
Les grands bidonvilles africains : la prochaine frontière pour les distributeurs d'eau

L'Afrique subsaharienne abrite une population de 730 millions d'habitants (11% de la population mondiale). C'est la région du monde qui a connu le plus fort taux d'accroissement démographique durant la seconde moitié du XX^e siècle (un quadruplement). Depuis 1990, le taux de croissance diminue, suite à une baisse de la fécondité (particulièrement en milieu urbain) et à la pandémie de sida, mais la population devrait quand même encore doubler d'ici 2040 (passant à 1,5 milliard d'habitants).

Dr Bernard COLLIGNON

*Président de Hydroconseil
et directeur de Urbaconsulting*

Les besoins en eau

Explosion démographique et urbanisation

Suite à un fort exode rural, la croissance de la population africaine est particulièrement spectaculaire en milieu urbain. Les taux de croissance durant les quatre dernières décennies ont souvent dépassé 5%/an (soit un doublement de la population tous les 14 ans). Dans une étude récente, UN-Habitat estime que dans les 25 prochaines années, l'Afrique subsaharienne connaîtra un accroissement de population urbaine de 400 millions d'habitants (UN-Habitat, 2003). Ces taux de croissance sont comparables à ceux des villes européennes à la fin du XIX^e et ce développement explosif s'accompagne des mêmes problèmes de développement : chômage, habitat précaire, violence urbaine, assainissement déficient, mortalité infantile...

L'élévation du niveau de vie

La grande pauvreté des villes africaines ne doit pas cacher l'élévation du niveau de vie particulièrement durant les quinze dernières années. Ce phénomène est très sensible dans les pays qui ne sont pas ravagés par la guerre. L'espérance de vie s'allonge, la mortalité infantile diminue et le mode de vie des urbains évolue rapidement. Le pourcentage de ménages disposant d'un téléphone a explosé, ainsi que celui de ceux qui ont l'électricité. Les progrès ont été plus modestes pour l'eau potable, mais ils sont indéniables. Une part croissante de la population dispose d'un branchement particulier et ce service est devenu le standard auquel aspirent tous les ménages, même dans les petites villes et les bidonvilles. La transition d'une alimentation par fontaines publiques à une alimentation par branchements individuels est devenue un trait dominant de la demande des consommateurs dans les villes africaines.

L'explosion de la demande en eau

La croissance démographique, l'exode rural et l'élévation du niveau de vie ont généré une croissance explosive de la demande, de 5 à 15 % par an en milieu urbain, de 2 à 5 % par an en milieu rural. Tout entrepreneur dynamique devrait se frotter les mains face à ce marché potentiel, en croissance à la fois forte et régulière. Mais nous allons voir que du marché potentiel au marché réel, il y a bien des obstacles.

L'offre de service pour l'eau potable et l'assainissement

La ruée vers l'eau des années 90

Il y a une dizaine d'années, les grandes entreprises internationales (Veolia, Ondeo, Saur, Thames Water, Biwater...) ont investi massivement dans les compagnies des eaux des pays africains et d'ailleurs. Elles étaient encouragées dans ces investissements par les bailleurs de fonds (et en particulier la Banque Mondiale) qui, fatigués de subventionner depuis 20 ans des entreprises publiques régulièrement au bord de la banqueroute, cherchaient à relancer le secteur de la distribution d'eau en y injectant les compétences de gestion du secteur privé.

Entre 1997 et 2000, près de 25 milliards d'euros¹ ont ainsi été investis par les grands groupes privés internationaux dans des pays en voie de développement, pour développer les services de l'eau (et dans une moindre mesure, ceux de l'assainissement). Une partie non négligeable de ces investissements a été réalisée en Afrique, malgré les perspectives globales peu favorables du continent (faible taux de croissance économique, instabilité politique). C'est ainsi que des contrats de concession et d'affermage ont été signés dans une dizaine de pays

(Sénégal, Mali, Niger, Tchad, Gabon, Ghana, Mozambique...) et ont permis d'apporter dans certains cas des améliorations spectaculaires en termes d'extension de la desserte, d'amélioration de la qualité et de réduction des fuites.

Le désenchantement des années 2000

Mais la ruée vers l'eau n'a pas duré. Dès 2001 sont apparues des difficultés dans la mise en œuvre des contrats. Les autorités «déléguées» reprochent aux entreprises de ne pas avoir respecté leurs obligations d'investissement. Les entreprises reprochent aux autorités d'avoir bloqué les tarifs à des niveaux trop bas pour financer ces investissements. Et de nombreux grands contrats de délégation ont été mis en péril, voire rompus (Manille, Bamako, Buenos Aires, La Paz/El Alto, Cochabamba...). Plusieurs litiges sont en cours d'arbitrage international.

Les investissements dans l'eau et l'assainissement ont chuté à moins de 10 milliards d'euros durant la période 2001-2004¹, et peu d'entre eux ont été réalisés en Afrique. Actuellement, les opérateurs internationaux sont devenus très prudents pour tout investissement massif dans le secteur de l'eau en Afrique.

Et pourtant le secteur privé est là, sous nos yeux

Mais le manque d'enthousiasme des grandes entreprises privées internationales ne doit pas faire oublier que pendant ce temps, le marché de l'eau reste très dynamique en Afrique. La croissance explosive de la demande (5 à 15 % par an), face à une offre insuffisante des grands opérateurs, a généré le développement d'un marché de l'eau très ouvert, qui a échappé à la régulation de l'État.

(1) Source : PPI Database (Banque Mondiale - PPIAF)

Des dizaines de milliers de petits opérateurs privés locaux se sont lancés dans la production et la vente d'eau, avec des moyens très variés : certains d'entre eux livrent de l'eau avec une charrette, d'autres ont créé des petits réseaux de distribution à partir d'un forage. Ces opérateurs interviennent dans ce qu'il est convenu d'appeler le secteur informel, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas enregistrés dans un registre de commerce et qu'ils n'ont pas d'assurance sociale¹. Il n'en demeure pas moins qu'ils constituent la principale, pour ne pas dire la seule opportunité d'avoir accès à l'eau pour des millions d'urbains en Afrique, en particulier dans les quartiers périphériques, où le réseau n'arrive pas et dans les bidonvilles, que le réseau contourne.

Le secteur informel n'est pas un phénomène marginal ou exotique. Les économistes estiment qu'il constitue la principale composante de l'économie dans la plupart des pays africains (50 à 60 % du PIB et 80 à 90 % de la main-d'œuvre). Dans le domaine de l'eau, il est d'une grande diversité. On y trouve aussi bien des PME avec quelques dizaines de salariés (réseaux de distribution, entreprises de transport par camion) que des entreprises artisanales ou même de simples individus, actifs à temps partiel (pousse-pousse, vidangeurs de latrines...).

Quand l'ensemble des investissements consentis par les opérateurs indépendants atteint une masse critique, ils deviennent des acteurs incontournables du secteur de l'eau. C'est le cas dans de nombreuses villes d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique latine, où ils approvisionnent de 30 à 60 % des ménages (Collignon et Vézina, 2000).

À Maputo, l'étude de faisabilité d'un nouveau réseau financé par la coopération française a révélé l'existence dans la zone visée de plus de 200 réseaux de distribution d'eau financés et exploités par des opérateurs indépendants. Ces réseaux assurent l'essentiel du service public dans les quar-

tiers nord de la capitale, où les opérateurs desservent près de 200 000 personnes. Dans un tel contexte, la société de patrimoine (FIPAG) ne peut plus ignorer les opérateurs indépendants et a tout intérêt à en tenir compte dans l'élaboration de son schéma directeur.

Justin Ouedraogo, pousse-pousse à Ouagadougou

Tous les matins, Justin pousse sa charrette dans les rues de Ouagadougou. Il va la remplir à une borne-fontaine de l'ONEA (cela lui coûte environ 15 centimes d'euros pour remplir une charrette de 200 litres) et ensuite, il parcourt les rues de son quartier, à la recherche d'un client, auquel il pourra revendre son chargement 30 à 60 centimes selon l'éloignement du quartier. À la fin de la journée, il aura parcouru 15 kilomètres en poussant sa charrette de 250 kg et il aura gagné de 1 à 3 euros.

C'est un revenu modeste, mais suffisamment attractif pour que 5 000 jeunes hommes aient choisi cette activité. Il s'agit souvent de jeunes venus de la campagne. Pour eux, le métier de pousse-pousse est une des meilleures opportunités de travail en ville, car elle n'exige pas de capital de départ (on peut trouver facilement une charrette à louer).

La lourde facture du manque d'eau

L'insuffisance des services d'eau et d'assainissement a un impact terrible en termes de santé publique. Les habitants des bidonvilles se rabattent sur des points d'eau

(1) Par contre, ils payent souvent des droits et taxes importants pour pouvoir exercer leurs activités et celles-ci font souvent l'objet d'un contrat ou d'une licence signé par l'administration municipale ou nationale, ce qui relativise fortement le concept d'informel.

contaminés et ils vivent dans un environnement particulièrement insalubre. Les eaux polluées et les matières fécales dispersées autour des maisons constituent l'un des principaux facteurs de morbidité et de mortalité infantile.

«La diarrhée représente la deuxième cause de mortalité infantile... Elle fait chaque année 1,8 million de victimes parmi les enfants de moins de 5 ans (4400 décès chaque jour)... La diarrhée tue plus que la tuberculose ou le paludisme. Les enfants qui en meurent sont cinq fois plus nombreux que ceux qui décèdent du Sida» (PNUD, 2006).

Le manque d'eau courante constitue aussi un handicap pour le développement de nombreuses activités (centres de santé, transformation des produits agricoles, restauration...). Enfin, faute d'eau à domicile, de nombreux habitants (dont une large proportion de femmes et d'enfants) sont obligés de consacrer plusieurs heures par semaine à parcourir la ville pour trouver un point d'eau fonctionnel et y faire la queue.

Qu'est-ce qui freine le développement de l'offre de services d'eau potable ?

La «bidonvillisation»

La croissance de la population urbaine constitue une opportunité pour les entreprises de distribution d'eau, mais leur optimisme est vite tempéré par le type d'urbanisation. Les habitants de ces quartiers habitent souvent, faute de moyens et de visibilité à long terme des constructions de fortune, ce qui justifie le qualificatif de «bidonvilles» qui leur est souvent appliqué. La majorité de la croissance urbaine en Afrique se fait dans de tels quartiers irréguliers, non lotis (72 % de la croissance urbaine selon UN-Habitat, 2003).

Ces quartiers posent des difficultés spécifiques pour le développement des services en réseau (eau, assainissement, électricité). Les passages entre les maisons sont étroits (ce qui empêche de creuser des tranchées en respectant les normes habituelles), le bâti évolue rapidement (une réserve foncière peut être occupée en quelques jours) et surtout les habitants ont des revenus très modestes (leur consommation, de quelques m³ d'eau par mois, se situe souvent sous le coût de gestion d'un abonné par un opérateur moderne).

Et pourtant, les quartiers irréguliers, de par leur développement très rapide, constituent un marché porteur. Nous avons vu qu'ils ont permis le développement d'un riche réseau d'opérateurs locaux qui fournissent des services qui répondent à cette demande. Dès que leur situation économique se stabilise, les habitants des quartiers irréguliers investissent dans le bâti et construisent un habitat comparable à celui qu'ils ont connu dans les villages : murs de banco ou de parpaings, toiture de tôle ondulée, sol en terre battue ou en ciment. Si la sécurité foncière leur est garantie (s'ils se sentent à l'abri d'une expulsion intempestive), ils investissent dans l'accès aux services marchands (eau, électricité, téléphone).

Populisme et démagogie

La distribution d'eau est un service public emblématique et il est donc tentant pour les politiciens de faire campagne sur le thème du prix de l'eau « votez pour moi et je ferai baisser le prix de l'eau ». Ces démarches populistes et démagogiques ont abouti dans de nombreux pays africains à des tarifs totalement irréalistes (quelques centimes d'euro par m³), qui ne couvrent plus que quelques pour cent du coût de production (en Algérie par exemple, le prix de l'eau ne couvre même pas celui de l'énergie nécessaire pour la pomper).

On amène ainsi les opérateurs à être totalement dépendants des subventions publiques et quand celles-ci tarissent, l'opérateur est asphyxié. Bien des entreprises publiques sont ainsi devenues chroniquement déficitaires et dans l'incapacité de financer les moindres travaux, mêmes les plus urgents et encore moins d'étendre le service pour couvrir la demande. Elles ne desservent plus que quelques pour cent des ménages. En bloquant le prix de l'eau, les gouvernements sont ainsi arrivés à cette situation choquante où les impôts de tous sont utilisés pour subventionner une entreprise qui ne dessert que 3 à 10 % des ménages (les plus riches évidemment, car ce sont ceux qui habitent le centre-ville, qui est connecté depuis longtemps ou ont investi lourdement pour avoir une connexion). C'est la situation de EDM, au Mali, de la SNDE, en Mauritanie ou de GWSC au Ghana.

Des investissements particulièrement risqués

La distribution d'eau est un secteur à forte intensité capitalistique. Pour amener de l'eau traitée en centre-ville, il faut construire des infrastructures coûteuses (forages, réservoirs, conduites) qui s'amortissent sur de longues durées (typiquement, de 10 à 30 ans). Un investisseur ne se risque donc dans de tels investissements que s'il a la certitude de pouvoir les exploiter pendant longtemps.

Comment offrir cette visibilité dans des pays africains, où l'instabilité politique est

la règle et où l'état de droit reste encore un projet à long terme ? Faute d'une telle visibilité, les investisseurs ne se précipitent effectivement pas sur le marché de l'eau africain (et encore moins sur celui de l'assainissement) et préfèrent s'intéresser à des opérations rentables à plus court terme, comme le négoce, le transport ou la construction ou à des secteurs moins exposés à l'expropriation (comme en témoigne le succès fulgurant du téléphone portable, dont le financement est très largement assuré par des entreprises du Sud (asiatiques et moyen orientales notamment).

Les ressources en eau

Globalement, l'Afrique ne manque pas d'eau

Malgré son image de continent « aride », terrassé par un soleil implacable, l'Afrique comporte une majorité de régions intertropicales bien arrosées et où les précipitations sont assez prévisibles. Ces précipitations engendrent des ressources en eau de surface et en eau souterraine considérables, qui couvrent très largement les besoins en eau potable dans la majorité des pays, et même les besoins pour l'agriculture et l'industrie.

Le tableau ci-dessous montre que les ressources dépassent 50 fois la demande en eau actuelle (eau potable + irrigation +

Tableau 1. Couverture de la demande en eau par les ressources, dans les pays africains

Pays où les ressources en eau dépassent 50 fois la demande en eau actuelle	33 pays africains	500 millions d'habitants (55,3 % de la population d'Afrique)
Pays où les ressources en eau dépassent 10 fois la demande en eau actuelle	10 pays africains	165 millions d'habitants (18,2 % population d'Afrique)
Pays où les ressources en eau sont inférieures 10 fois à la demande en eau actuelle (déficit notable, risques de pénuries)	Djibouti, Cap Vert, Afrique du Sud, Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Égypte, Soudan	240 millions d'habitants (26,5 % de la population d'Afrique)

Source : *The World Bank Atlas*

industrie) dans 33 pays africains, abritant 55,3 % de la population du continent. Les ressources ne sont inférieures à 10 fois la demande que dans dix pays, pour l'essentiel en Afrique du nord (très aride) et en Afrique du Sud (très industrialisée).

Les eaux souterraines, une ressource simple à exploiter

Les ressources en eau souterraines (les nappes phréatiques et les nappes profondes) constituent une ressource particulièrement intéressante pour les pays africains, car l'eau y est généralement d'une excellente qualité, ce qui permet de la distribuer en faisant l'économie d'usines coûteuses et fragiles. C'est pour cela que la SEEG (compagnie des eaux et de l'électricité du Gabon) s'est lancée depuis 2004 dans un ambitieux programme de basculement de son approvisionnement vers des ressources en eau souterraines. Cela lui permettra de réaliser des économies substantielles sur les usines de traitement de l'eau, les produits de traitement et le personnel spécialisé.

L'acacia du Sahel ne doit pas cacher la forêt subtropicale

Il existe bien entendu des zones extrêmement arides en Afrique, où ne coule aucun fleuve et où les nappes phréatiques, quand elles existent, sont très profondes ou salées. Paradoxalement, ce n'est pourtant pas la principale difficulté à laquelle sont confrontés les gouvernements et les compagnies des eaux, car ces régions sont peu peuplées et en faible croissance (précisément parce qu'elles manquent d'eau).

Les régions où le manque d'eau constitue une véritable contrainte sont pour la plupart situées au niveau des tropiques, où les régimes de hautes pressions limi-

tent fortement les pluies. C'est ainsi que de nombreuses régions du Sahara et du nord Sahel ont des ressources en eau limitées, dont le coût d'exploitation est élevé (Nord de la Mauritanie, du Mali, du Niger et du Tchad, Namibie). C'est la raison pour laquelle ces régions ont été historiquement peu peuplées, la population se concentrant autour des rares nappes moins profondes (Hodhs, Bilma, Touat, Borkou, Fezzan...).

Il faut aussi signaler la situation particulièrement difficile des villes qui se sont développées durant la seconde moitié du XX^e siècle dans des zones dépourvues de ressources en eau suffisante. Ces villes construites pour des raisons économiques ou administratives font face à un véritable défi. Les difficultés de leur approvisionnement en eau pèsent sur leur viabilité à long terme (Djibouti, Nouadhibou...)

Les zones où le manque de ressources en eau constitue un véritable handicap pour fournir un bon service de l'eau sont finalement très limitées. Dans l'immense majorité des cas, le déficit de l'offre ne traduit donc pas un déficit de la ressource, mais la mauvaise organisation de l'opérateur ou une régulation inadaptée, qui, en bloquant les tarifs, a freiné l'investissement.

Les objectifs de développement du Millénaire

Réduire la pauvreté

La décision solennelle prise par l'AG des Nations unies pose un objectif très clair aux acteurs du secteur de l'eau potable :

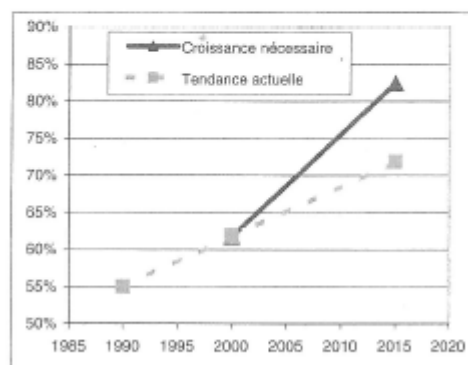
« Nous, chefs d'État et de gouvernement, nous sommes rassemblés au Siège de l'Organisation des Nations unies à New

York, du 6 au 8 septembre 2000, à l'aube d'un nouveau millénaire, pour réaffirmer notre foi dans l'Organisation et dans sa Charte, fondements indispensables d'un monde plus pacifique, plus prospère et plus juste (...). Nous décidons (...) de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer. »

En Afrique, cet objectif se traduit par la nécessité de fournir chaque année des services d'approvisionnement en eau à 27 millions de personnes supplémentaires, soit un investissement de 1,5 milliard d'euros chaque année. Ce n'est pas hors de portée d'une communauté internationale qui aurait décidé d'éradiquer la pauvreté, mais il faut quand même être conscient que c'est presque le double du

rythme d'équipement observé entre 1990 et 2000.

Figure 1. L'évolution actuelle du taux de couverture de la demande en eau potable en Afrique et le rythme nécessaire pour atteindre les objectifs du Millénaire



	Observé	Observé	objectif du Millénaire
	1990	2000	2015
Population à desservir (en millions d'habitants)			
Population totale	612	784	1078
<i>Taux de couverture</i>	55 %	62 %	82 %
Population couverte	337	484	889
Population équipée durant l'intervalle		147	405
Soit chaque année		14,7	27,0
<i>Dont population urbaine</i>		59	243
<i>et population rurale</i>		88	162
Investissement à engager (en millions d'euros)			
Investissement	urbain	à 80 €/hab	19 440
	rural	à 20 €/hab	3 240
	Total		22 680
soit	millions d'euro/an		1512

La revue des « yakas »

Pour combler le gouffre béant qui s'est ouvert entre la demande en eau et l'offre de service des opérateurs existants, il ne manque pas d'idées simples, voire simplistes. Passons-en quelques unes en revue.

«Yaka» laisser les communautés prendre leur destin en main

Durant les premières années post-indépendance, la plupart des pays africains ont mis en place des entreprises publiques responsables de la distribution d'eau et d'électricité. Après l'euphorie des premières années (soutenue par le cours élevé des matières premières) les difficultés se sont accumulées et ces entreprises n'ont pas réussi à suivre la croissance de la demande, en milieu rural comme en milieu urbain. La qualité du service s'est dégradée. Des quartiers entiers sont restés à l'écart du service public. Au milieu des années 80, il est devenu clair que la majorité de ces entreprises ne servaient pas les pauvres et ne seraient pas en mesure de le faire à court terme.

Le même constat a été fait pour beaucoup de grands offices publics (construction, entretien des routes, périmètres irrigués, commercialisation des produits agricoles...) et après leur avoir prêté des sommes relativement importantes, les organismes de financement publics et les banques privées ont commencé à se méfier des grands « machins » étatiques. La mode est passée aux petits projets, « au plus près des communautés ». Cette nouvelle approche des projets de développement a permis de très grandes avancées dans plusieurs domaines (développement de la démocratie locale et des municipalités, promotion des associations de producteurs

et des petites entreprises, amélioration de la gouvernance...).

L'approche communautaire est bien adaptée à des groupements humains qui ont précisément gardé des liens étroits et des règles sociales bien codifiées, comme on en trouve en milieu rural. Elle a cependant montré ses limites dans les grandes villes, où la structure sociale traditionnelle se délie pour faire la place à des comportements beaucoup plus individualistes. Dans le domaine de la distribution d'eau urbaine, l'approche communautaire ne suffit plus. On ne peut attendre d'une simple association de voisinage la gestion d'un service de l'eau, ni même la régulation du contrat de l'opérateur. Le bénévolat trouve vite ses limites et faute d'un partage clair des responsabilités, les décisions nécessaires ne sont pas prises.

La gouvernance communautaire n'est pertinente qu'au niveau local et il est difficile de concevoir ce mode de gestion d'un réseau d'eau à l'échelle de l'ensemble d'une ville. Par contre elle trouve toute sa place dans des bidonvilles qui vivent comme des isolats au sein de la trame urbaine. Dans ces quartiers souvent violents, la dynamique communautaire est une option intéressante pour dégager des solutions qui fassent consensus. C'est ainsi qu'ont pu être développés de véritables projets de service public de l'eau dans les bidonvilles de Port-au-Prince (Haïti), malgré la présence des tontons macoutes et autres mafias.

«Yaka» privatiser

Comme on l'a vu ci-dessus, le secteur privé international (compagnies des eaux, banques d'affaires) a été considéré au milieu des années 90 comme un chevalier blanc. De nombreux pays ont lancé des politiques très volontaristes de privatisation des services marchands (eau, électricité, téléphone). Des appels d'offres pour la

concession de ces services ont été lancés tous azimuts (Buenos Aires, Manille, Djakarta, Lima, Bamako, Dar Es Salam, Accra) et des contrats portant sur de très grandes villes des pays en voie de développement ont été attribués... Ces contrats étaient fort bien construits pour marier les compétences techniques des grandes compagnies des eaux avec les ressources du marché financier international.

Mais l'expérience de la privatisation du service de l'eau s'est révélée très difficile en Afrique. La plupart des contrats de délégation du service de l'eau signés durant les années 90 ont été annulés depuis ou sont en crise profonde. Ces résultats très décevants contrastent avec d'autres secteurs, comme celui des télécommunications, où la vague de privatisation des années 90 a connu un immense succès qui a constitué le facteur principal de la diffusion très rapide du service de téléphonie mobile, jusque dans les villages isolés.

«Yaka» nationaliser

Pour garantir l'accès du service de l'eau aux plus pauvres, il est parfois proposé de simplement organiser le service au travers d'opérateurs publics, que l'État subventionnerait pour réaliser cette importante mission de service public. C'est la solution qui a été adoptée par pratiquement tous les pays africains au lendemain de leur indépendance (à l'exception notable de la Côte d'Ivoire), à une époque où l'enthousiasme et les soutiens financiers et matériels ne manquaient pas.

Malheureusement, cette solution a fait long feu. Les entreprises publiques de distribution d'eau au Mali, au Niger au Tchad ou au Ghana ne sont jamais parvenues à dépasser un taux de couverture de plus de quelques pour cent des ménages, ce qui signifie que des investissements publics importants ont été consentis, pour aboutir à un service réservé à quelques privilégiés en milieu urbain.

Ces dernières années, après le retrait d'un opérateur privé international, plusieurs pays ont dû rapidement remettre à flot une entreprise publique de distribution d'eau (Conakry, Manille, Cochabamba, Bamako, Buenos Aires...), ce qui constitue une nationalisation de fait. Pour les pauvres, il n'y a malheureusement pas lieu de s'en réjouir. Les mêmes causes provoquant les mêmes effets, ces opérateurs sont rapidement retombés dans les ornières d'antan et le service de l'eau à Conakry et Bamako a recommencé à se dégrader.

«Yaka» diffuser des technologies appropriées

Pour fournir de l'eau aux populations démunies, d'innombrables inventeurs ont cherché des solutions technologiques qualifiées «d'appropriées», parce qu'elles étaient simplifiées, robustes et utilisaient des matériaux locaux (conduites en bambou, pompes éoliennes, pompe à corde, forage manuel...).

Il est bien difficile d'évaluer la pertinence d'une solution technologique avant de l'avoir testée en vraie grandeur, en conditions réelles. Par contre, ce banc d'essai est redoutablement efficace. Et l'immense majorité des technologies de distribution d'eau déclarées trop rapidement «appropriées» se sont révélées à l'expérience mal adaptées à la demande des ménages ou trop fragiles (et donc, finalement inappropriées). Après quelque 40 ans d'expérimentations audacieuses, il faut bien reconnaître qu'il n'en reste pas grand-chose. Les solutions techniques qui marchent effectivement en Afrique, celles qui ont été adoptées par les opérateurs privés locaux qui investissent leur propre argent (et pas celui des bailleurs de fonds) sont généralement des solutions technologiques très conventionnelles, proches de celles qu'utilisent les distributeurs d'eau partout dans le monde : des forages pour capter une eau de bonne qualité, du chlore pour désinfecter l'eau, des réservoirs en béton ou en métal pour la stocker et des

réseaux enterrés de conduites en PVC pour l'amener jusqu'à l'utilisateur. On ne risque pas de gagner le concours Lépine avec cela, ce n'est pas très original, mais cela fonctionne.

Et pourtant l'eau coule dans de nombreux quartiers populaires

Success stories

La chute de tous les grands «yakas» semble assez décourageante. Elle laisse le sentiment amer que toute tentative est

vouée à l'échec, que les pauvres des villes africaines sont condamnés à parcourir de longues distances avec un bidon sur la tête, pour trouver quelques litres d'une eau boueuse. Mais si l'on a dû passer par pertes et profits les solutions simplistes, il reste à expliquer aussi les succès, car il en existe, et de très impressionnants.

Les centres ruraux constituent un autre défi. Ils sont trop petits pour constituer un marché attractif pour les grandes compagnies des eaux (publiques ou privées) qui les évitent soigneusement (à l'exception notable de la SODECI, en Côte d'Ivoire, une entreprise privée qui a

Différentes options pour le succès, mais un seul impératif : placer le client au cœur de l'activité

À **Maputo (Mozambique)**, après la fin de la guerre civile, la compagnie des eaux s'était pratiquement effondrée. Cela a créé une énorme demande en eau insatisfaite. De petites entreprises locales ont saisi cette opportunité. Il s'agit souvent d'anciens mineurs, revenus d'Afrique du Sud avec un petit pécule et cherchant à le réinvestir dans leur pays d'origine. Une centaine d'entrepreneurs ont ainsi investi leur propre épargne dans des forages et des réseaux de distribution et ils alimentent ainsi près de 20% des ménages la ville, principalement dans les quartiers populaires du nord de la ville.

En **Côte d'Ivoire**, dès les premières années de l'indépendance, le service de l'eau a été concédé à une entreprise privée (la SODECI). Celle-ci a réussi à atteindre un très haut niveau de service (une eau de bonne qualité, un excellent taux de couverture, peu de pertes, une véritable capacité d'investir en empruntant sur le marché des capitaux...). L'une de ses réussites les plus remarquables est d'avoir étendu la distribution d'eau aux quartiers irréguliers, par un système original de sous-traitance à des revendeurs d'eau locaux. La légitimité que cette compagnie a ainsi acquise et la pertinence de son système de gestion interne lui ont même permis de survivre à la guerre civile qui déchire le pays depuis quatre ans.

Au **Burkina Faso**, c'est un établissement public (l'ONEA) qui dessert les principales villes du pays depuis l'indépendance, et cela dans un contexte défavorable (les ressources en eau sont limitées, la clientèle est très pauvre). L'ONEA a dépassé ces contraintes, grâce à une organisation interne efficace et un soutien indéfectible de l'État. Loin de la démagogie et du populisme qui ont tué les compagnies des eaux du Ghana ou du Mali, l'État burkinabe a soutenu la mise en place de tarifs réalistes qui ont permis à l'ONEA de garder une véritable capacité d'auto-financement, d'étendre son offre de service et ainsi de consolider sa légitimité et le soutien des citoyens et de l'État. L'une des réussites de l'ONEA est d'avoir su partager le plus équitablement possible le peu d'eau disponible dans la capitale. Elle a multiplié les points de vente collectifs à gros débit (des kiosques de revente d'eau) à partir desquels une armée de plusieurs milliers de pousse-pousse amenait l'eau dans tous les quartiers, y compris les plus pauvres. Ouagadougou est ainsi devenu l'une des villes d'Afrique où pour les pauvres, le coût d'accès au service est le plus bas, alors que les coûts de production sont élevés.

mis en place une gestion décentralisée de la clientèle, bien adaptée à ces petits centres).

Enfin, les pays en guerre ou sortant d'une longue guerre civile constituent un autre type de défi, malheureusement très fréquent en Afrique (Somalie, Congo, Soudan, Liberia, Sierra Leone, Angola, Mozambique...). Les grandes compagnies des eaux sont des organismes complexes, interagissant fortement avec l'État et qui résistent difficilement à son effondrement dans une situation de guerre civile. Leurs installations sont sabotées ou volées. Plus personne ne paye sa facture et la compagnie s'effondre. Quand revient la paix, reconstituer de toutes pièces une grande compagnie des eaux demande beaucoup de temps et réussir à attirer les investisseurs dans un pays dévasté relève du miracle. Cependant, l'exemple de la Somalie montre l'extraordinaire résilience des sociétés africaines, leur capacité à trouver des solutions locales à des problèmes locaux (*voir encadré ci-contre*).

Le succès repose sur les épaules des opérateurs

Loin des solutions simplistes, il existe donc des opérateurs qui ont mis en place

GUMCO, un OVNI dans le monde de l'entreprise

Dans le nord de la Somalie, la paix civile s'est réinstallée progressivement depuis 1992. Deux petits États se sont constitués sur les décombres de la Somalie (le Somaliland et le Puntland) et, bien qu'ils ne bénéficient pas de la reconnaissance d'une communauté internationale atteinte de myopie, ils ont réussi à rétablir un état de droit et de nombreux services publics. À Bossasso, capitale du Puntland, une compagnie des eaux privée a été constituée, avec le soutien très actif et avisé de l'UNICEF. Dans le contexte particulier de la Somalie, où l'appartenance clanique est fondamentale, l'UNICEF a eu l'intelligence de promouvoir une société dont les actionnaires ne soient pas seulement des investisseurs individuels, mais des représentants de chaque clan de la ville. Ce n'est probablement pas l'entreprise privée telle que le rêvait Adam Smith, mais cela a permis d'éviter qu'un clan ne torpille le système parce qu'il se sentait exclu. Et maintenant tout le monde a accès à une eau de qualité contrôlée, bien moins chère que celle qu'il fallait acheter aux camions des seigneurs de la guerre.

Les concessionnaires mauritaniens

La Mauritanie a bien réussi à résoudre le problème, en mobilisant des opérateurs privés locaux, qui gèrent entièrement le service de l'eau dans quelque 300 petits centres et permettent ainsi à l'État de réduire considérablement le coût de la desserte du monde rural. L'État mauritanien peut ainsi concentrer sa capacité d'investissement sur ce qui constitue un autre défi : mobiliser des ressources en eau dans un pays largement désertique.

des systèmes de distribution d'eau efficaces, permettant de fournir un bon service public dans des zones a priori défavorables (populations à bas revenus, quartiers irréguliers, zones périurbaines, centres ruraux...).

Leur succès ne repose pas sur des options technologiques originales (aucun de ces opérateurs n'a cédé aux sirènes des technologies appropriées). Il repose sur la qualité de leur relation avec la clientèle et sur des relations apaisées avec les instances de régulation (État, communes, régulateur).

Tableau 2. Diverses stratégies d'opérateurs africains pour desservir les pauvres

Pays, Ville	Opérateur	Type de contrat	Stratégie pour desservir les pauvres
Côte d'Ivoire, Abidjan	SODECI (privée)	Concession	Sous-traiter la revente dans les quartiers irréguliers à des revendeurs locaux
Burkina, Ouagadougou	ONEA (publique)	Concession	Multiplier les kiosques de vente à gros débit
Somalie, Bossasso	GUMCO (SA clanique)	Affermage	Constituer une entreprise privée dont le contrat soit légitimé par le consensus social
Mozambique, Maputo	100 opérateurs privés	Pas de contrat	Ne jamais exproprier sans compensation les PME qui ont investi dans la distribution d'eau
Mauritanie	330 opérateurs privés	Affermage	Identifier des gérants locaux, qui acceptent un revenu modeste pour pouvoir travailler dans leur village d'origine
Maroc	ONEP (Office public)	Proche d'une concession	En milieu rural, pour étendre la desserte sans mettre en danger sa viabilité, l'ONEP recrute des micro-entreprises locales pour la maintenance des réseaux et la gestion des clients

Où sont les investisseurs ?

Comment attirer les investisseurs internationaux ?

Comme on l'a vu ci-dessus, les investisseurs traditionnels du secteur de l'eau (compagnies des eaux et banques d'affaires internationales) ont abandonné le marché de l'eau africain (et celui de l'Amérique latine) il y a déjà quelques années. Il est illusoire d'espérer les faire revenir rapidement, tant que les conditions sociales et politiques des pays africains n'auront pas sensiblement évolué, au point de réduire sensiblement le risque d'investissement.

Comment mobiliser l'épargne locale ?

Par contre, dans tous les pays africains, y compris ceux qui présentent de gros risques

politiques (comme la Somalie), il existe plusieurs formes d'épargne locale non négligeables, qui cherchent des opportunités de placement :

- les émigrés, qui renvoient chaque trimestre une large partie de leur salaire au pays (Mali, Sénégal, Mauritanie, Cap Vert, Mozambique);
- la diaspora, chassée par les guerres civiles, qui cherche à revenir au pays (Somalie, Liberia, Sierra Leone);
- les commerçants, qui veulent diversifier leur activité pour la rendre moins sensible aux cycles conjoncturels (le marché de l'eau est très stable).

L'un des enjeux du développement urbain en Afrique sera de faire des services urbains marchands un des domaines où ces investisseurs potentiels acceptent de placer leur épargne, contribuant ainsi au développe-

ment de leur quartier, de leur ville et même de leur pays.

Comment réduire le gap d'investissement ?

Adapter le service à la demande des clients et non à des normes techniques irréalistes

Les opérateurs qui ont réussi sont ceux qui ont mis le client au centre de leur modèle d'entreprise et qui se sont efforcés de bien répondre à sa demande. Ils ne se sont pas fixés de manière rigide sur une offre standardisée, calquée sur les normes de distribution d'eau en Europe.

Il y aurait beaucoup à redire sur ces fameuses normes, prétendues universelles. Les grandes envolées sur le thème de « *tous les citoyens du monde ont les mêmes droits et doivent recevoir le même service* » n'est qu'un discours grandiloquent qui cache notre incapacité réelle à fournir un service minimum à tous les citoyens de la planète.

Les standards internationaux (en pratique ceux définis par les pays de l'OCDE) sont souvent inadaptés aux pays pauvres (et inadaptés à la demande des ménages). Quelques exemples : l'installation de bouches à clé dans des ruelles de terre, les armoires à encastrer dans des murs de banco, les conduites enterrées à 120 cm de profondeur dans de petites villes où il n'y a pratiquement pas de trafic routier et où les tranchées doivent être creusées à la main... Respecter de tels standards, c'est gaspiller au profit de quelques ménages les rares ressources financières disponibles et qui devraient bénéficier au plus grand nombre.

Réduire les standards de service est donc un objectif central de toute politique de généralisation de l'eau potable dans les pays pauvres. Il faudra combattre le lobby des ingénieurs (et celui des fournisseurs) pour proposer aux usagers un niveau de service qui soit à leur portée. L'enjeu ne se situe pas seulement au niveau du prix, mais aussi à celui des entreprises. Adapter les standards aux entreprises et aux matériaux locaux, c'est permettre au tissu économique local de drainer une part plus importante des investissements publics et donc générer des revenus locaux.

Les bornes-fontaines : un équipement de transition dans les villes du Sénégal

Au Sénégal, le contrat passé avec la société publique de patrimoine (la SONES) prévoit d'affecter une part importante de ses ressources pour améliorer progressivement le service fourni dans les quartiers populaires, en y installant des bornes-fontaines qui pourront évoluer vers des branchements privés lorsque la demande pour ce service augmentera. Cette politique est menée en partenariat avec les associations de quartiers, qui contribuent à l'investissement initial, et avec des ONG comme ENDA qui fournissent un appui aux associations de quartiers.

Promouvoir les partenariats publics-privés locaux

Les opérateurs locaux sont les mieux placés pour optimiser les investissements sur la base de leur excellente connaissance de la demande et des contraintes du marché local. C'est ainsi qu'ils arri-

vent à construire des réseaux de distribution d'eau modernes à des prix 3 à 5 fois inférieurs à ceux des grands marchés public internationaux (15 à 25 euros/habitant).

Pour atteindre les objectifs du Millénaire, l'un des grands enjeux de la décennie à venir sera donc notre capacité à contracter davantage ces opérateurs locaux pour la construction et l'exploitation des réseaux. Plusieurs pistes de travail ont déjà été explorées :

- adapter les marchés de travaux aux PME locales, souvent très compétitives en termes de prix, mais écartées par les conditions des appels d'offres internationaux (qui exigent des références et des cautions bancaires trop élevées pour des PME peu bancarisées) ;
- construire des contrats de délégation qui permettent de capitaliser les avantages comparatifs du privé local (par exemple des contrats DBL – design, build, lease – qui encouragent les entre-

prises locales de travaux à se lancer également dans le service aux usagers.

Canaliser les fonds vers les zones défavorisées

Quand les fonds disponibles peinent à couvrir le besoin en investissement, l'affectation des moyens disponibles prend une importance particulière. Pour la réalisation des objectifs du Millénaire, l'affectation des fonds publics à l'approvisionnement en eau des populations à bas revenus doit être considérée comme une priorité absolue. En effet, les investisseurs privés s'orienteront naturellement vers les zones les plus profitables (grandes villes, centre-ville, banlieues résidentielles). Le déficit d'investissement le plus sensible sera donc concentré dans les zones économiques marginales (bidonvilles, quartiers péri-urbain pauvres, centres ruraux).

L'Association des propriétaires de camions-citernes de Teshie à Accra, Ghana

Afin de réduire le vol d'eau perpétré par les chauffeurs de camions-citernes au niveau des bouches d'incendie à Accra, la compagnie des eaux publiques (GWCL) a appuyé la création d'associations de propriétaires de camions-citernes et mis en place un dispositif pour fournir de l'eau en quantité suffisante à ces associations, au travers de points de remplissage équipés de potences à fort débit, spécialement conçus pour l'approvisionnement des camions. Ces points de remplissage sont gérés par les associations de propriétaires de camions-citernes (un point de remplissage par association). C'est à ces associations que la société d'eau, la GWCL, vend de l'eau en gros, avec facturation au compteur. Les associations à leur tour s'assurent de ce que les camions-citernes soient suffisamment propres pour effectuer le transport de l'eau potable dont le prix de gros est de 0,45 US \$ par m³ (pratiquement le coût de production de l'eau desservie). Cependant, ce prix est plus élevé que la tranche sociale des clients domestiques (1 880 GHC par m³ (0,40 US \$), applicable à partir pour une consommation inférieure à 27 m³/mois). (Collignon et al., 2002)

Comment la SODECI subventionne les consommateurs à faibles revenus au travers de la grille tarifaire

En Côte d'Ivoire, la SODECI (entreprise privée) a développé en accord avec le gouvernement une politique d'investissement et une stratégie tarifaire très cohérentes qui favorisent les populations à bas revenus. Elle n'est pas basée sur des subventions publiques, mais sur des subventions croisées entre différents groupes d'usagers. Cette politique a été introduite afin de maintenir l'équilibre financier du secteur de l'eau tout en promouvant l'accès au service pour tous.

Dans un premier temps, une péréquation tarifaire a été appliquée dans toutes les villes, permettant ainsi aux consommateurs des petites villes (où la rentabilité du service est aléatoire) de bénéficier du même tarif que dans les plus grandes.

Dans un deuxième temps, un tarif très progressif (plus on consomme, plus le prix du m³ augmente) a permis d'introduire une subvention croisée entre les groupes d'usagers (les gros consommateurs subventionnent une partie de la consommation des petits).

La démarche de l'opérateur de distribution d'eau est ainsi très favorable aux ménages à bas revenus et la Côte d'Ivoire est effectivement le pays d'Afrique de l'Ouest où le taux de connexion est le plus élevé et celui où le plus grand nombre de centres ruraux sont alimentés par un système de distribution moderne.

Cet exemple illustre bien le fait que pour assurer une bonne politique de service public, point n'est besoin d'une entreprise publique. Ce qui est indispensable, c'est une bonne régulation de l'opérateur, public ou privé, par une administration soucieuse des intérêts des plus pauvres. (Collignon, 2002).

Enfin, on a introduit dans la structure tarifaire deux prélèvements supplémentaires, affectés (a) au FDE (Fonds de Développement de l'Eau, destiné à subventionner le raccordement des ménages pauvres) et (b) le FNE (Fonds National de l'Eau, destiné à financer l'installation de réseaux dans les petits centres ruraux).

Développer l'offre dans les bidonvilles, sans attendre la restructuration foncière

Les bidonvilles sont généralement installés dans des zones d'incertitude foncière (réserves foncières de l'État mal protégées, zones inconstructibles car insalubres, terres agricoles non cadastrées...). L'idéal serait évidemment d'obtenir pour ces zones le développement d'une véritable politique foncière et l'élaboration des documents de planification urbaine (SDAU et d'un POS). L'expérience a cependant

montré les limites de cette approche. Les villes et les États africains ont beaucoup de mal à produire du foncier bien cadastré au rythme de la croissance des villes et la part de population qui réside dans un habitat irrégulier ne cesse de croître.

Face à l'urgence sanitaire et sociale dans les bidonvilles, il faut donc se décider à développer l'offre de service public pour leurs habitants, sans se préoccuper de la couleur de leurs papiers. Cela nécessite évidemment un peu d'innovation technique (pour construire des réseaux à travers des ruelles étroites, en terre battue) et surtout le courage de prendre un risque supplémentaire lors des investissements, car les habitants de ces quartiers sont particulièrement exposés aux expulsions autoritaires (que l'on songe simplement au demi-million de pauvres urbains que le gouvernement du Zimbabwe a chassé de chez eux en 2006, au nom de la « propreté urbaine »).

Références

- Collignon B. 2002. Urban water innovations in Côte d'Ivoire : how cross-subsidies help the Poor. Blue Gold Serie. Ed. World Bank (Washington). http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/08/27/000012009_20030827165847/Rendered/PDF/266290PAPER0English0Blue0Gold0no1011.pdf
- Collignon B et Vezina M. 2000. Independent water and sanitation providers in African cities. Ed. World Bank (Washington). http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/07/28/000094946_01070704012185/Rendered/PDF/multi0page.pdf ou http://www.hydroconseil.com/fr/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,15/Itemid,41/
- Collignon B., Kariuki M, Taisne R et Valfrey B. 2002. Améliorer l'accès des populations urbaines démunies aux services d'eau et d'assainissement. Ed. WUP (Banque Mondiale). http://www.hydroconseil.com/fr/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,15/Itemid,41/
- Valfrey-Visser B, Schaub-Jones D, Collignon B & Chaponnière E. 2006. Access through innovation : expanding water service delivery through independent network providers. http://www.hydroconseil.com/ang/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,16/Itemid,41/ et http://www.bpd-waterandsanitation.org/web/d/doc_133.pdf
- Mike Davis. Planet of Slums. Ed. Verso. ISBN :1844670228
- PNUD. 2006. Rapport mondial sur le développement humain : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau. Ed. PNUD
- UN-Habitat. 2003. The Challenge of Slums : Global Report on Human Settlements 2003.
- World Water Council. 2003. Costing MDG Target 10 (water supply and sanitation). http://www.financingwaterforall.org/fileadmin/Financing_water_for_all/Reports/FullTextCover_MDG.pdf