

document de travail

août 2006

25

Décentralisation et politique de l'eau gratuite en Afrique du Sud : quelle place pour le secteur privé ?

Aymeric Blanc, AFD, département de la Recherche (blanca@afd.fr)
Cédric Ghesquières, AFD, consultant junior.



Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France
Département de la Recherche www.afd.fr

Sommaire

Introduction	4
<hr/>	
1. La controverse sur la participation du secteur privé dans l'eau	6
1.1 Acteurs du débat	6
1.1.1 Water Services Authority et Water Services Provider	7
1.1.2 Appui au niveau national	7
1.1.3 La société civile et les syndicats	8
1.2 Argumentaire	9
1.3 Etat des lieux de la PSP dans le secteur de l'eau	10
1.3.1 Lukhanji municipality (Queenstown)	10
1.3.2 Dolphin Coast	12
1.3.3 Johannesburg	13
1.3.4 Nelspruit	15
<hr/>	
2. La politique de l'eau gratuite	18
2.1 Contexte de la mesure	18
2.2 Les questions posées par cette politique	19
2.2.1 Comment la financer ?	19
2.2.2 6 m ³ , est-ce le bon choix ?	19
2.2.3 Est-il possible de cibler la politique de l'eau gratuite sur les plus pauvres ?	20
2.2.4 Quel impact sur les mentalités ?	20
2.3 Conséquences de cette politique pour ceux qui n'ont pas de branchement privatif	21
2.4 Conséquences pour ceux ayant l'eau par une connexion domestique	22
<hr/>	
3. Quels enseignements tirer pour l'Afrique du Sud... et au-delà ?	23
3.1 Les PPP ne peuvent se développer dans un contexte idéologique défavorable	23
3.2 Décentralisation, le défi de la formation	24
3.3 Quel rôle pour le secteur privé ?	25
3.3.1 Dans les zones urbaines	25
3.3.2 Dans les zones rurales	26
3.3.3 Gérer les deux zones ensembles, est-ce réaliste ?	27
3.4 La politique d'eau gratuite est-elle une réponse adaptée aux difficultés de l'Afrique du Sud et des pays en développement ?	28

Liste tableaux

1.	Résumé des arguments pro et anti-PPP	10
2.	Répartition des foyers selon leur niveau de revenu	12

Liste graphiques

1.	Positionnement des acteurs dans le débat sur la participation du secteur privé	9
2.	Schéma organisationnel envisageable en milieu rural	27

Introduction

"While privatisation is an emotional and very much political issue in South Africa, the private sector has played and will continue to play an important role in water services. The challenges facing us are simply too big to be addressed by government alone. We will, however, not sell our public water services infrastructure to the private sector but this is no obstacle to the private sector getting involved in a whole range of activities."

Ministre Kasrils, *African Investment Forum*, avril 2003

L'Afrique du Sud est un pays à part en Afrique subsaharienne. Un développement économique sans comparaison avec les pays proches - le PIB sud-africain représentant 40 % du PIB de l'Afrique subsaharienne -, une histoire particulière marquée par des affrontements majeurs entre Anglais et Néerlandais au XIX^{ème} siècle puis entre minorités blanches et majorité noire au XX^{ème} siècle, une organisation décentralisée sont autant de particularités qui rendent l'Afrique du Sud spécifique.

L'Afrique du Sud est un pays de contrastes : contrastes géographiques, démographiques, hydrologiques, politiques, idéologiques. Elle est marquée par les inégalités. Une récente étude¹, comparant le niveau de développement des infrastructures dans différents pays à revenus intermédiaires supérieurs, concluait que l'Afrique du Sud avait un niveau de service globalement inférieur au groupe de référence. Ce retard est d'autant plus marqué en zone rurale et pour l'assainissement. Seuls 44 % des habitants des zones rurales ont accès à un assainissement sûr contre 86 % pour la moyenne des pays ayant le même niveau de revenu. Consciente de ces écarts de niveau de service, l'Afrique du Sud s'est engagée dans une réforme du secteur de l'eau, en privilégiant les politiques sociales tournées vers l'accès à l'eau des plus pauvres.

Enfin, sur la participation du secteur privé dans les services urbains, l'Afrique du Sud tient une position assez paradoxale. Depuis 1994, elle affiche un discours très favorable à l'intervention du secteur privé, qui apporterait savoir-faire technique et capitaux à investir. La mise en application de cette idéologie se heurte en revanche à des oppositions fortes, tant de la part des populations locales concernées par l'implication du secteur privé, que de la part des universitaires qui dénoncent un retrait de l'Etat de son rôle de service public. Plus de dix ans après le début des réformes du secteur de l'eau, le secteur privé cherche encore sa place dans l'organisation institutionnelle établie.

Dans le cadre du débat sur la place du secteur privé en Afrique subsaharienne, toutes ces raisons nous ont poussés à étudier de façon plus approfondie ce pays dont la priorité est l'accès et la fourniture du service aux plus pauvres. Plus particulièrement, nous centrerons la réflexion sur les trois axes suivants :

- quels sont les moyens d'assurer un service d'eau satisfaisant aux plus pauvres ? Peut-on envisager plusieurs niveaux de service ? Comment assure-t-on le passage d'un niveau de service à un autre ?
- Quelle place le secteur privé local et international occupe-t-il ? Quels sont les obstacles à son développement ? Quels sont les atouts qu'il peut faire valoir ?
- Comment les politiques sociales sont-elles financées ? Quel équilibre existe-t-il entre subventions étatiques et financement par le consommateur ? Quelles péréquations et solidarités sont mises en œuvre ?

¹ Banque mondiale, *International Benchmarking of South Africa's Infrastructure Performance*, Bogetic et Fedderke, WPS 3830, 2006.

Pour répondre à ces interrogations, nous présenterons les acteurs impliqués dans le débat sur la participation du secteur privé. Puis nous analyserons les arguments de chaque partie et montrerons le poids du secteur privé en

2006. Nous montrerons ensuite les implications de la politique d'eau gratuite mise en place à partir de 2001 et concluons sur les leçons pouvant être tirées de ce schéma associant décentralisation et politiques sociales originales.

1. La controverse sur la participation du secteur privé dans l'eau

1.1 Acteurs du débat

Le secteur de l'eau en Afrique du Sud concerne un grand nombre d'acteurs, que ce soient des collectivités locales, des ministères, des sociétés publiques ou privées, des organisations communautaires ou encore la société civile. Tous ces acteurs prennent part au débat

sur la participation du secteur privé dans l'eau. L'objet de cette partie est donc de décrire brièvement le rôle de chacun avant de tenter de les positionner dans la controverse sur l'intérêt des PPP dans le secteur de l'eau.

Encadré 1. Les principaux textes organisant le secteur de l'eau en Afrique du Sud

Depuis 1994, l'Afrique du Sud a adopté une série de lois encadrant le service de l'eau et le transfert de compétences vers les collectivités locales.

On ne retiendra ici que les textes et documents principaux :

- La **Constitution** (Art. n° 108, 1996). Elle définit les grands principes de la nation et notamment vis-à-vis de l'accès au service : « L'Etat doit prendre des mesures raisonnables, dans la limite de ses ressources disponibles, pour satisfaire ces droits fondamentaux ». Les municipalités sont associées à la fourniture du service, mais le pouvoir de régulation demeure au niveau de l'Etat.
- Le **Livre blanc sur l'accès à l'eau et à l'assainissement** (*Water Supply and Sanitation Policy White Paper*, 1994).
- Le **Water Services Act** (Act n°108 de 1997) délègue l'autorité en matière de gestion aux municipalités. Celles-ci peuvent soit gérer en régie leur réseau, soit le déléguer à un *Water Services Provider*, qui peut être un opérateur public ou privé. Elle reconnaît aux organisations communautaires le droit d'assurer la gestion de réseaux d'eau. Elle stipule qu'il est interdit de priver d'eau une personne ayant fait la preuve de son indigence.
- Le **National Water Act** (Act n°36 de 1998) remplace le *Water Act* de 1956. Il abolit la propriété privée de l'eau. Il protège les droits des communautés pour accéder à la ressource en eau à des usages domestiques.
- Le **Municipal Systems Act** (Act n°32 de 2000). Il protège les populations les plus pauvres en instaurant un contrôle des prix pour les services essentiels. Les tarifs ne doivent couvrir que les coûts d'opération et de maintenance et permettre l'accès à tous à un prix raisonnable d'une quantité minimum d'eau.
- Le **Livre blanc sur la révision du Water Services Act** (2001). Il introduit une quantité minimale d'eau gratuite pour tous (6 m3), politique à mettre en œuvre dans un délai de 2 ans. Le financement de cette mesure est assuré par l'*Equitable Share* qui est revalorisée en 2003.
- Le **Cadre stratégique pour les services d'eau** (*Strategic Framework for Water Services*, 2003). Il actualise la politique de service d'eau en Afrique du Sud en recadrant le rôle du ministère de l'Eau (DWAF), en précisant le périmètre des responsabilités de chaque acteur et en insistant sur la nécessité d'accroître la viabilité financière du secteur et le niveau de service offert aux consommateurs.

1.1.1 Water Services Authority et Water Services Provider

Depuis les réformes de 1997 et 2000 dans le secteur de l'eau, la responsabilité de la distribution d'eau a été transférée aux collectivités locales. Plus particulièrement, deux acteurs assurent cette fonction : la *Water Services Authority* et le *Water Services Provider*.

La **Water Services Authority (WSA)** a la responsabilité juridique de fournir le service d'eau sur le territoire de sa juridiction. Depuis le *Water Services Act* (Act n°108 de 1997), le rôle est confié aux collectivités locales (*municipalities*), qui s'assurent de l'accès pour tous aux services essentiels d'eau, réalisent la planification du développement des réseaux d'eau, et régulent les contrats établis avec le ou les *Water Services Provider*.

Le **Water Services Provider (WSP)** désigne l'entité chargée d'assurer techniquement la gestion du réseau et la distribution de l'eau. Le WSP réalise :

- soit un service en gros (*bulk Water Services Provider*). Dans ce cas, il établit un contrat avec la *Water Services Authority* ou un autre *Water Services Provider* pour lui vendre de l'eau et/ou accepter des eaux usées à des fins de traitement ;
- soit un service au détail (*retail Water Services Provider*). Dans ce cas, il établit un contrat avec la WSA pour assumer la responsabilité opérationnelle de la distribution de services d'eau à un ou plusieurs consommateurs au sein d'une entité géographique spécifique ;

- soit il assume les deux services décrits précédemment. Le rôle de WSP peut être assumé par différentes entités. Soit, la municipalité gère la distribution elle-même en régie. Dans ce cas, WSA et WSP sont confondus. Soit, elle délègue l'approvisionnement et le retraitement à des **Water Boards**, entreprises publiques assurant la vente en gros de service d'eau. Pour la distribution au détail, elle peut faire appel à une **entreprise publique** (*public utility*) ou **privée** (*private utility*) ou encore à des **organisations communautaires** (*Community-based Organisation*).

1.1.2 Appui au niveau national

Au niveau national, trois ministères sont particulièrement impliqués dans le secteur de l'eau.

Le ministère de l'Eau et de la forêt (*Department of Water Affairs and Forestry*, - DWAF -) est le ministère responsable sur le plan national de la gestion des ressources en eau et de l'approvisionnement. Le DWAF joue un rôle central dans quatre domaines :

- la politique de l'eau. Le DWAF a la responsabilité de développer une politique générale de gestion de l'eau, tenant compte des enjeux nationaux et internationaux ;
- la régulation. Le DWAF supervise les WSP et peut être amené à intervenir si le service fourni ne satisfait pas les normes établies ;
- l'appui technique aux collectivités locales. Selon les compétences définies par la Constitution, le DWAF soutient les collectivités locales de façon coordonnée avec les autres ministères ;

Encadré 2. Les trois types de municipalités en Afrique du Sud

L'Afrique du Sud est organisée en 284 municipalités, classées en trois types selon leur taille et leurs compétences :

- les municipalités A ou *Metropolitan < Municipalities* sont au nombre de 6 et concernent les plus grandes villes (Johannesburg, Pretoria, Le Cap, Durban, East Rand et Port Elizabeth). Elles disposent de l'exclusivité des compétences municipales, contrairement aux municipalités B ou C. Elles ont donc notamment la compétence de *Water Services Authority* ;
- les municipalités B ou *Local Municipalities* sont au nombre de 231. Elles partagent les compétences municipales avec les *District Municipalities*.
- Les municipalités C ou *District Municipalities* sont au nombre de 47. Elles sont constituées du regroupement de municipalités B. Leurs principales compétences concernent la planification urbaine et la formation continue (*Capacity Building*). Dans le secteur de l'eau, sauf dérogation, ce sont les municipalités C qui ont la responsabilité de WSA.

- l'information. Le DWAF collecte et publie les informations concernant le secteur de l'eau, afin d'inciter au benchmarking, à la compétition par comparaison entre WSA.

Le ministère des Finances (*National Treasury*) surveille et régule les finances de toutes les entités publiques, y compris les municipalités. Un département de ce ministère, la **PPP Unit**, a pour rôle de promouvoir les contrats de partenariat public-privé au niveau national, provincial et local. L'une des missions de la *PPP Unit* est donc de fournir aux municipalités désireuses de signer un accord de PPP des guides méthodologiques.

Le ministère des Collectivités locales (*Department of Provincial and Local Governments, -DPLG-*) a la responsabilité d'encadrer les collectivités locales. Dans le secteur de l'eau, c'est lui qui valide les plans directeurs sur les services d'eau et alloue les subventions, dont notamment le *Municipal Infrastructure Grant* et l'*Equitable Share*.

1.1.3 La société civile et les syndicats

Ce panorama rapide des acteurs du secteur de l'eau serait incomplet si l'on ne citait pas la société civile et les syndicats qui sont très impliqués dans le secteur de l'eau.

Un syndicat, le **SAMWU** (*South African Municipal Workers Union*), qui représente 122 000 employés municipaux, est particulièrement actif dans le secteur de l'eau. Il est rattaché au niveau national au COSATU², qui est très opposé à la participation du secteur privé dans le domaine de l'eau, y voyant un danger pour l'emploi et les conditions de travail des employés municipaux et un risque pour les populations pauvres, lié aux augmentations tarifaires prévisibles.

Une **ONG** comme *Mvula Trust* spécialisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement constitue un partenaire important en Afrique du Sud : pour certaines municipalités, elle joue le rôle de WSP ou de conseiller technique auprès des communautés rurales dans la mise en oeuvre des projets.

Encadré 3. Comment le secteur de l'eau est-il financé ?

Les WSA (*Water Services Authority*) disposent de deux sources de revenu différentes.

Tout d'abord, elles facturent le service d'eau, soit au forfait, c'est-à-dire à un prix fixe quel que soit le volume consommé, soit au volume. Ce sont les WSA qui fixent la grille tarifaire et qui collectent les factures. Cette source de financement est donc entièrement contrôlée par la WSA.

Ensuite, des subventions au niveau national complètent le budget. Dans le secteur de l'eau, il existe essentiellement deux subventions. Le *Municipal Infrastructure Grant* (MIG) sert à financer les investissements en termes d'infrastructures. Il s'agit d'une subvention conditionnelle, dont le montant est déterminé en fonction du programme d'investissement. L'*Equitable Share* (ES) sert à financer les coûts d'opération. Il s'agit d'une subvention non conditionnelle dont le montant est calculé en fonction du nombre de foyers gagnant moins de 1 100 rands par mois au niveau de la municipalité concernée. Il est à noter que ces subventions ne sont pas destinées exclusivement au secteur de l'eau et que les autres services essentiels (énergie, transport...) entrent en compétition pour l'usage de ces ressources.

² Le COSATU (*Congress of South African Trade Unions*) a été fondé en 1985 et est membre de l'alliance tri-nationale avec l'ANC et le parti communiste sud-africain.

Enfin, des associations comme l'*Anti-Privatisation Forum* ou le *Municipal Services Project* regroupent des universitaires et intellectuels farouchement opposés à la participation du secteur privé dans le domaine de l'eau. Ils interviennent

sur le plan idéologique par la publication d'articles et de livres mais aussi sur le terrain en organisant ou prenant part à des manifestations hostiles au secteur privé. Ces associations constituent donc un lobby puissant.

1.2 Argumentaire

Un grand nombre d'acteurs sont ainsi impliqués à des degrés variés dans la gestion de l'eau et se positionnent plus ou moins favorablement sur la question de la participation du secteur privé. Le sociogramme suivant tente de présenter de façon schématique, et selon ces deux axes d'analyse, la position de ces acteurs.

La première analyse que l'on peut en tirer est que le lobby anti-privatisation semble beaucoup plus puissant que le lobby favorable aux privatisations. Les acteurs les plus engagés contre la participation du secteur privé sont les syndicats et l'*Anti-Privatisation Forum*, pour des raisons idéologiques et les *Water Boards*, pour des raisons de concurrence. En effet, dans la réorganisation du secteur de l'eau, les *Water Boards*, contrôlés par le DWAF (ministère de l'Eau), ont vu leur rôle circonscrit à l'approvisionnement en gros des municipalités. Mais rien ne s'oppose légalement

à ce qu'ils étendent leur fonction à la distribution de détail. Dans ce cas, ils se retrouveraient en opposition frontale avec le secteur privé pour assurer ce genre de service.

A la suite d'un certain nombre d'échecs qu'ont connu des contrats précédents de PPP en Afrique du Sud, les municipalités se montrent plutôt réservées sur la signature de nouveaux contrats. En effet, d'un point de vue légal, la procédure est longue et complexe et les progrès sur le niveau de service ne sont pas forcément visibles sur la durée d'un mandat des élus municipaux (4 ans).

La population est moins impliquée dans les débats sur le secteur de l'eau. Cependant, elle se positionne plutôt contre la participation du secteur privé. En effet, l'introduction du secteur privé s'accompagne souvent d'un effort important sur le recouvrement des factures.

Graphique 1. Positionnement des acteurs dans le débat sur la participation du secteur privé

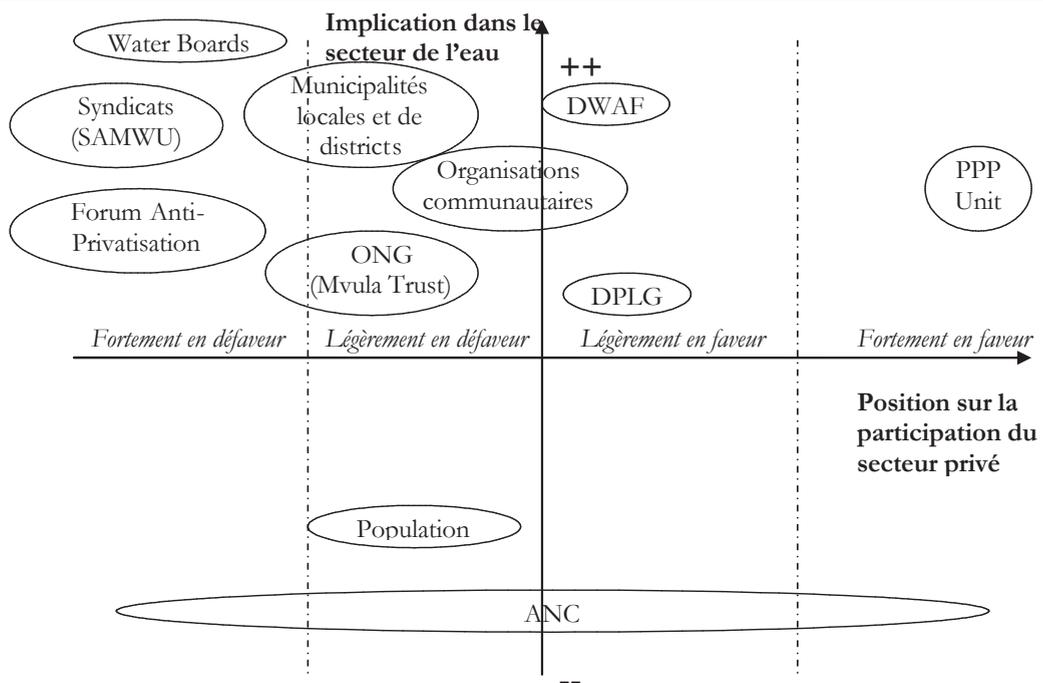


Tableau 1. Résumé des arguments pro et anti-PPP

	Arguments pro-PPP	Arguments anti-PPP
Idéologique		<ul style="list-style-type: none"> ● L'eau est un service essentiel : aucun profit ne peut être fait sur celui-ci. ● Le service d'eau a un impact important sur la santé : il doit donc rester sous la responsabilité de l'administration locale. ● Ce sont principalement les personnes démunies qui sont victimes de coupures du service. ● Risque que le secteur privé se concentre sur les aires aisées où les revenus sont plus élevés.
Institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> ● Les municipalités n'ont pas assez de compétences techniques pour gérer efficacement le service. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Les municipalités n'ont pas les compétences suffisantes pour réguler le contrat.
Financier	<ul style="list-style-type: none"> ● Les capitaux apportés par le privé permettent de développer davantage le service, avec des objectifs centrés sur les plus pauvres. ● Avec des incitations appropriées, le secteur privé peut accroître le recouvrement. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Les subventions allouées par le ministère des Finances au niveau national suffisent pour financer le service d'eau. ● Les bénéfices du secteur privé se feraient au détriment des consommateurs et/ou des municipalités.
Social	<ul style="list-style-type: none"> ● Le secteur privé contribue à la formation des employés du service d'eau. ● Les communautés locales peuvent également bénéficier de <i>capacity building</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Crainte de pertes d'emplois.
Technique	<ul style="list-style-type: none"> ● Le secteur privé apporte son expertise sur les questions techniques comme la recherche de fuites. ● Le secteur privé a plus d'incitations à maintenir et gérer efficacement les infrastructures du réseau. 	

Les principaux soutiens aux PPP se trouvent au sein des institutions nationales. Le ministère des Finances, par l'intermédiaire de la PPP Unit, assiste les municipalités dans leur démarche et se montre le défenseur le plus actif du modèle compte tenu des défis à relever. Le DWAF a une position neutre ou légèrement favorable au secteur privé, dans les cas où les collectivités locales n'ont pas les compétences pour gérer efficacement le réseau.

Un résumé des arguments des deux camps montre que l'argumentation ne se situe pas sur les mêmes domaines. Les arguments pro-PPP sont plutôt d'ordres rationnel, technique et financier. Il s'agit de montrer que le secteur privé est mieux à même de gérer efficacement les ressources. Les arguments des opposants à la participation du secteur privé s'appuient davantage sur des arguments idéologiques et sociaux. La crainte majeure est que les populations démunies et les travailleurs soient victimes et non bénéficiaires d'une réforme introduisant le secteur privé.

1.3 Etat des lieux des PPP dans le secteur de l'eau

Contrairement à une idée largement répandue, le secteur privé n'intervient pas fortement dans le secteur de l'eau. Au 1er janvier 2006, on recensait quatre contrats de PPP dont l'un s'est achevé en avril 2006. La présentation succincte de ces contrats n'a pas pour but d'être exhaustive mais de s'interroger sur les relations entre acteurs et sur la manière dont la politique d'eau gratuite a été mise en oeuvre dans ces différents contrats. Celle-ci sera présentée de façon plus détaillée dans une partie ultérieure.

1.3.1 Lukhanji municipality (Queenstown)³

Partenaire public : Lukhanji Local Municipality

Partenaire privé : WSSA (Water and Sanitation Services SA)

Contrat:

- Type : Opération et Maintenance
- Date de signature : 1992
- Durée du contrat : 25 ans
- Montant du contrat : 16 millions de rands

Population couverte : 200 000

³ Les deux documents de référence sur lesquels s'appuie ce résumé sont Evaluation Report of the Water and Sanitation Contract between Lukhanji Local Municipality and WSSA, WZC (Pty) Ltd, 2003 et PPP and the Poor in Water and Sanitation – Case study : Queenstown, South Africa, PDG, 2000.

1.3.1.1 Historique et contexte du contrat

En 1992, le contrat initial signé entre WSSA et la municipalité de Queenstown ne concernait que la ville blanche de Queenstown, soit 22 000 personnes. L'eau était facturée au volume et tous les foyers disposaient d'une connexion domestique et de l'accès au tout-à-l'égout. En 1995, suite à la réorganisation des collectivités locales et au processus d'*amalgamation*, les frontières municipales s'étendirent pour couvrir deux autres villes : Ezibeleni (anciennement administrée par le homeland du Transkei) et Mlungisi (anciennement administrée par le gouvernement provincial d'East Cape), ce qui représentait une population supplémentaire de 170 000 personnes. Ces populations, essentiellement noires, disposaient d'un service d'eau satisfaisant (connexion domestique ou dans la cour, toilettes extérieurs) mais la maintenance avait été négligée pendant 30 ans. D'où une qualité de service dégradée avec des fuites d'eau importantes et de forts besoins de renouvellement.

A la suite de ce changement de contexte, la municipalité de Queenstown fit intervenir une clause du contrat de PPP autorisant une renégociation de l'aire de service. Cela représenta un changement capital du contrat, qui passa d'une desserte de 22 000 personnes à pratiquement 200 000. Le montant des charges financières augmenta substantiellement, et ce bien plus que les recettes du fait du taux de paiement très faible dans les deux villes d'Ezibeleni et de Mlungisi.

En 2000, les villages environnants furent amalgamés dans la nouvelle municipalité de Queenstown, rebaptisée *Lukhanji Local Municipality*. Depuis le 1er juillet 2003, cette *Local Municipality* constitue une des neuf municipalités du *Chris Hani District Municipality*⁴. La municipalité de Lukhanji est toujours en charge du suivi et de la régulation du contrat de PPP.

1.3.1.2 Relations entre acteurs

De l'avis de la municipalité de Lukhanji, le contrat de partenariat est considéré comme positif. Les élus (*Councillors*) ont vu dans ce contrat de PPP une possibilité d'accroître l'efficacité technique et commerciale et ont donc soutenu le processus depuis le début. L'économie en coût a été évaluée depuis 1992 à 17 %. Une spécificité est qu'outre le rôle

de régulation et de supervision du contrat, la municipalité a conservé un certain nombre de fonctions opérationnelles comme la facturation et le recouvrement.

Au niveau des deux townships d'Ezibeleni et Mlungisi, les populations locales ont deux sujets de préoccupation. La question de la grille tarifaire est une source importante de mécontentement. Mais la fixation des tarifs est désormais une compétence de la *Chris Hani District Municipality* et ni l'opérateur privé (la WSSA) ni l'opérateur public (la municipalité locale de Lukhanji) n'ont de pouvoir de décision sur ce point. Ensuite, les fuites au niveau des habitations entraînent des niveaux de consommation importants et donc des factures élevées, depuis que des compteurs ont été installés. Etant donné qu'il s'agit de fuites sur la propriété privée de l'abonné, la WSSA n'est pas non plus responsable de cet état de fait.

Les syndicats et les employés de WSSA ont essentiellement des revendications portant sur des questions d'organisation interne et de rémunération. Ils sont d'avis que leurs efforts d'amélioration de la performance ne sont pas assez reconnus. Deux grèves ont éclaté en 2002 consécutives au renvoi d'employés pour des questions disciplinaires.

1.3.1.3 La politique de l'eau gratuite (*Free Basic Water policy*)

Au niveau de la municipalité de Lukhanji, la tranche gratuite a été fixée à 10 m³ et non 6 m³ comme cela était recommandé au niveau national. Pour bénéficier de cette mesure, il est nécessaire de s'enregistrer auprès de la municipalité. Sur 200 000 personnes, environ 16 000 ont fait cette démarche.

Le coût de cette mesure n'a pas été supporté par la WSSA puisqu'elle est payée par la municipalité de Lukhanji et non directement à partir des factures. En revanche, la municipalité de Lukhanji, qui subit du fait de cette mesure un manque à gagner, est en négociation avec la Chris Hani District Municipality afin de percevoir une part plus importante de subventions (*Equitable Share*).

⁴ Voir l'encadré précédent sur l'organisation des collectivités locales pour plus de précisions sur la répartition des rôles entre municipalités.

Tableau 2. Répartition des foyers selon leur niveau de revenu

Catégorie de revenu	Pourcentage (1997)
< 800 rands par mois	50
Entre 800 et 1 500 rands par mois	24
Entre 1 500 et 3 500 rands par mois	14
>3 500 rands	12

1.3.1.4 Fournir de l'eau aux pauvres : le secteur privé a-t-il aidé ?

Sur les 200 000 personnes couvertes par le contrat, la plus grande majorité était déjà connectée au réseau avant le début du contrat en 1992. La compagnie privée n'avait donc pas pour mission d'étendre le réseau. En revanche, le niveau de service a progressé durant le contrat, puisque le taux de perte est passé de 45 % à 21 %, mais ce progrès n'a pas été forcément perçu par la population démunie. Avant la mise en oeuvre de la politique d'eau gratuite, les 50 % de foyers gagnant moins de 500 rands par mois étaient confrontés à d'importants problèmes liés à l'accumulation d'arriérés et des déconnexions fréquentes pour non-paiement de la facture. La politique d'eau gratuite a donc contribué à soutenir ces populations pauvres, sans que des résultats chiffrés probants aient pu être mis en avant sur la progression du taux de recouvrement des factures.

En résumé, la WSSA, en tant que partenaire privé, a permis de réaliser des progrès importants, notamment par des économies d'eau significatives. Cependant, du fait de l'absence de lien direct avec la population et du fait que la facturation et le recouvrement sont toujours réalisés par la municipalité de Lukhanji, il est difficile d'évaluer l'impact de la participation du secteur privé sur le service assuré auprès des plus démunis.

1.3.2 Dolphin Coast⁵

Partenaire public : KwaDukuza Municipality

Partenaire privé : Siza (participation du groupe SAUR à hauteur de 56 %)

Contrat :

- Type : Concession
- Date de signature : 1999
- Durée du contrat : 30 ans
- Montant du contrat : 33 millions de rands

Population couverte : 34 000

1.3.2.1 Historique et contexte du contrat

La municipalité de Dolphin Coast a décidé de lancer un appel d'offre pour une concession de son réseau d'eau, suite à des contraintes budgétaires importantes l'empêchant de réaliser les 230 millions de rands d'investissements estimés sur les trente années suivantes. Le contrat a été signé en avril 1999 avec *Siza*, une compagnie de droit local possédée à 56 % par la SAUR et pour le reste par des partenaires sud-africains dans le cadre de la politique de *Black Empowerment*, vaste programme de transfert de pouvoir économique des Blancs vers les Noirs engagé en Afrique du Sud.

Après deux années, *Siza* s'est trouvée confrontée à des difficultés financières importantes pour diverses raisons : l'augmentation de la consommation avait été largement surestimée, *Umgeni Water* qui fournissait l'eau en gros avait augmenté ses tarifs de manière considérable et le niveau de maintenance nécessaire était plus élevé que prévu. Par conséquent, le contrat fut renégocié en 2001 et un avenant diminua de 50 % le montant reversé au titre de la concession par *Siza* à la municipalité : deux augmentations tarifaires extraordinaires eurent lieu en 2001 et 2002 et le plan d'investissement fut réduit. Toutes ces mesures aidèrent à trouver un nouvel équilibre financier plus favorable à *Siza*.

1.3.2.2 Relations entre acteurs

Les employés transférés de la municipalité à *Siza* ont bénéficié d'importantes hausses salariales, estimées à environ 60 % sur 4 ans. Un plan de formation a été établi afin d'accroître la compétence technique mais aussi comptable des agents. Par conséquent, les employés semblent plutôt satisfaits du nouveau contrat établi.

Siza regrette le manque d'implication et de régulation de la part de la municipalité. Depuis la signature du contrat en 1999, beaucoup de conseillers municipaux ont changé et ne prennent pas le temps de suivre le contrat. Pour preuve, le *Water Committee* censé examiner et valider régulièrement les comptes-rendus d'activité soumis par *Siza* ne s'est plus réuni depuis 2002.

⁵ Pour plus d'informations, voir Evaluation Report of the Water and Sanitation Contract between KwaDukuza Local Municipality and Siza Water, WZC (Pty) Ltd, 2003 et PPP and the Poor in Water and Sanitation: Dolphin Coast Water Concession, South Africa, Hemson & Batisdzirai, 2002.

Les informations relatives aux relations entre consommateurs et concessionnaires sont assez anciennes puisqu'elles datent de l'année 2000, avant l'implémentation de la politique d'eau gratuite. A l'époque, l'adoption tarifaire importante suscitait une opposition massive des populations, qui se plaignaient également de ne pas avoir été assez associées au choix du contrat de concession.

1.3.2.3 La politique de l'eau gratuite

La politique de l'eau gratuite n'avait pas été envisagée dans le contrat initial entre la municipalité et Siza. Elle a été cependant mise en oeuvre en 2003, en ciblant les zones concernées. Seules les populations s'alimentant aux bornes-fontaines et aux robinets extérieurs en bénéficient. Avant cette politique, les personnes payaient l'eau par le biais de jetons donnant droit à une certaine quantité d'eau. Suite à l'adoption de cette politique, l'eau est devenue gratuite aux bornes-fontaines, étant donné que la consommation moyenne est inférieure à 6 m³.

Le coût de cette politique est partagé entre l'opérateur privé et la municipalité. En effet, le volume distribué gratuitement aux bornes-fontaines est comptabilisé par l'opérateur privé. La municipalité rembourse le prix de l'eau en gros fournie par Umgeni Water à Siza, qui elle supporte les coûts liés à la distribution (pompage, maintenance du réseau...).

1.3.2.4 Fournir de l'eau aux pauvres : le secteur privé a-t-il aidé ?

La ville de Dolphin Coast est assez particulière en Afrique du Sud. La moitié de la population, qui vit le long de la côte, fait partie de la classe aisée et n'a pas de problème particulier pour payer le service d'eau. Elle génère environ 80 % des revenus, ce qui permet d'étendre le réseau à l'autre moitié, qui vit au-delà de l'autoroute à l'intérieur des terres et qui a des revenus beaucoup plus modestes. Cet équilibre permet à Siza de financer le service d'eau sans subvention de la municipalité, excepté le paiement de l'eau pour la politique de l'eau gratuite, comme décrit ci-avant.

Au niveau des investissements, Siza est responsable des infrastructures de « niveau 4 », c'est-à-dire des connexions domestiques. Elle a prévu d'investir 10 millions de rands sur 5 ans pour développer et maintenir ces infra-

structures. Mais ce programme se concentre principalement sur les réseaux primaires et non sur l'extension des branchements privés. En revanche, les infrastructures de « niveau 2 » (bornes-fontaines ou robinets collectifs) sont financées par des subventions associées aux programmes de logements sociaux par exemple.

Au bilan, la participation du secteur privé a permis de bénéficier d'investissements supplémentaires, qui ont permis d'accroître le niveau de service. Les augmentations tarifaires nécessaires pour financer ces investissements ont été limitées pour les populations les plus pauvres, grâce à la mise en place de l'eau gratuite aux bornes-fontaines.

1.3.3 Johannesburg⁶

Partenaire public : Johannesburg Water (JW)

Partenaire privé : JOWAM (filiale de Suez)

Contrat :

- Type : Contrat de Management
- Date de signature : Avril 2001
- Durée du contrat : 5 ans
- Montant du contrat : 10 millions de rands par an

Population couverte : 2 800 000

1.3.3.1 Historique et contexte du contrat

Johannesburg est l'une des six *Metropolitan Municipalities* d'Afrique du Sud. D'une surface de 1380 km² et avec une population estimée de 2 800 000 personnes, elle génère 11 % du PNB national. Suite à la chute de l'apartheid, elle entreprit de 1995 à 1997 d'importantes actions pour réduire les disparités entre les habitants, mais elle se heurta à un problème de coûts. On nomme cette période, la période de « croissance non soutenable » (*growth without sustainability*). De 1997 à 1999 succéda une période d'austérité, durant laquelle les investissements furent gelés, qui constituent les années de « soutenabilité sans croissance » (*sustainability without growth*). Outre ces problèmes de financement, la ville de Johannesburg est confrontée à un taux de fuite dans le réseau très élevé. Il était estimé en 2001 à 43 %⁷ ce qui représentait une perte commerciale de l'ordre de 1,5 milliard de rands par an.

⁶ Informations issues de Smith, *Neither Public nor Private: Unpacking the Johannesburg Water Corporatization Model*, UNRISD et Hansen, *The struggle for Water in Johannesburg*, Lunds University, 2005.

⁷ Donnée sur le site de JW (13/06/2006).

En 2001, la ville de Johannesburg entreprit une réforme de ses services et créa *Johannesburg Water*, entreprise publique dont le capital est possédé par la ville de Johannesburg. Pour que le service soit géré efficacement, la ville lança un appel d'offre pour un contrat de management de 5 ans. Celui-ci fut remporté par JOWAM, dont Suez détient 63 % du capital. Pour remporter ce contrat, Suez fit volontairement une offre très basse⁸, espérant qu'après les cinq années, le contrat serait renouvelé pour aboutir à un contrat plus risqué et plus lucratif. Dans un tel scénario, l'entreprise ayant remporté le contrat de management disposait d'un avantage comparatif important, du fait de sa connaissance du réseau et des acteurs.

Au début du contrat, 13 personnes furent déployées à plein temps pour accomplir des tâches de management et d'assistance technique. Le contrat stipulait que les experts se retireraient progressivement pour laisser la place à du personnel local et en avril 2004, il ne restait que deux personnes à plein temps. Cette clause de retrait progressif (*phasing out*) assurait Johannesburg Water qu'un transfert de connaissance aurait bien lieu entre JOWAM et l'entreprise publique.

La rémunération de l'opérateur privé se divisait en trois parties. Une rémunération fixe de 5 millions de rands était versée chaque année. Une rémunération variable, se basant sur cinq facteurs (formations des équipes, diminution du nombre de débordements du réseau d'assainissement, amélioration du service client, programme d'investissements annuel et amélioration de la gestion des infrastructures). Cette part variable pouvait atteindre 4 millions de rands. Enfin, JOWAM était intéressée au bénéfice avant

amortissement (EBIDTA) à hauteur de 0,18 %, ce qui représente un pourcentage très faible. A titre de comparaison, Vivendi avait proposé 1,25 % et Thames Water 5 %.

Le pari d'un prolongement du contrat en 2006 ne s'est pas concrétisé. En effet, la ville de Johannesburg s'est montrée très satisfaite du contrat de management et estime que JW peut désormais gérer elle-même le service d'eau et d'assainissement. Pour JOWAM, le contrat a donc été une réussite technique mais un échec commercial, car la rémunération faible était censée être compensée par l'obtention d'un nouveau contrat sur une durée plus longue à partir de 2006.

1.3.3.2 Relations entre acteurs

Les relations entre JW, l'entreprise publique et JOWAM, l'entreprise privée, semblent avoir été bonnes durant tout le contrat. Sur le plan politique, le conseil municipal de la ville de Johannesburg a volontairement limité l'autonomie de JW et JOWAM, notamment sur le plan des investissements, conscient que les services essentiels comme l'eau avaient un impact politique énorme, notamment auprès des populations les plus démunies.

Les associations anti-privatisation ont joué un rôle important. En effet, au cours de l'opération Gcin'Amanzi, signifiant « Préserver l'eau » en zoulou et visant à développer le réseau et à contrôler la consommation d'eau dans les townships, notamment celui de Soweto, elles ont organisé l'opposition populaire à l'installation de compteurs prépayés dans ces quartiers. Ces mouvements ont été largement relayés dans la presse écrite, qui a dénoncé cette politique de recouvrement strict des coûts au détriment des populations les plus démunies.

Encadré 4. L'opération Gcin'Amanzi⁹

Dans la ville de Soweto (1,1 million d'habitants), les pertes d'eau s'élevaient à 7 millions de m³ par mois. L'opération Gcin'Amanzi vise à diminuer ce gaspillage par deux moyens : une réhabilitation des réseaux dont certains ont plus d'un siècle, y compris à l'intérieur des propriétés privées, et la mise en place d'une politique de lutte contre le gaspillage, incluant une sensibilisation aux économies d'eau et l'installation de compteurs prépayés.

L'opération a été lancée en 2003 pour une durée de 5 ans. L'AFD est impliquée dans ce programme par le biais d'un prêt de 320 millions de rands. Sur le quartier-test de Phiri, la consommation moyenne par ménage est ainsi passée de 55 m³ à 11 m³, permettant l'économie de 220 000 m³ en quatre mois. Cette opération a suscité des oppositions importantes, de la part de certaines populations soutenues par des mouvements comme l'*Anti-Privatisation Forum*.

⁸ Entretien avec J.-P. Mas, président directeur général de JOWAM.

⁹ D'après le site Internet de la ville de Johannesburg www.joburg.org.za (13/06/2006).

1.3.3.3 La politique de l'eau gratuite

La politique de l'eau gratuite a été mise en oeuvre à Johannesburg dès 2001. Tous les foyers bénéficient de la mesure et le coût de cette politique a été estimé à 95 millions de rands. Le financement de la mesure s'est opéré en partie grâce à un renforcement des subventions croisées, lié à l'augmentation en 2001-2002 du prix de l'eau de 5% touchant essentiellement les gros consommateurs domestiques et les consommateurs industriels. En l'état actuel des choses, environ le tiers de la population subventionne les deux-tiers restants. Mais cet équilibre fragile pourrait être rompu avec l'exode rural massif de populations pauvres, venant s'installer à Johannesburg.

En complément de la hausse des prix, la politique de l'eau gratuite est aussi financée par l'*Equitable Share*. Il semblerait cependant que le ministère des Finances (*National Treasury*) sous-estime le nombre de foyers gagnant moins de 1 100 rands par mois et déterminant le montant d'*Equitable Share* perçu par la municipalité. Ainsi, le ministère des Finances comptabilise 360 000 pauvres tandis que le recensement de 2001 fait état de 1 000 000 de pauvres. Par conséquent, le montant d'*Equitable Share* perçu par la ville de Johannesburg est inférieur aux sommes qui seraient nécessaires pour financer la politique de l'eau gratuite.

1.3.3.4 Fournir de l'eau aux pauvres : le secteur privé a-t-il aidé ?

Dans le cadre du contrat de management, le secteur privé (JOWAM) et le secteur public (JW) ont travaillé conjointement, notamment pour des opérations sensibles comme le projet de Gcin'Amanzi. Le secteur privé a donc contribué à mettre en place une politique de gestion et d'économie de la ressource, en conciliant tranche sociale gratuite, diminution des pertes d'eau et installation de compteurs prépayés dans les quartiers les plus défavorisés. L'instauration progressive d'une culture de paiement pose les bases d'un service pérenne et équilibré financièrement.

Il est cependant intéressant de noter que sur les cinq critères d'évaluation de la performance de JOWAM (formations des équipes, diminution du nombre de débordements du réseau d'assainissement, amélioration du service client,

programme d'investissements annuel et amélioration de la gestion des infrastructures), aucun n'est spécifiquement orienté vers les plus pauvres.

1.3.4 Nelspruit

Partenaire public : Mbombela Local Municipality

Partenaire privé : GNUC (Great Nelspruit Utility Company) détenue à 90% par BiWater et Nuon

Contrat :

- Type : Concession
- Date de signature : 1992
- Durée du contrat : 30 ans

Population couverte : 230 000

1.3.4.1 Historique et contexte du contrat

Nelspruit est la capitale de la province du Mpumalanga. Avant 1994, l'urbanisme était typique de l'apartheid avec un centre urbain blanc et deux townships hébergeant des populations noires, KaNyamazane et Matsulu, qui dépendaient de la juridiction du Bantustan de KaNgwane.

A la suite de la réorganisation des collectivités locales, la ville de Nelspruit et les deux townships furent amalgamés pour former la Mbombela Local Municipality, formée de 230 000 habitants. La nouvelle municipalité était confrontée à un retard important en matière d'infrastructures, particulièrement criant dans le secteur de l'eau. Elle se heurtait également :

- à une qualité de service dégradée. Excepté dans le centre ville, la fourniture du service et la facturation étaient souvent peu fiables et dans beaucoup de quartiers, aucun service d'eau et d'assainissement n'était fourni ;
- au non-paiement des services. Le taux de recouvrement à KaNyamazane et Matsulu était respectivement de 21 et 12 %, ce qui menaçait l'équilibre financier du service pour la municipalité. Le taux de chômage de 36 % à Matsulu et de 25 % sur l'ensemble de la concession explique certainement en partie la difficulté à recouvrer les factures ;
- à l'urgence d'étendre le réseau. En 1999, plus de 200 000 personnes n'avaient pas un accès au service de base d'eau et d'assainissement. Les projections financières

n'autorisaient pas un raccordement de toutes ces populations avant 20 ou 30 ans, ce qui n'était pas politiquement acceptable pour les populations non raccordées.

Avant de lancer l'appel d'offres du contrat de PPP, Nelspruit explora des solutions de réformes internes mais qui butaient toutes sur la question du financement. L'appel d'offres fut donc lancé en 1997, mais l'opposition des syndicats conduisit à un délai supplémentaire de 18 mois. Le contrat fut signé avec *BiWater* en avril 1999.

1.3.4.2 Relations entre acteurs

Les relations entre GNUC (l'opérateur privé) et la Mbombela Local Municipality sont paradoxales. D'une part, les conseillers municipaux ont fortement soutenu le contrat de PPP durant la phase de négociation qui a duré près de deux ans. Par exemple, le maire, Isaiah Khoza, s'est rapidement présenté comme un fervent défenseur des contrats de PPP municipaux. D'autre part, l'unité en charge de la régulation du contrat au sein de la municipalité (*Compliance Monitoring Unit*), mise en place en 1997 lors du lancement de l'appel d'offre, n'a jamais joué un rôle actif de régulation. La GNUC s'est ainsi confrontée seule au problème de recouvrement des factures et à la polémique autour de la politique de l'eau gratuite.

Deux syndicats représentaient les employés municipaux du secteur de l'eau. IMATU, syndicat indépendant, n'était pas défavorable à la participation du secteur privé, à la condition que le nombre d'emplois et les conditions sociales soient favorables aux employés. SAMWU, syndicat rattaché au niveau national au COSATU, était fortement opposé à l'idée d'un PPP, pour des raisons essentiellement idéologiques. Ils refusèrent ainsi d'engager des négociations pendant plus de 18 mois.

Au niveau des quartiers de KaNyamazane et Matsulu, la réputation de l'opérateur privé est plutôt mauvaise. En effet, l'arrivée de l'opérateur privé a coïncidé avec une application beaucoup plus stricte du recouvrement des factures. Les sujets de doléance principaux sont :

- la complexité des factures. Les habitants ont le sentiment que le montant des factures est trop élevé et n'inclut pas les 6 m³ gratuits ;
- les déconnexions. Les habitants jugent très négativement les déconnexions réalisées par l'opérateur en cas de non-paiement, dans le cas où le non-paiement est lié à des situations particulières (chômage par exemple) ;
- l'installation de compteurs sans explication ni avertissement ;
- le choix d'une concession sans consultation préalable des habitants du quartier par la municipalité.

1.3.4.3 La politique de l'eau gratuite

La politique de l'eau gratuite n'a pas été appliquée immédiatement en juillet 2001. En effet, cela ne faisait pas partie du contrat de concession et la GNUC ne pouvait pas financer cette politique seule. Après 7 mois de négociation, la décision a été prise d'allouer 6 m³ gratuits à tous. Le coût de cette mesure, représentant 2,2 millions de rands, est supporté par la municipalité de Mbombela qui consacre 30 % de l'*Equitable Share* à cette politique.

La politique de l'eau gratuite a également eu des effets non prévus et non souhaités sur le taux de paiement. Selon toute logique, le montant de la facture des foyers ayant une faible consommation en eau aurait dû diminuer suite à la mise en place de la politique de tranche gratuite de 6 m³. Le taux de paiement aurait dû donc progresser, car les abonnés auraient pu plus facilement payer leur facture. Dans les faits, l'annonce de la politique de l'eau gratuite a entraîné une certaine confusion. Beaucoup de foyers pauvres ont cru, avec plus ou moins de bonne foi, que l'eau était gratuite en quantité illimitée et le taux de paiement a chuté de façon spectaculaire. Ainsi, à KaNyamazane et Matsulu, le taux de paiement est passé de 38 % en juin 2001 à 27 % en décembre 2001.

1.3.4.4 Fournir de l'eau aux pauvres : le secteur privé a-t-il aidé ?

La municipalité s'est engagée dans un contrat de concession avec la GNUC suite au constat de son impossibilité à financer l'extension du réseau. Par contrat, la GNUC s'était engagée à investir 190 millions de rands sur les cinq premières années. Du fait des difficultés financières rencontrées, elle n'a pu investir 110 millions de rands. Doit-on interpréter cela comme un échec de la concession qui n'a pas pu apporter les financements à la hauteur de ce sur quoi elle s'était engagée,

comme le considèrent de nombreux détracteurs des PPP en Afrique du Sud ? Ou doit-on plutôt considérer que la municipalité n'aurait pas été capable d'investir ces 110 millions de rands et que donc, la concession est un succès ? Difficile de trancher. En revanche, on peut objectivement avancer que ces investissements ont permis la réalisation de 5 200 nouveaux branchements, correspondant à environ 40 000 personnes, et que le nombre d'habitants ayant accès à l'eau potable 24 heures sur 24 s'est accru de 80 000 dans le *township* de KaNyamazane. La contrepartie a été une augmentation annuelle de 3,4 % sans compter l'inflation.

Le grand défi de la GNUC est désormais de faire évoluer les mentalités, notamment dans les deux townships où le niveau de paiement des factures est beaucoup trop bas pour permettre d'établir un équilibre financier satisfaisant. Cette évolution nécessite du temps mais également une volonté forte pour expliquer et donner le moyen aux populations de contrôler leur consommation d'eau. Sans cela, on peut craindre que le contrat se trouve fragilisé et n'arrive pas à son terme.

2. La politique de l'eau gratuite

L'accès aux services d'eau et d'assainissement prend des formes diverses, plus ou moins sûres sur le plan sanitaire, plus ou moins chères et plus ou moins accessibles pour les populations éloignées des réseaux. L'Afrique du Sud a défini en 1994 dans le programme de reconstruction et de développement des normes concernant le niveau minimum de service requis dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

2.1 Contexte de la mesure¹⁰

La décennie 1994-2004 a été marquée par des investissements massifs dans l'adduction d'eau et l'assainissement. Selon le DWAF, 13,6 millions de personnes supplémentaires ont eu accès à un niveau basique de service d'eau et 6,9 millions à un service d'assainissement, pour un montant total de 14,8 milliards de rands.

L'année 2000 a marqué un tournant dans la politique de l'eau en Afrique du Sud. En effet, une volonté affirmée de recouvrement des coûts avait jusque là conduit à une augmentation spectaculaire du nombre de coupures du service pour non paiement de la facture. Entre 1996 et 2001, près de 100 000 foyers ont subi des coupures d'eau, alors même que le taux de chômage ne cessait d'augmenter et les écarts de rémunération de s'accroître.

De plus, l'absence de péréquations spatiales aboutissait dans certains cas à des résultats contraires à toute logique sociale. En effet, les zones rurales, du fait de la faible densité d'abonnés et de contraintes géographiques parfois fortes, sont confrontées à des coûts d'exploitation souvent plus élevés qu'en milieu urbain et les populations rurales sont dans l'ensemble plus pauvres que les populations urbaines. Une politique de stricte application des coûts

Pour l'eau potable, tout foyer sud-africain doit se trouver à 200 mètres au plus d'une source d'eau potable capable de fournir 25 litres par jour et par personne.

Pour l'assainissement, tout foyer sud-africain doit disposer d'une installation sûre, protégée des intempéries, ventilée, minimisant les odeurs, facile à nettoyer et limitant le risque de propagation des épidémies liées à l'eau dans un souci de préserver l'environnement et la santé des individus.

revenait donc à faire payer plus cher des consommateurs ayant une capacité à payer inférieure.

Durban avait montré l'exemple d'une politique de l'eau gratuite dès 1997, en exemptant de paiement les foyers consommant moins de 6 m³ par mois. L'objet de cette mesure était d'inciter les ménages à économiser l'eau, mais l'idée s'est rapidement diffusée dans toute l'Afrique du Sud car elle apparaissait également comme un moyen d'apaisement social envers les populations pauvres.

Enfin, l'épidémie de choléra qu'a connue le KwaZulu-Natal a cristallisé les critiques sur le système de recouvrement des coûts. Cette épidémie a duré d'août 2000 à avril 2001 et a fait 168 victimes. Or le foyer de l'épidémie était localisé dans le district d'uThungulu où des systèmes de prépaiement avaient été mis en place dès 1997, conduisant une certaine part de la population à se tourner vers d'autres modes d'alimentation d'eau non potable.

¹⁰ Pour de plus amples détails, voir *A history of the first decade of Water Services delivery in South Africa – 1999 to 2004*, DWAF et Vircoulon, *L'exemple de la nouvelle politique de l'eau en Afrique du Sud*, Afrique contemporaine, 2003.

En 1999, le ministre du DWAF, Ronnie Kasrils, en visite dans un village rural, constatait que certains villageois continuaient à s'approvisionner auprès de sources traditionnelles alors même qu'un nouveau réseau de bornes-fontaines avait été mis en place, parce qu'ils ne pouvaient pas payer les 10 rands nécessaires pour accéder à celles-ci. Suite à ce constat, lors des élections de décembre 2000, l'ANC a fait la promesse de généraliser la fourniture d'une quantité minimale d'eau gratuite pour toutes les municipalités sous son contrôle. Devant la popularité de cette proposition, la mesure a été progressivement appliquée pour toutes les municipalités.

2.2 Les questions posées par cette politique

Lors de l'annonce de la politique de l'eau gratuite par le ministre Kasrils en 2000, les détails de la mise en oeuvre de cette politique n'avaient pas encore été définis clairement. La mise en oeuvre concrète pose quatre questions essentielles.

2.2.1 Comment la financer ?

Il s'agit sûrement de la question la plus cruciale. Comme nous l'avons vu précédemment, les *Water Services Authorities* disposent de deux sources de financement qui sont la facturation auprès de l'utilisateur et les subventions nationales. L'adoption d'une politique instaurant les 6 premiers m³ gratuits induit pour les WSA un manque à gagner. On peut estimer celui-ci à environ 1,3 milliard de rands en considérant un prix moyen de 3 rands par m³ et une population de 48 millions d'habitants. Cela représente environ 20 % du budget total estimé à environ 8 milliards de rands¹².

Le mode de financement diffère selon la taille des municipalités et le ratio entre populations aisées et populations pauvres au sein de chaque municipalité.

Pour les *Metropolitan Municipalities*, qui couvrent 12,6 millions d'habitants, le ratio entre populations aisées et populations pauvres est suffisamment élevé pour que les subventions croisées financent la politique d'eau gratuite. C'est grâce aux subventions croisées que Durban a pu financer cette mesure en 1997.

Il est intéressant de constater que la politique de l'eau gratuite n'est pas imposée aux municipalités par la loi. Elle figure au titre de recommandation dans le livre blanc sur la politique de l'eau rédigé en 2001. Par conséquent, il revient aux WSA de déterminer si elles souhaitent appliquer cette mesure et selon quelles modalités, mais en pratique, et compte tenu de la concentration du pouvoir aux mains de l'ANC, il est difficile de ne pas l'appliquer. Sous la pression électorale, la mesure est progressivement généralisée à toutes les municipalités mais selon des modalités différentes¹¹.

Pour les 105 *districts ou local municipalities* dont le revenu moyen des ménages est autour de 2 400 rands, les possibilités de subventions croisées existent mais sont limitées. Par conséquent, elles peuvent autofinancer la mesure seulement pour une petite partie de la population.

Pour les 102 *districts ou local municipalities* dont le revenu moyen des ménages est inférieur à 1 200 rands, le potentiel de subventions croisées est quasi nul. Le financement de la politique d'eau gratuite dépend donc essentiellement des subventions à l'échelle nationale.

Le DWAF de son côté estime que la politique d'eau gratuite est financièrement viable pour la plupart des WSA, si les coûts d'opération et de maintenance n'excèdent pas 4,30 rands par m³ et qu'environ 30 % de l'*Equitable Share* (qui représente 9,6 milliards de rands pour l'année 2005/2006) sont consacrés par les WSA pour subventionner les plus pauvres. Cependant, dans les zones rurales, les coûts d'opération et de maintenance sont très élevés et les municipalités rencontrent des difficultés financières importantes.

2.2.2 6 m³, est-ce le bon choix ?

Le seuil de 6 m³ a été obtenu en considérant qu'un service minimum devait être de 25 litres par personne et par jour. En considérant qu'un foyer comprend en moyenne huit individus, on aboutit bien à 6 m³, mais ces deux hypothèses sont critiquables.

¹¹ Cf. la diversité des conditions de mise en oeuvre de la politique d'eau gratuite présentées ci-dessus dans les quatre villes de Queenstown, Nelspruit, Johannesburg et Dolphin Coast.

¹² Source : mission économique, Afrique du Sud.

Premièrement, le chiffre de 25 litres par personne et par jour comme quantité minimale est soumis à polémique. Selon les organismes, les estimations vont de 20 à 50 litres. L'Afrique du Sud, dans son plan directeur (*Reconstruction and Development Plan*), a fait le choix de 25 litres en 1994. Cependant, cette quantité semble insuffisante pour répondre à des usages tels que le lavage des vêtements.

Deuxièmement, ce seuil est fixe quelle que soit la taille du foyer. Or il est prouvé que les populations les plus démunies sont aussi celles qui sont les plus nombreuses par foyer, car plusieurs générations cohabitent sous le même toit. Par conséquent, cette mesure est injuste car elle pénalise les foyers nombreux, généralement plus pauvres, en faveur des foyers moins nombreux, généralement plus aisés.

Evidemment, il n'existe pas de solution parfaite, d'autant plus qu'il est très difficile pour la municipalité de connaître le revenu ou le nombre moyen d'habitants par foyer. Certaines municipalités comme Queenstown ont fait le choix d'élever le seuil de la tranche gratuite à 10 m³. En effet, de nombreux abonnés disposant de connexions domestiques utilisent également l'eau pour leur potager et ont donc des besoins supérieurs.

2.2.3 Est-il possible de cibler la politique de l'eau gratuite sur les plus pauvres ?

Les statistiques du DWAF sur la mise en oeuvre de la politique d'eau gratuite sont instructives car elles montrent l'avancée des résultats après cinq années. Sur une population de 48,1 millions d'habitants, 22 millions sont considérés comme pauvres. En mai 2006, 15,4 millions de personnes pauvres (soit 68,7 %) bénéficiaient de la politique d'eau gratuite. Si l'on considère la population globale, ce pourcentage atteint 74,3 %¹³.

Une analyse plus détaillée des résultats à l'échelle provinciale montre des différences marquées. Sur les neuf provinces, dans trois d'entre elles (*Western Cape, Eastern Cape et Northern Cape*) les populations pauvres bénéficient plus en proportion de la politique de l'eau gratuite que le reste de la population. Le cas contraire se produit dans les six autres provinces.

A première vue, ces chiffres peuvent paraître étonnants voire choquants. Comment une politique sociale destinée aux plus pauvres peut ne pas bénéficier à ceux-ci ? Premièrement, environ 5,3 millions de personnes pauvres n'ont toujours pas d'accès à de l'eau potable et utilisent donc des sources d'eau non potables. Ceux-ci ne bénéficient pas de la politique d'eau gratuite. Ensuite, dans certains secteurs ruraux, la politique d'eau gratuit n'est pas appliquée car les municipalités n'ont pas les moyens financiers pour payer le coût de cette mesure. Comme la population rurale est majoritairement pauvre, les deux faits exposés ci-dessus peuvent expliquer les 31,3% de pauvres ne bénéficiant pas de la politique d'eau gratuite.

Dans les zones urbaines, il serait souhaitable de cibler la politique d'eau gratuite uniquement sur les foyers les plus pauvres. Le problème auquel se heurtent les WSA est de déterminer un ou des critères pour bénéficier de l'aide. On pourrait envisager un critère géographique, avec des zones éligibles et des zones non éligibles. Cependant, cela peut induire des effets pervers de ségrégation urbaine. On peut également penser à des critères sur le domicile, comme cela a été fait au Chili ou en Argentine, à des critères de revenu ou encore à une déclaration volontaire auprès de la mairie. Aucune de ces méthodes n'est appliquée à grande échelle en Afrique du Sud. En effet, les populations aisées qui payent leur eau ont réclamé un traitement égalitaire de tous les citoyens et se sont opposées à toute discrimination de cette politique d'eau gratuite, arguant que leur niveau de consommation élevé faisait qu'ils contribuaient déjà largement au financement du système.

2.2.4 Quel impact sur les mentalités ?

Toute la difficulté de la politique d'eau gratuite est de faire comprendre qu'elle ne couvre que les besoins essentiels et non toute la consommation. De nombreux ménages n'évaluent pas précisément la consommation d'eau qu'ils font chaque mois et ce que représente l'utilisation de 6 m³. Par conséquent, ils sont persuadés d'avoir une consommation raisonnable et ne comprennent pas pourquoi ils doivent payer. Ceci est particulièrement vrai pour les foyers qui

¹³ <http://www.dwaf.gov.za/FreeBasicWater/Default.asp?ServiceType=1> (13/06/2006).

étaient facturés au forfait, donc sans lien avec le volume consommé, et qui sont maintenant facturés au volume. On citera l'exemple de Nelspruit où l'annonce de la politique

d'eau gratuite a entraîné une chute du taux de recouvrement de 38 à 27 % durant l'année 2001, **annihilant cinq années d'effort** pour augmenter le taux de recouvrement.

2.3 Conséquences de cette politique pour ceux qui n'ont pas de branchement privatif

La majeure partie des foyers qui ne sont pas raccordés au réseau à domicile habite dans des zones rurales ou périurbaines. Ces foyers ne consomment pas des quantités importantes d'eau, pour la simple raison que l'eau doit être transportée tous les jours de la borne-fontaine au domicile. Bien que la consommation par foyer ne soit pas calculée, les *Water Services Providers* de Queenstown et Dolphin Coast estiment que la consommation moyenne est d'environ 3 m3 par foyer. Par conséquent, la politique de l'eau gratuite signifie que l'eau ne devrait pas être facturée pour tous ceux qui n'ont pas l'eau par un branchement privatif.

Cette gratuité de l'eau pose un certain nombre de problèmes, d'ordres divers¹⁴.

Au niveau financier :

- une dépendance aux subventions nationales. Comme la politique d'eau gratuite entraîne que l'intégralité ou presque des coûts en zone rurale est couverte par les subventions nationales, les communautés rurales deviennent entièrement dépendantes des montants alloués, qui peuvent être modifiés de façon unilatérale par le DPLG ou la *District Municipality* sans que la communauté rurale soit concertée ;
- une augmentation des coûts d'exploitation. Un changement du gestionnaire des budgets opérationnels pourrait conduire à une forte augmentation des coûts. En effet, certains schémas ruraux ont fonctionné avec des budgets très limités, grâce à l'engagement quasi-bénévole de la communauté. Ils se sentaient investis de l'obligation de trouver une solution, même si les moyens financiers étaient faibles. Dans le cas d'une gestion municipale, cette attitude volontaire pourrait disparaître très vite, les nouveaux gestionnaires n'acceptant plus d'être payé 200 rands, pour remplir des tâches de comptabilité ou d'entretien du forage, et demandant un alignement de leur salaire sur celui des employés municipaux (environ 2 000 rands par mois).

Au niveau organisationnel :

- une perte d'influence des structures communautaires locales. Une véritable autonomisation des communautés locales passe en partie par leur capacité à générer leurs propres revenus. Avec la mise en place de la politique d'eau gratuite, ce n'est plus possible. Les comités locaux, qui avant la mise en place de la réforme géraient l'entretien et la maintenance des réseaux, ne recevront plus de paiement de la part des usagers. Ils pourront toujours jouer le rôle de WSP, **mais sans avoir aucun contrôle** sur les sommes versées par la WSA pour remplir le service.

Au niveau des comportements :

- une dévaluation de la valeur de l'eau. L'eau étant gratuite, il n'existe plus d'incitation forte à déclarer et réparer rapidement une fuite. Ceci peut être partiellement corrigé par un effort supplémentaire d'information et de formation, mais l'on peut craindre que l'efficacité soit limitée ;
- les risques de vandalisme et de destruction des équipements. Si toute la communauté est directement impliquée dans le financement des infrastructures, une régulation interne s'opère pour que ceux-ci ne soient pas détruits par des actes de vandalisme et de négligence. Dans le cas d'un financement venant de l'extérieur de la communauté, ce contrôle social se fait moins sentir car les habitants se sentent moins directement concernés par les conséquences de la destruction d'équipements.

¹⁴ Voir STILL, D. *Free Basic Water in Rural areas: is it feasible ?*, 2001.

2.4 Conséquences pour ceux ayant l'eau par une connexion domestique

Contrairement aux foyers non raccordés au réseau, ceux ayant accès à l'eau grâce à une connexion domestique peuvent rapidement dépasser la quantité de 6 m³ par mois. Il n'y a pas d'autorégulation du fait de devoir aller chercher l'eau à la borne-fontaine. La question centrale est donc de savoir si ces foyers sont prêts à payer pour le volume consommé au-delà des 6 premiers m³.

Dans les zones aisées, où la consommation est facturée au volume depuis longtemps, les abonnés ont l'habitude de payer l'eau et la politique de l'eau gratuite n'entraîne pas de changements fondamentaux. En effet, s'ils bénéficient des 6 premiers m³ gratuits, cela est annulé par une augmentation tarifaire des tranches de consommation supérieures et n'a donc pas de réel impact au niveau des montants facturés.

Dans des zones plus pauvres, où le taux de recouvrement est bas, du fait d'un héritage historique lié à l'apartheid et où les abonnés étaient facturés au forfait, la politique d'eau gratuite peut être mise en œuvre de deux manières différentes.

Si l'abonné ne souhaite pas payer l'eau, il existe des moyens techniques pour limiter la consommation à 6 m³ par mois ou à 200 litres par jour, en recourant par exemple à des limiteurs de débit, des réservoirs de 200 litres sur le toit ou au sol¹⁵. Comme la consommation est contrôlée, les foyers ne reçoivent plus de factures. Mais cette solution suscite un certain nombre de réserves. En effet, si l'abonné souhaite augmenter son niveau de consommation et est prêt à payer pour cela, ce n'est pas possible car l'installation n'est pas dimensionnée pour cela. Il n'y a donc pas de possibilité facilement réalisable d'améliorer le niveau de service (*to climb the ladder of service*), si ce n'est à reconstruire le réseau.

L'autre solution est de donner un accès normal au réseau. L'expérience prouve que dans ce cas, une action de formation et d'accompagnement des abonnés est nécessaire pour les sensibiliser sur la quantité d'eau consommée.

Cette solution nécessite du temps et des moyens humains importants pour accompagner les communautés.

Une solution intermédiaire consiste en l'installation de compteurs prépayés. Ces compteurs sont programmés pour délivrer gratuitement 6 m³ par mois. Ensuite, l'accès à une quantité supplémentaire se fait au moyen de cartes prépayées, à l'image de ce qui se fait pour les téléphones portables. Cette solution est également soumise à controverse. Ses détracteurs y voient une dépolitisation de la déconnexion et une différenciation du service discriminatoire tandis que ses partisans y voient un moyen de développer la responsabilisation des abonnés qui apprennent très rapidement à gérer leur consommation. Pour notre part, nous sommes d'avis que malgré le coût élevé de compteurs prépayés (environ 150\$ l'unité), ceux-ci apportent un moyen efficace de contrôler la consommation aussi bien pour des ménages riches que des ménages plus démunis. Un des problèmes souvent soulevé est que la tranche d'eau gratuite ne suffit que pour deux ou trois semaines et que les ménages se retrouvent sans eau pendant plusieurs jours. Une solution éventuelle pourrait être d'appliquer non pas un plafond mensuel de 6 m³ mais plutôt hebdomadaire de 1,5 m³ ou journalier de 200 litres. Ceci éviterait qu'un ménage ne se trouve pendant une durée trop longue sans accès à l'eau (au maximum un ou deux jours).

¹⁵ Pour en savoir davantage sur les solutions techniques envisageables, on se reportera utilement à des études de cas concernant la ville de Durban, notamment WSP, Durban Metro Water, *Private Sector Partnerships to Serve the Poor*, 2001.

3. Quels enseignements tirer pour l'Afrique du Sud... et au-delà ?

3.1 Les PPP ne peuvent se développer dans un contexte idéologique défavorable

Aucun nouveau contrat de PPP dans le domaine de l'eau n'a été signé depuis 2001 et sur les quatre contrats existant début 2006, l'un est arrivé à terme en avril 2006 sans être renouvelé. Ceci peut paraître surprenant dans un pays où tout est prévu pour le que secteur privé puisse participer à la fourniture de services municipaux : loi définissant la procédure de délégation de service public, nécessité de développer le niveau de service dans les anciens *townships*, capacité de régulation dans un certain nombre de municipalités. Quelles sont donc les raisons qui peuvent expliquer une telle réticence des municipalités à se lancer dans un partenariat avec le secteur privé ?

Tout d'abord, les services essentiels et particulièrement l'eau sont des cibles faciles (*soft targets*). Comme la qualité du service a un impact direct sur la santé et la qualité de vie, elle fait l'objet d'une grande attention. Un service géré par une entreprise privée est d'autant plus surveillé et tout incident est largement relayé par les médias et les associations diverses, plus que pour des services comme les télécommunications ou les aéroports.

Comme on l'a vu dans le premier paragraphe sur le débat autour de la participation du secteur privé, les opposants forment un lobby puissant et bien organisé. Des universitaires venant de domaines aussi différents que l'économie, la sociologie ou les sciences politiques jouent un rôle actif pour développer un argumentaire cohérent, dénonçant une privatisation du service et un poids des réformes pesant essentiellement sur les ménages les plus pauvres. Patrick Bond, par exemple, est un économiste politique de l'université du KwaZulu-Natal à Durban, où il dirige le *Centre for*

Civil Society. Il joue un rôle très actif dans les différentes conférences et a écrit un certain nombre de livres parmi lesquels *Talk Left, Walk Right* (University of KwaZulu-Natal Press, 2004) et *Against Global Apartheid* (Zed Books, 2003). Le Forum anti-privatisation est également très présent pour encourager les habitants des *townships* à s'opposer aux réformes et à l'introduction du secteur privé. Ce lobby a une influence importante sur les conseillers municipaux, qui sont soumis à des pressions afin de ne pas contracter avec le secteur privé.

Les syndicats, et particulièrement le COSATU, sont opposés au niveau national à la participation du secteur privé. Ils dénoncent des pertes d'emploi, des conditions de travail plus difficiles et un impact social fort sur les travailleurs, ce qui est particulièrement sensible dans le contexte de l'Afrique du Sud où le chômage est un des problèmes prioritaires. Au niveau local, la position des syndicats semble plus nuancée. Les actions de formation du personnel et l'augmentation des salaires octroyées par l'opérateur privé à Queenstown par exemple sont ainsi des mesures populaires, qui militent pour une plus grande implication du secteur privé.

Les contrats de PPP sont des contrats de longue durée. Ainsi, un contrat d'Opération et Maintenance dure en règle générale une dizaine d'années et un contrat de Concession peut couvrir une période de 30 ans afin de permettre à l'opérateur privé de rentabiliser les investissements consentis. Par comparaison, la durée du mandat électoral d'un conseiller municipal est de 4 ans. Il est donc difficile pour les élus municipaux d'avoir une vision de long terme

pour le service de l'eau, sachant que leurs échéances municipales sont des échéances de court terme.

Les consommateurs sont mal représentés dans le schéma institutionnel de gestion de l'eau. Seuls leurs conseillers municipaux sont censés défendre leurs intérêts et faire pression sur la WSA pour que les investissements soient rentables (*value for money*). En pratique, les usagers ont peu de contact avec la WSA, si ce n'est par le biais de la facturation. De plus, le secteur de l'eau étant largement subventionné, particulièrement pour les zones rurales et périurbaines, les usagers ne supportent pas à travers leur facture l'intégralité des coûts de fonctionnement du réseau. A moins que le service ne soit très dégradé, ils n'exercent pas de pression importante pour l'amélioration de celui-ci.

La procédure de passation d'un marché de service avec le secteur public, nommée *Section 78 Process* car elle figure au paragraphe 78 du *Municipal Systems Act* (2000), est

une procédure compliquée et coûteuse pour de petites municipalités. Beaucoup de petites municipalités nouvellement constituées ne savent pas comment s'y prendre pour contracter avec le secteur privé. Depuis la mise en place du cadre législatif complet en 2003, aucun contrat de PPP municipal dans le secteur de l'eau n'a été signé.

D'après la procédure de passation de marché et en accord avec la loi définissant l'organisation des services d'eau (*Water Services Act, 1997*), la préférence est accordée aux institutions publiques pour assurer le service d'eau. Une municipalité ne peut donc faire appel au secteur privé que dans la mesure où elle a pu *a priori* prouver que le secteur public est incapable de réaliser le service de manière satisfaisante.

Tous les arguments évoqués *supra* expliquent le blocage que connaît le secteur privé en Afrique du Sud dans le secteur de l'eau.

3.2 Décentralisation, le défi de la formation

Le processus de décentralisation a été réalisé assez rapidement, autour des années 2000. Dans le secteur de l'eau, la responsabilité de fournir le service a été transférée du DWAF aux municipalités entre 2000 et 2005 selon les zones. Le rôle de chaque acteur a été redéfini : le DWAF comme régulateur sectoriel et les WSA comme responsables du service sur leur juridiction.

Ce choix d'une organisation décentralisée présente des avantages :

- adaptation de la gestion aux contraintes locales et meilleure appropriation des projets par les élus locaux,
- souplesse dans l'organisation du service. La WSA a toute latitude pour choisir un ou plusieurs WSP (ONG, organisations communautaires, entreprises privées ou publiques, *Water Boards*) en fonction des contraintes locales, afin de répondre au mieux à la demande,
- gestion financière locale. Les subventions sont attribuées au niveau local aux municipalités qui décident de la répartition des aides dans les différents secteurs. En 2005/2006, l'*Equitable Share* a représenté un montant

global de 9,8 milliards de rands et le *MIG* un montant de 5,4 milliards de rands.

Mais les municipalités sont confrontées à deux défis majeurs. Premièrement, un effort de formation (*Capacity Building*) considérable est à réaliser pour gérer correctement le réseau et établir les plans directeurs. La situation dépend de la taille des municipalités.

Pour les six *Metropolitan Municipalities*, la compétence ne semble pas poser de problèmes. Les municipalités disposent en effet d'équipes techniques bien formées, et même si des efforts de formation complémentaires peuvent être réalisés, comme cela a été le cas pour le contrat de management de Johannesburg, les services techniques sont capables de gérer le réseau.

Pour les grandes *District Municipalities*, il y a un besoin considérable de formation. En effet, la gestion de réseaux étendus est complexe et nécessite des experts. Suite à l'arrivée de l'ANC au pouvoir en 1994, un grand nombre de fonctionnaires blancs ont pris leur retraite sans que leurs successeurs soient formés, ce qui a entraîné une grande perte de compétences.

Pour les petites *District Municipalities*, les systèmes sont moins complexes. Elles se heurtent tout de même à la difficulté d'attirer des personnes qualifiées, qui préfèrent travailler dans des centres urbains plus importants.

Deuxièmement, il semble que les subventions nationales (MIG et ES) pourraient être employées plus efficacement. En effet, dans de nombreux cas, les municipalités n'ont pas les compétences pour concevoir les projets et mettre en œuvre les investissements. Une partie de l'argent disponible au niveau central n'est pas

3.3 Quel rôle pour le secteur privé ?

Sur les quatre contrats de PPP actifs en Afrique du Sud début 2006 (dont un n'a pas été renouvelé), deux sont des contrats de concession, un de management et un d'opération et de maintenance. D'après les observations formulées plus haut, il semble peu probable que de nouveaux contrats de concession soient signés dans un futur proche. Existe-t-il encore une place pour le secteur privé ? Si oui, laquelle ? On distinguera entre zones urbaines et zones rurales car les enjeux sont différents et le rôle que pourrait jouer le secteur privé également.

3.3.1 Dans les zones urbaines

Le problème principal auquel sont confrontées les *Water Services Authorities* touche au problème du passager clandestin (*free riding*). En effet, comme souvent pour les services publics, tous bénéficient du service rendu mais aucun n'est disposé à payer pour en bénéficier, espérant que les autres usagers ou l'Etat paieront à sa place. En Afrique du Sud, en raison de l'héritage historique de l'apartheid, les anciens quartiers habités par des blancs bénéficiaient d'un système de « première classe » et qui était payé, tandis que les townships bénéficiaient d'un service moins performant et, suite au mot d'ordre de l'ANC pour « rendre les townships ingouvernables », leurs habitants refusèrent d'honorer leurs factures. Depuis 1994, les mentalités évoluent lentement. Cependant, le taux de recouvrement reste extrêmement faible (aux alentours de 60 % à Queenstown contre 97 % au Sénégal).

versée, faute de projet satisfaisant, ou son emploi n'est pas optimisé.

Sur ces deux points, le secteur privé possède des atouts intéressants. Si le contrat fournit des incitations en ce sens, le secteur privé peut contribuer à la formation des équipes localement et au transfert de connaissances. Les compagnies privées pourraient également dans certains cas faire un meilleur usage des subventions nationales et, en partenariat avec la WSA, aider à la mise en œuvre de projets de réhabilitation et d'extension de réseau.

Ceci est partiellement dû à un refus de payer des abonnés mais également à une incapacité des WSA d'adresser correctement les factures et d'appliquer une politique stricte et cohérente envers les mauvais payeurs.

Un point particulier n'est pour le moment pas confié au secteur privé dans le cadre des contrats de PPP (excepté la concession) mais pourrait l'être, afin d'accroître les revenus : la facturation. Les municipalités y sont très réticentes pour différentes raisons. Tout d'abord, dans un certain nombre de municipalités, électricité et eau sont payées conjointement. En cas de non paiement de la facture, cela offre un moyen de pression commode pour les municipalités. En effet, il est plus facile de couper le service d'électricité, qui n'est pas considéré comme vital, que le service d'eau, dont les habitants ne peuvent se passer.

De plus, le recouvrement des factures est un sujet politiquement très sensible. Dans certains cas, les conseillers municipaux préfèrent ne pas appliquer un strict recouvrement des coûts, au titre de « politique sociale » à l'égard des plus pauvres. Nous inclinons cependant à penser que ce type de comportement est assez injuste car il pénalise les bons payeurs et favorise les passagers clandestins (*free riders*). Il nous semble que la politique de l'eau gratuite et de la tarification par blocs croissants constituent de meilleures approches sociales, car elles s'appliquent à tous ceux qui sont reliés.

Une étude économétrique¹⁶ de la *Water Research Commission* portant sur 50 municipalités d'Afrique du Sud et comparant les taux de recouvrement avec différents paramètres concluait que l'adoption d'une tarification au volume et d'une stricte politique de déconnexion améliorerait de 23 % en moyenne le taux de recouvrement, ce qui représente des montants financiers considérables.

Dans ce contexte particulier, nous pensons que secteurs public et privé pourraient collaborer efficacement pour accroître le taux de recouvrement. Le secteur public jouerait plutôt un rôle de pédagogie sur l'importance d'honorer la facture, tandis que le secteur privé assurerait un rôle de management afin d'organiser un service efficace et cohérent.

3.3.2 Dans les zones rurales

Les enjeux en zone rurale sont assez différents de ceux des zones urbaines. La densité d'habitation étant plus faible, les coûts de fourniture du service sont généralement plus élevés, du fait de l'absence d'économies d'échelle. La majorité de la population a accès à l'eau grâce à des bornes-fontaines et les connexions privatives sont peu nombreuses en proportion. De ce fait, le niveau de consommation par foyer est relativement faible (entre 3 et 6 m³ selon les estimations réalisées à Dolphin Coast et à Queenstown). L'application de la politique d'eau gratuite entraîne donc le fait qu'aucun revenu n'est généré dans ces zones de basse consommation. Enfin, l'Afrique du Sud comme tous les autres pays d'Afrique subsaharienne est confrontée à un phénomène d'exode rural, qu'elle tente d'enrayer en développant le rôle des communautés locales. Ces spécificités du monde rural incitent à privilégier un schéma organisationnel en milieu rural qui associe des acteurs locaux ou des ONG spécialisées dans le secteur de l'eau afin de développer des compétences locales et de l'emploi.

Le secteur privé peut jouer un rôle d'« intermédiaire technique » entre la WSA et les communautés locales, afin d'aider à la mise en oeuvre de nouveaux projets. Un des problèmes est que les projets menés en zone rurale n'ont pas toujours la taille critique suffisante pour couvrir les coûts du secteur privé. Constatant cela, une initiative intéressante a

été menée dans quatre provinces (Eastern Cape, KwaZulu-Natal, Mpumalanga et Limpopo), où les besoins en infrastructures d'eau étaient les plus pressants. Le secteur public, en l'occurrence ici le DWAF, a contracté avec le secteur privé et des ONG sous forme de BOTT¹⁷ afin de réaliser de nouvelles infrastructures¹⁸. L'originalité du programme était qu'ONG et secteur privé étaient associés dans une même compagnie désignée comme le PIA (*Program Implementation Agent*) capable de gérer l'intégralité du projet. Sur les quatre années du programme, plus de 2,5 millions de personnes ont eu accès à l'eau potable. Les raisons du succès sont à chercher tant dans l'implication du DWAF pour la régulation du contrat, le soutien financier de bailleurs dont l'Union européenne, un partenariat efficace entre secteur privé et ONG et un accompagnement social fort de la part des collectivités locales à destination des communautés. Cette solution a semblé plus efficace que si chaque municipalité avait contracté individuellement avec un opérateur privé, pour réaliser un projet particulier.

Le schéma organisationnel général que l'on pourrait recommander serait donc constitué d'une structure à deux niveaux. Au premier niveau, une ou plusieurs WSA, selon la taille des projets, établiraient un contrat avec un opérateur privé pour la réalisation d'investissements ou de service. Au deuxième niveau, l'opérateur privé sous-traiterait aux communautés locales la tâche de gérer l'opération et la maintenance des réseaux et d'assurer le lien avec les usagers. L'opérateur privé se concentrerait ainsi sur les rôles de coordinateur, de concepteur et de suivi des travaux. Ce système de contractualisation à deux niveaux existe déjà dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne¹⁹. Le financement de ce schéma se ferait majoritairement par le biais des subventions de l'Etat. En effet, les revenus collectés sont généralement faibles, du fait de la politique de l'eau gratuite.

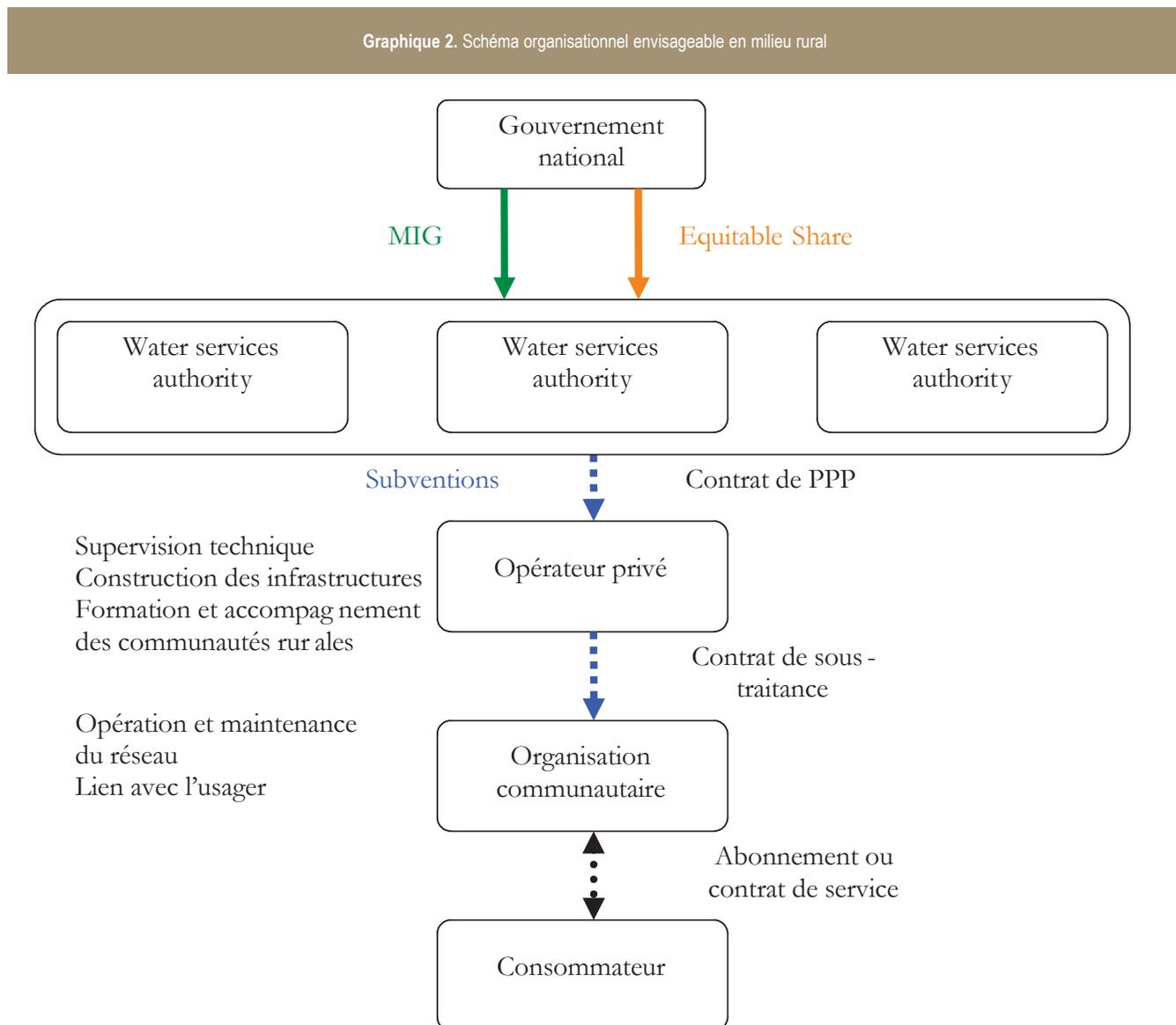
¹⁶ MARAH, L. et al. Effective cost recovery in a changing institutional and policy environment : municipal demarcation, the "free basic water" policy and financially sustainable service delivery, WRC report n° 1384/1/04, 2004.

¹⁷ Un contrat de BOTT (Build, Operate, Train and Transfer) consiste pour le secteur privé à réaliser une infrastructure, à la faire fonctionner, à former du personnel pour la faire fonctionner puis à transférer l'infrastructure à la Water Services Authority.

¹⁸ Voir AYOUB, P. et al. "South Africa's BOTT Model: an innovative solution for delivering sustainable water services to rural poor", 2002.

¹⁹ La gestion des bornes-fontaines à Dakar est un bon exemple d'un contrat associant secteur public, secteur privé et communautés locales.

On pourrait résumer l'organisation envisageable dans le schéma suivant :



3.3.3 Gérer les deux zones ensemble, est-ce réaliste ?

La séparation opérée précédemment entre secteur urbain et secteur rural est certes adaptée à une présentation pédagogique car elle permet de distinguer les enjeux des deux types d'habitat. En pratique, dans la plupart des secteurs ruraux, une ville-centre présente les caractéristiques d'une zone urbaine tandis que l'habitat autour est plutôt rural. Ainsi, la *Chris Hani District municipality* (Queenstown) compte 810 000 habitants donc 232 000 sont urbains et les autres habitent en secteur rural. Pour ce genre de municipalité, on pourrait envisager deux types de fourniture de service.

Soit deux *Water Services Providers*, public ou privé, assurent le service d'eau, l'un en secteur urbain et l'autre en secteur rural. L'avantage de cette solution est qu'elle permet à chaque WSP de se spécialiser dans un type de fourniture de service. Le danger d'un tel schéma est de mettre en place durablement un service d'eau à deux vitesses : en milieu urbain, les habitants disposent d'une connexion domestique et d'assainissement collectif, tandis qu'en milieu rural, les habitants doivent se contenter d'un niveau de service basique, consistant en un service de bornes-fontaines et d'assainissement autonome. Le financement du secteur urbain pourrait se

faire sans l'apport de subventions si le ratio de consommateurs domestiques importants ou de consommateurs industriels sur le nombre total de consommateurs est suffisamment élevé. Le secteur rural serait intégralement financé par subventions.

Soit un unique *Water Services Provider*, public ou privé, gère l'ensemble du secteur. Comme la fourniture du service est moins coûteuse en zone urbaine et que les revenus collec-

tés sont supérieurs, ceci pourrait entraîner des subventions croisées entre zone urbaine et zone rurale et favoriser ainsi l'élévation du niveau de service dans les secteurs ruraux. Dans ce schéma, le financement se ferait en associant recettes prélevées au niveau de chaque usager et subventions étatiques. Les subventions pourraient être ciblées sur des objectifs particuliers, par exemple la desserte des quartiers les plus précaires, afin de donner des incitations fortes au *Water Services Provider*, qu'il soit public ou privé.

3.4 La politique d'eau gratuite est-elle une réponse adaptée aux difficultés de l'Afrique du Sud et des pays en développement ?

Dans le contexte particulier de l'Afrique du Sud, nous tendons à penser que la politique de tranche gratuite de 6 m³ est une solution de **compromis social** qui a été mise en place, suite à une décision politique et non un argumentaire technique. L'idée sous-jacente est que la politique d'eau gratuite doit s'accompagner en contrepartie d'un recouvrement plus strict des factures pour les consommations supérieures à la tranche gratuite. Dans certains quartiers, comme à Johannesburg, où le taux de recouvrement ne dépasse pas 30 %, ceci semble être un compromis intéressant, car le coût de la mesure peut être largement couvert par le bénéfice issu d'un meilleur recouvrement.

Une deuxième raison est que pour les faibles consommations, le coût d'émission de la facture (qui s'élève environ à 20 rands) est supérieur au montant encaissé. Il n'est donc pas économiquement rationnel d'envoyer la facture à des foyers consommant systématiquement une quantité d'eau faible.

En revanche, il nous semble que la généralisation de cette politique à d'autres pays d'Afrique subsaharienne ne soit pas une bonne chose pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'argument fort consistant à dire que la tranche gratuite permettra d'accroître le taux de recouvrement ne semble pas pertinent dans des pays où le taux de recouvrement est en moyenne de 80 % et atteint 97 % dans des pays comme l'Ouganda ou le Sénégal²⁰.

De plus dans ces pays, la consommation dans la tranche sociale est très importante. Au Sénégal, 34% des volumes

consommés le sont par des usagers domestiques et les revenus associés couvrent 14 % des recettes²¹. Instaurer une tranche gratuite reviendrait donc *de facto* à diminuer les recettes de 14 %. Or dans ces Etats, la fiscalité souvent faible ne permettrait pas de compenser par le biais de subventions les pertes de recettes comme cela est le cas en Afrique du Sud. Cela n'empêche pas que d'autres politiques sociales soient à l'œuvre dans ces pays comme la politique de branchements sociaux ou des grilles tarifaires par blocs croissants.

Il nous semble également qu'un argument de mise en œuvre pratique s'oppose à la gratuité de l'eau, même pour des tranches de consommation faibles. En effet, on constate en Afrique du Sud, toute la difficulté qu'ont les foyers à comprendre que seuls les six premiers m³ d'eau sont gratuits mais que le reste est payant. Suite à la politique d'eau gratuite, certains foyers qui payaient auparavant leur facture d'eau ont refusé de continuer à payer, croyant de bonne ou mauvaise foi que le service était gratuit²².

Enfin, on peut s'interroger sur les risques de négligence qu'entraînerait une gratuité de l'eau. En effet, il existe une volonté à payer le service d'eau, même au niveau des

²⁰ Voir KFW, by T. Ballance et S.e Trémolet. "Private Sector Participation in Urban Water Supply in Sub-Saharan Africa", novembre 2005, 248 p.

²¹ D'après une étude de cas réalisée par l'AFD par A. BLANC et C. GHESQUIERES, Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ?, 2006, Document de travail n° 23, AFD.

²² D'après VIRCOULON, T. "L'exemple de la nouvelle politique de l'eau en Afrique du Sud", *Afrique contemporaine*, 2003.

ménages les plus démunis²³. Le fait de payer l'eau incite les consommateurs à adopter un comportement vigilant sur la manière dont est assuré le service et à limiter les gaspillages et les fuites.

Ainsi, l'initiative de la tranche sociale gratuite est une politique sociale originale, qui n'a été adoptée que par l'Afrique

du Sud. On dispose encore de peu de recul pour analyser les impacts de long terme d'une telle politique. Le coût important de cette mesure, supporté par les collectivités locales grâce aux subventions nationales, semble s'opposer à la généralisation d'une telle mesure dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Elle a cependant permis de relancer une politique de l'eau qui s'essouffait et de renforcer la paix sociale.

²³ Voir COLLIGNON, B. et M. VEZINA. *Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines*, Programme pour l'eau et l'assainissement, 2000.