans ce secteur.

Q : Dans les procédures de décaissement, est-on dans des marchés publics, qui respectent un code bien défini ? En Afrique de l'Ouest, les codes des marchés publics sont très stricts, et génère des

délais d'exécution importants. Par exemple, entre le temps où une facture est donnée et le moment où elle est payée, il peut s'écouler 110 jours. Ce qui pose parfois des problèmes de trésorerie à l'opérateur.

R : Au Laos les conditions sont favorables, puisque les pouvoirs publics ont compris que les règles habituelles de passation de marché ne pouvaient pas être appliquées pour des contrats de délégation de service. Les marchés de délégation ne sont pas des marchés de travaux publics. Comme il existait un vide juridique, que le code des travaux publics n'était pas adapté aux cas de délégation, le projet a eu carte blanche pour mettre en place des mécanismes *ad hoc* de passation des marchés de délégation, qui on l'espère pourront passer à l'avenir dans la législation.

L'exemple du fonds de garantie ARIZ et de Naandi Community Water en Inde

*par Nicolas Cezard,
Agence française de développement*

L'AFD travaille à apporter des solutions innovantes en effectuant un appui aux acteurs eux-mêmes, mais aussi en appuyant l'offre de financement. Notre appui aux acteurs consiste :

- à mettre à niveau les opérateurs de l'eau pour leur permettre de répondre aux exigences de leurs partenaires financiers et accéder ainsi au crédit ;
- à appuyer principalement le renforcement des capacités de ces entreprises et le développement d'un appui non financier aux petites entreprises offrant des services de formation, d'aide à la formalisation d'états financiers, de constitution de dossiers de prêt ou encore de coaching ;
- à favoriser l'animation de la coopération interentreprises, notamment en encourageant le développement des *clusters*.

Pour l'appui à l'offre de financement, l'AFD dispose de deux types d'outils :

- l'octroi de subventions d'assistance technique aux acteurs financiers, à la fois pour le renforcement des compétences des institutions financières en matière de crédit aux opérateurs de l'eau, et pour l'accompagnement de ces acteurs dans un cadre de structuration de la demande ;
- les garanties partielles de portefeuille ARIZ, pour partager avec les institutions financières le risque (à hauteur de 50 %) pendant la période d'acquisition de compétences spécifiques à cette nouvelle clientèle

Le fonds de garantie ARIZ

ARIZ est un fonds développé par l'AFD sur des fonds propres (environ 100 millions d'euros). Il a pour but de garantir à 50 % les prêts des banques locales des pays des zones d'intervention de l'AFD aux entreprises (des

petites entreprises aux PME). La problématique est de sécuriser la banque de manière suffisante pour qu'elle ouvre le robinet du crédit, ce qui permettrait aux entreprises de se développer, d'embaucher et donc de pérenniser la croissance. Le secteur de l'eau est une des problématiques qui peuvent être rencontrées par ces entreprises.

« La problématique est de sécuriser la banque de manière suffisante pour qu'elle ouvre le robinet du crédit, ce qui permettrait aux entreprises de se développer, d'embaucher et donc de pérenniser la croissance. »

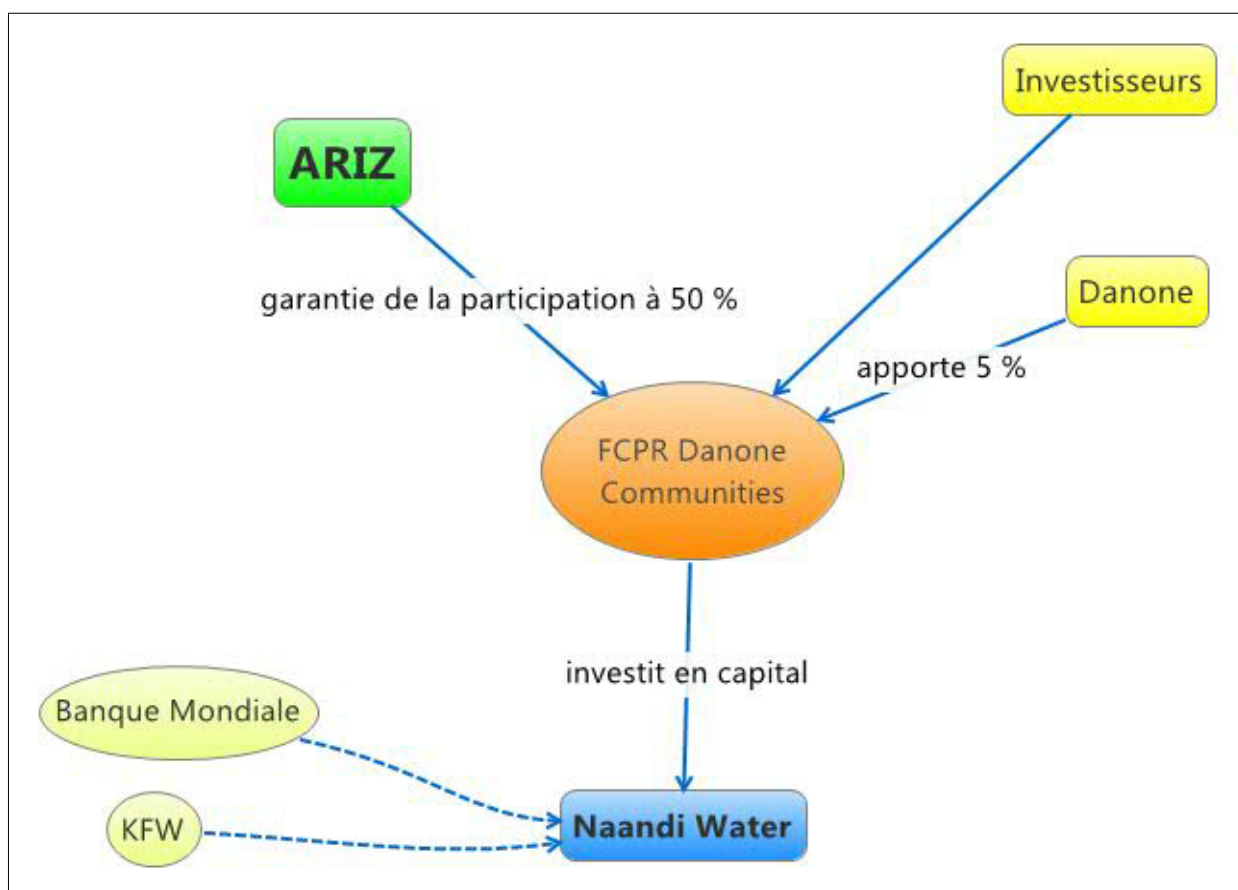
C'est un outil qui fonctionne bien : en 2010, nous allons garantir 200 millions d'euros de prêts, surtout en Afrique, ce qui fait un montant total de 400 millions de prêts consentis par les banques locales. Cela représente beaucoup d'entreprises qui peuvent avoir accès à des maturités plus longues ou à des conditions de prêt plus avantageuses, ou même qui n'auraient pas eu de prêts sans cette garantie.

La commission d'ARIZ se monte à 2 % par an de la prise de participation garantie, ce qui est moins élevé que ce qui se pratique habituellement dans notre secteur. La durée maximale de garantie est de dix ans, mais elle peut être cédée. La moins-value est garantie à partir d'une décote de 10 % : il faut tout de même que l'investisseur prenne des risques...

Nous travaillons à plus de 90 % en Afrique. Notre mandat correspond à la politique gouvernementale française, qui cible ce continent. C'est également là que se trouvent les besoins. Nous travaillons aussi en Asie du Sud-Est, et de plus en plus au Maghreb.

Nous partageons les sûretés avec la banque. Celle-ci peut en effet prendre des garanties collatérales (une hypothèque sur les biens de l'emprunteur par exemple). Nous ne nous occupons pas des sûretés, mais nous pouvons

Le schéma de financement de Naandi Water :



en bénéficiaire : si la banque récupère quelque chose de ces sûretés, elle nous en verse la moitié.

ARIZ fournit une garantie silencieuse. Nous garantissons la banque, mais le bénéficiaire final c'est l'entreprise qui demande le prêt. Cette dernière ne nous connaît pas. C'est important car dans beaucoup de pays, à partir du moment où elles savent que la banque est garantie, les entreprises arrêtent de rembourser. Ce que nous cherchons ce sont des coûts de transaction faibles et de la réactivité. Nous recevons juste les dossiers de crédit. Nous n'allons pas sur le terrain, rencontrer les acteurs. Nous avons juste une vue d'ensemble, et nous nous fions à nos partenaires : nous faisons confiance à la banque que nous garantissons.

Étude de cas : ARIZ et Naandi Water Communities

L'AFD était en contact avec le Fonds commun de placements à risque (FCPR) de Danone Communities. Danone, qui est une entreprise sociale, dégage tous les ans des fonds pour des actions sur le terrain, essentiellement pour des actions sur l'eau potable et la nutrition. Ce fonds est donc chargé d'investir des sommes dans des projets en Afrique et en Asie du Sud-est. C'est une entité juridiquement définie, avec une fiscalité spécifique : c'est un réceptacle de fonds qui n'a pas de personnalité morale.

Le schéma du financement de ce projet est intéressant car il rassemble des multiples acteurs autour d'un objectif final commun qui est l'accès à l'eau potable à bas prix de plusieurs milliers de personnes. C'est donc un projet d'envergure, initié à l'origine par le FCPR de Danone Communities. Danone a ensuite fait appel à des investisseurs pour constituer le FCPR. Ce dernier a effectué une prise de participation dans le capital de la fondation Naandi Water Communities, dont le but est d'assurer l'accès en eau potable aux habitants de villages ruraux et de bidonvilles

en Inde, à une large échelle, puisque jusqu'à huit millions de personnes sont concernées à terme. Cette fondation, dont le capital est constitué par des investisseurs indiens, a déjà connecté 700 villages en eau potable.

Ce qui est intéressant, c'est comment ouvrir le robinet du crédit pour avoir un impact fort sur le terrain. Naandi va donc avoir accès à des nouveaux fonds grâce à la garantie ARIZ. Le but du Fonds FCPR Danone Communities est d'investir, mais leur investissement dans Naandi était risqué : toute perte aurait été une perte sèche. Notre outil leur permet de garantir à 50 % toute perte éventuelle : même s'ils souhaitent revendre leur participation alors que la valeur de celle-ci a drastiquement baissé, nous remboursons 50 % des pertes.

Il n'y a donc pas de lien entre Naandi et ARIZ. Nous sommes uniquement lié juridiquement par un contrat avec le FCPR Danone Communities (représenté par le Crédit Agricole, puisque le fonds n'a pas de personnalité juridique). Sans cette garantie, le FCPR Danone aurait sans aucun doute investi des sommes beaucoup moins importantes, ce qui aurait eu des conséquences au final sur la viabilité du projet de Naandi. Il y a également eu d'autres investisseurs qui sont venus appuyer Naandi (la Banque mondiale et le KFW). C'est au final un schéma assez original puisque habituellement, ARIZ garantit sur prêt.

Nicolas Cezard fait partie de la division financière de l'AFD. Il est spécialiste des questions de garantie financière.

Contact Nicolas Cezard : cezardn@afd.fr

Site internet : www.afd.fr

Échanges avec la salle

Q : Dans le secteur de l'eau, les questions de procédure des bailleurs sont parfois des freins, dans un contexte où les environnements sectoriels ne sont pas toujours stables.

R : Avant d'envisager des garanties de portefeuille avec une banque, nous nous assurons qu'elle fait bien son travail. Nous avons des outils d'évaluation des procédures très stricts, et nous évaluons leur *credit process* par des missions sur place, pour savoir plus précisément comment elles travaillent. Nous avons également des conditions concernant l'environnement institutionnel, qui peuvent restreindre les secteurs d'intervention.

Q : On peut s'étonner qu'un fonds de garantie faisant partie de l'aide publique au développement appuie un fonds constitué par une entreprise privée, qui même si elle a une vocation sociale, doit pouvoir prendre ses risques.

R : Vous avez raison.

Q : Est-ce que ce sont les banques qui vous sollicitent ou allez-vous prospecter dans les pays en voie de développement ?

R : Les banques nous sollicitent. Mais elles le font parce qu'elles nous connaissent, et parce qu'elles savent qu'il existe un outil pour garantir le risque. Nous avons fait beaucoup de prospection lors de la mise en service de notre outil. Nous connaissons actuellement la majorité des réseaux bancaires africains. Nous pouvons être sollicités sur un projet individuel, ou sur un portefeuille de prêt, ce qui diminue les coûts de transaction de la banque. Nous ciblons le secteur de la mésofinance, donc les prêts vont de 10 000 à 100 000 euros. C'est un secteur qui était relativement délaissé, et nous constatons actuellement qu'il y a eu un effet d'entraînement. Les petites entreprises d'aujourd'hui sont les grandes entreprises de demain.

Faisabilité d'un dispositif de garantie d'un portefeuille de crédit à des opérateurs d'eau

par Nicolas Cezard et Riad Bahmane,
Agence française de développement

Travailler sur une garantie ARIZ spécifique au secteur de l'eau serait possible. Nous avons déjà réfléchi à faire une subdivision d'un portefeuille de garantie déjà existant, qui serait consacré aux projets d'eau. Les contacts avec les banques sont déjà établis, donc il suffirait de fixer un montant réservé au secteur de l'eau et de sensibiliser les banques à la problématique de l'accès à l'eau. Les pays où il serait intéressant de développer ce type d'outil seraient le Burkina Faso, le Mozambique, le Mali et Madagascar. Ces pays sont connus par l'AFD, ont des problèmes d'accès à l'eau potable, et on y travaille déjà avec la garantie ARIZ.

Cependant, cela nécessiterait un nombre assez important de petites entreprises susceptibles de bénéficier de prêts bancaires. Le poids des associations d'usagers doit aussi être évalué. La rentabilité des entreprises d'eau doit être vérifiée, de même que la capacité contributive des usagers, afin de rendre les projets bancables.

Un des outils de la division mésofinance de l'AFD est une subvention exclusivement dédiée au financement de tout ce qui est assistance technique, que ce soit auprès des banques qui veulent descendre en gamme ou des institutions de microfinance qui veulent monter en gamme. Elle peut par exemple consister en une formation des équipes crédits à de nouvelles méthodes. Dans le cadre de la problématique de l'accès à l'eau, on pourrait très bien imaginer une adaptation des méthodes d'analyse à ce secteur particulier.

Une idée à expérimenter serait de combiner l'outil subvention avec l'outil garantie. La

garantie pourrait durer deux ans, comme les garanties ARIZ classiques de portefeuille, et parallèlement on aurait la subvention destinée à renforcer les capacités de la banque pour l'aider à se familiariser avec ce nouveau type de portefeuille qui concernerait les projets d'eau. La subvention servirait en quelque sorte d'intermède, le temps de cet apprentissage de la banque. Période pendant laquelle cette dernière pourrait se permettre de s'exposer à certains risques grâce à la garantie de portefeuille ARIZ.

« Cela nécessiterait un nombre assez important de petites entreprises susceptibles de bénéficier de prêts bancaires. [...] La rentabilité des entreprises d'eau doit être vérifiée, de même que la capacité contributive des usagers, afin de rendre les projets bancables. »

Les deux produits sont indépendants l'un de l'autre, mais on peut essayer de les regrouper en un package complet. Il pourrait être envisageable de sensibiliser les banques, ce qui nécessiterait de savoir combien d'entreprises seraient concernées, afin d'évaluer l'importance potentielle de ce portefeuille dédié à l'eau.

Nicolas Cezard fait partie de la division financière de l'AFD. Il est spécialiste des questions de garantie financière.

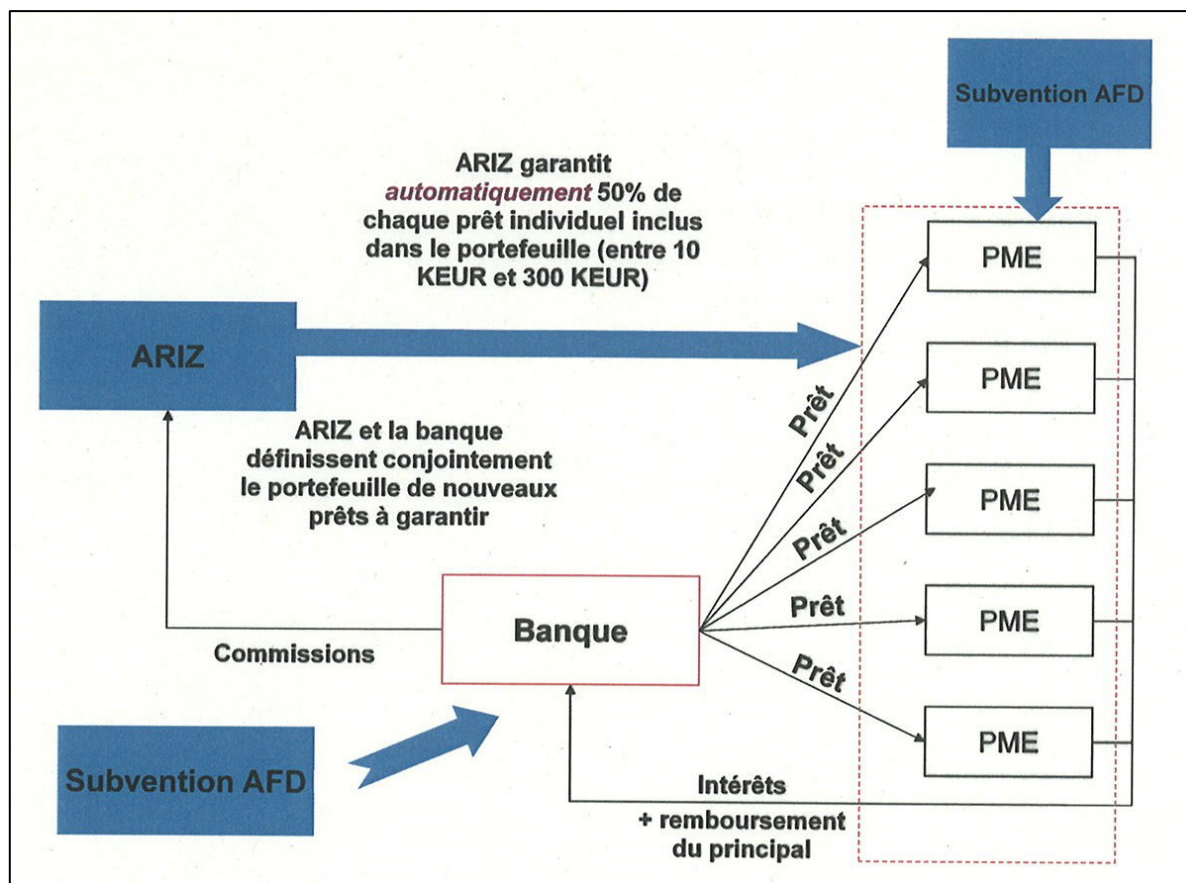
Contact Nicolas Cezard : cezardn@afd.fr

Riad Bahmane est chef de projet et coordinateur des activités de mésofinance au sein de la division Services financiers et appui au secteur privé de l'AFD.

Contact Riad Bahmane : bahmane@afd.fr

Site internet : www.afd.fr

Schéma du couplage possible des subventions AFD et de la garantie ARIZ de portefeuille « eau » :



Échanges avec la salle

Q : Combien de petits opérateurs d'eau formels devraient-ils émerger pour justifier une garantie de portefeuille ? Cela doit sans doute varier selon les pays.

Q : Il y a aussi un problème d'accessibilité pour les usagers. Il faut garder un certain montant de subvention à ce niveau-là.

Q : Dans ce schéma de garantie de portefeuille eau par ARIZ, peut-on concevoir de garantir des associations d'usagers ?

R : Nous garantissons habituellement les sociétés commerciales. Dans ce cas précis, le problème est de pouvoir déterminer les *cash flows*. Mais nous assurons les banques, donc si la banque avec laquelle est en relation l'association d'usagers accepte, s'il y a une solidité juridique et des capacités de remboursement, nous la suivons. Il faut donc arriver à convaincre les banques qu'elles peuvent gagner de l'argent avec ces entités juridiques.

L'exemple de K-Rep au Kenya montre que l'on peut travailler avec les associations d'usagers. Nous faisons du crédit amortissable. Nous ne garantissons pas les découverts, mais les crédits d'équipement, sur un à sept ans. Nous souhaitons qu'il y ait un amortissement qui se fasse tous les ans.

Q : Est-ce que l'idée de mutualisation des fonds épargnés par les associations d'usagers pourrait constituer un élément pris en compte par ARIZ pour son intervention ?

R : Nous n'avons rien contre, mais pour l'instant les banques nous ont toujours proposé des dossiers de PME, et non d'associations d'usagers. Ces dernières sont un peu le maillon faible du dispositif puisqu'il faut avoir accès aux bilans financiers pour pouvoir calibrer les prêts. Si c'est facile avec des entreprises enregistrées, cela semble plus difficile avec les associations d'usagers.

R : Au Mali, au Niger et au Tchad, on a pourtant des systèmes de collecte de ces données en place.

Q : À partir de quel montant intervenez-vous sur des portefeuilles de prêts ?

R : On l'a fait à partir d'un million et demi. C'est pour ça que la question du nombre des opérateurs potentiellement emprunteurs est cruciale.

Q : Et si l'emprunteur est une collectivité locale ?

R : Nous n'avons encore jamais rencontré ce cas.

Q : Dans certains pays, comme au Burkina Faso, les communes sont souvent propriétaires des investissements et ce sont elles qui empruntent dans le secteur informel pour réaliser des infrastructures d'accès à l'eau. Les contrats types sont des contrats d'affermage de deux ans, donc les opérateurs ne sont pas du tout incités à investir.

Q : En Afrique du Sud, il y a aussi beaucoup de collectivités locales qui empruntent de l'argent. C'est particulier à chaque pays. Les contraintes ne viennent pas des collectivités, mais plus des banques. Par exemple au Sénégal, les banques préfèrent traiter avec des opérateurs privés ou des associations plutôt qu'avec le Gouvernement ou les collectivités locales.

R : Oui, ce n'est pas un obstacle pour nous qui ne faisons que suivre les banques, c'est elles qu'il faut convaincre.

Q : Est-il possible de mettre en place des incitations pour favoriser des prêts dans tel ou tel secteur ?

R : Oui, mais il faudrait que ce soit la banque qui nous le demande. Nous n'avons aucun moyen de pression sur les banques, nous n'avons que des capacités de négociation et de sensibilisation. Avec de l'assistance technique, on pourrait peut-être les y amener. Mais ce sont les banques qui décident des directions dans lesquelles elles s'engagent.

Mutualisation des fonds et gestion partagée : l'expérience de la FAUEREB dans la région des Hauts Bassins (Burkina Faso)

**par Clément Frenoux
et Alicia Tsitsikalis,
Gret**

L'indice de développement humain (IDH) du Burkina Faso est de 0,389, ce qui place ce pays au 177^e rang sur 180. Il est peuplé de quatorze millions d'habitants, dont 77 % vivent en milieu rural. Le taux d'accès à l'eau varie fortement en fonction des agglomérations, mais est en moyenne de 58,6 %.

Dans la région de Cascade et des Hauts Bassins, les modèles techniques qui sont développés en zone rurale sont évidemment l'hydraulique villageoise, mais aussi les réseaux d'eau potable simplifiés (AEPS) dans 40 petits centres urbains, qui comptent entre 2 000 et 12 000 habitants. Ces réseaux fonctionnent depuis une dizaine d'années. La zone dont nous parlons a vu plusieurs programmes se succéder de 1995 à aujourd'hui (projets RESO, BAD, PRS 1 et 2, VREO). Cette succession de programmes a amené l'ancien directeur de l'Hydraulique de cette région à comprendre que l'enjeu n'était pas d'avoir des infrastructures neuves, mais un système de maintenance efficace. Dans les années 2000 ont eu lieu des discussions sur les moyens de mettre en œuvre un système fonctionnel de maintenance et de renouvellement. Le principe de la gestion dite « partagée » a été retenu comme solution.

La « gestion partagée »

Cette gestion est partagée entre quatre types d'acteurs. Il y avait au départ une quinzaine d'associations d'usagers de l'eau concernées, puis d'autres ont été accueillies, jusqu'à atteindre une quarantaine d'associations d'usagers de l'eau (AUE). Ces associations assurent la maîtrise d'ouvrage locale et la

fonction d'exploitation et de gestion du service de l'eau. Elles ont mutualisé compétences et moyens au niveau de la Fédération des associations d'usagers de l'eau de la région des Bassins (FAUEREB). Cette structure faîtière définit le plan d'action stratégique et le prix de l'eau pour l'ensemble des associations d'usagers. Elle regroupe toutes les capacités d'autofinancement des AUE, et mutualise les fonds de ses membres.

Le troisième acteur de cette gestion partagée est l'Association pour le développement des adductions d'eau (ADAE, basée à la capitale régionale), une association qui à travers son Centre de gestion (CDG, rémunéré sur la vente de l'eau) fournit un appui technique et financier à la FAUEREB, et cogère les fonds de renouvellement et de maintenance de celle-ci. L'ADAE gère également les contrats de prestations externes avec l'opérateur de maintenance (SIMECA). Celui-ci est le quatrième acteur de la gestion partagée. Il effectue la maintenance préventive et curative de l'intégralité des réseaux.

« Cette gestion partagée a comme principe l'unicité du prix de l'eau [...] sur toute la zone de la région des Hauts Bassins et Cascades, afin de réaliser une péréquation géographique ou horizontale »

Cette gestion partagée a comme principe l'unicité du prix de l'eau (500 francs CFA le m³) sur toute la zone de la région des Hauts Bassins et Cascades, afin de réaliser une péréquation géographique ou horizontale entre les AEP dont les associations d'usagers sont membres de la FAUEREB. Il y a également une mutualisation des fonds de maintenance, de renouvellement et d'investissement des 41 associations d'usagers. Ces dernières sont accompagnées dans leur gestion par la FAUEREB. Celle-ci définit les orientations sur les investissements politiques et techniques.

Des choix stratégiques communs sont mis en pratique. L'eau est ainsi vendue aux fontainiers, pour une prise de risque

minimale et un respect de l'organisation des associations d'usagers de l'eau. Il y a une gestion assez libre de ces associations localement, tant qu'elles paient leurs charges à la FAUEREB. Il y a également un développement du service local de l'eau par la réalisation d'extensions de réseaux et de branchements particuliers sur fonds propres de la fédération, mais aussi avec des emprunts et le soutien de partenaires au développement.

Le fonctionnement

Pour chaque mètre cube d'eau vendu à 500 francs CFA, les recettes se répartissent ainsi :

75 F CFA/m ³ : dépenses de caisse courantes (énergie, lubrifiant et frais courants...)
50 + 60 F CFA/m ³ : rémunération du chef de centre et des fontainiers
60 F CFA/m ³ : frais de prestation d'appui-conseil du centre de gestion (CDG)
15 F CFA/m ³ à titre de fonds propres de l'AUE
100 F CFA/m ³ : provisions pour la maintenance
100 F CFA/m ³ : provisions pour le renouvellement des équipements
40 F CFA/m ³ théorique ou le solde : provisions pour les investissements

Le taux de fonctionnement des installations est assez élevé (70 %), bien que le taux d'utilisation reste faible (26 %). La consommation unitaire par jour et par habitant est très faible, comprise entre 2 et 5 litres/jour/personne, alors que les installations sont dimensionnées pour 30 litres/jour/personne. Malgré cela, le taux de recouvrement du service est bon, de l'ordre de 97 %. Cela permet de garantir une continuité d'exploitation à long terme.

L'évolution générale des dépenses de maintenance est cohérente au vu du volume des fonds générés. Plus de 22 réseaux sur 40 ont bénéficié d'une capacité de dépense supérieure à celle qu'ils auraient eue en ne disposant que de leurs fonds propres.

Les résultats du fonds de maintenance et de renouvellement montrent que la mutualisation repose principalement sur quelques

gros réseaux. 20 % des réseaux financent 80 % des fonds de la FAUEREB. Trois réseaux financent à eux seuls 56 % des fonds, dix en financent 25 % et 23 réseaux ne financent que 10 %. Cette mutualisation s'avère cependant indispensable pour couvrir les investissements de l'ensemble des réseaux. Même les plus gros réseaux n'auraient pu réaliser les investissements qui ont été nécessaires sur leurs seuls fonds propres. Le principe de mutualisation est de fait tout à fait cohérent.

Sur la période 2000-2008, plus de 74 millions de francs CFA (113 000 €) ont abondé au fonds de renouvellement et d'investissement. On a moins de données sur les sorties effectuées depuis ce compte, mais on note une tendance à l'utilisation des fonds de renouvellement pour renflouer le fonds de maintenance.

Une modalité d'accès aux crédits innovante ?

Entre 2002 et 2008, il a fallu investir dans l'extension du réseau sur quatre gros sites de type urbain, qui avaient de très fortes consommations. Une négociation d'un prêt avec le Crédit Agricole du Burkina Faso a eu lieu. Il a été obtenu un prêt de six ans à 6 % pour étendre ces quatre réseaux. Le montant de ce prêt était d'environ 36 000 euros, ce qui couvrait la totalité des besoins de financement. Quant à la garantie, elle était constituée par les fonds de renouvellement et d'extension, dont la valeur totale en 2002 était d'environ 30 000 €. Le remboursement intégral du prêt a eu lieu sans problème. Le seul souci est que la consommation du fonds de renouvellement ne permet plus de réemprunter de cette manière.

Les enseignements

Quelques enseignements peuvent être tirés de cette expérience. Il y a en fait eu des effets de cycles lors de l'entrée de nouveaux réseaux dans la fédération : l'alimentation des fonds est importante au départ, mais les charges sont réparties sur le moyen terme. Ensuite, il n'y a pas eu de renégociation du tarif. Par exemple, le tarif de la maintenance

avait été fixé à 100 francs CFA par m³ et une analyse des données économiques conduite sur plus de dix ans montre qu'en fait, il est plus proche de 115 francs CFA. À chaque mètre cube vendu, on perd donc 15 francs CFA. La plus grosse problématique est celle des économies d'échelle : les nouveaux centres sont tous des petits centres, ce qui diminue à terme les possibilités de péréquation. Les informations disponibles sur l'exploitation et la gestion des fonds ne sont pas aujourd'hui forcément bien actualisées ou assez régulières. Il existe une base de données qui nécessiterait d'être remise à niveau même si elle a l'intérêt d'exister. On note également une difficulté à valoriser les fonds disponibles soit en épargne rémunérée soit en investissements reposant sur du crédit, comme cela a pu être fait avec le crédit négocié avec le Crédit Agricole du Burkina Faso, qui n'a malheureusement pas pu être renouvelé. Enfin, le contrat signé avec l'opérateur de maintenance n'est pas assez incitatif sur les aspects préventifs. L'essentiel des dépenses de maintenance concerne ainsi de l'entretien curatif.

Les facteurs de réussite

Le premier facteur de réussite est d'ordre politique. En 2000, la création de l'ADAE et de la FAUEREB a été un acte issu d'une volonté politique forte, qui a précédé la mise en place technique du dispositif. Dans le secteur de l'eau, on a habituellement tendance à travailler d'abord sur la technique, puis sur l'économique, et ensuite seulement à développer les principes politiques à partir de l'expérience. Ici, les principes politiques ont été validés dès le départ, avant de redescendre vers des questions techniques et gestionnaires.

Un autre facteur de réussite est le rôle joué par l'ADAE et son centre de gestion, de par les outils de suivi-évaluation mobilisés. La gouvernance interne de la FAUEREB est également un point positif. Mais si cette fédération décide des investissements, c'est le centre de gestion de l'ADAE qui fournit les indicateurs. La prise de décision est donc parfois un peu complexe.

Cependant, il demeure nécessaire d'adopter des stratégies d'optimisation et de renforcement des centres au lieu des stratégies d'extension à l'œuvre actuellement, afin d'augmenter les consommations et de diversifier les services. Il faudrait enfin pouvoir adosser le recours au crédit sur les fonds de renouvellement existant pour accroître l'effet de levier. C'est actuellement en discussion. Cela présente des risques : en cas de panne il est nécessaire d'avoir des liquidités disponibles. Une solution serait d'avoir un critère de gestion sur cette garantie : on ne mettrait en garantie que 50 % du fonds de renouvellement, en gardant l'autre moitié pour les pannes éventuelles.

Clément Frenoux est ingénieur et économiste, spécialisé dans les services publics marchands d'eau potable et d'assainissement et notamment sur le design institutionnel et gestionnaire, les études tarifaires et financières, les études de conception et d'avant-projet. Il réalise actuellement une thèse de doctorat en économie au LEREPS (Université de Toulouse 1) sur l'émergence des petits opérateurs privés locaux dans le domaine de l'eau potable.

Contact Clément Frenoux : frenoux@gret.org

Publication récentes :

- Frenoux C., 2010, "Update and Road Map of the Mirep experience", in Mahé J.-P., *Building Water Utilities with local private entrepreneurs, the example of the Mirep program in Cambodia*, 2000-2010, WSP – Gret, Phnom Penh, 85-90 pp.
- Frenoux C., et Barrau E., 2010, « Vers l'institutionnalisation d'une délégation communautaire ? Le cas de l'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince », *Revue Tiers-Monde*, N°203, Paris, 123-140 pp.

Alicia Tsitsikalis est spécialiste des services urbains d'eau, d'assainissement et de gestion des déchets au siège du Gret.

Contact Alicia Tsitsikalis : tsitsikalis@gret.org

Site internet : www.gret.org

Échanges avec la salle

Q : Comment se fait concrètement la remontée des fonds de renouvellement ? Et à un niveau plus macro, quel est le contrôle exercé par l'État sur cette fédération ?

R : Des collecteurs font le tour de tous les centres une fois par semaine et rapportent des sommes en liquide. Il y a déjà eu des cas de vol. En ce qui concerne le contrôle de l'État, les associations d'usagers avaient un contrat de concession avec l'État pour gérer le service de l'eau potable. La FAUEREb est en train de se transformer en groupement intercommunal, car les communes sont devenues récemment maître d'ouvrage des installations. Cette fédération est en fait gérée par un bureau exécutif, qui prend toutes les décisions concernant la gestion courante, les décisions d'investissement sont validées en assemblée générale annuelle.

Q : Cela fonctionne à peu près comme un syndicat de copropriétaires, et les maires vont entrer dans le jeu, ce qui va compliquer les choses.

R : Il y a eu des séances d'explication avec les maires, rassemblant l'ADAE et les associations d'usagers. L'objectif est en fait de maintenir les principes posés au départ ; le fait que ce soit dans une association, une fédération ou un groupement intercommunal n'est pas vraiment essentiel.

Q : La FAUEREb peut prendre la décision, si un centre fonctionne mal, d'affecter son groupe électrogène par exemple, à un autre centre qui en aurait besoin. Il y a donc une mutualisation des moyens matériels, au-delà de la mutualisation des fonds.

Q : Mais qui est propriétaire des installations ?

R : C'est l'État qui est propriétaire, et qui transfère cette propriété aux associations d'usagers. Cela a changé avec la création des communes : depuis juin 2009, ce sont les communes qui sont propriétaires.

Q : Les chiffres de la répartition des recettes ont-ils été vérifiés ?

R : L'ADAE envoie son centre de gestion sur le terrain, qui vérifie le nombre de mètres cubes vendus, et prélève la part qui revient aux fonds de renouvellement et de maintenance. La partie concernant les dépenses d'exploitation courante reste à l'association d'usagers. Et les montants prévus sont quand même bien versés.

R : Ce qui se passe concrètement, c'est qu'il y a un tableau de répartition des recettes, dont les gestionnaires remplissent les lignes au fur et à mesure. Selon les mois, ce ne sont pas toujours 500 francs CFA par mètre cube qui sont récoltés, cela peut être un peu plus comme un peu moins. Dans ce cas-là, la dernière ligne concernant le fonds de maintenance n'est pas payée. La différence avec un vrai opérateur privé, c'est que le centre de gestion se paye avant de payer les fonds de renouvellement. Un vrai opérateur privé se paiera en dernier lieu, et seulement s'il y a des bénéfices.

R : Il y a un contrat entre le Centre de gestion, qui est rémunéré pour ses prestations d'appui à la gestion, et la FAUEREb. Il n'a pas été renouvelé depuis une dizaine d'années, mais continue à fonctionner. Le souci est l'optimisation des services. Les personnes aux commandes de la FAUEREb sont des administratifs, qui maîtrisent la gestion bancaire, qui ont des convictions politiques, mais qui n'ont pas forcément les compétences techniques qui seraient nécessaires pour optimiser les réseaux.

Q : Je suis un peu étonné par la garantie du crédit obtenu par la FAUEREb. Elle a emprunté 36 000 euros en mettant les 30 000 euros qu'elle avait accumulés en garantie : c'est cher, si on y ajoute les intérêts. Pourquoi n'a-t-elle pas directement utilisé les sommes épargnées ?

R : À cause du risque propre aux investissements. Et cela permet de faire circuler l'argent plutôt que de l'immobiliser.

R : Les 30 000 euros appartiennent à l'ensemble des associations d'usagers. Et l'emprunt concerne quatre associations : le prêt de ces quatre associations est garanti par l'épargne de l'ensemble de la fédération.

Q : Au vu des résultats au bout de dix ans, cela semble bien être un succès. Pourquoi l'État ne réplique-t-il pas cette expérience dans d'autres régions ?

Q : Il faut rappeler que l'origine de l'ADAE est la volonté de deux personnes issues de l'Administration, qui ont porté cette initiative avec de l'aide extérieure. Cette volonté politique manque peut-être ailleurs pour que cela puisse être dupliqué.

R : Il y a une autre réponse possible : au Burkina Faso, il y a une séparation entre l'hydraulique urbaine et l'hydraulique rurale. L'Office national de l'eau (ONEA) est en charge du service en zone urbaine. La limite urbain-rural se situe à 10 000 habitants. Les gros centres moteurs de la FAUEREB ont déjà dépassé ce chiffre. On a vu ailleurs cet Office national de l'eau récupérer dans son périmètre de gestion des gros centres qui fonctionnaient bien. Or, pour que le système de cette fédération d'associations d'usagers soit fonctionnel, il faut que des gros centres soient inclus, sinon les principes de péréquation ne sont pas forcément viables.

R : Le principe de mutualisation a été repris ailleurs au Burkina Faso. On est actuellement en train de se battre parce que l'État veut revenir à des appels d'offres passés village par village.

Q : Au Burkina Faso nous soutenons un projet mené par le Ciedel et EauVive, qui porte sur six communes où des systèmes avaient auparavant été parachutés, clés en main. Il n'y avait eu aucune formation technique. Les populations ont demandé de l'aide à l'État qui a alors affecté ces centres à l'Office national de l'eau. Ce dernier n'arrivait pas très bien à gérer tous les centres. Nous avons monté le projet sur les principes du PAR et de la stratégie sectorielle nationale, pour déléguer ces centres au privé. Une concertation a eu lieu durant deux ans. Au bout de ces deux ans, le maire a refusé la délégation au privé, et a souhaité rester dans le périmètre d'intervention de l'Office national de l'eau. Pour la raison que son électorat était dans le grand centre urbain, et donc que, si l'eau manquait dans les petits centres périurbains, il serait tout de même réélu (selon ses propres termes). Sans ce grand centre, aucun opérateur ne pouvait être intéressé par la gestion des seuls petits centres. Un acquis ressort tout de même de toutes les actions de concertation engagées : l'Office national de l'eau a fini par intégrer dans le tarif de l'eau l'appui-conseil délivré au maître d'ouvrage. Parce qu'il en a assez d'avoir des élus qui ne maîtrisent pas les enjeux du service de l'eau. Il y a donc désormais une part d'audit-conseil pour que la commune, maître d'ouvrage, puisse apprécier les prestations de service public effectuées.

Q : Dans ce dernier exemple, ce qui est frappant, c'est le choc des légitimités entre les zones rurales et la zone de l'Office national de l'eau. Ici, on ne peut pas l'accuser d'avoir voulu capter un centre rentable. Il y a un arbitrage à effectuer par les pouvoirs publics.

R : C'est en fait un choix politique. Si l'Office national de l'eau abonde un fonds d'investissement pour l'hydraulique rurale, pourquoi pas. Si c'est une captation sans retour, le principe de péréquation ne tient plus. Et je ne crois pas que ce type d'outil existe au Burkina Faso.

R : L'Office national de l'eau burkinabé effectue en fait une péréquation au sein de son périmètre. S'il n'y avait pas des centres comme ceux de la capitale Ouagadougou, ou de Bobo Dioulasso, qui permettent d'équilibrer d'autres centres moins rentables, il ne pourrait pas proposer un prix de l'eau aussi bas.

SYNTHÈSE

Riches des études de cas présentées et des questions issues des pratiques de terrain des participants, ces journées ont permis de souligner la diversité des opérateurs et des structures de financement du service de l'eau. En guise de conclusion, nous présentons ici la synthèse du tour de table final au cours duquel tous les participants ont pris la parole. Ce tour de table a été l'occasion de faire ressortir des points de convergence sur les enjeux et les questions qui restent à approfondir. La complémentarité des approches et des outils présentés montre l'intérêt des discussions, qui révèlent des pistes et des méthodes permettant l'optimisation du financement du service de l'eau par l'appui aux petits opérateurs privés, mais aussi au secteur bancaire, les liens entre ces deux types d'acteurs demeurant à développer et à consolider.

Diversité des petits opérateurs et des contextes

Nous avons pu constater au travers des études de cas la grande diversité des POP, mais aussi des contextes dans lesquels ils évoluent. Au-delà des différences entre pays, l'examen des « cultures entrepreneuriales » a montré que ces petits opérateurs pouvaient être plus ou moins motivés par l'appât du gain ou par le prestige social assuré par la délivrance d'un service fortement symbolique comme celui de l'eau. L'appétence au risque et le niveau de profit recherché peuvent ainsi varier grandement selon les profils rencontrés.

Ces variations des profils des opérateurs sont également liées aux environnements financiers et politiques. Les différences dans les environnements institutionnels nationaux ont ainsi été reconnues comme déterminantes dans la structuration de la rencontre entre demandes et offres de financement du service de l'eau. Les études de cas ont permis de souligner des différences, qui ont pu dans un premier temps être rapportées à une distinction entre l'Afrique et l'Asie (en Asie, le rapport participation de l'opérateur /subvention pour la création de réseau serait aux alentours de 70/30 alors qu'en Afrique il serait inversé, autour de 30/70, voire souvent moins). Cette première distinction a rapidement été précisée par celle entre Afrique de l'Est et Afrique de l'Ouest, qui correspond plus ou moins aux différences des conceptions anglo-saxonne et française.

Ces différences peuvent être exprimées au travers des variations dans les pratiques de financement des opérateurs. Schématiquement, on aurait d'un côté (en Afrique de l'Ouest) des pratiques d'épargne de montants importants visant à autofinancer les renouvellements, ce qui conduit à immobiliser des sommes importantes qui pourraient être valorisées autrement, les investissements initiaux ayant été subventionnés en quasi totalité. De l'autre côté (en Afrique de l'Est ou en Asie) les opérateurs auraient recours au crédit (formel au Kenya et au Laos, encore en majorité informel au Cambodge) pour les investissements initiaux et/ou ces renouvellement.

Cette distinction recouvre celle faite entre les pays ayant plus une tradition de service public géré par des associations d'usagers, et où l'arrivée sur la scène du service de l'eau des communes peut venir redistribuer les cartes, et les pays où l'on est plus dans une logique de service marchand, et où les associations d'usagers sont moins présentes (comme les exemples du Laos et du Cambodge le montrent). Ces spécificités s'expliquent sans doute par les trajectoires historiques d'implication des États, mais aussi de l'ancienneté de la présence des bailleurs et des ONG sur les terrains, ainsi que de leurs modes d'intervention. Ces trajectoires nationales particulières conditionneraient en partie les attitudes entrepreneuriales et celles du secteur financier national.

Ces distinctions ont permis de relativiser l'aspect eau « potable » qui semble être plus important dans certains pays que dans d'autres, où l'eau du réseau n'est pas utilisée pour l'eau de boisson (Cambodge) ou lorsque les consommations unitaires sont très faibles et nécessitent une

sensibilisation (Burkina Faso), ou également lorsque l'accès à l'eau est le moyen de développer une activité économique (élevage au Kenya). La professionnalisation des petits opérateurs nécessite donc un travail sur la demande en eau, qui soutienne la source essentielle de financement pour les petits opérateurs qu'est le tarif de l'eau. On a vu que ce travail sur la demande permet d'optimiser tant le dimensionnement des installations que l'exploitation du service, et ainsi d'optimiser les investissements et les charges.

L'absence de dialogue entre opérateurs et financiers

D'autres différences ont également pu être notées entre les langages et les outils propres aux cultures disciplinaires. La rencontre entre les financiers et les ingénieurs fut, sur ce plan, très fructueuse. Les contraintes spécifiques pesant sur l'offre et la demande de financement ont ainsi pu être mises en perspective, mettant également en évidence le manque de dialogue entre les acteurs du secteur de l'eau et les financiers.

L'inadaptation du marché bancaire à la demande des opérateurs a été analysée, en termes de taux d'intérêt, de maturité des crédits, de manque de flexibilité ou de garanties demandées (focalisation des banquiers sur la valeur des actifs plutôt que sur les *cash flows*). De l'autre côté, des efforts sont à faire par les opérateurs, en termes de formalisation de leur statut, de professionnalisation, de montage des dossiers.

Les montants dont les opérateurs ont besoin les relient au secteur du mésocrédit, très peu mobilisé par les opérateurs du secteur de l'eau. Ce travail de mise en adéquation entre offre et demande est donc ouvert, avec la prise en compte des spécificités propres au secteur de l'eau. Un effort de sensibilisation auprès des acteurs du secteur financier reste nécessaire pour faire connaître le secteur de l'eau, trop souvent perçu comme risqué. De façon générale, la nécessité d'un travail d'intermédiation a été énoncée, ayant pour objectif la mise en relation de deux types d'acteurs se connaissant encore trop peu. Cette intermédiation peut passer par une assistance technique, financière et administrative auprès des POP comme des acteurs du secteur financier.

Le manque de données permettant d'informer le secteur bancaire sur les flux financiers générés par le service de l'eau est un autre obstacle à l'octroi de crédit. Une solution à ce manque de lisibilité peut être un renforcement du suivi technique et financier de type Stefi, comme cela a été mis en place au Mali, au Niger ou au Tchad. Mais la question du financement de cet appui et de ce suivi se pose alors. Actuellement, il repose souvent sur le tarif de l'eau.

Une nécessaire diversification des sources de financement

Si le recours au crédit est de plus en plus souvent possible pour les opérateurs, des subventions restent nécessaires. Le rôle des pouvoirs publics demeure à ce niveau prépondérant, et ajoute un niveau à l'intermédiation. Un appui aux pouvoirs publics locaux pour la structuration du secteur de l'eau doit continuer à être mené pour contribuer à une stabilisation et une prévisibilité de l'évolution du service, et donc une diminution des risques.

Les trois sources majeures que sont les « trois T » (taxes, transferts et tarifs) peuvent être complétées par de nouveaux modes de financement, encore à inventer. Les activités génératrices de revenus peuvent être favorisées par le service de l'eau et ainsi augmenter la capacité de contribution des usagers. La mise en place de concessions multiservices a également pu être évoquée.

Une inévitable recherche d'économies d'échelle

La question de la mutualisation a également été au cœur des discussions. Elle peut concerner tant les fonds disponibles que les compétences. Des sommes importantes peuvent être dégagées : les montants épargnés dans certaines régions au Sénégal ou au Mali peuvent atteindre un milliard de francs CFA. Au-delà de ces sommes, la « masse critique » d'activité de crédit pour les banques a souvent été évoquée. Le nombre des POP n'étant pas établi précisément, il est difficile de savoir quel volume de crédit ils peuvent générer dans chaque pays.

Une autre « masse critique » est celle des centres qu'il est possible de déléguer à un même opérateur, afin qu'il puisse accepter d'exploiter des centres non rentables si d'autres centres lui permettent de dégager une marge conséquente. L'objectif est d'atteindre un seuil critique permettant de stabiliser plus rapidement des marges raisonnables pouvant être réinvesties. L'enjeu est également de réduire les coûts transférés aux usagers.

Un travail sur les dispositifs de péréquation (par exemple entre services d'eau ruraux et urbains) serait une bonne chose, car il permettrait de résoudre la question des petits centres non rentables. La mutualisation des fonds, comme dans l'exemple de la FAUEREB au Burkina Faso, est également un moyen pour parvenir à assurer la délivrance du service de l'eau dans ces centres.

Les cadres sectoriels nationaux doivent pouvoir prendre en considération un possible regroupement des centres dans le cadre de mécanismes d'intercommunalité. Les processus de décentralisation furent parfois perçus comme des freins dans certaines contributions, car ils imposent un changement dans les schémas de maîtrise d'ouvrage qui impose de nouvelles négociations entre les acteurs du service de l'eau. L'essor des collectivités locales a aussi pu être perçu comme une promesse, tant pour les possibilités de mutualisation que de suivi ou de mise en place d'une fiscalité locale qui pourrait devenir une nouvelle source de financement. Le cadre fiscal peut ainsi également être un outil mis au service du financement des services d'eau.

Améliorer la gouvernance du secteur et limiter le risque « institutionnel »

Les réflexions de ces journées peuvent être utiles en termes de montage de projets et d'appui aux politiques sectorielles. Plusieurs points ont été identifiés :

- la nécessité de travailler à une reconnaissance voire à une formalisation des petits opérateurs d'eau quand ils existent, à travers l'attribution de licences ou un encadrement des processus de contractualisation. Au travers de tous les exemples, une constante s'est en effet clairement dégagée : un environnement institutionnel stable et favorable est une condition pour que les différents acteurs (les opérateurs comme les banques) puissent envisager des efforts pour sécuriser les investissements à moyen ou long terme plutôt qu'à court terme. La durée des contrats conditionnera également l'accès à des crédits moyen ou long terme. Ce changement de perspective correspondrait aux caractéristiques des réseaux d'eau potable, qui sont des actifs dont la durée de vie est longue.

En ce qui concerne la mise en œuvre des projets, plusieurs pistes ont été ouvertes :

- Les outils à utiliser ne seront pas les mêmes s'il s'agit d'intervenir dans un contexte où les POP existent déjà pour les aider à se formaliser, à optimiser le service ou à faire croître leur activité, ou s'il s'agit de faire émerger ces POP là où il n'en existe que peu ou pas.
- Les facteurs sociaux peuvent être importants dans le choix des opérateurs. L'origine sociale est à prendre en compte : à certains endroits, être un « local » peut être un avantage, à d'autres, un désavantage.

- La question du changement d'échelle est également revenue au cours de plusieurs interventions comme un problème délicat à gérer. La diffusion des projets pilotes nécessite de généraliser des outils qui puissent fonctionner dans d'autres contextes que ceux dans lesquels ils ont été élaborés, alors même qu'une analyse fine du contexte est un facteur clé de réussite.
- Un autre changement d'échelle est celui des petits opérateurs dont l'entreprise dégage des résultats qu'ils réinvestissent dans le service, jusqu'à ce que leur entreprise grandisse.
- Il est également ressorti des discussions que les bailleurs peuvent mettre en place un outil très prometteur, du type du fonds de garantie ARIZ de l'AFD. Un tel fonds de garantie s'attaque à un des problèmes bloquant la mise en relation des petits opérateurs et du secteur bancaire : la perception par ce dernier du secteur de l'eau comme étant à risque. Un tel outil permettrait de développer des instruments d'analyse adaptés aux spécificités des petits opérateurs d'eau, tout en assurant aux banques la sécurité nécessaire le temps de ce processus d'apprentissage.
- De même, les pouvoirs publics nationaux peuvent également sensibiliser les établissements bancaires en développant des incitations à financer le secteur de l'eau, éventuellement en se portant garants de certains prêts.

Ces journées de ContrEAUverses ont donc été riches en perspectives, et ont ouvert des pistes innovantes qu'il faut expérimenter. Les petits opérateurs privés représentent-ils pour autant un nouveau modèle pour le financement des services d'eau dans les pays en voie de développement ? Les associations d'usagers ont été un modèle pour l'organisation de la prise en charge des coûts du fonctionnement du service, dans un contexte de pénurie des finances publiques. Aujourd'hui, il semble qu'il ne faille pas simplement changer de modèle, mais plutôt adapter les mécanismes de financement aux conditions locales, en intégrant ce qui existe déjà et qui a fait ses preuves. Les mécanismes adaptés aux problématiques des opérateurs privés peuvent correspondre à celles des opérateurs communautaires. Le financement du service de l'eau doit également être conçu dans la durée. Les responsabilités des autorités publiques doivent donc être engagées, non seulement pour la production d'un environnement institutionnel stable, mais aussi pour que soit assurée la durabilité du financement, au-delà de la création du service et des périodes de contractualisation. Le renouvellement des contrats de délégation du service doit également pouvoir s'effectuer dans des conditions attractives pour ces petits opérateurs privés.

Au-delà de la question du financement, la participation des petits opérateurs au paiement du service de l'eau est plus considérée comme un moyen d'améliorer les performances et la viabilité du service. Un opérateur ayant participé aux investissements connaît les faiblesses et les qualités du réseau qu'il va devoir exploiter, il évitera le surdimensionnement et sait ce qu'il y aura à améliorer. Autrement dit, faire participer les opérateurs aux investissements est une manière d'optimiser ceux-ci ainsi que l'exploitation du service.

Le rôle des collectivités locales dans la fourniture et le financement du service de l'eau n'a pas été beaucoup abordé, même si le lien avec le thème traité semblait évident : questions de légitimité des acteurs, questions d'échelle d'intervention et de mutualisation, possibilités offertes par la fiscalité locale, etc. Ce thème pourrait faire l'objet des prochaines contrEAUverses, programmées en septembre 2011...

Annexes

Annexe 1 : Sigles et acronymes

Annexe 2 : Liste des participants

Annexe 1

Sigles et acronymes

ADAE	Association pour le développement des adductions d'eau
AEP	Adduction d'eau potable
AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
BOO	<i>Build Own Operate</i>
BOT	<i>Build Operate Transfer</i>
Ciedel	Centre international d'études pour le développement local
CREPA	Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût
FAUEREB	Fédération des associations d'usagers de l'eau de la région des Bassins
Gret	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
IBA	<i>Input Based Aid</i>
IDH	Indice de développement humain
IMF	Institution de microfinance
KFW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Banque allemande pour le développement)
Méddea	Mécanismes durables d'accès à l'eau et à l'assainissement (programme du Gret à Madagascar)
Mirep	Mini réseaux d'eau potable (programme du Gret au Cambodge et au Laos)
OBA	<i>Output Based Aid</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PacepaC	Programme d'appui aux communes pour l'eau potable et l'assainissement au Cambodge
PAR	Programme d'application de la réforme
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PMH	Pompe à motricité humaine
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POP	Petits opérateurs privés
SEDIF	Syndicat des eaux d'Île de France
STEFI	Suivi technique et financier
TPE	Très petites entreprises
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> Agence des États-Unis pour le développement international
WSP	<i>Water and Sanitation Program</i>

Annexe 2

Liste des participants

Riad Bahmane	AFD
Cassilde Breniere	AFD
Nicolas Cezard	AFD
Antoine Ciguene	Gret
Bertrand Clochard	AFD
Philippe Coquart	AFD
Denis Desille	PSeau
Janique Etienne	AFD
Daniel Faggianelli	ACQUA
Karine Fourmond	AFD
Clément Frenoux	Gret
Karine Frouin	AFD
Thomas Fugelsenens	WSP
Julien Gabert	Gret
Marie-Laure Garnier	AFD
Céline Gilquin	AFD
Estelle Grandidier	Gret
Marie Guillaume	Gret
Yoann Laurent	Gret
Mathieu Le Corre	Gret
Christophe Léger	Vergnet Hydro
Christophe Le Jallé	PSeau
Bernard Lepivain	SEVES
Laetitia Loseille	Gret
Jacques Monvois	Gret
Frédéric Naulet	Gret
Benoit Paldrup	Gret
Madeleine Portmann	AFD
Alain J. Randriamaherisoa	Ministère de l'Eau, Madagascar
Alain Rotbard	AFD
Sophie Tremolet	Trémole Consulting
Jaehynag So	WSP
Yi Sokkol	Gret
Alicia Tsitsikalis	Gret
Moulay Vall Ould Bleilla	Gret
Marc Vézina	Sedif

**Coordination générale et
animation des débats :**

Janique Étienne
Jacques Monvois
Frédéric Naulet
Céline Gilquin

**Coordination de
la rédaction des actes :**

Clément Repussard

Auteurs :

Riad Bahmane
Nicolas Cezard
Clément Frenoux
Thomas Fugelsnes
Mathieu Le Corre
Christophe Léger
Dr Alain J. Randriamaherisoa
Yi Sokkol
Sophie Trémolet
Alicia Tsitsikalis

Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations via des opérateurs privés locaux

Le secteur de l'eau potable a connu de profondes mutations au cours des trente dernières années avec une remise en question du modèle fondé sur les monopoles publics. Aujourd'hui de nouveaux acteurs (autorités publiques décentralisées, petites entreprises privées et autorités de régulation) sont appelés à jouer des rôles clés dans la gestion de services d'eau.

Depuis plusieurs années, les expériences menées par ces opérateurs locaux pour offrir des services d'eau dans les petites et moyennes agglomérations font l'objet d'une attention particulière. Ils sont en effet parvenus à développer une offre de services en réponse à des demandes insatisfaites par d'autres modes d'approvisionnement. Ces acteurs présentent des profils très divers ainsi que des niveaux de professionnalisation et d'attraction pour le risque variables, mais ils ont en commun d'avoir élaboré des savoir-faire techniques et commerciaux en forgeant des relations de proximité avec leurs clients et en faisant preuve d'une remarquable capacité d'adaptation aux contextes socio-économiques, notamment dans leurs pratiques de financement.

Afin de mieux connaître ces « savoir-faire » et ces outils de financement, le Gret et l'AFD ont rassemblé des professionnels de différentes disciplines travaillant dans le domaine de l'eau potable. En août 2010, lors des « ContrEAUverses », ces professionnels ont échangé à partir de leur expérience de terrain. Cet ouvrage retranscrit les présentations et débats suscités par ce sujet.

*La collection **Débats & Controverses** accueille des textes issus de discussions autour des grandes thématiques d'actualité qui animent le monde du développement. Les textes, publiés sous forme électronique, sont téléchargeables gratuitement sur le site du Gret : www.gret.org, rubrique Ressources en ligne. Cette collection est dirigée par Christian Castellanet et Danièle Ribier.*



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : +33 (0)1 70 91 92 00
Fax : +33 (0)1 70 91 92 01
E-mail : gret@gret.org
Site Web : www.gret.org



5 rue Roland Barthes
75598 Paris Cedex 12, France
Tél. : +33 (0)1 53 44 31 31
Fax : +33 (0)1 44 87 99 39
Site Web : www.afd.fr

ISBN : 978-2-86844-272-7

