

**ATELIER DE FORMATION–RE FLEXION
HYDRAULIQUE DE PROXIMITE
6-7-8 septembre 1999**

Actes de l'Atelier

JOURNEE 1

L'allocation d'ouverture de **Alain Chetaille** résume les raisons d'être de cet atelier : importance du secteur hydraulique villageoise dans les interventions de l'AFD, bilan des évaluations ex-post récentes qui souligne la nécessité de se pencher sur la durabilité des projets et de prendre en compte les évolutions récentes liées aux processus de décentralisation, demande d'un travail de réflexion sur ce sujet par le Conseil de Surveillance. L'AFD a souhaité associer à cette réflexion d'autres bailleurs de fonds, en particulier KfW et Banque mondiale qui ont répondu à cette invitation et participent aux travaux.

Alain Chetaille résume le programme : première journée consacrée à l'expression et la prise en compte de la demande, la dimension équité, et l'importance des aspects hygiène et santé ; deuxième journée consacrée à des études de cas (hydraulique villageoise et péri-urbaine) ; troisième journée consacrée aux pays émergents (cas MAROC) et à la synthèse des travaux.

Il explique l'adoption d'une terminologie nouvelle : « l'hydraulique de proximité », justifiée par le « continuum » qui existe entre les problématiques de l'hydraulique villageoise traditionnelle, et celles de la desserte en eau des petits centres ruraux, des périphéries de grandes villes et de quartiers urbains défavorisés.

Exposé introductif de Saïd Allaoui, ingénieur de l'IRC.

Saïd Allaoui fait un exposé sur l'expression de la demande dans toutes les formes de dessertes en eau décentralisées. Dans son propos, il lie demande et équité, et fait de cette conjonction une condition de la durabilité des projets. Les éléments qui caractérisent la demande sont : i) la nature des sources d'approvisionnement, les services offerts aux usagers et les coûts, ii) les aspects socio-économiques ; et iii) les politiques sectorielles. Il rappelle les notions qui peuvent avoir un effet défavorable sur la « volonté de payer » l'eau, élément déterminant de la demande. Il aborde la notion d'équité et ses complexités :

- l'équité au sein des communautés, au sein des ménages ;
- les subventions apportées par les projets bénéficient plus aux familles aisées en général ;
- l'eau, bien social et économique, doit être gérée au niveau le plus « bas ».

Les projets basés sur la demande (et l'équité) sont d'apparition récente. Ils doivent obéir à certaines règles : établir des critères d'éligibilité, offrir différentes options techniques en informant les usagers de leurs coûts et des contraintes qu'elles présentent, proposer un partage des coûts qui évite les inconvénients des systèmes totalement subventionnés, fixer les tarifs couvrant les coûts d'opération et de maintenance, et les règles de tarification qui peuvent favoriser l'équité.

Les questions soulevées à la fin de l'exposé reviennent sur les difficultés de l'équité : iniquités liées à l'environnement physique, iniquité entre communautés : les villages les mieux organisés ont un accès plus facile aux projets, à l'information. Il est relevé que l'exposé n'aborde pas le problème de la décentralisation et du rôle des élus.

Saïd Allaoui reconnaît que les villages ne sont pas égaux devant l'accès aux bénéfices apportés par les projets, ainsi que le problème des interférences politiques dans l'éligibilité.

Un participant souligne que l'approche par la demande est un concept un peu dépassé dans le contexte actuel de décentralisation : les aspects institutionnels et organisationnels, et la formation des représentants des communautés deviennent des aspects prioritaires.

Les connaissances en matière de coûts de l'eau, en particulier en ce qui concerne la part allouée à la pérennisation des équipements sont insuffisantes. L'information sur ces aspects, nécessaire pour de futurs usagers, n'est pas disponible.

Présentation de Janique Etienne et Alain Morel à l'Huissier sur l'Evaluation de la Demande

L'évaluation de la demande répond d'abord à un besoin d'efficacité économique : il faut que les infrastructures mises en place correspondent dans leur nature et leur dimensionnement à la demande des populations concernées. Il s'agit donc « d'anticiper l'état du marché ».

Pour évaluer la demande, on peut emprunter une approche indirecte en utilisant des données existantes (sources, quantités prélevées, coûts ...). L'approche directe s'appuie sur des enquêtes menées sur des échantillons de population (nature des services, volonté de payer).

Janique Etienne présente des résultats d'enquêtes effectuées dans 4 pays, sur des populations desservies par points publics de distribution. L'exposé passe en revue les principaux facteurs influant sur la satisfaction des usagers (distance parcourue, prix de l'eau, temps d'attente), et les « *seuils d'indifférence* » (valeur au delà de laquelle l'utilisateur cesse d'être satisfait) au prix, à la distance, etc.. Les grandes disparités observées entre sites sont analysées.

Alain Morel à l'Huissier fait l'analyse des taux d'utilisation des bornes fontaines et des consommations. Les variations observées sont énormes, fonction de la saison, du coût, des sources alternatives. Le facteur principal est le prix (et non les revenus), et l'élasticité de la réponse à ce facteur est très élevée. Les différences observées dans le « *taux d'effort* » des usagers (proportion des revenus consacrée à l'eau) sont analysées en fonction des situations (revenus, types d'équipement).

Plusieurs questions sont soulevées à l'issue de ces exposés sur :

- la compatibilité entre le mode de fonctionnement des projets et la possibilité de proposer différents types de services aux usagers ;
- la compatibilité de la demande avec le coût des services par mini-adduction ;
- la desserte semi-collective ;
- l'intégration de la mesure de la satisfaction dans les évaluations post-projets.

Dans le débat qui suit, il ressort que les projets ne comportent pas en général de volet consacré à l'éducation et à l'hygiène. Mais il est vrai aussi qu'il n'y a pas de demande formulée par les usagers sur ces aspects. Le coût de l'eau, les systèmes de tarification et les niveaux de subvention font l'objet de nombreuses remarques : le coût de l'eau est très variable selon les situations : conditions physiques, équipements, niveaux de service offert ; les chiffres cités vont de 350-400 FCFA/m³ à plus de 1 000

FCFA/m3. Le niveau de subvention est très variable lui aussi. La tarification par tranches de consommation destinée à favoriser les petits usagers à bas revenus peut aboutir à des résultats inverses et, soit désavantager ces usagers, soit jouer à l'avantage des usagers à revenus importants. Enfin, l'étude de la demande s'apparente fortement aux approches « étude de marché ».

Alain Morel à l'Huissier et Janique Etienne présentent ensuite les résultats de travaux réalisés dans le cadre d'un vaste programme de recherche lancé par le ministère de la Coopération sur **l'alimentation en eau potable dans les quartiers périurbains et les petits centres**, et **animé par le programme PSEau**. L'exposé porte sur *les outils d'évaluation de la demande* : i) les méthodes indirectes et la modélisation : les modèles obtenus sont explicatifs et non prédictifs ; pour qu'ils le soient il faudrait élargir le terrain d'étude et multiplier les observations ; ii) les méthodes directes issues du marketing.

Les enquêtes sur la volonté de payer sont rigoureuses car elles sont un outil d'aide à la décision : niveau de tarification, montant de recette prévisible, effet de subventions éventuelles, etc.. La qualité de la prévision rapportée (comportement prédit comparé au comportement avéré) est de 91 %. Elles permettent par ailleurs de distinguer des catégories de population dont la demande est homogène et d'adopter des stratégies adaptées à chaque groupe. Mais dans les enquêtes, il faut prendre des précautions pour éviter que les résultats soient faussés : ainsi les femmes, principales utilisatrices de l'eau, s'exprimeront souvent peu en présence de leurs maris ou adopteront leurs opinions.

Les questions soulevées après l'exposé abordent plusieurs questions concernant les enquêtes :

- Y a-t-il restitution des résultats aux populations ? Généralement non, faute de moyens (ce n'est pas prévu). La cellule de projet peut faire cette restitution, ce n'est pas nécessairement le consultant.
- Les enquêtes sur la volonté de payer ne doivent pas se faire trop en amont (avant le projet) avec les études socio-économiques usuelles, car les gens ne connaissent pas l'innovation proposée ; il faut faire des campagnes d'information préalables puis des enquêtes spécifiques sur la volonté de payer, pour obtenir des résultats d'enquête fiables.

Les travaux d'*Hydro-conseil sur le coût de l'eau* sont cités ; ils soulignent la complexité de l'étude des coûts d'investissement et d'exploitation à de fins de prédiction, en raison du nombre de paramètres en jeu et de leur variabilité : options techniques, amortissement, prise en charge par l'Etat, charges financières, coûts des équipements et des travaux, etc.

Certaines interventions relèvent l'opposition entre un point de vue éthique qui veut un accès à l'eau pour tous et une approche par l'analyse des besoins, et un point de vue privilégiant l'efficacité économique. Mais pour les bailleurs de fonds, au delà de ce débat, l'important c'est de participer aux financements publics et d'apporter des ressources qui vont être dirigées vers les communautés décentralisées ; il faut arriver aux effets maximum avec les ressources disponibles.

Intervention de Jacky Bouju, ethnologue, sur une étude menée au Mali

A travers la présentation d'un cas de corruption sur un projet d'hydraulique villageoise en pays Dogon, **Jacky Bouju** projette un éclairage très cru sur la réalité des organisations sociales et des rapports de pouvoir au sein de communautés rurales au Mali et au Burkina Faso. Il souligne l'état très ancien d'insécurité sociale, économique et politique dans lequel vivent les populations : une masse de gens pauvres, analphabètes, qui pensent non comme citoyens mais comme sujets de collectifs communautaires très hiérarchisés.

Le phénomène de corruption qu'il décrit montre comment des détenteurs locaux de pouvoir (notables et néo-notables) vont préférer un système de financement aux règles imprécises (projet de coopération décentralisée) à un système de financement où la rigueur est de règle (financement KfW), le premier

système se prêtant mieux au processus de captation (ou détournement) et redistribution des ressources au sein d'un réseau clientélique, selon une pratique plus conforme à l'organisation sociale traditionnelle. **Jacky Bouju** relève ainsi les problèmes nés de la méconnaissance des réalités sociales et ethnologiques par un organe de coopération décentralisée, observant que cette forme de coopération, très souvent généreuse, est aussi de faible compétence dans ce domaine.

Dans la discussion qui suit, il ressort que la corruption, très active *en période d'investissement*, car elle permet d'alimenter le mécanisme traditionnel de captation-redistribution des richesses (clientélisme), perd de son poids *en phase d'exploitation* où il y a obligation (pression sociale) de résultat (cas Mauritanie) vis-à-vis des usagers.

Le débat fait apparaître l'importance de *l'absence d'une politique nationale* qui autorise ce genre d'incident. Des règles sont nécessaires, pour la gestion, la transparence, le fonctionnement des institutions. Il faut une politique nationale à laquelle chacun (chaque bailleur de fonds) se plie.

Jacky Bouju, en réponse à certaines questions, confirme que ce sont l'Etat colonial et l'Etat post-indépendance qui n'ont pas voulu ou su développer les logiques citoyennes. Il précise que la solidarité coutumière est une solidarité contrainte, non choisie, bien souvent ; c'est là sa faiblesse.

Faut-il « croire aux associations d'usagers » ? Oui, l'axe associatif doit être favorisé car il contredit l'axe clientéliste et hiérarchique. Il y a risque qu'il soit subverti par les pouvoirs traditionnels, **mais il n'y a pas d'alternative.**

L'ethnologue est observateur du changement social et parmi les phénomènes encourageants qu'il relève, **Jacky Bouju** cite *l'émergence d'une rationalité technique, d'une exigence de compétence qui bénéficient à des jeunes entrepreneurs non héritiers des logiques du passé.* Il voit dans les dominés actuels : les femmes et les jeunes, en particulier les jeunes diplômés, des énergies mobilisables très importantes, et prêtes à adopter des voies nouvelles. Il convient de les favoriser par tous les moyens, tout en sachant que l'on ne peut ignorer ou contourner complètement les pouvoirs traditionnels, chefferies, etc. A cet égard, les processus comportant la création d'associations d'usagers, l'élection des représentants dans les comités, le développement de rapports contractuels entre les différents intervenants, etc., sont des avancées certaines dans ce sens. Le cas du KENYA est cité avec le développement des « self help schemes » et l'entrée des femmes dans les associations, qui s'accompagnent en général d'une plus grande rigueur dans la gestion.

Intervention de Loïc MONJOUR : prise en compte des aspects santé

Loïc Monjour fait d'abord une présentation des principales maladies liées à l'eau et distingue :

- les maladies hydriques liées à l'eau : paludisme, bilharziose, dracunculose (ce sont des parasitoses), et
- les maladies liées à l'eau de boisson, dues à des bactéries ou virus, qui sont à l'origine des gastro-entérites infectieuses, première cause de mortalité dans le monde, de la poliomyélite, et d'autres maladies de type parasitaire, ou issues de carences (goître endémique).

Il dresse un tableau des degrés de contamination des différentes sources d'eau : marigots, puits traditionnels, forages, mini-réseaux, etc ; et des multiples voies et modes de contamination sur le « chemin de l'eau » : puisage, transport, récipients, ... Le constat général est alarmant alors que les bonnes conditions d'hygiène et l'eau potable peuvent améliorer sensiblement la santé des populations, en particulier des enfants.

Les techniques sont connues (chloration, filtration) ainsi que les équipements à mettre en place : équipements sanitaires, latrines, forages, ... Dans les mesures avancées, **Loïc Monjour** met en priorité l'éducation et la prévention, à travers des programmes socio-sanitaires de longue durée. Les personnels à former sont les spécialistes en assainissement (et les agents de gestion des services), mais aussi les instituteurs et directeurs d'école, ainsi que les comités de jeunes animateurs qui peuvent avoir un rôle important dans l'éducation sanitaire des populations.

En ce qui concerne *les enquêtes*, **Loïc Monjour** préconise les indicateurs simples et les méthodes non sophistiquées ; mais elles doivent être conduites par de véritables spécialistes en santé publique. Il souligne l'impérieuse nécessité de ne pas circonscrire les projets au financement d'investissements, et d'accorder beaucoup d'importance et de moyens au fonctionnement, aux *actions de sensibilisation et de formation*.

Dans le débat qui suit, on revient sur l'aspect *proportion des coûts immatériels* des projets (le « soft »). La proportion de 50/50 ne paraît pas excessive si elle comprend les études préalables et l'ingénierie plus les actions d'accompagnement évoquées ci-dessus : sensibilisation, formation, fonctionnement.

Une importante question restera sans réponse claire. Il s'agit de *la maîtrise d'ouvrage* des programmes sanitaires. Bien que très liés aux problèmes de l'eau potable, les projets santé sont conduits par d'autres ministères, en général, que les projets hydraulique de proximité. Et cette séparation va se traduire par de réelles difficultés de communication et de coordination entre projets. Elle laissera souvent les services de santé très démunis alors que les programmes d'hydraulique ont apparemment moins de mal à mobiliser des fonds importants.

Loïc Monjour soulignera enfin l'échec des grands projets montés à l'échelle nationale : la réussite des actions dépend beaucoup plus de la capacité de mobiliser et renforcer les services de santé au niveau du terrain, seule façon d'assurer des actions de sensibilisation et d'éducation durables des populations.

JOURNEE 2 - ETUDES DE CAS

1^{ère} demi-journée : l'hydraulique villageoise

Modérateur : Patrice DENIAU

Patrice Deniau rappelle les évolutions observées ces trente dernières années dans le domaine de l'hydraulique villageoise, en particulier les progrès faits sur les techniques et les matériels de forage et les équipements de pompage manuel, mais aussi en matière d'organisation des communautés et de gestion des points d'eau. Il cite le rôle des projets promus par le Conseil de l'Entente. Il parle de la "zone d'ombre" mal desservie qui s'est créée entre la desserte par pompes à motricité humaine des petites communautés, et les grands réseaux des sociétés nationales.

Intervention de Christophe Prévost sur la Guinée

Le premier intervenant est **Christophe Prévost**, chef de projet en Guinée (projet SNAPE 4 financé par l'AFD). **Christophe Prévost** présente le projet (localisation, réalisation). Il s'agit essentiellement d'un projet de forages équipés de pompes Vergnet, plus quelques petits réseaux d'adduction, un volet assainissement / latrines peu commun dans ce genre de projet et un important volet formation des artisans installateurs, réparateurs et distributeurs de pièces détachées. Le SNAPE (Service National d'Aménagement des Points d'Eau), établissement public sous la tutelle du Ministère de l'Hydraulique, est maître d'œuvre du projet. Il applique une politique sectorielle nationale. Il dispose de moyens pour assurer différentes fonctions : réalisation de forages, suivi des installations, etc...

Christophe Prévost souligne que la Guinée se distingue des autres pays sur deux points particuliers : i) il n'y a que *deux marques de pompes autorisées sur la marché national* : Vergnet et Kardia et les partenaires extérieurs sont tenus d'accepter cette décision de l'Etat guinéen, ii) plus de 80 % des pompes en place sont en état de marche 7 à 10 ans après les projets. Les points d'eau sont gérés par des comités de gestion. Mais les villages n'ont pas de réserves et les fonds destinés aux réparations sont mobilisés APRES la panne.

Le projet s'appuie sur une méthodologie précise qui privilégie *l'animation et la formation* des communautés. Une étape importante de sensibilisation et de diagnostic permet de définir les équipements, leur gestion, les modes de vente de l'eau. Des enquêtes minutieuses sont menées pour bien identifier les besoins et préparer la prise en charge des points d'eau par les communautés (des enquêtes séparées sont menées auprès des hommes et des femmes). Des *comités de gestion* et des *commissions de supervision* sont constitués, et le rôle des femmes est activement promu. L'eau est payée au volume par les usagers. Un important volet « assainissement » est mis en œuvre et fait appel à des entreprises locales pour la construction de latrines. La sensibilisation est réalisée par des ONG locales soutenues par un projet UNICEF.

Jennifer SARA fait un bref exposé sur le cas du Ghana où le développement de l'hydraulique villageoise se fait à travers les collectivités locales (décentralisation). Le secteur privé et les ONG fournissent biens et services. Le gouvernement prend en charge 90 % du coût des ouvrages, toutefois les communautés doivent participer aux coûts d'investissement. Les coûts des forages seront pris en charge par les villages (5 %), le gouvernement local "district Assembly" (5 %) et le financement du crédit de la Banque Mondiale canalisé à travers le Community Water and Sanitation Agency. La maîtrise d'ouvrage est ensuite transmise aux communautés via les collectivités. Il existe ainsi une politique nationale qui laisse peu de place aux projets pour adopter des stratégies propres.

La Banque Mondiale prépare actuellement un *projet d'appui sectoriel* de dix ans où les fonds seront gérés par le Community Water and Sanitation Agency : les projets des comités d'usagers sont instruits par les municipalités qui présentent un programme et reçoivent un budget pour leur mise en œuvre en fonction de leur demande.

La propriété des ouvrages est transmise aux assemblées de district où l'on retrouve des problèmes identiques à ceux rencontrés par l'administration centrale. Chaque communauté sera responsable de la maîtrise d'ouvrage, la gestion et l'entretien de son point d'eau. L'Assemblée devra se doter de personnels pour permettre au village d'assumer ses fonctions.

Les débats qui suivent ces deux présentations confirment *l'existence d'une véritable politique sectorielle* en Guinée, mais aucune politique rigide n'est établie en matière de vente de l'eau : le Service National qui dispose d'une certaine autonomie financière, élabore cette politique. Deux problèmes s'annoncent toutefois :

- ✓ d'abord, le changement de tutelle, l'hydraulique villageoise passant du ministère de l'Agriculture à celui de l'Hydraulique,
- ✓ la coexistence du SNAPE et d'un projet d'appui aux communautés villageoises qui va déléguer des fonds aux communes pour leurs équipements hydrauliques.

Un participant résume cette partie du débat en soulignant les deux points suivants : au Ghana comme en Guinée, on retrouve en commun *l'existence d'une politique sectorielle claire* et la présence au niveau national d'institutions spécialisées dotées d'une autonomie de gestion. *La décentralisation crée problème* car elle induit la coexistence de politiques et un risque de confusions entre les pratiques des collectivités et des structures spécialisées.

Le « soft » et le « hard » : les intervenants s'accordent sur la nécessité de prendre en compte dans les financements les coûts de sensibilisation, de formation, de suivi, ... coûts « immatériels » qui peuvent représenter des proportions importantes de l'investissement total. Le chiffre de 30 % est avancé ; la discussion révèle que, pour le personnel AFD, le « soft » inclut les coûts d'ingénierie, ce qui n'est pas le cas pour la Banque Mondiale ou la KfW qui les intègrent au « hard » (matériels et travaux).

Intervention de Daniel Faggianelli sur le Mali.

Daniel Faggianelli (chef de projet KfW) rappelle les événements qui ont déterminé la situation actuelle de l'hydraulique au Mali, en particulier le rôle des bailleurs de fonds qui dès 1992 ont exercé une forte pression pour que tout le secteur soit réorganisé. La KfW a voulu contribuer à la définition d'une nouvelle stratégie pour l'alimentation en eau en zone rurale en finançant 40 projets et la réhabilitation de 6 petits centres.

Organisation du projet

L'Etat est maître d'ouvrage et prend en charge une partie du renouvellement des gros équipements (forage, réseaux, réservoirs). Le coût de l'eau que doivent payer les usagers comprend les coûts d'exploitation, d'entretien et de renouvellement des autres équipements. Les communes rurales hériteront de la maîtrise d'ouvrage à mesure que la décentralisation va se mettre en place.

Le schéma d'organisation est très précis et les rapports entre les différents acteurs font l'objet de documents contractuels détaillés :

- entre la commune et l'exploitant privé (ou association d'usagers) pour les petits centres,
- entre la commune et un opérateur régional pour les points d'eau villageois, puis entre cet opérateur et des gérants de pompe, etc...

Les directions nationale et régionales de l'hydraulique assurent la régulation et les arbitrages. Une *Cellule de Conseil de l'Adduction d'Eau* assure des appuis à la gestion et à la formation des associations, des audits, etc. Ses prestations sont rémunérées et elle est en passe de devenir autonome financièrement.

Depuis 1995 on constate une amélioration constante de la situation des projets qui se traduit par une baisse du prix de revient du m³ d'eau dans les petits centres, une moindre consommation de gas oil et de pièces détachées, etc.

Daniel Faggianelli souligne que la viabilité des réalisations dépend de l'existence d'une stratégie nationale, d'une définition claire des aspects institutionnels, organisationnels et sur le plan de la communication et de l'information. Un point intéressant signalé par **Daniel Faggianelli** : l'approche KfW ne traite pas séparément points d'eau villageois et petits centres ruraux. Elle soutient au contraire l'intérêt de développer des solidarités entre centres ruraux et villages, les premiers disposant de ressources humaines qui peuvent aider au fonctionnement et à la gestion des points d'eau villageois.

L'approche KfW prévoit un dispositif de privatisation de l'exploitation, la vente de l'eau et la rémunération des gérants villageois. Un mécanisme de constitution de réserves financières étant mis en place, le problème de l'épargne (gestion, sécurité) va se poser.

En réponse à certaines questions, **Daniel Faggianelli** précise que l'opérateur régional exploitant peut être une ONG, et que la cellule de conseil qui, en plus de l'audit, fait du conseil et de la formation, est financée par des redevances provenant des centres ruraux et des pompes villageoises. Elle équilibre ses comptes avec les cotisations reçues.

Sur le fait que cette cellule puisse auditer les comptes des communes et des comités villageois, **Daniel Faggianelli** et d'autres participants soulignent que l'Etat, maître d'ouvrage, garde son droit de régulation, et qu'à ce titre il se doit de vérifier le bon fonctionnement des structures de gestion. L'audit est un outil de régulation.

2^{ème} demi-journée : l'hydraulique « péri-urbaine »

Modérateur : Alain HENRY

Interventions de Alexandre BRAILOWSKY et Bernard COLLIGNON sur HAITI

Le projet décrit est un projet d'alimentation en eau potable de quartiers défavorisés de **Port-au-Prince**. Ce qui caractérise l'environnement haïtien, c'est le vide politique (pas d'Etat), l'urbanisation anarchique, l'absence de toute forme de régulation, l'information de base sur la population inexistante et la pauvreté généralisée. En ce qui concerne l'eau, 10 % des foyers sont raccordés, via un service public très déficient.

Bernard Collignon fait une comparaison avec des villes africaines où le service par bornes-fontaines, quelquefois prolongé par un "service charrette" privé très actif assure une part importante de la distribution. A Port-au-Prince, l'eau est donc vendue par des opérateurs privés à des prix assez élevés (2 à 3 \$/m³ en bout de chaîne). En 3 ans, 14 quartiers représentant 215.000 habitants ont été alimentés avec 65 bornes-fontaines. 750 m³ sont distribués par jour. Le projet a coûté 4 millions de US \$, dont 40 % en coûts immatériels (soft).

L'organisation est très simple : la **CAMEP** (service public) délègue complètement la gestion technique et commerciale du service en aval d'un "compteur de tête", à un comité de quartier qui lui achète l'eau au prix de 0,3 \$/m³. Le comité doit assurer le renouvellement du réseau et des infrastructures.

Tout l'intérêt et l'originalité de ce projet résident dans le travail énorme d'"ingénierie sociale" auquel se livrent des ONG qui permettent de faire naître une cohésion élémentaire et un processus décisionnel au sein des populations défavorisées. L'ONG joue le rôle de médiateur et met en place les structures de gestion légitimes et compétentes, dans le cadre d'actions d'animation et de formation. Les comités sont élus selon des critères définis. Le comité présente annuellement à l'assemblée un rapport de gestion validé par un bureau d'expert-comptable. Les comités dégagent des bénéfices qui sont réemployés sur d'autres actions de leur choix (effet levier). Ils ont une existence juridique, un compte en banque, un compte bloqué, et font des provisions pour réinvestir.

Un autre point majeur est que la **CAMEP**, opérateur qui a reçu concession de l'Etat, accepte de déléguer dans des quartiers entiers la concession et l'exploitation à d'autres opérations, et d'être simple fournisseur.

Intervention de Alain Morel A l'Huissier sur le Mali

Alain Morel A l'Huissier présente une étude réalisée en 1997 sur fonds FAC dans le cadre du programme "eau potable et assainissement". Cette étude avait pour objet de comparer différents modes de gestion de bornes-fontaines adoptés dans 3 villes du Mali : **Kayes, Ségou et Mopti**.

Mopti : Les bornes-fontaines de l'EDM ont disparu et ont fait place à de la revente de voisinage. 3 bornes-fontaines en quartier périphérique sont gérées par des comités villageois, ce qu'autorise une grande homogénéité socio-ethnique.

Ségou : 104 bornes-fontaines appartiennent à la mairie qui délègue l'exploitation à un GIE déléguant lui-même la vente et la gestion à des associations de quartier.

Kayes : même nombre de bornes-fontaines exploitées par des particuliers sous contrat direct avec EDM.

La mesure de performance s'est faite essentiellement par des enquêtes de satisfaction (prix payé, temps d'attente, distance) des usagers, et par la mesure des impayés.

L'étude fait apparaître un avantage certain du modèle "Kayes", qui donne satisfaction aux usagers, et où les factures sont payées. La vente d'eau rapporte et peut éventuellement servir de moyen pour financer d'autres services comme la collecte des ordures ménagères.

Dans le modèle "Ségou", la satisfaction est plus grande, mais les impayés sont beaucoup plus élevés d'abord parce que certaines bornes-fontaines sont non rentables (moins de 50 m³/mois) ou très faiblement (50 à 100 m³/mois). Et quand les bornes-fontaines sont très rentables, les associations qui les gèrent ont tendance à détourner les fonds collectés vers d'autres activités. Or, ces pratiques n'entraînent pas de sanction automatique (coupure) par EDM en raison des aspects politiques liés au rôle de la mairie dans l'exploitation.

A Mopti, l'insatisfaction des usagers des bornes-fontaines est grande (temps d'attente, distance) mais les aspects financiers sont satisfaisants. L'exemple "Mopti" se distingue aussi par une active *vente de voisinage* par les usagers raccordés, avec satisfaction des clients desservis car l'objectif des usagers raccordés qui pratiquent cette vente n'est pas l'accumulation financière mais l'obligation sociale.

En résumé, Ségou est le seul exemple de *desserte à dimension service public* où pourrait se faire une redistribution des profits sur des quartiers défavorisés ; mais la faiblesse de la régulation, et la forte proportion d'impayés qui en résulte handicape le système.

L'aspect tarification révèle des dangers insoupçonnés : l'augmentation des coûts par tranche de consommation handicape la revente et peut entraîner paradoxalement un accroissement des coûts de l'eau pour les plus défavorisés : c'est ainsi que dans le cas de vente de proximité où des usagers à faible pouvoir d'achat s'alimentent auprès d'usagers raccordés au réseau, l'institution de tarifs progressifs destinés à faire payer plus cher les gros consommateurs (en vue d'une péréquation) peut avoir l'effet paradoxal d'augmenter le coût de l'eau pour les moins nantis et de leur faire subventionner la consommation des gros usagers qui entrent dans des tranches supérieures de consommation.

Le rôle des opérateurs privés pratiquant *la revente de l'eau* (exemple : citernes de Port-au-Prince) est examiné. Ils peuvent être des opérateurs reconnus et utiles que l'on peut associer éventuellement à un schéma organisé et contractualisé de distribution de l'eau.

Un dernier problème est le recouvrement des factures impayées des services de l'Etat ou des agents de l'Etat : comment faire ? Une seule réponse apparemment : la privatisation de l'exploitation et la possibilité d'interrompre le service.

JOURNEE 3 : ETUDE DE CAS ET CLOTURE

1ère demi-journée : la problématique des pays émergents : le Maroc

Modérateur : Marc-Antoine MARTIN

Marc-Antoine Martin introduit et cadre le sujet des pays "émergents" (PIB supérieur à 800 \$/jour/habitant, 1.250 \$ pour le Maroc). Il rappelle ensuite la situation économique du Maroc, pays à revenu intermédiaire, son environnement macroéconomique, sa situation économique et les défis auxquels il est confronté.

Présentation de Olivier Gilard sur le PAGER

Olivier Gilard présente le programme **PAGER** (ou programme d'alimentation groupée en eau rurale). Il souligne le contexte institutionnel, avec un ministère de l'Intérieur fort qui a en charge la tutelle des communes rurales, un ministère de l'Equipement maître d'ouvrage des travaux financés par l'Etat, des communes rurales qui accèdent à un rôle véritable dans l'équipement des zones rurales et ont accès à des ressources budgétaires (TVA), une administration dotée de personnels compétents au niveau des directions provinciales, etc...

La mission du **PAGER** est la desserte en eau de populations rurales dispersées et l'objectif de passer de 14 % à 80 % de desserte à l'issue du programme en 10 ans. Le budget de l'Etat est appelé à couvrir 25 % des coûts d'investissements soit 700 millions de FF/an, les bailleurs de fonds 45 %, les taxes de solidarité nationale 10 %, les communes 15 % et les usagers 5 %.

Organisation du programme PAGER

Un comité national (administration + élus) assure la planification du programme national. Des commissions provinciales (administrations et représentants de la population) assurent la programmation et le suivi des travaux. La commune rurale est maître d'ouvrage, fonction qu'elle délègue en bonne part à l'administration de l'Equipement. Les communes, propriétaires des points d'eau et responsables de l'administration et de la gestion en délèguent la gestion à des associations d'usagers à travers des *conventions de gestion*.

La maîtrise d'œuvre est confiée aux directions provinciales de l'Equipement qui vont être responsables de l'animation et de la mobilisation des usagers, tâches qui ne leur sont pas familières et vont nécessiter une formation de leurs personnels (programme PNUD). Une dynamique de participation véritable se met en place et traduit un changement net dans les rapports entre les agents de l'administration et les populations locales. Il existe des problèmes administratifs complexes nés de l'existence de sources de financement différentes (Etat, bailleurs, communes, bénéficiaires), liés aux procédures inhérentes à la comptabilité publique, et aux procédures de programmation budgétaire. L'AFD intervient dans le cadre d'une programmation annuelle mise au point dans les provinces et validée par l'échelon national. Elle met en place des prêts à conditions concessionnelles rétrocédés par l'Etat aux administrations. Les rapports d'activité des directions provinciales sont la base du système d'évaluation du programme.

De cet exposé et des réponses aux différentes questions, il ressort que le projet PAGER a une identité fortement marquée par l'existence d'une administration structurée, de tradition directive, mais qui évolue et s'adapte à de nouvelles approches (animation, participation), et à une montée en puissance des communes rurales sous l'effet de la décentralisation.

Il est rappelé que le PAGER est un programme national où l'ensemble des règles a fait l'objet d'une analyse au niveau national associant l'ensemble des bailleurs de fonds. *Les règles du jeu ne sont pas modifiables au gré des différents projets*, et les bailleurs s'inscrivent dans cette politique nationale. La grosse différence avec l'Afrique Noire tient au contexte politique et institutionnel, et au fait qu'au Maroc existe une capacité de maîtrise d'ouvrage décentralisée.

Présentation de Ahmed Hajji (ONEP)

Ahmed Hajji a d'abord présenté l'organisation générale du secteur Eau au Maroc pour y situer ensuite la place et les fonctions de l'**ONEP**, Office National de l'Eau Potable. Il rappelle que le Ministère des Travaux Publics est le gestionnaire du patrimoine hydraulique et reçoit la demande des grands utilisateurs : l'agriculture, l'industrie, l'ONEP. Des prévisions de la demande sont dressées par grand bassin, et un plan national de l'utilisation qui en résulte est géré par la Direction Générale de l'Hydraulique (DGH).

Pour les grandes villes, l'**ONEP** assure la production, et la distribution est à la charge des collectivités locales, assurée soit par régies municipales autonomes (au nombre de 15, ex. Fès, Agadir ...), soit concédée à des groupes privés (ex. Casablanca). Pour les autres villes, en particulier les petits centres (< 20 000 habitants), l'**ONEP** peut être l'opérateur assurant également la distribution pour le compte de la commune quand la commune n'a pas trouvé de partenaire pour la mise en gérance.

Dans le domaine rural, les communes, succédant au Génie Rural, ont repris la responsabilité de la desserte en eau potable. **Ahmed Hajji** précise que pour le Maroc, le terme « rural » couvre les villages inférieurs à 5.000 habitants. L'**ONEP** assure la production pour une partie du milieu rural, en général situé à proximité des grandes adductions, et a été amené à prendre parfois un rôle dans la distribution (actuellement 4 %, le reste étant couvert par les communes rurales ou non encore équipé).

Pour augmenter le taux de couverture, l'**ONEP**, dans les secteurs urbains, a créé un système de branchements sociaux (13.000 en 1998) lancé grâce au prélèvement d'une surtaxe de solidarité sur la production nationale. Elle a aussi développé (30 %) une formule de gestion de bornes-fontaines où un abonné est responsable de la borne-fontaine et paye le distributeur, à charge pour lui de revendre de l'eau ou de collecter les redevances d'un groupe d'usagers.

En zone rurale, l'**ONEP** a également mis en place un système de "gardien-gérant" qui a la responsabilité des bornes-fontaines et du paiement de la fourniture de l'eau à l'**ONEP**. Le gardien-gérant assure la distribution de l'eau et la perception des recettes de vente d'eau et il est responsable de l'entretien de la borne-fontaine. Il revend donc l'eau avec un bénéfice lui permettant de couvrir ses charges et normalement de se rémunérer.

Le tarif peut varier de 1 à 15 Dirhams par mètre cube soit 0,60 à 9,00 Francs. La tarification en zone urbaine se fait par tranches avec une tranche basse "sociale".

2ème demi-journée : Synthèse par Jean DOYEN (Banque Mondiale)

Cette demi-journée est présidée par **Jean-Michel Debrat**. **Jean Doyen** (Banque Mondiale) commence son exercice de synthèse des travaux en rappelant les grands défis de l'accès à l'eau potable et l'assainissement en Afrique sub-saharienne. Les progrès sont très lents. 50 % des populations n'ont pas accès à l'eau potable ; 2/3 des populations n'ont pas accès à l'assainissement ; elles seront 300 millions en 2020. Les populations pauvres sont les plus mal servies, en particulier

celles des quartiers défavorisés des grandes villes qui abritent 40 à 60 % des populations, et où 90 % de l'accroissement de population a lieu.

Il rapporte ensuite les acquis en matière i) de technologies, ii) de principes : participation et responsabilisation des communautés, privatisation des services, iii) d'accord sur la nécessité de réformer le rôle de l'Etat, iv) de reconnaissance des acteurs locaux (cite les actions du PS-Eau). Un consensus s'est dégagé au cours des travaux sur la participation des communautés aux dépenses en capital et au recouvrement des coûts d'entretien, et sur la nécessaire promotion des actions concernant l'hygiène et l'assainissement (il cite le document de Jennifer Sara sur les principes applicables à la gestion des services communautaires). On aborde donc maintenant les défis avec des bases de collaboration entre les différents acteurs et des principes directeurs clairs qui n'existaient pas auparavant.

Toutefois, certains domaines manquent encore de clarté : c'est le cas de « l'approche basée sur la demande », dans sa dimension opérationnelle. Pour **Jean Doyen**, l'objectif des interventions des bailleurs, c'est de développer une offre locale par des acteurs communautaires ou privés, et de mettre en place des programmes d'appui aux projets au niveau des communautés. Il faut en priorité définir les rôles de ces différents acteurs.

La période préparatoire des projets basés sur la demande doit donc accorder une grande place aux critères d'éligibilité, aux processus de préparation des projets de réalisation au niveau des communautés, aux mécanismes de financement, aux relations contractuelles entre acteurs locaux.

En ce qui concerne l'équité, il faut en faire un objectif reconnu et pris en compte. On peut favoriser l'accès aux services des plus défavorisés (par redistribution) et cibler des actions sur les zones les plus pauvres et les plus isolées. Il faut surtout assurer l'égalité des chances entre communautés (par information, transparence), établir des « redevabilités » claires au moyen de contrats, protocoles, audits, favoriser la subsidiarité, etc..

En ce qui concerne les finalités des actions, il faut être conscient de l'évolution des objectifs : depuis les projets d'investissements mesurés en termes de réalisation, les aspects gestion et pérennité des services, gestion communautaire, recouvrement des coûts, participation des femmes sont devenus prioritaires. L'amélioration de l'état de santé vient s'y ajouter.

L'importance des cadres institutionnels est reconnue et leur réforme elle-même devient un objectif. Même chose pour l'établissement des rôles et des rapports entre les différents acteurs, et pour le développement des pratiques et du savoir.

Les politiques sectorielles

Dans un contexte de faiblesse des capacités institutionnelles, les stratégies peuvent faire défaut, même si les principes sont connus, et paralyser les interventions de bailleurs. Or une politique sectorielle et un cadre institutionnel bien définis assurent la cohérence des interventions et favorisent l'émergence de normes dans l'organisation des rapports entre les multiples acteurs du secteur. La contrepartie (« trade-off ») est que cette politique doit être acceptée par les intervenants extérieurs, et les bailleurs de fonds ne sont pas encore tous prêts à assumer cette conséquence. Citation de Jean Doyen : « la logique projet dans un contexte institutionnel faible a des effets débilants ... ».

Dans ces domaines de l'institutionnel et des politiques sectorielles, les grands défis sont : i) la décentralisation qui change le cadre des interventions et entraîne l'appui nécessaire aux communes ; ii) les cadres d'intervention dépassés des opérateurs privés pour la gestion des petits centres ; iii) les politiques de tarification et de financement du secteur (l'équité au niveau financier) ; iv) les modes opératoires et les politiques d'intervention.

Ce dernier aspect englobe les nouvelles approches favorisant les programmes d'intermédiation et d'appui aux initiatives communautaires (ouverture de « guichets »), le développement de l'offre

locale, l'accroissement des dépenses de suivi des actions, l'intégration des objectifs d'hygiène et d'assainissement dès le stade initial de préparation des projets.

Les pistes à explorer

Beaucoup de notions établies sont à remettre en cause, ainsi il faut

- revoir les exigences en termes de rythme de réalisation, mettre en place des programmes évolutifs ;
- accepter de se lancer dans des actions dont les résultats ne sont pas prédéterminés, et accepter la flexibilité et l'innovation dans le cadre d'actions pilote ;
- accepter l'inéluctable accroissement des coûts immatériels ;
- systématiquement mobiliser les capacités locales.

A la fin de cet exposé, **Jean-Michel DEBRAT** rappelle d'abord que l'atelier a pour ambition de cumuler formation, partage d'expériences et recherche de stratégie. Il s'agit donc d'un temps fort pour notre institution. Il s'interroge sur "l'opérationnalité" du concept de "proximité", et sur la hiérarchisation des priorités.

Les questions qui suivent relèvent d'abord l'imprécision du terme de "communautés", groupes informels ou formalisés ? leurs rapports avec les collectivités ?

Demande et Equité

Une intervention pose le problème des limites de la demande. *Jusqu'où peut-on aller dans l'étude et l'usage de la demande ?* La demande ne peut sans doute pas définir seule l'action, et le maintien d'une programmation nationale paraît inévitable. *La recherche de l'équité* ne peut être un objectif pour les bailleurs de fonds mais un principe qui doit apparaître dans les règles de réalisation des projets. Les bailleurs peuvent la rechercher en s'assurant d'un accès égal des communautés aux subventions.

L'un des participants conclut sur ces aspects : *chaque pays doit développer sa propre politique sectorielle* qui intègre ces concepts d'approche par la demande et l'équité, donnant ainsi un cadre et une force plus grande aux actions des bailleurs.

L'offre

Jean Doyen revient sur *l'importance de l'offre existante locale* qui peut contribuer fortement à structurer la demande et **Jennifer Sara** rappelle opportunément *le concept de demande "économique"* traduite dans les enquêtes sur la volonté de payer en fonction d'options techniques. **Jean Doyen** intervient à nouveau pour souligner qu'il n'est pas utile de définir *des objectifs de couverture*, mais indispensable de fixer *des normes de service*. **La demande** n'est pas un outil de planification, et sa couverture n'est pas un objectif, **c'est un principe directeur**.

Les débats qui suivent vont faire ressortir fortement plusieurs questions fondamentales :

- i) le secteur eau est au confluent de plusieurs grandes questions : ainsi les secteurs eau et santé qui sont étroitement liés, ce qui peut être cause de problèmes de maîtrise d'ouvrage complexes ;
- ii) le secteur eau a des effets induits sur l'ensemble de la vie et du développement des communautés : effets structurants, pédagogie sociale, rôle des femmes, etc. ;
- iii) *la décentralisation* change les données en ce qui concerne *les modes opératoires* dans le secteur eau, en particulier ceux des bailleurs de fonds. *Mais la décentralisation ne remplace pas la nécessité d'une politique sectorielle* ;
- iv) *La mise en place de politiques sectorielles* est une question majeure pour les bailleurs : quelle doit être leur position en la matière ? De façon générale, il ressort que l'Etat doit être le décideur, et dialoguer avec les bailleurs de fonds agissant dans un cadre d'échange de savoir, de concertation et de réflexion institutionnelle. A cet égard, le rôle des multilatéraux est souligné. **Jean- Michel Debrat** remarque que le bailleur peut se positionner de deux façons : en mettant sa contribution au service des moyens de l'Etat, ou comme financier de projets, les deux approches ne s'excluant pas ;
- v) La poursuite d'approches "projets" implique une inscription dans une logique "programme" pour ces actions de proximité, et un engagement de fait dans des approches « *projets processus* » ;
- vi) Cette approche « programme » va de pair avec une nécessaire augmentation importante des coûts du "soft" ou coûts immatériels.

Ces derniers éléments posent à l'AFD le problème de la réaction de ses tutelles et du Conseil de Surveillance qui a priori pourraient être hostiles à ces innovations.

Mais selon Jean- Michel Debrat, si nous sommes convaincus de la pertinence de ces orientations, il faut être convaincant et affirmer ces conclusions dans le cadre d'une note de stratégie à venir. Il résume les points importants qu'il a retenus de ce débat :

- ✓ il faut "creuser" la notion de demande et surtout le rapport offre/demande ;
- ✓ la santé doit être au centre de nos préoccupations ;
- ✓ l'approche programme ne se substitue pas à l'approche projet, mais l'intervenant extérieur ne peut pas non plus raisonner indépendamment de la politique sectorielle et des programmes éventuels ;
- ✓ il ne peut y avoir de politique spécifique française de l'eau, mais des positions résultant d'une concertation avec les autres bailleurs (à qui seront communiqués les actes de cet atelier) ;

En ce qui concerne les réactions des tutelles et du Conseil de Surveillance, **Jean- Michel Debrat** rappelle que l'AFD a déjà présenté et fait accepter des projets à fort pourcentage de coûts immatériels, ainsi que des "projets-processus", et que des innovations justifiées peuvent trouver place dans nos interventions.

