

# document de travail

août 2009

85

Les Petits opérateurs privés de la distribution d'eau  
à Maputo : d'un problème à une solution ?

Regards croisés



Aymeric Blanc, département de la recherche, AFD ([blanca@afd.fr](mailto:blanca@afd.fr))  
Jérémy Cavé, LATTS\* ([jeremie.cave@enpc.fr](mailto:jeremie.cave@enpc.fr))  
Emmanuel Chaponnière, Hydroconseil\*\* ([echaponniere@fipag.co.mz](mailto:echaponniere@fipag.co.mz))

Contact : Aymeric Blanc

\*Laboratoire techniques, territoires et sociétés

\*\* Assistant technique au FIPAG (Fundo de Investimento e Património do abastecimento de AGua)

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](http://www.afd.fr)

## Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Robert PECCOUD

Crédits photos : Hydroconseil / FIPAG

ISSN : 1954-3131

Dépôt légal : 3<sup>e</sup> trimestre 2009

Mise en page : Anne-Elizabeth COLOMBIER

## Résumé

A Maputo, le réseau officiel d'approvisionnement en eau potable ne dessert qu'une petite partie des habitants de l'agglomération. De nombreux habitants, en particulier ceux de la périphérie de la ville, n'ont d'autre choix que de s'approvisionner auprès de divers fournisseurs informels. C'est ainsi que sont apparus dans les années 1990 des systèmes autonomes de distribution de l'eau gérés par des petits opérateurs locaux. Si la présence de Petits opérateurs privés (POP) est commune dans les pays en développement, la spécificité de ceux de Maputo réside dans leur prolifération exceptionnelle (450 opérateurs desservent plus de 350 000 personnes). Ils ont développé des options techniques robustes, modulaires et rentables, et certains d'entre eux se comportent en véritables entrepreneurs malgré le caractère informel de leur activité. A tel point que leur modèle apparaît aujourd'hui prometteur pour la desserte des zones périurbaines et que les autorités locales, appuyées par les bailleurs de fonds, ont défini une véritable stratégie à leur égard.

Pourtant, les POP ont à l'origine été ignorés par les autorités publiques, puis considérés comme des concurrents illégaux du fournisseur officiel. Il est dès lors intéressant de reconstituer les événements qui ont conduit à un tel changement de perception avec une approche d'analyse des politiques publiques. Ainsi, le modèle de la « fenêtre d'opportunité » de J. Kingdon, qui postule la convergence de différents courants (courant « des problèmes », « des solutions », et « de la politique ») comme facteur explicatif d'une politique publique, est éclairant pour saisir ce qui a rendu l'intégration des POP possible. Raisonner en termes de « réseaux » permet également d'identifier le rôle, d'un côté de la petite communauté de spécialistes internationaux des dispositifs alternatifs de distribution d'eau, et de l'autre des organisations mozambicaines cherchant à construire un compromis social sur les POP du quartier de Laulane.

# Sommaire

---

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
---------------------	----------

---

<b>Première partie - Le point de vue opérationnel : les POP, acteurs incontournables du secteur de l'eau</b>	<b>7</b>
1.1 Contexte	7
1.2 Les POP, acteurs incontournables du secteur de l'eau de Maputo	11
1.3 Les POP, la meilleure option alternative pour desservir les zones périurbaines ?	20
1.4 Le FIPAG, artisan de la formalisation des POP	22
1.5 Les défis à venir	24

---

<b>Deuxième partie - Les POP : problème ou solution ?</b>	<b>27</b>
2.1 Introduction	27
2.2 Institutionnalisation et crise d'un nouveau mode de régulation	28
2.3 La découverte d'un acteur au rôle insoupçonné	33
2.4 Les POP, du statut de problème à celui de début de solution	36
2.5 Conclusion	43

---

<b>Liste des sigles et abréviations</b>	<b>45</b>
---	-----------

---

<b>Bibliographie</b>	<b>47</b>
----------------------	-----------

## Introduction

Aymeric Blanc, AFD

Le département de la Recherche de l'AFD mène depuis 2005 un programme de travail sur les Partenariats Public Privé et a, dans ce cadre, analysé des contrats d'opérateurs privés internationaux qui fournissent de l'eau potable dans des métropoles africaines. Les difficultés rencontrées dans ce type de montages et l'appétence de plus en plus faible des grands opérateurs pour ces marchés semblent montrer que ces modèles sont insuffisants pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) dans le secteur de la distribution d'eau potable<sup>1</sup>, *a fortiori* si l'on s'intéresse aux populations situées en dehors des plus grandes agglomérations urbaines. Aussi, les services fournis par des opérateurs privés locaux de petite taille font-ils aujourd'hui l'objet d'une attention croissante. L'AFD, à travers son financement de projets dans le secteur de l'eau a déjà acquis une connaissance de nombreux acteurs informels (porteurs d'eau, pousse-pousse, charretiers, camionneurs, gérants de bornes-fontaines, revendeurs, etc.) dont certains ont été associés aux projets menés.

Dans ce contexte, le département de la Recherche et la division Eau et assainissement de l'AFD ont lancé, en décembre 2007, un programme de recherche sur une catégorie particulière de ces acteurs : les Petits opérateurs privés (ou POP) informels qui investissent dans des mini-réseaux de distribution d'eau potable. Ceux-ci se développent de plus en plus pour suppléer un service public (en régie ou délégué) défaillant, en particulier dans les villes secondaires ou les quartiers périphériques des grandes métropoles<sup>2</sup>.

Ce programme de recherche s'est notamment intéressé au cas de Maputo où l'AFD soutient un projet d'amélioration de la desserte en eau potable, dont un volet s'appuie sur l'existence de POP.

Le Mozambique a lancé en 2005 un programme de 85 M€ dans la capitale Maputo (le *Maputo Water Supply Project*, MWSP) visant à réhabiliter les infrastructures de desserte en eau, accroître la production d'eau potable, réduire les pertes techniques et commerciales, et étendre le service aux zones périurbaines de l'agglomération formée par Maputo et Matola. L'objectif final est de servir 1,5 million d'habitants en 2014, contre 670 000 actuellement.

Le service fourni par l'opérateur *Aguas de Moçambique* (AdeM), qui a signé un contrat d'affermage<sup>3</sup> avec la société de patrimoine FIPAG, est en effet particulièrement dégradé, en particulier dans les zones périurbaines où le réseau n'a souvent pas été étendu (43 quartiers seulement sur 64 en 2004) et où le manque de pression permet d'assurer une desserte en eau d'à peine une dizaine d'heures par jour, avec des pertes en eau représentant 60 % des volumes produits.

Dans ce contexte, des fournisseurs informels et indépendants ont investi dans la réalisation de petits systèmes d'alimentation s'approvisionnant à partir des ressources en eaux souterraines locales. Ils répondent ainsi à la demande des usagers par une offre de services allant de la desserte par bornes-fontaines au branchement individuel. Le dynamisme de ces opérateurs (192 en 2004, puis 335 en 2007), qui ont délivré entre 2002 et 2008 plus de 20 000 connexions à domicile, apparaît assez unique.

<sup>1</sup> Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population urbaine qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable (objectif 7, cible N° 10).

<sup>2</sup> Voir notamment : Kariuki and Schwartz, 2005 ; Dardenne, 2006 ; Valfrey-Visser *et al*, 2006.

<sup>3</sup> Contrat de 15 ans signé en 1999 avec Saur (qui s'est retiré en 2002), *Aguas de Portugal* et des investisseurs locaux.

L'AFD a accordé en 2006 une subvention de 7 M€ au Mozambique dans le cadre d'un projet (cf. projet FIPAG) s'intégrant au MWSP, et comprenant notamment le financement d'une assistance à maîtrise d'ouvrage au sein du FIPAG assurée par le bureau d'études Hydroconseil. Le projet FIPAG vise notamment à augmenter la desserte dans les quartiers périurbains actuellement non desservis par le réseau principal, à travers la création et le développement d'une trentaine de réseaux locaux indépendants dont l'exploitation devrait être déléguée aux petits opérateurs privés, et la mise en place de mécanismes d'*Output Based Aid*<sup>4</sup> (OBA) pour faire baisser les coûts de raccordement des populations. Il a également pour objectif d'aider les opérateurs informels à anticiper l'arrivée du réseau principal, qui risque de les contraindre dans un futur proche à envisager soit leur raccordement au réseau principal en qualité de sous-traitants, soit le redéploiement de leur activité sur de nouveaux territoires non desservis en eau.

Le projet FIPAG implique un travail important de dialogue, de connaissance et d'accompagnement de ces acteurs privés locaux. Les modalités selon lesquelles ces acteurs privés informels peuvent faire évoluer leur activité afin de respecter des standards de service public (qualité de l'eau, régulation des prix, etc.) sans que soit compromis leur dynamisme entrepreneurial, sont en cours de définition.

Le programme de recherche de l'AFD sur les POP de Maputo s'appuie donc en premier lieu sur les travaux de réflexion réalisés par le FIPAG et Hydroconseil dans le cadre du projet FIPAG. Il les complète par une approche multidisciplinaire ayant comme objectif d'acquérir une connaissance approfondie de ces acteurs et de contribuer à la stratégie du FIPAG et de l'AFD à Maputo. L'intervention de bailleurs de fonds sur un projet ciblant spécifiquement les POP est de surcroît assez originale. Elle invite à s'interroger sur leurs possibles dynamiques de transition institutionnelle (formalisation, contractualisation, régulation) et sur les conditions d'une collaboration fructueuse entre acteurs informels et acteurs formels. Elle invite surtout à questionner la légitimité et l'opportunité d'une stratégie d'accompagnement d'opérateurs informels par une autorité publique, plutôt que de considérer que ceux-ci se développent surtout en réponse à une défaillance des dispositifs

formels (publics et privés) sur lesquels il conviendrait au contraire de concentrer les efforts.

Le présent document de travail propose une lecture du cas des POP de Maputo à partir de deux points de vue formulés sur un même objet d'étude.

Le premier regard est celui d'un opérationnel puisqu'il s'agit du bureau d'études qui assiste le FIPAG dans la définition et la mise en œuvre de sa stratégie vis-à-vis des POP. Hydroconseil présente donc en détails les caractéristiques de ces opérateurs, analyse le contexte de leur développement et les raisons de leur succès, et esquisse une réflexion sur les enjeux et les défis de leur formalisation et de leur régulation dans le cadre du projet FIPAG.

Le second regard s'inscrit dans le champ de l'analyse des politiques publiques. Ce champ de recherches en sciences politiques qui s'est développé à partir des années 1970 pour analyser l'action publique dans les pays du Nord a en effet encore peu été mobilisé dans les pays du Sud, alors qu'il offre un cadre qui nous semble particulièrement fécond. Dans le cas des POP de Maputo, nous nous intéressons en particulier à décrypter la complexité du processus de construction de la politique publique de l'eau dans le contexte d'un pays dépendant des institutions financières extranationales, et à reconstituer le chemin socio-historique qui a conduit les autorités à progressivement changer leur regard, leur discours et leur action à l'égard des POP.

Cette approche offrant des regards croisés sur un même objet tente ainsi de mieux en appréhender la complexité en proposant plusieurs entrées. Elle sera complétée par une publication ultérieure qui comprendra une analyse technique et commerciale du modèle des POP, une analyse spatiale de leur rapport au territoire, et une analyse anthropologique de leurs pratiques et de leurs représentations.

Ce double regard illustre également la tentative de réunir opérationnels et chercheurs académiques pour définir et réaliser conjointement un travail de recherche-action sur les problématiques de développement.

<sup>4</sup> Aide accordée à un délégataire de services sur la base de résultats.

# Première partie - Le point de vue opérationnel : les POP, acteurs incontournables du secteur de l'eau

Etude de cas rédigée par Emmanuel Chaponnière (Hydroconseil) avec des contributions de Bernard Collignon

et Bruno Valfrey-Visser (Hydroconseil). Muriel Visser a contribué à l'édition.

## 1.1 Contexte

### 1.1.1 Un court historique du développement de Maputo

Située dans la baie de Delagoa, le site initial de la ville (connu sous le nom de Catembe) tenait lieu de comptoir pour les échanges entre les marins arabes qui sillonnaient la côte et la population indigène. Bien que des fortifications hollandaises aient été construites dès 1721, le comptoir devint véritablement une ville après son annexion par les Portugais en 1781. La ville prit le nom officiel de Lourenço Marques en 1887. Ce n'est qu'en 1976, après l'indépendance, qu'elle devint Maputo, du nom de la rivière, Maputa, qui se jette dans la baie.

#### Encadré 1. Le Mozambique en chiffres

Superficie : 799 380 km<sup>2</sup>

Population (2007) : 20 530 714 hab.

Population rurale/urbaine : 69/31 %

Taux d'accroissement démographique : 2,4 %/an

Espérance de vie : 47,1 ans

Capitale : Maputo

Taux d'accroissement du PIB en 2006 : 8,5 %

Monnaie locale : Metical (MZN)

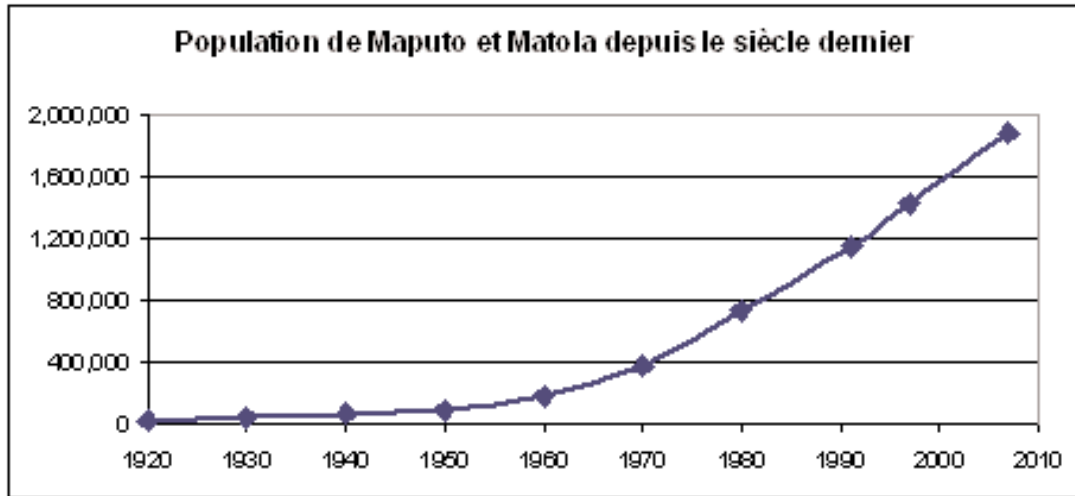
(25 MZN = 1 US\$ en mai 2009)

Accès à l'eau : 42 %

Accès à l'assainissement : 32 %

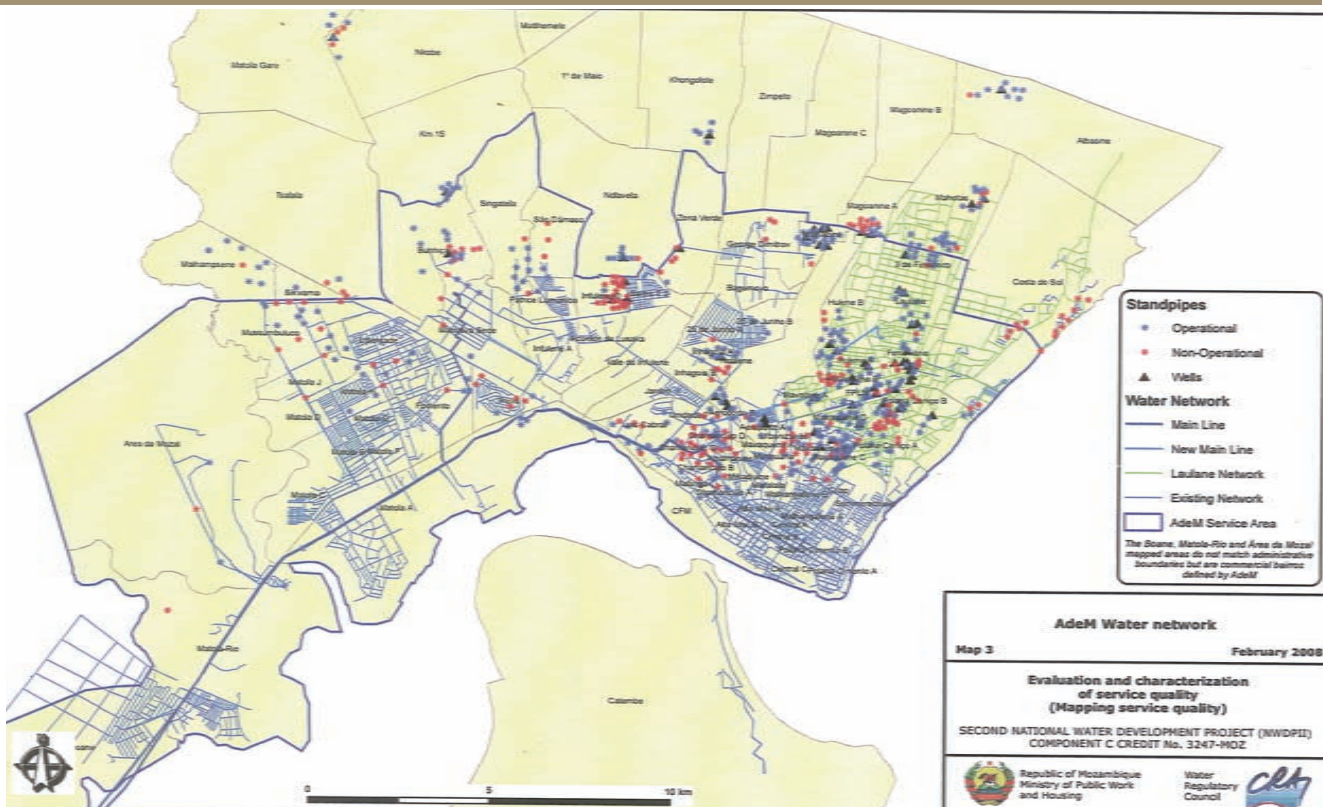
La première dynamique de développement est venue de la position stratégique de la ville par rapport aux mines d'Afrique du Sud et à leur besoin de débouché sur la mer, au point que la ville était connue sous le terme de « port minéralier de l'Afrique du Sud ». Son développement a réellement commencé dans les années 1950 avec un taux de croissance urbaine très élevé qui s'est maintenu jusque dans les années 1980, la guerre (de 1975 à 1992) ayant entretenu un flux constant de réfugiés fuyant les combats. A l'origine, la ville se concentrait dans la « baixa » (ville basse) aux alentours du port où se trouvaient les bâtiments commerciaux et administratifs. Sa partie résidentielle s'est étendue en direction des hauteurs avoisinantes. La baixa et la première extension résidentielle sont désignées comme la ville « ciment » (*cidade cimento*), marquant la différence avec les habitations indigènes construites en matériaux locaux (« caniço », jonc). Le nom est depuis lors resté. Maputo s'est ensuite étendue en direction de Matola, sa jumelle, où la plupart des industries s'étaient installées profitant de l'espace disponible le long de la baie. La main d'œuvre locale s'est installée au fur et à mesure de son arrivée dans les banlieues improvisées autour de ces deux pôles attractifs (voir carte 2s : 1<sup>ère</sup> et 2<sup>e</sup> zones d'expansion). Sur les 50 dernières années, la croissance de l'agglomération Maputo-Matola s'est poursuivie à un rythme soutenu. La population devrait atteindre les 2 millions d'habitants avant 2010.

Graphique 1. La population de Maputo et Matola depuis le siècle dernier



Source : Hydroconseil / FIPAG.

Carte 1. La desserte des habitations de l'agglomération par AdeM



Source : République du Mozambique/CRA.

### 1.1.2 Les ressources en eau

La région de Maputo appartient géologiquement à un vaste bassin sédimentaire qui s'étend sur un axe Nord-Sud de Port Dunford (Province de Natal – Afrique du Sud) jusqu'à Quelimane (Centre Nord du Mozambique) et sur un axe Est-Ouest de la côte aux montagnes de Lebombo.

Dans ce contexte géologique, l'eau souterraine est généralement localisée dans des aquifères alluviaux avec des niveaux statiques relativement bas – entre 10 et 20 mètres. Ce sont ces aquifères qui présentent le plus d'intérêt pour l'approvisionnement en eau.

La population locale utilise fréquemment les aquifères alluviaux peu profonds au travers de puits traditionnels creusés à la main. Les aquifères les plus productifs se rencontrent à des profondeurs ne dépassant pas les 60 mètres.

L'intrusion saline est un phénomène qui a une haute incidence dans les zones côtières et le long des rivières qui se jettent dans la baie. Plusieurs zones de Maputo et Matola sont affectées par ces intrusions réduisant les alternatives pour l'accès à l'eau (zone bleutée sur la carte 1).

Historiquement, la principale ressource en eau de Maputo est la rivière Umbeluzi qui se jette également dans la baie et qui coule du Sud au Nord. L'eau est collectée au niveau d'un seuil et traitée directement. La station de traitement est située à 30 km de la ville, l'eau est ensuite acheminée jusqu'à la ville par des conduites de grand diamètre (voir carte 1).

### 1.1.3 Les acteurs du secteur de l'eau à Maputo

FIPAG (*Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água*, Fonds d'investissement et de patrimoine de l'approvisionnement en eau potable) est la société de patrimoine. Elle est placée sous tutelle du ministère des Travaux publics et de l'Habitat (MOPH) et possède un accord de rétrocession avec le ministère des Finances pour tous les investissements publics dans le secteur de l'hydraulique urbaine. Le mandat du FIPAG se résume en trois points principaux, (i) investissement et gestion financière pour la réhabilitation et l'expansion des infrastructures du secteur de l'eau, (ii) valorisation des investissements et maximisation des revenus issus des infrastructures existantes et (iii) délégation des infrastructures au secteur privé et gestion des contrats de délégation. Le FIPAG a la responsabilité des 16 principales villes du pays, gère les investissements, le contrat de

délégation dans certains cas et opère le service de l'eau dans les autres cas. Pour la ville de Maputo/Matola, le service de l'eau est délégué à un opérateur international, *Águas de Moçambique*. Un appel d'offres a été lancé pour le recrutement d'opérateurs pour quatre villes du nord du pays (Beira, Quelimane, Nampula et Pemba). Quatre autres villes sont exploitées directement par le FIPAG avec une assistance technique d'un opérateur privé hollandais, Vitens. Le CRA (*Conselho de Regulação de Água*, Conseil de régulation de l'eau) est un organisme de régulation indépendant qui garantit l'équilibre entre la qualité du service, les intérêts des consommateurs et l'équilibre financier du service de l'eau. Le régulateur assure la médiation entre les intérêts de l'opérateur privé et l'autorité délégante (FIPAG) à travers un mécanisme de révision du tarif de l'eau.

AdeM (*Águas de Moçambique*) est l'opérateur délégué pour la ville de Maputo/Matola. Il a signé avec le FIPAG un contrat de délégation de service d'une durée de 15 ans. AdeM est un consortium constitué d'entreprises mozambicaines et d'*Águas de Portugal*, l'opérateur public de service de l'eau au Portugal, qui constitue l'actionnaire principal d'AdeM.

Les POP (*Pequenos Operadores Privados*, Petits opérateurs privés) sont des acteurs informels qui garantissent le service de l'eau dans les zones périurbaines de Maputo et Matola. Ces opérateurs sont indépendants car ils produisent leur eau eux-mêmes. Les POP sont le principal sujet de cette étude de cas.

Les municipalités ne jouent pas de rôle direct en matière d'exploitation et de planification du service de l'eau. Cependant en tant que représentant direct des consommateurs, elles siègent au niveau du conseil d'administration du FIPAG. Au niveau local, les autorités municipales sont en contact régulier avec les POP.

### 1.1.4 Seule la moitié sud de la ville est desservie

La première station de traitement alimentée par la rivière Umbeluzi date de 1920. L'architecture du réseau de distribution de Maputo et Matola consiste en une série de centres de distribution alimentés par des adducteurs d'eau, chaque centre possédant une importante capacité de stockage et un château d'eau pour une distribution gravitaire.

Les principaux investissements furent mis en œuvre entre les années 1950 et 1980 afin de couvrir la totalité de la ville ciment et une partie de la première ceinture d'expansion. Le dernier investissement important fut financé par la Banque africaine de développement et concerne le centre de distribution de Laulane réceptionné en 2007. Depuis 2007, un nouveau plan d'investissement (financé par la Banque européenne d'investissement, l'Union européenne, l'Agence Française de Développement et la coopération hollandaise) est en cours d'exécution afin d'augmenter la capacité de production, réduire le niveau des pertes et augmenter le linéaire du réseau.

De fait, à cause du manque de ressources financières et des délais d'instruction des projets, les investissements n'ont pas suivi le rythme de développement des villes que ce soit en termes de capacité de production ou de couverture de la population par le réseau. Ainsi, le centre de distribution de Laulane (cité ci-avant) sert une zone dont le peuplement remonte à une quinzaine d'années.

L'opérateur, *Águas de Moçambique*, distribue l'eau au travers de 100 000 connexions domestiques et 300 bornes-fontaines opérationnelles. Si l'on estime à cinq personnes la taille moyenne d'un ménage et à 500 le nombre de personnes desservies par une borne-fontaine, la population desservie est de 650 000 personnes, soit un taux de couverture moyen de 35 % pour les deux agglomérations de Maputo et Matola, qui totalisent 1 875 000 habitants.

Ce taux de couverture ne comprend pas la revente de voisinage qui représente l'unique accès au service de l'eau pour 26 % de la population.

La capacité de production (177 600 m<sup>3</sup>/jour) associée au taux élevé de pertes physiques (56 %) illustre d'une autre manière les problèmes soulevés par l'accès à l'eau : alors que le niveau de production permet de distribuer 95 litres/personne par jour, dans la réalité, *Águas de Moçambique* ne réussit à distribuer que 42 litres/personne par jour.

Enfin, le réseau ne couvre qu'une partie de l'agglomération laissant de grandes zones sans accès au réseau « officiel » (qui ne couvre que 40 % de la ville), puisque les activités de distribution d'eau par camion ou charrette sont marginales.

### **1.1.5 Qui alimentent ceux qui n'ont pas accès au réseau formel ? Les opérateurs informels indépendants**

À l'examen de la carte n° 1, une question s'impose : comment les ceintures périurbaines, qui n'ont pas accès au service de l'eau officiel, ont-elles pu se développer à un tel rythme ? Bien que des accès alternatifs existent dans ces zones (puits traditionnels), cela ne suffit pas à expliquer le niveau de développement des ceintures périurbaines. Répondre à cette question est l'objet de cette étude de cas : durant les 15 dernières années, des opérateurs informels, indépendants en termes de production d'eau (forage), ont assuré le service de l'eau dans ces zones où il n'existe pas d'accès au réseau de distribution formel. Ces petits opérateurs (*Pequenos Operadores Privados*) sont au nombre de 450 et servent 350 000 personnes au moyen de 38 000 connexions domestiques et de 320 bornes-fontaines.

### **1.1.6 Le contexte de cette étude de cas : la composante 3 du Projet d'alimentation en eau de Maputo**

Le MWSP (*Maputo Water Supply Project*) est un projet mis en œuvre par le gouvernement mozambicain pour améliorer le service de l'eau dans l'agglomération Maputo-Matola. Ce projet est financé par des fonds européens (Union européenne, Banque européenne d'investissement), des fonds français et hollandais. Ce projet est structuré en trois composantes :

1. augmentation de la capacité de production d'eau (station de traitement) ;
2. réduction des pertes et extension du réseau de distribution ;
3. approvisionnement en eau des zones non desservies par le réseau.

D'une manière plus précise, la composante 3 a pour objectif de :

- desservir les zones hors de portée du réseau conventionnel d'AdeM et pour lesquelles il n'est pas prévu d'extension dans un futur proche, en construisant de nouvelles infrastructures de distribution d'eau de petite taille ;
- mettre en place un cadre institutionnel pour intégrer des opérateurs informels comme acteurs à part entière du secteur de l'eau à Maputo ;

- améliorer l'efficacité de la gestion des bornes-fontaines connectées au réseau conventionnel.

Les infrastructures construites dans le cadre des composantes 1 et 2 (prise d'eau sur l'Umbeluzi, station de traitement et réseau de distribution) seront exploitées par le délégataire privé (*Águas de Moçambique*).

Les infrastructures construites dans le cadre de la composante 3 (les systèmes de distribution indépendants) seront gérées par des entreprises privées locales (les POP) au travers d'un contrat de délégation. Hydroconseil fournit l'assistance technique à FIPAG pour la mise en œuvre de la composante 3.

## 1.2 Les POP, acteurs incontournables du secteur de l'eau de Maputo

### 1.2.1 Qui sont ces petits opérateurs ?

Les POP partagent quatre caractéristiques communes :

- ils construisent leurs propres forages et sont indépendants de l'opérateur dominant ;
- leur investissement est privé et ne provient pas d'un projet ni de fonds publics ;
- ce sont des opérateurs privés (non communautaires) ;
- ils fonctionnent sans autorisation formelle.

Au-delà, le terme de POP recouvre une grande variété d'opérateurs qui diffèrent :

- par leur taille et leur stratégie : cela va du forage familial qui distribue de l'eau à travers une borne-fontaine située en bordure du château, jusqu'à l'entrepreneur qui a construit neuf petits systèmes situés dans divers quartiers de la ville.

- Par leurs infrastructures : cela va du dispositif le plus modeste constitué d'un forage, une pompe alimentant un château et distribuant l'eau par gravité, jusqu'au système sophistiqué alimenté par plusieurs forages et complétant la distribution gravitaire par des surpresseurs pour maintenir une pression minimum dans le réseau.
- Par leurs solutions techniques pour la distribution de l'eau : cela va de l'opérateur n'utilisant que des connexions « spaghettis » (voir encadré 2) pour distribuer l'eau aux particuliers, jusqu'à l'opérateur qui a construit un réseau maillé couvrant la zone à desservir et vendant l'eau au moyen de connexions équipées d'un compteur installé dans la maison du client.

#### Encadré 2. La connexion « spaghetti »

C'est une connexion domestique réalisée au moyen d'un tuyau de petit diamètre (20 mm) qui court du château d'eau à la maison du client.

Si la connexion possède un compteur, celui-ci est installé dans les locaux de l'opérateur privé. Le client doit fournir le matériel nécessaire à la connexion (le tuyau, le compteur et les pièces de connexions).

Le principal avantage est que le client supporte le coût des fuites physiques qui peuvent avoir lieu le long du tuyau et donc se responsabilise pour vérifier et informer l'opérateur en cas de fuite.



Taille, niveau d'investissement et qualité de service sont généralement corrélés : un « petit » POP possède généralement une infrastructure modeste, distribue l'eau à travers une borne-fontaine ou des connexions spaghettis et considère cette activité comme un revenu complémentaire. Par contre, un POP « entrepreneur » a généralement plusieurs infrastructures importantes et développe des

connexions domestiques en utilisant un réseau maillé. Cependant certains opérateurs utilisent les différentes solutions techniques lors de la construction de leur système (voir encadré 3). Cela correspond à une adaptation du service au contexte local et illustre parfaitement l'évolution des stratégies de distribution d'eau mises en œuvre par les POP au fil des années.

### Encadré 3. Le système de Faquene dans le quartier « KM 15 »

Faquene est un des POP les plus anciens et possède une véritable stratégie d'entreprise. Il gère à présent neuf systèmes dans différents quartiers de Maputo et Matola desservant environ 2 000 clients. Son dernier investissement réalisé concerne un petit système à « KM 15 », un quartier semi-rural dans la municipalité de Matola avec une faible densité mais possédant un fort potentiel de développement dans le futur.

La stratégie utilisée par Faquene est d'utiliser un réseau primaire qui alimente des boîtes de connexions. Ces boîtes de connexions sont en fait des points de branchement pour les connexions « spaghettis » des clients qui peuvent atteindre plus de 200 mètres de longueur (voir encadré 2). Cette solution est parfaitement adaptée à une zone de faible densité puisqu'une stratégie reposant uniquement sur les spaghettis serait trop coûteuse pour le consommateur (limitant ainsi fortement la demande) et peu efficace en termes de distribution (trop de perte de charges avec des distances importantes). A l'inverse, une stratégie de système structuré avec un réseau primaire et secondaire demanderait un investissement trop élevé pour l'opérateur.

Les POP ont commencé leur activité il y a une quinzaine d'années. Depuis ils ne cessent de développer et d'améliorer leur stratégie de distribution d'eau, démontrant leur remarquable capacité à s'adapter à la demande des consommateurs périurbains.

#### 1.2.2 Comment cela a-t-il commencé ? La naissance d'un nouveau secteur d'activité

Maputo est le lieu d'un phénomène unique en Afrique : 450 petits opérateurs informels desservent plus de 350 000 personnes dans les zones périurbaines.

Ce phénomène est en grande partie dû à la coexistence d'une forte demande de service des usagers et la présence d'investisseurs potentiels avec un bagage technique minimum.

Des entretiens avec les POP les plus anciens révèlent que des similarités existent dans leurs trajectoires (voir encadré 4) : la plupart d'entre eux étaient des mineurs embauchés en Afrique du Sud, qui au moment de leur retraite ont reçu un pécule qu'ils ont ramené au Mozambique. Ils ont alors investi cet argent pour acheter un terrain dans la ceinture d'expansion urbaine de Maputo et pour construire les infra-

structures minimum nécessaires, en particulier un forage pour l'accès à l'eau.

L'investissement initial ne poursuivait pas un objectif commercial. Cependant, la capacité d'un forage excédant de loin les besoins en eau de la famille de l'opérateur, celui-ci a vite saisi les opportunités ouvertes par la pénurie d'eau dans son voisinage. A partir d'un investissement destiné à améliorer leur confort, les POP ont ainsi évolué vers un partage des coûts de production avec leurs voisins. Les plus entreprenants ont alors développé cette activité au point de créer de véritables entreprises. C'est ce scénario qui prévaut pour les anciens POP de Maputo et Matola.

Aujourd'hui, les nouveaux POP entrent directement sur le marché et investissent pour réaliser des profits. Ils investissent dans des terrains qu'ils ne possèdent pas et le cas échéant délèguent l'exploitation à des gérants.

#### 1.2.3 Petits ? Vous avez dit petits ?

Avant 1997 les POP existaient sans véritable visibilité. C'est au début des années 2000 qu'ils sont devenus un phénomène significatif et leur effectif a plus que doublé entre 2004 à 2007 (graphique 2).

**Encadré 4. Trajectoire de POP**

**Nom : Calmo Mwalane**

**Quartier : Laulane**

Mwalane est arrivé à Maputo dans les années 1990 durant la guerre et s'achète une maison dans le quartier de Laulane. Il travaille comme mineur en Afrique du Sud et revient au Mozambique dans les années 2000 avec sa retraite de mineur. Il investit une part de son pécule dans un forage et une pompe afin d'améliorer ses conditions de vie (la corvée d'eau occupait sa femme 3 heures par jour à cette époque). Afin de répondre à la constante demande de son voisinage, il décida de construire un système de distribution d'eau. Lors de son séjour en Afrique du Sud il a acquis des compétences de plombier afin de s'occuper du drainage des galeries, il met tout naturellement en application son savoir-faire.

Au tout début il utilise des connexions « spaghettis » afin de réduire le montant et le risque d'investissement. Au fur et à mesure que son activité se développait, il met en place un réseau primaire afin d'atteindre des clients situés trop loin pour la connexion « spaghetti ». Il gère à présent 1 500 clients, produit de l'eau grâce à trois forages, a construit un château d'eau de 10 mètres de haut et un stockage au sol de 160 m<sup>3</sup>. Son réseau de distribution est un mélange de « spaghettis » et de réseau primaire. Mwalane a construit également deux autres systèmes dans des quartiers de Matola où il dessert plus de 500 clients.

**Nom : José Alberto Gulele**

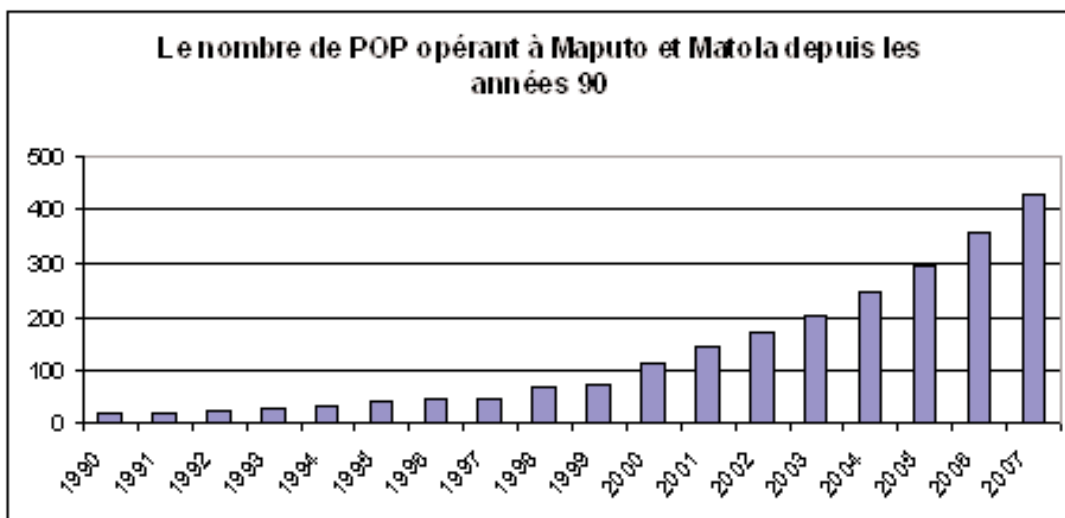
**Quartier : Magoanine B**

Magoanine B est un quartier de Maputo qui est en train d'être régularisé, les maisons sont à présent construites en dur (ciment et parpaing).

Gulele investit dans son forage en 2005 et commence à vendre de l'eau au travers d'une borne-fontaine en utilisant un groupe électrogène comme source d'énergie. Il construit alors un château d'eau et installe un réseau primaire de 3 km. Son investissement initial est estimé à 350 000 MZN sans aucun client au départ.

Gulele possède déjà deux systèmes et dessert plus de 700 clients, ce qui lui a fourni la trésorerie suffisante pour réaliser cet investissement. L'opérateur est confiant car il pense avoir sécurisé suffisamment sa clientèle qui se connectera naturellement à son réseau tout proche et commencera à consommer de l'eau dès la phase de construction

Graphique 2. Evolution du nombre de POP



Source : Hydroconseil / FIPAG.

Plusieurs facteurs ont contribué à cet essaimage :

- visibilité : à la fin des années 1990, l'activité des POP qui était marginale devient une activité visible bien qu'informelle et le nombre de POP continue d'augmenter rapidement ;
- opportunité d'affaire : les POP les plus actifs ont multiplié leur activités et, réalisant que les risques étaient acceptables (pas de cas d'expropriation, pas de décision arbitraire de la part du gouvernement) de vrais entrepreneurs sont entrés sur le marché ;
- reconnaissance officielle : en 2003, le gouvernement prend la mesure du phénomène que représentent les POP qui sont cités dans les discours officiels. La reconnaissance explicite de leur contribution au secteur de l'eau est officialisée en 2007.

#### 1.2.4 Typologie des POP

Le volume de la clientèle servie par un POP est un critère pertinent pour établir une typologie. On peut distinguer les opérateurs qui desservent peu de clients et ont une stratégie commerciale limitée (en incluant les nouveaux opérateurs qui sont en phase d'expansion) et les opérateurs ayant une clientèle importante au delà de leur voisinage et qui ont mis en place une véritable stratégie commerciale. Ce sont ces derniers qui continueront à investir lorsque le contexte institutionnel deviendra plus favorable.

Comme le montre le graphique 3, une forte proportion des

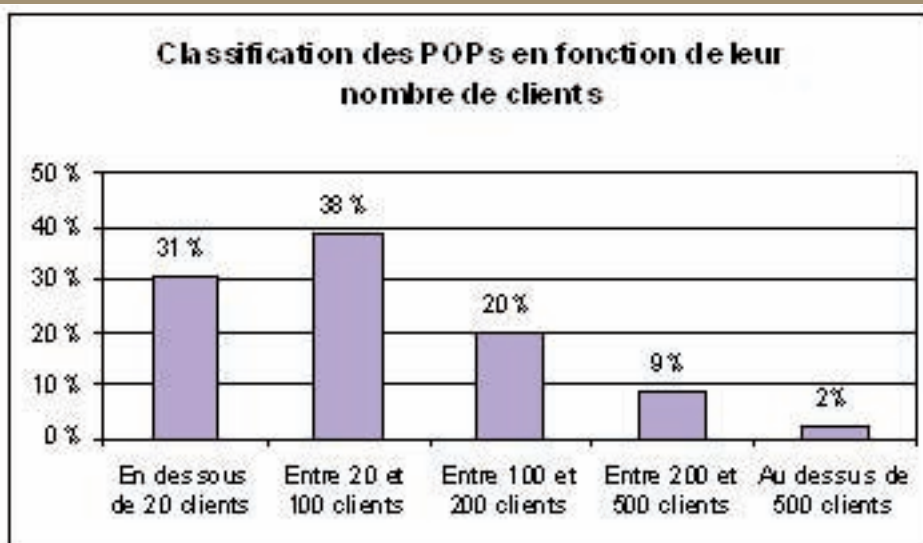
POP dessert moins de 100 clients (69 %). Bien que l'on ne puisse pas tirer de conclusion définitive à partir de cette information (il faudrait réaliser une analyse dynamique de la population des opérateurs afin de différencier les opérateurs en pleine phase d'expansion de ceux qui ont atteint leur plafond), cela suggère que la majorité des POP n'ont pas de stratégie d'expansion.

Le graphique 4 corrobore cette analyse car il montre que le marché est concentré entre les mains d'une minorité d'opérateurs qui ont transformé leur activité initiale en véritable entreprise de distribution : 2 % des POP (ayant plus de 500 clients) occupent 19 % du marché, 11 % des POP (ceux qui ont plus de 200 clients) contrôlent 48 % du marché et 31 % des POP (servant plus de 100 clients) représentent 78 % du marché.

#### 1.2.5 Géographie des POP

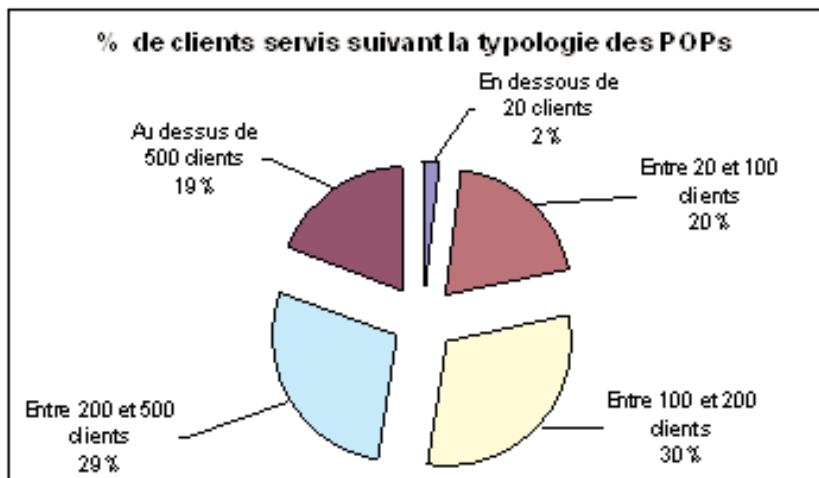
En 2007, dans le cadre du projet "Maputo Water Supply", Hydroconseil a effectué une localisation systématique des POP des villes de Maputo et Matola. Ces relevés (carte 2) montrent que les POP ont suivi très logiquement l'expansion urbaine des deux villes tout en évitant les zones où les ressources en eau sont limitées (zones d'intrusion saline). La carte montre également que les POP complètent parfaitement la couverture du réseau conventionnel de la seconde zone d'expansion urbaine. Dans la première ceinture d'expansion urbaine on

Graphique 3. Typologie des POP



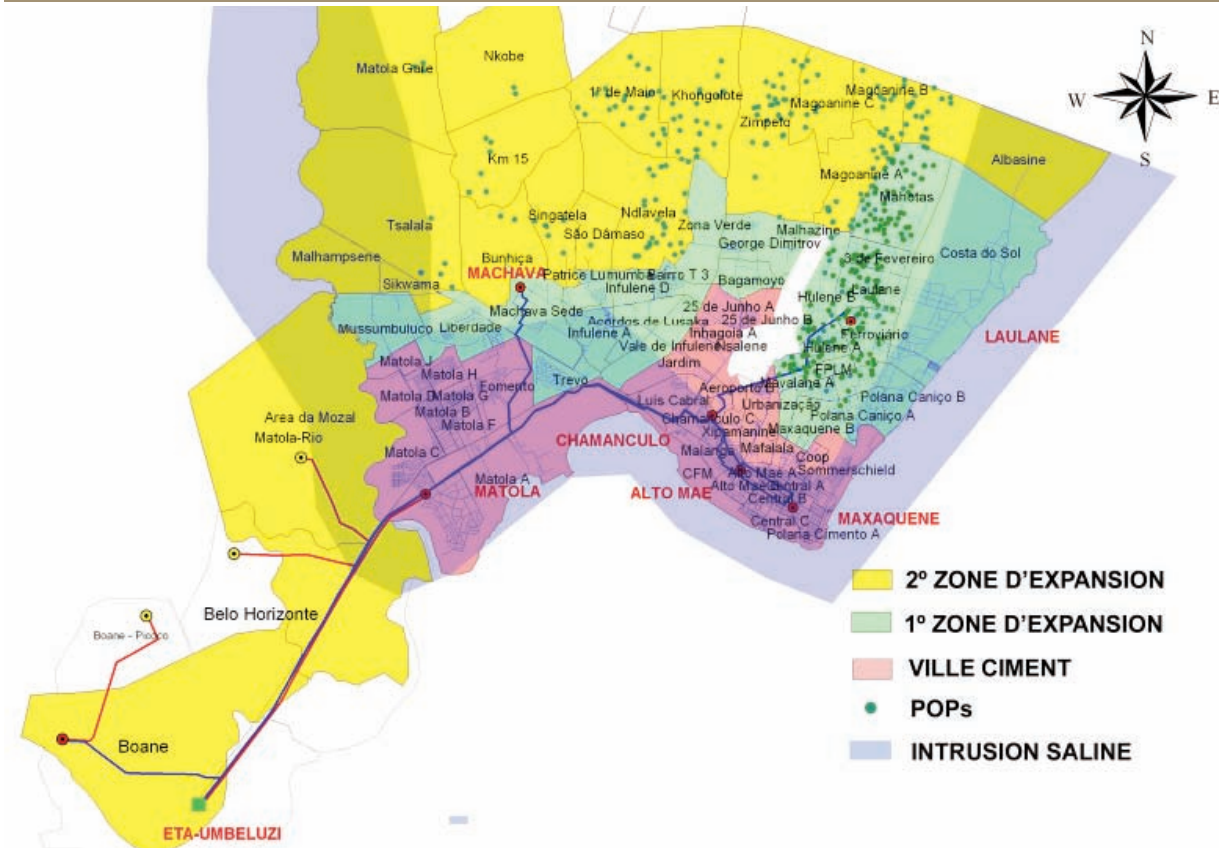
Source : Hydroconseil / FIPAG.

Graphique 4. Partage du marché par les POP



Source : Hydroconseil / FIPAG.

Carte 2. Localisation des POP dans les quartiers de Maputo et Matola



Source : Hydroconseil / FIPAG.

constate la superposition entre les opérateurs et le réseau officiel du centre de distribution de Laulane, le dernier centre de distribution réceptionné en 2007 par le FIPAG. Cette zone correspond aux quartiers d'installation des premiers POP dans les années 1990 et au début des années 2000.

### 1.2.6 Les principales caractéristiques du service fourni par les POP

#### Des options techniques robustes, rentables et modulaires

Si les infrastructures construites par les POP sont variées, elles partagent des caractéristiques communes :

**Source d'eau.** Tous les opérateurs produisent leur eau à partir d'un ou plusieurs forages (diamètre de 150 à 200 mm) équipés de pompes submersibles. Il n'y a pas de zone de protection des forages.

Photo 1. Château d'eau de POP



**Traitement de l'eau.** L'eau n'est pas traitée de manière régulière. Cependant, sa qualité est vérifiée par le ministère de la Santé. En cas de contamination bactériologique, l'opérateur est immédiatement informé et reçoit des instructions pour désinfecter son réservoir au chlore. L'approche du ministère de la Santé est plus pédagogique que coercitive.

**Stockage.** Dans la plupart des cas, l'eau est stockée dans des réservoirs en polyéthylène d'une capacité de 2 à 10 m<sup>3</sup>, installés sur des structures élevées. La superstructure est en béton armé (avec une qualité de construction très variable) ou est constituée d'un assemblage d'éléments métalliques recyclés. Quelques systèmes ont une capacité de stockage au sol – réservoir semi enterré en béton armé ou réservoirs en polyéthylène. La hauteur des structures varie de 5 à 15 mètres. Si la pression n'est pas suffisante pour desservir tous les consommateurs de la zone de distribution, l'opérateur utilise parfois des surpresseurs.

**Réseau de distribution.** Les tuyaux sont toujours en polyéthylène, les diamètres varient de 50 mm pour le réseau primaire, à 25 mm pour les connexions domestiques. La pression nominale des tuyaux (capacité de résistance à la pression) est faible. Les tuyaux sont installés dans les rues non asphaltées à une profondeur de 20 à 40 cm. Lorsqu'il est nécessaire de traverser des rues asphaltées ou pavées, les POP installent des tuyaux de protection en dessous des rues par lesquels passe le réseau. Les réseaux sont généralement (60 %) structurés ce qui signifie qu'ils ont un tronçon primaire alimenté par un château d'eau. Les connexions domestiques se font à partir de ce tronçon primaire.

**Connexion domestique.** Elle consiste en un tuyau en polyéthylène de diamètre 25 mm qui est installé dans la cour de la maison et relié à un robinet. Dans tous les quartiers où opèrent des POP, des échoppes de rue vendent des « kit de connexion » (voir photo 2). Le compteur est, soit installé dans la cour du client, soit dans une boîte de connexion ou dans la cour de l'opérateur, dans le cas des connexions spaghettis.

**Les bornes-fontaines.** La grande majorité des POP ont construit au moins une borne-fontaine à côté du château d'eau. Certains en construisent d'autres connectées sur le réseau. Ce sont des modèles très simples : un tuyau de

galvanisé de diamètre 40 mm qui alimente en général deux robinets.

#### Niveau de service et tarif de vente

Les POP offrent la gamme complète de services : des bornes-fontaines aux connexions domestiques. L'eau est disponible en moyenne 18 heures par jour avec une pression raisonnable.

Leur implantation locale fait qu'ils sont plus réactifs aux demandes et réclamations de leurs clients. Ils sont ainsi à même d'assurer un service de proximité bien qu'il y ait rarement de procédure bien identifiée pour déposer une réclamation et obtenir une réponse.

Les frais de connexions comprennent une taxe de connexion (destinée à l'opérateur) et l'achat du matériel de connexion (tuyau, compteur et les éléments de connexion). La taxe de connexion, très variable selon les opérateurs, est le véritable instrument de concurrence pour conquérir les marchés. Par exemple, un POP qui entre dans une nouvelle zone lancera des campagnes de promotion (« pas de taxe de connexion pour les 20 premiers clients ! ») ; un autre opérateur peut décider d'installer, dès le départ, un réseau dense afin de réduire le coût de connexion des futurs clients (puisqu'il garantit grâce à son réseau que quelque soit le consommateur, la distance de connexion est inférieure à 10 mètres, réduisant ainsi le coût en matériel à la charge du client). La taxe de connexion est en moyenne de 1 200 MZN, c'est à dire 48 US\$ et le coût moyen des matériaux achetés dans la rue (d'occasion ou de basse qualité) est également de 1 200 MZN. Le coût de connexion supporté par une famille est de l'ordre de 96 US\$.

On constate une certaine uniformité du tarif de l'eau proposé par les POP. Dans le cas d'une facturation volumétrique, le consommateur est facturé un prix unique par m<sup>3</sup> consommé. La moyenne est de 25 MZN/m<sup>3</sup>, c'est à dire 1 US\$/m<sup>3</sup>. Une minorité d'opérateurs (10 %) instaure une tranche de consommation obligatoire. Il n'y a pas de frais de location du compteur puisque ce dernier appartient au client y compris dans le cas d'une connexion spaghetti, lorsque le compteur est localisé dans la cour de l'opérateur. Il est intéressant de comparer le tarif facturé par les POP au tarif officiel approuvé par le régulateur. *Águas de Moçambique* facture une taxe de connexion de 2 300 MZN y compris le matériel (c'est à dire 92 US\$) et le tarif de l'eau est de 12 MZN pour la première tranche de 10 m<sup>3</sup> (obliga-

toire) avec une seconde tranche à 18 MZN/m<sup>3</sup>. Le tarif moyen est de l'ordre de 15 MZN/m<sup>3</sup> (0,6 US\$).

En résumé, le coût de connexion des POP est compétitif par rapport au tarif formel approuvé par le régulateur. Si le prix de l'eau des POP est plus cher, leur structure tarifaire est mieux adaptée aux consommateurs à faible revenu qui peuvent adapter leur consommation à leur budget (pas de tranche minimum obligatoire). Ceci relativise l'idée préconçue et largement divulguée que les POP « profitent de leur situation ».

Si l'on considère enfin le taux de couverture en connexion domestique, par quintile de pauvreté de la population servie on constate qu'il n'y a pas de différence de performance entre les POP et l'opérateur dominant. L'un et l'autre ne desservent que les deux quintiles les plus aisés. Ne disposant d'aucune aide publique, les POP arrivent à fournir le même niveau de service que l'opérateur dominant qui bénéficie de subventions et avec un tarif presque équivalent : le même coût de connexion, un tarif de l'eau 50 % plus élevé et une structure tarifaire avantageuse pour les plus démunis puisqu'il n'y a pas de consommation minimum.

Photo 2. Un kit de connexion dans une boutique de rue



**Tableau 1. Comparaison des coûts de connexion et de consommation de l'eau**

Opérateur	Coût de connexion	Tarif de l'eau moyen
Petit opérateur privé (POP)	96 US\$	1 US\$/m <sup>3</sup>
Águas de Moçambique	92 US\$	0,6 US\$/m <sup>3</sup>

Source : Hydroconseil / FIPAG.

### Opérateurs informels mais véritables entrepreneurs

D'une manière générale les POP disposent d'une faible capacité financière. De part la nature informelle de leur activité, ils ont peu accès aux prêts bancaires (19 % d'entre eux ont réussi à obtenir des emprunts auprès de banques formelles, la majorité étant des microcrédits). L'investissement minimum pour démarrer leur activité est un forage, une pompe submersible et un château d'eau dont la capacité peut augmenter avec le temps. Cet investissement minimum représente environ 10 000 US\$ dont la moitié pour le forage.

Ensuite vient l'investissement dans le réseau qui se fait de façon graduelle en réinjectant une partie du flux de trésorerie dégagé par la vente d'eau et les taxes de connexion. Ainsi un opérateur installera un tronçon de réseau primaire une fois qu'il aura sécurisé un nombre minimum de clients à connecter afin d'assurer la plus grande partie du financement du tronçon par les taxes de connexion. Cette contrainte financière permet de comprendre les choix techniques : la connexion « spaghetti » permet à l'opérateur de produire un flux de trésorerie tout en limitant son investissement au minimum nécessaire (la production et le stockage) ; le diamètre maximum de 50 mm rencontré dans les réseaux des POP, correspond en fait à l'optimum technico-financier du nombre de clients nécessaires pour financer un tronçon de réseau.

Au total, un POP investit entre 13 000 US\$ et 20 000 US\$ dans un petit système en fonction de sa taille. Les POP admettent généralement que leur investissement est récupéré en 2 ans. Ce très bon taux de retour est cependant raisonnable quand on considère les risques encourus, car cette activité informelle peut être paralysée à tout moment sans aucune compensation.

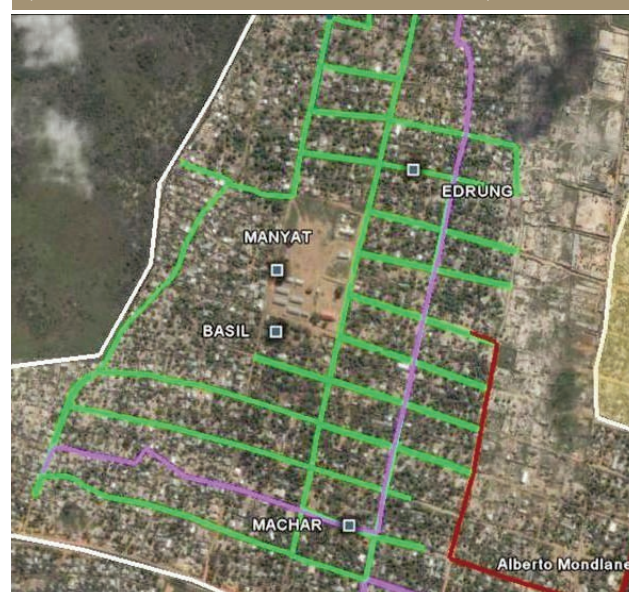
Les POP n'ont pas instauré, en interne, une régulation de leur marché.

La concurrence est constante et il n'est pas rare de voir des opérateurs s'étendre dans le territoire d'autres opérateurs

lorsque les opérations de ces derniers sont limitées par des contraintes techniques (baisse de la qualité ou baisse de la pression disponible). Afin de capter une clientèle insatisfaite et prête à changer de fournisseur, ils mettent en avant la meilleure qualité de leur service et peuvent faire des « promotions » sur les frais de connexion (voir photo 3).

La grande diversité des POP est la preuve qu'il n'existe pas de taille minimum pour un opérateur : un nombre très important de POP desservent une douzaine de clients et une seule borne-fontaine. Cette capacité à occuper toutes les niches du marché est une des explications de leur taux de croissance élevé. Par contre les objectifs financiers et commerciaux varient en fonction de la taille des POP : ceux qui gèrent une seule borne-fontaine ne visent qu'un revenu d'appoint, tandis que les opérateurs qui gèrent de nombreux petits systèmes répartis dans l'agglomération et totalisant plus de 1 000 clients en ont fait leur activité principale avec un objectif clair de développement d'entreprise.

Photo 3. Une illustration frappante de deux réseaux de POP superposés (toutefois le fait est rare si on considère le nombre de POP)



### Encadré 5. Les origines d'AMATI

L'association AMATI doit sa création à un séminaire organisé fin 2003 par le ministère de la santé, qui invita quelques opérateurs à titre individuel. C'est au cours de ce séminaire que les POP réalisèrent qu'ils étaient nombreux et décidèrent de se regrouper en association. AMATI fut officiellement enregistrée en 2005 et constitue depuis un des principaux interlocuteurs des pouvoirs publics.

#### Les activités de lobbying des POP

Deux associations de POP ont été créées récemment : l'AMATI en 2005 (voir encadré 5) et AFORAMO en 2006. Ces deux associations regroupent ensemble environ la moitié des opérateurs et elles n'ont bénéficié d'aucune aide lors de leur création. Sans soutien financier et manquant d'expérience, elles s'efforcent d'acquiescer une légitimité en occupant souvent l'espace médiatique.

Leur principale revendication, à ce jour, est la création d'une licence de distribution d'eau qui permettrait la reconnaissance officielle de leur activité. Cette revendication illustre leur perception du risque qu'ils assument et leur recherche d'une base légale pour asseoir et pérenniser leur activité. Les deux associations ont entamé des discussions avec le FIPAG en 2007. Leur objectif est de participer activement à la réforme institutionnelle en cours afin de défendre leurs intérêts en tant qu'opérateurs spécifiques.

#### 1.2.7 Interactions avec les institutions

##### Historique des contacts entre les POP et les institutions

Les premiers POP qui apparaissent dans les années 1990 ont cherché à obtenir une licence auprès de la Direction nationale de l'eau. Leurs démarches n'ont pas abouti car aucun texte ne prévoyait ce cas de figure.

En 2003, le ministère de la Santé, qui connaît les POP car il vérifie la qualité des points d'eau disséminés dans la ville, en invite certains à participer à un séminaire sur la qualité de l'eau.

A la même époque, le CRA organise un séminaire sur la participation du secteur privé pour la fourniture du service aux populations pauvres, au cours duquel les résultats d'une enquête du FIPAG sur les POP sont présentés. Le séminaire conclut à la capacité des POP à servir les zones périurbaines, leur utilité pour atteindre les ODM et la nécessité de mettre en place un cadre de régulation adapté. Malheureusement, ce séminaire ne débouchera pas sur des actions concrètes.

C'est à partir de 2004 que le phénomène des POP fait l'objet d'une attention plus soutenue : une étude de faisabilité commanditée par le FIPAG, financée par l'Agence Française de Développement et réalisée par Hydroconseil et Seureca conclut au rôle fondamental joué par les POP dans la desserte de l'eau dans les zones périurbaines. Cette étude permet à l'association AMATI, qui joue le rôle d'interface entre l'étude et les POP de prendre véritablement son envol. Dès lors, les discussions prennent une tournure plus régulière et elles deviennent plus constructives à partir de 2007, lorsque la composante 3 du MWSP est mise en œuvre. Depuis, le dialogue est permanent.

#### La position des différents acteurs du secteur de l'hydraulique urbaine

Ce récapitulatif éclaire l'évolution des positions des différents acteurs vis-à-vis des POP. Bien que la Politique nationale de l'eau évoque de manière explicite le rôle des opérateurs informels, la mention de leurs rôles dans des discours officiels date de 2007 (voir encadré 6). Les POP étaient certes déjà connus, mais on n'avait qu'une connaissance parcellaire de leur rôle. Le premier relevé (non exhaustif) des POP a été réalisé par le FIPAG et AdeM en 2003 et actualisé en 2005. Cependant aucune action concrète n'a été entreprise du fait de l'absence de cadre réglementaire et de la faiblesse des moyens au niveau des institutions. En 2008, les acteurs ont adopté une approche plus proactive.

Position officielle du gouvernement : exprimée en mars 2007 lors d'un discours inaugural de la Premier ministre (voir encadré 6) et renforcée en mai 2008 par une déclaration du ministre des Travaux publics et de l'Habitat qui souligne l'importance du processus d'agrément des POP opérant dans les villes de Maputo et Matola.

La position des bailleurs : l'Agence Française de Développement a toujours soutenu les initiatives concernant les POP. Dans le cadre du *Maputo Water Supply Project*, l'AFD a convaincu les autres bailleurs de cofinancer la composante périurbaine et d'augmenter le budget disponible pour la composante 3.

### Encadré 6. Le discours de la Premier ministre

En mars 2007, lors de la cérémonie d'inauguration du *Maputo Water Supply Project* financé par la Banque européenne d'investissement, l'Union européenne, l'Agence Française de Développement et la coopération hollandaise, la Premier ministre, Luisa Diogo, reconnaît dans son discours l'existence des POP et le rôle bénéfique qu'ils jouent dans la fourniture du service de l'eau dans les villes de Maputo et Matola.

Depuis 2007, le FIPAG mobilise une équipe spécifique sur le sujet des POP. Il est considéré au niveau institutionnel comme le point focal de tout ce qui touche aux POP. Le FIPAG, et en particulier le président du conseil d'administration, a déployé de grands efforts pour convaincre le régulateur de l'intérêt des POP et a engagé de difficiles négociations avec l'opérateur dominant AdeM, pour progressivement intégrer les POP dans le secteur de l'eau de Maputo et Matola.

*Aguas de Mocambique* : l'opérateur dominant, après beaucoup de revirements de position, considère à présent les opérateurs comme des partenaires potentiels qui peuvent les aider à améliorer leur qualité au niveau local en offrant un service de proximité.

Les municipalités sont les institutions qui sont le plus en contact avec les POP et collaborent de fait avec eux depuis leur émergence au niveau local. Leur rôle est variable, depuis la médiation des conflits entre les POP et les

consommateurs jusqu'au démarchage d'opérateurs pour les inciter à s'étendre dans des zones non desservies en leur fournissant toute sorte d'incitations comme des terrains communaux pour investir dans la production et le stockage. Cependant, malgré ces contacts réguliers locaux, aucune stratégie ou politique cohérente n'a été élaborée au niveau central. A présent, poussées par le dynamisme du FIPAG, les municipalités abordent le sujet des POP au niveau central.

Dans les faits, le CRA dispose de moyens limités et a toujours été prudent par rapport à la charge de travail supplémentaire que représente l'intégration des POP dans le cadre de régulation actuel. C'est pour cette raison que le CRA met en avant des principes de « régulation décentralisée » pour tout ce qui concerne les services fournis par les POP : une régulation placée sous le contrôle du CRA, mais mise en œuvre au quotidien par les structures décentralisées des municipalités.

## 1.3 Les POP : la meilleure option alternative pour desservir les zones périurbaines ?

### 1.3.1 Quels sont les facteurs de succès des POP à Maputo ?

En 2000, Maputo est une ville africaine comme les autres. Comme de nombreuses capitales, elle est caractérisée par un faible taux de couverture du service de l'eau et une demande très forte pour un service amélioré (Bamako, Dar Es Salam, Kinshasa et Nairobi souffrent également d'un service de l'eau peu efficace).

Bien que les opérateurs privés informels ne soient pas une nouveauté en Afrique, Maputo se singularise par le nombre important d'opérateurs et le taux de croissance quasi exponentiel du secteur. Parmi les éléments qui permettent de comprendre le succès des POP à Maputo, citons :

- **une très forte demande de service associée à une offre défaillante** : dans les années 1990, au sortir de la guerre, le service de l'eau de Maputo était très limité ; l'opérateur n'était pas en mesure de servir de nombreux

quartiers et n'était pas crédible quand il promettait des améliorations ; il en résulta une très forte demande associée à une volonté de payer ;

- **un secteur privé dynamique** : Maputo abrite de nombreux petits investisseurs privés, à l'affût d'opportunités. Les mineurs d'Afrique du Sud revenus au pays après avoir touché leur retraite constituent un bon exemple de ce type d'investisseurs ;
- **un risque raisonnable** : les ressources souterraines en eau sont abondantes et faciles d'accès, le coût d'un forage à Maputo est de 5 000 US\$ et neuf fois sur dix le forage permet d'obtenir un débit suffisant pour installer une pompe submersible ;
- **un environnement institutionnel et légal favorable** : la période d'après guerre au Mozambique (de 1994 à 2004) est caractérisée par une priorité donnée à la reconstruction du pays et donc un climat favorable à l'investissement

ment privé. Le gouvernement n'a donc jamais entravé les efforts, même désordonnés, des POP qui, ce faisant, améliorent et développent la fourniture de service public.

### 1.3.2 Les POP : meilleurs partenaires pour atteindre les ODM ?

Aujourd'hui les POP desservent 350 000 personnes, pratiquement 54 % de la clientèle directe de l'opérateur dominant. S'ils étaient inclus dans les statistiques officielles, la couverture passerait de 35 % à 54 %. Ces chiffres illustrent un point important : les POP sont indispensables pour atteindre les ODM. Le FIPAG a déjà mesuré l'avantage d'une telle opportunité.

Comment étendre le service avec les POP ? Principalement en les utilisant pour compléter le fossé qui existe entre la demande et l'offre officielle, entre les besoins suscités par l'expansion urbaine et la capacité et le rythme de réalisation du secteur public. De par leur réactivité et leur capacité à s'intégrer et accompagner le développement urbain, les POP sont les opérateurs les plus à même d'accomplir cette tâche. Pendant que le gouvernement se concentre sur les investissements structurants (telle la production à long terme, le transport de l'eau en grande quantité), les POP peuvent très efficacement compléter le service, en attendant que ces grands investissements portent leurs fruits et atteignent les usagers.

Dans cette perspective, il faut créer un environnement favorable pour que les POP puissent opérer et se développer, ce qui suppose trois choses :

- formaliser l'activité : la formalisation diminuera le risque supporté par les POP, favorisera l'investissement et incitera de nouveaux opérateurs à entrer sur le marché ;
- augmenter leurs capacités financières en créant de meilleures conditions d'accès au crédit : la formalisation de l'activité devrait diminuer le niveau de risque évalué par les banques, encore mieux, un support financier du gouvernement ou des bailleurs pour garantir les emprunts ;
- intégrer les POP dans les schémas directeurs : fournir des informations claires pour piloter l'investissement

privé et éviter les situations conflictuelles et contre productive de superposition (par exemple le quartier de Laulane).

### 1.3.3 Pourrait-on répliquer le cas de Maputo ?

Au Mozambique, l'objectif à long terme du FIPAG est de répliquer le phénomène des POP dans les autres villes. Ceci ne sera possible que dans certaines conditions : 1) le contexte hydrogéologique, très variable d'une ville à l'autre ; 2) le cadre institutionnel variable selon l'implication des municipalités dans la gestion du service de l'eau (le FIPAG n'a pas la responsabilité de toutes les villes).

En dehors du Mozambique, il existe déjà des expériences qui montrent que l'intégration des opérateurs indépendants est en passe de devenir, la « (seconde) meilleure option » pour améliorer la couverture de service et en particulier pour les pauvres (Paraguay, Vietnam, Cambodge, etc.). Quelques leçons tirées de l'expérience de Maputo intéresseront les futurs projets :

- **transparence** : une clé de succès dans la sélection d'opérateurs privés est la transparence des processus car il limite les interférences politiques ; tous les contrats à Maputo seront attribués après un processus compétitif sur lequel tous les acteurs sont d'accord ;
- **chef de file** : toute réforme institutionnelle ne peut se faire que sous l'impulsion d'un leader ; le FIPAG joue un rôle déterminant dans la conduite de cette réforme et la mise en œuvre du projet ;
- **disponibilité de la ressource** : le modèle financier des opérateurs de Maputo repose sur une eau souterraine peu chère ; de telles ressources ne sont pas disponibles partout mais existent dans de nombreuses villes côtières ;
- **financements extérieurs** : il est généralement difficile pour une institution publique de mettre en œuvre des expériences innovantes ; il faut résoudre les contraintes institutionnelles et les institutions de tutelle doivent être convaincues de la pertinence du projet. Le FIPAG a su s'attirer le support de bailleurs extérieurs (AFD et BEI) pour financer cette expérience à une large échelle, ce qui a permis de lever les blocages institutionnels.

## 1.4 Le FIPAG, artisan de la formalisation des POP

### 1.4.1 Le projet d'alimentation en eau de Maputo

Dans le cadre du *Maputo Water Supply Project* (MWSP), le FIPAG bénéficie des ressources nécessaires pour étudier et mettre en œuvre différentes activités liées aux POP. Le projet est donc une mise à l'étrier opportune pour le FIPAG. Mais l'institution ne se limite pas au projet et s'engage résolument dans une stratégie à long terme.

**Licence** : le principal défi lorsque l'on travaille avec des opérateurs informels est d'arriver à les faire « sortir du bois », c'est à dire à trouver les bons arguments et mettre en place l'environnement adéquat pour qu'ils trouvent plus d'avantages à être formels qu'à rester informels. Dans le cas de Maputo, ce défi est moins critique car la première demande des opérateurs est la formalisation de leur activité. Pour autant, tous les obstacles ne sont pas aplanis et la mise en œuvre du projet est semée d'embûches. Cependant, la formalisation de l'activité des POP est déjà acquise et ces derniers seront agréés dans un futur proche.

**Partenariat public-privé** : à travers le MWSP, le FIPAG ébauche deux types de partenariats :

- un contrat d'affermage pour des infrastructures neuves : le FIPAG construit dans la seconde zone d'expansion urbaine des nouvelles infrastructures de distribution d'eau (qui assurent la production, le stockage et le transport primaire). Ces systèmes seront affermés à des POP sélectionnés sur appel d'offres. Les POP sélectionnés devront gérer et développer les infrastructures. Le défi de ce partenariat est de mettre en place les conditions adéquates pour inciter les opérateurs à investir leur capital dans le développement du réseau.
- Une subvention pour la fourniture du service aux plus démunis : pour les POP existants, le FIPAG leur propose une subvention afin d'accroître leur clientèle en subventionnant le coût de connexion à charge du client par une subvention OBA déboursée pour chaque nouvelle connexion réalisée. L'objectif est d'augmenter la couverture dans les zones desservies en favorisant l'acquisition par les familles pauvres de branchements privés.

**La stratégie à long terme** : 1) identification de partenaires fiables et durables pour l'expansion du service de l'eau ; 2) développement d'un savoir-faire national en termes de dis-

tribution d'eau pour pouvoir prendre en charge les petites et moyennes villes du pays. Les dix prochaines années seront extrêmement riches en retour d'expérience afin d'adapter, améliorer et parfaire les partenariats entre les POP et la puissance publique en général.

### 1.4.2 La stratégie du FIPAG vis à vis des POP

#### Fournir une licence à la majorité des POP

Aucun des 350 POP existants ne possède de contrat écrit avec le FIPAG ou toute autre entité publique en charge du service de l'eau (CRA, ARA Sul, les municipalités, le ministère de la Santé...). Afin de réguler leur activité, il est conseillé de leur octroyer un niveau minimum de formalité. Le FIPAG a décidé que le pré requis minimum pour la fourniture du service public de l'eau est une licence émise par une institution publique, garantissant la potabilité de l'eau distribuée.

Obtenir un consensus sur la définition d'une procédure d'agrément s'est relevé très difficile à Maputo car chaque institution voulait orienter la procédure et il était difficile d'harmoniser les approches. Un accord a été ratifié fin 2008. Afin d'accélérer le processus, la plupart des acteurs ont décidé que le FIPAG aurait la responsabilité de la conduite du processus.

Pour obtenir une première licence, l'opérateur doit démontrer que l'eau qu'il distribue est conforme aux normes de qualités spécifiées par le ministère de la Santé. Les prochaines étapes incluront des spécifications techniques supplémentaires (standard de connexion, standard pour les forages, pour le tarif...). Le FIPAG insiste sur le fait que la licence doit être évolutive. L'objectif est l'inclusion de la majorité des opérateurs dans la procédure plutôt que de reléguer la plupart dans l'illégalité. Mettre en œuvre dès le début des spécifications techniques très contraignantes pour l'obtention de la licence n'aiderait en rien la formalisation des POP.

#### Investir l'argent public dans les infrastructures essentielles

Les opérateurs privés ont construit des centaines de petits systèmes de distribution d'eau. Il serait peu pertinent de reproduire le même schéma avec de l'argent public (le secteur privé étant plus efficace pour investir). FIPAG investit

dans de nouvelles infrastructures pour garantir :

- la production d'eau (afin de faciliter le suivi et l'exploitation durable de la ressource) ;
- le réseau primaire dimensionné en accord avec les prévisions de développement urbain ;
- l'accès du service aux ménages à faibles revenus (subvention OBA).

#### **Passer des contrats d'affermage avec les POP pour gérer des infrastructures publiques**

FIPAG est une société de patrimoine. Sa mission et ses moyens ne sont pas adaptés à la gestion de la clientèle. C'est pour cela que le recours aux POP pour exploiter les futurs systèmes apparaît particulièrement utile, en sélectionnant ceux qui se sont montrés efficaces dans leur gestion des petits systèmes. Les principales caractéristiques du contrat sont :

- un accord d'affermage : l'opérateur doit investir dans le réseau de distribution et connecter les clients afin de développer sa clientèle et réaliser des profits ;
- un horizon à moyen terme de 5 à 10 ans pour fournir un minimum de visibilité à l'opérateur ;
- une compétition sur le tarif, au bénéfice du consommateur ;
- une subvention OBA qui sous-tendra la politique du FIPAG en faveur des ménages à faibles revenus (le coût de connexion est fixé à 40 US\$, moins que le prix du marché).

#### **Rendre le service plus facile d'accès pour les pauvres**

Les POP sont efficaces lorsqu'il s'agit de fournir de l'eau à une majorité des foyers des quartiers périphériques de Maputo et Matola (à peu près 50 % des ménages, situés dans les trois quintiles les plus aisés de la population), alors que ces zones ne sont pas jugées comme rentables. L'opérateur dominant, AdeM, n'a jamais montré beaucoup d'intérêt à y distribuer de l'eau.

Il n'en demeure pas moins que les ménages les plus pauvres (les deux derniers quintiles) n'ont pas les moyens de s'abonner et sont obligés de recourir aux bornes-fontaines ou à la revente de voisinage, un service plus rudimentaire. La moyenne du coût de connexion (en comprenant le matériel) est de 2 400 MZN, c'est à dire 96 US\$. Dans un pays où le revenu moyen par personne s'élève à 300 US\$, le coût de connexion est donc une barrière infranchissable pour les ménages les plus pauvres.

Afin de faciliter l'accès de ces derniers à la connexion domestique, Hydroconseil a développé pour le compte du FIPAG un schéma de subvention OBA afin d'inciter les POP à réduire les coûts de connexion à 1 000 MZN (c'est à dire 40 US\$, plus de deux fois moins que le tarif actuellement pratiqué). La subvention OBA sera payée directement aux fournisseurs après que la connexion ait été inspectée sur le terrain. Cette subvention n'est pas limitée aux nouveaux systèmes. L'objectif est également d'augmenter la couverture des systèmes existants déjà exploités, ceux-ci n'ont pas encore connecté les ménages les plus pauvres.

#### **1.4.3 Une gestion durable de la ressource en eau**

Il est relativement facile et économique de réaliser un forage à Maputo et Matola. Parce que l'investissement dans un forage présente peu de risque, des centaines d'individus en ont réalisé au cours des dix dernières années (on estime que plus de 1 000 forages ont été construits pour des usages domestiques, industriels, agricoles...). Tous ces forages tirent leur eau du même aquifère et il n'existe pas de données sur un débit de pompage maximum dans la nappe. Un pompage excessif aurait un impact dramatique sur la ressource car :

- le niveau de la nappe pourrait baisser en dessous du niveau d'installation des pompes et des crépines des forages ;
- l'intrusion saline pourrait s'amplifier et toucher de nouveaux quartiers.

Afin de limiter ce risque, le gouvernement mozambicain soutient deux initiatives :

- une étude commanditée par ARA Sul (l'agence de bassin du sud du Mozambique) qui porte sur les ressources hydrogéologiques pour déterminer : (a) la capacité de recharge de l'aquifère ; (b) l'impact du nombre croissant de forages et (c) une politique de droit de pompage<sup>5</sup> ;
- FIPAG étudie la possibilité de développer des champs captant dans le nord de Maputo – Matola, une zone encore rurale où il existe peu de forages.

<sup>5</sup> Hydroconseil et WE-Consult. (2008). Gestion durable des ressources hydrogéologiques de la métropole de Maputo. Rapport de démarrage pour ARA Sul. Etude financée par l'Agence Française de Développement.

#### 1.4.4 Régulation de l'activité des POP

##### La concurrence, base d'une régulation efficace

La régulation de 450 petits entrepreneurs (une grande partie d'entre eux étant informels) est un immense défi. Le marché lui-même est un outil de régulation efficace et le FIPAG s'en sert régulièrement :

- Le processus d'agrément (voir *infra*) élaboré par Hydroconseil ne vise pas à éliminer la majorité des POP mais plutôt à les inciter à améliorer la qualité et la fiabilité de leur service ;
- FIPAG n'a pas introduit de clause d'exclusivité dans les licences ou les contrats (y compris les contrats d'affermage) ; chaque POP doit « gagner » ses clients par des tarifs compétitifs et une bonne qualité de service ; il est donc possible que différents fournisseurs servent la même zone<sup>6</sup>.

##### Un contrôle de la qualité de l'eau

La concurrence est un très bon outil de régulation car les consommateurs peuvent aisément comparer les tarifs et changer de fournisseur (comme le font les clients des *Aguateros* au Paraguay). Malheureusement, la concurrence n'est pas efficace pour réguler d'autres aspects du service public. Ainsi la qualité de l'eau est difficile à évaluer par les consommateurs qui n'ont pas ou peu accès à une infor-

mation fiable et ne peuvent de ce fait comparer la prestation de leur opérateur. C'est pour cette raison que le FIPAG appuie fortement le rôle prédominant du ministère de la Santé dans ce domaine. Tout POP licencié doit se soumettre aux tests de qualité proposés par le laboratoire du ministère.

##### Appuyer les associations de POP

Il n'est pas évident pour le FIPAG ou le CRA de communiquer avec des centaines d'opérateurs. Pour cette raison, les institutions publiques cherchent des associations qui pourraient jouer le rôle de représentant et porte-parole. Ces associations pourraient alors assurer un premier niveau d'autorégulation. Il existe deux associations de POP à Maputo. FIPAG collabore de manière régulière avec ces associations qui sont impliquées depuis le début du projet et consultées à toutes les phases critiques (licence, contrat, qualité de service, régulation).

Les POP de Maputo ont su montrer leur capacité à développer rapidement et efficacement le service de distribution d'eau et particulièrement dans les zones à faible revenu et les quartiers périurbains. Cependant, l'implication d'un nombre important d'opérateurs informels dans la fourniture d'un service public soulève un certain nombre de défis à relever.

### 1.5 Les défis à venir

#### 1.5.1 Corruption et transparence

La plupart des entrepreneurs africains œuvrent dans le secteur informel. De nombreux facteurs contribuent à cet état de fait, parmi lesquels le coût de la formalisation car chaque étape pour entrer dans le secteur formel est coûteuse. Pour être enregistrée ou licenciée, l'entreprise doit payer des taxes. Et ceci n'est que la partie visible de l'iceberg. Le plus pénalisant est la nécessité de payer des pots-de-vin afin de se maintenir dans la formalité (c'est le cas des chauffeurs de camions qui sont sans cesse soumis à des pressions financières).

Formaliser l'activité des POP nécessite des processus transparents, notamment pour l'octroi de la licence et lors des appels d'offres. Sans processus transparent, des concurrents auront accès à des marchés publics et des subventions publiques qu'ils n'auraient jamais obtenu dans des conditions normales.

L'introduction d'argent public (subvention) dans le marché de l'eau, déjà très compétitif, de Maputo est une porte ouverte à la corruption. Cela devra donc être fait au travers de règles et procédures transparentes. Les associations professionnelles peuvent garantir ces procédures, à conditions qu'elles représentent un nombre significatif de POP.

#### 1.5.2 Comment soutenir une activité informelle avec de l'argent public ?

La mise en place de partenariats publics-privés avec le secteur informel n'est pas une tâche aisée. La mobilisation et le déboursement des fonds publics sont régis par toute une

<sup>6</sup> Le FIPAG instaure un niveau de concurrence « dans le marché » et pas uniquement une concurrence « pour le marché » comme c'est généralement le cas pour l'adjudication d'un contrat d'affermage. Un tel niveau de concurrence n'est pas courant dans le secteur de l'eau. Il se rencontre dans d'autres régions (les *Aguateros* à Asuncion, Paraguay) et il est plus fréquent dans le secteur de l'énergie (en Somalie par exemple).

série de procédures strictes mal adaptées à la réalité des POP. La plupart n'ont pas de comptabilité certifiée et utilisent leur compte personnel pour toutes transactions.

Il est cependant recommandable et nécessaire de mettre en place des mécanismes de subvention des POP. Ces subventions doivent être convenablement orientées pour encourager les POP à : (a) servir les ménages pauvres ; (b) couvrir des zones isolées et non couvertes ; (c) améliorer les spécifications techniques de construction pour augmenter la durée de vie des infrastructures installées sur le domaine public.

Il est donc primordial de créer de tels outils financiers, adaptés à ce type d'opérateurs, leur capacité financière et comptable, leur capacité d'autofinancement... La subvention OBA pour des nouveaux branchements mise en place par le FIPAG en est un bon exemple. Elle remplit deux objectifs de service public :

- encourager les opérateurs à respecter les spécifications techniques établies par le FIPAG ;
- faciliter l'accès au service pour les ménages pauvres en réduisant les coûts de connexion.

D'autres outils financiers seront nécessaires pour promouvoir d'autres objectifs du service public, tels que l'égalité d'accès au service dans toutes les villes et la construction de réseaux qui suivent les plans de développement urbains (quand ils existent).

### **1.5.3 Préserver l'efficacité de l'activité informelle**

Ce qui rend le secteur informel si efficace c'est précisément son informalité. Parce que les opérateurs ne sont pas contraints par des règles et des contrôles administratifs, ils peuvent se concentrer sur la fourniture du service et s'adapter sans cesse à la demande. C'est parce qu'ils ne sont pas contraints par un cadre de régulation (paiement de taxes, coordination avec l'administration, respect de plans de développement, politique de recrutement) et autres spé-

cifications techniques, qu'ils sont plus efficaces et réactifs et qu'ils réalisent plus de profit.

Une fois que ces opérateurs entrent dans le secteur formel, ils perdent une partie de leur efficacité car ils doivent respecter de nouvelles règles. Même si c'est un fait inévitable (aucune administration ne réussira à établir un partenariat impliquant de l'argent public avec une entité totalement informelle), le fait de faire « sortir du bois » ces opérateurs amène des avantages et des inconvénients. Ces deux aspects doivent être analysés avant de se lancer dans le processus de formalisation. Car la formalisation ne doit pas être considérée comme un objectif, elle est un moyen pour atteindre l'objectif qui est l'amélioration du service public et l'extension de la couverture des besoins en eau.

### **1.5.4 Comment réguler des centaines de petits opérateurs ?**

Le régulateur mozambicain du secteur de l'eau (le CRA) a été créé pour suivre et réguler les activités d'un nombre limité d'opérateurs (tel qu'AdeM). Il est réticent à s'engager dans une régulation des POP qui alourdirait sa charge de travail. Comment réguler l'activité de centaines de petits opérateurs, la plupart opérant dans le secteur informel, sans aucun contrat écrit et avec très peu d'information concernant leur mode opératoire et leur comptabilité ?

La régulation des POP nécessite des outils différents de celle d'AdeM. Le CRA veut mettre en place un cadre simplifié qui répondrait ainsi à la diversité des POP (tarif simplifié, spécifications sur la qualité de service simplifiées). Pour sa mise en œuvre sur le terrain, le CRA estime que ce sont les municipalités qui sont les mieux outillées car elles ont des représentants au niveau local (les chefs de quartier) qui sont proches des consommateurs et des opérateurs. Il s'agirait donc d'une régulation indirecte, mise en œuvre sur le terrain par les municipalités et orchestrée par le CRA.



## Deuxième partie - Les POP : problème ou solution ?

Jérémy Cavé, LATTIS et Aymeric Blanc, AFD

### 2.1 Introduction

Capitale politique, industrielle et économique, directement reliée aux régions les plus riches d'Afrique du Sud, Maputo est la ville la plus importante du Mozambique. Elle forme aujourd'hui, avec la municipalité de Matola, une agglomération de deux millions d'habitants qui s'étend sur 172 km<sup>2</sup>. « Ville créée par et pour les Européens » (Ginisty, 2007), le système colonial en a irréversiblement mutilé la morphologie : la *cidade de cemento*<sup>7</sup>, ville européenne arborée avec un plan en damier est entourée par la *cidade de caniço*<sup>8</sup>, zone d'habitat précaire non planifié peuplée par les Africains. Bien que majoritaires en nombre dès 1920, ceux-ci sont interdits de résidence au sein du *cemento* jusqu'à l'Indépendance, en 1975. De sorte qu'en 2007, la *cidade de cemento* ne représente pas plus de 7 % de l'espace urbain (Bhatt, 2006). Cette croissance incontrôlée de l'agglomération est largement due à la guerre civile, longue de 15 ans, qui a catalysé l'exode rural et ruiné le pays. Le pays, gouverné depuis l'Indépendance par le FRELIMO<sup>9</sup>, bénéficie depuis les années 1990 d'une aide financière croissante en provenance des institutions financières transnationales. En 2005, l'aide reçue par le Mozambique s'élève à plus de 58 USD par habitant, alors que la moyenne, en Afrique, n'est que de 26 USD (Krusk-Wisner, 2006). En dépit de l'ampleur de l'aide apportée par la communauté internationale, les conditions de vie demeurent précaires pour les Mozambicains.

Dans le domaine de l'approvisionnement en eau, le réseau officiel ne parvenant pas à satisfaire les besoins de l'ensemble de la population de l'agglomération de Maputo, les habitants de la périphérie y déploient des stratégies d'approvisionnement mixtes auprès de divers types de fournisseurs informels. Ce type de réponse, en marge du secteur formel, est propre à un grand nombre de villes des pays du

Sud. Mais à la fin des années 1990, ont surgi et proliféré dans les quartiers de la *cidade de caniço* de petits systèmes autonomes de distribution de l'eau, via des canalisations souples. Ignorés, dans un premier temps, par les autorités nationales, puis considérés comme des concurrents illégaux du fournisseur officiel qui pourraient mettre en péril la ressource commune que constitue la nappe phréatique, ces « *pequenos operadores privados* » ou « POP » en sont peu à peu venus à être considérés comme des prolongements possibles du service public de l'eau à Maputo. Leur intégration à une politique sectorielle, dans un schéma institutionnel, devient envisageable. Comment, en quelques années, a pu s'opérer un tel bouleversement dans l'idée que les autorités se faisaient de la fourniture d'un service essentiel ?

Les POP, dans d'autres pays du Sud, ont déjà été l'objet de nombreuses études : techniques (Snell, 1998 ; Collignon et Vézina, 2000 ; Conan, 2003), économiques (Solo, 2003 ; Kariuki et Schwartz, 2005 ; Kjellen et McGranahan, 2006), d'aménagement urbain (Allen et Davila, 2004). Afin de reconstruire, comme nous y invite E. Swyngedouw, « *l'historicité sociopolitique de situations d'accès ou non à une ressource "naturelle"* » (Swyngedouw, 2004), nous adoptons ici une lecture institutionnelle. Nous nous focalisons sur la façon dont ces schémas non-conventionnels de distribution d'eau apparaissent, à Maputo, comme le résultat d'un processus de formation des politiques publiques, puis de leurs mises en œuvre effectives. Quels sont les récits avancés par les acteurs institutionnels pour redonner du

<sup>7</sup> Ville de ciment.

<sup>8</sup> Ville de canisse (ou roseau).

<sup>9</sup> FRENTE de *Libertação do MOçambique* ou Front de libération du Mozambique.

sens à cette évolution ? Et, au-delà, derrière l'apparent dénuement technique et institutionnel de ces dispositifs atypiques et déroutants, est-il possible de déceler un principe organisationnel innovant ?

A Maputo, les POP posent un défi aux autorités publiques : constituent-ils des parasites à combattre ou bien des acteurs à valoriser et à mobiliser ? Et comment les autorités passent-elles d'une conception à une autre ? La question est d'autant plus épineuse qu'au Mozambique l'action publique est déployée par différents types d'acteurs : locaux, nationaux, transnationaux. Dans quelle mesure les interventions exogènes et les stratégies chan-

geantes des bailleurs (ajustements structurels, démocratisation, décentralisation, etc.) altèrent-elles la réalité politique du pays concerné ?

Cet article se propose de mobiliser des grilles d'analyse issues des théories des politiques publiques afin de montrer leur caractère opératoire pour tenter de répondre à ces questions.

Notre analyse procédera en trois temps :

1. pourquoi les POP ont-ils surgi à Maputo ?
2. Quelles sont leurs caractéristiques ?
3. Par quel processus ont-ils d'abord été perçus comme un problème puis comme pouvant faire partie de la solution ?

## 2.2 Institutionnalisation et crise d'un nouveau mode de régulation

Dans les années 1990, la plupart des politiques de développement promues par les institutions financières internationales sont fondées sur des principes de libéralisation des échanges et de mise en concurrence. Dans une approche cognitive des politiques publiques, un *référentiel* correspond à « l'horizon historiquement constitué et (intersubjectivement) partagé » (Chatzis, 2000) qui fixe le cadre à l'intérieur duquel les acteurs débattent de problèmes et des solutions à y apporter. En ce sens, les années 1990 correspondent à l'instauration d'un « référentiel global » de développement qui est désormais celui du marché. Le référentiel sectoriel correspondant, communément désigné comme le « consensus de Washington », promeut une participation accrue du secteur privé dans la gestion des services publics. Aussi n'est-il pas étonnant que la réforme du secteur de la distribution d'eau au Mozambique, qui débute en 1990, soit déployée conformément à ce référentiel sectoriel.

Comment ce référentiel sectoriel a-t-il concrètement été inscrit dans la politique publique de distribution d'eau à Maputo ? Pour le comprendre, il est intéressant d'appréhender le secteur de la distribution d'eau potable de Maputo, comme nous y invite K. Chatzis (in Marié & Gariépy, 1997), en tant que *système sociotechnique* doté d'une trajectoire historique. En effet, ce secteur est fondé sur une infrastructure physique - le réseau - autour de laquelle se tissent de multiples relations sociales : règles, coopérations, transactions, etc. Ces faits sociaux évoluent,

influençant, en retour, le développement de l'objet technique : extension, entretien, dégradation, transformation, etc.

Pour englober l'ensemble de cette configuration sociotechnique, non seulement sa dimension technique et organisationnelle (source d'eau, centres de distribution, réseau de canalisations) mais également l'évolution des pratiques de son maniement sur la durée (modes opératoires, intérêts des acteurs), K. Chatzis propose le concept de « mode de régulation »<sup>10</sup>. Un « mode de régulation », selon cette analyse, se déploie en trois temps : genèse, institutionnalisation et crise. En période de crise émergent de nouvelles pratiques, qui aboutissent ensuite à l'institutionnalisation d'un nouveau mode de régulation. Dès lors, le concept de « mode de régulation » apparaît comme un outil d'analyse permettant de sortir de la linéarité statique du développement de l'objet technique, en révélant la perméabilité de cet objet aux représentations changeantes que les hommes projettent sur lui.

La genèse du mode de régulation correspond ici à l'élaboration d'un nouveau référentiel global/sectoriel<sup>11</sup> qui prône, dans la gestion des services d'infrastructure, l'introduction d'un opérateur privé international. L'émergence de modes

<sup>10</sup> Le terme de 'régulation' est ici à prendre au sens large et ne désigne pas simplement les règles formelles d'exploitation du système et les arbitrages afférents, ni la régulation économique (au sens de régulation du monopole).

<sup>11</sup> Le concept de référentiel global/sectoriel est défini comme une « image de la réalité sociale construite à travers le prisme des rapports d'hégémonie sectoriels et globaux » in Jobert et Muller, 1987.

de régulation issus du consensus de Washington ayant été largement documentée par ailleurs (Jobert, 1994 ; Faure, 1995), nous focaliserons notre analyse sur les deux phases suivantes. De fait, retracer d'abord le processus de construction du cadre institutionnel propice à l'application de ce référentiel sectoriel au Mozambique, puis sa crise, devrait nous permettre d'éclairer l'échec du contrat d'affermage et de saisir la configuration des acteurs qui en résulte au début des années 2000.

### 2.2.1 Institutionnalisation du mode de régulation : la patiente élaboration du « cadre de gestion déléguée ».

Dès 1987, la Banque mondiale et le FMI impulsent une réforme de fond du secteur de la distribution d'eau en vue d'une allocation des ressources guidée par la demande et par l'efficacité, là où régnait jusqu'alors une logique d'offre de service unique. Cette restructuration se décline en trois étapes :

1. des réformes structurelles, telles que la décentralisation politique et le démembrement des entreprises publiques ;
2. la mise en place d'un cadre légal et institutionnel rénové ;
3. l'introduction du principe de la participation privée dans la gestion du service.

Cette manœuvre d'économie politique correspond, dans le modèle de K. Chatzis, à la phase de codification des pratiques de régulation découlant du nouveau référentiel.

#### Début des années 1990 : le bilan désastreux de l'entreprise publique

Au cours des années 1980, la chute du taux de raccordement au réseau, de 34 % à 29 %, reflète l'incapacité de l'entreprise publique *Águas de Maputo* à suivre la croissance démographique de la ville et, en particulier, celle des quartiers périphériques. Si, dans le même temps, le taux de desserte en eau se maintient aux alentours de 50 %, ce n'est que grâce à l'augmentation du nombre de bornes-fontaines (Lachartre, 2000). Celles-ci sont en effet intégrées dès 1987 comme sous-système d'approvisionnement de la ville, *via* un programme *ad hoc* : le PAABP<sup>12</sup>.

En outre, la performance de *Águas de Maputo* est jugée particulièrement médiocre selon le diagnostic commandité en 1992 par les autorités transnationales<sup>13</sup>, qui pointe tout à la fois : « *l'accumulation des retards dans l'installation de*

*nouveaux compteurs, la faible capacité de recouvrement [...], la multiplicité des tarifs et l'inconséquence du système de facturation, le nombre élevé de branchements clandestins, les déperditions dépassant les 40 % »* (Lachartre, 2000). La performance de l'entreprise publique ne résiste donc pas aux critères de bonne gestion qui sont de façon croissante mis en avant dans le cadre du nouveau référentiel global de marché. De fait, l'entreprise est en déficit chronique, en raison notamment d'un prix de vente de l'eau au m<sup>3</sup> très inférieur au coût réel.

#### Milieu des années 1990 : le *Quadro de Gestão Delegada*, une architecture institutionnelle originale

Afin de préparer l'introduction de la gestion privée de la distribution d'eau, l'ensemble de l'architecture institutionnelle du secteur est remaniée. La construction du cadre de gestion déléguée (QGD) est un processus de longue haleine, soigneusement encadré par la Banque mondiale.

##### ☞ Définition plus précise de la politique de l'eau

Approuvée en 1995, la Politique nationale des eaux établit officiellement le principe de la participation du secteur privé (PSP) et la limitation du rôle de l'Etat. L'eau est reconnue comme un bien à la fois économique et social, de sorte que si le texte évoque l'objectif d'augmentation du taux de couverture, il n'en introduit pas moins le principe du recouvrement total des coûts.

En 1998, est adoptée la *Politique tarifaire des eaux*, qui précise les modalités de la mise en acte du précepte de la « vérité des prix » par un futur opérateur privé : recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance à court terme, recouvrement des investissements à moyen terme. Le texte conserve un certain souci d'équité, notamment en instaurant un tarif domestique - distinct du tarif industriel ou commercial - et en incitant à augmenter la desserte en eau « *avec une priorité particulière pour les zones péri-urbaines* »<sup>14</sup>.

Dès 1999, la participation du secteur privé, enserrée dans le QGD, peut ainsi débiter.

##### ☞ Le triangle central du *Quadro de Gestão Delegada*

Dès 1991, un processus de décentralisation de pouvoirs à des organes municipaux élus est amorcé. En 1995, le

<sup>12</sup> « Programme d'approvisionnement en eau des quartiers périphériques ».

<sup>13</sup> L'organisme chargé de l'audit de l'entreprise municipale est la société Saur International, filiale du groupe privé français qui remportera six ans plus tard, au sein d'un consortium, le contrat de distribution d'eau.

<sup>14</sup> Política Tarifária de Águas (n°60/98) 4.2.1.

transfert de la responsabilité de la distribution d'eau de l'Etat à l'échelon municipal est entériné. La réforme de décentralisation, toutefois, suscite d'intenses manœuvres politiques, de sorte que les *autarquias*<sup>15</sup> ne seront officialisées qu'en 1998. Dans l'intervalle, l'Etat décide alors de confier ce rôle - en principe dévolu aux municipalités - à des institutions étatiques nouvelles. Outre l'opérateur privé, le QGD est ainsi organisé autour de deux nouveaux acteurs : le FIPAG et le CRA.

#### **Le Fonds d'investissement et de patrimoine d'approvisionnement en eau (FIPAG)**

Créé fin 1998, la mission du FIPAG consiste à « *obtenir, via une gestion effective de la participation du secteur privé, des améliorations dans l'approvisionnement en eau* » (FIPAG, 2002). Constitué d'un conseil administratif et d'une direction exécutive, il compte une vingtaine de personnes. Les moyens dont il dispose sont sans commune mesure avec ceux de la municipalité. Toutefois, le FIPAG n'est quasiment pas financé par l'Etat ; il doit lever des fonds auprès d'organisations internationales. Son principal atout, vis-à-vis des financeurs, est de représenter une cible d'investissement fiable. C'est pourquoi il ne prend pas en charge la gestion du secteur de l'assainissement, peu rentable.

Fonds propriétaire de biens publics - et non organisme chargé d'un service public - le FIPAG a donc pour vocation de gérer le contrat avec l'opérateur privé, en lieu et place du pouvoir municipal. En ce sens, il est présenté comme une solution pragmatique destinée à préparer le transfert de la responsabilité des services aux autorités locales. Mais il reflète avant tout la réticence de l'Etat mozambicain à déléguer ses prérogatives à d'autres acteurs. De fait, il n'existe pas de contrat de concession liant le FIPAG à la municipalité et détaillant précisément son champ d'action.

#### **Le Conseil de régulation de l'approvisionnement en eau (CRA)**

Créé le même jour que le FIPAG, le CRA poursuit les trois objectifs suivants :

- assurer la régulation des prix ;
- garantir les intérêts du consommateur ;
- et servir, en cas de conflit, de médiateur entre le FIPAG et l'opérateur privé.

Composé, à l'origine, de seulement trois membres nommés par le ministère, le CRA, par l'intermédiaire de son président Manuel Alvarinho, définit sa mission comme l'impéra-

tif de garantir un service « *juste, fiable, soutenable et pour tous* » (CRA, 2006). S'il est signalé par certains observateurs internationaux (Trémolet 2006) comme l'un des rares régulateurs africains impartiaux, son rôle effectif reste pour l'instant assez limité. De fait, le CRA reste à ce jour le régulateur d'un contrat – celui liant le FIPAG à l'opérateur privé - et non celui du secteur de la distribution d'eau potable.

#### **L'opérateur privé à qui est délégué le service public**

Début 1999, il ne manque plus que l'exploitant, dont la place dans l'architecture institutionnelle est précisément délimitée. Le type de contrat conclu sera un affermage, et non une concession, le FIPAG ayant été institué afin de conserver une gestion publique des investissements. L'opérateur privé exploite le service, assure la gestion commerciale à ses propres risques et procède au recouvrement. Quelles que soient ses recettes, il reverse une somme fixe au CRA et une somme partiellement proportionnelle aux volumes recouverts au FIPAG<sup>16</sup>.

### **2.2.2 Crise du mode de régulation : le QGD ne permet pas d'éviter l'enlèvement de l'exploitation privée du service**

#### **Un contrat dans l'impasse, deux ans après sa signature**

##### **☞ Le contrat est remporté par un consortium franco-portugais**

À l'automne 1999, après appel d'offres, la mission d'approvisionnement en eau de la capitale du Mozambique est transférée de l'entreprise publique *Águas de Maputo* à une Sarl enregistrée à Maputo, à capital majoritairement étranger, baptisée *Águas de Moçambique (AdeM)*. Cette entreprise privée est le résultat d'une alliance qui présente des atouts séduisants : l'intégration de sociétés financières mozambicaines, la proximité linguistique et culturelle d'une entreprise publique portugaise - *Águas do Portugal*, et l'expérience d'un grand groupe privé international, SAUR. Le contrat signé vaut pour une durée de quinze ans et couvre l'agglomération *Grande Maputo*, composée des communes de Maputo et Matola.

Aux dires des observateurs, les dirigeants de AdeM auraient « cassé les prix » pour remporter l'appel d'offre, alors qu'il était notoire que les données du cahier des

<sup>15</sup> Municipalités.

<sup>16</sup> C'est la part proportionnelle de cette rental fee qui nous incline à parler d'affermage, plutôt que de gérance.

charges comportaient une large marge d'erreur. Cette façon de faire relève d'une stratégie assez classique des entreprises d'eau en France avant la loi Sapin<sup>17</sup>, consistant à déposer une offre sous-évaluée afin d'être sûr de remporter le contrat pour, ensuite, chercher des compléments de rémunération par divers moyens : renégociation des tarifs, passation d'avenants, facturation d'expertise technique, non réalisation des investissements de renouvellement, etc.

#### ☞ **Des inondations exceptionnelles à Maputo révèlent le manque de professionnalisme de l'opérateur.**

L'exploitation par AdeM du réseau d'alimentation en eau de l'agglomération de Maputo-Matola débute le 1<sup>er</sup> décembre 1999. Six semaines plus tard, se produisent à Maputo des inondations d'une ampleur exceptionnelle : pluies torrentielles et cyclones s'abattent pendant des semaines sur la ville, provoquant des dégâts considérables. Le *caniço* en particulier, est ravagé : des centaines de milliers de personnes se retrouvent sans abri, les équipements urbains sont hors d'usage, malaria et choléra ne tardent guère à se répandre. L'Etat, dépassé par la catastrophe, accepte pour la première fois l'intervention d'ONG internationales qui déploient notamment, dans l'urgence, des systèmes alternatifs de distribution d'eau et d'assainissement.

Compte tenu de ces imprévus, les fonds provisionnés par AdeM pour le renouvellement sont mobilisés pour des réparations d'urgence. Partant, l'éventualité d'une renégociation aisée et favorable à l'opérateur, selon la logique décrite plus haut, est sérieusement compromise. Sentant les conditions se détériorer, les responsables de SAUR manifestent leur contrariété. S'appuyant sur le principe de compensation en cas d'évènement imprévu, les dirigeants d'AdeM réclament au FIPAG une augmentation des tarifs. Les parties prenantes entament les négociations en juillet 2001.

Six mois plus tard, deux ans exactement après le début du contrat, SAUR, actionnaire majoritaire du consortium, se retire de *Águas de Moçambique*. Aussitôt, FIPAG et *Águas do Portugal International* passent un accord consistant à garantir la continuité du service tout en ouvrant des négociations. *Águas do Portugal International*, qui était initialement beaucoup moins impliquée que la SAUR, se retrouve ainsi opérateur stratégique du contrat d'exploitation. La renégociation complète du contrat s'étend tout au long des

années 2002 et 2003. Le service continue alors *a minima*, mais aucun investissement ni projet d'extension n'est réalisé.

Ainsi, les pratiques en vigueur ne correspondent pas aux attentes que le mode de régulation avait suscitées. Celui-ci, qui avait pourtant été institutionnalisé avec une grande minutie, est en crise.

#### **Le bilan médiocre de l'exploitation privée et les solutions palliatives**

La reprise de l'affermage, début 2004, ne saurait masquer un bilan particulièrement mauvais.

La mise en concurrence tout d'abord a été un échec. Comme le résume un rapport de la Direction nationale des eaux (DNA), en 2007 : « *Le seul acteur privé qui est entré en scène avec l'objectif de gagner de l'argent n'est pas même resté deux ans. Il s'est débarrassé de la concurrence avec une offre insensée, a gagné avant de protester que les conditions réelles ne correspondaient pas aux termes de référence (ce que tous les candidats savaient pertinemment) et s'est enfui à la première occasion* ».

Ensuite, de l'avis de la plupart des observateurs, la prestation de AdeM a été faible dans l'ensemble et reste nettement en deçà des résultats attendus.

#### ☞ **La performance d'AdeM : parmi les plus médiocres du continent africain**

En 2007, l'opérateur privé annonce desservir 35 % des habitations de l'agglomération, via 89 000 branchements domiciliaires, et 300 bornes-fontaines (AdeM, 2007). Le centre de Maputo est incomparablement mieux desservi que le reste de l'agglomération, comme l'illustre la carte 1. D'après J. Bhatt, la *cidade*, qui n'héberge que 9 % de la population regroupe, 36 % des branchements.

<sup>17</sup> En France, en réaction à l'affaire Carignon, la Loi Sapin (1993) et le cadre comptable M49 (qui instaure les budgets annexes pour les services publics des collectivités) ont considérablement assaini les procédures de passation de marchés entre collectivités locales et entreprises privées.

Etre relié à AdeM ne représente pourtant pas la panacée car la distribution se caractérise par une forte discontinuité : 10 à 12 heures de fonctionnement par jour en moyenne seulement, avec une pression insuffisante dans les quartiers éloignés des centres de distribution.

La discontinuité du service est notamment liée au niveau très élevé des pertes d'eau dans le réseau, qui n'ont eu de cesse de s'aggraver depuis 2000. Les volumes non facturés s'élèvent, selon l'exploitant lui-même, à 58 % de l'eau produite. Ces pertes sont à la fois de nature technique (fuites) et imputables à une facturation insuffisante (moins de 50 % des foyers sont équipés d'un compteur). Enfin, le recouvrement est déficient : 30 % du volume facturé n'est pas recouvré.

Par conséquent, quels que soient les critères envisagés (égalité des citoyens, continuité du service, qualité de l'entretien, rigueur de la gestion commerciale), le bilan de la

performance de l'opérateur privé AdeM en termes d'amélioration du service est médiocre. Les tarifs ont certes été réajustés de façon à correspondre aux coûts réels d'exploitation, mais la performance gestionnaire et technique de l'opérateur privé n'est guère plus satisfaisante que celle de l'ancienne entreprise publique *Águas de Maputo*. Ainsi, force est de constater que AdeM ne respecte pas les indicateurs de performance issus du nouveau référentiel sectoriel. Le changement de mode de régulation n'a donc pas suffi à résorber les problèmes qui avaient été diagnostiqués pour justifier son institutionnalisation.

#### ☞ AdeM, l'arbre qui cache la forêt

Pour pallier les carences du service déficient d'AdeM, les habitants de l'agglomération de Maputo-Matola font appel à tout un éventail de solutions d'approvisionnement en eau : revende de *quintal* (ou de voisinage), puits privés, pompes à main, camions-citernes, etc.

Tableau 2. Les sources d'approvisionnement en eau

Sources d'approvisionnement en eau (en %)	Total	Catégories urbaines	
		Suburbain	Périurbain
Branchement au réseau AdM	23	30	2
Robinet du voisin	26	36	6
Borne-fontaine publique	14	22	7
Borne-fontaine privée	11	6	24
Branchement à un mini-réseau privé	12	1	31
Puits privé (du voisin)	7	4	14
Puits privé propre	5	1	10
Pompe manuelle publique	2	-	6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : SAL (2007).

Ce panorama des formes alternatives de la distribution d'eau révèle l'importance du phénomène de la revente d'eau entre voisins en milieu suburbain, c'est-à-dire dans les quartiers desservis par AdeM. L'ampleur de ce phénomène est imputable à deux facteurs :

- le manque de subventions au branchement, tout d'abord, qui rend celui-ci inaccessible pour de larges tranches de la population ;
- le manque de compteurs, ensuite, qui incite les abonnés à revendre d'importantes quantités d'eau, puisque le tarif qu'ils paient est indépendant de leur consommation.

Pourtant, à la question posée de savoir quel serait le principal point d'amélioration de la situation d'approvisionnement en eau, les personnes interrogées réclament en premier lieu l'obtention d'un branchement à domicile (50 %) et, comme deuxième choix seulement, la diminution des tarifs (48 %).

L'institutionnalisation, à Maputo, du nouveau référentiel sectoriel de gestion des services prôné par les institutions transnationales de développement commence dès le début

de la décennie 1990. Ce processus d'élaboration d'un cadre réglementaire et opérationnel pour la participation du secteur privé aboutit, dix ans plus tard, à la création de deux nouvelles instances publiques et à la passation d'un contrat d'affermage avec un opérateur privé. Mais, confronté à des conditions plus difficiles que prévu, le consortium, qui avait fait une offre trop agressive, se brise au bout d'à peine deux ans. Du fait de la laborieuse renégociation du contrat, l'exploitation par l'opérateur privé se poursuit *a minima* et présente un bilan médiocre. Au-delà des facteurs conjoncturels, cet échec discrédite considérablement le principe même d'un mode de régulation – la délégation à un opérateur privé - présenté comme la panacée. Dans le même temps, se développe tout un éventail de dispositifs d'approvisionnement en eau complémentaires à la distribution erratique de AdeM. Et dans les quartiers où le réseau AdeM n'arrive pas, un entrepreneuriat local et privé a parfaitement identifié la demande latente et a commencé à y répondre. Ce phénomène est découvert tardivement par les autorités.

## 2.3 La découverte d'un acteur au rôle insoupçonné

Les inondations de 2000, dont les dégâts tardent à être réparés, ont révélé l'ampleur des besoins en infrastructures de distribution et de traitement de l'eau à Maputo. A l'instar de nombreuses organisations internationales impliquées au Mozambique depuis les années 1990 dans différents secteurs, l'AFD décide alors de financer avec d'autres bailleurs de fonds un projet d'amélioration des conditions d'accès à l'eau dans les *subúrbios* de l'agglomération : le *Maputo Water Supply Project* (MWSP)<sup>18</sup>.

Au cours de l'étude de faisabilité du projet, en 2004, l'équipe de consultants réalise des enquêtes dans les *subúrbios* de Maputo-Matola et y retrouvent un phénomène qu'ils avaient déjà rencontré dans d'autres villes des pays en développement, mais dont ils ne soupçonnaient pas l'importance ici : des petits exploitants privés de mini-réseaux de canalisations « bricolés », desservant les habitants de

leur quartier par des branchements à domicile.

### 2.3.1 Des acteurs aux caractéristiques hybrides

Le système technique construit et exploité par un POP consiste, la plupart du temps, des éléments suivants : un forage, un réservoir placé en hauteur et alimenté par une pompe électrique, puis un réseau de canalisations souples, peu ou pas enterrées, allant chacune du réservoir au client final. Cette multitude de tuyaux a pris l'appellation de « réseau spaghetti ».

<sup>18</sup> Sont impliqués dans le MWSP : la BEI, la Facilité eau de la CE, le FMO, la coopération néerlandaise et l'AFD.

Dans l'ensemble, le service assuré par les POP est jugé satisfaisant par les usagers : il fonctionne pratiquement 24h/24 et la pression est tout-à-fait correcte.

Il est, en revanche, plus cher que celui de AdeM : le tarif moyen d'un POP se situe aux alentours de 20 à 25 MZN/m<sup>3</sup> <sup>19</sup> tandis que celui de AdeM est de 15 MZN/m<sup>3</sup> pour une consommation domestique de base. Toutefois, comme le remarque le CRA « *il n'a pas été prouvé que le prix de vente de AdeM soit suffisant pour financer le service d'eau à long terme* » (Hydroconseil/Castalia/SAL, 2008) alors que le POP, lui, recouvre la totalité de ses investissements.

Le prix du branchement constituant la variable utilisée pour attirer de nouveaux clients, celui-ci varie sensiblement : de 0 à 3 000 MZN environ, soit jusqu'à deux fois le salaire minimum (officiel)<sup>20</sup>.

A Maputo, les POP se distinguent d'autres modes de distribution d'eau alternatifs plus habituels (cf tableau 3) sur deux points principaux : leur structure physique d'approvisionnement est fixe (par apposition aux vendeurs mobiles) et leur source d'eau est indépendante. L'eau qui circule dans les mini-réseaux ne provient pas du réseau AdeM mais est extraite du sous-sol au moyen d'un forage et d'une pompe qui appartiennent aux POP. Des mini-réseaux juxtaposés existent ainsi dans le *caniço*, chacun relié à un forage indépendant.

Cette double fragmentation, gestionnaire et technique, du système global de distribution de l'eau des quartiers périphériques de Maputo-Matola confère à ces POP un

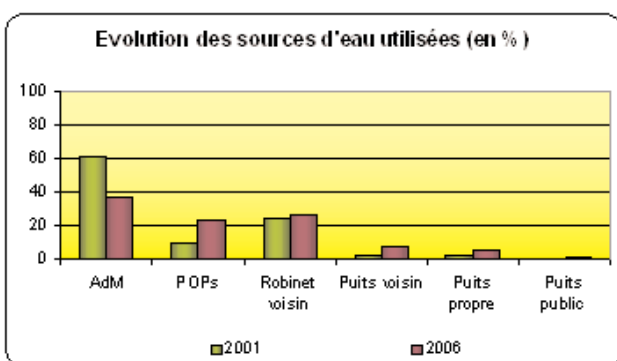
caractère original. Et ce, d'autant plus que leur dynamisme remarquable fait qu'ils représentent une des principales sources d'alimentation en eau pour la population de nombreux quartiers, surtout les plus denses.

Si les POP éveillent l'intérêt des consultants et bailleurs du MWSP - en partie parce qu'ils les font sortir de la « routine » des grands contrats de gestion déléguée, ils suscitent auprès d'autres acteurs, nationaux comme internationaux, des réactions beaucoup plus mitigées. Les POP dérangent en ce qu'ils ne s'inscrivent pas dans le cadre cognitif habituel. Celui-ci, en effet, ne permet d'envisager que deux types de fourniture d'eau : le réseau conventionnel et les vendeurs informels, souvent ambulants ; les pratiques peu optimales des seconds (non-respect des normes, absence d'économies d'échelles, organisation en cartels et prix excessifs) renforçant la légitimité du premier. Or, de ce point de vue, les POP apparaissent comme des acteurs au profil hybride : relevant à la fois d'une économie « bricolée » et non régulée, mais proposant un branchement à domicile et une gestion commerciale rigoureuse.

### 2.3.2 Un phénomène qui prend de l'ampleur Une prolifération exceptionnelle que les autorités ont, sciemment ou non, permise

Juridiquement, si l'on s'en tient à l'article 1 de la Loi des eaux, l'activité des POP est illégale, puisque les ressources hydriques souterraines font partie du domaine public. Ceci étant dit, il n'est guère difficile de mettre en évidence que les POP comblent certains manquements des autorités à leurs responsabilités. Ainsi, l'article 8 de ce même texte de loi fixe-t-il comme objectif « *l'approvisionnement continu et suffisant des populations en eau potable* » et encourage

Tableau 3. Evolution des sources d'eau utilisées (en %)



Source : SAL (2007).

<sup>19</sup> soit près de 1 USD/m<sup>3</sup>.

<sup>20</sup> Ou 88 €.

même la promotion « des actions de [...] captation destinées à augmenter le volume global des ressources hydriques disponibles »<sup>21</sup>.

Est-ce pour cela que les autorités ont permis aux organisations internationales de mener, à partir de 2004, une série d'études sur les POP de Maputo ? Leur découverte coïncide en tous cas avec la réorientation de l'attention des organisations internationales du développement vers les acteurs locaux de la gestion de l'eau. De nombreux experts étrangers se sont donc intéressés au Mozambique, d'autant que certains POP de Maputo avaient déjà, en 2004, une expérience de près de dix ans d'exploitation.

Le fait d'avoir vu les visiteurs étrangers se succéder pour étudier les mini-réseaux des POP existants a-t-il donné des idées aux habitants des *subúrbios* ? Le bruit a-t-il couru qu'en dépit de cette « publicisation », les autorités étatiques n'intervenaient pas pour ordonner la fermeture des installations ? Toujours est-il que le nombre des POP a très rapidement explosé dans les quartiers périphériques de l'agglomération. Entre 2002 et 2005, le nombre de POP en activité aurait ainsi augmenté de 43 % (SAL-CDS, 2007). Si 192 POP étaient déjà recensés en 2005, le phénomène s'était encore considérablement amplifié en 2007 : 335 POP ayant la gestion de près de 22 000 branchements et de 300 bornes-fontaines (Hydroconseil/SAL, 2007). L'année suivante, la combinaison de trois enquêtes menées dans des quartiers différents permettait aux consultants travaillant pour le CRA d'avancer les statistiques suivantes : 427 POP pour 37 400 branchements et 328 bornes-fontaines (Hydroconseil/Castalia.SAL, 2008).

#### **Un encadrement institutionnel inadéquat**

Il est évident que les POP n'ont pas pu proliférer de cette manière sans obtenir l'aval de certaines autorités, à plus forte raison dans une société où la population urbaine est étroitement encadrée à tous les échelons administratifs. De fait, 17 % des POP affirment détenir une *licence précaire* et 37 % font part d'un accord informel passé avec le secrétaire de quartier.

Les POP bénéficient donc d'une protection plus ou moins tacite des autorités, quoique variable selon les quartiers. Cette reconnaissance locale est d'autant plus aisée que les POP améliorent les conditions de vie des résidents. Dans les quartiers peu urbanisés, ils ont même un impact sur l'aménagement urbain, comme l'expliquent les consultants

du CRA, étudiant les quartiers du Nord de l'agglomération : « du fait de l'accessibilité de l'eau, de plus en plus de gens se sont installés dans cette zone, qui est aujourd'hui l'une des zones en plus forte croissance de la ville » (Hydroconseil/Castalia.SAL, 2008). Dans cette optique, il n'est pas rare, même, que les responsables politiques locaux aient incité (et incitent) les POP à s'installer préférentiellement dans telle ou telle zone mal desservie.

Malgré cela, les responsables d'AdeM n'ont pas vu l'émergence des POP d'un bon œil. Il faut ici distinguer deux situations : celle des POP établis à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre d'exclusivité d'AdeM. Si les seconds fournissent de l'eau sans autorisation formelle, les premiers sont considérés comme plus gênant car leur présence est contraire aux droits d'exclusivité octroyés à AdeM dans le cadre de son contrat. La situation est particulièrement sensible dans le quartier de Laulane où les POP ont été historiquement nombreux à s'installer et où AdeM fait valoir que son service est en cours d'amélioration dans le cadre de l'ouverture d'un nouveau centre de distribution et de l'extension de ses réseaux, ce qui posera un problème de concurrence entre les deux réseaux.

L'encadrement législatif et institutionnel, issu du QGD, reste ainsi mal adapté aux POP. Les installations des POP dépourvus de licence peuvent être démolies aux frais des « infracteurs ». Mais ces licences mêmes, comme leur nom l'indique, « sont précaires et révocables, ne pouvant servir de fondement pour s'opposer à une demande de concession<sup>22</sup> ». Aussi ne protègent-elles nullement les POP implantés sur le périmètre d'affermage de AdeM, quand bien même ces zones ne sont *de facto* nullement desservies par le réseau officiel. Ces approximations expliquent notamment que 79 % des POP déclarent, en 2007, vouloir être officiellement reconnus par les autorités.

<sup>21</sup> Art. 8 - Lei de Águas (n° 16/91).

<sup>22</sup> Art. 32 - Lei de Águas (n° 16/91).

Force est d'admettre que les POP ne sont pas à court d'arguments : entre 2002 et 2008, ils ont installé 20 000 branchements alors que, dans le même temps, AdeM n'en installait que 13 000 ! Les responsables du QGD reconnaissent d'ailleurs que c'est du fait des performances insuffisantes du QGD - en termes d'investissements, notamment - que le phénomène a pris une telle ampleur. Des incidents de dégradations d'infrastructures n'en ont pas moins émaillé les premiers temps de la coexistence

entre AdeM et les POP. Pourtant, la complémentarité de leurs prestations est flagrante : AdeM a ses meilleurs taux de couverture dans la *cidade*, tandis que les POP sont présents dans les quartiers Nord depuis une dizaine d'années. La répartition, certes, est moins évidente dans les *subúrbios* intermédiaires. Mais, au-delà, il existe de nombreux quartiers qui ne sont desservis ni par l'un, ni par les autres, et où la situation d'approvisionnement en eau est critique.

## 2.4 Les POP : du statut de problème à celui de début de solution

En 2005, l'ensemble des acteurs sont loin d'une convergence de vues quant à une possible répartition des responsabilités entre POP et opérateur principal. Dès lors, comment se fait-il que, le 15 mai 2008, le ministre Felicio Zacarias prenne tout le monde de court en déclarant que les POP devaient être officialisés, plutôt que combattus ?

Une explication nous a été présentée à plusieurs reprises : les POP sont apparus à la suite de la rapide croissance urbaine de Maputo. De nombreux quartiers étant hors de portée du réseau conventionnel et la nappe souterraine se trouvant à une profondeur relativement faible, les habitants des *subúrbios* ont foré le sol pour s'alimenter eux-mêmes en eau, avant d'en faire l'objet d'un négoce dans leur quartier. Finalement, comme la performance de AdeM était mauvaise, l'apport des POP à la collectivité a pris le pas sur le caractère illicite de leur activité.

Cette explication, simple et plausible à première vue, n'est pas complètement convaincante. On peut se demander s'il

ne s'agit pas d'une réinterprétation *ex post* d'un problème politique : la croissance urbaine accélérée qui dépasse les capacités institutionnelles des autorités est un phénomène propre aux pays du Sud ; tous n'hébergent pourtant pas des POP. Pourquoi les POP n'ont-ils pas développé la revente de l'eau d'AdeM ? Pourquoi distribuer l'eau *via* des mini-réseaux, plutôt que par camion-citerne ou par jerrican, comme cela se fait ailleurs ? Pourquoi mettre en place des dispositifs à but commercial plutôt que de distribution communautaire ? Autant de questions non résolues qui permettent de penser que cette relecture tient du « récit de politique publique », tel qu'explicité par C. Radaelli (Radaelli, 2000), avancé par les acteurs institutionnels afin de se « réapproprier » l'existence des POP.

Dans cette partie, nous tenterons de mobiliser les grilles d'analyse des politiques publiques afin d'éclairer les différentes facettes de la politique publique de l'eau à Maputo, pour appréhender sa complexité, et ainsi déconstruire un récit apparemment consensuel.

### Encadré 8. La littérature du champ de l'analyse des politiques publiques (d'après Botton, 2007)

A partir des années 1970 s'est développé un champ de recherche en sciences politiques spécifiquement consacré à l'analyse des politiques publiques qui s'est progressivement construit. Cette littérature foisonnante peut néanmoins être organisée autour de trois grands axes souvent complémentaires, les « trois i » de l'action publique (Pallier et Surel, 2005) : une approche cognitive (les idées), une analyse en termes de réseaux (les intérêts) et une entrée par les institutions.

La première entrée (« idées ») introduit la notion de référentiel - toute société construisant son rapport au monde et agissant sur le réel tel qu'elle le perçoit - afin d'analyser les dynamiques de construction, de diffusion des connaissances et des croyances et de formalisation de conceptions et de diagnostics à l'origine des politiques publiques. Elle cherche à appréhender les forums d'acteurs, c'est-à-dire les différentes scènes où se développent les débats autour du sens des politiques.

La deuxième entrée (« intérêts ») s'intéresse davantage aux arènes politiques dans lesquelles ces acteurs négocient les compromis (et

tentent de faire entrer leurs idées en politique). Elle propose à travers la notion de *policy network*, l'étude des interactions entre acteurs (groupes d'intérêt et élites politiques) et de la fragmentation des processus de décision (constitution de « sous gouvernements », rôle croissant de la société civile, etc.).

Enfin l'approche néo-institutionnaliste (« institutions ») réintroduit les institutions dans une perspective sociohistorique en les appréhendant comme un système de règles formelles (forme de système politique) ou informelles (normes de comportement) et en soulignant le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques dans les décisions présentes (path dependence).

Ces dimensions de l'analyse sont imbriquées et souvent poreuses entre elles mais elles aident à appliquer une grille de lecture de l'« action publique multi-acteur » afin de comprendre la complexité du processus de construction de la politique publique.

### 2.4.1 Comment s'est constituée la «fenêtre d'opportunité» qui a permis l'intégration des POP ?

Nous mobiliserons d'abord la théorie, développée par J. Kingdon (Kingdon, 1995), selon laquelle pour qu'une action publique particulière voie le jour, trois *courants* doivent converger : le courant des problèmes, celui des politiques et celui de la politique. Ensuite, leur traduction en une politique publique dépend d'une *fenêtre d'opportunité* politique, c'est-à-dire d'un événement - prévisible ou imprévisible - qui favorise, à un moment donné, la prise en compte du problème par le gouvernement.

La relecture du cas de Maputo à travers cette grille analytique, qui se situe plutôt entre les approches par les « idées » et les « intérêts », pourra nous aider à comprendre les processus de reformulation des enjeux et de reconfiguration des rapports de force.

#### Le courant des problèmes : pénurie d'eau et POP illégaux

Dans la théorie de J. Kingdon, un premier courant doit nous permettre de comprendre comment certains événements font surgir la nécessité d'une action publique. Autrement dit, comment un phénomène parmi d'autres en vient-il à être perçu comme un problème ?

La particularité du cas de Maputo réside dans le fait que l'émergence de la possibilité d'associer les POP à la déserte officielle provient de la conjonction initiale de deux *problèmes* politiques :

- l'insuffisant accès de la population à des sources d'eau améliorées ;
- l'activité illégale des POP.

Comment ces deux réalités urbaines se constituent et pourquoi sont-elles mises sous les projecteurs des autorités publiques ? Voilà ce que nous allons tenter d'expliquer.

#### ☞ L'insuffisant accès à l'eau : les raisons de la prise de conscience d'un problème

L'insuffisant accès à des sources améliorées d'eau dans les *subúrbios*<sup>23</sup> provient effectivement, en partie, du développement urbain de l'agglomération de Maputo. La croissance du *caniço*, hors de toute supervision publique jusqu'en 1970, a abouti à une insuffisance considérable d'infrastructures. Ensuite, l'afflux en nombre des *deslocados*<sup>24</sup>, dépassant les capacités d'action des autorités locales, a aggravé cette inadéquation entre équipements et population. Les *subúrbios* ont alors pris de l'ampleur, sur la base d'habitations très peu verticales. Cette croissance horizontale a contribué à éloigner les populations du réseau central de canalisations d'eau et de la perspective que celui-ci les atteigne un jour.

Les inondations de 2000 ont eu un rôle déclencheur. En permettant l'accès massif d'organisations internationales dans un pays jusque-là politiquement verrouillé, cet événement a révélé les conditions « infra humaines » dans lesquelles vivaient les habitants des *subúrbios*. En détruisant bon nombre des rares infrastructures et en provoquant la propagation d'épidémies graves, les inondations ont rendu plus que jamais urgente la nécessité d'assurer un accès sûr et durable à de l'eau salubre.

Au-même moment, en 2002, et non loin de là, à Johannesburg, se tenait le « Sommet du développement durable », où étaient réaffirmés les Objectifs du millénaire définis deux ans auparavant à New-York. Le 7<sup>e</sup> Objectif du millénaire pour le développement (OMD), notamment, implique de diminuer de moitié, entre 1990 et 2015, le nombre de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable

<sup>23</sup> Banlieues.

<sup>24</sup> Population « déplacées » par la guerre civile (près de 5 millions).

(1,1 milliard). Dans cette perspective, le Mozambique fait partie des pays qui devaient doubler le rythme d'augmentation de leur desserte en eau enregistré entre 1990 et 2004. Le 7<sup>e</sup> OMD comprend aussi l'amélioration de l'assainissement. Or, ce domaine, dont l'extrême insuffisance à Maputo a également été révélée lors des inondations de 2000, n'est pas érigé en problème politique au même titre que l'accès à l'eau potable. Pourquoi ? Dès la formation du QGD, le FIPAG s'est désintéressé de l'assainissement en raison de la difficulté à en assurer le financement. En outre, au début des années 2000, la distribution d'eau demeure à Maputo une question cruciale puisque le contrat d'affermage est au point mort et que se développe, de manière incontrôlée, un autre phénomène : les POP.

#### ☞ **La naissance des POP : au-delà du « récit »**

L'explication récurrente associe l'émergence des POP à la simple présence d'une nappe d'eau souterraine accessible. Il y a effectivement, dans le sous-sol de Maputo, des ressources en eau à 100-120 mètres de profondeur. Cependant, comme l'explique B. Latour : « *l'existence d'une ressource naturelle ne suffit évidemment pas à créer la conscience de cette ressource. Il y faut un grand nombre de médiations - histoire, catastrophes, réunions, personnalités - afin d'impliquer ou d'intégrer la ressource dans les représentations* » (Latour, 1995). Le simple fait que la nappe existe n'entraîne pas automatiquement l'idée, chez les habitants des *subúrbios*, qu'ils pourraient l'extraire pour la distribuer dans le quartier, *via* un réseau *spaghetti*. Comment les habitants pouvaient-ils soupçonner ce potentiel alors même que les autorités, jusqu'en 1987, n'avaient pas une connaissance précise des ressources souterraines ?

Quelles sont alors les « médiations » qui ont permis la prise en compte de la ressource dans les schémas cognitifs des habitants ? Il y a eu tout d'abord les *pequenos sistemas* du PAABP. En concrétisant l'idée qu'il était possible de mettre en place un système d'approvisionnement en eau autonome et d'une qualité satisfaisante, car allant chercher l'eau profondément, ces *furos* représentent une avancée – technique et cognitive – considérable. Largement implantés dans le *caniço*, sous la forme de bornes-fontaines gérées par des comités de quartier, les *furos* représentent même, pour les habitants des quartiers périphériques, le seul modèle public d'approvisionnement en eau. Au-delà de leur

mode de gestion, la médiation cruciale que ces *furos* représentent réside dans l'idée de la possibilité d'une source indépendante de qualité.

Pourquoi la revente de voisinage, pratique très répandue, n'a-t-elle pas incité les POP à créer des mini-réseaux à partir du réseau central ? Une dizaine d'années après le retour de la paix, le déploiement de nombreuses ONG a obligé l'Etat à desserrer son emprise sur la société. Le début des années 2000 correspond ainsi à une période de « *décliv des initiatives privées* ». Les habitants du *caniço*<sup>25</sup> sont alors à même d'investir pour monter leur propre affaire, en sachant qu'ils ne risquent plus d'être inquiétés par les responsables du FRELIMO. Or, du fait de son inconstance, l'eau d'AdeM se prête mal à des pratiques d'achat en gros et de redistribution par mini-réseaux : les POP doivent maîtriser la production s'ils prétendent être rémunérés pour leur service de distribution.

Enfin, l'horizontalité des habitations de l'agglomération a indéniablement ouvert la possibilité de distribuer l'eau par l'intermédiaire de tuyaux, puisque la pression d'eau nécessaire pour approvisionner des clients proches est relativement faible et, par conséquent, tout à fait à la portée de ces petits entrepreneurs.

#### **Le courant des politiques : inertie du QGD et solutions innovantes**

Comment est défini l'éventail des politiques publiques envisageables pour régler chacun des deux problèmes identifiés plus haut ? Au risque de trop distinguer les deux trajectoires, nous essaierons de montrer ici comment le chevauchement des solutions possibles à ces deux problèmes a conduit les autorités à envisager le second comme une partie du remède au premier, jugé prioritaire.

Selon J. Kingdon, il est fréquent qu'un agenda politique se modifie lorsque des réponses préexistantes, depuis longtemps en développement, se trouvent articulées à de nouvelles questions urgentes. Ce schéma se retrouve en effet à Maputo où les mini-réseaux des POP, qui se développent depuis une dizaine d'années, sont soudain perçus comme un levier garantissant l'accès à une source d'eau améliorée.

<sup>25</sup> Souvent des mineurs revenus du Transvaal avec un petit pécule de retraite.

### ☞ Les POP sont-ils des parasites hors la loi dont il faut se débarrasser ?

Les grandes options possibles concernant le problème de l'accès à l'eau sont les suivantes :

- ignorer le problème ;
- améliorer le réseau conventionnel ;
- ou compléter celui-ci avec des dispositifs d'approvisionnement alternatifs<sup>26</sup>.

La première option, toutefois, n'est guère possible : un gouvernement dont plus de la moitié du budget provient d'organisations internationales peut difficilement envisager de ne tenir aucun compte des orientations majeures de ces acteurs. Sans compter que la population qui n'a pas accès à l'eau est aussi, depuis peu<sup>27</sup>, l'électorat potentiel des représentants politiques nationaux.

La deuxième possibilité est, en revanche, tout-à-fait logique. Des mesures ayant été déployées depuis près d'une quinzaine d'années pour mettre en place le contrat d'affermage de la distribution d'eau, l'idée de résoudre le problème de l'insuffisant accès à l'eau par ce biais... coule de source. La participation des grands opérateurs internationaux ayant été promue depuis plus d'une décennie par certains bailleurs de fonds, la Banque mondiale en particulier, tout dispositif alternatif mozambicain avait des chances d'apparaître aux yeux des élites nationales comme une solution de second rang, méprisable à l'aune des critères de la modernité occidentale. De surcroît, installés, pour un bon nombre d'entre eux, à l'intérieur du périmètre confié à l'opérateur privé, les POP se dressent comme un obstacle sur le chemin de cette solution. Répondre au défi de la desserte en eau par l'amélioration des performances du service conventionnel implique donc de les combattre.

Pourtant, d'autres bailleurs ont contribué à faire évoluer les autorités mozambicaines vers une perspective sensiblement différente. Soulignant que la revende de voisinage s'est avant tout développée parce que l'exploitant a failli dans sa mission d'installation systématique de compteurs, les bailleurs du MWSP ont choisi de financer, outre un programme classique de réduction des pertes du réseau conventionnel, des solutions s'appuyant sur des dispositifs alternatifs. Et pour cause, si les vendeurs d'eau ambulants ont souvent mauvaise réputation (prix d'oligopoles, précarité de l'offre), les POP, qui gèrent des mini-réseaux relativement fixes, sont appréciés parce qu'ils offrent un service

continu et contribuent ainsi à structurer le tissu urbain. Ils font en outre preuve d'un dynamisme entrepreneurial valorisé, susceptible d'augmenter efficacement la desserte.

### ☞ L'ampleur du phénomène rend impossible de les supprimer ou même de les ignorer

Il est fort probable que l'intérêt que le phénomène des POP a suscité chez les observateurs internationaux ait contribué à amplifier le phénomène lui-même. En effet, de nombreuses organisations internationales de développement ont dépêché sur place des agents pour prendre connaissance de ces « fameux POP mozambicains ». Voyant que cette activité plus ou moins illicite suscitait l'intérêt de personnes venues du monde entier accompagnées d'acteurs institutionnels nationaux, les habitants des *subúrbios* ont sans aucun doute senti qu'il y avait là un filon porteur. Le président de l'association des POP n'a-t-il pas été invité à participer, en 2004, à un colloque au Kenya sur cette question ? Nul doute qu'un tel prestige a eu des répercussions sur l'appréciation de cette activité, désormais perçue comme moins risquée.

Dès 2005, nul ne peut plus ignorer la considérable contribution des POP à l'alimentation en eau dans les quartiers périphériques. L'ampleur prise par le phénomène les a rendus incontournables. En dépit de la présence de bon nombre d'entre eux dans le périmètre incombant à AdeM, il importe dès lors, non plus de les pourchasser, mais de récupérer une certaine maîtrise sur leur activité. La possible déplétion de la ressource souterraine d'une part, et les risques en termes de santé publique surtout, renforcent le caractère problématique du phénomène POP.

Ces éléments aboutissent à établir un lien entre les deux problèmes initialement diagnostiqués. Ils aboutissent même à établir une hiérarchie : l'amplification du second phénomène identifié comme un problème aboutit *in fine* à renforcer le caractère fondamental du premier - l'accès à une eau sûre.

<sup>26</sup> Cette typologie rappelle également l'approche développée antérieurement à l'analyse des politiques publiques par Hirschman (1970) et qui préfigure l'individualisme méthodologique et l'analyse stratégique : face à une difficulté, les acteurs peuvent choisir de l'ignorer (*exit*), de la combattre (*voice*) ou de trouver un compromis (*loyalty*).

<sup>27</sup> Les premières élections municipales ont lieu en 1998.

### **Le courant de la politique : l'ingérence des organisations internationales**

Dernier faisceau de constitution de la fenêtre d'opportunité, le courant des politiques a vocation à resituer les solutions théoriquement envisageables, et la nouvelle perception des problèmes qu'elles induisent, dans le champ politique concret. Il s'agit de voir comment les idées et arguments des diverses parties prenantes sont soumis au crible des contraintes réelles et finissent par être - ou pas - matérialisés en une politique publique effective.

### **☞ L'Etat desserre son emprise sur la société, le vent souffle en faveur des POP...**

L'idée de reconnaître l'initiative des POP semble contraire à la conception de l'action publique telle que le FRELIMO la véhiculait depuis 1975 : des politiques publiques définies en haut lieu sans débat avec une société civile encore peu organisée. Cependant, l'intrusion des institutions financières internationales, les réformes de décentralisation, puis l'irruption des ONG en 2000 ont fini par altérer cette pratique et ont conduit à accorder une marge de manœuvre à d'autres acteurs œuvrant pour l'intérêt général. Ainsi, les échelons locaux du pouvoir se révèlent-ils capables de renouveler la gestion publique. Après les inondations de 2000, la municipalité de Maputo a passé des contrats avec des petits opérateurs, associatifs et privés, en vue d'améliorer les conditions de propreté dans les *subúrbios* (Krusk-Wisner, 2006).

Dans le même temps, du côté des organisations de développement, si la Banque Mondiale tente de sauver l'un des rares contrats d'affermage qu'elle a promu en Afrique, les bailleurs du MWSP et l'équipe du FIPAG font évoluer la prise en compte des POP en introduisant dans leur projet la construction, dans les zones péri-urbaines où le service est encore inexistant, de petits systèmes destinés à être exploités par des POP mais appartenant au FIPAG.

Ce « champ de forages » pouvait difficilement être refusé par les autorités nationales puisqu'il s'agit d'infrastructures publiques répondant à toutes les normes du réseau conventionnel. Projet hybride, à mi-chemin entre le système AdeM et les dispositifs des POP, il constitue donc un compromis politique assez habile : le gouvernement valide un projet intermédiaire qui implique néanmoins l'association des POP à un schéma public de distribution de l'eau.

### **☞ Avec l'échéance des élections de 2009, la fenêtre d'opportunité s'ouvre subitement**

Les élections présidentielles de 2004 conduisent à la formation d'un nouveau gouvernement au moment où s'achève la renégociation du contrat entre le FIPAG et AdeM et où démarre le MWSP. Un tel panorama amène le nouveau ministre à formuler un diagnostic radicalement distinct de celui de son prédécesseur, qui avait accompagné tout le processus d'introduction de la PSP. Ainsi, Felício Zacarias décrète-t-il sans ambages, dès 2004, que la prestation de AdeM est « mauvaise » ; position officielle impensable quelques semaines auparavant.

Ce jugement est également à resituer dans le cadre du plan quinquennal établi par le gouvernement mozambicain pour la période 2004-2009, qui intègre à la fois les orientations du PARPA II<sup>28</sup> et les OMD. L'objectif affiché consiste à atteindre 60 % de couverture en eau en milieu urbain d'ici fin 2009, date prévue des prochaines élections nationales. Ces élections suivront d'ailleurs les municipales de novembre 2008 qui ont déjà été l'occasion de vifs débats sur les questions d'approvisionnement en eau potable à Maputo. Dans cette perspective, les POP ne représentent plus tant un problème qu'une opportunité très séduisante. En effet, en 2008, selon la comptabilité OMD, les équipements déployés par l'ensemble des POP dans l'agglomération correspondent désormais à la desserte de 362 000 habitants. Cela signifie qu'en additionnant les clients des POP aux abonnés du réseau de AdeM, le taux de couverture en eau de passerait, à l'échelle de l'agglomération de Maputo, de 32 % à 50 % de la population (Dardenne, 2008). Surtout, ce « saut » pourrait être accompli en un temps record et quasiment sans dépense d'infrastructure ! C'est donc la priorité donnée, dès 2000 par les organisations internationales, à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement qui a constitué la fenêtre d'opportunité pour la reconnaissance et le soutien des POP. Cette orientation a permis aux courants des problèmes et des politiques de s'auto-alimenter et au champ politique de se structurer de façon à rendre possible la déclaration officielle du ministre en faveur des POP, début 2008. Au-delà de cet impact, néanmoins, la théorie de Kingdon ne permet

<sup>28</sup> Deuxième volet du Plan national d'action pour la réduction de la pauvreté absolue ; programme largement inspiré par les organisations transnationales.

que partiellement de pointer les articulations entre acteurs locaux, nationaux et transnationaux. Du fait de cet enchevêtrement d'acteurs relevant d'échelles différentes, il est difficile de déterminer qui est véritablement à l'origine de la politique publique d'intégration des POP à un schéma polycentrique de distribution de l'eau. Pour y voir plus clair, une lecture de l'action publique multi-acteurs et de la fragmentation de la décision politique peut nous être utile.

#### **2.4.2 L'analyse en termes de réseaux : les *issue networks* passent, la *policy community* reste**

Un « réseau » de politique publique est, d'après P. Le Galès : « *le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts* » (Le Galès et Thatcher, 2000). Il est possible, ici, d'identifier plusieurs cercles de coopération, en partie délimités par leur échelle d'intervention. Il convient pour cela de décliner la notion de réseau en *issue network*, chargé de la construction des cadres généraux d'interprétation du monde, d'une part, et en *policy community*, qui a vocation à élaborer le compromis social, d'autre part.

#### **L'univers des experts et des consultants internationaux : un *issue network* ?**

Un *issue network* se caractérise par une composition relativement volatile, une structure faiblement hiérarchisée et ouverte à de nouveaux participants. Le petit univers des consultants internationaux spécialistes des questions de développement et, plus précisément d'approvisionnement en eau, peut-il être perçu comme un *issue network* ?

Il est frappant de constater, à travers les lectures de la documentation spécialisée et l'assistance aux colloques abordant les questions d'approvisionnement en eau potable dans les PED que l'on retrouve toujours un petit nombre des personnes qui concentrent toute l'expertise sur le sujet. Ces spécialistes travaillant ou ayant travaillé pour le compte d'organisations internationales variées (Banque mondiale, AFD, Asian Bank for Development, Building Partnerships and Development...) ne cessent de publier, de débattre dans des séminaires et d'alimenter un véritable « forum », tel que défini par Jobert (Jobert, 1994), dont les membres se renouvellent à la marge, mais qui conserve une certaine permanence et identité.

Or, comme le dit P. Muller, « *le processus d'imposition/acceptation du changement de référentiel passe par le fonctionnement différencié de plusieurs instances [ou] "forums"* » (Muller, 2000) (approche par les « idées »). C'est par l'intermédiaire de ce genre de relais que l'idée de petits opérateurs locaux pouvant jouer un rôle dans le défi de l'approvisionnement en eau potable a pu prendre force, s'enraciner dans des exemples rendus publics, et être diffusée.

A cet égard, il est intéressant de noter que la prise en compte des POP dans le cadre de politiques sectorielles de l'eau remonte au moins à la fin des années 1990, mais qu'elle s'est d'abord développée dans le milieu rural ou semi urbain dans le cadre de projets d'adduction d'eau potable décentralisés. Ce n'est que plus récemment, en gros depuis le 3<sup>e</sup> Forum mondial de l'eau de Kyoto en 2003, que ces expériences ont commencé à alimenter une réflexion sur le périurbain. Les deux situations, bourgs ruraux et périurbain, font à présent l'objet de recherches de plus en plus nombreuses, comme en témoignaient les ateliers sur le sujet lors du 5<sup>e</sup> Forum d'Istanbul en mars dernier.

#### **Les dirigeants des organisations du QGD constituent-ils le noyau d'une *policy community* ?**

A la différence de l'*issue network*, la *policy community* correspond à un réseau stable, relativement homogène et fermé. Cette communauté de politique publique associe des membres sélectionnés, qui partagent des ressources et contribuent à la production d'un résultat commun.

Dans le cas de l'intégration des POP à la politique publique de distribution de l'eau à Maputo, un groupe de travail a été constitué en 2005 pour régler le litige le plus épineux posé par les POP : leur présence ancienne et massive<sup>29</sup> dans le secteur de Laulane, quartier situé à l'intérieur du périmètre d'exclusivité de l'affermage, au moment où AdeM s'apprête enfin à étendre son réseau dans cette même zone grâce à la construction d'un nouveau centre de distribution financé par la Banque africaine de développement. Ce groupe de travail a été formé par les institutions publiques du QGD, l'exploitant privé, des ONG, des consultants locaux et,

<sup>29</sup> Près de la moitié des POP de Maputo sont implantés à Laulane.

ponctuellement, par les représentants des POP. Il a travaillé sur les différentes options envisageables pour l'avenir des POP dans ce secteur (achat d'eau en gros par les POP à AdeM pour la redistribuer, coexistence des deux réseaux, fermeture et indemnisation des installations des POP, etc.). Il a été relayé par un autre groupe de discussion, piloté par le FIPAG, qui s'est constitué en 2008 autour du processus d'attribution de licences obligatoires. Cependant, l'obligation faite aux POP opérant dans l'aire d'exclusivité d'AdeM de signer un partenariat avec l'entreprise a suscité des confrontations particulièrement vives entre les représentants des associations de POP et les institutions du QGD. Le conflit a culminé avec la rupture des négociations par les associations de POP, leur recours au ministre et aux médias nationaux pour remettre en cause la légitimité du processus. Finalement, le FIPAG, appuyé par les élus de Maputo et Matola, a accepté de ne pas procéder à une délivrance de licences, mais à un simple « enregistrement » des POP. Cette démarche graduelle a permis au FIPAG de désamorcer le conflit et de convaincre 85 % des POP à la date de février 2009.

Ces groupes de travail et de discussion peuvent-ils être identifiés à une *policy community* à part entière ? Certes, les ONG ne sont pas – *a priori* – des organisations de même type que le FIPAG, AdeM ou le CRA. Ce réseau peut donc paraître trop hétérogène pour former une véritable *policy community*. C'est cependant négliger, au-delà même du savoir-faire de terrain de ces agents, l'existence de nombreuses passerelles entre les différentes organisations du domaine de l'eau à Maputo. Nombre d'entre eux, de fait, sont d'anciens cadres de l'administration ou des entreprises publiques qui ont rejoint les ONG, attirés par les salaires et moyens d'action bien plus importants que leur offraient ces structures.

Cette *policy community* pose vraiment question lorsqu'il s'agit de comprendre comment des organismes qui avaient été créés et réorganisés autour d'un projet de délégation d'infrastructures à un opérateur transnational se révèlent finalement aptes à mettre en œuvre une politique publique différente, voire concurrente. A y regarder de plus près, c'est bien l'historicité du noyau dur de ce groupe qui lui confère son effectivité. Car, en réalité, cette *policy community* est encore plus ancienne que le QGD lui-même : celui-ci a en effet été constitué, au cours des

années 1990, à partir des ressources humaines de la Direction nationale des eaux (DNA) et de *Águas de Maputo*. Un tel transfert garantissait, au sein des nouvelles structures de gestion, la perpétuation d'une excellente communication informelle. Aussi les dirigeants des nouvelles structures avaient-ils non seulement une longue expérience du métier, mais l'habitude de travailler ensemble. C'est ce mélange de compétence et de stabilité qui a permis à ce groupe restreint d'être opérant face à un défi aussi important que l'intégration des POP.

Ainsi, cet angle d'analyse qui mêle l'approche par les « intérêts » et celle par les « institutions » (l'historicité des relations entre les personnes a joué un rôle déterminant) permet de souligner que les interdépendances entre acteurs-clé demeurent structurantes quel que soit le mode de régulation promu par les acteurs internationaux (gestion publique, délégation à un privé, régulation de petits privés).

#### **L'intersection des cercles : les incontournables médiateurs**

Enfin, l'adaptation de la *policy community* aux réflexions et orientations de l'*issue network* dépend de l'émergence d'un certain nombre de « médiateurs », au sens défini par Callon et Latour<sup>30</sup>. Ces acteurs assurent la reformulation des enjeux d'un cercle à un autre et arrivent à structurer le collectif autour de questions nouvelles. Comme le précisent Muller et Jobert : « *en réalité, cette fonction est double car elle consiste : à décoder le référentiel global/sectoriel, c'est-à-dire à le rendre intelligible aux acteurs en présence (...); à recoder ce référentiel global/sectoriel en des termes susceptibles d'agir sur le réel, c'est-à-dire en normes et en critères d'intervention politique* » (Jobert et Muller, 1990).

Dans cette optique, les dirigeants du FIPAG ont eu l'habileté de garantir ce continuum avec l'*issue network* en intégrant à leur équipe deux consultants européens. Ceux-ci constituent les référents locaux des membres de l'*issue network* et, par leur intermédiaire, le FIPAG garde un lien privilégié avec les experts internationaux. Mais à travers sa participation aux forums internationaux (avec une présence très active par exemple au dernier Forum mondial de l'eau

<sup>30</sup> La sociologie de l'innovation, développée par ces deux chercheurs, révèle que ce n'est pas tant la qualité intrinsèque d'une innovation qui fait qu'elle va ou non s'imposer, mais le processus sociotechnique sur lequel elle s'appuie.

à Istanbul en mars 2009), c'est une grande partie de l'équipe du FIPAG qui est en mesure d'assurer le va-et-vient entre les idées brassées par l'*issue network* et les mises en œuvre imaginées au sein de la *policy community*. La médiation fait ainsi partie de la structure organisationnelle du FIPAG.

Le CRA apparaît également comme un médiateur important, en particulier à travers son président qui compte plus de trente ans d'expérience dans le secteur de l'eau à l'échelle nationale, et qui a créé une douzaine d'entreprises publiques municipales d'approvisionnement en eau dans les années 1980, avant d'impulser la réforme du secteur en vue de la PSP dans les années 1990. Aujourd'hui, le CRA surveille, même indirectement et à distance, via sa responsabilité envers les usagers du service d'eau, le processus d'intégration des POP au schéma institutionnel. Il intervient dans les séminaires internationaux sur la contribution des POP à l'accès à l'eau des populations pauvres.

Raisonné en termes de « réseaux » de politique publique (« intérêts ») nous a donc permis de déceler les ressorts de l'action publique dans un pays aussi dépendant des institu-

tions financières internationales que le Mozambique. D'un côté, la petite communauté de spécialistes internationaux des dispositifs alternatifs de distribution d'eau forme un *issue network*, assez récent et stable (« idées »). De l'autre, les organisations mozambicaines (« institutions »), qui cherchent à trouver un compromis social autour du cas des POP de Laulane sont représentées par des individus habitués de longue date à travailler ensemble au sein des différentes arènes politiques. La *policy community* mozambicaine est forte d'une indéniable historicité, bien que son cadre d'action formel n'ait cessé de changer, au gré des référentiels promus par les *issue networks* successifs. N'appartenant ni tout-à-fait à l'un, ni tout-à-fait à l'autre de ces réseaux, un petit nombre de « médiateurs » assurent la reformulation des enjeux d'un cercle à l'autre.

Les différentes dimensions de l'analyse des politiques publiques apparaissent donc complémentaires et imbriquées, d'où l'intérêt d'utiliser une grille de lecture « action publique » pour comprendre la complexité du processus de construction de la politique publique.

## 2.5 Conclusion

Ainsi, l'institutionnalisation d'un mode de régulation issu du Consensus de Washington s'étend, à Maputo, tout au long de la décennie 1990 et aboutit à la création du *Quadro de Gestão Delegada*. Le bilan médiocre de l'affermage finit cependant par discréditer, au milieu des années 2000, le principe même du « mode de régulation » institué. Pendant ce temps, dans les quartiers non desservis, de petits entrepreneurs privés informels développent, à l'échelle de leur quartier, des réseaux « bricolés » de distribution d'eau à domicile. Ces POP se distinguent de leurs homologues d'autres PED par leur recours à une source d'eau indépendante et par leur exceptionnelle prolifération en marge du réseau conventionnel.

Si leur impact positif sur l'aménagement urbain de l'agglomération de Maputo est indéniable, leur intégration à la politique publique officielle par les autorités nationales n'allait nullement de soi. De ce point de vue, le modèle de la « fenêtre d'opportunité » de J. Kingdon nous a permis de mettre en valeur la concordance

temporelle entre les conditions de possibilité de l'activité des POP au Mozambique, l'intérêt des bailleurs de fond pour les petits opérateurs locaux et la fixation d'objectifs nationaux issus des OMD, qui explique que les POP aient pu passer du statut de problème à celui de partie de la solution.

L'activité illégale des POP constituait initialement un problème, au même titre que le faible accès à une eau sûre pour les habitants de l'agglomération. Or l'idée d'utiliser les POP pour résoudre l'insuffisant accès à l'eau, en dynamisant leur développement, a fait apparaître de façon plus criante encore le problème de l'accès à l'eau. Les POP assumaient alors en effet une part croissante de l'approvisionnement en eau, mais continuaient d'exercer cette activité essentielle en dehors de toute maîtrise publique. A la faveur de la fenêtre d'opportunité que représentaient les OMD, il devint alors tout-à-fait intéressant - techniquement et politiquement - d'inclure les POP dans l'élaboration de la solution au problème de l'accès à l'eau.

Dans un pays aussi dépendant de l'aide financière internationale que le Mozambique, l'action publique émane d'une multiplicité d'acteurs relevant d'échelles différentes. Il est par conséquent difficile de déterminer qui est à l'origine de la politique publique d'intégration des POP à un schéma « polycentrique » de distribution de l'eau. Il s'avère en réalité qu'un petit nombre de médiateurs assurent la reformulation des enjeux entre un *issue network* récent, composé d'experts internationaux, et une *policy community* ancienne, quoique opérant dans des cadres d'action qui ont régulièrement été modifiés. L'une des conséquences de la résilience de cette *policy community* est la perpétuation d'un fonctionnement, certes fluide et innovant, mais qui reste par nature *top-down* et encore peu « participatif ». Pour preuve, les POP, artisans de la nouvelle solution à construire et acteurs au cœur du débat, n'ont été invités que marginalement à participer aux débats du groupe de travail mis en place dans le quartier de Laulane.

De fait, les POP ont pour les autorités un caractère profondément dérangeant. Ne sont-ils pas la preuve que l'architecture du système est fondée sur un choix pouvant être remis en cause : celui de doubler la captation d'eau de surface au lieu d'exploiter la nappe phréatique<sup>31</sup> ? Cette dimension alternative des POP aurait ainsi pu susciter leur répression si les responsables du FIPAG n'avaient pas eu l'intelligence de proposer des solutions innovantes.

Surtout, les systèmes développés par les POP sont des objets hybrides, à mi-chemin entre le réseau conventionnel et la distribution d'eau informelle ambulante. Ils déjouent les schémas cognitifs habituels par l'originalité des dispositifs technico-gestionnaires qu'ils proposent. Issus des quartiers périphériques des pays du Sud qui n'ont jamais connu les modalités « classiques » de fourniture d'un service public, les POP apparaissent particulièrement bien placés pour dépasser les normes et proposer des schémas innovants. En ce sens, ils sont représentatifs du changement de référentiel sectoriel en cours : de l'idée d'une « desserte universelle » à celle d'un « accès amélioré pour le plus grand nombre », où des solutions alternatives peuvent désormais trouver leur place. A charge pour les autorités du pays d'intégrer cette nouvelle offre dans un mécanisme de régulation adapté : à la fois souple, incitatif, garantissant l'utilité sociale et la durabili-

té du service. Le CRA, si ses moyens le permettent, pourrait s'affirmer comme une entité légitime pour mener à bien cette tâche. Il s'agit, en d'autres termes, de traduire une action publique multi-acteurs en une véritable politique publique.

Au-delà du cas de Maputo, l'idée d'accepter de prendre appui sur les innovations technologiques et organisationnelles apparues dans les quartiers « informels » des villes du Sud pourrait permettre, comme le souligne Giraud, de « tempérer ce pessimisme [ambiant quant à] l'accès de tous aux services urbains essentiels »<sup>32</sup>. En acceptant de dépasser le principe de la solution technique unique pour tous, il redevient possible d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. La question subsiste néanmoins de savoir si cette nouvelle organisation d'ensemble polycentrique doit être considérée comme temporaire ou bien définitive, le risque étant de figer un service à plusieurs vitesses, « sous-normé » pour les populations pauvres.

Accepter que le principe du réseau unitaire ne soit plus source de blocage pour l'action publique n'implique pas pour autant de renoncer à terme à toute idée d'égalité de traitement entre les citoyens. Dans cette perspective, l'exigence de mutabilité des systèmes apparaît déterminante. A Maputo, le champ de forages du MWSP constitue à ce titre un levier intéressant : ces dispositifs, construits par la puissance publique et confiés à des POP, pourraient impulser l'harmonisation par le haut de systèmes techniques décentralisés.

<sup>31</sup> La question de la disponibilité de ressources souterraines suffisantes resterait néanmoins à vérifier avant de valider cette nouvelle option, même si de récentes recherches (Matsinhe, 2008) suggèrent que la nappe ne serait pas surexploitée.

<sup>32</sup> Giraud, P.-N. *et al.*, 2006. Pour espérer atteindre le 7<sup>e</sup> OMD dans l'état actuel des choses, en effet, il faudrait multiplier au moins par trois les rythmes d'investissement dans le secteur de l'eau en Afrique. Scénario peu vraisemblable, à plus forte raison par temps de récession économique mondiale.

## Liste des sigles et abréviations

AdeM	<i>Aguas de Moçambique</i>
ARA Sul	<i>Administração regional de aguas do Sul</i> , Administration régionale des eaux du Sud
BEI	Banque européenne d'investissement
CRA	<i>Conselho de regulação de agua</i> , Conseil de régulation de l'approvisionnement en eau
DNA	<i>Direcção nacional das aguas</i> , Direction nationale des eaux
FIPAG	<i>Fundo de Investimento e Património do abastecimento de AGua</i> , Fonds d'investissement et de patrimoine d'approvisionnement en eau
FRELIMO	<i>Frente de Libertação de Moçambique</i> , Front de libération du Mozambique
LATTS	Laboratoire techniques, territoires et sociétés
MOPH	<i>Ministerio das Obras Publicas e Habitação</i> , ministère des Travaux publics et de l'Habitat
MWSP	<i>Maputo Water Supply Project</i>
OBA	<i>Output Based Aid</i>
ODM	Objectifs du millénaire pour le développement
PAABP	<i>Programa de Abastecimento de Agua aos Bairros Perifericos</i> , Programme d'approvisionnement en eau des quartiers périphériques
PARPA	<i>Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta</i> , Plan national d'action pour la réduction de la pauvreté absolue
POP	<i>Pequenos Operadores Privados</i> , Petits opérateurs privés
PSP	<i>Participação do Sector Privado</i> , Participation du secteur privé
QGD	<i>Quadro de Gestão Delegada</i> , Cadre de gestion déléguée



## Bibliographie

- adem (2007), Plano Director do Sistema de Abastecimento de Água da Área de Cessão, Apresentação ao FIPAG, 10 de Setembro, Maputo.
- ALLEN, A. et J. DAVILA (2004), "Governance and Access to Water and Sanitation in the Metropolitan Fringe: an Overview of Five Case Studies." *Urban Governance, Diversity and Social Action in Cities of the South*, N-Aerus Annual Conference.
- BHATT, J.-D. (2006), "The Strategic Use of Small Scale Water Providers: an Analysis of Private-sector Participation in Peri-urban Maputo", Development Studies, Massachusetts Institute of Technology, Boston.
- BOTTON, S. (2007), « L'action publique au Sud : un cadre d'analyse. La place des ONG de développement dans la démographie galopante du processus de fabrication des politiques publiques », GRET, document de travail, octobre.
- CALLON, M. (1986), « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la Baie de Saint-Brieuc » in *L'Année sociologique*, n° 36.
- CHATZIS, K. (1997), « La régulation des systèmes sociotechniques sur la longue durée » in MARIE M. et M. GARIEPY (1997), *Ces réseaux qui nous gouvernent*, L'Harmattan, Paris.
- CHATZIS, K. (2000), *La pluie, le métro et l'ingénieur : Contribution à l'histoire de l'assainissement et des transports urbains (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, L'Harmattan, Paris.
- COLLIGNON, B. et M. VEZINA (2000), « Les opérateurs indépendants de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines (synthèse) », Programme pour l'eau et l'assainissement.
- CONAN, H. (2003), "Scope and Scale of Small Scale Independent Private Water Providers in 8 Asian Cities", Preliminary Findings, ADB/RETA, n°6031.
- CRA (2006), República de Moçambique - Conselho de Regulação do Abastecimento de Água, plaquette de présentation, Maputo.
- DARDENNE, B. (2006), *The Role of the Private Sector in Peri-urban or Rural Water Services in Emerging Countries*, background paper for the OECD Global Forum on Sustainable Development, 29-30 November, Paris.
- DARDENNE, B. (2008), "A Revenda de Quintal e os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio para o Abastecimento de Água em Moçambique", março, Maputo.
- DNA (2007), *Estratégia Nacional de Gestão de Recursos Hídricos*, Aprovada na 22<sup>a</sup> sessão do Conselho de Ministros, Direcção Nacional de Águas, 21 de agosto, Maputo.
- FIPAG (2002), *Gestão privada de Água*, plaquette de présentation, Maputo.
- FAURE, A. (dir.) (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, L'harmattan, Paris.
- GINISTY, K. (2007), *Justice spatiale et développement : étude de cas du service de l'eau potable et de ramassage des déchets ménagers à Maputo (Mozambique)*, Dynamiques urbaines ccomparées, Nanterre, Paris X.
- GIRAUD, P.-N., J. RUET, B. LEFEVRE et A. MARIA (2006) « Le financement des services essentiels dans les villes pauvres » in *Revue d'économie financière*, n° 85, septembre.
- HIRSCHMAN, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

- HYDROCONSEIL/CASTALIA/SAL (2008), *Evaluation and Characterization of Service Quality (Mapping Service Quality)*, Quality of Service Report, Deliverable 3, Vol. 1, February, Maputo.
- HYDROCONSEIL/SAL (2007), Maputo Water Supply Project, Component 3: Water Supply to Peri-urban Areas, Quarterly report n°4, October-December, Maputo.
- JOBERT, B. (dir.) (1994), *Le tournant néolibéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- JOBERT, B. et P. MULLER (1987), *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris.
- KARIUKI, M. et J. SCHWARTZ (2005), "Small-scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity", World Bank Policy Research Working Paper.
- KINGDON, J.-W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins, 2nd ed, San Francisco.
- KJELLEN, M. and G. MCGRANAHAN (2006), "Informal water vendors and the urban poor" *Human Settlements Discussion Paper Series*.
- KRUKS-WISNER, G. (2006), "After the Flood: Crisis, Voice and Innovation in Maputo's Solid Waste Management Sector", Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, Boston.
- LACHARTRE, B. (2000), *Enjeux urbains au Mozambique : de Lourenço Marques à Maputo*, Karthala, Paris.
- LATOUR, B. et J.-P. LE BOURHIS (1995), *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau...*, Rapport d'étude, Centre de sociologie de l'innovation, Ecole nationale supérieure des Mines, Paris.
- LE GALES, P. et M. THATCHER (dir.) (2000), *Les réseaux de politique publique – Débat autour des Policy Networks*, L'Harmattan, Paris.
- MATSINHE, N.-P., D. JUIZO, L. C. RIETVELT and K. PERSSON (2008), "Water Services with Independent Providers in Peri-urban Maputo: Challenges and Opportunities for Long-term Development" in *Water SA*, vol. 34, n° 3, July.
- MULLER, P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique » in *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2.
- PALLIER, B. et Y. SUREL, « Les trois « i » et l'analyse de l'État en action ». *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55 n° 1.
- RADAELLI, C. M. (2000), « Logiques de pouvoir et "récits" dans les politiques publiques de l'Union européenne » in *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2.
- SAL-CDS (2007), *Avaliação de Satisfação dos Consumidores: Abastecimento de Água na Aglomeração de Maputo*, Relatório final, 23 de Abril, Maputo.
- SNELL, S. (1998), "Water and Sanitation Services for the Urban Poor. Small-scale Providers: Typology and Profiles", *World Bank Policy Research Working Paper*.
- SOLO, T.-M. (2003), "Proveedores Independientes de Água potable en América Latina: el otro Sector Privado en los Servicios de Abastecimiento de Água", *World Bank Policy Research Working Paper*.
- SWYNGEDOUW, E. (2004), *Social Power and the Urbanization of Water*, Oxford University Press, Oxford.
- TREMOLET, S. (2006), « Un point sur les privatisations de l'eau en Afrique » in *Annales des Mines*.
- VALFREY-VISSER B., D. SCHAUB-JONES, B. COLLIGNON and E. CHAPONNIERE (2006), *Access through Innovation: Expanding Water Service Delivery through Independent Network Providers*, AFD-BPD.

## Série Documents de travail / Working Papers Series

- N° 1 *A Poverty Forecasting Tool: A Case-Study of Senegal*  
Thierry Latreille, AFD - January 2005.
- N° 2 Les OMD et l'aide de cinquième génération  
Jean-David Naudet, AFD - Mai 2005.
- N° 3 Biens publics mondiaux et développement : De nouveaux arbitrages pour l'aide ?  
Sarah Marniesse, AFD - Septembre 2005.
- N° 4 Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragiles. Pour une vision renouvelée des enjeux de l'aide au développement dans la prévention et la gestion des crises  
*Beyond the Fragile State: Taking Action to Assist Fragile Actors and Societies*  
Jean-Marc Châtaigner et François Gaulme, AFD - Septembre 2005.
- N° 5 La filière riz au Mali : compétitivité et perspectives de marché  
Pierre Baris, Jean Zaslavsky, Serge Perrin - Septembre 2005.
- N° 6 Turquie : Risque systémique bancaire et vulnérabilités macro-financières  
François-Xavier Bellocq et Vincent Caupin, AFD - Octobre 2005.
- N° 7 La Tunisie et le marché euro-méditerranéen du tourisme  
Jean-Raphaël Chaponnière, CEPN et AFD et Marc Lautier, CARE, Université de Rouen - Septembre 2005.
- N° 8 Le développement, une question de chance ? A propos du rapport sur le développement dans le monde 2006  
« Equité et Développement »  
*Development, a Question of Opportunity? A Critique of the 2006 World Development Report: Equity and Development*  
Jean-Pierre Cling, Denis Cogneau, Jacques Loup, Jean-David Naudet, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, DIAL - Septembre 2005.
- N° 9 *Aid Selectivity According to Augmented Criteria*  
Jacky Amprou, AFD, Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont Jeanneney, CERDI - November 2005.
- N° 10 Le Cambodge rural face à la pauvreté : contribution à la réflexion sur les dynamiques agraires et le changement social  
Julien Calas, AFD Phnom-Penh - Janvier 2006.
- N° 11 Vietnam : les vulnérabilités macro-financières associées au processus d'émergence.  
*Vietnam: Macro-Financial Vulnerabilities Associated with the Emergence Process*  
François-Xavier Bellocq et Jean-Raphaël Chaponnière, AFD - Janvier 2006.
- N° 12 Chine : la croissance et ses déséquilibres  
François-Xavier Bellocq et Jean-Raphaël Chaponnière, AFD - Janvier 2006.
- N° 13 Legs colonial et gouvernance contemporaine (Note de synthèse)  
Jean-François Bayart, Romain Bertrand, Thornike Gordadze, Béatrice Hibou et Françoise Mengin, FASOPO (Fonds d'analyse des sociétés politiques) - Mars 2006.

- N° 14 Apprendre pour vivre et travailler : contribution du GEFOP au Rapport sur le développement dans le monde 2007 de la Banque mondiale  
*Learning for Life and Work : GEFOP Contribution to the World Development Report 2007*  
Réseau GEFOP (Synthèse rédigée par R. Walther) - Mars 2006.
- N° 15 La formation professionnelle en secteur informel (Note de problématique)  
*Vocational Training in the Informal Sector - Issue Paper*  
Richard Walther, consultant ITG - Mars 2006.
- N° 16 La formation professionnelle en secteur informel - Rapport sur l'enquête terrain au Maroc  
*Vocational Training in the Informal Sector - Report on the Morocco Field Survey*  
Richard Walther, consultant ITG - Juin 2006.
- N° 17 La formation professionnelle en secteur informel - Rapport sur l'enquête terrain au Cameroun  
*Vocational Training in the Informal Sector - Report on the Cameroon Field Survey*  
Richard Walther, consultant ITG, avec le concours d'Ewa Filipiak et de Christine Uhder, AFD - Juillet 2006.
- N° 18 Rapport sur le risque-pays du Maroc  
Jérôme Sgard, Cepii et Université de Paris-Dauphine - Juin 2006.
- N° 19 La formation professionnelle en secteur informel - Rapport sur l'enquête terrain au Bénin  
*Vocational Training in the Informal Sector - Report on the Benin Field Survey*  
Richard Walther, consultant ITG, avec le concours d'Ewa Filipiak et de Christine Uhder - Juillet 2006.
- N° 20 Institutions, développement et pauvreté  
*Institutions, Development and Poverty*  
Alice Sindzingre, CNRS, EconomiX, Université Paris X-Nanterre ; School of Oriental and African Studies (SOAS), Université de Londres - Juillet 2006.
- N° 21 La formation professionnelle en secteur informel - Rapport sur l'enquête terrain au Sénégal  
*Vocational Training in the Informal Sector - Report on the Senegal Field Survey*  
Richard Walther, consultant ITG, avec le concours d'Ewa Filipiak et de Christine Uhder - Juillet 2006.
- N° 22 Les fondations philanthropiques américaines, acteurs émergents de la mondialisation et piliers du dialogue trans-atlantique.  
*American Philanthropic Foundations: Emerging Actors of Globalization and Pillars of the Transatlantic Dialogue*  
Benoît Chervelier, German Marshall Fund of the United States, et Joseph Zimet, AFD - Juillet 2006.
- N° 23 L'AFD et ses partenaires : La dimension culturelle  
Philippe d'Iribarne, CEREB - CNRS - Août 2006.
- N° 24 Secteur de l'eau au Sénégal - Un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ?  
Aymeric Blanc, département de la Recherche, AFD, et Cédric Ghesquières, consultant junior, AFD - Août 2006.
- N° 25 Décentralisation et politique de l'eau gratuite en Afrique du Sud: Quelle place pour le secteur privé ?  
*Decentralization and free water policy in South Africa: where does the private sector come in?*  
Aymeric Blanc, département de la Recherche, AFD, et Cédric Ghesquières, consultant junior, AFD - Août 2006.
- N° 26 L'intégration des programmes d'aide alimentaire aux politiques de développement du Niger : le cas de la crise alimentaire 2004-2005.  
*The Integration of Food Aid Programmes in Niger's Development Policies: the 2004-2005 Food Crisis*  
Dorothée Chen et Nicolas Meisel, département de la Recherche, AFD, en partenariat avec DIAL - Septembre 2006.
- N° 27 Proposition d'organisation des outils de gestion du risque de marché au bénéfice des filières cotonnières africaines  
Jean Cordier, Agrocampus Rennes - Septembre 2006.

- N° 28 Les privatisations en zone franc – synthèse des travaux du groupe de travail MINEFI/AFD  
Aymeric Blanc, département de la Recherche, AFD - Septembre 2006.
- N° 29 *Out of the financing trap? Financing post-conflict countries and LICUSs*  
Marc Raffinot, Université-Dauphine, et Christine Rosellini, DIAL, Paris - October 2006.
- N° 30 La formation professionnelle en secteur informel - Rapport sur l'enquête terrain en Afrique du Sud  
*Vocational Training in the Informal Sector - Report on the South Africa Field Survey*  
Richard Walther, ITG Consultant, Ewa Filipiak, département de la Recherche, AFD, et Christine Uher, AFD - Octobre 2006.
- N° 31 *The Brain Drain: What Do We Know?*  
Frédéric Docquier, FNRS and IRES, Université Catholique de Louvain and World Bank - Khalid Sekkat, DULBEA, Université Libre de Bruxelles - October 2006.
- N° 32 Les délocalisations françaises vers la Turquie  
Julien Gourdon, CERDI, Université d'Auvergne - Décembre 2006.
- N° 33 Capital naturel et développement durable en Afrique  
*Natural Capital and Sustainable Development in Africa*  
Pierre-Noël Giraud, CERNA, Centre de recherche en économie industrielle, Ecole nationale supérieure des Mines de Paris, Denis Loyer, AFD - Décembre 2006.
- N° 34 La formation professionnelle en secteur informel Rapport sur l'enquête terrain en Ethiopie  
*Vocational Training in the Informal Sector - Report on the Ethiopia Field Survey*  
Richard Walther, Consultant ITG - Novembre 2006.
- N° 35 La formation professionnelle en secteur informel Rapport sur l'enquête terrain en Angola  
*Vocational Training in the Informal Sector - Report on the Angola Field Survey*  
Richard Walther, Consultant ITG - Novembre 2006.
- N° 36 Les accords de partenariat économique : des accompagnements nécessaires  
*Economic Partnerships Agreements: Accompanying Measures Are Needed*  
Anna Lipchitz, département de la Recherche, AFD - Janvier 2007.
- N° 37 Energie du Mali, ou les paradoxes d'un « échec retentissant »  
Béatrice Hibou, CNRS - CERI, Olivier Vallée, Consultant, AFD - Janvier 2007.
- N° 38 *Public Private Partnerships in Water and Electricity in Africa*  
Emmanuelle Auriol, ARQADE and IDEI Toulouse Sciences Economiques, Aymeric Blanc, département de la Recherche, AFD - January 2007.
- N° 39 *Economic Partnership Agreements and Regional Trade Flow Dynamics: The ECOWAS Case*  
Benoît Faivre Dupaigre, Vanessa Alby-Flores, Borgui Yerima, Ann Vourc'h, Anna Lipchitz, Philippe Chedanne - March 2007.
- N° 40 La Régie des eaux de Phnom Penh : un modèle de gestion publique efficace  
Aymeric Blanc et Alain Riès, département de la Recherche, AFD - Mai 2007.
- N° 41 Répartition des gains dans les partenariats public-privé : effets comparés des modalités d'assiette d'une redevance de concession  
Olivier Ratheaux, AFD - Juin 2007.
- N° 42 *Potential Financial Frameworks for a Sustainable UNEO*  
Helle Husum, COWI, Erik Brander, COWI, Suzanne A.K. Steensen, COWI, et Emmanuelle Lachaussée, AFD - June 2007

- N° 43 La concession des aéroports de Madagascar : une privatisation en trompe-l'œil ?  
Aymeric Blanc, département de la Recherche, AFD, et Olivier Gouirand, AFD - Août 2007.
- N° 44 La concession du chemin de fer du Cameroun : les paradoxes d'une réussite impopulaire  
Aymeric Blanc, département de la Recherche, AFD, et Olivier Gouirand, AFD - Août 2007.
- N° 45 Analyse rétrospective de la crise alimentaire au Niger en 2005  
Jean-Pierre Olivier de Sardan, LASDEL, avec la participation de M. Ali Bako, E. Guillermet, O. Hamani, Y. Issa, M. Koné et M. Moha - Septembre 2007.
- N° 46 Une nouvelle base de données institutionnelles : « Profils Institutionnels 2006 »  
*A new institutional database: "Institutional Profiles 2006"*  
Nicolas Meisel, département de la Recherche, AFD et Jacques Ould Aoudia, DGTPE - Septembre 2007
- N° 47 *Governance of Renewable Natural Resources: Concepts, Methods and Tools*  
Sheila Wertz-Kanounnikoff, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) et Dominique Rojat, AFD - September 2007.
- N° 48 La crise de la filière coton : conséquences économiques et financières au Burkina Faso  
François Xavier Bellocq et Arthur Silve, département de la Recherche, AFD - Septembre 2007.
- N° 49 *Youth and labour market in Africa (DIAL)*  
Jean-Pierre Cling, Flore Gubert, Christophe J. Nordman, Anne-Sophie, DIAL - October 2007.
- N° 50 *Culture and development: a review of literature. The continuing tension between modern standards and local contexts*  
Hèla Yousfi, Researcher at "Gestion et société", CNRS, Paris - November 2007.
- N° 51 Transferts et déséquilibres macroéconomiques des économies ultramarines  
Philippe Jean-Pierre, université de la Réunion - Novembre 2007.
- N° 52 Eloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer  
Bernard Poirine, maître de conférences d'économie à l'université de la Polynésie française - Novembre 2007.
- N° 53 Pourquoi s'ouvrir ? Contraintes et perspectives pour les économies ultramarines  
Jean-Michel Salmon, maître de conférences, CEREGMIA-faculté de droit et d'économie de la Martinique, université des Antilles et de la Guyane et consultant indépendant à STRADEVCO - Novembre 2007.
- N° 54 *Regional Trade Agreements and Developing Countries: The Case of the Independent Pacific Island States*  
Robert Scollay - November 2007.
- N° 55 *Corporate Social Responsibility in Turkey: Overview and Perspectives*  
Naïg Cozannet, Agence Française de Développement, Helge Rieper, Frankfurt School of Management and Finance  
Yekbun Gurgoz, Agence Française de Développement - December 2007.
- N° 56 Allocation géographique de l'APD française : comparaison entre la sélectivité de l'APD française totale et celle de l'Agence Française de Développement  
Jacky Amprou, AFD, Carl Bernadac, AFD, Pascaline Magnes, ministère des Affaires étrangères - Novembre 2007.
- N° 57 L'aide au commerce dans les pays en développement : des articulations complexes pour une efficacité réelle  
*Aid for Trade in Developing Countries: Complex Linkages for Real Effectiveness*  
Marilyne Huchet-Bourdon, maître de conférences en économie, Agrocampus Rennes, Anna Lipchitz, économiste, département de la Recherche, AFD, Audrey Rousson, consultante, AFD - Janvier 2008.
- N° 58 La « bonne gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement ?  
*Is "Good Governance" a Good Development Strategy?*  
Nicolas Meisel, département de la Recherche, AFD, Jacques Ould Aoudia, Direction générale du Trésor et de la politique, économique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi - Janvier 2008.

- N° 59 Prospective et enjeux énergétiques mondiaux - Un nouveau paradigme  
*World Energy Prospects and Stakes - A New Paradigm*  
Bernard Laponche, consultant - Janvier 2008.
- N° 60 Cycle du crédit et vulnérabilités financières : évolutions récentes dans certains pays émergents  
Matteo Mogliani, Ecole d'économie de Paris - Mars 2008.
- N° 61 L'industrie égyptienne depuis le début des années 1970 : histoire d'un développement contrarié  
*Egyptian Industry since the Early 1970s: A History of Thwarted Development*  
Hélène Djoufelkit-Cottenet, département de la Recherche, AFD - Mars 2008.
- N° 62 *Africa and its Demographic Challenges: an Uncertain Future*  
Patrice Vimard, Institut de recherche pour le développement (IRD) - April 2008.
- N° 63 *Comparative Fiscal Response Effects of Debt Relief: an Application to African HIPC*s  
Danny Cassimon, Bjorn Van Campenhout, Institute of Development Policy and Management (IDPM), University of Antwerp, Belgium - March 2008.
- N° 64 Rente, développement du secteur productif et croissance en Algérie  
Hélène Djoufelkit, économiste, Agence Française de Développement - Juin 2008.
- N° 65 Préférences commerciales et règles d'origine : conséquences des APE pour l'Afrique de l'Ouest et centrale  
Olivier Cadot, université de Lausanne, CEPR, CERDI et CEPREMAP, Calvin Djiofack, CERDI, Jaime de Melo, université de Genève, CEPR et CERDI - Juin 2008.
- N° 66 *The investment climate in Egypt: Institutions or Relationships as Conditions for Sustainable Reform?*  
Hèla Yousfi, Gestion et société, LISE, CNRS, John Humphrey, Institute of Development Studies, Brighton UK - June 2008.
- N° 67 *Privatisation and Regulatory Reform in the Middle East and North Africa (MEDA) Area - Telecom Case Study*  
Mihoub Mezouaghi, AFD - June 2008.
- N° 68 Réduire le méthane : l'autre défi du changement climatique  
Benjamin Dessus, Bernard Laponche, association Global chance - Juillet 2008.
- N° 69 La présence chinoise en Afrique de l'Ouest : le cas du Mali et du Bénin  
Mathilde Dupré et Weijing Shi, Institut d'études politiques de Paris - Août 2008.
- N° 70 Pour une approche sociétale et politique du développement  
Xavier Ricard Lanata, ethnologue, directeur des partenariats internationaux du Comité catholique contre la faim et pour le développement, CCFD - Septembre 2008.
- N° 71 Politique publique, stratégie des acteurs et qualité du tourisme sud-méditerranéen : apports de l'économie industrielle  
Abdelhakim Hammoudi, INRA et université Paris 2 - Septembre 2008
- N° 72 L'Indonésie dix ans après la crise  
François-Xavier Bellocq, département de la Recherche, AFD, Jean-Raphaël Chaponnière, département Asie, AFD - Septembre 2008
- N° 73 *External Debt in Low-Income Countries: Taking Stock and New Perspectives*  
Hélène Djoufelkit-Cottenet et Cécile Valadier département de la Recherche, AFD - October 2008.
- N° 74 Balances migratoires. Concept, hypothèses et discussions  
Thomas Mélonio, département de la Recherche, AFD - October 2008.
- N° 75 Viabilité de la dette des pays à faible revenu dans une perspective de reendettement post-allègements de dette  
Hélène Djoufelkit-Cottenet, département de la Recherche, AFD, Marc Raffinot, Université Paris Dauphine, LEDa, DIAL - Décembre 2008.

- N° 76 *Market Access and Specialization in Cash Crops: Vietnam's Expected Gains from WTO Accession*  
Barbara Coello, Paris School of Economics at the Laboratoire d'économie appliquée - Institut national de recherche agronomique (LEA -INRA) - December 2008.
- N° 77 *The Banking System of Vietnam after the Accession to WTO: Transition and its Challenges*  
François-Xavier Bellocq et Arthur Silve, département de la Recherche, AFD - December 2008.
- N° 78 « L'itinéraire professionnel du jeune africain » Les résultats d'une enquête auprès de jeunes leaders africains sur les « dispositifs de formation professionnelle post-primaire »  
Richard Walther, consultant ITG, Marie Tamoifo, porte-parole de la jeunesse africaine et de la diaspora  
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - janvier 2009.
- N° 79 Le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté : quel bilan des expériences dans les pays en développement ?  
Emmanuelle Lavallée, Anne Olivier, Laure Pasquier-Doumer, Anne-Sophie Robilliard, DIAL - février 2009.
- N° 80 Les nouveaux dispositifs de formation professionnelle post-primaire. Les résultats d'une enquête terrain au Cameroun, Mali et Maroc  
Richard Walther, Consultant ITG  
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - mars 2009.
- N° 81 *Economic Integration and Investment Incentives in Regulated Industries*  
Emmanuelle Auriol, Toulouse School of Economics, Sara Biancini, Université de Cergy-Pontoise, THEMA,  
Comments by : Yannick Perez and Vincent Rious - April 2009.
- N° 82 Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie - Etude 1. Mesures de la « richesse totale » et soutenabilité du développement de la Nouvelle-Calédonie  
Clément Brelaud, Cécile Couharde, Vincent Géronimi, Elodie Maître d'Hôtel, Katia Radja, Patrick Schembri, Armand Taranco, Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines, GEMDEV  
Contact : Valérie Reboud, département de la Recherche, AFD - juin 2009.
- N° 83 The Global Discourse on "Participation" and its Emergence in Biodiversity Protection  
Olivier Charnoz - July 2009.
- N° 84 Community Participation in Biodiversity Protection: an Enhanced Analytical Framework for Practitioners  
Olivier Charnoz - August 2009.