

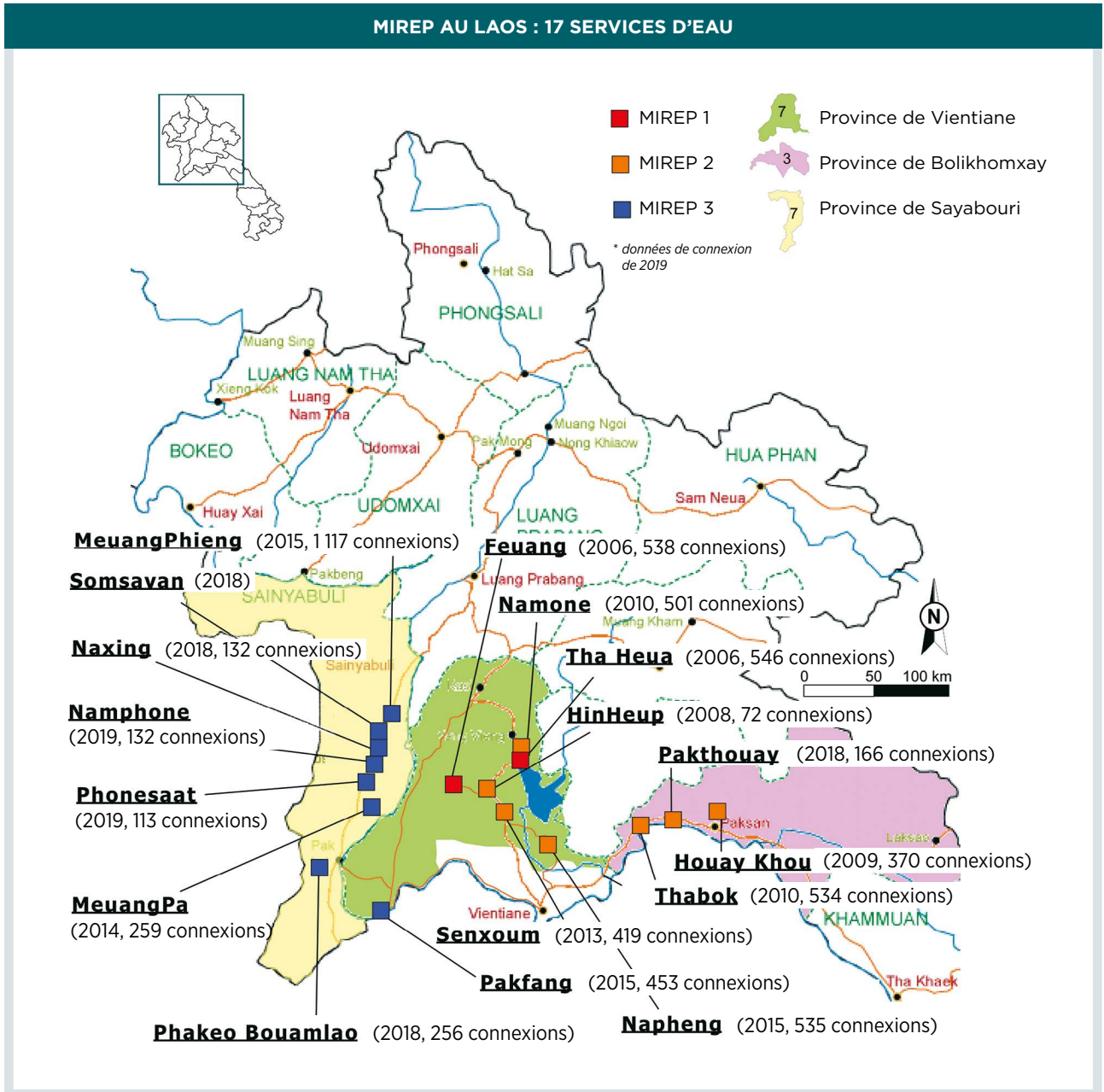
LE PROGRAMME MIREP, OU COMMENT IMPLIQUER LE SECTEUR PRIVÉ LAO DANS LA GESTION DE SERVICES D'EAU POTABLE

Le programme Mini-réseaux d'eau potable (Mirep) au Laos a été lancé en 2004 par le GRET à la demande des autorités laotiennes. Ces dernières souhaitent tester une approche impliquant le secteur privé local dans la gestion de services d'eau, approche déjà expérimentée au Cambodge avec succès. Ce programme visait la mise en place de services de distribution d'eau de qualité dans des bourgs ruraux ne faisant l'objet ni d'investissements publics, ni de projets de développement. Financé au départ et essentiellement par le Syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif), le projet s'est déroulé en trois phases : une phase pilote (2004-2006), durant laquelle l'approche a été testée avec deux services, une deuxième phase d'expansion (2006-2011), durant laquelle sept services supplémentaires ont été lancés, et une dernière phase (2011-2018) durant laquelle huit autres services ont été initiés, avec un retrait progressif du GRET.

En 2019, le GRET tire un bilan du projet, 15 ans après son démarrage, par une analyse des performances des différents sites. Ce projet avait permis la mise en place de 17 services desservant en eau potable plus de 6 500 ménages (environ 35 000 personnes).

Aujourd'hui, les performances sont variables mais globalement satisfaisantes : 16 des 17 services sont fonctionnels. L'effet levier du partenariat public-privé local est important : 1 € d'investissement public a permis de mobiliser 4 € d'investissement privé local. L'analyse conclut à des résultats positifs en matière de solutions techniques, de durabilité des services et d'implication du secteur privé local. En revanche, le schéma de gouvernance et de régulation ne s'est pas maintenu et le modèle n'est pas passé significativement à l'échelle.

Cette note explique en quoi, en s'inscrivant dans un contexte institutionnel mouvant et des jeux d'acteurs complexes, le programme Mirep reste innovant dans son approche « public-privé » et ses modalités de subvention. Dans un deuxième temps, elle restitue un bilan positif des performances techniques et commerciales des services en matière de fonctionnement et de recouvrement des paiements, montrant que dans la grande majorité des cas, les concessions sont rentables. Elle décrit également en quoi, en dépit de ces bonnes performances, le programme Mirep n'est pas parvenu à s'institutionnaliser, et se conclut par quelques brèves recommandations.



STATION DE PRODUCTION D'EAU DU SITE DE NAMONE DANS LA PROVINCE DE VIENTIANE, VISITE DE LA STATION AVEC L'EXPLOITANT



STATION DE TRAITEMENT DE L'EAU DU SITE DE MEUANGPA DANS LA PROVINCE DE SAYABOURI. VÉRIFICATION DU FONCTIONNEMENT DES POMPES

UNE APPROCHE INNOVANTE EN RÉPONSE À UN CONTEXTE CONTRAINT

UNE APPROCHE INNOVANTE À PLUSIEURS ÉGARDS

Mirep a pour cible des zones « grises » ni complètement urbaines, ni complètement rurales, souvent délaissées des politiques traditionnelles de développement. Dans un contexte inédit d'ouverture du Laos aux principes de marché, le Gret a pu mettre en œuvre une approche innovante, déjà éprouvée au Cambodge, reposant sur trois grands principes :

- **la participation du secteur privé local dans la distribution d'eau** à travers des délégations de service public sous la forme de concessions de 25 ans ;
- **la mise en place de solutions techniques adaptées** fondées sur une simplification des normes des régies publiques (les « Nam Papa ») et en accord avec les critères de l'OMS ;
- **un système de financement inédit** pour encourager l'investissement privé, mêlant subventions publiques et système de garantie pour faciliter l'accès au crédit bancaire.

La délégation de service public, telle qu'envisagée par le Gret, consiste en un partenariat entre un concessionnaire privé local et les autorités locales (le district) visant à lancer un service de distribution d'eau à l'aide d'investissements privés. L'opérateur privé finance la construction des infrastructures et a le droit de les

gérer et d'en tirer un revenu issu de la vente d'eau pendant la durée du contrat. Il a la charge du bon fonctionnement, de la maintenance du service et de sa gestion commerciale. L'autorité du district (en tant que propriétaire des infrastructures) est l'acteur public organisateur du service : il s'assure que les droits des usagers sont respectés, que les normes nationales adaptées sont appliquées, et il joue un rôle de médiateur local des conflits. C'est aussi le district qui doit organiser régulièrement des réunions de revue contractuelle pour que les parties prenantes puissent proposer des ajustements (concernant les tarifs par exemple).

La subvention à l'investissement fournie au concessionnaire est estimée en amont de chaque projet. La sélection du concessionnaire se fait sur appel d'offres et les candidats sont évalués sur la base de la qualité de leur offre technique et de leur expérience, ainsi que du montant de subvention demandée pour la construction des infrastructures. Un contrat de subvention est signé entre le Gret, le concessionnaire et la province. Enfin, le Gret transfère la subvention à un fonds d'investissement géré au niveau provincial, également abondé par les autorités publiques locales.

Des subventions spécifiques sont dirigées auprès des foyers les plus pauvres qui sont incapables de payer le coût de la connexion au réseau d'eau et le service, mais qui sont prêts à payer tout de même le tarif de l'eau et qui ont un habitat fixe. Ces bénéficiaires sont identifiés en partenariat avec les autorités locales, en particulier les représentants des villages, au plus près des communautés.



STATION DE PRODUCTION D'EAU DE PAKPHANG DANS LA PROVINCE DE VIENTIANE. JOUR DE L'INAUGURATION

Enfin, afin de permettre aux concessionnaires un accès à des crédits plus avantageux (intérêt minimal, montant maximal de prêt), le Gret a alimenté un fonds de garanti auprès de la Banque de développement du Laos en partenariat avec les autorités centrales.

UN CONTEXTE COMPLEXE MAIS PERMÉABLE À L'INNOVATION

Le contexte dans lequel le programme Mirep s'insère est complexe. Il est marqué par un cadre institutionnel de l'eau encore jeune, inachevé et donc en constante transformation, ainsi que par une multitude d'acteurs à associer qui ont tous un rôle à jouer mais des intérêts divergents. Par ailleurs, il n'y avait pas de références technico-économiques pour la fourniture d'eau à ces localités intermédiaires.

Jusqu'en 1999, le secteur de l'eau au Laos relève du domaine public. À cette époque, une seule entreprise publique, la Nam Papa, fournit les services de distribution d'eau dans le pays. La participation du secteur privé reste rare. Un décret ouvre néanmoins la possibilité à la gestion privée du secteur de l'eau en 1999. Les modalités de mise en délégation sont vagues, permettant au Gret d'envisager le modèle concessif testé. Cependant, le cadre institutionnel mouvant opère à la fois une décentralisation du service ainsi qu'une réorganisation des institutions au niveau national. La Water Supply Agency (WASA), créée en 1999, a pour mission d'explorer les spécificités du secteur de l'eau et d'installer une régulation qui entre en vigueur en 2005. Le secteur continue à se structurer d'un point de vue institutionnel et le

vide juridique est graduellement comblé par divers textes publiés en 2005, 2009 et 2010. En 2016, les différents organes nationaux de régulation du secteur de l'eau fusionnent en une seule entité : le Department of Water Supply (DWS). Ces évolutions institutionnelles compliquent l'instauration du modèle de régulation envisagé et appuyé au départ, de même que son déploiement.

Le jeu d'acteurs, complexe, est le suivant :

- **le secteur privé local** finance, construit et fait fonctionner le service. Il s'agit d'entreprises, moyennes ou grandes, provenant principalement du secteur du BTP et qui ont les capacités financières pour investir. Leurs motivations sont d'ordre économique, mais aussi social et culturel ;
- **les pouvoirs publics** se partagent les prérogatives de contractualisation, de subventionnement et de régulation du secteur de l'eau. À l'échelon national, la DWS ; à l'échelon provincial, le cabinet du Gouverneur de province, le Department of Public Works and Transport (DPWT) et la division provinciale de l'entreprise publique Nam Papa ; à l'échelon local, le district — au cœur du fonctionnement de l'approche Mirep — et les chefs de village ;
- **les usagers du service** ont la responsabilité de payer pour le service (prix de la connexion au réseau et tarif mensuel de l'eau consommée) et peuvent remonter leurs plaintes ;
- **les bailleurs**, au nombre de sept, contribuent financièrement au programme durant ses quatorze années de mise en œuvre.

Cheville ouvrière du dispositif, le Gret :

- cherche, mobilise et gère les financements;
- conçoit, étudie, organise la construction des infrastructures;
- contribue à l'élaboration des contrats, à la sélection des concessionnaires et renforce les capacités de tous les acteurs, y compris les autorités locales.

DES RÉSULTATS SATISFAISANTS MAIS DES FACTEURS DÉFAVORABLES À UNE INSTITUTIONNALISATION

UN BILAN POSITIF DES PERFORMANCES TECHNIQUES ET COMMERCIALES DES SERVICES

En 2019, le Gret mène une mission d'évaluation de la qualité et des performances des services. Des visites d'infrastructures, la collecte et l'analyse des données d'exploitation et des entretiens avec les acteurs permettent de dresser un bilan positif.

60 % des sites assurent un service d'eau continu, sans perturbation. Lorsque ce n'est pas le cas, cela est souvent dû à une mauvaise gestion financière. Les tarifs de l'eau sont le résultat d'une concertation entre les diverses parties prenantes, validé par la province. Dans tous les sites, les tarifs de l'eau sont systématiquement moins chers que ceux de la régie publique. Bien qu'à interpréter avec précaution, car tiré d'entretiens auprès de représentants d'usagers uniquement, on estime que 60 % des usagers sont satisfaits du service. Malheureusement, la plupart des opérateurs n'ont pas su contrôler la qualité de l'eau sur le long terme à cause de contraintes budgétaires et d'un manque d'expertise technique et de régulation publique.

Dans chacun des sites, les capacités de production couvrent les besoins des usagers et permettent encore l'extension du réseau à de nouvelles connexions. Le rendement moyen des réseaux est estimé proche de 78 %, confirmant leur qualité technique et la bonne gestion des pertes en eau. Les pertes sont acceptables dans la plupart des sites et, lorsque ce n'est pas le cas, cela s'explique par des problèmes de fuites et de connexions pirates. Les infrastructures Mirep sont évaluées en bon état, grâce à une conception adaptée, un contrôle rigoureux de la construction et un choix adéquat des matériaux.

Le taux de connexion au réseau est hétérogène selon les sites, allant de 13 % à 93 % avec une moyenne de 49 %. Les connexions augmentent fortement durant les deux premières années de lancement du service, puis se stabilisent. Cela s'explique par des *pull factors* (marketing social, subventions pour les foyers pauvres, engagement des autorités) et des *push factors* (stratégies attentistes des foyers, autres options plus compétitives, manque de confiance dans la qualité de l'eau). Le recouvrement des paiements sur les sites Mirep est satisfaisant (88 % en moyenne), et les concessionnaires s'appuient sur les autorités locales pour rappeler aux usagers leur devoir de paiement. Les sources de revenus de services par ordre d'importance sont la vente d'eau, avec un prix plutôt homogène entre les différents sites, et les frais de connexion, revenu perçu surtout sur les deux premières années du service.

Enfin, les coûts opérationnels du service sont majoritairement constitués des dépenses énergétiques et de ressources humaines (60 %), puis de la maintenance et du coût des connexions (23 %). L'une des véritables réussites du programme est d'avoir su générer un important effet de levier (1 € d'investissement public a permis de mobiliser 4 € d'investissement privé local).

L'ABANDON DE LA CONCESSION HIN HEUP

Le système de Hin Heup était l'un des plus performants du programme Mirep. Mis en service en 2008, il avait atteint en 2012 un taux de branchements de 81 %. Ce site est aujourd'hui fermé.

En 2012, compte tenu de l'augmentation de la demande, le concessionnaire du site décide d'investir pour augmenter la capacité de production de son service en réalisant un captage en rivière et en construisant une unité de traitement ainsi qu'un château d'eau supplémentaires. Pour recouvrer cet investissement, il obtient du district une augmentation du prix de l'eau, celui-ci passant de 1 500 kip/m³ à 2 500 kip/m³.

Cependant, un mauvais dimensionnement et des malfaçons dans la construction des nouvelles infrastructures conduisent à une baisse de la qualité de service : ruptures dans la continuité de service et

problèmes de qualité de l'eau, alors même que son prix a augmenté. Les plaintes récurrentes des usagers auprès du concessionnaire et des autorités de district n'ayant aucun effet, les ménages commencent donc à quitter le système et à trouver des solutions d'approvisionnement alternatives.

Confronté à une baisse de recettes, le concessionnaire recrute alors un opérateur peu qualifié, accentuant ainsi les problèmes déjà constatés par les usagers. Cela entraîne une nouvelle baisse des recettes et des difficultés pour le concessionnaire à payer ses factures d'électricité. En juillet 2019, le district met le système en arrêt. La concession est en vente depuis 2020.

Ainsi, un investissement mal pensé accompagné d'une augmentation du prix de l'eau conduisant à une baisse de la qualité du service — qui entraîne une rupture de confiance, une diminution des recettes et de la qualité des ressources humaines —, et donc à une baisse des recettes encore plus importantes. Tout cela finit par provoquer l'abandon de la concession.

Dans la grande majorité des cas, les concessions sont rentables. Cependant, les prévisions concernant les retours sur investissement s'avèrent plus optimistes que la réalité : initialement évalué à 13 ans en moyenne, le retour sur investissement a été systématiquement plus long, hormis pour deux services qui ont fait mieux que prévu.

Au total, grâce au programme Mirep, 35 000 personnes ont accès à de l'eau potable de qualité. Ce programme a permis de développer de nouvelles solutions techniques à des prix raisonnables. Il a également permis de tester un nouveau modèle de gouvernance promouvant la décentralisation et la délégation de service public, renforçant les acteurs locaux et offrant aux autorités laotiennes un modèle alternatif.

UNE EXPÉRIENCE INTÉRESSANTE, MAIS DES OBSTACLES À L'INSTITUTIONNALISATION

En dépit de ces bonnes performances, l'approche promue par le programme Mirep n'a pas réussi à s'institutionnaliser complètement. Ni les autorités publiques ni les concessionnaires n'ont mis en place de nouveaux services, à l'exception d'un programme, lié à Mirep, porté par une East Meets West (EMW – une ONG américaine) qui a mis en place six services supplémentaires selon les mêmes modalités, avec des succès variés.

THA HEUA, UN CERCLE VERTUEUX

Le nouveau concessionnaire de Tha Heua a pris la tête de ce service en 2016. En tant que natif de la région, il connaissait le concessionnaire précédent et était prêt à racheter la concession pour l'améliorer. Il a consenti un investissement de mise à niveau significatif (de l'ordre de 300 000 USD) qui a permis d'augmenter la capacité de production et le rendement du réseau, répondant ainsi à la demande des usagers.

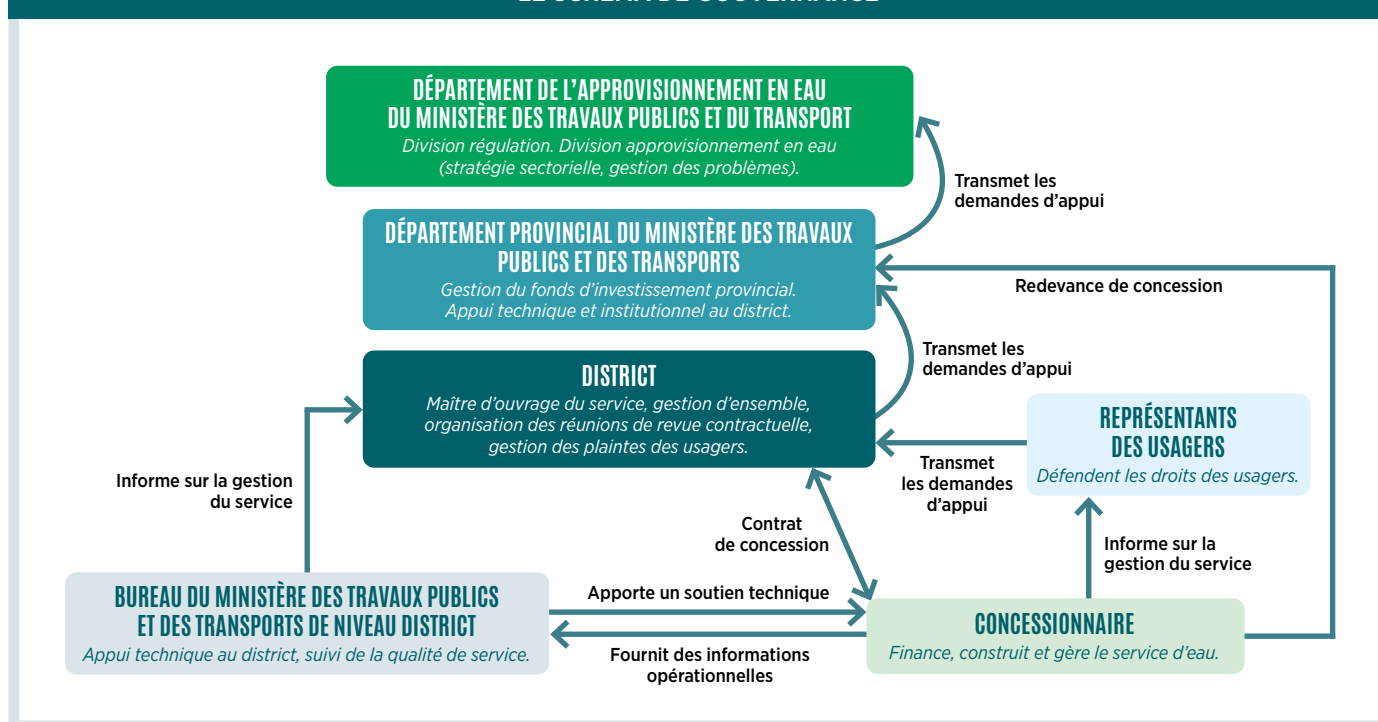
Il a choisi également de s'entourer de professionnels qu'il suit néanmoins de près. Il a fait d'importants efforts pour garder de bonnes relations avec les autorités du district de Vang Vieng. Il informe régulièrement les usagers, se réunit périodiquement avec leurs représentants et participe à des événements importants pour la communauté. Les usagers sont très satisfaits du service et le taux de branchement est élevé. Tha Heua est le site le plus rentable des sites Mirep.

Ainsi, un concessionnaire qui investit dans sa concession, travaille avec les représentants des usagers et les autorités locales et fournit un service de qualité, entame un cercle vertueux dans lequel la qualité entraîne le branchement, qui provoque la rentabilité et octroie les moyens d'améliorer la qualité.

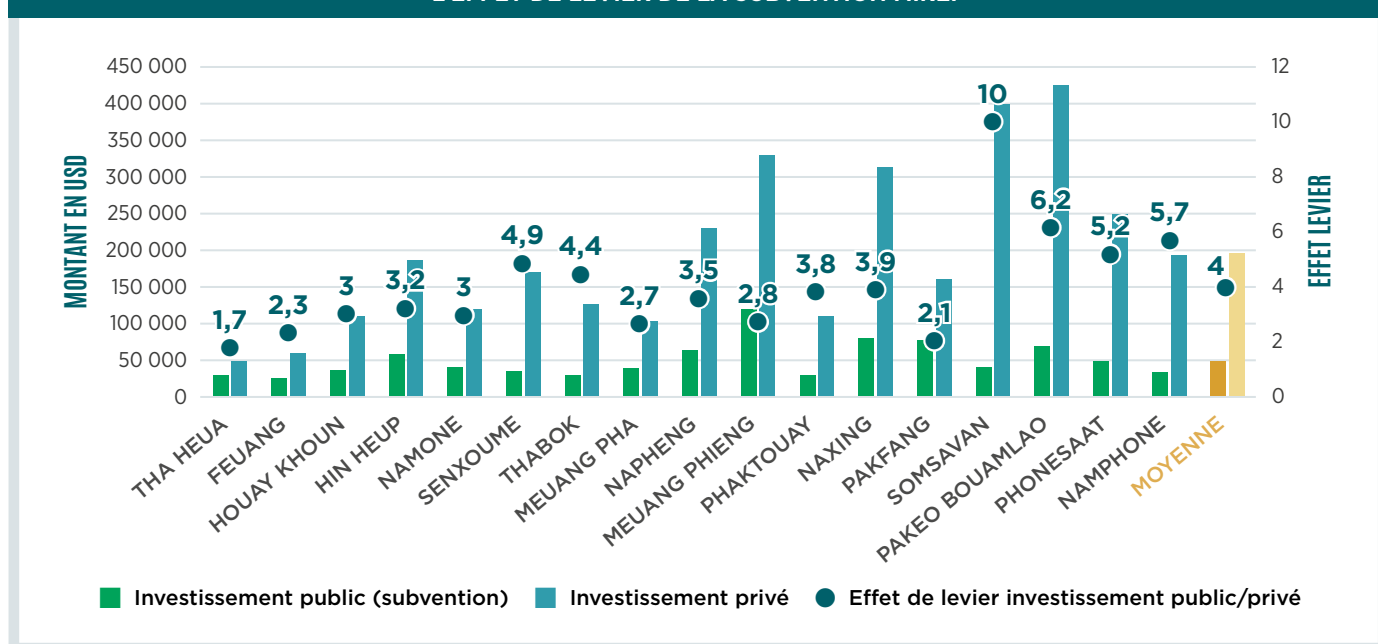
VUE DU MÉKONG DEPUIS LA STATION DE PRODUCTION DU SERVICE D'EAU DE PAKTHOUAY DANS LA PROVINCE DE BOLIKHAMXAY



LE SCHÉMA DE GOUVERNANCE



L'EFFET DE LEVIER DE LA SUBVENTION MIREP



Du côté des pouvoirs publics, la faiblesse et le turnover des institutions a fragilisé le dispositif de gouvernance promu. Durant les premières phases du programme, un organe de régulation central avait la charge d'appuyer les districts dans la régulation du service. Cependant, à la suite de sa fusion au sein du DWS, l'échelon central s'est progressivement détourné des sites Mirep. Les districts, propriétaires des infrastructures, se sont donc retrouvés seuls pour réguler les services avec trop peu de moyens.

Pour des raisons culturelles, les contrats ont peu de valeur au Laos. Ainsi, les contrats sont peu mis à jour

lorsqu'ils sont révisés ou lorsque que la concession est transférée d'un acteur privé à un autre. De plus, de nombreux vides institutionnels et légaux subsistent dans le pays, peu habitué à la participation des acteurs privés dans le secteur de l'eau. Ainsi, la définition des modalités d'intervention des autorités est vague et complique l'utilisation de moyens coercitifs.

De plus, le manque de communication entre les différents départements de l'administration et le turnover du personnel administratif au sein des autorités publiques génère une déperdition de connaissance et d'expertise. Ainsi, les autorités méconnaissent leurs

droits et leur pouvoir face aux concessionnaires, ce qui les rends passives lors de dysfonctionnements du service, alors qu'elles pourraient prendre des mesures de correction.

Enfin, la gouvernance et la régulation du service reposent sur l'échelon du district alors que cet échelon manque cruellement de capacités techniques et financières. Cela demeure la première cause de l'inaction des autorités publiques.

Par conséquent, la régulation et la gouvernance telles qu'imaginées dans le cadre du programme ne sont pas ou peu mises en œuvre, ce qui tend à laisser le service aux seules mains des concessionnaires. Une forme de régulation informelle est toutefois née et s'exerce dans plusieurs sites.

Les concessionnaires connaissent des difficultés à maintenir des équipes de gestion du service satisfaisantes sur chaque site. À cause de pressions financières, ils peuvent être tentés d'employer des travailleurs peu qualifiés mettant à mal la qualité de la maintenance et de la gestion du service. De plus, les concessionnaires peuvent chercher à tirer vers le bas les coûts de traitement des eaux, au risque de générer un cercle vicieux poussant les usagers à perdre confiance dans le service et à s'en détourner.

Le modèle de partenariat public-privé à travers des délégations de service public promu par le programme Mirep a finalement été peu répliqué. Malgré un vif intérêt lors du démarrage de celui-ci, les autorités centrales se sont peu à peu désintéressées du modèle et se sont tournées vers des modèles plus classiques, accompagnés de programmes d'investissement plus importants.

Si la greffe institutionnelle n'a pas pleinement pris, le modèle Mirep a malgré tout fait des émules. Il a été repris par EMW avec quelques modifications à la marge et continue donc sa vie au Laos avec des financements australiens puis américains. Le modèle a été une source d'inspiration interne au Gret et a servi de base aux stratégies de développement des services d'eau des bourgs ruraux malgaches, mauritaniens et sénégalais à partir des années 2007-2008. Par diffusion, l'itération malgache du modèle a été par exemple reprise par Helvetas, Catholic Relief Services ou encore Care.

Le Gret retient de cette expérience l'intérêt de recourir au secteur privé local pour la fourniture de services essentiels, lorsque les conditions et le contexte le permettent. Cela permet à la fois de garantir la durabilité de l'intervention, son caractère approprié, des retombés économiques au niveau local. Cela nécessite des actions de renforcement des capacités des acteurs privés et publics et la proposition d'un écosystème propice et notamment d'un système de régulation efficace, impliquant les usagers. ■



La rédaction de cette note a été assurée par

Noé BAUDOUIN, Thomas LE JEUNE et Mathieu LE CORRE (Gret), à partir des travaux de Camille BUREAU et de l'équipe *Services essentiels locaux* du Gret Laos.

VUE AÉRIENNE DE LA STATION DE PRODUCTION DU SERVICE D'EAU DE NAMONE DANS LA PROVINCE DE VIENTIANE



RECOMMANDATIONS

La mise en place d'un service de type Mirep doit réunir plusieurs conditions. Tout d'abord, l'existence d'une **demande solvable suffisante** : il doit y avoir des foyers et entreprises prêts à recourir au service, sans avoir en parallèle trop de sources d'eau plus compétitives. Deuxièmement, **les solutions techniques doivent être optimisées et appropriées au contexte et à la demande**; les travaux réalisés avec soin. Troisièmement, **il faut choisir un investisseur privé avec suffisamment de moyens, capable de collaborer avec les autorités et ayant la volonté de développer un service public**. Cet entrepreneur doit pouvoir engager et conserver des équipes de gestion compétentes pour assurer la viabilité du site, notamment avec un salaire élevé.

Enfin, **il est important de renforcer les capacités des acteurs et de budgétiser les coûts de gouvernance et de gestion des contrats** : en l'absence d'autorités de régulation compétentes, la régulation se fera de manière informelle, voire pas du tout.

D'autres actions, comme **accroître la facilité d'accès au crédit** et, sur un temps plus long, **mener davantage d'actions de marketing social auprès des usagers** et octroyer des **subventions plus importantes**, peuvent contribuer à la mise en place d'un service de distribution d'eau efficace, compétent et pérenne.

Photographies : © Gret.

Photo page 1 : Station de production du service d'eau de Namone dans la province de Vientiane.