



Programme pour l'eau Et l'assainissement

Un partenariat international
pour aider les populations
défavorisées à avoir un accès
durable à des services d'eau
et d'assainissement améliorés



*Un charretier s'approvisionnant auprès
d'une citerne privée à Nouakchott*

Ces documents n'ont pas été formellement publiés. Ceci est une occasion pour les partager plus généralement avec pour but de:

- stimuler des discussions, élargir la pensée dans le secteur, et en particulier, pour encourager la dialogue avec et parmi nos clients dans les pays en voie de développement;
- et promouvoir le Programme parmi les partenaires de projets d' assainissement

2000

Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines

Bernard Collignon (HYDROCONSEIL)
Marc Vézina (IRC)

Des prestataires indépendants omniprésents Quand on parcourt les quartiers défavorisés des grandes métropoles africaines, on ne peut manquer d'être frappé par les innombrables petits artisans qui assurent les principaux services publics de base, et en particulier l'approvisionnement en eau et l'assainissement.

Qu'ils soient charretiers, pousse-pousses, revendeurs d'eau ou vidangeurs de latrines, ce sont des artisans ou de petites entreprises qui fournissent l'eau pour les besoins domestiques et les services d'assainissement à la majorité des familles. Ces opérateurs privés ont rarement un statut officiel, ils appartiennent à l'économie dite « informelle » car elle échappe aux normes fiscales ou sociales des Etats modernes, des formes qui ne concernent en réalité que 10 à 20 % des emplois urbains.

Contrairement aux sociétés para-étatiques et aux multinationales en quête de nouvelles concessions, ces opérateurs indépendants ne bénéficient d'aucun monopole ni d'aucune rente de situation. Ils doivent s'efforcer chaque jour de fidéliser leurs clients et de reconstituer leur outil de production. Ils doivent innover et s'adapter pour maintenir leur activité dans un marché très concurrentiel.

Ce sont des hommes et des femmes qui, sans toucher de subventions, fournissent un service public.

....qui méritent d'être encouragés car ils répondent aux besoins en eau et en assainissement de la plupart des familles pauvres....

Les opérateurs indépendants répondent aux besoins et aux préférences d'une clientèle composée principalement de familles à faible revenu. Comment arrivent-ils à répondre à la demande de ces usagers réputés insolubles ? Comment peuvent-ils assurer le service de l'eau dans ces quartiers où l'entreprise concessionnaire hésite à investir ?

La plus grande partie des familles pauvres habitent des quartiers irréguliers ou mal lotis situés souvent en périphérie de la ville, dans les zones d'accès difficile (collines, bas-fonds) ou dans les interstices de pauvreté de la trame urbaine. Ces situations à la marge du reste de la ville compliquent la desserte par les réseaux classiques de distribution d'eau ou de collecte des eaux usées.

L'offre de service des opérateurs indépendants s'accorde à la demande d'une clientèle qui achète de faibles quantités d'eau et qui dispose d'un pouvoir d'achat limité et irrégulier. A vrai dire, ce type de client intéresse peu les grandes entreprises concessionnaires, soucieuses avant tout d'équilibrer leur compte d'exploitation.

Les opérateurs indépendants occupent de très nombreuses fonctions dans les filières de l'eau et de l'assainissement. Parmi eux, certains gèrent une ou plusieurs bornes fontaines ou

passent de porte en porte pour livrer un seau d'eau. D'autres se font recruter pour la vidange des latrines et des fosses septiques. Quelques-uns gèrent des petits réseaux de distribution et même, à Cotonou, une station pour traiter les boues de vidange.

Leur activité constitue la principale source de revenu pour des dizaines de milliers de familles défavorisées et ils génèrent un chiffre d'affaires comparable à celui des grandes entreprises de distribution d'eau, en dépit du fait qu'ils opèrent dans un milieu commercial peu favorable, en marge des circuits habituels, voire sous l'hostilité de certains services de l'Etat.

... d'autant plus qu'ils répondent parfaitement au discours libéral à la mode.

Ni les monopoles d'Etat, ni les privatisations, ni même les interventions caritatives n'ont permis de faire face à l'urbanisation galopante et à la demande croissante des quartiers défavorisés. Même les grands distributeurs d'eau internationaux doivent admettre leurs difficultés à répondre aux besoins des quartiers irréguliers. Les faibles taux de desserte en eau de capitales comme Bamako, Cotonou ou Dar Es Salaam en attestent. Sans même parler de l'assainissement collectif, qui n'est qu'un rêve lointain pour 90 % des familles.

Les contrastes entre les quartiers s'accroissent depuis 10 ans et l'accès aux services publics de base, comme l'eau et l'assainissement, est de plus en plus inégal entre les différentes couches sociales.

Pour faire face à ce problème, les Etats privilégient généralement une solution classique bien éprouvée : un grand réseau de distribution géré par une entreprise en position de monopole.

Cette solution ne répond cependant pas à la demande diversifiée, atomisée, variable dans le temps et dans l'espace des grandes métropoles africaines. De plus, le vent de démocratie qui souffle depuis quelques années pousse au partage des responsabilités, la décentralisation est au cœur des débats politiques et les expériences de délégation du service public se multiplient.

La promotion des opérateurs indépendants s'intègre donc parfaitement dans l'évolution institutionnelle et économique de ces pays.

Cela n'implique pas, d'ailleurs, de faire un choix exclusif entre grosses entreprises concessionnaires et petits opérateurs privés. Le rôle de l'Etat et des municipalités est plutôt d'organiser leur complémentarité et de favoriser une saine concurrence, afin d'offrir le plus d'opportunités possibles aux usagers, qui sont bien assez sages pour reconnaître les prestataires de service qui leur conviennent.

La filière de l'alimentation en eau

Dans toutes les villes africaines, on observe le couplage du réseau primaire (géré par un opérateur principal, en position de monopole) et d'une grande diversité d'opérateurs indépendants qui revendent l'eau en aval, soit en la livrant à domicile (pousse-pousses, charretiers, camions), soit dans des points de vente fixes (bornes-fontaines, citernes).

En fonction du mode de transport, on peut distinguer au moins quatre catégories de transporteurs :

- ⇒ Les **porteuses d'eau** portent des seaux d'eau de porte en porte ; c'est un métier dur et mal rémunéré qui semble disparaître depuis quelques années, peut être sous la concurrence des pousse-pousses.
- ⇒ Les **pousse-pousses** sont particulièrement nombreux à Ouagadougou et Conakry. Il s'agit de jeunes gens qui poussent de petites charrettes à bras avec lesquelles on peut transporter de 100 à 200 litres d'eau. Malgré son coût élevé, ce service est très utilisé par les familles pauvres qui ne veulent pas perdre un temps précieux dans le transport d'eau.
- ⇒ Les **charretiers** utilisent la traction animale, (des ânes à Nouakchott et Bamako, des chevaux à Dakar) qui leur permet de transporter des quantités d'eau plus importantes (200 à 500 litres). Ils sont surtout nombreux dans les grandes villes du Sahel où le bétail est abondant et n'est pas exposé aux mouches tsé-tsé ;
- ⇒ Les **camionneurs** approvisionnent en eau de gros consommateurs disposant de citernes (villas, administrations). Ils sont particulièrement nombreux à Nairobi, Nouakchott et Kampala, où l'approvisionnement en eau du réseau est très aléatoire.

Quant aux opérateurs qui revendent l'eau au détail (au seau, au jerrycan), ils sont de différents types, selon les relations qu'ils entretiennent avec l'administration :

- ⇒ les **gérants de bornes-fontaines** sont des petits commerçants qui exploitent une borne-fontaine dont l'investissement a été réalisé par l'entreprise concessionnaire ;
- ⇒ les **abonnés revendeurs agréés** (Abidjan) sont des micro-entrepreneurs qui réalisent eux-mêmes certains investissements (extensions) et qui ont passé un contrat officiel de revente ;
- ⇒ les **abonnés revendeurs clandestins** ne sont pas considérés comme des professionnels, bien qu'ils approvisionnent une part importante de la population de plusieurs villes. Les filières de l'assainissement

Dans la plupart des villes africaines, c'est l'assainissement autonome (fosses sèches, latrines, fosses septiques) qui prédomine largement (70 à 99 % des usagers, et pratiquement toutes les familles pauvres). Comme l'Etat intervient peu dans ce domaine, ce sont des opérateurs privés qui assurent

l'assainissement, en offrant une gamme de services adaptés aux besoins et aux ressources des différentes catégories sociales.

Les camions vidangeurs. Les fosses maçonnées et celles des quartiers résidentiels sont vidangées par des camions citernes (6 à 10 m³ généralement) équipés de pompes à vide. Il existe une dizaine de telles entreprises dans chacune des villes étudiées, chacune possédant moins d'une demi-douzaine de camions.

Les vidangeurs manuels exercent une activité pénible et insalubre, généralement assurée par des jeunes hommes du quartier. Pour vidanger les fosses et puisards ils travaillent à deux, avec un outillage simple (pelle, seau, corde) et sans mesure de protection. Leur service est particulièrement adapté aux quartiers défavorisés, où les ruelles sont impraticables aux camions vidangeurs et où les fosses, non maçonnées, se prêtent mal à la vidange mécanique.

Les maçons constructeurs de latrines ne constituent généralement pas une véritable spécialité professionnelle. La plupart des maçons qui construisent des maisons individuelles peuvent construire simultanément une latrine, à moins que la famille ne construise elle-même une simple fosse.

Les toilettes et douches publiques ont été confiées dans la plupart des grandes villes à des opérateurs privés indépendants, sous contrat d'affermage ou de concession. Il en existe dans la plupart des grands lieux de rassemblement (gares, marchés, stades, universités,...). Ces petites entreprises sont capables d'offrir une large gamme de services, pour répondre à la demande de leur clientèle (toilette, douche, vente d'eau et même salon de thé).

Le curage des fossés et des égouts constitue un marché non négligeable pour les petites entreprises de vidange, qu'il s'agisse de camions vidangeurs (pour le curage des égouts) ou d'artisans travaillant à la main (pour le curage des fossés). L'importance capitale des opérateurs indépendants

Les opérateurs indépendants couvrent les besoins en eau de la majorité des familles, surtout dans les quartiers irréguliers.

Le réseau de distribution exploité par l'entreprise « monopoliste » dessert surtout des branchements particuliers, mais aussi des bornes-fontaines, qui constituent un mode de distribution très apprécié des familles pauvres, car il leur permet d'acheter l'eau par petites quantités, en fonction des disponibilités monétaires de la famille.

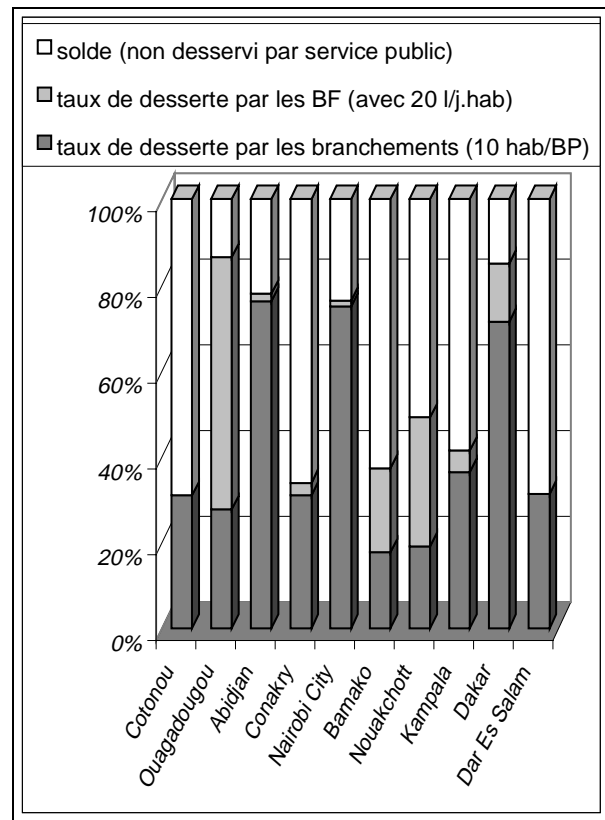
Les bornes-fontaines constituent un outil de desserte très efficace, particulièrement dans les villes où les ressources en eau sont limitées. On voit sur la figure ci-dessous que la ville qui offre le meilleur taux de desserte est Ouagadougou, malgré une faible dotation globale par habitant (34 litres/jour.hab.), parce que l'ONEA distribue une part très considérable de son

eau (35%) au travers des bornes-fontaines, ce qui permet d'alimenter 60 % des familles.

Par contre, des villes comme Cotonou, Conakry et Dar es Salam, où le service des bornes-fontaines est peu fonctionnel, ont des taux de desserte très faibles.

La desserte par bornes-fontaines est aussi particulièrement efficace à Nouakchott, où les fontainiers sont considérées comme de véritables exploitants, qui réalisent des investissements (citernes) pour accroître leur volume d'activité, malgré les coupures de pression.

C'est donc une bonne articulation entre l'entreprise concessionnaire et les opérateurs indépendants qui assure le meilleur service d'approvisionnement en eau, particulièrement pour les populations pauvres.



Vers le développement de réseaux autonomes à Kampala ?

Malgré son caractère commercial, l'exploitation des bornes-fontaines est déléguée de préférence aux femmes et aux personnes âgées, et aux membres de la famille. Mais au delà de cette gérance à caractère social, semblent émerger de véritables entreprises de distribution d'eau.

En général, le gérant de borne-fontaine assure la vente d'eau auprès de 200 à 300 usagers à partir de son kiosque individuel. Mais d'autres, plus entrepreneurs, assurent la gestion d'un réseau de plusieurs kiosques, et distribuent ainsi l'eau à des communautés villageoises de la zone périurbaine. Il s'agit en fait d'extensions du réseau National Water & Sanitation Corporation réalisées et gérées par des associations d'usagers. Mais à Kampala, une telle initiative ne semble pas encouragée par la NWSC (obligation d'une caution de 125 USD/raccordement, nouvelles connections par la NWSC sans consultation des gérants, ...).

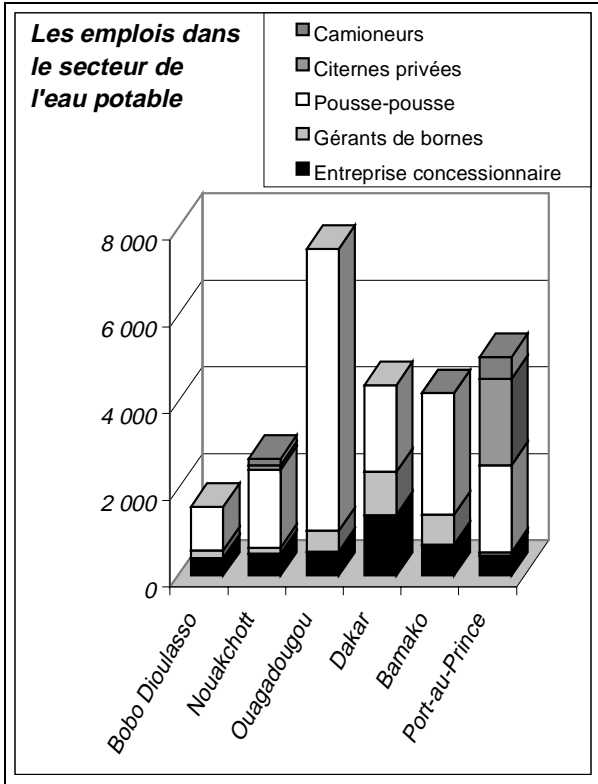
Cela a mis en évidence l'intérêt de construire des réseaux totalement autonomes vis à vis du réseau de la NWSC. A l'initiative d'un ingénieur, et de sa femme spécialiste en marketing, l'entreprise « Kalebu Limites » a vu le jour. Elle gère 5 systèmes d'AEP, dont 2 à Kampala. Ces 2 forages équipés d'électropompes desservent 600 habitants. L'installation du second système s'est faite à partir des bénéfices tirés du premier. Elle gère aussi un parc de 8 bornes-fontaines de type monnayeur raccordées au réseau de la NWSC.

Les opérateurs indépendants emploient 70 à 90 % du personnel du secteur de l'eau potable

En termes d'emplois, la place de ces opérateurs indépendants est encore plus importante qu'en matière de chiffre d'affaires.

Le secteur de l'eau potable occupe 2000 à 8000 personnes dans les capitales étudiées, soit 1 à 2 % de la population active.

L'immense majorité de ces emplois (70 à 90 %) sont chez des opérateurs indépendants, contre 10 à 30 % pour l'entreprise concessionnaire. Les emplois les plus nombreux sont ceux de transporteurs (charretiers et pousse-pousses), mais aussi ceux de revendeurs au détail (exploitants de bornes-fontaines).



Le poids économique prépondérant des opérateurs indépendants

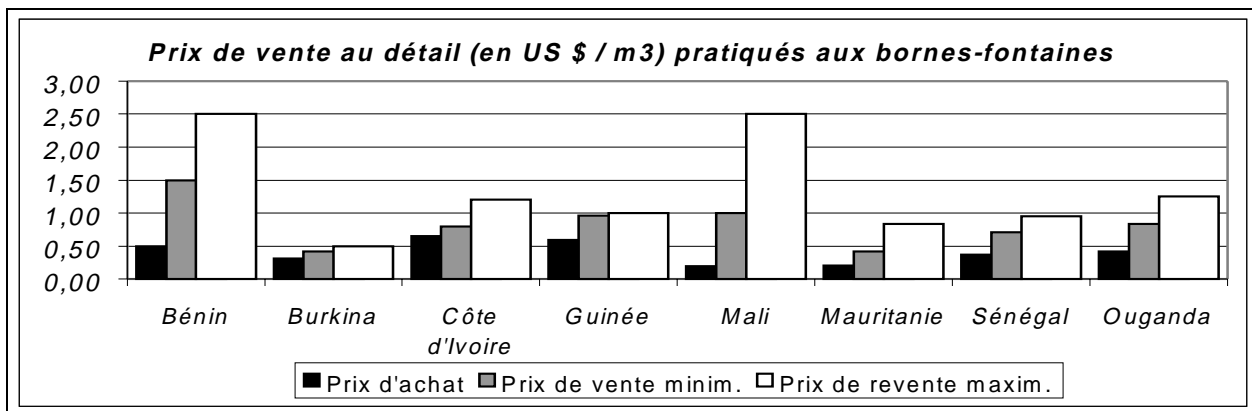
Il varie selon les villes de 20 à 70 % du chiffre d'affaires de ce secteur d'activité (contre 30 à 80 % pour l'entreprise concessionnaire), ce qui représente de 2 à 8 millions de \$ dans chacune des capitales étudiées (soit 5 à 20 \$ par an et par habitant).

		Niangologo (Burkina)	Kayes (Mali)	Bobo Dioulasso (Burkina)	Nouakchott (Mauritanie)	Ouagadougou (Burkina)	Dakar (Sénégal)	Port-au-Prince
Population		12 000	55 000	450 000	700 000	1 000 000	2 000 000	2 000 000
Chiffres d'affaires des principaux opérateurs du secteur hydraulique								
CA entrepr. publique	1000 \$	22	76	2 447	6 756	13 333	10 571	1 774
part du C.A. total	%	32%	31%	67%	75%	64%	79%	16%
CA bornes fontaines	1000 \$	12	73	415	286	1 309	2 669	226
CA porteurs	1000 \$	35	95	774	1 481	6 000	148	629
CA gérants citernes	1000 \$	0	0	0	190	0	0	4 839
CA camions	1000 \$	0	0	0	267	0	0	3 032
CA forages privés	1000 \$	0	0	0	0	42	0	645
part du C.A. total	%	68%	69%	33%	25%	36%	21%	84%
C.A. par habitant	\$/ hab.an	5,8	4,4	8,1	12,8	20,7	6,7	5,6

Des opérateurs avec des solutions originales, un véritable esprit d'entreprise et une réelle capacité d'investissement. D'innombrables exemples montrent que dans toutes les villes africaines, des opérateurs indépendants tissent de nouveaux partenariats avec les collectivités locales et avec les sociétés distributrices d'eau pour offrir des services complémentaires à ceux offerts par ces sociétés. Cette situation n'est d'ailleurs pas spécifique au continent africain, puisqu'on la retrouve en Amérique latine, en Asie et au Moyen-Orient.

- Moyennant un permis délivré par le service étatique compétent, 400 *Aguaterros* du Paraguay ont construit et gèrent des réseaux d'eau potable. Leur prix de vente est inférieur à celui de l'entreprise publique (bien qu'elle soit subventionnée par l'État) et ils recouvrent pourtant tous leurs coûts de fonctionnement. Sans percevoir de subvention ils financent eux-mêmes l'investissement initial pour construire le système, ensuite pour le densifier ou l'étendre.

- En périphérie de **Nairobi**, une femme propriétaire d'un forage depuis 15 ans, exploite aujourd'hui une adduction pour la revente de voisinage. De plus, pour desservir ceux qui ne sont pas raccordés à son réseau, elle a acheté et gère quelques camions citernes qui assurent la livraison à domicile.
- De jeunes diplômés chômeurs de **Dakar** gèrent une borne fontaine qu'ils ont construite sur fonds propres et investissent leur maigre bénéfice dans d'autres activités rémunératrices comme la location d'un système de sonorisation ou les projections vidéo. A **Cotonou**, où il n'existe aucune borne fontaine publique, ce sont des abonnés revendeurs qui en ont construits sur leurs propres fonds, en prolongeant parfois le réseau de distribution sur près d'un kilomètre, à travers des zones particulièrement difficiles (lagunes).

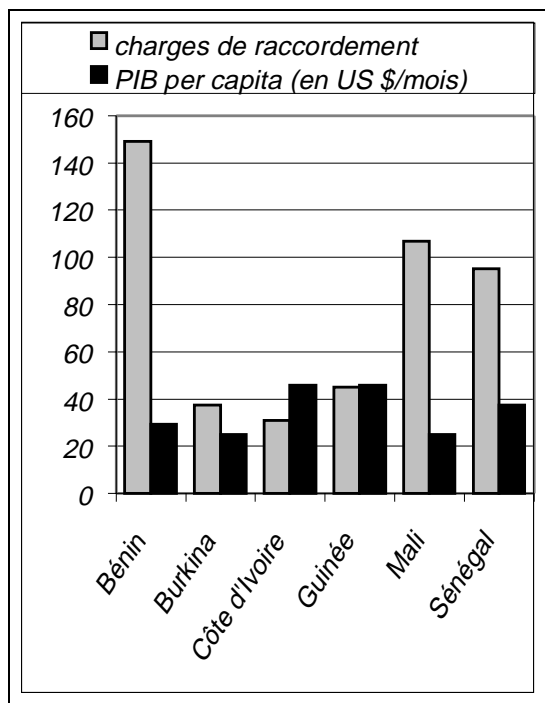


- A **Abidjan**, les abonnés revendeurs ne se contentent pas de vendre l'eau dans la rue. Ils la livrent au domicile de leurs clients avec des tuyaux flexibles. On estime leur nombre à plusieurs milliers et ils couvrent les besoins en eau de plus d'un demi million d'usagers, bien que l'entreprise concessionnaire (SODECI) soit considérée comme l'une des plus performantes d'Afrique. Mais ils sont les seuls à desservir les quartiers irréguliers, où s'entassent les familles les plus pauvres. La revente de voisinage est pratiquée dans toutes les villes africaines, mais la SODECI est la seule société concessionnaire à avoir décidé de la légaliser et de passer des contrats avec les revendeurs, pour essayer d'améliorer l'organisation du service. Le même système de desserte se développe de plus en plus à **Nouakchott**, ce qui témoigne d'une rapide évolution de la demande des familles pauvres, pour un service de distribution de meilleure qualité.
- Aujourd'hui propriétaire de 20 pousse-poussettes qu'il loue à des revendeurs saisonniers, un « compressé » de la

fonction publique de **Conakry** a constitué sa flotte en investissant les bénéfices provenant de ... la vente de l'eau avec son premier pousse-pousse !

- A **Ouagadougou et Nouakchott**, les bornes-fontaines alimentent surtout les charrettes et les pousse-poussettes. Ce sont de véritables stations de remplissage pour des milliers de transporteurs (7000 à Ouagadougou !) qui emmènent ensuite l'eau dans les quartiers où il n'existe pas de réseau de distribution.

Une Association d'Usagers de **Bamako** a décidé de déléguer l'exploitation de son réseau d'eau à un opérateur privé, en lui confiant aussi le soin de recouvrir les revenus de la vente de l'eau. Le gérant est chargé du fonctionnement quotidien et reverse un loyer (fermage) de 80 FCFA par mètre cube produit à l'Association des Usagers qui est responsable du renouvellement des équipements.



- A **Guerou** (15 000 habitants – en Mauritanie), plus de 50 km de réseau ont été financés par un jeune entrepreneur dynamique qui est exploitant du réseau depuis 4 ans. Bien qu'il ne dispose d'aucune garantie quant à ses investissements (le contrat des « concessionnaires » mauritaniens s'apparente plus à une simple gestion déléguée), il a financé et réalisé 13 km d'extensions de réseau (secondaire) et 40 km de branchements particuliers (pour 1 450 abonnés).
- Comment a-t-il financé des extensions (d'une valeur total d'environ 250 000 US \$) ? En mobilisant l'épargne des usagers eux-mêmes, qui préfinancent
- les travaux d'extension, réalisés par petites tranches successives, de quelques dizaines d'abonnés au maximum. Le concessionnaire parvient ainsi à financer des investissements dont la valeur dépasse largement son chiffre d'affaires (35 000 US \$ par an). Cette capacité à « lever les fonds » sur place, en mobilisant l'épargne populaire, est d'autant plus remarquable que le coût du raccordement est souvent considéré comme le principal frein à l'extension de la desserte, car il représente plusieurs mois de revenus pour les familles pauvres.
- Des maçons de **Ouagadougou** se sont spécialisés dans la construction de latrines améliorées, pour suivre l'évolution du marché qui avait été « dopé » par un ambitieux programme d'assainissement individuel. Les familles qui désirent bénéficier du programme (au travers duquel leur travaux d'assainissement sont subventionnés à hauteur de 20 à 30 %) doivent s'adresser à des artisans

agréés. Certains maçons ont ainsi fondé une nouvelle stratégie commerciale, basée sur un produit innovant.

- A **Dakar**, ce sont des centaines de petits artisans (appelés « baye pelle », ce qui signifie l'homme à la pelle) qui vidant les fosses de la plupart des familles pauvres. Un travail ingrat, dangereux et dont la reconnaissance sociale n'est pas très bonne. Pourtant leur rôle est crucial dans tous les quartiers où la faible taille des concessions interdit de creuser chaque année de nouvelles fosses.
- Une petite entreprise de vidange de **Bamako** a acheté son premier camion grâce à un prêt de 10 millions de F CFA. Mais les bénéfices de l'activité lui ont permis d'en acheter un second sur fonds propres deux ans plus tard et elle veut investir dans un troisième cette année. Bien entendu, il s'agit de camions d'occasion, dont le prix d'achat ne représente que 25 % du prix d'un camion neuf. Les charges d'entretien sont lourdes, mais étalées dans le temps, ce qui constitue un enjeu important pour une entreprise qui veut limiter les risques.

Des atouts à prendre en compte...

Ces récits montrent que les opérateurs privés indépendants en Afrique peuvent :

- offrir **un service de proximité flexible**, parfaitement adapté à la demande d'une clientèle diversifiée, insatisfaite des services standardisés qui lui sont proposés par les grands distributeurs d'eau ;
- **mobiliser dans le secteur informel le capital initial** nécessaire pour financer la réalisation d'infrastructures importantes (réseaux de distribution, station de traitement,...) et se doter des équipements d'exploitation nécessaires (camions, pompes,...) ;
- obtenir **un excellent taux de recouvrement** des paiements pour le service de l'eau, même dans les quartiers réputés les plus difficiles ;
- **réinvestir leurs bénéfices** localement pour développer davantage leur activité.

Si le créneau qu'ils ont choisi n'est plus suffisamment porteur, ou s'ils constatent une baisse temporaire ou permanente d'activité, ils sont capables d'une reconversion rapide, car ils exercent simultanément d'autres activités.

Ces opérateurs indépendants se plient aux contraintes de leur clients. Par exemple les modalités de paiement sont adaptées à l'irrégularité des revenus que connaissent beaucoup de ménages pauvres.

Les opérateurs indépendants sont également appréciés pour leur accueil commercial. L'utilisateur est respecté, en tant que client, et peut facilement faire valoir son mécontentement si le service obtenu est insuffisant. Il n'a pas à subir des tracasseries

administratives et le contact rapproché avec le prestataire facilite la communication.

Comme cette activité est très concurrentielle, les usagers ont la possibilité de choisir entre plusieurs opérateurs, et cette concurrence garantit le maintien d'un rapport qualité / prix acceptable.

... et des idées préconçues à revoir.

On entend parfois encore des critiques très générales concernant l'intervention des opérateurs indépendants dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Mais ces critiques ne sont pas relayées par les usagers eux-mêmes, qui apprécient le niveau de service offert dans des zones délaissées par le concessionnaire et un rapport qualité / prix jugé tout à fait intéressant :

« le service de l'eau a toujours été un monopole public »

« le prix des revendeurs est x fois supérieur à celui des services classiques »

« le bénévolat suffit pour gérer des systèmes communautaires, sans faire appel à des opérateurs privés qui font des bénéfices indus »

« les opérateurs indépendants vendent une eau de mauvaise qualité »

« l'implication des opérateurs privés se traduit par le retrait de l'Etat »

Il convient de s'interroger plus longuement sur ces idées préconçues, que toutes nos études démentent.

Le monopole n'est pas en soit un gage de services performants

En Europe les sociétés monopolistes chargées de la distribution d'eau potable, sont issues de 400 ans d'évolution et de mutation de systèmes très concurrentiels et sont seulement apparues au milieu de ce siècle.

Ce modèle a donné une certaine satisfaction dans les pays industrialisés, car la demande portait sur un service assez homogène : un branchement à domicile. Dès lors, le modèle a été transposé outre-mer. Dans les villes africaines la demande se révèle hétérogène et un grand nombre de citoyens achètent de faibles quantités d'eau. Ils sont rebutés par les formalités administratives pour se brancher au réseau ou éventuellement pour faire objection à une facture erronée. Alors cette clientèle fait appel à des opérateurs indépendants.

Les opérateurs privés indépendants répondent bien à la demande des populations pauvres

Comparer leur prix de vente à celui des sociétés monopolistes est un argument biaisé. D'une part, il ne tient pas compte du fait que, pour prolonger son réseau au cœur de ces zones *non-*

viabilisées et difficilement aménageables, le concessionnaire devra sans doute augmenter son prix de vente. D'autre part, le prix est celui d'un service différent de celui de l'entreprise concessionnaire : la vente au détail et le portage à domicile. Les clients ne s'y trompent pas, qui acceptent bien de payer ce prix, dont ils savent qu'il rémunère simplement un travail souvent dur, à un faible prix (les revendeurs gagnent entre 1 et 4 US \$ par jour).

Toute contrainte, tout surcoût imposé aux opérateurs renchérit le service offert aux pauvres

On veut parfois imposer des contraintes administratives ou techniques aux opérateurs indépendants, dans l'intention affirmée de « protéger les consommateurs ». Mais toute contrainte entraîne des coûts supplémentaires ... lesquels coûts sont finalement payés par les usagers les plus pauvres.

Les prix ne flambent que lorsqu'il y a pénurie d'eau, manque de sources alternatives et collusion entre opérateurs. On voit ainsi que le rôle régulateur de l'Etat est important, mais il s'agit pour lui de favoriser une offre de services concurrentiels, et non de limiter le nombre des opérateurs.

Volontariat et gestion communautaire ont souvent été source de fausses économies

Les «projets» ont généralement confié la gestion des équipements collectifs (comme les adductions d'eau) à des bénévoles. Trop souvent, si ces novices se débrouillent mal, les erreurs de gestion s'avèrent coûteuses. S'ils réussissent, c'est la charge de travail qui, à la longue, les incite à se rémunérer soit formellement ou en « cuisinant » la comptabilité.

On gagnerait souvent beaucoup de temps et de rigueur en faisant délibérément le choix de confier la gestion quotidienne des réseaux à des professionnels, sous le contrôle d'instances représentant démocratiquement les habitants.

Par exemple, au Mali, des Associations d'Usagers (AU) sous-traitent la tâche d'audit financier et d'assistance technique à la CCAEP (Cellule de Conseil aux Adductions d'Eau Potable). Moyennant des frais de prestations de 20 FCFA par m³ produit, la CCAEP audit régulièrement les comptes d'exploitation et établit le bilan financier. L'administration dispose ainsi de données crédibles montrant une nette progression des indicateurs de performance.

La qualité de l'eau revendue est très proche de celle de l'entreprise concessionnaire

Cette qualité dépend donc surtout de l'efficacité des mesures prises en amont (et notamment de la chloration). En matière de qualité de l'eau, le problème doit donc être surtout traité dès les réservoirs, et pas au niveau de la revente de détail.

L'implication du secteur privé peut favoriser le renforcement des services publics

L'implication du secteur privé n'est pas obligatoirement synonyme de pagaille, ni du retrait de l'État. Tout au contraire. Un secteur privé performant et engagé nécessite un État fort :

- fort d'un système de suivi d'indicateurs de performance ;
- fort de cadre de concertation permanent ;
- fort de la capacité de garantir un cadre réglementaire stable et favorable.

Proscrire l'activité des petits opérateurs indépendants au nom du sacro-saint monopole ou des idéaux caritatifs n'est pas la voie à privilégier. Leur implication peut être source d'idée, d'énergie et même de moyens financiers. Pour qu'ils s'engagent davantage, il faut supprimer les contraintes excessives qui pèsent sur leurs opérations.

Des contraintes à surmonterUn accès trop difficile aux marchés publics

De nombreux petits entrepreneurs se plaignent de ne pas avoir accès aux marchés publics de travaux (construction des réseaux ou des fosses) ou de services (comme la vidange des fosses ou le curage des canaux).

Ils sont écartés par la grande taille des lots de travaux ou par des ententes délictueuses entre quelques grosses entreprises et des agents de l'administration.

Ceci constitue évidemment un gros handicap pour les petites entreprises, car les marchés publics (et particulièrement ceux qui sont financés par l'aide extérieure) représentent une part

très importante du marché des travaux hydraulique (plus de 80 %).

Le manque d'ouverture à la concurrence ne pénalise d'ailleurs pas seulement les petits opérateurs privés. Il pénalise également les pays concernés, car toute entrave à la concurrence pousse le prix des travaux et des services vers le haut.

L'insécurité des investissements

Les opérateurs indépendants limitent volontairement leur prises de risques, en ne réalisant que des investissements à court terme, qui permettent un retour sur investissement dans un délai inférieur à deux ans. Il ne s'agit pas d'un manque de professionnalisme de leur part, mais d'un choix délibéré, rendu nécessaire par l'insécurité des investissements. En voici quelques exemples :

- à **Cotonou**, la plupart des extensions de réseau ont été réalisées dans des zones non loties (quartiers irréguliers), qui peuvent être expropriées du jour au lendemain, sans indemnité pour le fontainier ;
- à **Bamako**, les vidangeurs mécaniques se font parfois saisir leur camion, sous des prétextes pas toujours très clairs ; ils ne sont jamais certains de les récupérer ;
- à **Kampala**, deux petits réseaux ont été construits dans des zones périphériques ; le jour où la NSCW installera son propre réseau et vendra l'eau à son tarif officiel (largement subventionné), ces exploitants feront faillite.

La gestion privée de WC publics promue et ... freinée par la municipalité de Kampala

Sur la base d'un contrat passé avec la municipalité, trois opérateurs privés se sont engagés dans la gestion de WC publics. L'activité est particulièrement porteuse : en centre ville, une installation de 8 cabinets reçoit ainsi 70 personnes par heure, 11 heures par jour. Cependant le développement d'une telle activité est freiné par le coût de réhabilitation préalable à l'exploitation (3 500 USD par toilette), le tarif élevé de l'eau délivrée par la NWSC (2 USD par m³ d'eau pour une consommation de 16 m³ par jour en moyenne) et le paiement d'une taxe de 1000 USD par mois au KCC, après 3 ans d'exercice.

Face aux fréquentes coupures d'eau, l'un de ces gérants, propriétaire de la « KKM All services Ltd », a réhabilité un forage à proximité de ses installations pour bénéficier d'un apport indépendant de la NWSC. Il s'est équipé d'un pick-up doté d'un réservoir pour approvisionner ses installations. Il assure également le curage d'égout. Son entreprise lui rapporte autour de 15 000 USD par an. Les populations pauvres représentent près de 70% de sa clientèle.

Et encore des contraintes.....

- Les abonnés-revendeurs de **Abidjan** se voient appliquer un tarif progressif à 3 tranches ; quand ils font bien leur travail (quand ils ont beaucoup de clients), il achètent donc l'eau fort cher et sont obligés de répercuter ce prix sur leurs clients ; de plus, ce sont pratiquement les seuls abonnés à qui l'on refuse un raccordement subventionnés ; une diminution du prix auquel ils achètent l'eau ou des charges de raccordement leur permettrait de pratiquer des tarifs plus bas, au bénéfice des familles les plus pauvres.
- Les pousse-pousse et les vidangeurs manuels font un travail très pénible et d'une immense utilité sociale ; pourtant ils ne bénéficient d'aucun soutien de l'Etat ou des municipalités (ils subissent plutôt des tracasseries administratives) et leur activité n'est guère valorisée.
- Les équipes des services administratifs exercent une concurrence déloyale sur les camions vidangeurs privés, en réalisant des vidanges à un prix subventionné, au bénéfice de quelques.
- L'inexistence et l'éloignement des points de dépotage pour les camions vidangeurs entraîne des charges supplémentaires (transport, perte de temps et amendes) qui se répercutent sur le prix payé par les usagers. Le manque d'aires de stationnement autorisées ne facilite pas non plus leur activité, car ils peuvent être du jour au lendemain obligés de « déguerpir » d'une aire déjà bien connue de leurs clients.
- A **Bamako**, l'une des principales contraintes à l'édification de latrines et douches publiques est le manque de terrains municipaux à vendre dans les zones où il existe une demande pour ce service (gares, marchés,...), alors qu'il ne manque pas d'opérateurs privés prêts à financer les travaux et à organiser l'exploitation.
- Les délestages de l'opérateur primaires entraînent un service d'eau irrégulier à la borne-fontaine. Les fontainiers de **Nouakchott** sont ainsi obligés d'investir dans de grands bassins de stockage, pour compenser l'irrégularité de l'approvisionnement.

Quelques propositions pour améliorer le contexte institutionnel

Contrairement à une idée reçue, les opérateurs indépendants ne sont pas à l'affût des subventions ou des crédits. Ils n'attendent même pas de la part de l'État des formations spécialisées ou la sécurité sociale. Ce qu'ils souhaitent avant tout, c'est un environnement institutionnel et juridique plus sain, qui les encourage à investir et à développer leur activité. Ils souhaitent également une meilleure concertation avec les municipalités et les entreprises concessionnaires, pour éviter la concurrence inégale avec des prestataires subventionnés et les litiges improductifs.

Renforcer la sécurité juridique des opérateurs indépendants

Les indépendants n'investissent pas sur le long terme, à cause de l'insécurité foncière et juridique et cela constitue un frein majeur à l'extension du service de l'eau aux quartiers irréguliers (où on risque toujours de se voir exproprié du jour au lendemain).

L'insécurité de l'environnement de travail (tracasseries administratives et amendes abusives) renchérit les coûts de production du service et se répercute automatiquement sur le prix de revente aux clients.

Reconnaître officiellement la valeur de leur activité et contractualiser des relations formelles avec l'État et les communes

Mais c'est avant tout le manque de reconnaissance de leur activité par l'ensemble des acteurs officiels du service de l'eau (administration, sociétés concessionnaires en position de monopole, communes) dont se plaignent ces opérateurs.

Une concertation entre acteurs permettrait de clarifier les enjeux et les points de blocage (comme l'absence de sites de dépôtage) et de mieux articuler l'activité de tous les opérateurs, publics et privés, dont bénéficieraient immédiatement les usagers (réduction des surcoûts inutiles, meilleure couverture de l'ensemble de la ville,...).

Veiller à la transparence et au libre jeu de la concurrence

Celle-ci est un moteur très puissant d'innovation (pour gagner de nouveaux clients) et de maintien de prix modérés. Pour défendre les intérêts des usagers, le rôle de l'administration est donc toujours de stimuler la concurrence et la transparence des activités :

- ⇒ favoriser l'audit financier des comptes d'exploitation des réseaux de distribution d'eau ;
- ⇒ ouvrir les marchés publics aux opérateurs indépendants ;
- ⇒ ne pas limiter le nombre d'opérateurs par des procédures d'agrément ou des contraintes inutiles.

Accompagner l'émergence d'associations professionnelles

Dans plusieurs villes, les opérateurs d'un même métier se sont regroupés dans une association professionnelle pour faire valoir collectivement leurs préoccupations et défendre leur métier. Des structures fédératives se multiplient :

- L'Union des Exploitants des Adductions d'Eau Potable (UEAEP - **Mali**).
- L'Association des revendeurs d'eau des Quartiers Précaires (AREQUAPCI - **Côte d'Ivoire**).
- L'Union des Structures de Vidange (USV - **Bénin**).
- L'Association des gérants de bornes-fontaines (**Ouagadougou**).

Ces associations peuvent jouer un rôle essentiel pour améliorer les pratiques professionnelles, promouvoir des innovations technologiques et mieux intégrer les opérateurs privés au service public.

L'administration peut y contribuer en reconnaissant leur légitimité et en négociant avec elles les conditions d'exercice de l'activité. Mais elle doit prendre garde à ne jamais donner à ces associations un quelconque monopole qui en ferait des cartel de producteurs, imposant leurs prix aux usagers.

Quelques « fausses bonnes idées » Éviter de mettre en place des crédits spécifiques

Il n'est pas nécessaire de mettre en place des services de crédit ciblés sur les opérateurs du secteur hydraulique, car les outils de crédit existant sont déjà nombreux.

Ne pas introduire de contraintes improductives

Les performances des opérateurs indépendants dépendent largement de leur réactivité et de leur capacité à innover. Il est donc toujours contre-productif de vouloir leur imposer administrativement des limitations à leur champs d'activité (comme l'interdiction de faire du petit commerce à côté d'une borne-fontaine).

Éviter les mesures d'appui trop ciblées qui renforcent ou provoquent des situations de monopole

Les mécanismes du marché, et particulièrement la compétition entre les entreprises, sont leur meilleur stimulant pour qu'elles améliorent leurs prestations et qu'elles s'adaptent étroitement à la demande.

Ces mécanismes sont extrêmement puissants et les études menées dans ces 10 capitales ont démontré qu'ils avaient sélectionné au final des entreprises très performantes, puisqu'elles arrivent à fournir sans subventions publiques des services à des populations réputées insolvables.

Ces performances n'ont été rendues possibles que par la sélection progressive des entreprises les plus performantes et

les plus innovantes. Il est très important de ne pas remettre en cause ce résultat par des actions intempestives, en se rappelant que « l'enfer est pavé de bonnes intentions ».

Promouvoir des opérateurs idéaux, en lieu et place des opérateurs réels

De nombreux porteurs de projets (bailleurs de fonds, ONG, villes jumelées) ont tendance à sous-estimer le rôle des opérateurs existants ou à les condamner, sous divers prétextes (« ils sont trop chers, leurs services sont de mauvaise qualité, ils sont en marge de la loi,... »).

A ces opérateurs bien réels, ils préfèrent alors des opérateurs idéaux, qui n'existent que sur le papier, et qu'ils vont s'efforcer de promouvoir à tout prix.

Ne pas préférer les structures de type associatif aux véritables entreprises

Pour la desserte des populations à faibles revenus, les organismes de développement (et particulièrement les ONG) ont tendance à préférer les structures de type associatif aux véritables entreprises. Cette ségrégation arbitraire n'est pas pertinente dans les villes africaines où la majorité de la population habite des quartiers pauvres et où les services de base comme l'eau potable et l'assainissement sont déjà assurés par des entreprises privées, alors que les opérateurs publics subventionnés ont démontré leur inefficacité.

Dans ce contexte, ne pas vouloir travailler avec des entreprises privées, sous le prétexte qu'elles feraient « des bénéfices immoraux », relève d'un choix purement idéologique et conduit à de graves dérives. Les « associations » promues par des projets en lieu et place d'entreprises existantes sont souvent de simples appendices qui disparaissent à la fin de ces projets, tout en ayant bénéficié pendant plusieurs années d'exonérations fiscales injustifiées.

Attention aux contrôleurs incontrôlables !

Pour améliorer la qualité des services (qualité de l'eau, tarifs, hygiène des vidangeurs,...), certains proposent d'instituer des mécanismes de contrôle.

Mais l'expérience montre que la qualité des services offerts par un contrôleur dépend beaucoup de son indépendance et du contrôle démocratique auquel il est lui-même soumis. Faute d'un tel mécanisme, les organismes de contrôle deviennent vite sensibles à la corruption et finissent par favoriser le monopole de quelques entreprises.

Conclusion

Les quartiers irréguliers où habitent une proportion croissante des citoyens de l'Afrique ne seront probablement pas raccordés

aux grands réseaux publics dans les années à venir. Ils dépendront donc encore longtemps des opérateurs indépendants pour leur approvisionnement en eau et pour l'assainissement.

Depuis 10 ans, les secteurs de l'eau et l'assainissement s'ouvrent au financement privé et les États procèdent au transfert de compétences aux collectivités locales en matière d'eau et d'assainissement. Le contexte est donc très favorable au renforcement et à la formalisation de la participation des opérateurs privés indépendants aux services publics marchands.

Pour aller au-delà des simples contrats d'affermage et inciter les opérateurs privés indépendants à investir dans les équipements collectifs (canalisation, bornes fontaines, camions vidangeurs et station de traitement), les options sont nombreuses.

Il faut supprimer les contraintes superflues qui pèsent sur leurs entreprises (lourdeurs des procédures, expropriations sans indemnités, tracasseries administratives, amendes contre-productives), et limiter la concurrence déloyale des entreprises publiques subventionnées).

Cela ne signifie pas une réduction du rôle de l'État, mais son recentrage sur des fonctions de régulation pour veiller à la sauvegarde des intérêts collectifs :

- ⇒ l'audit financier et technique des systèmes d'exploitation,
- ⇒ la création d'espace de concertation à l'échelle communale, meilleure adaptation de la réglementation aux conditions réelles des quartiers irréguliers,
- ⇒ la professionnalisation des opérateurs (regroupement sous forme de corps de métier, accès à des services de consultants avec une expertise pointue mais abordable).

Pour éviter des tarifs abusifs et instaurer un service efficace, la concurrence est beaucoup plus efficace que le contrôle administratif

Cette plaquette synthétise les résultats des études menées dans 10 pays d'Afrique par des consultants privés de chaque pays, qui ont réalisé d'innombrables interviews et favorisé l'émergence et le renforcement des associations professionnelles d'opérateurs indépendants. Les études par pays peuvent être obtenues auprès de ces consultants

<i>Jean Eudes OKOUNDE</i>	<i>Bénin</i>	<i>229 36 02 25</i>	<i>setem.ben@intnet.bj</i>
<i>Mahamane Wanki CISSE</i>	<i>Burkina Faso et Mali</i>	<i>223 24 72 08</i>	<i>wanki@spider.toolnet.org</i>
<i>Amadou DIALLO</i>	<i>Côte d'Ivoire et Guinée</i>	<i>224 41 19 82</i>	
<i>Jean Marie SIE KOUADIO</i>	<i>Côte d'Ivoire</i>	<i>225 42 80 02</i>	
<i>Mohamed FARID</i>	<i>Kenya</i>	<i>74 25 52</i>	<i>pipal@arcc.or.ke</i>
<i>Mohamed MOKTAR Ould Mohameden</i>	<i>Mauritanie</i>	<i>222 25 94 37</i>	<i>Tenmiya@toptechnology.mr</i>
<i>Bill WANDERA</i>	<i>Ouganda and Tanzania</i>		<i>aquacon@infocom.co.ug</i>
<i>Daouda SAKHO</i>	<i>Sénégal</i>	<i>221 827 60 88</i>	<i>daouda@enda.sn</i>
<i>Adam SYKES</i>	<i>Tanzania</i>		<i>sykes@cats-net.com</i>

Programme de l'Eau et de l'Assainissement (PNUD-Banque Mondiale)

Institut de la Banque Mondiale

Coopération Technique Allemande