

La privatisation de l'eau au Mali

Comment gérer l'eau dans l'un des pays les plus pauvres du monde ? Le manque de formation, les risques de corruption, la cohabitation entre des ethnies différentes, compliquent fortement la gestion de l'eau au Mali. Une société privée, Eau du Mali, est pourtant parvenue depuis 2000 à rénover le système par la mobilisation des équipes et par la mise en place de relations fondées sur la confiance mutuelle. Un modèle qu'on peut songer à reproduire ailleurs.

par Francis Leborgne,
ancien Directeur général de la société EDM SA (*)

Le Mali est un des pays les plus pauvres du Monde (250 USD/hab/an). 80 % des Maliens survivent grâce à l'agriculture et à l'élevage. L'essentiel de l'activité est commerciale, et relève, pour l'essentiel, de l'économie souterraine.

La grande réussite du Mali est d'avoir pu faire cohabiter entre elles de multiples ethnies et d'offrir une sécurité de vie pratiquement inégalée en terre africaine. Ce pays fait aussi fonctionner une démocratie, même si celle-ci présente des tendances « clientélistes ». La presse est libre, et les polémiques, même contre le pouvoir, sont permises.

Le grave problème du Mali, c'est un manque de formation générale et une corruption socialement acceptée comme seul

moyen de s'en sortir. L'émigration, principalement des habitants de l'Ouest du pays, généralement en France, représente la seule alternative. Le système de santé est déplorable, à cause du manque de moyens et de personnel. Les quelques cadres formés désertent la Fonction publique, ou la pillent. Le pays est donc incapable, seul, d'utiliser les techniques administratives et scientifiques nécessaires pour le tirer du sous-développement.

Les financements octroyés par les organisations internationales - le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Europe, l'Agence française du développement, la KfW allemande, la Belgique, le Japon, etc. - partiellement détournés malgré les contrôles, pratiquement jamais remboursés, sont

périodiquement annulés. En outre, les infrastructures construites, faute de personnel formé et de crédits d'entretien suffisants, sont vite hors d'usage, et le rendement effectif des montants investis ne permet pas au pays de progresser.

L'eau au Mali

Contrairement aux idées reçues, la zone habitée bénéficie d'une pluviosité supérieure à celle du Bassin Parisien - de l'ordre de 800 à 1 000 mm de précipitations annuelles - mais très concentrées, sur 2 à 3 mois. Le sol (latéritique et rocheux) étant peu perméable, l'eau n'est pas stockée dans des nappes importantes, et elle s'écoule rapidement vers

deux systèmes hydriques. L'un, assez restreint, intéresse l'ouest du pays - bassin du fleuve Sénégal -, et le principal, vers le Niger.

Le problème est donc moins lié à la quantité d'eau pluviale qu'à son stockage et à sa localisation.

Les villages sont, de ce fait, établis tout au long des cours d'eau, pérennes ou souterrains (en saison sèche), et autour de quelques sources ou puits. De très grandes surfaces sont ainsi désertées, par manque d'eau, de sol cultivable ou de main-d'œuvre. Seules 10 % environ des terres cultivables le sont ! La culture sur brûlis, et l'utilisation du bois comme principale ressource énergétique stérilisent des sols qui, s'ils étaient correctement amendés, resteraient fertiles.

Les ressources naturelles existent : petites nappes de zones rocheuses fracturées, nappes fluviales et eaux de surface, de rivière ou de barrage. Il faut cependant pouvoir les traiter et distribuer l'eau à tous. Or la caractéristique de la desserte en eau potable est d'avoir un coût relatif de production faible par rapport aux coûts de transport, ce qui amène à privilégier, quand on peut le faire, la production locale et les réseaux séparés.

En fonction de la population à desservir, le système malien,

assez répandu d'ailleurs en Afrique, se caractérise par « l'hydraulique villageoise », pour des villages jusqu'à environ 2 000 à 3 000 habitants, qui sont alimentés par des forages ou des puits, avec des pompes à main - (ou à pied !).

Pour une population plus importante, qui nécessite des débits plus importants, on passe à « l'hydraulique urbaine », qui se caractérise par l'existence de groupes de pompage électromécanique nécessitant une source d'énergie : réseau électrique, si, par bonheur, il existe - mais c'est très rare, au Mali -, ou groupe électrogène. Leur exploitation et leur entretien nécessitent du personnel formé et encadré. Jusque vers 20 000 habitants, les villes ne disposent que de réseaux sommaires, alimentant des bornes fontaines.

Au-dessus de 20 000 habitants (et nécessairement - politiquement - pour les préfectures et sous-préfectures), un réseau complet est nécessaire, dont l'articulation peut varier : desserte par branchements particuliers, branchements collectifs, bornes fontaines gratuites ou non.

Au Mali, l'hydraulique villageoise et l'hydraulique urbaine sommaire sont gérées par la Direction nationale de l'hydraulique (DNH) du ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau (MMEE). Elle fait réaliser, sur

dons ou financements extérieurs, les ouvrages, qui sont peu ou pas entretenus et rapidement dégradés et pollués.

L'hydraulique urbaine des grandes agglomérations est gérée en concession par Énergie du Mali (EDM), société d'État jusqu'en 2000, et qui détient également la concession de l'électricité.

La société d'État « Electricité du Mali » en 2000

L'eau potable, à Bamako et dans les 16 plus importantes agglomérations urbaines, dispose d'installations assez récentes, mais qui ne desservent que les quartiers principaux. Pratiquement aucune extension n'a été faite, depuis l'investissement initial. Ce sont les seules qui soient entretenues, mais le niveau de qualification du personnel est très faible, principalement en matière d'hydraulique (anti-béliers, réseaux). Le niveau en matière de traitement est meilleur, du fait de modules formation inclus dans le financement des stations. Il y a une grande hétérogénéité dans le matériel, certaines réalisations étant liées à la nationalité du financement, et un des pro-

blèmes futurs sera celui de leur standardisation.

EDM dessert 56 000 branchements, dont 44 000 à Bamako, le reste dans les six métropoles régionales et neuf villes importantes. En comptant dix personnes par branchement, c'est 6,1 % de la population totale du Mali qui est alimentée par des branchements, c'est-à-dire par une eau potable contrôlée. En ajoutant la desserte par bornes fontaines (800, dont la moitié dans les quartiers périphériques de Bamako), on arrive à 12 % de la population totale desservie. Bamako l'est à 71 %, dont 30 % par des branchements. Les prélèvements directs dans des puits individuels ou des marigots assurent le reste des besoins en eau.

EDM est dirigée par des Maliens de formation « électriciens » et l'eau est un appendice rattaché, en particulier dans les centres urbains, à une hiérarchie « électrique ». Sauf dans la capitale, elle est marginalisée.

La société est en cessation de paiement, et artificiellement maintenue en vie par l'Etat, qui boucle au plus juste ses fins de mois. Elle a une situation négative de 25 milliards de francs CFA dont essentiellement des dettes à ses fournisseurs, à l'Etat - cotisations sociales, droits de douane... -, et aux organismes internationaux - AFD, Banque mondiale,

pour les annuités d'emprunts de prêts...

Curieusement, l'eau se porte mieux sur un plan technique : les organisations internationales ont financé des réseaux et des stations assez récentes, et le manque d'entretien ne se fait pas trop sentir, sauf à Bamako, où des quartiers en-

tiers sont souvent privés d'eau, du fait de la vétusté et des dimensions insuffisantes des canalisations. La saison sèche va pouvoir être supportable, la pointe de consommation étant tout juste couverte, si aucun problème technique ni aucun défaut d'alimentation électrique ne se manifestent. Le



Christian Dumont/REA

Pour augmenter la production, la station de traitement de Bamako est renforcée à 100 000 mètres cubes par jour, par adjonction de traitement complémentaire. La réussite est telle que, par un simple renforcement de la capacité de filtration, la capacité peut être poussée à 130 000 mètres cubes par jour, ce qui permettra de reculer la réalisation d'une nouvelle station à 2008-2011.

déficit de production se répercute généralement jusqu'au week-end suivant, où la diminution des consommations « industrielles » permet de reconstituer les réservoirs.

Le personnel complètement démotivé, vit dans l'attente d'une privatisation dans laquelle il voit la fin de ses problèmes, mise à part une partie « maffieuse » qui rançonne les clients et les fournisseurs. Ceux-là s'opposent de toute leur puissance à la privatisation et négocient avec celui des candidats repreneurs qui leur a promis le maintien dans leur emploi !

Le contrat de concession partielle mis au concours par l'Etat malien

Le FMI et la Banque mondiale (BM), en échange de « crédits d'ajustement », ont imposé la privatisation de la société d'Etat EDM. Leurs motivations sont économiques, car elle savent que le secteur ne peut s'en sortir seul, mais également, ce qui peut se discuter, philosophiques : le marché est supposé résoudre tous les problèmes !

Le contrat demande de développer la desserte sur 20 ans, avec des objectifs prévisionnels de raccordement par

agglomération. Le tarif du service, identique pour chaque abonné quel que soit le mode et le lieu de desserte, est fixé pour sept ans et révisable en fonction de l'évolution des coûts externes à la société - gasoil, matériaux, etc. Il est aussi ajustable en fonction des investissements effectués, suivant une règle mathématique. Les montants à investir ne sont pas contractuels, pour peu que les objectifs de desserte soient atteints.

Les compétiteurs doivent uniquement proposer un prix d'achat de 60 % des actions de la société, tout le reste étant fixé dans le contrat, qui ne peut être discuté !

La problématique concrète est la suivante : seuls les abonnés consommateurs importants de Bamako et des quelques villes dont les stations de traitement et de pompage sont alimentées par de l'énergie à bon marché (d'origine essentiellement hydraulique) sont « rentables », tous les autres sont déficitaires. De plus, les recettes de l'électricité subventionnent l'eau, en couvrant tous les frais généraux et de facturation.

Les réalisations 2001-2003

La délégation d'un service public au privé n'est admis-

sible que si le privé (quelles que soient ses obligations contractuelles) offre un service apprécié. C'est aussi le seul moyen de conforter dans leur choix les décideurs politiques, établissant ainsi une relation de confiance indispensable, surtout dans un contexte où l'on sait que les imperfections contractuelles vont obliger à des « mises au point » ! Le contrat prévoyant des financements lourds, ces préalables réussis permettront également d'obtenir la confiance des banques, publiques ou privées, qui, faute de garantie des actionnaires privés, n'auront que celle du respect par la société et l'Etat de leurs engagements contractuels.

Dans ce but, nous avons prévu et organisé un plan d'urgence de six mois, décisif, puis une transformation complète du management et des capacités techniques, administratives et financières de la société.

Le plan d'urgence du printemps 2001

EDM SA doit :

✓ passer correctement la saison sèche 2001, moins de trois mois après le début du contrat ;

✓ établir, par la transformation du management, une relation de confiance avec la population, par la permanence et la qualité de service, pour l'engager à régler ses factures, et avec les autorités, pour la mise au point du contrat ;

✓ convaincre le secteur bancaire institutionnel ou privé de la viabilité tant de la société que du contrat.

L'alimentation électrique des ouvrages de production est garantie par une prouesse technique et organisationnelle : construire et mettre en service une centrale électrique de 10 MW, pour assurer la marge de capacité énergétique à même de pallier les insuffisances.

Des assemblées générales avec le personnel, dans lesquelles tous les sujets sont traités, depuis la capitale (600 participants) jusqu'aux centres les plus lointains permettent à chacun de comprendre la situation catastrophique de la société et les solutions qui vont être apportées, avec le maintien des avantages acquis, mais surtout une dynamique sociale et la récompense de l'effort et du mérite, qui seront les bases du futur management des hommes ;

L'embauche d'un « communicateur » reconnu par l'ensemble des médias, des politiques et de la population et l'implication du Directeur

général, assurant une présence fréquente à la télévision et dans la presse pour expliquer sans rien masquer la raison des dysfonctionnements constatés, mais aussi les mesures prises et les délais nécessaires au rétablissement de la situation, redonnent confiance : cela tranche tellement sur la langue de bois habituelle !

Des réunions avec tous les cadres, dans les grandes villes touchées par des coupures, déclinent ces principes sur le terrain, avec une réussite identique sur le respect des engagements ;

Pour réussir la rupture, quinze expatriés, venus des maisons mères prennent les fonctions décisives techniques et administratives que les nationaux ne pouvaient assurer sans formation complémentaire. Chacun des membres du Comité de direction, composé à parité de Maliens et d'expatriés français, est chargé en pleine responsabilité de deux ou trois objectifs stratégiques, et dispose des moyens et appuis indispensables des structures centrales de la Saur, ainsi que de l'appui, le cas échéant, de ses autres filiales africaines exerçant dans leur environnement : la Sodéci en Côte-d'Ivoire, la Sénégalaise des eaux au Sénégal.

Des moyens conséquents sont donc immédiatement mobilisés, et le plan d'urgence réus-

sit, à l'entière satisfaction des populations et des autorités.

La rupture du management : 2001-2003

Afin de mettre en place une organisation efficace et pérenne, les directeurs déclinent, à tous les niveaux de l'entreprise, certains principes de management voués à casser certaines mauvaises habitudes dans l'entreprise et à pérenniser les progrès accomplis début 2001.

Un service tourné vers le client

Le client a droit à un service continu, un accueil aimable, une facture compréhensible, la prise en compte et la résolution de ses problèmes dans les meilleurs délais. Il doit obtenir le service sans faire l'objet d'aucun racket, tant pour son branchement que pour sa facture. Principales réalisations :

✓ la direction commerciale, dont l'activité interférait avec les directions techniques voit son rôle et ses responsabilités clarifiés. Elle gère toute la relation avec le client. Elle contrôle les réalisations des directions techniques et, pro-

mue direction centrale, elle relève directement du Directeur général ;

✓ un logiciel de facturation, plus sécurisé, incluant la gestion des branchements, est introduit. Les infrastructures téléphoniques développées pour la CAN (Coupe d'Afrique des Nations) en 2002 permettent de laisser la gestion des fichiers à Bamako, évitant ainsi leur manipulation frauduleuse, mais autorisent leur consultation et leur mise à jour depuis les Centres de l'intérieur (CI), par des opérateurs autorisés et identifiés ;

✓ la clientèle est segmentée par nature, avec des services spécialement chargés de suivre les gros consommateurs et l'Etat, qui représentent 60 % des consommations. Un système d'interlocuteur unique est mis en place ;

✓ à Bamako, les agences sont réaménagées, pour un meilleur accueil et une meilleure sécurité : hôtesse dirigeant les clients, en fonction de leurs demandes, sièges ou banquette leur permettant d'attendre sans se bousculer aux guichets, organisation des « queues » à l'ombre, séparation des circulations personnel et client...

Une sixième agence sera ouverte à Bamako, et de nouveaux locaux dans les métropoles régionales ;

✓ le système de contrôle des branchements clandestins et

des consommations frauduleuses est externalisé, afin de le dégager des « influences » internes et de permettre des modes de rémunération au résultat, difficiles à pratiquer dans la convention collective. Le contrôle du contrôle (eh oui !) est réorganisé, et confié à d'autres sous-traitants ;

✓ enfin tout l'encadrement supérieur est redéployé, afin de lutter contre la fraude interne. Une rotation systématique, au maximum tous les trois ans, de tous les responsables permettra d'améliorer la promotion des meilleurs et des plus honnêtes, en les soustrayant à la tentation.

Respect des engagements contractuels

Ce respect est basé sur une collaboration franche, mais respectueuse du droit de chacun, avec le maître d'ouvrage et le régulateur, dont le rôle est mal compris :

✓ un plan de réalisation d'infrastructures et de branchements est optimisé, pendant que les discussions avec les bailleurs de fonds par appel d'offres, s'engagent sous l'égide des services centraux de la Saur, appelés dans le cadre d'une convention d'assistance ;

✓ pour augmenter la production, la station de traitement

de Bamako est renforcée et portée à 100 000 m³/jour, par adjonction de traitement complémentaire. La réussite sera telle que, par un simple renforcement de la capacité de filtration, sa capacité pourra être poussée à 130 000 m³/jour, ce qui permettra de repousser la réalisation d'une nouvelle station jusqu'en 2008/2011 ;

✓ pour améliorer de 50 % le transit vers les quartiers en développement de la rive droite, un surpresseur est installé sur l'une des deux uniques canalisations de liaison entre les deux rives ;

✓ mais les principaux problèmes sont les fuites d'eau (32 % de la production), les fraudes (10 %) et des mètres cubes non facturés par erreur ou négligence (10 %) (compteurs bloqués non changés, erreurs d'index et facturation non corrigée).

Les fuites sont dues à l'absence de dispositifs de purge d'air ou à des étages de pression mal délimités, entraînant localement des suppressions, surtout de nuit, et à des réparations « factices », sur les petits réseaux, par manque de matériel, en entourant la partie percée avec une chambre à air, nouée le plus fort possible !... Le réseau est sectorisé, par le renouvellement d'un tiers des vannes, les communications inconnues entre elles détectées et coupées, et des comp-

teurs de secteurs installés, permettant un contrôle des flux et la détection immédiate de fuites conséquentes. On a trouvé, par ce moyen, des fuites « historiques », qui entretenaient des marigots que l'on croyait naturels !

Un camion de recherche de fuites est d'abord loué, pendant qu'arrive du matériel de dernière génération, à capteurs phoniques, analysant les bruits transmis pour préciser l'emplacement de la fuite. Il faut au moins trois ou quatre passages par secteur pour supprimer les fuites : en réparant une fuite, on rétablit la pression dans son environnement, si bien qu'une ou plusieurs autres fuites se déclenchent... qu'il faut de nouveau détecter et réparer. Les mètres cubes des fuites sont directement disponibles pour les usagers. En trois ans, ce sont 10 000 m³/jour, 8 % de la production, qui ont ainsi été récupérés.

Compte tenu de la vétusté du réseau, les améliorations futures, du même ordre, dépendent du renouvellement des réseaux-ficelles. Ce sont des réseaux qui se sont établis à partir d'une canalisation PVC de faible diamètre (42/50 ou 53/63) qui alimentait à l'origine une propriété, et sur laquelle se sont branchés, licitement ou frauduleusement, petit à petit tous les habitants

d'un quartier. Les dérivations et les branchements, réalisés sans contrôle, sont truffés de petites fuites et incapables d'assurer le transit des débits maintenant nécessaires. Le plan de renouvellement en canalisations de diamètre adéquat, posées suivant les règles de l'art et la reprise des branchements, débute en 2003 sur fonds propres, en raison de l'urgence : un milliard FCFA est prévu, chaque année, pendant quatre ans.

De par son effet bénéfique sur les finances de la société, mais aussi sur les consommations, la réduction des fuites « commerciales » est un enjeu principal de la société. En 2003, au total, 6 % de la facturation auront été récupérés, et 4 000 branchements introduits dans le fichier.

La fraude latente a été encouragée par deux phénomènes :

✓ l'utilisation de bénévoles (théoriquement interdite, mais tolérée), le gouvernement ayant, en vue de la privatisation, figé le nombre de collaborateurs. Il s'agit de personnes extérieures à la société qui travaillent au service d'agents EDM, comme manoeuvres, mais sans être payés ! Comme ils doivent bien vivre, ils se payent sur les clients, en proposant des services licites ou frauduleux ;

✓ la limitation drastique des nouveaux branchements, du

fait de l'impossibilité par la Société de les alimenter ou de créer des antennes pour les desservir, a créé le besoin. Seule la fraude et les branchements clandestins permettent à la population d'alimenter de nouvelles constructions qui ne cessent de se développer.

✓ La société a donc suscité l'explosion de la fraude. Pour le reconnaître, une grande opération médiatique, dite « du pardon » précède la recherche et la poursuite judiciaire des coupables. En 2001, la société, à la télévision et par des placards publiés dans la presse, propose l'immunité à ceux qui régularisent leur branchement, sous réserve de régler l'eau consommée. L'amnistie est de même proposée à nos plombiers, généralement à l'origine de ces branchements. Près de 2 000 branchements (5 % du total) sont ainsi réintégrés. La sanction réglementaire (car la Justice, « influençable », sanctionne rarement) est ensuite de droit, acceptée par le milieu, et le syndicat.

Pour les erreurs, la direction commerciale initie trois opérations :

✓ repérage et balisage des branchements « perdus ». Des équipes mobiles prospectent le terrain, et prennent des abonnements offrant un coût réduit de 30 % du branchement et un paiement échelonné sur



Christian Dumont/REA

La politique managériale de EDM apporte une évolution drastique dans tous les domaines pour remobiliser, détruire les situations acquises et rendre leur fierté aux collaborateurs, notamment par une nouvelle organisation par métiers, une nouvelle convention collective, une revalorisation du travail pénible ou une formation réactivée...

12 factures. Un repérage systématique par GPS est ensuite expérimenté, et matérialisé sur le terrain. Les cartes des réseaux d'eau deviennent très vite le support de l'urbanisme des nouveaux quartiers !

Un nouveau service, rassemblant tous les développements informatiques de terrain (cartographie, maintenance assistée par ordinateur) est créé au sein de la direction centrale des investissements, devenue cliente de la Direction commerciale : ses retards sont donc désormais stigmatisés, au lieu d'être couverts !

✓ Equipement de terminaux portables de relevé, qui signa-

lent au releveur les anomalies éventuelles et lui permettent de corriger immédiatement les erreurs (volontaires ou non) de relevé. Le déchargement automatique des index relevés évite ensuite les erreurs de transcription.

✓ Enfin, le problème de chargement des compteurs bloqués, détectés par le terminal portable et immédiatement et automatiquement signalés lors du déchargement des index est résolu en confiant cette tâche à la Direction de l'eau : là encore, la direction commerciale devenue le contrôleur, se montre sans indulgence !

Respect de l'équilibre financier, de la rémunération du capital et des droits des actionnaires (même quand leurs intérêts sont divergents)

EDM-SA, société privée, a une obligation de réussite économique : elle doit rémunérer le capital investi, procurer le *cash-flow* nécessaire à ses investissements, sécuriser les organismes financiers dont elle a besoin pour assurer sa trésorerie courante et son programme d'investissements, disposer des moyens nécessaires pour motiver son personnel et lui assurer une véritable couverture sociale.

Elle doit donc faire des bénéfices, dans un secteur à forte vocation sociale, alors que les mentalités sont très imprégnées de « l'eau, comme don de Dieu » et qu'un de ses plus gros actionnaires, l'Etat, confond ce rôle avec celui de contrôleur ou de régulateur, en chargeant de toutes ces fonctions le même ministre (des Mines, de l'Energie et de l'Eau, MMEE).

La reconnaissance de cette obligation est néanmoins facilitée par le fait que le gouvernement en place lui lègue une situation extrêmement dégradée, et a comme objectif principal d'améliorer à tous les niveaux, y compris économique, la situation de la société : en vitesse de croisière, celle-ci procure en effet, en droits de douane, impôts, dividendes environ 18 Mlds de francs CFA à l'Etat, sans compter les cotisations sociales de 5 Mlds de francs CFA qui font d'EDM-SA le contributeur le plus important du Mali, alors que la Société d'Etat, en cessation de paiement, ne rapportait rien.

Tous les responsables politiques sont donc prêts à jouer le jeu, pour voir réussir la société. Il reste à convaincre leurs administrations, dont certaines se servent d'un système lourd et figé pour tout bloquer. Il faudra souvent aller s'adresser directement aux ministres, voire au Premier, pour débloquer les situations.

Tout en gardant un responsable unique, l'Etat admet donc de séparer les tâches de ses représentants directs : l'actionnaire sera bicéphale : le conseiller technique du Ministre des Finances et l'ancien Président d'EDM, intègre et efficace, ancien ministre (un des rares à avoir bien compris ce qu'impliquait la « privatisation »). Un régulateur, indépendant du maître d'ouvrage, sera nommé en 2002.

Cette fonction, tenue à son origine par un ex-conseiller technique du Président de la République, permettra, comme le voulaient la loi et la Banque mondiale, que l'Etat ne soit pas à la fois juge et partie. L'indépendance et l'éthique forte de son titulaire permettront la mise au point des contrats, dans l'unique souci de l'intérêt du consommateur.

Le contrôle technique restera à la direction nationale de l'eau du MMEE, qui aura du mal à admettre qu'EDM-SA ne fasse plus partie des structures de l'Etat, et que ses propres missions soient définies dans le contrat.

L'ensemble des structures commencera à bien fonctionner, chacune dans son rôle, au prix de crises/tests qui, par la détermination des acteurs et l'imagination de la Société pour trouver des issues honorables et supportables finan-

cièrement par les parties, mèneront aux succès initiaux.

La situation financière et comptable est catastrophique à l'entrée en vigueur du contrat. En l'absence d'un logiciel de gestion opérationnel, EDM-SA boucle les comptes de son prédécesseur EDM, société publique, à l'aide de tableurs, et de l'engagement des auditeurs et des commissaires aux comptes de la Société ! L'année 2001 commence donc par une perte de 17 Mlds de francs CFA pour l'année 2000. La situation nette est de - 25 Mlds de francs CFA, essentiellement de dettes fournisseurs et de trésorerie négative.

Le renforcement des compétences, par l'adjonction massive d'expatriés, de recrutements régionaux, et des meilleurs Maliens de la place, le support des maisons mères et la crédibilité retrouvée de la société permettront, en un an, de mettre au point successivement les différents logiciels de gestion - comptabilités générale, analytique, gestion des immobilisations, trésorerie, approvisionnement, magasins et stocks, budget... neuf, au total - et, en deux ans, de les faire maîtriser par leurs utilisateurs, permettant ainsi le désengagement progressif des expatriés. Le bouclage 2001 est encore un peu délicat, mais les efforts de gestion ont ramené la perte à 2 Mlds de francs CFA. L'année

2002 sera celle du rétablissement, avec la constitution ou la reconstitution des réserves légales ou prudentielles, pour 4 Mlds de francs CFA. Ceci, nonobstant un résultat positif de 5 Mlds de francs CFA. Ce sera le dernier !

Respect des hommes et des femmes de la société, mais exigence sans faiblesse

Les valeurs qui prédominent au Mali sont la fierté, et la distinction parmi le groupe. La famille, le village, l'ethnie, sous la conduite du chef, assurent la sauvegarde de l'individu, par la solidarité qu'elle induit, mais sont préjudiciables aux sanctions, même justifiées. La corruption souffre de la confusion avec le cadeau traditionnel. Partant d'une réalité - le salaire officiel d'un fonctionnaire, ou d'un employé ne permet pas de vivre correctement -, on trouve normal de monnayer ses services, même déjà rémunérés. Il faut donc intégrer ces données pour mener une politique de ressources humaines. Le contact direct est primordial, et la visite sur le terrain, même d'accès difficile, indispensable : c'est honorer les gens que d'aller les voir chez eux. Il ne faut pas craindre la confrontation avec le groupe, mais savoir la gérer ! Enfin le res-

pect de la parole donnée étonne, puis mobilise : tout est d'habitude langue de bois, chez les puissants ! Le respect du chef, quand il a fait ses preuves, est positif : il peut exiger beaucoup, mais il doit tout conduire personnellement.

La politique managériale apporte une évolution drastique dans tous les domaines, pour remobiliser, détruire les situations acquises, mais rendre leur fierté aux collaborateurs, par :

✓ une nouvelle organisation par métier, cassant les chaînes hiérarchiques établies par territoire. L'intérêt principal est de réduire les chaînes de décision, principalement pour les centres hors Bamako, mais aussi dans les quartiers de Bamako, et d'amorcer la future démarche qualité ;

✓ une nouvelle convention collective, en rupture avec celle de la Fonction publique, où le destin individuel est fixé par le diplôme - souvent trafiqué, ou fabriqué - et l'ancienneté. Une classification par poste et par mérite est négociée avec le syndicat majoritaire. Elle annule l'évolution automatique à l'ancienneté, remplacée par une revalorisation des minima salariaux : fixation du salaire minimum à 70 000 FCFA/mois sur 13 mois, alors que le Smic est à 23 000 FCFA/mois.

✓ Pour le personnel, la plus grande crainte est la partialité de son chef, ce qui est compré-

hensible dans un système ethnique et clanique. On met donc en place l'entretien individuel annuel, véritable révolution culturelle : on juge de la réalisation d'objectifs concrets fixés lors du précédent entretien, avant de décider ensemble de ceux de l'année à venir. Dans un système où règne jusque là le non-dit, on oblige la hiérarchie à se découvrir..., parfois, avec difficulté ;

✓ le rôle du syndicat, comme recours, est valorisé : l'intégration dans les nouvelles catégories donne lieu à des réclamations, défendues par le syndicat et satisfaites quand elles sont justifiées, mais le système fonctionne. Il reconnaît aux collaborateurs une participation aux résultats de l'entreprise, ce qui les encourage à ne pas la piller individuellement. Le Directeur général institue, l'année du retour aux bénéficiaires, la règle des trois tiers : un tiers du résultat pour les actionnaires, un tiers pour l'entreprise (en investissements d'exploitation, formation, etc.), un tiers pour le personnel, sous forme salariale pérenne et de protection sociale durable. Un dispensaire (unique au Mali par la qualité de sa réalisation et des soins dispensés) est créé à Bamako, offrant une alternative à l'hôpital, de qualité médiocre.

✓ Les salaires des principaux cadres nationaux sont fortement revalorisés, pour les mettre au

niveau des sociétés privées. La gestion des cadres clés est tenue séparée, et confidentielle, pour éviter les conflits. L'obligation d'un règlement par chèque, pour l'ensemble du personnel, rendra le système général plus confidentiel.

Il est instauré en complément, pour les cadres clés, une notation croisée, qui détermine une prime de résultats, versée même en cas de difficultés financières.

✓ Le travail pénible est revalorisé, ainsi que celui des centres de l'intérieur, avec des coefficients de zone. Une affectation dans ces centres - auparavant considérée, du fait de la difficulté d'y vivre, comme une sanction - devient indispensable à un cursus promotionnel, par l'obligation d'initiative qu'elle comporte ;

✓ un challenge d'excellence « Dambe » est mis en place, dans les grands types de poste, individuel et collectif, avec un grand succès ;

✓ la formation, dont l'absence sert souvent d'alibi au manque de conscience professionnelle est reconnue comme la clé du succès, et le centre de formation réactivé ;

✓ une protection sociale, unique dans le Pays, est mise en place : assurance maladie garantissant une couverture de 10 Mlns de francs CFA/an/famille, pour 80 000 francs CFA précédemment, plan d'aide au départ sur la base du volontariat (mais ce

n'est pas, en période de développement, un problème crucial) ;

✓ les excédents sont résorbés par l'accroissement exponentiel des réseaux et des abonnés. La productivité passe de 89 abonnés/collaborateurs en 2000 à 124 en 2003, avec un objectif de 200 en 2020 ;

✓ promotion des nationaux : Le Codir est à parité, où seul compte l'intérêt général, trois nationaux sont promus directeurs centraux, et neuf directeurs et chefs de service expatriés quittent le Mali après formation de leurs successeurs. Il ne restera en 2004 que cinq expatriés, sur 1 600 collaborateurs ;

✓ tout comportement déviant est sanctionné sans aucune tolérance ; 37 collaborateurs sont licenciés en trois ans, et les fraudes diminuent de 40 %. Les sanctions lourdes sont soumises à un conseil de discipline paritaire. L'inspection générale, police interne, est renforcée et dépend directement du Directeur général.

Respect des engagements économiques et transparence des résultats dans les relations avec les banques et les organismes internationaux

La comptabilité retrouvée, la rentabilité au rendez-vous et la satisfaction des autorités et du

public sont des atouts de crédibilité forte, auprès des banques et des organismes internationaux. Des shows l'expliquent aux banques, qui doivent nous prêter les 115 Mlds de francs CFA nécessaires en six ans, pour notre première phase et 111 Mlds de francs CFA (seconde phase). Un monteur d'affaires, l'un des majors, est retenu par concours, pour apporter sa caution.

Pour mettre en place son plan d'urgence, EDM-SA monte elle-même des financements locaux et régionaux, avec la BOAD, la BAD, le groupe privé de la Banque africaine et les banques maliennes, sur sa propre garantie.

En 2003, EDM dépasse de loin ses objectifs contractuels, avec 90 000 branchements (+ 60 % en 3 ans) et pérennise sa rupture managériale en s'engageant dans une démarche qualité Iso-9002, version 2000, sur toute la Société, ce qui assure les banques d'une optimisation de la gestion : le premier audit à blanc est positif, et marque l'acceptation d'une nouvelle mentalité par l'ensemble du personnel ; la certification pour l'eau sera obtenue début 2005. La population est satisfaite du service rendu, ce qui est confirmé par les enquêtes annuelles de satisfaction.

Le plus difficile semble donc fait, et la société semble en ordre de bataille pour engager

le plan de développement. Mais le monteur d'affaires a cependant imposé une condition suspensive : le respect du contrat par les parties, et en particulier par le maître d'ouvrage, l'Etat malien.

La crise de 2002-2005

Une crise est entraînée par le changement de Président et, en conséquence du Ministre des Mines, de l'Eau et de l'Energie, mi 2002. Celui-ci bloque les tarifs 2003, exécutant ainsi une promesse électorale du vainqueur. Le contrepoids du régulateur, effectif jusqu'en 2003, disparaît avec son limogeage, alors que son inamovibilité est inscrite dans la loi.

Suivant l'exemple des politiques, les administrations reprennent leurs vieilles habitudes, et ne règlent plus leurs consommations. EDM, en découvert permanent, passe alors en survie financière, et n'investit que le minimum nécessaire pour lui permettre de respecter le contrat.

Elle engage un combat juridique sur une compensation contractuelle, qu'elle obtient partiellement pour solder l'exercice à zéro, et tente de négocier un nouveau contrat, permettant une baisse tarifaire, sous l'égide de la Banque mondiale et de

l'AFD. Un modèle mathématique de simulation tarifaire est conçu, sous l'égide du nouveau régulateur, pour démontrer qu'« EDM vole l'Etat ». Ses résultats confirmeront les données d'EDM, au détriment de la thèse officielle.

Le 31 janvier 2004, je suis retiré et je rentre en France.

Le gouvernement, cette fois-ci, abaisse les tarifs 2005, mais ne négociera plus de compensation. EDM sort à son tour du contrat, et cesse d'investir. Un an et demi de négociations ne donneront rien !

En Juin 2005, Bouygues vend ses parts au tiers de leur prix d'achat à un partenaire privé, qui veut conserver une activité africaine, et malienne. Celui-ci offre ces parts à l'Etat. Le Ministre organise maintenant une prise de conscience du coût du service, pour préparer les abonnés aux prochaines hausses tarifaires, et EDM renoue avec les coupures. Quel gâchis !

L'analyse des facteurs de la crise

L'influence de l'économique : la capacité contributive du client

La capacité contributive du client au regard du coût du ser-

vice est le problème fondamental. Dans notre cas, ce n'est pas celle des catégories pauvres et modestes. L'approvisionnement par bornes fontaines, et les tarifs sociaux, liés à de faibles consommations sont supportables.

Mais les perdants de la tarification sont les classes moyennes, commerçants ou fonctionnaires qui disposent d'un certain confort. Leur facture, aggravée par l'adjonction de l'électricité, représente plus de 20 % de leurs salaires ou gains : elle est insupportable. Ils payent, par la péréquation tarifaire, pour les autres. Et ils payent d'autant plus que, les réseaux étant très peu développés, les coûts fixes importants sont supportés par très peu d'abonnés. Quand, par un système de privatisation, l'Etat leur rajoute le coût des infrastructures, alors qu'il le gardait jusque-là dans son budget, le système explose.

L'entourage des hommes politiques, c'est justement cette classe moyenne. L'erreur d'EDM, c'est d'avoir privilégié dans ses propositions tarifaires les couches défavorisées, alors que, politiquement, seules comptaient les couches intermédiaires. Celles-ci croyaient, selon les promesses des politiciens, que tous leurs problèmes seraient réglés par l'arrivée d'une énergie électrique de fai-

ble coût, diminuant en conséquence le prix de l'eau.

Fallait-il redistribuer les économies aux consommateurs existants, ou les utiliser pour alimenter le reste de la population ? Les options du nouveau et de l'ancien Président étaient antinomiques.

Ce problème réel persiste, à ceci près que la Société, renationalisée de fait, n'investira plus, et qu'elle replonge dans les déficits.

L'influence des banques et organisations

internationales : BM, FMI, AFD, Etat français. L'eau : service public, ou service marchand ?

Les organisations internationales, SFI et Banque mondiale ont failli doublement :

- ✓ elles ont défini une politique libérale inapplicable, en faisant supporter par le service le poids prohibitif des investissements, et celui de frais fixes énormes, quand la desserte est limitée ;
- ✓ elles n'ont ni expliqué ni soutenu le système qu'elles avaient mis en place, en imposant le respect du contrat et du régulateur.

La société s'est retrouvée seule, dans un combat qui n'est pas le sien, à devoir cependant appliquer un contrat qu'elle avait signé et qui comportait, sans

qu'elle ait pu en discuter, de graves contradictions et erreurs dans les termes.

Toutes les institutions internationales traitent l'eau potable comme un service marchand. L'eau paye l'eau : c'est un parti pris idéologique, qui ne peut pas marcher.

L'eau potable ne peut pas être considérée comme une marchandise, soumise aux lois du marché. Elle doit être gérée de la manière la plus efficace et la plus économique possible, effectivement par des sociétés privées. Mais elle doit être considérée comme un service public, avec les garde-fous nécessaires pour éviter le gaspillage et la gabegie.

L'influence du politique : le respect de l'engagement contractuel

Le facteur déclencheur de la crise, c'est le non-respect par l'Etat de son engagement contractuel. Curieusement, le jeu démocratique a les mêmes effets que le chaos institutionnel puisque les chefs d'Etat n'assurent pas la continuité de l'Etat, et ne se sentent pas engagés par leurs prédécesseurs. Les exploitants privés demandent donc des résultats immédiats, dès la première année, puisqu'ils ne sont plus assurés de couvrir des pertes initiales par des bénéfices

ultérieurs, ce qui les conduit à refuser d'investir. Il ne reste donc que les organisations bancaires institutionnelles pour tenir ce rôle.

L'influence de la corruption

On peut considérer la corruption comme un moyen de redistribution, quand elle s'exerce au profit des petits... Mais ses conséquences sont destructrices. Sans justice intègre, sans hommes politiques honnêtes, les pays pauvres ne peuvent progresser. Il est plus efficace de commencer par imposer l'honnêteté aux puissants, pour éviter que l'aide internationale retourne en Suisse sur des comptes numérotés ! Ce doit également être le rôle des bailleurs de fonds.

Les fonds d'ajustement peuvent servir d'incitation, mais on serait plus sûr de la justice si les juges étaient correctement formés et payés. L'aide nécessaire doit donc être assortie de conditions de bonne gouvernance et de lutte réelle contre la corruption.

De l'eau potable pour tous, en Afrique et dans le Monde

A partir de l'analyse des difficultés rencontrées, surmontées et de la crise subie, je pense qu'il existe une voie pour que, sans

augmenter nécessairement les moyens dévolus, on puisse sortir l'Afrique, et tous les pays pauvres, du sous-développement dans ce secteur. Il faut, pour cela, séparer investissements et exploitation de l'eau potable, en assurer le financement par des dons conditionnels, privatiser les services prestataires, avec un recours à des experts expatriés, en fonction des niveaux technique et éthique des pays pauvres concernés.

Solutions institutionnelles

- ✓ L'Etat, maître d'ouvrage et contrôleur, pour définir la politique du secteur, dans tous ses aspects : développement, tarifs, priorités... et contrôler la réalisation des contrats des services délégués ci-dessous. Ce pourra être un ministère technique, dans les attributions duquel figurerait l'alimentation en eau potable, mais aussi, compte tenu de la complexité des décisions, un organisme dépendant directement du Premier ministre ;
- ✓ une première société privée chargée du service, dans un contrat d'affermage très précis dans la formulation des objectifs, sur le niveau d'exigences, qui sera adapté aux situations réelles. La rémunération du prestataire, assise sur les mètres cubes facturés pour

encourager au développement, devra donc comprendre une part conséquente liée à l'optimisation de la gestion, la formation des nationaux et, en général à la réalisation des objectifs. Ce contrat devra comporter l'obligation de gérer en maîtrise d'œuvre les investissements nécessaires, y compris d'infrastructures, pour la réalisation des objectifs. L'Etat devra être actionnaire minoritaire dans cette société, par un représentant du ministère des Finances, uniquement pour contrôler la sincérité de la gestion ;

- ✓ une seconde société privée, dévolue à la réalisation des infrastructures, en tant que maître d'ouvrage délégué. Son rôle est celui de monteur financier et de constructeur des infrastructures. L'Etat devra y être actionnaire majoritaire, mais accompagné de banques et de la société d'exploitation, pour le contrôle. Les représentants de l'Etat devront être issus du ministère du Développement ou de l'Équipement et du ministère des Finances. La gestion de cette société pourra aussi être déléguée, si le pays ne dispose pas de cadres nationaux suffisamment compétents, mais avec des objectifs précis, engageants, contractuels ;
- ✓ un régulateur, qui devra être un arbitre impartial entre l'Etat et les sociétés privées, mais non le promoteur du secteur,

qui nécessairement ressortit à un rôle d'Etat. Son choix ne devrait donc pas être assuré par l'Etat seul, mais sur concours international, son indépendance garantie par une inamovibilité pendant sa fonction - cinq à dix ans -, et son statut garanti par les organisations internationales, qui conditionneraient leur aide à son respect.

Solutions financières

Les financements actuels les plus importants sont hypocritement apportés en prêts, par les organisations internationales. Ceux-ci se transforment rapidement en dons partiels, par l'annulation périodique d'une partie de la dette. La Banque mondiale, par idéologie, et d'autres, par simple intérêt, voient avec faveur une privatisation qui transfère à des groupes privés la charge du remboursement de la dette, tout en compatissant au triste sort des populations, qui se voient transférer cette charge dans le prix du service !

Il faut que la communauté internationale décide, en fonction de la richesse ou d'autres critères, du type « bonne gouvernance, démocratie, etc. » que le financement se fera aux Etats, sous forme de dons ou de prêts à taux zéro, progressivement annulés en fonction des efforts

desdits gouvernements pour satisfaire aux critères imposés. Je propose que ces financements comprennent une clause de rétrocession sans intérêts à la société d'investissements ci-dessus, le remboursement du capital restant dans le budget de l'Etat, incité à « bien » se conduire.

L'alimentation en eau potable doit être considérée comme un service public, et donc échapper au marché. Il n'est pas possible que le consommateur paye les infrastructures, et même la totalité du service. L'eau cependant doit avoir un coût, sinon elle sera gaspillée, et dévalorisée, comme tout ce qui est gratuit. Mais ce coût doit être proportionné à la capacité contributive des consommateurs. Je propose un système de tarification qui, pour les particuliers, aboutisse à ce que le coût du service ne dépasse pas 5 % du revenu de l'abonné. Le tarif devrait donc être progressif en fonction de la consommation, et comporter une première tranche sociale, à très bas prix.

La société d'exploitation devrait donc recevoir une subvention des financiers internationaux, dégressive dans le temps pour l'obliger à des progrès en termes de formation des nationaux, car le poids initial de l'organisation moderne d'une société, nécessitant souvent l'emploi d'expatriés pour assurer le transfert de compétences et de techniques,

est trop lourd pour être supporté par de faibles tarifs. Ce financement, à taux zéro, serait fonction de la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs contractuels. Un fort bonus de fin de mission pousserait le partenaire privé à ne pas se constituer de rente de situation.

Ce système ne coûterait pas plus cher que le système actuel. Combien de Mlds de francs CFA sont-ils dépensés en séminaires, études, bureaux locaux, qui seraient utilisés directement au profit des populations et du développement économique, mais dans une démarche de développement durable ?

Solutions techniques

L'alimentation en eau potable doit être centralisée, au niveau du pays, pour obtenir des réductions de coûts par effet d'échelles, mais adapté aux besoins et aux capacités de chaque pays. Elle peut être liée ou non à l'énergie, du moins dans leur partie commune, qui est la relation clientèle. On gagne à ne gérer qu'un abonné, pour plusieurs services.

L'organisation technique devrait inclure l'entretien des ouvrages et des puits villageois, avec un dépannage régionalisé, et des bonus, sous forme de réduction du coût de l'abonnement collectif, attri-

bués aux habitants qui entretiendraient correctement leurs installations.

L'hydraulique urbaine comporterait une desserte par branchements, pour les habitations pérennes en zones viabilisées, et des bornes fontaines pour les zones d'habitat sommaire. Chaque famille ne devrait avoir au maximum que 50 mètres à parcourir, ce qui représente en moyenne une borne fontaine pour 300 habitants. Leur gestion serait déléguée aux communautés utilisatrices, sous contrôle de la société d'exploitation, ou assurée directement par celle-ci, en cas d'impossibilité, et le prix au seau ou à la cuvette décrété nationalement.

Notes

(*) EDM SA : Energie du Mali, acquise par Saur International, filiale de Bouygues, lors de la privatisation de décembre 2000.