

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/320685825>

Les opérateurs indépendants du service de l'eau en Afrique

Chapter · October 2014

CITATIONS

0

READS

54

2 authors:



Bernard Collignon

URBACONSULTING / HYDROCONSEIL

114 PUBLICATIONS 298 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Sarah Botton

Agence Française de Développement (AFD)

25 PUBLICATIONS 48 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Improving water supply and sanitation in low income urban settlements [View project](#)



Programme on Urban Water in Bolivia [View project](#)



L'Afrique et l'Eau

Sous la direction de Claude Jamati

Alpharès

Les opérateurs indépendants du service de l'eau en Afrique

*Par le Dr Bernard Collignon,
président d'Hydroconseil
et le Dr Sarah Botton, CEFEB,
Agence française de développement.*

Le contexte des villes africaines

Quand on marche dans une grande ville africaine, on est toujours frappé par deux impressions contradictoires : une activité économique intense (frénétique dans le centre de grandes métropoles comme Lagos ou Kinshasa) et des infrastructures de service public dégradées ou inopérantes. Il en est ainsi des systèmes de distribution d'eau, qui ne couvrent souvent qu'une partie de la ville. Le manque d'eau représente alors une contrainte majeure pour les ménages (qui doivent se déplacer sur des kilomètres pour trouver de l'eau) et pour les entreprises (qui doivent faire venir de l'eau en camion à grands frais, pour assurer la continuité de leur activité).

Les difficultés d'approvisionnement en eau sont encore plus grandes dans les quartiers informels et les bidonvilles, qui ont formidablement grandi depuis vingt ans. Ces zones représentent pour les grands opérateurs de la distribution d'eau un véritable casse-tête (Collignon, 2007 ; Botton, 2007), car elles cumulent les difficultés techniques (ruelles étroites, terrains inondables), commerciales

(identification des lots, adressage), juridiques (clients dépourvus de titres fonciers), politiques (la volonté politique de les desservir est souvent absente, voire négative) et contractuelles (elles ne font pas partie des territoires concédés à la compagnie des eaux).

Cela ne veut cependant pas dire que les habitants de ces quartiers n'ont pas d'eau, mais ils ont recours pour cela à des opérateurs informels qui ont prospéré sur cette demande en eau mal satisfaite.

La segmentation du marché de l'eau dans les villes africaines

Chaque pays d'Afrique dispose d'une ou plusieurs grandes compagnies des eaux qui fournissent en milieu urbain un service au standard international (branchement domiciliaire, eau chlorée, distribution en continu). Ces entreprises figurent parmi les plus grandes et les plus modernes de leurs pays respectifs. Elles ont largement développé ces dernières décennies leur savoir-faire technique et commercial (télécommande, sectorisation des réseaux, gestion informatisée de la clientèle...).

Ces compagnies des eaux exercent généralement leur activité soit en régie, soit dans le cadre d'un contrat de concession ou d'affermage qui leur accorde un monopole de la distribution d'eau dans le périmètre d'une ou plusieurs grandes villes. Malgré ce monopole, le service qu'elles fournissent ne touche pourtant qu'une partie des ménages (de 30 à 80 % selon les villes – données IBNET). Comment s'approvisionnent les autres ménages ?

- En pratiquant l'autoproduction (avec un puits ou un forage privé, en collectant l'eau de pluie...);
- en se fournissant auprès d'un intermédiaire, qui est lui-même client de la compagnie des eaux (un charretier, un pousse-pousse);
- grâce à un branchement domiciliaire alimenté par un distributeur d'eau indépendant (formel ou informel).

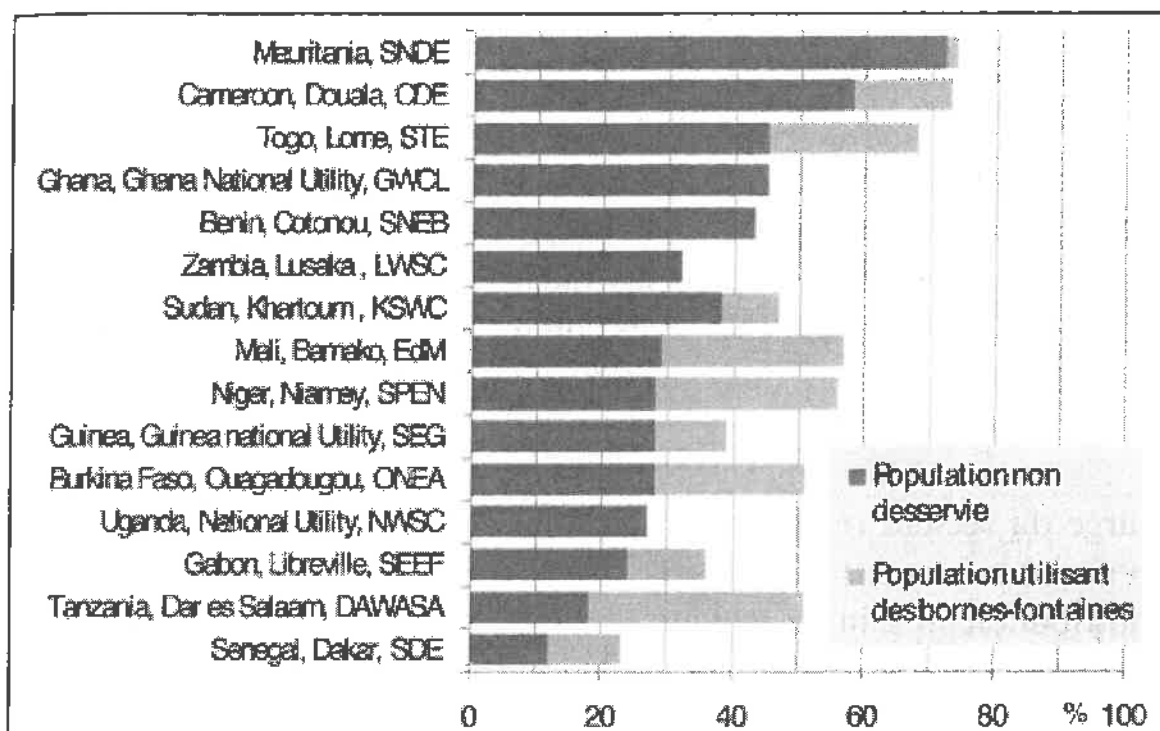


Figure 1 : Pourcentage de la population urbaine qui n'est pas desservie (en rouge) ou qui utilise une borne-fontaine (orange). (Source : données IBNET pour l'année 2009.)

Dans les pays à revenus intermédiaires (comme les pays du Maghreb, le Gabon ou l'Afrique du Sud), les grandes compagnies des eaux desservent la majorité des ménages et les systèmes alternatifs n'en concernent qu'une petite minorité (10 à 30 %). En revanche, dans les pays moins avancés, la desserte formelle est bien moindre et les opérateurs alternatifs prennent une place prépondérante dans la distribution d'eau (de 10 à 70 % des ménages sont autoproducteurs ou font appel à un opérateur indépendant – voir figure 1).

Ces petits opérateurs privés (que l'on appellera ci-dessous POP, pour reprendre l'acronyme qui est utilisé au Mozambique) existent depuis très longtemps dans les interstices du service public et cela dans tous les pays du monde (rappelons qu'à Paris, au XIX^e siècle, la majorité des ménages faisait appel à des porteurs d'eau). Leur importance dans la desserte en services essentiels (eau, assainissement, transports) n'a vraiment été prise en compte qu'au début des années 1990, avec en particulier les travaux de Tova Solo et des équipes qu'elle a mobilisées (Solo, 2003 ; Snell, 1999). Ces opérateurs ont alors fait l'objet d'études rigoureuses et de recensements afin d'évaluer leur poids dans

l'ensemble du marché de l'eau (Collignon *et al.*, 2000 ; Conan, 2003 ; Kariuki *et al.*, 2005).

La volonté politique d'atteindre les objectifs du millénaire (OMD) a clairement joué un rôle moteur dans la légitimation des POP. Ils furent enfin considérés comme faisant partie des opérateurs du service de l'eau, susceptibles de toucher les ménages les plus pauvres. Ils sont depuis progressivement envisagés comme une opportunité intéressante en tant que « relais » des opérateurs principaux ne parvenant pas à remplir leurs objectifs de service.

En outre, l'émergence spontanée de ces acteurs/entrepreneurs en marge du secteur régulé a constitué un argument déterminant. Elle a confirmé la rentabilité de leurs activités et, de ce fait, l'intérêt de leur contribution au sein du secteur. Dès lors, ils ont commencé à incarner les « solutions innovantes » tant recherchées depuis l'énoncé des OMD : les petits opérateurs privés allaient permettre d'améliorer la desserte en eau et la qualité de service dans les zones où les opérateurs officiels n'étendaient pas leurs réseaux, tout en constituant un financement innovant pour le secteur (Botton, Blanc, 2009).

Depuis vingt ans, ces POP ont continué à se développer et à étendre leur activité à d'autres villes ou d'autres quartiers. Ils ont répondu à une demande croissante des ménages pour des services urbains de haut standard (en particulier la demande des ménages qui ne se satisfont plus des bornes-fontaines et qui veulent avoir l'eau à domicile). Les POP ne sont donc plus si petits et nous connaissons des opérateurs indépendants qui ont plusieurs milliers d'abonnés et plusieurs dizaines d'employés dans au moins quatre pays d'Afrique (Mozambique, Burkina Faso, Mauritanie, Somalie... et cette liste de pays ne prétend pas être exhaustive).

Typologie des petits opérateurs privés de la distribution d'eau

Il existe une grande diversité de petits opérateurs privés, depuis les pousse-pousse, qui ont un chiffre d'affaires de quelques dollars par jour, jusqu'aux entreprises qui construisent et gèrent des réseaux alimentant en eau plusieurs milliers d'abonnés. Ces opérateurs diffèrent à la fois par la taille, par le type de clientèle et par les services offerts.

Service fourni	Statut de l'entreprise	Type de contrat	Chiffre d'affaires annuel (\$)
Production + distribution d'eau par réseau privé	SARL ou SA	concession	20 000 à 200 000
Distribution au détail de l'eau achetée en gros à l'opérateur principal	SARL ou SA ou patente	affermage	10 000 à 100 000
Revente au détail à la borne-fontaines	patente	contrat de service	3 000 à 5 000
Vente au détail itinérante (pousse-pousse, charrette)	statut informel	pas de contrat	500 à 1 500

Figure 2 : Typologie des petits opérateurs. (Source : Hydroconseil.)

Des nombreuses études qui se sont intéressées aux profils des POP, retenons quelques pistes pour élaborer une typologie de ces petits opérateurs :

- Snell (1998) avait décrit trois profils de POP : les partenaires des opérateurs d'eau, les revendeurs et les entrepreneurs de mini-réseaux ;
- Kariuki et Schwartz (2005) avaient proposé une typologie croisant l'origine de l'approvisionnement (dépendant ou indépendant du réseau principal) et le niveau de service, déterminant cinq catégories de POP (incluant ainsi les gestionnaires de bornes-fontaines et de kiosques à la typologie) ;
- Triché, Requena et Kariuki (2006) s'intéressaient davantage au profil des entreprises locales selon trois critères (culture, niveau de développement, type de contrat) ;
- Paniagua (2008) revenait quant à elle sur la finalité lucrative (PME) ou non lucrative (associations, communautés) des activités des POP ;
- enfin, la typologie peut également se superposer avec une analyse anthropologique des profils de POP, à l'instar de celle menée par Thomson à Maputo (2010), qui a cherché à positionner les opérateurs selon un axe « activité marchande de bon voisinage » à « business entrepreneur », offrant ainsi une lecture intéressante des trajectoires sociales de ces acteurs sectoriels.

L'un des critères de différenciation importants est également le caractère spontané ou suscité de leur activité (qui renvoie aux statuts de formel/informel et souvent aux relations qu'ils entretiennent avec les autorités publiques et/ou l'opérateur principal).

Dans ce texte, nous nous intéressons aux POP dont l'activité marchande et privée (formelle ou informelle) les conduit à investir et/ou à gérer un dispositif d'approvisionnement en eau. Nous ne traitons ici que du cas des grandes villes, des différentes formes que peuvent y prendre les POP et leurs relations avec les acteurs formels (entreprises concessionnaires, municipalités, agences de régulation).

La clientèle des POP

Dans leur développement, les POP sont confrontés à la concurrence des opérateurs traditionnels, qui disposent d'avantages compétitifs : un contrat de concession, l'accès aux subventions publiques...

Les POP se développent sur des marchés de niches, dans les localités et les quartiers où l'entreprise concessionnaire ne fournit pas un service satisfaisant. Ils constituent souvent pour leurs clients un *choix par défaut d'autre solution*. Parmi les segments du marché de l'eau les plus fréquemment occupés par les POP, on peut citer :

- les quartiers informels et les bidonvilles (soit 20 à 90 % de la population urbaine dans des villes comme Abidjan, Nairobi, Bamako ou Kinshasa) ;
- les quartiers en développement rapide, à la périphérie de la ville, et qui ne sont pas encore desservis par le concessionnaire (Maputo, Antananarivo) ;
- les petites villes qui ne sont pas encore desservies par l'entreprise nationale (Mauritanie, Mali, Niger, Somalie). Il est à noter qu'une réflexion est actuellement à l'œuvre sur les potentialités du financement des services d'eau potable dans les petites agglomérations *via* des opérateurs privés locaux (Étienne, Monvois *et al.*, 2011).

En revanche, le milieu rural proprement dit (les villages) ne constitue pas encore un marché pour les POP. L'économie y est trop peu monétarisée et la taille du marché est trop limitée pour

permettre la professionnalisation de la distribution d'eau. En Afrique, les villages constituent un secteur de la distribution d'eau non marchand, où domine l'autoproduction (les puits individuels) ou la gestion communautaire d'un service simplifié (pompe manuelle ou puits public).

Business model

Les POP développent leur activité dans un contexte peu sécurisé : sans contrats, ils sont à la marge de la loi. Ils adoptent donc, pour tous les aspects de leur activité, des stratégies de réduction des risques.

Stratégie d'investissement prudent

Les POP ont recours à l'auto-investissement (réinvestissement des bénéfices), à l'épargne mutualisée (tontines), plutôt qu'au crédit bancaire, qui leur est d'accès difficile. Certains POP ont un accès à la mésofinance (banque Procrédit à destination des PME et TPE au Mozambique), mais ce cas est encore rare.

Ils investissent par étapes successives, au fur et à mesure de la croissance de leur activité. À titre d'exemple, plusieurs POP de Maputo ont réinvesti régulièrement les bénéfices de chaque réseau de distribution d'eau dans un nouveau réseau et certains se trouvent maintenant, au bout de dix ans, à la tête de cinq réseaux.

Ils privilégient les investissements à court terme qu'ils peuvent amortir en moins de trois ans (matériel d'occasion ou d'entrée de gamme) plutôt que les équipements robustes dont la durée d'amortissement dépasserait leurs perspectives commerciales. Ce choix ne constitue évidemment pas l'optimum technico-économique, mais seule la sécurisation de leur investissement pourrait les encourager à investir dans du matériel plus coûteux et plus durable.

Priorité à la main-d'œuvre locale

Les POP donnent la priorité à la main-d'œuvre familiale (dont la fidélité est assurée, même en cas de rupture de trésorerie). Ils privilégient la formation de leur personnel sur le tas plutôt que de recruter des cadres diplômés aux fortes exigences salariales.

Pas de monopole

Rien n'est plus loin de la réalité que l'image parfois galvaudée d'une « mafia de l'eau » qui reconstituerait un monopole informel. Au contraire, les opérateurs du secteur informel se font concurrence et n'hésitent pas à aller démarcher les clients d'un autre POP. Dans certaines rues de Maputo, il n'est ainsi pas rare de trouver deux ou même trois réseaux de distribution d'eau entre lesquels chaque client a le choix.

Formel et informel

Bien qu'ils assurent un service public essentiel (la distribution d'eau potable), les POP font généralement partie de ce qu'il est convenu d'appeler le secteur informel, c'est-à-dire que leur activité est peu réglementée.

Concurrence, confrontation ou complémentarité avec les compagnies des eaux

Les relations des POP avec les compagnies des eaux sont généralement difficiles, voire conflictuelles. Celles-ci disposent en effet le plus souvent d'un contrat qui leur garantit le monopole de la distribution d'eau dans un certain périmètre. Elles ont donc bien naturellement tendance à défendre ce monopole, mais adoptent pour ce faire différentes stratégies.

Une saine compétition

Dans les villes en croissance rapide, la compagnie des eaux principale ne parvient pas toujours à étendre son réseau au même rythme que l'urbanisation (par suite d'une faible capacité d'investissement) et ce sont alors des POP qui investissent dans les quartiers périphériques (phénomène observé à Maputo au Mozambique ou à Asunción au Paraguay). Les deux types d'opérateurs (formel et informel) se retrouvent alors dans une situation de saine concurrence dont peuvent profiter les usagers (amélioration de la desserte, baisse des tarifs).

Confrontation et expropriation

Cette concurrence ne fait évidemment pas les affaires des entreprises qui bénéficient (par contrat) d'un monopole sur la vente de l'eau et elles cherchent alors à éliminer les POP par le jeu de la régulation (c'est ce que la SNDE a fait en Mauritanie, en prenant la place de l'opérateur de la petite ville de Magta-Lahjar, qui était pourtant réputé pour la qualité de son service). Ces abus de position dominante ne sont évidemment pas favorables à l'intérêt des consommateurs (puisque cela réduit l'offre de service et rend la clientèle captive de l'opérateur principal).

Complémentarité

Dans le contexte actuel (où l'offre peine à couvrir la demande), l'intérêt des usagers est évidemment d'avoir accès à la plus large palette d'offres commerciales, afin de pouvoir faire leur choix en fonction de leurs besoins et de leur capacité à payer. Pour diversifier l'offre de service (en particulier dans les bidonvilles) et pour élargir la desserte, la démarche la plus efficace consiste à jouer sur la complémentarité des compagnies des eaux et des POP, et cela peut se faire de plusieurs manières :

- a) par une segmentation du marché : les POP sont alors orientés vers les segments de marché où l'opérateur principal a du mal à intervenir : I. les petites villes (exemple des concessionnaires de petits réseaux au Mali, au Niger ou en Mauritanie), II. les bidonvilles (Kibera, à Nairobi – Morel *et al.*, 2010) ou les marges urbaines en croissance rapide, comme à Maputo (Chaponnière *et al.*, 2011 ; Blanc *et al.*, 2009) ;
- b) en développant des formules de sous-délégation dans les zones structurellement déficitaires : I. les bidonvilles (Kibera, à Nairobi – Morel *et al.*, 2008), II. les centres ruraux ;
- c) par l'*outsourcing* (externalisation) de certains services auprès de POP qui peuvent les assurer à moindre coût (Djorf el Melha, au Maroc – Chauvot de Beauchêne, 2010).

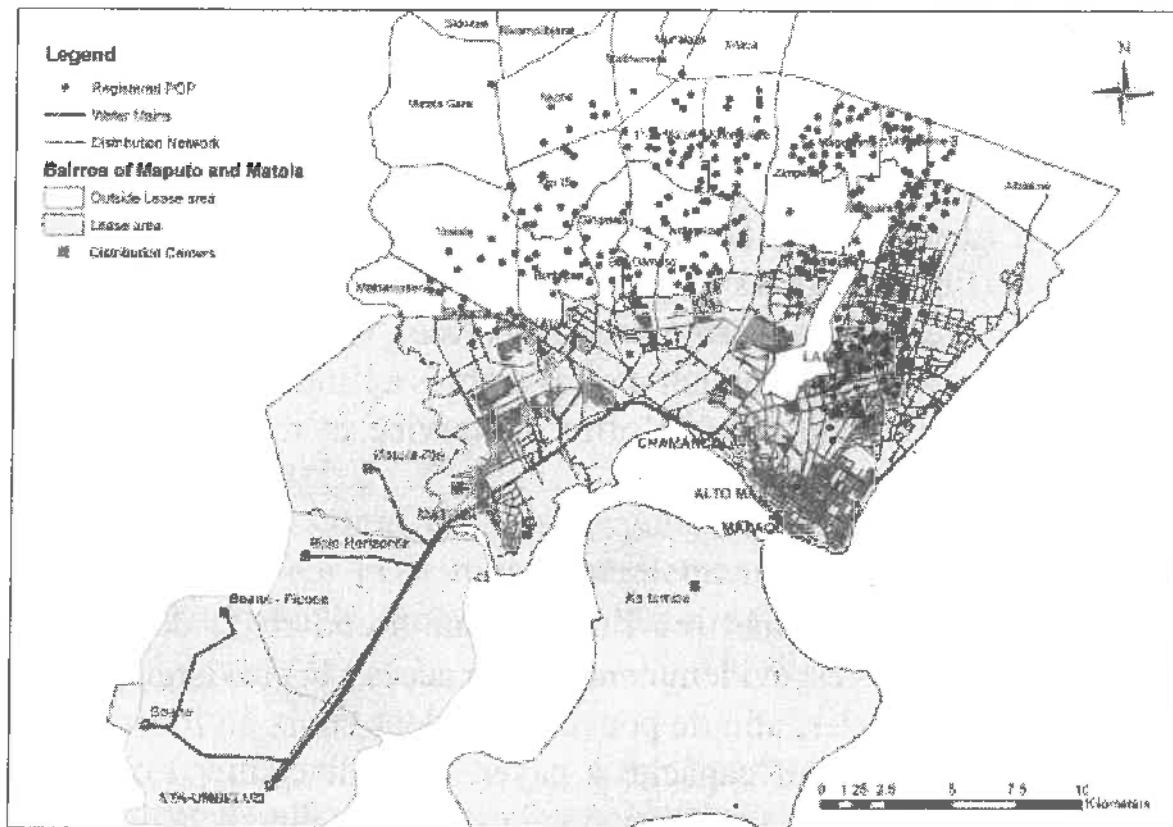


Figure 3 : À Maputo, les POP complètent la desserte de la compagnie des eaux (AdeM) dans les parties septentrionales, non couvertes par le réseau (Hydroconseil et FIPAG, 2009). (Source : Chaponniere et Collignon, 2011.)

Contractualisation et régulation des POP

Les POP sont restés pendant très longtemps dans l'ombre et dans le secteur informel. Leur croissance soulève la question de leur formalisation et de leur régulation. L'enjeu n'est pas simple, car l'efficacité de ces entreprises tient en grande partie à leur fonctionnement peu formel, souple, évolutif, ainsi qu'à leur capacité à gérer les risques (y compris les risques juridiques et financiers) en utilisant tous les ressorts de l'économie informelle (contrats oraux, confiance mutuelle). En forçant ces entreprises à entrer dans le cadre (certains diraient le carcan) du droit commercial conventionnel, on risque de les priver de ce qui fait leur intérêt.

La régulation des POP tient donc plus de l'art culinaire que de l'industrie. Il faut bien doser la cuisson et les ingrédients, et ne pas

chercher à tout prix à les faire entrer dans des moules qui n'ont pas été conçus pour eux.

A minima, la « dose la plus légère » de régulation passe, comme cela a été mis en œuvre par le FIPAG à Maputo pour les nombreux POP informels déjà en place, par une licence à renouveler annuellement attestant de la qualité des eaux prélevées dans la nappe avant d'être distribuée. L'un des principaux points de vigilance en matière de régulation concerne les enjeux environnementaux et sanitaires. Dans le cas de Maputo, par exemple, la multiplication de forages des POP met à l'épreuve la capacité de recharge de la nappe et accélère les phénomènes de pollution des aquifères et d'intrusion saline.

Plusieurs types de contrats très prometteurs ont été testés depuis une demi-douzaine d'années :

- la régulation des opérateurs qui ont construit des réseaux, en leur proposant un honnête *deal* : leur reconnaissance officielle en échange du respect d'un cahier des charges (tarif, qualité de l'eau...) ; c'est la démarche originale qui a été tentée par le FIPAG à Maputo (avec peu de succès, car la grande méfiance qui existait entre les POP et les autorités n'a pas permis de boucler la négociation) ;
- l'affermage de petits réseaux à des POP, qui consiste pour l'État à investir dans les infrastructures les plus lourdes (forage et réservoir) et à confier l'extension des réseaux à un opérateur privé qui saura construire des réseaux de distribution à faible coût dans les quartiers populaires ; méthode adoptée par le FIPAG à Maputo (Chaponnière *et al.*, 2011 ; Blanc *et al.*, 2009) ;
- la vente en gros à des POP, qui consiste pour l'opérateur principal à vendre de l'eau à un POP pour que ce dernier la revende au détail à l'intérieur d'une zone non desservie (par exemple un bidonville) ; cette démarche a été adoptée par la NCWSC pour alimenter l'immense bidonville de Kibera (Morel *et al.*, 2009), par l'ONEA dans les quartiers périphériques de Ouagadougou (Messas *et al.*, 2011) ou par Kiwasco (Kisumu, Kenya) avec la mise en place des *masters operators* de l'eau dans le quartier de Nyalenda.

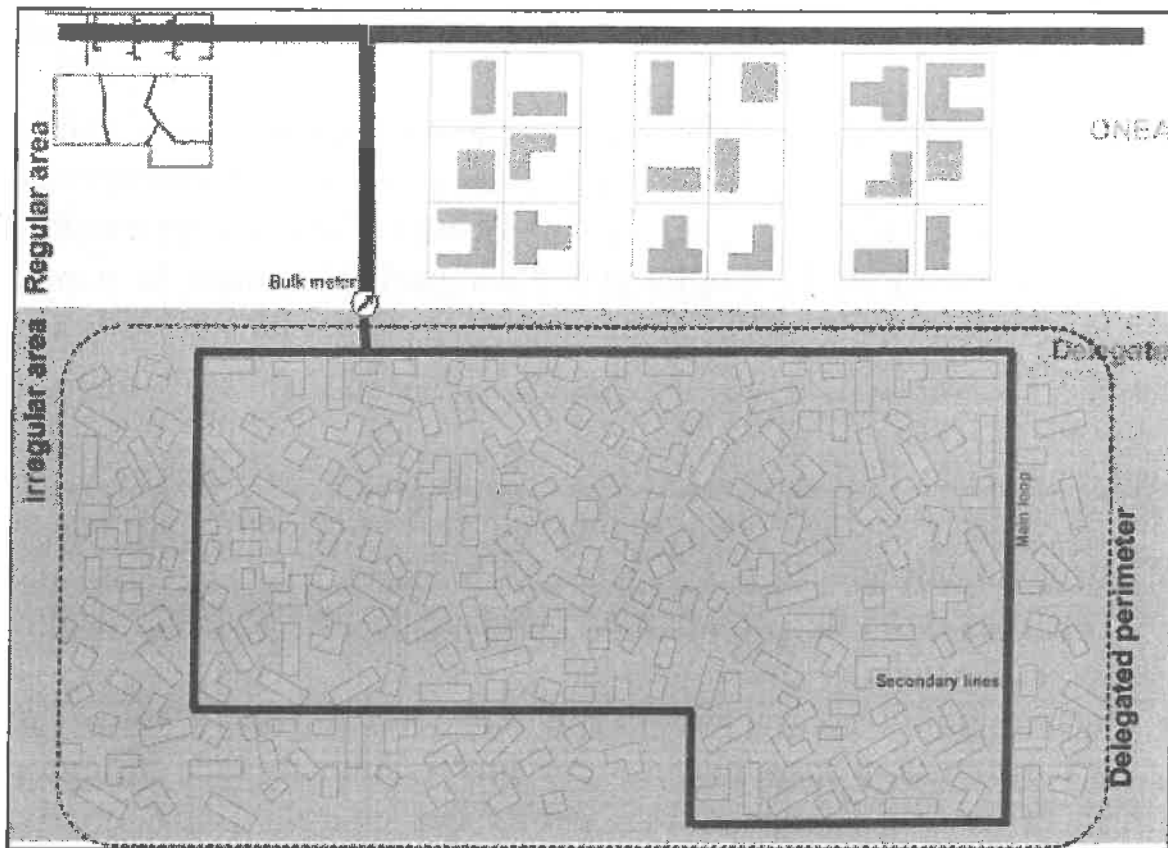


Figure 4 : À Ouagadougou, l'ONEA passe avec des POP des contrats de type affermage pour étendre le service dans les quartiers informels.

(Source : Messas et Estienne, 2011.)

Les POP, d'un problème à une solution ?

Loin de constituer un obstacle au développement du service public, les POP constituent une option très intéressante pour organiser la desserte des quartiers informels et des bidonvilles, car, en tant qu'opérateurs informels, ils peuvent précisément prendre plus de liberté par rapport à un cadre réglementaire complètement inadapté à ces quartiers. Ils peuvent poser des conduites sans se préoccuper de schémas d'urbanisme déconnectés de la réalité (Ouagadougou), installer des branchements pour les ménages qui n'ont pas de titre foncier (Maroc), introduire des solutions innovantes pour dépasser les contraintes des bidonvilles (conduites aériennes en acier galvanisé, pose dans un domaine privé de conduites partagées par plusieurs clients, armoires de compteurs...). Les autorités et opérateurs officiellement en charge

des services les considèrent ainsi soit comme des relais « dans le temps » (puisqu'ils sont déjà présents, en attendant que les opérateurs principaux puissent étendre les réseaux et préparer des stratégies de gestion adaptées aux contextes de ces quartiers), soit – et cette option semble plus raisonnable – comme des relais « dans l'espace ». Les POP seront alors invités à opérer durablement dans la continuité du service des opérateurs, là où s'arrête la capacité de ces entreprises à adopter une démarche d'ingénierie sociale viable commercialement.

Dans les grandes villes africaines, qui croissent plus rapidement que la capacité des services d'urbanisme à *fabriquer du foncier*, les POP ne constituent alors plus un problème mais une solution pour assurer la généralisation du service public. Il appartient alors aux pouvoirs publics de trouver le cadre réglementaire le mieux adapté pour encourager le secteur privé, même informel, à investir dans ces quartiers, afin de donner enfin un sens au slogan « l'eau pour tous ».

Références

BLANC (Aymeric), BOTTON (Sarah) (dir.) (2011) *Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement. Perceptions croisées et dynamique des réflexions*. Paris : Agence Française de développement, collection Recherches n° 2, 457 p.

BLANC (Aymeric), CAVE (Jérémy) et CHAPONNIÈRE (Emmanuel) (2009) *Les petits opérateurs de la distribution d'eau à Maputo : d'un problème à une solution*. Paris : Agence française de développement, collection Document de travail, n° 85.

BOTTON (Sarah), BLANC (Aymeric) (2010) *Accès de tous aux services d'eau : le rôle des petits opérateurs privés à Hô Chi Minh-Ville, Vietnam*. Paris : Agence française de développement, collection Focales, n° 1, 102 p.

BOTTON (Sarah) (2008) *L'émergence d'une politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge : référentiels, réseaux d'acteurs, modèles opérationnels et compétition institutionnelle*. Nogent-sur-Marne : Éditions du Gret, collection Études et travaux en ligne, n° 19, 71 p.

BOTTON (Sarah) (2007) *La multinationale et le bidonville. Privatisations et pauvreté à Buenos Aires*. Paris : Éditions Karthala, 469 p.

CHAPONNIÈRE (Emmanuel), COLLIGNON (Bernard) (2011) *PPP with local informal providers aimed at improving water supply in the peri-urban areas of Maputo, Mozambique*. 35th WEDC International Conference, Loughborough, UK, 2011.

CHAPONNIÈRE (Emmanuel) (2008) *Les POP de Maputo, partenaires durables du service public de l'eau*. Paris : La lettre du pS-Eau, n° 57, août 2008.

CHAUVOT DE BEAUCHÊNE (Xavier) (2009) *L'Onep marocain face à la demande de raccordements individuels des ménages ruraux*. Paris : La lettre du pS-Eau, n° 60. <http://www.pseau.org/outils/biblio/>.

COLLIGNON (Bernard) (2007) *Les grands bidonvilles africains : la prochaine frontière pour les distributeurs d'eau*. Revue politique et parlementaire, n° 1043, p. 79-94.

COLLIGNON (Bernard), VÉZINA (Marc) (2000) *Independent Water and Sanitation in African cities*. Washington : World Bank.

COLLIGNON (Bernard) (1999) *The potential and the limits of Private Water Providers*. Washington : WSP, World Bank, January 1999.