

La desserte en eau des communautés pauvres : l'expérience de Suez-Environnement

L'amélioration de l'accès à l'eau n'est pas en Afrique une seule question de ressources financières. Il y faut d'abord une volonté politique forte de faire de l'accès des populations pauvres à l'eau potable une priorité et des réformes réalistes pour s'en donner les moyens. Il y faut aussi des moyens techniques, donc des partenariats avec des opérateurs public ou privé pour améliorer les performances du secteur. Il y faut bien sûr une implication et un dialogue permanent avec les populations des quartiers concernés. Illustration avec l'expérience de Suez-environnement au Maroc et en Afrique du Sud.

par Alain Mathys ()*

Au cours des dernières décennies, l'Afrique Sub-Saharienne, en particulier les zones sahéliennes, ont été frappées à intervalles réguliers de périodes de sécheresse importante. Les opinions publiques des pays industrialisés ont commencé à en prendre conscience à partir des nombreux reportages télévisés présentant les difficiles conditions de vie des populations privées de ressources en eau. L'aide internationale a alors commencé à s'organiser et à faire de l'accès à l'eau une de ses priorités de développement pour l'Afrique. A partir du début des années 80, une série ininterrompue de

programmes a été mise en place par les agences de développement internationales : première décennie internationale de l'eau potable (1981-1990) suivie d'une seconde décennie (1991-2000). Au début de l'an 2000, les pays membres des Nations unies ont adopté les « Objectifs de développement du millénaire » qui prévoient parmi les différentes actions visant à diminuer la pauvreté dans le monde, la réduction de 50 % du déficit en couverture en eau potable d'ici 2015. Depuis leur indépendance, les pays africains ont survécu en partie grâce aux dons et subventions des pays industrialisés.

L'aide internationale a mis en œuvre de manière combinée des programmes de développement et des aides financières massives. On estime que 400 milliards de dollars se sont ainsi déversés sur l'Afrique Sub-Saharienne entre 1970 et 2000 (1). En dépit de ces financements importants reçus sous forme de dons, de prêts sans intérêts et d'assistance technique, l'Afrique Sub-Saharienne reste la région qui connaît le plus important déficit de couverture en eau : d'après le rapport de la Banque mondiale (2) sur le développement du monde, 42 % de la population subsaharienne n'a toujours pas

accès à l'eau potable, contre 22 % dans la région Asie de l'Est, 16 % en Asie du Sud et 11 % en Amérique latine.

Il est paradoxal de constater que, de manière générale, ce sont les pays qui ont reçu le plus d'aide qui ont les résultats les plus médiocres (par exemple, le Mali et le Burkina Faso, qui sont des pays de prédilection des agences bilatérales de coopération et des ONG, ont des taux d'accès à l'eau respectifs de 48 % et 51 % (3), malgré leur relative petite taille (12 millions chacun).

De nombreuses études ont ainsi montré que l'amélioration de l'accès à l'eau potable, de même que le développement des autres infrastructures, n'est pas dû principalement à un problème de pauvreté et de disponibilité de ressources financières. Les faibles performances du secteur de l'eau sont à rattacher à l'absence de réformes sectorielles réalistes, et appliquées, et à des problèmes de gouvernance que connaissent bon nombre de pays africains. Ce n'est toutefois pas notre propos dans cet article d'analyser et de décrire les causes d'un mal-développement qui a par ailleurs fait l'objet de nombreuses études (4).

Nous allons au contraire présenter le cas de deux pays qui ont entamé des réformes institutionnelles significatives et



Alain Mathys

Au moment de la transition démocratique, l'Afrique du Sud comprenait un peu plus de 40 millions d'habitants, dont près de 18 millions n'avaient pas un accès régulier à l'eau potable et à l'assainissement ni à des installations sanitaires adéquates.

qui ont obtenu des résultats importants en matière d'amélioration de la gestion de l'eau : l'Afrique du Sud et le Maroc. Ces deux pays (ce ne sont pas les seuls en Afrique) ont donné une priorité importante à l'accès des populations pauvres à l'eau potable et ont organisé leur administration pour répondre à cette priorité. Une des caractéristiques de ces réformes a été de s'appuyer sur le secteur privé, dans

le cadre de partenariats public-privé, pour améliorer les performances du secteur et accroître l'accès de la population à l'eau potable.

Dans ces deux pays, Suez-Environnement, à travers ses filiales locales et en partenariat avec les autorités et la société civile, a été associé à l'amélioration des performances du secteur de l'eau et a contribué de manière significative à accroître le nombre de

familles ayant accès à l'eau potable.

Réforme du secteur de l'eau en Afrique du Sud

Au moment de la transition démocratique, l'Afrique du Sud comprenait un peu plus de 40 millions d'habitants, dont près de 18 millions n'avaient pas un accès régulier à l'eau potable et à l'assainissement ni à des installations sanitaires adéquates. Les quatre cinquièmes de cette population défavorisée résidaient dans quatre régions rurales : Eastern Cape, KwaZulu/Natal, Mpumalanga et Limpopo.

Pour le nouveau gouvernement sud-africain issu des élections démocratiques de 1994, garantir l'accès à l'eau représentait une priorité importante. La constitution sud-africaine adoptée en 1997 fait une mention explicite au droit à l'eau : « *Everyone has the right to have access to ... sufficient food and water (5) ...* ».

Dans son Programme de reconstruction et de développement (PRD), le nouveau gouvernement s'est fixé pour objectif l'accès à l'eau potable pour tous, dans un délai de 10 ans. Le premier élément de la

politique sud-africaine du droit à l'eau a été d'assurer le développement des infrastructures afin de garantir l'accès des populations défavorisées au service d'eau. Le second élément a été de s'assurer que le niveau de revenu de la population ne devait pas faire obstacle à la consommation d'eau. Le gouvernement a créé un ministère fort, chargé des Eaux et Forêts (*Departement of Water Affairs and Forestry*) responsable de la planification et du financement du secteur. Il a dirigé une part importante de l'aide extérieure vers le financement des infrastructures d'eau potable.

Les communautés non connectées à l'eau étaient comme toujours les plus pauvres. Le gouvernement sud-africain a donc instauré une politique de l'eau gratuite (*free basic water policy*). Il a ainsi décrété qu'à partir du 1er juillet 2001, les premiers 6 000 litres d'eau consommés chaque mois par chaque ménage ne seraient pas facturés. La consommation au-dessus de ce seuil serait facturée selon un tarif progressif. Initialement l'idée était de limiter la politique d'eau subventionnée aux familles pauvres uniquement, mais devant la complexité que représentait l'identification des familles éligibles, la mesure a été étendue à l'ensemble de la population.

Enfin le gouvernement a mis en place une approche pragmatique des partenariats public-privé, afin de garantir un développement rapide et une gestion optimale des infrastructures d'eau potable.

Pour réaliser ce projet, le DWAF (*Department of Water Affairs and Forestry*) a mis en œuvre un nouveau type de partenariat avec le secteur privé : le BOTT (*Build, Operate, Train, Transfer*). L'objectif du projet était de fournir à la population rurale pauvre un minimum de 25 litres/hab/jour dans un rayon de 200 mètres autour des habitations. Suez-Environnement, à travers sa filiale WSSA (*Water and Sanitation Services of South Africa*), a dirigé deux des quatre consortiums dédiés à ce projet : Amanz' abantu dans l'Eastern Cape et Metsico dans le Limpopo.

Le concept « one-stop shop »

Le programme BOTT est basé sur la recherche d'une réalisation rapide et efficace, incluant les études techniques, la réalisation des travaux, la formation des services locaux ou communautaires et la gestion, pour une durée déterminée, des systèmes construits. Il suppose un partenariat entre

le DWAF et un consortium privé, appelé PIA (*Program Implementation Agent*), et la participation de la communauté et des autorités locales. Son objectif est d'allier les compétences du secteur privé aux ambitions et aux capacités financières du secteur public (le financement est assuré par le DWAF, et par la Communauté européenne). Le consortium est impliqué dans tout le cycle de vie du projet. Il est responsable des quatre phases qui caractérisent le BOTT :

- ✓ *Build* : construire le réseau ;
- ✓ *Operate* : assurer la responsabilité opérationnelle complète à court terme ;
- ✓ *Train* : transmettre à la communauté (dans la province du Limpopo) et au *Water Supply Authority* (dans le *Northern Province*) le savoir-faire nécessaire à la gestion et à l'exploitation du système ;
- ✓ *Transfer* : transférer à une institution locale la responsabilité du système.

Le consortium doit donc avoir une approche pluridisciplinaire, être présent à tous les niveaux du projet. Par l'intermédiaire de fournisseurs de services, qu'il coordonne et dont il garantit la qualité du travail, le PIA intervient dans cinq disciplines :

- ✓ la conception du projet : pré-études de faisabilité, planification du réseau, choix techniques ;

- ✓ la construction du système ;
- ✓ l'exploitation et l'entretien du réseau ;
- ✓ l'assainissement *in-situ* : mise en œuvre de services d'assainissement individuel non connectés au réseau ;
- ✓ le développement institutionnel et social : interface entre le consortium et la population. Son rôle est de s'assurer d'une bonne intégration du projet dans la communauté. Le contrat « *one-stop shop* » reste néanmoins très flexible : la diversité des tâches attribuées au PIA peut varier d'un projet à l'autre, ou même évoluer au cours d'un projet. Il est adapté à des situations où le risque commercial dissuaderait le secteur privé de s'impliquer. En effet, le PIA est payé pour les prestations fournies, directement par le gouvernement et non par les usagers au travers d'un tarif.

Résultats du programme BOTT

Le programme BOTT a débuté en 1997. A son achèvement en 2004, 9 millions de personnes avaient obtenu des services d'eau potable de manière permanente. Suez-Environnement a contribué à développer et gérer des services pour 2,3 millions de personnes dans les provinces de l'Eastern Cape et du Limpopo.

Le succès évident de ce programme est d'abord lié au fort engagement politique du gouvernement national, relayé par une structure administrative efficace et puissante : le « *Department of Water Affairs and Forestry* ». Il a bénéficié d'un appui financier constant des bailleurs de fonds, principalement de l'Union européenne. Le choix de faire exécuter le projet *via* un partenariat public-privé (secteur privé, gouvernements national et locaux, ONG) a permis une gestion efficace et flexible du programme. Finalement, le projet a totalement intégré les communautés bénéficiaires et a permis le développement de nombreux emplois locaux.

Cette approche pragmatique est reflétée par la déclaration de l'ancien ministre des Eaux et Forêts, Ronald Kasrils : *En Afrique du sud, nous considérons l'eau à la fois comme un bien social et économique. Dès que les besoins élémentaires ont été couverts, nous gérons l'eau comme un bien économique, de manière appropriée à une ressource naturelle rare. Quelques organisations non gouvernementales et des syndicats internationaux sont opposés à ce qu'ils appellent la « marchandisation » de l'eau, et s'opposent par conséquent au recouvrement des coûts. Nous sommes préoccupés par cela, parce que l'absence de recouvrement des coûts entraîne un manque de financement pour le développement des infrastructures et une surexploitation des res-*

sources impliquant des pénuries locales et des coupures de service qui impactent plus lourdement les familles pauvres.

Casablanca : à la recherche de solutions pour les quartiers insalubres

Le 15 avril 1997, le Conseil de la communauté urbaine de Casablanca prenait, à l'unanimité de ses membres, la décision de confier la distribution de l'eau et de l'électricité ainsi que l'exploitation de l'assainissement liquide de la région du Grand Casablanca à un consortium privé piloté par le groupe Suez. Lydec (Lyonnaise des Eaux de Casablanca) a été créée le 1^{er} août 1997 pour prendre en charge la gestion des services d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide de la Wilaya du Grand Casablanca et ce pour une durée de 30 ans. La ville de Casablanca compte aujourd'hui environ 4 000 000 d'habitants, dont approximativement 94 % sont établis en zone urbaine et 6 % en zones péri-urbaine et rurale. Selon les chiffres du ministère de l'Habitat, près de 30 % de la population de la ville, soit 1 200 000 habitants représentant 180 000 foyers, vivent dans

des conditions d'habitat insalubre et, pour ceux résidant en périphérie, ne bénéficient quasiment d'aucun accès aux services.

Malgré l'importance que représente la population des quartiers défavorisés, il n'est fait aucune obligation au concessionnaire d'y développer les services d'eau et d'électricité. Dans le passé, les autorités publiques avaient prévu d'éradiquer progressivement les quartiers illicites ; de ce fait, les habitants de ces quartiers précaires ont été exclus des programmes de développement des services et d'habitat social en raison de l'illégalité de leur statut d'occupation. Cette décision avait été prise par les autorités locales, pour éviter d'encourager la popula-

tion migrante provenant des zones rurales à continuer à s'établir dans des quartiers illégaux et des bidonvilles.

Les seuls services dont disposaient les habitants à la fin des années 90 étaient quelques bornes-fontaines mises en place par les municipalités et distribuant gratuitement de l'eau dans ces quartiers. Comme souvent dans ce genre de situation, l'absence de mise à disposition de services officiels entraîne le développement de la fraude avec les risques qui s'ensuivent en matière de sécurité. Des enquêtes menées par Lydec en 1997 montrent que de très nombreuses familles habitant les quartiers défavorisés ont l'électricité à domicile, à travers des connections clandestines



Alain Malhys

En Afrique du Sud, les communautés non connectées à l'eau étaient, comme toujours, les plus pauvres. Le gouvernement a donc instauré une politique de l'eau gratuite.

tines. Ces branchements illégaux impliquent des pertes financières significatives pour la compagnie et provoquent de nombreuses perturbations et des coupures de courant dans les quartiers entourant les bidonvilles, provoquant le mécontentement de la population riveraine.

Lydec obtient alors l'autorisation des autorités publiques de développer des services provisoires d'électrification des bidonvilles en mettant en place des technologies simples et basées sur la collaboration avec la population. L'opération est un grand succès : démarrée en 1998, l'opération d'électrification des bidonvilles a permis de connecter plus de 30 000 foyers avec des taux de recouvrement des factures de 98 %. Cette opération a permis de démontrer que les habitants des quartiers précaires sont des clients solvables, et que la fraude antérieure n'était pas liée à une volonté de ne pas payer les services, mais bien l'expression d'une attente forte de la population d'avoir accès aux services de base. Ce taux de recouvrement des factures, comparable à celui que l'on peut réaliser en France est obtenu grâce à un dialogue permanent avec les familles bénéficiaires. Il est également le résultat de l'adaptation de l'offre technique, des modali-

tés de paiement à la demande et du consentement à payer de ces familles. Les taux de recouvrement élevés vérifiés à Casablanca ne sont pas une exception. De manière générale, les taux de paiement des factures sont tout aussi bons, voire meilleurs, dans les quartiers défavorisés que dans le reste de la ville, grâce à la mise en place d'approches adaptées au contexte urbain et socio-économique de ces quartiers (voir ci-dessous).

En parallèle, Lydec a développé le concept de branchements sociaux dans les quartiers formels mais pauvres, en vue de faciliter l'accès aux services d'eau et d'assainissement aux familles à faibles ressources économiques. Cette opération, intitulée « branchements bleus », s'adresse aux foyers dépourvus de branchement en eau et en assainissement vivant au sein d'habitats sociaux ou de quartiers anciens « en dur ». Le programme repose sur un partenariat entre la commune (qui choisit le quartier d'application et établit la liste des bénéficiaires) et Lydec (qui réalise les enquêtes techniques et commerciales dans le quartier et réalise les branchements).

Depuis le début de l'opération, 6 300 branchements bleus ont été réalisés. Ce nombre relativement limité reflète la définition très restrictive de l'opéra-

tion (création d'un nouveau branchement sur le réseau d'eau) alors que la demande aujourd'hui est davantage déterminée par la multiplication des appartements (souvent des extensions illégales d'immeubles existants) sur des branchements existants.

Enfin, l'opération branchements bleus ne résout pas le problème des bidonvilles non réglementaires. Quel service offrir dans ces quartiers non légaux ? Lydec a été mobilisée, par l'ensemble des acteurs publics locaux concernés, pour engager une réflexion sur ce que pourrait être l'évolution des politiques publiques vis-à-vis de l'habitat informel. Ces approches conjointes ont permis à l'entreprise d'orienter les réflexions sur la conception d'offres de services eau et assainissement, adaptées aux différents modes d'intervention retenus par les collectivités publiques. Des projets pilotes ont été conçus et mis en œuvre pour vérifier le bien-fondé de ces nouvelles approches. Localisés en zones urbaine, péri-urbaine ou rurale sur le territoire du Grand Casablanca, ces projets ont fait l'objet, pour la plupart, de conventions d'opérations pilotes avec les différentes parties intéressées (autorités nationales ou locales).

Les modes d'intervention visent, selon les sites retenus, la



Alain Mathys

L'amélioration de l'habitat et l'accès de toute la population à des conditions de vie décentes sont devenus des priorités pour le gouvernement marocain. Un projet d'envergure nationale a été lancé courant 2005 et donne la priorité à 360 communes rurales et 250 quartiers urbains parmi les plus pauvres.

restructuration urbaine, le désenclavement avec un accès aux services de base par des branchements, la régularisation à terme, ou des raccordements par bornes fontaines gérées. Lydec a ainsi apporté son concours aux autorités dans le développement de la connaissance de ces quartiers défavorisés. Un travail détaillé d'inventaire et d'enquêtes auprès de la population a permis de définir une typologie détaillée de l'habitat insalubre de

Casablanca. Il a été ainsi recensé :

- ✔ les bidonvilles à proprement parler : (80 000 ménages en zone urbaine et péri-urbaine) ;
- ✔ l'habitat clandestin, enclavé et sans accès aux services (40 000 ménages majoritairement en zone périurbaine) ;
- ✔ les zones d'habitat vétuste, denses et sous-équipées, regroupées sur trois grands secteurs de la ville (dont l'ancienne médina) qui regroupent 70 000 ménages.

Les enquêtes socio-économiques ont permis de mieux connaître les attentes de la population : la première priorité exprimée porte sur l'amélioration des conditions de vie, et, en particulier, l'accès aux services d'assainissement. L'accès aux services de base comme l'eau et l'électricité est présenté comme une seconde priorité : dans ces quartiers, la corvée d'eau est l'affaire des femmes et des enfants et les mobilise pen-

dant plusieurs heures par jour.

La légitimité de l'intervention de Lydec dans les bidonvilles s'est renforcée par l'impulsion donnée par le roi Mohammed VI à l'amélioration des conditions sociales de la population pauvre. Ainsi l'amélioration de l'habitat et l'accès de toute la population à des conditions de vie décentes sont devenus des priorités pour le gouvernement marocain. Un projet d'envergure nationale, intitulé Initiative nationale pour le développement humain a été lancé courant 2005 et donne la priorité à 360 communes rurales et 250 quartiers urbains parmi les plus pauvres sur l'ensemble du Royaume. L'agglomération urbaine de Casablanca est concernée au premier chef car près du tiers de l'habitat insalubre du pays y est concentré. Dans le contexte de cette initiative, Lydec a signé le 13 septembre 2005 en présence du Roi, un accord cadre avec la Wilaya du Grand Casablanca et l'autorité délégante pour alimenter la totalité des quartiers défavorisés et des douars situés sur son périmètre d'action d'ici le 31 décembre 2009. Cet accord concerne la mise à disposition de services d'eau et d'assainissement à plus d'un million de personnes. Cet ambitieux programme est en cours de montage et nécessitera la mise en place d'ap-

proches innovantes, au niveau du mode de gestion des services, des partenariats avec les communautés bénéficiaires et des autorités locales comme au niveau des mécanismes de financement.

Méthodologie d'intervention

Suez-Environnement a développé dans le cadre de son programme « L'Eau pour tous » une série de principes qui sont appliqués de manière systématique dans l'ensemble des pays en développement où l'entreprise développe et gère les services d'eau et d'assainissement. Ces principes prévoient une intégration des quartiers défavorisés dans la zone de service et font des habitants de ces quartiers des clients à part entière, mais qui nécessitent des approches adaptées aux conditions socio-économiques et d'habitat. Ces approches incluent les aspects suivants :

✓ *Partenariat avec les communautés concernées dans la prise de décision*

Les communautés des quartiers pauvres sont associées dès le début au choix des niveaux de service et aux modalités de leur paiement. Les habitants peuvent participer de manière collective s'ils le souhaitent à la construction

des infrastructures, à leur maintenance ainsi qu'à la gestion du recouvrement des coûts au niveau du quartier.

✓ *Utilisation de technologies adaptées*

Les technologies conventionnelles sont trop coûteuses et pas toujours bien adaptées aux caractéristiques des bidonvilles et des zones péri-urbaines pauvres. Les choix technologiques ainsi que les niveaux de service (distribution d'eau et assainissement collectifs ou individuels, modalités de desserte) sont adaptés à la trame « urbaine » des quartiers ainsi qu'à la volonté de payer des usagers pour les services proposés. Un aspect particulier de nombreux quartiers défavorisés tient à l'absence de propriété foncière des habitants, qui « envahissent » des terrains publics et privés. L'absence de légalité est souvent un obstacle et l'autorisation des autorités publiques est toujours un préalable au développement des réseaux. Les solutions techniques sont également adaptées à ces conditions : distribution d'eau par bornes-fontaines à la périphérie ou à l'intérieur des quartiers et réseaux simplifiés non enterrés constituent des modes de desserte provisoires satisfaisant les besoins des usagers en attendant que soit réglée la question de la propriété foncière.

✓ *Offrir des services et pas seulement des connexions*

Installer des réseaux d'eau et d'assainissement dans les quartiers pauvres ne garantit ni l'accès à ces services ni leur viabilité technique et financière. Les projets « Eau pour tous » de Suez-Environnement impliquent toujours une assistance technique et de la formation aux familles de ces quartiers sur les questions de réseaux d'eau et d'assainissement intra domiciliaire, et, en cas de nécessité, des mécanismes de micro crédit pour financer les infrastructures internes au domicile. Ces actions sont généralement menées en partenariat avec des organisations non gouvernementales locales. L'approche commerciale ainsi que les modalités de paiement des factures sont modulées de manière à convenir aux ressources des familles pauvres, afin d'éviter une interruption du service pour non-paiement.

Au cours des six dernières années, Suez-Environnement a ainsi fourni des services nouveaux à plus de trois millions de personnes et pu améliorer l'accès aux services de près de neuf millions dans le cadre de son programme « Eau pour tous ». Cette performance lui a valu d'obtenir, en 2004, une reconnaissance internationale, le « *World Business Award for the contribution to the Millennium*

Development Goals », décernée par le Programme des Nations unies pour le développement et la Chambre internationale du commerce.

Conclusion

Les exemples de l'Afrique du Sud et du Maroc montrent que l'accès des populations urbaines pauvres aux services essentiels est possible dans des conditions économiques soutenables, lorsque des partenariats multi-acteurs sont mis en place dans des projets privilégiant l'efficacité dans la gestion des investissements, la pérennité dans la fourniture des services et le recouvrement de leur coût.

La responsabilité prépondérante d'améliorer les taux d'accès aux services de base se situe aux niveaux des autorités nationales et locales qui doivent mettre en place des politiques ambitieuses et une approche pragmatique quant aux modalités d'exécution des projets et de gestion des services. Cette approche nécessite également la mise en place de mécanismes participatifs et de dialogue à toutes les phases de développement du projet, entre les autorités locales et nationales, les opérateurs (publics ou privés) et les communautés.

Notes

(*) *Alain Mathys est le directeur du programme « Eau pour tous » de Suez-Environnement depuis 1999. Dans sa fonction, il est responsable de coordonner les actions menées par Suez pour l'amélioration de l'accès aux services d'eau et d'assainissement dans le cadre de ses contrats internationaux. Avant de rejoindre ce groupe, il a travaillé pendant huit ans comme directeur régional du programme Eau et Assainissement de la Banque mondiale, en Afrique et en Amérique du Sud.*

Le contenu de cet article n'engage que son auteur et en aucun cas le groupe Suez.

(1) Aid and development : Will it work this time ? Fredrik Erixon, International Policy Network (Juin 2005).

(2) The World Development Indicators 2005.

(3) The World Development Indicators 2005.

(4) Voir en particulier : The Market for Aid. Michael Klein and Tim Harford, International Finance Corporation (2005).

(5) Constitution sud-africaine, 1996, chap. 2, alinéa 27.