



Cahier N°6 – version finale

Quelle régulation pour les réseaux autonomes ?

Promouvoir l'extension des mini-réseaux et des bornes fontaines en RDC – Phase I

Frédéric Naulet
Lucrezia Biteete

Octobre 2014

L'ETUDE

Titre :	Promouvoir l'extension des mini-réseaux et des bornes fontaines en RDC
Client :	Water and Sanitation Program
Localisation :	République démocratique du Congo
Contrat n° :	7168691
Durée :	Du 23 septembre 2013 au 31 octobre 2014 – 13 mois

Référence bibliographique pour citation :

NAULET Frédéric, BITEETE Lucrezia, *Cahier n°6 – Quelle régulation pour les réseaux autonomes en RDC ? Promouvoir l'extension des mini-réseaux et des bornes-fontaines en RDC*, Paris, Gret, juillet 2014, 71 p.



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00
Fax : 33 (0)1 70 91 92 01
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

SIGLES ET ABREVIATIONS

Adir :	Action pour le développement des infrastructures en milieu rural
Asurep :	Association d'usagers du réseau d'eau potable
AFD :	Agence française de développement
AT	Assistance technique
BF :	Borne-fontaine
BP :	Branchement privé
BTP :	Bâtiment et travaux publics
CICR :	Comité international de la Croix et du Croissant rouges
CNAEA :	Comité national d'action de l'eau et de l'assainissement
CPAEA :	Comité provincial d'action de l'eau et de l'assainissement
CTB :	Coopération technique belge
CV :	<i>Curriculum vitae</i>
DFID :	<i>Department for International Development</i> (Coopération britannique)
DSCRIP :	Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
ETD :	Entités territoriales décentralisées
GIZ :	<i>Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit</i> (Coopération technique allemande)
GPS :	<i>Global Positionning System</i>
Hab. :	Habitants
KfW :	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Établissement de crédit pour la reconstruction)
OMD :	Objectifs du millénaire pour le Développement
ONG :	Organisation non gouvernementale
Peasu :	Projet d'alimentation en eau potable et d'assainissement en milieu semi-urbain
PNSPE :	Politique nationale du Service public de l'eau
PTF :	Partenaires Techniques et Financiers
RDC :	République démocratique du Congo
Regideso :	Régie de distribution d'eau
RGC :	Référenciel géographique commun
SARL	Société anonyme à responsabilité limitée
SNHR	Service national d'Hydraulique rurale
Sofoco :	Société de forages du Congo
Studi	
Tic	Technologies de l'information et de la communication
UE :	Union européenne
Unicef	Fonds des Nations unies pour l'Enfance, la Culture et l'Éducation
WSP :	<i>Water and Sanitation Programme</i> (Programme eau et assainissement)
ZdS	Zone de Santé

TABLE DES MATIERES

L'ETUDE	2
SIGLES ET ABREVIATIONS	3
TABLE DES MATIERES	4
I. TABLES DES ILLUSTRATIONS	6
II. RESUME.....	7
III. INTRODUCTION	14
1. Portée du document.....	14
2. Structure du document	14
IV. L'ENVIRONNEMENT SECTORIEL.....	15
1. Le cadre règlementaire.....	15
2. Le paysage institutionnel	16
2.1 Au niveau central	17
2.2 Aux niveaux provincial et local	20
2.3 Résumé des défis et difficultés du secteur	21
3. La réforme en cours	23
3.1 Le document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.....	23
3.2 Les deux programmes structurants.....	24
3.3 Le Plan national d'alimentation en eau potable et d'assainissement (PN-AEPA).....	25
3.4 La politique nationale du service public de l'eau.....	25
3.5 Le projet de loi sur l'Eau.....	26
V. ETAT DES LIEUX DE LA REGULATION	27
1. Eléments de cadrage.....	27
1.1 Régulation, réglementation, autorités de régulation.....	27
1.2 Une définition (parmi d'autres).....	28
1.3 Grille d'analyse	28
2. Analyse des textes	30
2.1 Ce que dit la loi sur l'eau	30
2.2 Ce que dit la Politique nationale SPE.....	32
2.3 Résumé	33
3. Analyse des pratiques de régulation.....	34
3.1 Gouvernance.....	34
3.2 Suivi & Contrôle	39
3.3 Arbitrage.....	43
4. Conclusion	45
VI. PROPOSITIONS.....	47
1. Idées forces	47
1.1 Une régulation différenciée.....	48
1.2 S'appuyer sur des dynamiques existantes	49
1.3 Des points d'ancrages provinciaux	49

1.4	Des dispositifs en adéquation avec les compétences existantes.....	50
1.5	Un cheminement de régulation	50
2.	A court terme : renforcer l'autorégulation	52
2.1	Renforcer la gouvernance interne	52
2.2	Expérimenter le Suivi et l'Appui/Conseil (SAC).....	55
3.	A moyen terme : introduire les relations contractuelles	61
3.1	Les conditions préalables	61
3.2	Formaliser des relations entre ETD et ASU.....	61
3.3	Echafauder un dispositif de suivi provincial	63
4.	A long terme : vers l'option institutionnelle ⁴	64
4.1	Schéma d'ensemble.....	64
4.2	Propositions d'ajustement	65
LISTE DES ANNEXES		66
Annexe 1 : bibliographie consultée		67
Annexe 2 : organigramme du CNAEA.....		68
Annexe 3 : grille d'analyse régulation.....		69
Annexe 4 : Glossaire de la régulation.....		71

I. TABLES DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Corpus juridique récent en lien avec le secteur de l'eau potable	16
Tableau 2 : ministères intervenant dans le secteur de l'eau potable	17
Tableau 3: synthèse des principaux problèmes relevant de la régulation	45
Tableau 4 : récapitulatif des activités prioritaires « diffuser meilleures pratiques »	53
Tableau 5 : récapitulatif des chantiers de capitalisation	54
Tableau 6 : cibles et objectifs de la mission de suivi & appui/conseil.....	56
Tableau 7 : contenu de la prestation SAC en fonction du type de système	58
Tableau 8: processus de mise en place de la prestation SAC	60
Figure 1 : tutelle et assistance aux ETD par les services déconcentrés	21
Figure 2 : représentation du cadre institutionnel d'inscription du secteur de l'eau	23
Figure 3 : grille d'analyse de la régulation (version simplifiée)	30
Figure 4 : quelques schémas types de gestion des réseaux d'eau autonomes	35
Figure 5 : proposition de cheminement de régulation des réseaux d'eau autonomes	51

II. RESUME

Environnement sectoriel

Depuis le début des années 2000, la RDC s'efforce d'enrayer la dégradation du secteur de l'eau. Dernièrement, le pays a mobilisé des ressources financières pour accompagner la transition de l'état d'urgence vers des dynamiques de développement. Mais les dysfonctionnements persistent.

Des orientations politiques partiellement respectés

Bien que la nouvelle Constitution et les lois de décentralisation qui lui ont succédé placent l'essentiel des responsabilités afférentes aux services d'eau au niveau des provinces et des ETD, les administrations et collectivités locales sont peu en mesure d'appliquer ces principes, et d'indiquer les dispositions pratiques qui doivent être prises pour qu'elles s'y préparent. Les services centraux continuent de manifester une certaine résistance face à la décentralisation. Plusieurs textes affirment la volonté de l'Etat de recentrer le rôle de ses administrations et de ses agences publiques sur l'élaboration des politiques sectorielles, la réglementation, la planification stratégique, la coordination, la régulation etc. Cependant, le désengagement de l'Etat des tâches d'exécution et de gestion des services est loin d'être acquis. Plusieurs entités publiques continuent d'exercer des fonctions d'opérateur et de se positionner comme maître d'œuvre de projets.

Un cadre réglementaire obsolète et imprécis sur la régulation

Le corpus juridique en vigueur porte exclusivement sur la gestion des ressources en eau. Datant de la période coloniale, il aborde peu les thèmes relatifs à la gouvernance des services. Plusieurs chantiers ont été engagés pour définir un nouveau cadre réglementaire conforme aux dispositions de la nouvelle constitution. Toutefois, force est de constater la lenteur de ce processus et les difficultés rencontrés par les acteurs à aboutir à des compromis. Les difficultés que rencontrent les institutions congolaises pour appliquer les principes de décentralisation de la maîtrise d'ouvrage sont en partie liées aux ambiguïtés qui entourent ce vocable. En effet, les droits et les devoirs qui sont incorporés dans la fonction de maîtrise d'ouvrage ne sont pas explicités. En particulier, les questions de propriété des infrastructures et de fixation des tarifs ne sont pas traitées.

Absence de planification stratégique

Depuis plus de 20 ans, la réhabilitation d'ouvrages ou l'aménagement de nouvelles infrastructures d'approvisionnement en eau potable répondent à des logiques d'interventions humanitaires. Ces actions ne s'inscrivent pas dans un cadre de planification partagé couvrant l'ensemble du secteur. A ce jour, aucune institution n'a une vue d'ensemble des engagements dans le secteur, et n'est capable de quantifier les flux financiers ou les besoins de financement. De plus, le personnel des antennes déconcentrées des ministères et des agences sectorielles est inadapté aux missions d'encadrement. Leurs capacités sont faibles et les dotations budgétaires insuffisantes. Leur implication dans le suivi des programmes initiés par une multitude d'acteurs autonomes se réduit à des consultations pour le choix des sites, et au moment de l'émission des rapports.

Paysage institutionnel fragmenté et peu coordonné

L'importance de répartir les responsabilités entre les institutions selon leur échelle d'intervention est fréquemment rappelée. Selon cette vision, les acteurs du niveau central doivent être positionnés sur des missions d'élaboration des politiques, de planification, etc. Les acteurs provinciaux doivent se concentrer sur la mise en œuvre des plans sectoriels, et les acteurs locaux sur des fonctions de maîtrise d'ouvrage. Or, cette division des tâches n'est pas mise en application. En dépit des efforts entrepris ces dernières années pour redynamiser les instances de concertation, les structures en place ne suffisent pas à garantir une coordination du secteur. Aucune structure publique n'est aujourd'hui en capacité de réunir l'ensemble des acteurs pour promouvoir un dialogue sectoriel.

Système de suivi défaillant (absence de données fiables)

Aucun système d'information ne permet actuellement aux autorités publiques de mesurer les besoins et les progrès réalisés dans le secteur. Les données collectées par les institutions sont rares, d'une fiabilité limitée, et difficilement exploitables. Le gouvernement a initié le développement d'un Système Intégré National d'Information sur l'Eau. Ce système n'est pas encore opérationnel. De plus, il aura vocation à centraliser et valoriser des données produites par les provinces.

La réforme en cours

Les documents de Stratégie nationale de croissance et de réduction la pauvreté proposent des orientations générales qui constituent autant d'éléments de politique. Identifié comme une priorité du 1^{er} DSCRP le processus de réforme du secteur de l'eau devait inclure (i) la mise en œuvre d'une politique nationale de l'eau et de l'assainissement, (ii) la promulgation d'une loi sur l'eau, (iii) la réorganisation des structures intervenant dans les sous-secteurs et (iv) la promotion du partenariat avec le secteur privé. Le deuxième DSCRP est entré en vigueur en 2011. Le secteur de l'eau potable est repris dans le pilier ayant trait à l'amélioration de l'accès aux services de base.

Le plan directeur qui avait été établi pour orienter le développement de l'alimentation en eau potable et l'assainissement en milieu rural portait sur la période 1991-2010. Il fixait l'objectif de 80% de couverture à l'horizon 2000. Ces objectifs sont actuellement revus dans le cadre du projet PEASU. La Cellule d'exécution des projets de la Regideso conjointement avec le CNAEA a piloté l'élaboration du Plan National d'Alimentation en Eau Potable et d'Assainissement en milieu rural et semi-urbain. Cette étude comprend la réalisation d'un inventaire national des ouvrages d'eau et d'assainissement et l'élaboration du Plan à l'horizon 2015.

Le processus d'élaboration de la Politique nationale du service public de l'eau (PNSPE) a été lancé en 2003. En 2010, le Ministère en charge des Ressources Hydrauliques a mis en place un Groupe focal pour préparer la PNSPE. Un premier objectif serait de placer l'ensemble des attributions liées à l'approvisionnement en eau potable et à la gestion des ressources sous l'autorité d'un seul Ministère. Au-delà, les provinces et les ETD auraient la responsabilité de la production, distribution et commercialisation de l'eau ainsi que le financement de nouveaux ouvrages. Le 2^{ème} objectif serait de séparer les responsabilités de maîtrise d'ouvrage de celles de la gestion des services.

Le chantier d'élaboration du Code de l'eau a été engagé en 2006 dans le cadre du programme de Réforme du secteur de l'Eau sous la forme première d'un avant-projet. Ce processus est resté en suspens pendant plusieurs années avant qu'un sénateur ne présente à la chambre basse un nouveau texte dont le contenu diffère fortement de l'esprit de l'avant-projet. La proposition de loi sur l'eau a été validée par le Sénat en 2012, elle est discutée depuis plusieurs mois par une commission parlementaire à l'Assemblée nationale. La commission a introduit plusieurs amendements permettant d'enrichir la proposition et de la réconcilier avec le contenu originel de l'avant-projet. L'objectif est qu'il soit adopté à l'issue de la prochaine session parlementaire en septembre 2014.

Etat des lieux de la régulation

Définition

Le terme de régulation est compris de différentes manières en fonction des traditions juridiques et institutionnelles des pays. Ce flou est à l'origine d'une grande confusion sur la nature et les objectifs de la régulation. Afin d'envisager toutes les possibilités de régulation pour les réseaux d'eau autonomes en RDC nous avons privilégié la définition suivante : un ensemble d'outils permettant (i) de définir les règles de développement et de fonctionnement du service d'eau, (ii) d'en contrôler l'application par les différents acteurs concernés, (iii) de les faire respecter ou (iv) de les adapter aux évolutions de l'environnement.

Parmi les multiples fonctions de régulation des services essentiels qu'il est possible de rencontrer, nous en avons retenu trois grandes : (1) la fonction « gouvernance » renvoie à l'organisation de la fourniture des services. La régulation participe à la déclinaison opérationnelle des principes énoncés par la politique, mais sans s'y substituer. Les tâches relevant de cette fonction concernent la formulation des objectifs et la définition des modalités et des règles de fourniture des services. (2) la fonction « suivi » renvoie au contrôle de l'application des règles et au respect des engagements des acteurs impliqués dans la fourniture du service. (3) La fonction « arbitrage » renvoie à l'exigence de faire appliquer les règles et de résoudre les litiges liés à leur application. Les tâches relevant de cette fonction peuvent prendre la forme de pénalités, d'application de sanctions, etc.

Analyse des textes et des pratiques de régulation

Tous les acteurs reconnaissent qu'il est crucial de réguler le secteur de l'eau dans son ensemble, y compris les petits réseaux d'eau autonomes. Mais peu s'accordent sur les objectifs à poursuivre au travers de la régulation ou sur la manière de le faire. La PNSPE et la loi sur l'eau sont peu prolixes et insuffisamment approfondis sur les enjeux de régulation, notamment vis-à-vis des questions pratiques que se poseront inévitablement les organismes pilotant la réforme au jour le jour.

Les résultats des analyses quantitatives des réseaux autonomes et des enquêtes qualitatives confirment que de nombreux enjeux de régulation ne sont pas abordés ou le sont de manière informelle. Les règles d'organisation du service sont peu formalisées et insuffisamment appropriées par les acteurs à qui elles sont censées s'adresser. Lorsqu'ils existent, les dispositifs de suivi et de contrôle sont lacunaires et reposent sur des outils sommaires ne permettant pas de susciter les apprentissages espérés. D'autre part, on constate une certaine concurrence entre les autorités en ce qui concerne le suivi des instances gestionnaires des réseaux : plusieurs administrations revendiquent la tutelle des comités sans pouvoir se référer à un cadre institutionnel stabilisé. Enfin, les pratiques de résolution des conflits ne sont pas institutionnalisées.

Principaux problèmes rencontrés	Les réponses relèvent-elles de la régulation ?	Fonction de régulation
Logiques opportunistes des choix d'implantations des réseaux et des zones de couverture	<u>Non</u> : les solutions relèvent pour l'essentiel de la planification stratégique	
Grandes disparité des modes de gestion et informalité des règles de gestion des réseaux	<u>Partiellement</u> : la formalisation et le renforcement des systèmes de gestion passent, entre autres, par la diffusion d'outils de régulation (exemple : statuts, contrats, etc.)	Gouvernance
Contenu très imprécis de la compétence de maîtrise d'ouvrage des réseaux	<u>Non</u> : la définition des fonctions liées à la fourniture des services relève de la politique sectorielle	
Absence de séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation des services	<u>Non</u> : la répartition des grandes responsabilités relève de la politique sectorielle	
Absence de conventions de délégation entre maîtres d'ouvrage et opérateurs des services	<u>Oui</u> : l'encadrement de la contractualisation fait partie des fonctions de régulation	Gouvernance
Multiplicité des grilles tarifaires en vigueur et des modes de détermination des tarifs	<u>Oui</u> : la détermination des tarifs, voire la définition de la politique tarifaire, fait partie de la régulation	Gouvernance
Non application intégrale du principe de « l'eau paie l'eau »	<u>Non</u> : relève de la politique sectorielle	
Absence d'objectifs financiers, techniques, etc. assignés aux opérateurs des réseaux	<u>Oui</u> : la fixation d'objectifs de performances fait partie des fonctions de régulation	Gouvernance
Absence de référentiel technique national et grande diversité des standards techniques	<u>Partiellement</u> : l'élaboration de spécifications techniques relève de la politique sectorielle, la gestion	Gouvernance

	patrimoniale concerne la régulation	
Pratiques de suivi interne peu répandues, largement informelles et mal maîtrisées	<u>Oui</u> : l'appui ou l'incitation au suivi du service par les opérateurs fait partie des fonctions de régulation	Suivi
Pratiques de diffusion de l'information auprès des usagers et autres acteurs peu répandues	<u>Oui</u> : la mise en place de cadres de redevabilité fait partie des fonctions de régulation	Suivi
Quasi absence de suivi et de contrôle des services par des acteurs extérieurs	<u>Oui</u> : la mise en œuvre de systèmes de suivi et de contrôle est au cœur de la régulation	Suivi
Absence de sanction ou de pénalités en cas de négligence ou de manquement des acteurs	<u>Partiellement</u> : relève aussi bien de la régulation que de la politique sectorielle	Arbitrage

Néanmoins, les pratiques de gestion et de suivi des réseaux ont évolué ces dernières années. De plus en plus d'entités gestionnaires pratiquent le paiement au volume et les projets encouragent leur professionnalisation. Des dynamiques intéressantes existent, sur lesquelles il apparaît indispensable de s'appuyer.

Propositions

Compte tenu des faiblesses dont souffre le cadre institutionnel congolais, il apparaît raisonnable de proposer la mise en place d'un dispositif souple dans une vision évolutive de la régulation.

Dans un premier temps, il s'agirait d'œuvrer au renforcement et à l'encadrement des logiques d'autorégulation en tenant compte des pratiques en vigueur. Cet objectif serait décliné en deux grands axes de travail : (i) le renforcement de la gouvernance interne et (ii) le déploiement d'un système de suivi et d'appui/conseil différencié selon le type de systèmes.

Dans un deuxième temps, il nous semble impératif d'introduire certains des outils propres à la régulation par contrat. L'objectif serait d'établir des relations plus formelles et plus encadrées entre les ETD et les opérateurs qui gèrent les services. Dans le même temps, un dispositif de benchmarking provincial pourrait être échafaudé. Enfin, à plus long terme, il s'agirait de mettre en place le schéma institutionnel de régulation proposé par les acteurs.

A court terme : renforcer l'autorégulation

Au vu des enjeux de régulation et des contraintes contextuelles exposés dans les parties précédentes, il nous semble important d'œuvrer dans un premier temps au renforcement puis à l'ajustement progressif des formes d'autorégulation actuellement en place. Cette démarche reposerait sur un appui extérieur et viserait à amorcer l'harmonisation du suivi.

Les analyses précédentes ont mis en lumière la grande fragilité des schémas de gestion appliqués aux réseaux. Les faibles capacités des structures gestionnaires des réseaux renvoient, entre autres, aux logiques qui ont présidé à leur émergence. Les arrangements informels sont actuellement la norme, et ils le resteront pendant quelque temps faute d'encadrement institutionnel. Il convient de pallier ces conséquences en s'assurant que les « meilleures pratiques » sont connues et valorisées.

Chantiers à engager	Instances chargées du pilotage	Livrables
Documenter et diffuser les expériences les plus abouties en matière de gestion des réseaux autonomes	CNAEA et CPAEA	- Etudes de cas « meilleures pratiques » - Outils de communication - Ateliers provinciaux d'échanges
Instaurer un système souple de labellisation des opérateurs (comités, ASU, etc.) au niveau des provinces	CNAEA et CPAEA	- Etudes de faisabilité - Notes de cadrages - Procédures de labellisation - Ateliers provinciaux d'information et de formation

Préciser les critères et les modalités d'attribution des statuts ASBL dans le domaine de l'eau	CNAEA, SNHR	- Etudes juridiques - Guide des procédures d'attribution
Diffuser les méthodes et outils d'ingénierie sociale	CNAEA, SNHR	- Inventaires des outils existants - Manuel d'ingénierie sociale - Ateliers provinciaux de formation

Ces chantiers nécessiteront un accompagnement des acteurs couplé à des actions de formations. Les besoins de formations n'ont pas été identifiés dans le cadre de l'étude, ni les organisations les plus légitimes et compétentes pour les assurer. Mais il semble évident que l'ingénierie sociale figure parmi les enjeux les plus prioritaires. De plus, il semble indispensable d'associer à ce processus les ZdS qui ont acquis une connaissance de l'accès aux services en zones rurales.

Plusieurs sujets ou problématiques directement en lien avec la gouvernance des réseaux d'eau autonomes en RDC mériteraient d'être approfondis. Aujourd'hui insuffisamment mûres, ils ne peuvent donner lieu à des prises de décisions. Ces thèmes devraient donc faire l'objet d'une analyse spécifique via par exemple un exercice de capitalisation.

Chantiers de capitalisation	Pilotage	Questions clés
Association/fédération des gestionnaires de réseaux autonomes		- Quelles conditions d'urgences de ces entités ? - Quels rôles joués par ces entités ? - Quelles modalités de gouvernance ? - Quel potentiel de réplication ?
Principe d'élaboration des tarifs	CNAEA – SNHR	- Quels principes de tarification des systèmes ? - Quels paramètres de fixation des tarifs ? - Quelles échelles de mutualisation possibles ?
Spécifications techniques des réseaux autonomes	SNHR - Regideso	- Quels sont les standards et normes techniques utilisés aujourd'hui par les acteurs du secteur ? - Quelles spécifications techniques sont les plus adaptées aux différents contextes de la RDC ?

Tout mécanisme de régulation dans le domaine de l'eau potable, indépendamment des contextes d'application, repose sur des systèmes d'information plus ou moins élaborés. Afin d'assurer un suivi de qualité (contrôler la bonne application des règles, faire appliquer les règles, faire évoluer les règles, etc.), il est en effet nécessaire de produire de l'information à la fois pertinente, c'est-à-dire explicite et utile pour les personnes auxquelles elle est destinée, et régulièrement actualisée.

De plus, tous les gestionnaires des services d'eau, qu'ils soient publics, communautaires ou privés, doivent pouvoir bénéficier d'appui/conseil pour se professionnaliser. Or, si la plupart obtiennent une assistance ponctuelle via les projets qui ont contribué à leur création, les appuis délivrés régulièrement après la mise en route des systèmes sont très rares. Un dispositif d'appui/conseil systématique permettant d'anticiper et de prévenir les problèmes est nettement plus efficace.

Des expériences conjuguant Suivi et Appui/Conseil (SAC) sont à l'œuvre depuis quelques années en RDC. Parmi celles-ci, les dispositifs SAC externalisés à des associations qui ne sont pas impliquées dans la gestion au quotidien des services, soit des ONG locales telles que l'Adir et le CAB, soit des ONG internationales, semblent prometteuses. Nous suggérons d'approfondir ces expériences pour amorcer l'harmonisation du suivi. Le processus de mise en place d'un pilote de prestation SAC est synthétisé dans le tableau suivant.

Étapes	Parties prenantes
1 : expliciter les objectifs de la prestation	CNAEA ; PTF
2 : identifier les terrains d'expérimentation	CNAEA ; PTF
3 : préciser le contenu de la prestation	CPAEA (et SNHR) des provinces ciblées ; ZdS ; PTF ; AT
4 : préciser le périmètre de la prestation	CPAEA (et SNHR) des provinces ciblées ; ZdS ; PTF ; AT
5 : établir le(s) profil(s)-type du prestataire	CPAEA (et SNHR) des provinces ciblées ; ZdS ; PTF ; AT
6 : développer et/ou formaliser les outils	AT

A moyen terme : introduire les relations contractuelles

Avant de poursuivre le cheminement de régulation, plusieurs conditions devront être réunies : approfondissement de la décentralisation; amorce de la refonte institutionnelle du secteur; avancées dans la planification provinciale ; définition d'une ligne de partage claire et acceptée entre urbain/péri-urbain, etc. L'approfondissement des mécanismes d'autorégulation encadrée décrits dans la partie précédente devra s'inscrire dans le cadre de programmes provinciaux couvrant également le renforcement des capacités institutionnelles et l'harmonisation des aides.

Pour progresser dans la structuration de la gouvernance des réseaux d'eau, et franchir ainsi une étape supplémentaire dans la clarification des responsabilités des acteurs, les relations entre les autorités locales et les entités gestionnaires des réseaux devront faire l'objet d'une formalisation. La première formalisation contractuelle qu'il semble nécessaire de mettre en place concerne les ETD et les ASU. Il s'agirait de préciser la répartition des rôles entre les ETD et les ASU. Il semblerait pertinent de positionner les ETD dans un rôle de (i) planification sectorielle au niveau local, (ii) de facilitation/intermédiation entre population et ASU (iii) et éventuellement dans un appui au financement des investissements. Dans cette perspective, les ASU continueraient d'assurer la gestion des réseaux avec l'obligation de s'inscrire dans les orientations du cadre de planification locale. En fonction des avancées de la décentralisation, ce processus de contractualisation pourrait intégrer la mise en place de systèmes de redevances versées aux ETD et aux provinces.

Parallèlement à l'établissement de conventions de délégation entre les ASU et leur ETD, les possibilités de contractualisation de maîtrise d'œuvre et de maintenance sont à explorer. Les projets pourraient ainsi inciter les ASU à formaliser les relations qu'elles sont amenées à nouer avec les déclinaisons provinciales du SNHR. L'objectif serait multiple : (i) s'assurer de l'existence d'études de dimensionnement (même simplifiée) avant l'obtention d'autorisations d'implantation de réseaux ; (ii) s'assurer de l'exécution des travaux à minima encadrés par des professionnels (le personnel du SNHR semble être des référents pour la plupart des petits réseaux) ; (iii) l'existence de contrats de maintenance pour les systèmes les plus complexes techniquement ; etc.

Une fois passée la phase d'expérimentation et d'ajustement du dispositif de suivi et d'appui/conseil des petits réseaux (SAC), un passage à l'échelle devra être organisé sous le pilotage des pouvoirs publics. Outre la question du financement de la prestation, des périmètres viables sur le plan économique, et pertinents d'un point de vue logistique devront notamment être définis. C'est en lien avec cette réflexion que la possibilité de conventions entre les prestataires de SAC et les cellules provinciales chargée du suivi devrait être envisagée.

Outre l'introduction de relations contractuelles, la proposition repose sur une répartition des tâches de régulation entre deux niveaux d'action : un suivi de proximité assuré au niveau des systèmes via la prestation SAC ; une régulation sectorielle consolidée à l'échelle provinciale.

L'objectif de cette régulation sectorielle provinciale serait d'assister les gestionnaires des réseaux et les maîtres d'ouvrage dans l'adaptation au cadre légal, et de produire des données plus agrégées

dans une perspective de coordination, et une logique de comparaisons de performances entre les services. Pour échafauder ce dispositif, il convient de définir précisément les différentes fonctions devant être assumées à ce niveau et d'identifier parmi les acteurs actuels ceux qui seront le plus aptes à transiter vers ces fonctions. Un diagnostic institutionnel mené de manière objective serait indispensable pour une répartition cohérente et fonctionnelle des attributions.

Dès lors que les acteurs provinciaux seront identifiés et officiellement mandatés, l'opérationnalisation de la régulation sectorielle passera par la mise au point d'un certain nombre d'outils. Des systèmes d'information, ou bases de données provinciales, devront être mises en place avec l'objectif premier de mesurer les couvertures des besoins d'alimentation en eau potable en milieu rural, et de suivre l'état des réseaux. De plus, des outils de suivi consolidé devront être développés pour valoriser une partie des données des audits techniques et financiers réalisés dans le cadre des prestations SAC. D'autres indicateurs devront être définis pour assurer le suivi des réseaux à l'échelon provincial, avec l'objectif de comparer les performances entre les systèmes, et fournir des données pour faciliter la planification technique et financière.

A ce stade de la construction du dispositif de régulation des réseaux, il conviendra d'étudier les modalités de financement des missions d'audit technique et financier. La pérennité du mécanisme repose sur la possibilité de couvrir les frais associés à la réalisation des prestations SAC. C'est par le biais de ces missions que l'information de base, nécessaire à toute régulation, est produite. La question qui devra être élucidée est donc celle du paiement de la prestation.

A long terme : vers l'option institutionnelle

Plusieurs travaux récents sur la réorganisation du secteur de l'eau potable en RDC ont analysé les options de refonte de l'architecture institutionnelle afin de progresser vers une meilleure gouvernance du secteur. A l'issue du processus de concertation, quatre options ont été envisagées parmi lesquelles une option a été retenue comme base de travail pour le Groupe Focal chargé de la préparation de la PNSPE.

Le schéma d'ensemble prévoit à long terme la création de Sociétés provinciales de Gestion de Patrimoine, également désignées sous le titre d'Offices Provinciaux du Service de l'Eau (OPSE). Le rôle premier de ces Offices serait de gérer le patrimoine hydraulique et d'en assurer par délégation des provinces la maîtrise d'ouvrage. Disposant d'un statut d'établissements publics, ils seraient avant tout responsables du développement et du financement des systèmes.

Dans ce même schéma, il est également proposé la mise en place de sociétés de service sous le mandat des Provinces. Ces établissements, publics ou privés, seraient responsables de la fourniture des services d'eau potable, c'est-à-dire l'exploitation, l'entretien, la maintenance, la gestion commerciale, etc. Elles peuvent éventuellement sous-traiter certaines tâches à des tierces parties.

Enfin, un dispositif de régulation est envisagé, ayant pour objectif d'évaluer la performance et la qualité des services fournis par les sociétés provinciales. Le dispositif de régulation interviendrait entre autres dans la tarification des services d'eau. Cette régulation serait assurée par un organe de régulation indépendant dont l'ancrage devrait être précisé après études.

Afin de couvrir l'intégralité du secteur, deux sous-options ont été envisagées à l'intérieur de ce schéma d'ensemble pour l'approvisionnement en eau rural. La première sous-option attribue les responsabilités de planification du développement des AEP, de leur financement, et d'appui technique à des organes issus de la restructuration du SNHR et de ses antennes locales. La deuxième sous-option envisage l'intégration de ces fonctions dans les OPSE, qui seraient ainsi composés d'une unité urbaine et d'une unité rurale. Tandis que les départements urbains des OPSE joueraient un rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée, les départements ruraux seraient positionnés comme assistants à maîtrise d'ouvrage.

III. INTRODUCTION

1. Portée du document

Les termes de référence de l'étude prévoyaient de traiter sur un même plan les enjeux de régulation des réseaux d'eau autonomes et des systèmes de desserte par bornes fontaines de la Regideso. Suite à la réunion de démarrage de la mission, il a été décidé de concentrer la réflexion et l'analyse sur la régulation des réseaux d'eau autonome. Ainsi, ce cahier n'aborde pas les questions relatives à la gestion et la régulation des bornes fontaines de la Regideso.

Etant donné l'état d'inachèvement du cadre politique et réglementaire du secteur de l'eau potable en RDC, un certain nombre de conditions préalables à la mise en place d'institutions dédiées à la régulation ne sont pas réunies à ce jour. Dans ce contexte, il nous a semblé préférable de proposer un cheminement, couplé à quelques idées forces et propositions concrètes en matière de gouvernance et de suivi des services, en vue de progresser vers l'instauration d'une régulation institutionnelle des réseaux d'eau autonomes.

Ces propositions sont détaillées ci-après. Elles sont basées sur une lecture des orientations juridiques et des réformes institutionnelles envisagées à moyen et long termes, ainsi que sur une analyse des pratiques à l'œuvre en matière de gestion et de suivi des réseaux d'eau autonomes.

2. Structure du document

Ce cahier est structuré en trois grandes sections :

- La première présente succinctement le cadre politique, réglementaire et institutionnel du secteur de l'eau potable en RDC. Sont notamment rappelées les grandes faiblesses du secteur et les orientations prises par la réforme en cours.
- La deuxième partie commence par une présentation du cadre d'analyse avant de décrire la manière dont la régulation est appréhendée dans les principaux textes de la réforme, et d'étudier les pratiques de régulation à l'œuvre pour les réseaux autonomes.
- Enfin, la dernière partie émet un certain nombre de propositions pour la mise en place progressive de mécanismes de régulation adaptées aux contraintes institutionnelles et aux spécificités des réseaux autonomes.

IV. L'ENVIRONNEMENT SECTORIEL

Depuis le début des années 2000, la RDC s'efforce d'enrayer la dégradation du secteur de l'eau potable. Dernièrement, le pays a réussi à mobiliser des ressources financières conséquentes pour accompagner la transition de l'état d'urgence vers des dynamiques de développement, et se donner ainsi les moyens de renouer avec les performances que le secteur affichait avant la crise.

Mais les difficultés persistent. Le secteur reste marqué par la faiblesse de ses institutions publiques, le caractère obsolète de la réglementation nationale, un certain flou quant aux orientations politiques, et par un foisonnement d'acteurs publics et privés opérant de manière quasi autonome.

Plusieurs études et travaux récents s'inscrivant pour la plupart dans le processus de réforme qui est à l'œuvre depuis quelques années ont permis de dresser un état des lieux détaillé de la situation réglementaire et institutionnelle (cf. annexe 1). Dans la mesure où cette étude s'intéresse aux mécanismes de régulation des réseaux d'eau autonomes, il a été jugé nécessaire d'en rappeler les principales conclusions.

1. Le cadre réglementaire

Il n'existe pas de textes juridiques récents (loi, décret, arrêté, etc.) ni de documents d'orientation politique pleinement ratifiés (politique nationale, stratégie sectorielle, feuille de route, etc.) organisant le secteur de l'eau potable dans son intégralité ou en partie. La plupart des textes régissant le secteur datent de la période coloniale et sont devenus caducs au fil des années.

Corpus juridique de référence pour le secteur de l'eau potable

- (i) ordonnance du 1er juillet 1914 sur la contamination des sources, lacs et cours d'eau qui prévoit la délimitation de zones protégées destinées aux prélèvements d'eau alimentaire ;
- (ii) décret du 6 mai 1952 portant sur l'attribution des concessions et l'administration des eaux et déterminant les servitudes relatives aux eaux souterraines, des lacs et des cours d'eau ainsi qu'à leurs usages ;
- (iii) ordonnance 52-443 du 21 décembre 1952 portant sur les mesures visant à protéger les sources, nappes aquifères souterraines, lacs et cours d'eau, à empêcher la pollution et le gaspillage de l'eau et à contrôler l'exercice des droits d'usage et des droits d'occupation concédés ;
- (iv) ordonnance 071-079 du 26 mars 1971 définissant l'action de l'Etat en matière des eaux pluviales et usées ;
- (v) ordonnance 74/345 du 28 juin 1974 relative aux mesures d'hygiène dans les agglomérations ;
- (vi) arrêté interdépartemental n° 120/89 du 6 septembre 1989 portant sur les mesures de protection de la salubrité publique des villes, centres urbains, commerciaux, industriels, agricoles, miniers et des agglomérations rurales ;
- (vii) arrêté départemental 0014/DPT-MINER/86 du 2 septembre 1986 portant interdiction d'utiliser des eaux naturelles autres que l'eau fournie par la REGIDESO ;
- (viii) arrêté n° SC/073 du 22 avril 2005 portant mesures d'assainissement et de salubrité publique dans la ville de Kinshasa.

La législation actuelle met l'accent sur la protection des ressources en eau, la régulation des prélèvements et les questions de propriété des ressources hydriques. Elle demeure imprécise quant au cadre d'exploitation de ces ressources et de gestion des services d'eau associés.

Ces dernières années, plusieurs chantiers ont été engagés qui pourraient aboutir prochainement à l'adoption d'une politique nationale et d'une loi sur l'eau. Une fois adoptés, ces documents formeront le socle politique et réglementaire du secteur pour les prochaines années. Ils doteront les pouvoirs publics congolais et ses partenaires techniques et financiers d'un cadre de référence pour piloter avec plus d'efficacité et de cohérence le secteur et les programmes s'y rapportant.

En attendant la promulgation de ces deux documents, plusieurs textes sont déjà disponibles dont certaines dispositions traitent, plus ou moins directement, de l'eau potable. Pour l'essentiel, ces textes abordent la question de la décentralisation (attribution de la compétence de maîtrise d'ouvrage aux Provinces et aux ETD), celle du recentrage de l'Etat sur ses fonctions régaliennes (retrait des tâches d'exécution et désengagement des entreprises publiques), et enfin la transformation de la Regideso en société commerciale.

Nature	Date	Intitulé	Commentaires
Constitution	18 février 2006	Constitution de la République Démocratique du Congo	Textes renvoyant aux réformes de décentralisation et attribuant, entre autres, la compétence de maîtrise d'ouvrage aux Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées
Loi	31 juillet 2008 (n° 08/12)	Principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces	
Loi organique	7 octobre 2008 (n° 08/016)	Composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces	
Loi	7 juillet 2008 (n° 08/007)	Dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques	Textes exprimant la volonté de désengagement de l'Etat des entreprises publiques pour se concentrer sur ses fonctions régaliennes (planification, coordination, régulation, financement)
Loi	7 juillet 2008 (n° 08/008)	Désengagement de l'Etat des Entreprises du Portefeuille	
Décret	24 avril 2009 (n° 09/11)	Mesures transitoires relatives à la transformation des Entreprises Publiques	
Décret	24 avril 2009 (n° 09/12)	Liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements et services Publics	
Statut	20 décembre 2010	Statuts Regideso : Société Commerciale promulgués au Journal Officiel	Textes concrétisant la transformation de la Regideso en société commerciale, régie par des principes de gestion privée

Tableau 1 : Corpus juridique récent en lien avec le secteur de l'eau potable

2. Le paysage institutionnel

Les institutions congolaises en charge du secteur de l'eau potable ont été fortement affaiblies dans les années 1990 lorsque le pays est entré dans un cycle d'instabilité politique et de violence qui a conduit à la suspension par les Etats donateurs de leurs programmes de coopération. L'environnement institutionnel actuel est caractérisé par une multitude d'acteurs publics intervenant à plusieurs niveaux sans grande coordination.

2.1 Au niveau central

Instances ministérielles

Pas moins de 8 ministères interviennent théoriquement dans la politique de ce secteur. Mais dans les faits, l'implication de ces ministères dans la gouvernance du secteur demeure très inégale. L'efficacité de leurs interventions dépend moins du mandat qu'il leur est officiellement attribué que des moyens humains et financiers dont elles disposent, lesquels sont évidemment rares et proviennent essentiellement de l'aide extérieure.

Plusieurs études récentes ont recommandé de façon unanime le regroupement de ces diverses attributions sous la responsabilité d'un seul ministère : selon les promoteurs de cette proposition, ceci permettrait de réduire les cas de chevauchement de compétences et faciliterait le pilotage et la coordination de la réforme.

Ministère	Directions, services et agences	Fonctions et/ou attributions spécifiques
Ministère des Ressources hydrauliques et Electricité	<ul style="list-style-type: none"> - Direction de l'Eau et de l'Hydrologie - Commission nationale de l'Energie 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration et mise en œuvre de la politique et des programmes du secteur AEP en zones urbaines - Suivi technique des activités de production, transport et distribution d'eau - Supervision de l'approvisionnement en eau en milieu urbain : tutelle technique de la Regideso - Réalisation des études et recherche de nouvelles technologies pour la mobilisation des ressources en eau - Octroi de concessions pour le prélèvement d'eau brute
Ministère du Développement rural		<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration et mise en œuvre de la politique et des programmes du secteur AEP en zones rurales et péri-urbaines - Tutelle sur Service National de l'hydraulique rurale (SNHR)
Ministère du Plan		<ul style="list-style-type: none"> - Coordination des programmes d'investissements - Point focal du comité de pilotage du CNAEA
Ministère de la Santé publique	<ul style="list-style-type: none"> - Direction nationale des soins de santé primaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration et mise en œuvre des politiques d'assainissement et d'hygiène de l'eau en milieu rural - Tutelle du programme « Villages et Ecoles Assainis »
Ministère de l'Environnement, Conservation de la nature et Tourisme	<ul style="list-style-type: none"> - Direction de Ressources en eau - Direction de l'Assainissement 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordination des politiques sectorielles y ayant une incidence sur les ressources en eau - Elaboration et mise en application des normes relatives à l'assainissement des milieux naturels
Ministère du Portefeuille		<ul style="list-style-type: none"> - Responsable de la réforme des Entreprises publiques - Tutelle administrative
Ministère du Budget		<ul style="list-style-type: none"> en charge de l'exécution du budget de l'Etat, en particulier des dépenses de fonctionnement dont celles allouées en matière de factures d'eau des instances officielles
Ministère de l'Economie et des Finances		<ul style="list-style-type: none"> - Responsable des grilles tarifaire ; qualité de l'eau via OCC - Respect des grands équilibres financiers de l'Etat ;

Tableau 2 : ministères intervenant dans le secteur de l'eau potable

Coordination interministérielle : CNAEA

Par l'ordonnance du 14 février 1981 modifiée quelques années plus tard par l'ordonnance du 3 avril 1987, le gouvernement a créé le Comité national d'action de l'Eau et de l'Assainissement (CNAEA). A l'origine, le CNAEA avait pour objectif de faciliter la planification du secteur et de promouvoir la coordination interministérielle dans la perspective de mobiliser des financements extérieurs. En pleine Décennie internationale de l'Eau et de l'Assainissement (Diepa), le CNAEA servait alors d'instrument pour canaliser l'aide extérieure et rationaliser son usage.

Dans les années 1990, suite à l'arrêt de la coopération structurelle, les activités du CNAEA ont été fortement réduites. Le séminaire national organisé en 2003 puis la table ronde sur les infrastructures en 2004 ont abouti à la définition du Projet de Réforme du Secteur de l'Eau (projet RESE). Le démarrage de la 1^{ère} phase de ce projet en 2007 a coïncidé avec la transformation du CNAEA en un établissement public rattaché au Ministère du Plan, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière.

Les capacités du CNAEA à fédérer et à coordonner les acteurs impliqués dans le secteur de l'eau et de l'assainissement continuent d'être faibles. En principe, le CNAEA comprend deux organes distincts, l'organe politique de coordination et le secrétariat technique (cf. annexe 2). En pratique, seul le secrétariat est actif. Avec l'appui de la coopération allemande et plus récemment de la Bad, ce dernier œuvre aujourd'hui à la préparation de la loi sur l'eau, l'élaboration d'une politique de développement du secteur, la redéfinition des responsabilités des institutions du secteur, la mise en place d'un cadre d'information et de communication.

Un processus de redynamisation des antennes provinciales (les CPAEA) a également été engagé avec l'appui du Projet d'alimentation en eau potable et d'assainissement en milieu semi-urbain (Peasu). Bien qu'encourageants, les résultats obtenus à ce jour demeurent fragiles : certes, des coordonnateurs provinciaux ont été mis en place, mais leurs allocations budgétaires sont limitées et ils ne disposent pas de programme de travail clairement défini. En outre, l'exécutif provincial s'investit peu dans les CPAEA, notamment parce que les membres sont rarement issus d'un Ministère provincial (la plupart des nominations se faisant sur recommandation du niveau national).

Toutefois, il est à noter que certains CPAEA bénéficiant d'un soutien de SNV (Kinshasa, Bas-Congo et Nord Kivu) ont engagé une démarche visant à se doter d'un plan stratégique et opérationnel triennal. De plus, un processus pilote est en cours pour intégrer plusieurs CPAEA dans les clusters provinciaux WASH. À terme, l'objectif est que l'intégralité de la coordination provinciale soit assurée par les CPAEA. Durant une phase transitoire, une co-facilitation est envisagée permettant un transfert progressif des tâches et un renforcement des capacités correspondantes.

Instances opérationnelles : Regideso et SNHR

Sur un plan plus opérationnel, l'approvisionnement en eau potable des villes et des villages congolais implique les deux organismes publics suivants.

Regideso

Créée en 1933, La Regideso est responsable de la fourniture d'eau potable dans les agglomérations urbaines. Quoique fortement affaiblie ces dernières années, elle reste un acteur central du secteur, notamment parce qu'elle emploie la plus grande partie des cadres techniques congolais. Entre 1990 et 2005, dans un contexte de forte croissance démographique et urbaine, le nombre de branchements a décru de 8 % et le volume des ventes d'eau a diminué de 10 %. Pendant la même période, la productivité a baissé de 14 à 22 personnes pour 1000 branchements.

Actuellement, la Régideso fait face à de nombreuses difficultés. Premièrement, son personnel est pléthorique et ne dispose que de très faibles capacités de gestion technique et managériales. De plus, elle recouvre une faible partie de ses coûts récurrents de fonctionnement, conséquence de ses faibles taux de facturation et de recouvrement. Signalons que l'Etat en tant que client est responsable de cette situation, puisqu'une part infime (2%) des factures adressées aux Instances officielles et Ayant Droits sont acquittées¹ alors qu'elles représentent 30 % de la facturation totale. Ces défaillances contribuent à affaiblir les capacités d'autofinancement de la Régideso. Enfin, si elle est active dans la plupart des grandes villes du pays, les trois plus grands centres urbains que sont Kinshasa, Matadi et Lubumbashi produisent à eux seuls près de 70% de son chiffre d'affaire, et ils représentent près de 80% des branchements actifs. Aujourd'hui, 20% de ses centres d'exploitation seraient inactifs.

En 2007, suite à une étude de diagnostic couplés à la réalisation d'un plan directeur pour l'alimentation en eau de Kinshasa, un programme de redressement opérationnel et financier a été défini dont les premières activités ont démarré en 2010 dans le cadre du projet Pemu (soutenu par la Banque mondiale). Suivant les orientations de ce programme, et conformément à la loi de réforme des entreprises publiques, la Régideso a été transformée au début de l'année 2011 en société commerciale. Elle est désormais dénommée « Régideso SARL » avec comme actionnaire unique l'Etat Congolais.

Le processus de transformation de la Régideso mené avec l'appui du Comité de pilotage de la réforme des établissements publics (Copirep), le bras technique du ministère du Portefeuille, implique la restructuration de son bilan financier, l'apurement de ses dettes, et la mise en place d'un cadre contractuel définissant ses relations avec l'Etat (le maître d'ouvrage). Pour appuyer la mise en œuvre de ce contrat de performance et dans le même temps renforcer les capacités de gestion de la société, un contrat de service a été signé entre l'Etat, la Régideso et un prestataire privé.

La stratégie sur laquelle repose le programme de redressement de la Régideso est de rétablir sa viabilité financière (diminution des coûts d'exploitation, amélioration des taux de facturation et de recouvrement, restructuration du bilan, etc.) tout en améliorant ses performances opérationnelles (réduction des pertes, réalisation d'investissement, amélioration de la productivité du personnel, etc.). Dans un deuxième temps, il est prévu de poursuivre la refonte de la gouvernance de la Régideso via un processus de décentralisation (ou de segmentation) de la société en entités régionales autonomes, selon un schéma institutionnel et des périmètres qui restent à définir.

Service National de l'Hydraulique Rurale (SNHR)

Le SNHR a été créé en 1983 sous la tutelle du ministère du Développement rural. A sa création, il avait pour mandat d'inventorier les ressources en eau situées dans les territoires ruraux et de réaliser des ouvrages d'approvisionnement en eau au bénéfice des populations rurales, tout en organisant des comités villageois pour l'entretien et la maintenance des ouvrages réalisés. Ses interventions concernaient principalement l'aménagement de sources d'eau, la construction d'adductions gravitaires et l'installation de forages équipés de pompes manuelles ou motorisées. Le SNHR était organisé en coordinations provinciales, lesquelles étaient déclinées en « stations d'hydraulique rurale » disséminées à travers le pays.

¹ Le plan d'action adopté dans le cadre du PEMU pour réformer le système en améliorant le comptage, le contrôle, la réparation des fuites et la facturation en assurant la budgétisation et le paiement régulier a connu un début d'exécution mais sans grand soutien des institutions publiques.

Suite à l'interruption des financements extérieurs, les capacités du SNHR ont été fortement réduites. Ces dernières années, des propositions ont été formulées pour le repositionner dans un rôle de planification stratégique, de coordination et d'appui/conseil aux interventions, autrement dit de le dégager des tâches d'exécution et de maîtrise d'œuvre de travaux ou de gestion en direct des services. Dans le cas de programmes pour lesquels il était jusqu'à présent en première ligne, il est ainsi censé adopter le « faire faire » en s'appuyant sur les entreprises de génie civil et les bureaux d'études locaux, plutôt que fonctionner en régie directe. Ces principes ont donné lieu en 2007 à une Note d'Orientation qui a été validée par les provinces du Katanga et Nord et Sud Kivu.

Les efforts en cours pour restructurer le SNHR et clarifier ses missions ont pris une direction différente basée essentiellement sur le déploiement d'une trentaine d'ateliers de forage financés par des bailleurs de fonds dans ses antennes de Kinshasa et des provinces. De plus, le SNHR continue à effectuer en délégation des travaux ou des études pour le compte d'ONG et de bailleurs de fonds. L'accent est mis sur la réalisation d'ouvrages au détriment de la programmation, de l'appui-conseil, et de la maintenance. Mais les faiblesses de ses ressources financières et de ses moyens logistiques limitent considérablement son action. De plus, le SNHR est confronté à la forte mobilité de son personnel avec le départ² ou la mise à disposition de nombreux cadres vers le secteur privé ou dans les ONG.

2.2 Aux niveaux provincial et local

Les services spécialisés des ministères, les agences d'exécution (SNHR, Regideso), et les instances de coordination (CNAEA) sont représentés à l'échelon provincial via des antennes déconcentrées et des agences sectorielles. En théorie, leur rôle consiste à appuyer les administrations provinciales dans le suivi de l'exécution des programmes. Ces administrations sont dirigées par le Gouverneur de province (au travers de leur cabinet), lequel Gouverneur préside le CPAEA.

Au niveau des Entités Territoriales Décentralisées (ETD), on retrouve quelques représentants des Ministères et des agences sectorielles (les antennes de la Regideso). Mais de manière générale, le rôle des ETD dans l'approvisionnement en eau potable restent à préciser. Malgré la définition des principes directeurs de la décentralisation dans la Constitution de 2006, et la définition des attributions dans les lois de décentralisation de 2008, sur le terrain la décentralisation reste embryonnaire.

En dépit des orientations prises dans le cadre des politiques de décentralisation, ces entités interviennent marginalement dans l'exécution des projets ou dans la gestion des services. Du reste, la communication entre les ETD et les autres acteurs impliqués dans le secteur est défailante. Par ailleurs, ils disposent de peu de moyens humains ou financiers, et de peu d'outils (ex : plans de développement locaux) pour jouer un véritable rôle dans le secteur. Enfin, il faut rappeler que contrairement à ce qui est prévu dans la Constitution, les Bourgmestres actuels ne sont pas encore élus mais désignés par le Président de la République, et ceci sur l'ensemble du pays.

² Il faut préciser que ces agents sont toujours immatriculés au SNHR : ils continuent à recevoir un salaire mais s'ils effectuent des prestations pour le secteur privé et les ONG.

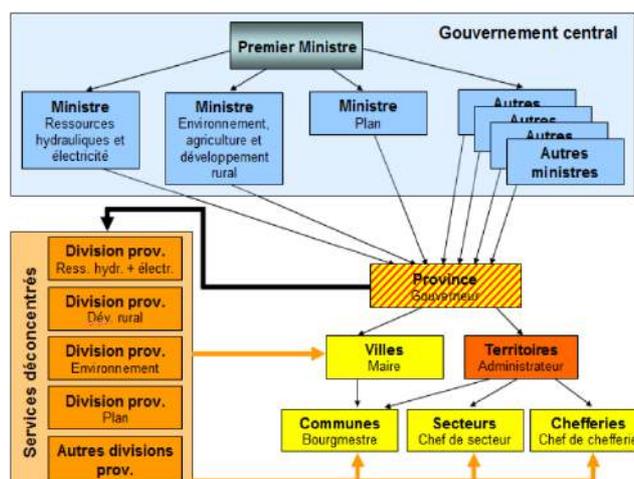


Figure 1 : tutelle et assistance aux ETD par les services déconcentrés

2.3 Résumé des défis et difficultés du secteur

Les disfonctionnements observés dans le secteur de l'eau potable en RDC ont déjà été amplement documentés. Le cadre politique est présenté comme étant inabouti, le référentiel juridique qualifié d'obsolète, et le paysage institutionnel décrit comme fragmenté du fait de la faiblesse des dispositifs de coordination et de l'absence de leader institutionnel. On se limitera ci-après à rappeler quelques-unes des difficultés ayant des implications sur les enjeux de régulation.

Des orientations politiques partiellement respectés

- ▷ Des principes de décentralisation déclarés mais non appliqués : bien que la nouvelle Constitution nationale et les lois de décentralisation qui lui ont succédé placent l'essentiel des responsabilités afférentes aux services d'eau au niveau des provinces et des ETD, les administrations et collectivités locales sont actuellement peu en mesure de mettre en œuvre ces principes, et d'indiquer les dispositions pratiques qui doivent être prises en termes de stratégies, de structures et de capacités pour qu'elles s'y préparent. Les services centraux continuent de manifester une certaine résistance face à la décentralisation, ce qui semble renforcer la dépendance du secteur à l'aide extérieure et contribuer à la concentration des organismes d'aide à Kinshasa.
- ▷ Un repositionnement de l'Etat partiellement engagé : plusieurs textes affirment la volonté de l'Etat de recentrer le rôle de ses administrations et de ses agences publiques sur l'élaboration des politiques sectorielles, la réglementation, la planification stratégique, la coordination des acteurs, la régulation et l'appui-conseil. Cependant, le désengagement de l'Etat des tâches d'exécution et de gestion des services est loin d'être acquis. Plusieurs entités publiques continuent d'exercer des fonctions d'opérateur et de se positionner comme maître d'œuvre de projets (exemple : SNHR, CNAEA, CPAEA), sans redevabilité vers leur tutelle.

Un cadre réglementaire obsolète et imprécis sur la régulation

- ▷ Une législation inadaptée au secteur de l'eau potable : le corpus juridique en vigueur aujourd'hui en RDC porte quasi-exclusivement sur la gestion des ressources en eau. Datant de la période coloniale, il aborde peu les thèmes relatifs à la gouvernance des services. Plusieurs chantiers ont été engagés pour définir un nouveau cadre réglementaire qui soit conforme aux dispositions de la nouvelle constitution et qui tienne compte des problématiques urbaines et rurales. Toutefois, force est de constater la lenteur de ce processus et les difficultés rencontrés par les acteurs à aboutir à des compromis sur les textes.

- ▷ Un flou persistant sur des enjeux majeurs : les difficultés que rencontrent les institutions congolaises pour appliquer les principes, pourtant officiellement proclamés, de décentralisation de la maîtrise d'ouvrage des services sont en partie liées aux ambiguïtés qui entourent ce vocable. En effet, les responsabilités, les droits et les devoirs qui sont incorporés dans la fonction de maîtrise d'ouvrage ne sont pas totalement explicités. En particulier, les questions clés de propriété des infrastructures et de fixation des tarifs ne sont pas complètement traitées.

Absence de planification stratégique

- ▷ Une absence de planification stratégique : depuis plus de 20 ans, la réhabilitation d'ouvrages ou l'aménagement de nouvelles infrastructures d'approvisionnement en eau potable répondent à des logiques d'interventions humanitaires. Ces actions ne s'inscrivent pas dans un cadre de planification partagé et couvrant l'ensemble du secteur à tous les niveaux (national, provincial et local). A ce jour, aucune institution n'a une vue d'ensemble des engagements dans le secteur, et n'est capable de quantifier les flux financiers ou les besoins de financement.
- ▷ Une faible emprise sur le secteur des services déconcentrés et administrations provinciales : le personnel des antennes déconcentrées des ministères et des agences sectorielles est inadapté aux missions d'encadrement et de planification. Leurs capacités sont faibles et les dotations budgétaires insuffisantes pour proposer des rémunérations attractives et couvrir les frais de fonctionnement. L'implication de ces acteurs dans le suivi des programmes initiés par une multitude d'acteurs autonomes se réduit à des consultations lors du planning du projet, pour le choix des sites, au moment de l'émission des rapports d'avancement.

Paysage institutionnel fragmenté et peu coordonné

- ▷ Une séparation des fonctions non actée officiellement : l'importance de répartir les grandes responsabilités entre les acteurs institutionnels selon leur échelle d'intervention est fréquemment rappelée. Selon cette vision, les acteurs du niveau central doivent être positionnés sur des missions d'élaboration des politiques, de planification stratégique, de mobilisation de financement, de régulation, etc. Les acteurs provinciaux doivent quant à eux se concentrer sur la mise en œuvre des stratégies et des plans sectoriels, et enfin les acteurs locaux sur des fonctions de maîtrise d'ouvrage. Or, cette division des tâches n'est ni actée officiellement ni mise en application. Un certain cumul des fonctions continue d'être observé (exemple : Regideso).
- ▷ Une coordination largement défailante : en dépit des efforts entrepris ces dernières années pour redynamiser les instances de concertation (CNAEA, CPAEA, etc.), les structures mises en place ne suffisent pas à garantir une véritable coordination du secteur, tant au niveau central que provincial. Soit la coordination est ciblée (exemple des plateformes des ONG), soit elle ne concerne que les acteurs non gouvernementaux (ou principalement comme les Clusters WASH), soit elle ne recouvre que les acteurs gouvernementaux (structure DSCR). Mais avant tout, aucune structure publique n'est aujourd'hui en capacité de réunir l'ensemble des acteurs pour promouvoir un véritable dialogue sectoriel. Ce manque de leadership institutionnel sape tout effort d'impulsion des réformes vis-à-vis desquelles s'exprime pourtant un large consensus.

Système de suivi défailant (absence de données fiables)

- ▷ Absence de système général d'information sur le secteur : aucun système d'information ne permet actuellement aux autorités publiques de mesurer les besoins et les progrès réalisés dans le secteur à une échelle significative (provinciale, nationale). Qu'il s'agisse d'inventorier les systèmes existants ou de caractériser le fonctionnement des services, les données collectées par les institutions sont rares, d'une fiabilité limitée et donc difficilement exploitables.

- ▷ Une initiative qui tarde à aboutir : le gouvernement a initié le développement d'un Système Intégré National d'Information sur l'Eau (SiniEau) avec l'appui de la coopération allemande (GIZ). Ce système de gestion des données sur l'eau n'est pas encore opérationnel. De plus, il aura vocation à centraliser, mettre en forme et valoriser des données produites par d'autres acteurs, en particulier les provinces. Or, il peut apparaître illusoire de suggérer que les données du suivi produites au niveau des provinces (déjà une gageure en soi) puissent être rassemblées au centre.

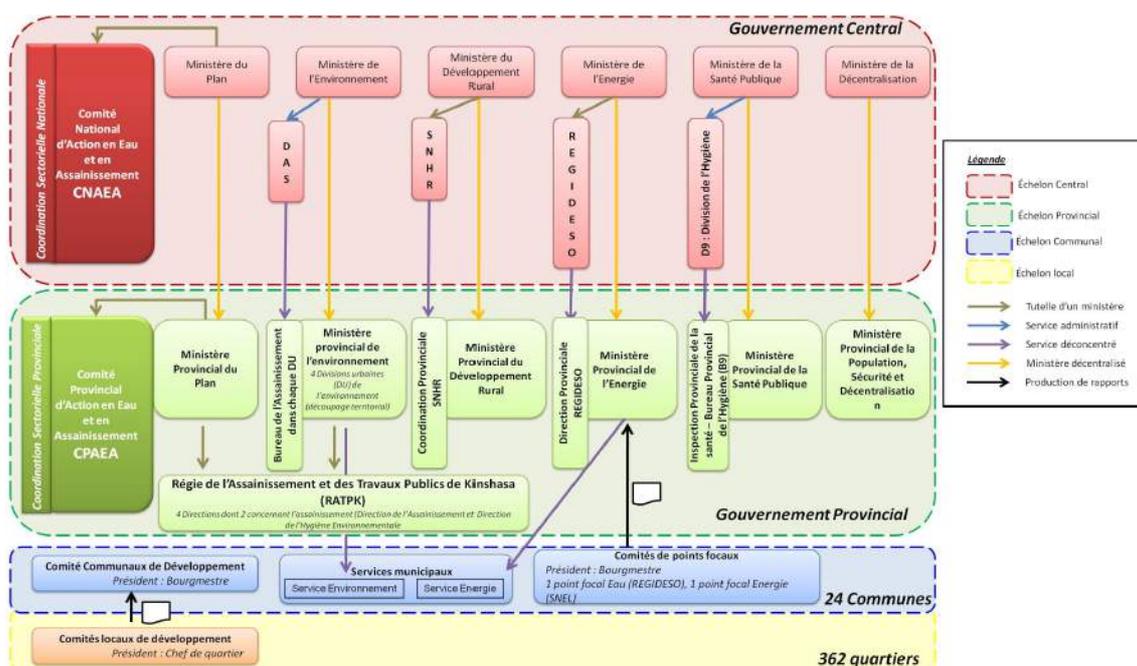


Figure 2 : représentation du cadre institutionnel d'inscription du secteur de l'eau

3. La réforme en cours

Dans le but d'accroître durablement l'accès à l'eau potable des populations urbaines et rurales, le gouvernement de la RDC s'est engagé depuis le milieu des années 2000 à réformer le sous-secteur de l'eau potable. La partie qui suit s'intéresse aux documents existants et aux initiatives les plus abouties.

3.1 Le document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté

Les documents de Stratégie nationale de croissance et de réduction la pauvreté (DSCR) proposent des orientations générales qui, en l'absence d'autres documents de référence, constituent autant d'éléments de politique sectorielle.

Identifié comme une priorité du premier DSCR (2006-2010) le processus de réforme du secteur de l'eau devait inclure (i) l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique nationale du service public de l'eau et de l'assainissement, (ii) la promulgation d'une loi sur l'eau, (iii) la réorganisation des structures intervenant dans les sous-secteurs de l'eau potable en milieu urbain et rural ainsi que du sous-secteur de l'assainissement, et (iv) la promotion du partenariat avec le secteur privé (y compris les initiatives des organisations de la société civile).

Les instruments de mise en œuvre du DSCR I sont les Programmes d'actions prioritaires/Cadres de Dépenses à Moyen Terme (PAP/CDMT) qui comprennent des prévisions de dépenses de chaque ministère sur une période de trois ans. D'une manière générale, ils ont été exécutés avec beaucoup de retard et avec une ampleur moindre que prévue. S'agissant du secteur de l'eau potable, la planification est répartie entre trois différents PAP/CDMT correspondants au Ministère du Développement Rural, au Ministère de l'Environnement et au Ministère de l'Energie. Les PAP/CDMT provinciaux permettent d'opérationnaliser les plans provinciaux qui, à l'instar des PAP/CDMT ministériels, s'inscrivent dans une programmation triennale glissante. Ils comprennent l'ensemble des actions programmées par les provinces, quel que soit leur financement (budget Etat, ressources propres province, financements extérieurs,...).

Le deuxième DSCR est entré en vigueur en 2011 pour couvrir la période 2011-2015. Le secteur de l'eau potable est repris dans le pilier 4 ayant trait à l'amélioration de l'accès aux services de base. Pour ce nouveau cycle, le Gouvernement s'est fixé comme priorité de poursuivre la réforme et d'optimiser les investissements par le renforcement de la planification aux niveaux national et provincial, et par la promotion des systèmes autonomes dans les petits centres et les zones périurbaines. A noter également que le DSCR II insiste sur la mise en application des principes de décentralisation et l'établissement de cadres de coordination.

3.2 Les deux programmes structurants

Même s'il ne s'agit pas à proprement parlé d'initiatives visant à réformer ou à structurer la politique sectorielle, il est utile de signaler l'existence de deux programmes structurants, chacun appuyé par plusieurs bailleurs de fonds, à savoir : le programme «Villages & Ecoles Assainis» et le programme « d'Appui aux systèmes AEP autonomes communautaires ». Ces deux programmes ont en effet contribué à faire émerger des orientations stratégiques dont certaines ont été reprises dans les projets de politique sectorielle actuellement en chantier.

Le programme «Villages et Ecoles Assainis»³ a joué un rôle fédérateur parmi les acteurs du secteur de l'hydraulique et de l'assainissement rural. Il intervient dans les onze provinces, avec un même objectif de promotion de la santé environnementale. Le programme repose sur l'engagement de communautés villageoises et d'écoles à adopter de bonnes pratiques d'hygiène et à améliorer l'approvisionnement en eau et leur assainissement. Ses méthodes harmonisées et son insertion dans les programmes des Zones de Santé en facilite la réplication. Il constitue un exemple d'implications d'acteurs publics dans un cadre décentralisé avec des objectifs de services clairement formulés et des principes opérationnels relativement bien définis.

Le programme « d'Appui aux systèmes AEP autonomes communautaires » vise le développement et la réhabilitation de petits réseaux alimentés par un forage motorisé ou de manière gravitaire via des sources. Le programme met en place des ASUREP (Associations des Usagers de Réseaux d'Eau Potable) pour participer à toutes les phases des projets et assurer la gestion des réseaux. Le programme est actif au Sud Kivu, Maniema, Kasai Oriental, Bas Congo et dans les zones périurbaines de Kinshasa. Il est exécuté par la CTB et bénéficie de financements de plusieurs partenaires extérieurs qui sont mis en œuvre par une même structure selon un cadre opérationnel commun et suivant les procédures et règles prudentielles de la CTB.

³ Il est financé par une coalition de partenaires financiers coordonnés par l'UNICEF.

3.3 Le Plan national d'alimentation en eau potable et d'assainissement (PN-AEPA)

Le dernier plan directeur qui avait été établi pour orienter le développement de l'alimentation en eau potable et l'assainissement en milieu rural portait sur la période 1991-2010. Il fixait l'objectif, pour le moins ambitieux, de 80% de couverture en eau potable à l'horizon 2000. Ces objectifs qui n'ont pas été atteints sont revus dans le cadre du projet PEASU. A noter également que l'étude d'Etat des Lieux du Secteur⁴ proposait de déterminer les cibles et les flux d'investissements requis en se basant sur une estimation du « maximum réalisable », ceci afin de tenir compte de la faible capacité d'absorption des institutions et des contraintes logistiques du pays.

La Cellule d'exécution des projets de la Regideso (Cepo) conjointement avec le CNAEA a confié à un bureau d'études international l'élaboration du Plan National d'Alimentation en Eau Potable et d'Assainissement en milieu rural et semi-urbain de la RDC (PN-AEPA). Cette étude comprend la réalisation d'un inventaire national des ouvrages d'eau et d'assainissement, et l'élaboration du Plan avec l'établissement d'un état des lieux, la définition des objectifs à atteindre à l'horizon 2015, la formulation du cadre de suivi, et la proposition d'un plan d'investissement.

Cette étude est une tentative de planification stratégique pour l'ensemble du secteur. Bien que les données produites au cours de l'étude aient été critiquées pour leur incomplétude (seuls les villages situés le long des routes auraient été enquêtés) et les recommandations débattues par de nombreux acteurs du secteur durant l'atelier de validation, ce plan apporte des éléments utiles pour progresser vers l'instauration de stratégies et de plans nationaux et provinciaux.

3.4 La politique nationale du service public de l'eau

Le processus d'élaboration de la Politique nationale du service public de l'eau (PNSPE) a été lancé en 2003 dans le cadre d'un séminaire national portant sur la réforme du secteur de l'eau potable et de l'assainissement. La principale recommandation issue du séminaire portait sur la nécessité d'entreprendre une profonde réforme du secteur de l'eau potable. La réflexion s'est poursuivie avec l'organisation de la table-ronde sur les infrastructures en 2004. Le processus a ensuite connu une avancée significative avec l'adoption à la fin 2008 de la Lettre de politique sectorielle relative à l'approvisionnement en eau potable du milieu urbain. Traduisant les orientations urbaines du DSCR I, cette lettre recouvre essentiellement le programme de redressement et de restructuration de la Regideso.

En 2010, le Ministère en charge des Ressources Hydrauliques a mis en place un Groupe focal⁵ en lui confiant la responsabilité de préparer la PNSPE. Depuis sa création, le Groupe a produit deux documents préparatoires à la PNSPE : (i) la note d'orientation pour l'élaboration de la PNSPE et (ii) le rapport d'étude sur les options institutionnelles pour la réorganisation de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain complété par une note d'orientation sur le cadre institutionnel pour l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement en zones rurales. Désormais, la PNSPE s'inscrit dans les résolutions de l'Agenda de Kinshasa (2011) et du DSCR II qui stipulent que le Gouvernement finalise des politiques et stratégies sectorielles.

A travers le PNSPE, un premier objectif serait de placer l'ensemble des attributions liées à l'approvisionnement en eau potable et à la gestion des ressources sous l'autorité d'un seul Ministère. Au-delà, les provinces et les ETD auraient la responsabilité de la production, distribution et commercialisation de l'eau potable ainsi que du financement de nouveaux ouvrages hydrauliques.

⁴ République démocratique du Congo – Secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement – Etat des lieux & perspectives à moyen terme, Kinshasa, AMCOW et ministère de l'Énergie, janvier 2011, 95p.

⁵ Le Groupe Focal est constitué de tous les Ministères clés, la Primature et autres acteurs importants.

Le deuxième grand objectif serait de séparer les responsabilités de maîtrise d'ouvrage de celles de la gestion et de l'exploitation des services.

La mise en œuvre de la PNSPE serait assurée par le Ministère en charge de l'eau, les Gouvernements provinciaux et les Exécutifs des ETD. Le processus serait structuré en trois phases :

- ▷ La première débiterait après l'approbation du document de PNSPE par le Gouvernement, et devrait permettre de définir le processus de mise en œuvre de la PNSPE, y compris la mise en place des cellules d'exécution au sein du Ministère, dans les provinces ainsi que dans les ETD.
- ▷ La deuxième phase qui s'étalerait sur deux ans comprendrait des études de restructuration du Ministère en charge de l'eau, l'élaboration de la réglementation, la mise en œuvre des nouveaux investissements, etc.
- ▷ La dernière phase, considérée comme une phase de consolidation, serait consacrée à la prise en main effective du sous-secteur par les provinces et les ETD. Elle serait marquée par le lancement pilote de la régulation du sous-secteur.

3.5 Le projet de loi sur l'Eau

Le chantier d'élaboration du Code de l'eau a été engagé en 2006 dans le cadre du programme de Réforme du secteur de l'Eau (Rese) sous la forme première d'un avant-projet. Ce processus, soutenu par plusieurs bailleurs de fonds, a rencontré un certain nombre de difficultés pour aboutir. Il est resté en suspens pendant plusieurs années avant qu'un sénateur ne présente à la chambre basse un nouveau texte dont le contenu, axé sur les problématiques de gestion des ressources en eau, diffère fortement de l'esprit de l'avant-projet.

L'avant-projet de Code de l'eau, désormais qualifié de Proposition de loi sur l'eau, a été validé sous cette nouvelle mouture par le Sénat en 2012. Elle est discutée depuis plusieurs mois par une commission parlementaire à l'Assemblée nationale. La commission a introduit plusieurs amendements successifs permettant d'enrichir la proposition de Loi et de la réconcilier avec le contenu originel de l'avant-projet. L'objectif poursuivi par les parties-prenantes à l'élaboration de ce texte est qu'il soit adopté à l'issue de la prochaine session parlementaire, laquelle débutera en septembre 2014.

Sans surprise, la Proposition de loi sur l'eau met en avant quelques principes directeurs assez généraux (ex : gestion intégrée des ressources en eau, principe de subsidiarité, principe de pollueur-payeur, etc.). Contrairement à la version préparée dans le cadre de l'avant-projet, la proposition actuellement discutée par les parlementaires ne prévoit pas le regroupement des responsabilités pour le secteur en deux attributions ministérielles (gestion des ressources d'un côté, service de l'eau de l'autre). Une analyse plus détaillée de la version provisoire du texte qui nous a été transmise est présentée ci-dessous.

V. ETAT DES LIEUX DE LA REGULATION

1. Eléments de cadrage

Le terme de régulation est compris de différentes manières en fonction des traditions juridiques et institutionnelles des pays, et selon le secteur qui est considéré (eau, énergie, télécommunications, etc.). Ce flou est à l'origine d'une grande confusion sur la nature et les objectifs de la régulation. Le terme est ainsi fréquemment employé pour désigner d'autres actions exercées par la puissance publique comme par exemple l'élaboration des politiques publiques, la réglementation, ou encore le travail de planification stratégique.

La partie qui suit vise d'une part à préciser ce qui est entendu sous le terme de régulation dans le cadre de cette étude, et d'autre part à présenter la grille qui a été utilisée par le consultant pour effectuer son travail d'analyse. En vue de permettre au lecteur de saisir toutes les nuances des principaux concepts employés dans ce cahier, un glossaire est présenté en annexe 4.

1.1 Régulation, réglementation, autorités de régulation

Dans certains pays, la régulation des services d'eau potable est confondue avec le mandat confié par la puissance publique aux agences de régulation sur le modèle anglais de la *Water Services Regulation Authority* (plus connu sous l'acronyme *Ofwat*). Cette vision de la régulation, alors définie comme un système de suivi et de contrôle exercé par un organisme public dédié, est très répandue dans les pays anglophones. Elle est toutefois critiquée pour son côté restrictif, la régulation étant alors réduite au suivi ou au contrôle des services, et par le fait qu'elle promeut un modèle institutionnel spécifique matérialisé par une agence centralisée indépendante, au détriment d'autres modèles tout aussi légitimes et efficace selon les situations (cf. page 46).

Ce modèle anglais de la régulation n'est pas toujours adapté aux contextes des pays en développement qui sont confrontés à des problématiques qui dépassent les seuls enjeux de suivi des services d'eau, et où les conditions institutionnelles et politiques ne sont pas toujours réunies pour mettre en place des agences dédiées à ces tâches. Dans la plupart des pays, les fonctions de régulation dans le secteur de l'eau potable sont distribuées entre plusieurs organisations agissant à différents niveaux (central, régional, local) et mobilisant une palette d'outils. Ces organisations sont le plus souvent de statut public même s'il arrive parfois que des acteurs privés soient impliqués.

Distinguer « régulation » de « réglementation » : un exercice indispensable mais difficile !

D'origine anglo-saxonne, la notion courante de « régulation » sous-entend l'ajustement d'un ensemble de règles ou de réglages devenus inadaptés suite à une perturbation quelconque⁶. Elle a été importée dans le secteur des services publics il y a quelques décennies suite à l'ouverture de ces services à la concurrence. Dans la langue française, les hésitations sont fréquentes avec le terme proche de « réglementation » qui n'a pas la même signification mais qui lui est néanmoins très lié : la réglementation peut être définie comme un corpus de règles figées à un instant t dans la législation ou dans d'autres textes à caractère réglementaire (des normes, des codes, etc.), alors que la régulation renvoie aux actions visant à faire appliquer la réglementation, parfois à la compléter ou la décliner, et enfin à la faire évoluer. En somme, la vision réglementaire est statique tandis que l'approche par la régulation est dynamique.

⁶ Citons par exemple les phénomènes de « régulation hormonale » observés dans le domaine de la biologie, ou les mécanismes de régulation thermique dans le domaine de la thermodynamique.

1.2 Une définition (parmi d'autres)

Afin d'envisager toutes les possibilités de régulation pour les réseaux d'eau autonomes en RDC, et de traiter le plus largement possible les problèmes rencontrés par le sous-secteur, nous avons privilégié, dans le cadre de cette étude, une définition relativement large de la régulation, à savoir : « ensemble de dispositifs permettant de concilier les objectifs d'efficacité, d'équité et de santé propres aux services d'eau potable, et d'arbitrer entre les intérêts potentiellement contradictoires poursuivis par les parties prenantes aux services ».

Cette définition qui est bâtie autour des objectifs globaux communément assignés à la régulation permet, selon nous, d'aborder de nombreux enjeux, très actuels en RDC. Elle est cependant très générale. Pour la rendre plus opératoire, il est nécessaire de l'affiner et de lui adjoindre une grille d'analyse. Aussi, la définition plus resserrée de la régulation que nous mobiliserons à partir de maintenant est la suivante : **ensemble d'outils permettant (i) de définir les règles de développement et de fonctionnement du service d'eau, (ii) d'en contrôler l'application par les différents acteurs concernés, (iii) de les faire respecter ou (iv) de les adapter aux évolutions de l'environnement.**

1.3 Grille d'analyse

La grille qui est présentée ci-après vise à faciliter l'analyse des pratiques de régulation actuellement à l'œuvre en RDC pour les réseaux d'eau autonomes, et proposer des mécanismes de régulation adaptés à ces systèmes et permettant de répondre aux principaux problèmes rencontrés. La matrice que nous avons développée se décline selon deux axes : le premier axe spécifie les différentes fonctions qui sont comprises dans la régulation ; le deuxième axe précise les principaux champs (ou les thématiques, les enjeux, etc.) sur lesquels doit porter la régulation.

Les fonctions de la régulation

Parmi les multiples fonctions de régulation des services essentiels qu'il est possible de rencontrer dans les expériences d'autres pays, nous en avons retenu trois grandes qui apparaissent les plus importantes, à savoir : gouvernance, suivi/contrôle et arbitrage.

Fonction Gouvernance : définir les règles opérationnelles et les objectifs

Cette fonction renvoie à l'organisation de la fourniture des services d'eau dans le respect du cadre politique et réglementaire global. La régulation participe ainsi à la déclinaison opérationnelle des principes énoncés par la politique sectorielle, mais sans se substituer à cette responsabilité⁷. Les deux tâches relevant de cette fonction concernent :

- ▷ La formulation des objectifs poursuivis⁸, par exemple : Quelle qualité de l'eau est attendue ? Quels taux de couverture au réseau sont recherchés ? Quels investissements sont souhaités ou prévus ? Quelle performance technique, commerciale ou financière est attendue ? Etc. ;

⁷ Le contenu de la fonction régulatoire dénommée ici « gouvernance » ne doit pas être confondu avec les éléments constitutifs des politiques et des réglementations sectorielles. Les règles dont il est question sont de second niveau : elles prennent généralement la forme de contrats, de procédures, de codes, de statuts, de licences, etc. Elles n'ont pas la même portée que les lois, les décrets, les arrêtés, etc. qui relèvent pour leur part du cadre politique, institutionnel, et réglementaire.

⁸ Il peut aussi bien s'agir d'objectifs de résultats à atteindre que d'objectifs de moyens à mobiliser.

- ▷ La définition des modalités et des règles de fourniture des services, par exemple : Quelle instance assure l'exploitation des ouvrages et des équipements ? Quelles sont les règles de sélection de l'opérateur ? Quel est le tarif de l'eau ? Quelles sont les modalités de paiement ? Quelles sont les heures d'ouverture des bornes-fontaines ? Etc.

Fonction Suivi & Contrôle : vérifier l'application des règles et des engagements

Cette fonction renvoie au contrôle de l'application des règles de fourniture du service et au respect des engagements des différents acteurs impliqués dans la fourniture du service. Les deux tâches relevant de cette fonction concernent :

- ▷ Le suivi de l'application des règles de la gouvernance du service, par exemple : La structure tarifaire est-elle correctement appliquée ? Les objectifs de performances technique, et/ou commerciale, et/ou financière sont-ils atteints ? Le règlement intérieur est-il respecté ? Etc.
- ▷ La vérification des engagements pris par les parties prenantes au service, par exemple : Le maître d'ouvrage assure-t-il ses responsabilités ? Le gestionnaire du service a-t-il mobilisé les moyens humains et financiers prévus au contrat ? Etc.

Pour l'essentiel, les activités réunies dans cette fonction sont la production et l'analyse de données (volume d'eau produit, qualité de l'eau, dépenses, etc.). Il s'agit aussi de diffuser ou de mettre en discussion ces données, dans un double objectif d'apprentissage et de redevabilité.

Fonction Arbitrage : faire appliquer et résoudre les litiges

Cette dernière fonction d'arbitrage renvoie à l'exigence de :

- ▷ Faire appliquer les règles préalablement définies ;
- ▷ Résoudre les litiges liés à leur application.

Les tâches relevant de cette fonction peuvent prendre la forme de pénalités, d'application de sanctions, mais également de gratification liées à de bonnes performances, des systèmes de recours juridiques en cas de conflit, des mécanismes de médiation, de conciliation, etc.

Les champs de la régulation

Les thèmes potentiellement couverts par la régulation sont nombreux. Nous nous sommes volontairement limités à quelques enjeux qui nous paraissent les plus décisifs aujourd'hui en RDC : (i) les enjeux économiques (tarification, décision d'investissement, concurrence, etc.) ; (ii) les enjeux techniques et sanitaires (normes techniques, qualité de l'eau, etc.) ; (iii) enjeux sociaux et commerciaux (accès des ménages pauvres, gestion des conflits avec les usagers, etc.).

Résumé

En croisant ces deux axes, les fonctions de régulation d'un côté et les champs de régulation l'autre, on obtient une matrice permettant tout à la fois de repérer les pratiques de régulation existantes parmi les expériences de réseaux d'eau autonomes (pratiques formelles et informelles), d'apprécier la portée des propositions institutionnelles actuellement discutées dans le cadre de la réforme sectorielle, et enfin de proposer des ajustements ou des pistes de réflexions pour parvenir à un cadre réglementaire adapté au contexte institutionnel et aux enjeux des réseaux autonomes (cf. annexe 3).

	Gouvernance	Suivi & contrôle	Arbitrage
Enjeux économiques	Ex: fixer les niveaux et la structure tarifaire des services	Ex: réaliser des audits financiers pour évaluer les performances	Ex: appliquer des pénalités en fonction des performances
Enjeux techniques et sanitaires	Ex: établir les normes de qualité de l'eau	Ex: réaliser des audits techniques pour vérifier le respect des normes	Ex: appliquer des pénalités en cas de manquement aux spécifications
Enjeux commerciaux et sociaux	Ex: déterminer des objectifs de couverture du service	Ex: organiser des enquêtes de satisfaction des usagers	Ex: résoudre les conflits entre usagers et opérateur
.....

Figure 3 : grille d'analyse de la régulation (version simplifiée)

2. Analyse des textes

Les deux textes auxquels les acteurs impliqués dans le domaine de l'eau potable en RDC font le plus souvent référence lorsqu'il est question de régulation sont (i) la *Loi sur l'Eau* et (ii) le document de *Politique nationale du service public de l'eau* (PNSPE). Ces textes, qui sont discutés depuis quelque temps, se rapportent à des principes de régulation généraux plus qu'ils ne précisent les modalités de sa mise en œuvre. Leur examen respectif à travers la grille de lecture proposée ci-dessus permet cependant de faire ressortir plusieurs éléments intéressants.

2.1 Ce que dit la loi sur l'eau

Comme rappelé ci-dessus, la Proposition de Loi sur l'eau est en discussion au sein de l'Assemblée Nationale. L'analyse qui est présentée ci-après porte sur la version draft la plus récente que nous avons pu obtenir (juin 2014).

Fonction Gouvernance

S'agissant des questions de gouvernance, le texte définit, entre autres, les principes directeurs devant régir l'organisation des services d'eau potable. Il précise le contenu des principales fonctions afférentes aux services (l'élaboration des politiques, la planification stratégique, la maîtrise d'ouvrage, la fourniture de service, etc.) et il rappelle leur répartition entre les différents niveaux d'intervention publique (niveaux national, provincial et local) ainsi que leur distribution entre les institutions concernées.

Ainsi, l'attribution de la compétence de maîtrise d'ouvrage aux provinces et aux ETD est réaffirmée : « *La province et l'entité territoriale décentralisée assument, dans les limites de leurs compétences respectives, les responsabilités de maître d'ouvrage – Article 77* ». De plus, les provinces et les ETD ont la possibilité de déléguer leur responsabilité de maître d'ouvrage à une tierce partie, sans plus de précision, dans le cadre d'une convention.

Pour ce qui concerne les réseaux dits « autonomes », cette prérogative serait automatiquement confiée aux associations d'usagers ou aux comités de gestion : « *Dans le cas des réseaux autonomes de service d'approvisionnement en eau, des sources et points d'eau aménagés et des installations de prélèvement, en particulier les puits et les forages, la responsabilité de maître d'ouvrage est dévolue aux associations d'usagers ou aux comités locaux d'eau – Article 78* ».

A noter également l'interdiction des provinces et des ETD d'exploiter en régie directe le service d'eau potable. En effet, la proposition de loi oblige les administrations et les collectivités locales maîtres d'ouvrage à déléguer la fourniture des services à des établissements publics ou privés, ou à des associations d'usagers. Un régime d'exception est cependant prévu lorsque le gestionnaire est jugé défaillant. Dans cette situation spécifique, le maître d'ouvrage peut, dans une période limitée, assurer la gestion du service d'eau potable en direct.

Plusieurs types de contrats de délégation sont envisagés dans la loi : l'affermage, la concession, la gérance, et des variantes de ces trois modes. Ceux-ci doivent préciser un certain nombre d'éléments comme la durée contractuelle, les limites du territoire desservi, les obligations mutuelles, et ils doivent être assortis d'un cahier des charges. Les procédures et les conditions d'attribution des contrats de délégation seraient fixées par un arrêté du gouverneur de province.

En ce qui concerne la tarification, la version de la proposition de loi que nous avons examinée précise quelques principes de base (le recouvrement des coûts, la facturation au volume, la prise en compte des revenus des ménages), tout en indiquant que les modalités de fixation et de révision des tarifs seront proposées par arrêtés ministériels. S'il n'est pas clairement mentionné qui est responsable de la détermination des tarifs, le texte indique tout de même que « *La province et l'entité territoriale décentralisée mettent en application la tarification – Article 86* ».

Fonction Suivi & Contrôle

En matière de suivi et de contrôle, la Proposition de loi est nettement moins précise. Conformément au modèle de régulation par contrat, elle rappelle l'obligation pour le maître d'ouvrage de préciser dans les conventions de délégation les modalités de contrôle du service en conformité avec la politique nationale en la matière.

Elle précise également que les opérateurs de service doivent s'assurer que l'eau distribuée aux usagers est conforme aux normes de potabilités en vigueur, mais sans en préciser les modalités de contrôle. Des contrôles externes de la qualité de l'eau sont également envisagés par des structures agréées.

D'une manière générale, le terme de régulation semble être employé dans un sens proche de celui de contrôle. Ainsi, il est indiqué que « les modalités de régulation » des systèmes d'eau potable devront être précisées dans un arrêté du gouverneur de Province.

Enfin, sur les questions du financement des activités de suivi et de contrôle, il est à noter que la proposition de Loi propose que les associations gestionnaires des services s'acquittent de redevances dédiées à « la surveillance ».

Fonction Arbitrage

S'agissant des fonctions d'arbitrage, de résolution des conflits et d'intermédiation, le texte est très lacunaire. Il prévoit seulement l'application de pénalités en cas de non-respect des normes de prélèvement d'eau. En cas de défaillance du gestionnaire du service, le maître d'ouvrage est tenu de prendre les mesures nécessaires à son remplacement. Les types de défaillance ou le détail des mesures envisageables ne sont pas précisés. Seule est indiquée la possibilité pour le maître d'ouvrage de remplacer par une régie le gestionnaire mis en défaut, mais à titre exceptionnel et pendant une période limitée.

2.2 Ce que dit la Politique nationale SPE

Fonction Gouvernance

Comme dans la proposition de loi, et conformément aux lois de décentralisations, le document de PNSPE rappelle le transfert de maîtrise d'ouvrage au niveau des provinces et ETD. Lui aussi évoque la possibilité de déléguer cette compétence à une tierce partie dans un cadre contractuel. De même, le document indique que la maîtrise d'ouvrage peut être déléguée aux associations d'usagers sous certaines conditions (lesquelles ne sont pas précisées).

L'obligation des administrations et collectivités locales maîtres d'ouvrage à déléguer la fourniture des services est mentionnée en faisant référence à plusieurs types de conventions (affermage, concession, gérance, et variantes de ces trois modes). Le contenu des contrats est détaillé : « ... *contrat spécifie la nature, le volume et la qualité du service demandé, les normes et standards* ». Ces contrats devront intégrer des mécanismes pour la fixation du tarif d'eau.

Bien que la question de la tarification relèverait de la compétence des provinces, un organe national de suivi pourrait éventuellement être mis en place pour éviter de trop grandes disparités de tarification entre les provinces.

Enfin, il est à noter qu'un référentiel de normes est proposé couvrant plusieurs items : niveaux de service, qualité de l'eau, standards techniques.

Fonction Suivi & Contrôle

En termes de suivi et de contrôle, le document de PNSPE envisage plusieurs aspects : économiques, sociaux, écologiques, sanitaires et sécuritaires, etc. En outre, il envisage deux grandes formes de régulation pour le secteur : d'une part la régulation par contrat « *La caractéristique de la régulation par contrat se réfère à un organisme qui établit un ou plusieurs contrats avec une société publique ou privée pour l'approvisionnement en eau.* », d'autre part la régulation par un organe de régulation indépendant « *En ce qui concerne la régulation par un régulateur indépendant, ce dernier détermine et impose les règles du jeu dans les limites de ce statut. Il approuve les tarifs d'eau, suit la performance des sociétés de service et la qualité de leur services, délivre les licences d'exploitations et imposent des sanctions en cas des infractions.* »

Il suggère également que les mécanismes de régulation soient définis au niveau ministériel : « *Le ministère de tutelle s'emploiera à assurer la création des mécanismes de régulation appropriés permettant d'assurer la qualité des services rendus aux usagers et un renforcement du pilotage du service public de l'eau.* »

Il est également proposé de mettre en place pour les systèmes urbains une Société Nationale de Gestion du Patrimoine. Cette Société aurait comme mandat d'assurer l'approvisionnement de la population en eau potable et de développer les installations. Des sociétés provinciales seraient créées pour la production et la distribution de l'eau à la population.

Enfin, le document fait référence à la production de données de suivi et les rôles que le SNHR et les zones de santé pourraient jouer en ce sens : « *les réseaux de collecte des données qui s'appuiera sur le SNHR, les zones de santé, etc.* »

Fonction Arbitrage

En ce qui concerne le règlement des disputes, ou plus globalement les questions d'arbitrage, le document de PNSPE suggère seulement que les arrangements contractuels ne peuvent être complets dans leur conception, et donc que des abus de pouvoir peuvent se produire. Ainsi, il pose qu'une provision pour les arbitrages est nécessaire pour assurer la stabilité du système de gestion. Mais il ne précise pas plus qui et comment cet arbitrage doit se réaliser.

2.3 Résumé

En résumé, tous les acteurs rencontrés reconnaissent qu'il est crucial de réguler le secteur de l'eau dans son ensemble, y compris les petits réseaux d'eau autonomes. Mais peu s'accordent sur les objectifs à poursuivre au travers de la régulation ou sur la manière de le faire. Ces hésitations se reflètent dans les deux textes qui sont au cœur de la réforme : la PNSPE et la loi sur l'eau sont en effet peu prolixes et insuffisamment approfondis sur les enjeux de régulation, notamment vis-à-vis des questions pratiques que se poseront inmanquablement les organismes pilotant la réforme au jour le jour.

Sans doute n'est-ce pas la vocation de ces textes de fixer dans le détail les modalités de la régulation des services d'eau potable. D'autres documents sont beaucoup plus appropriés pour préciser les modalités pratiques de gouvernance des services, leur mécanismes de suivi et de contrôle, les systèmes d'arbitrages et de résolution des conflits. Toutefois, de la rapide analyse proposée ci-dessus, il ressort de manière assez évidente un certain tâtonnement entre un modèle de régulation reposant sur la création d'une autorité nationale (modèle du régulateur indépendant) et un modèle de régulation via l'instrument contractuel (modèle des contrats de délégation), sans se demander quelles seraient les conditions requises pour que ces modèles puissent être appliqués.

De plus, on peut d'ores et déjà pointer des zones de contradiction entre la volonté répétée de décentraliser la maîtrise d'ouvrage des services à des niveaux les plus proches possibles des usagers (les ETD), la dévolution de rôles clés au niveau des provinces (mise en application de la tarification, définition des modalités de régulation, etc.) et l'idée de mettre en place à moyen terme des entités nationales pour assurer la gestion du patrimoine et la régulation des services.

3. Analyse des pratiques de régulation

La partie qui suit reprend de manière synthétique les principales observations issues de l'enquête approfondie qui a été réalisée au cours de l'étude (cf. cahier n°2). Elle met en évidence un certain nombre de pratiques de régulation, à la fois formelles et informelles, que les acteurs impliqués dans la gestion des réseaux autonomes ont développées au fil des années. Pour en faciliter l'examen, ces pratiques sont analysées et restituées au travers de la grille de lecture présentées dans la section précédente.

3.1 Gouvernance

Les échelles de desserte

Les choix relatifs à l'installation des réseaux d'eau autonomes en RDC ne renvoient à aucun processus formel de planification stratégique qui permettrait au préalable de convenir de l'étendu des besoins en eau et des priorités d'intervention à une échelle territoriale donnée (locale, provinciale ou nationale). Les lieux d'implantation des infrastructures ainsi que les zones de couverture ou d'extension des réseaux d'eau sont principalement définis selon les logiques et les contraintes des acteurs qui ont contribué à leur financement et à leur mise en œuvre dans le cadre de projets. Les « Etats des Lieux Provinciaux » réalisés en 2012 avaient déjà révélé le caractère opportuniste des choix d'implantations et le phénomène des « zones orphelines » qui en résultaient.

Il arrive que des consultations soient conduites en amont des projets avec les institutions publiques et les autorités locales ou provinciales. Mais ces dispositifs de concertation, lorsqu'ils ont lieu, impliquent en général un seul échelon de la puissance publique, et ils n'entraînent aucune réflexion approfondie sur les critères de sélection des sites, sur les tailles à atteindre par les réseaux, ou sur la mise en cohérence des zones de desserte avec les découpages administratifs et territoriaux.

En dépit des appels répétés des partenaires au développement pour la mise en place, à différents niveaux, de cadres de planification et de coordination harmonisés (plan d'investissement national, schémas directeurs provinciaux, plans de développement locaux, etc.), rien n'existe aujourd'hui. En l'absence de tels cadres, les réseaux autonomes se développent au coup par coup, de manière *ad hoc*. Ces pratiques contribuent à faire un usage sous optimal des ressources financières. De plus, elles mettent à mal les équilibres économiques des réseaux en limitant les économies d'échelle, et elles empêchent l'émergence d'une responsabilité claire des ETD en termes de maîtrise d'ouvrage.

Les modes de gestion

Les schémas de gestion qui régissent les réseaux d'eau autonomes sont d'une très grande diversité. La plupart du temps, le mode de gestion est défini par l'organisation ou le programme qui est à l'origine de la réalisation ou de la réhabilitation du réseau d'eau : des ONG internationales, des organisations religieuses, des opérateurs privés, des programmes structurants soutenus par des bailleurs de fonds, etc. Ne pouvant se référer à des normes ou des directives politiques claires, ces organisations importent leurs propres approches en matière de gestion des petits systèmes d'eau.

La grande majorité des réseaux sont gérés par une structure communément désignée sous le terme de « comité de gestion ». La composition de ces comités (le nombre de membres, les modalités de désignation des membres, etc.), les rôles que ces comités sont censés jouer (exploitation des ouvrages, gestion commerciale, contrôle de la qualité, etc.), les règles de fonctionnement interne (quelles sont les instances constitutives du comité ? quelles relations entre ces instances ? etc.), leur degré de formalisation (détention ou non de statuts formels, autorisations publiques), et les compétences humaines dont ils disposent sont cependant très variables d'un site à l'autre.

A côté de ces structures communautaires, d'autres systèmes situés dans les provinces à l'Est et au Sud du pays sont gérés par des organisations religieuses. De même, quelques autres réseaux sont gérés directement par des structures publiques (essentiellement le SNHR et quelques ETD), et des programmes structurants ont contribué à la mise en place d'association d'utilisateurs d'eau (ASU) pour gérer des réseaux situés en périphérie de grandes villes et dans des petits centres urbains (cf. encadré).

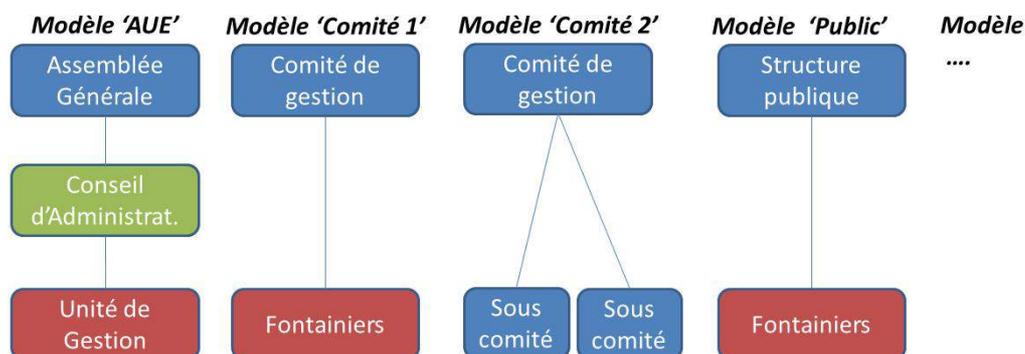


Figure 4 : quelques schémas types de gestion des réseaux d'eau autonomes

A l'exception de quelques associations structurées qui disposent de statuts en bonne et due forme du type Associations Sans But Lucratif (ASBL), et dont la gouvernance interne est précisée dans des documents (des règlements intérieurs, des chartes, etc.) et mise en pratique au quotidien, la plupart des entités de gestion existantes fonctionnent sur des bases informelles : les rôles et les obligations des comités ne sont pas complètement stabilisés, les règles de fonctionnement du système ne sont pas formalisées, de même que la répartition des responsabilités entre les membres ou entre les organes constitutifs des comités.

Des associations d'utilisateurs de l'eau structurées

Depuis 2005, un consortium de bailleurs de fonds accompagne la création de réseaux autonomes dans plusieurs quartiers périurbains, dans des centres secondaires et des zones rurales densément peuplées des provinces de Kinshasa, du Kasai Oriental, de Maniema, du sud Kivu et du Bas Congo⁹. La gestion de ces réseaux est confiée à des Association d'Usagers de Réseau d'Eau Potable (Asurep) dont les membres sont élus par les habitants du/des quartier(s) couvert(s).

Les Asurep disposent du statut ASBL qui leur permet de fournir le service d'eau et de réutiliser les éventuels excédents au profit du quartier. Leur gouvernance suit un schéma relativement standardisé : (i) une assemblée générale dont les délégués sont élus par les habitants du quartier selon des modalités variant d'un site à l'autre¹⁰, (ii) un conseil d'administration élu par l'assemblée générale, et (iii) une unité de gestion composée de personnels responsables de la gestion quotidienne du réseau, de la collecte des recettes et de la maintenance. Cette unité de gestion est surveillée par un membre du conseil d'administration qui accompagne le personnel technique dans la relève des compteurs et la vérification des recettes. Des rapports sont établis régulièrement et présentés au conseil d'administration et lors des assemblées générales.

⁹ Les programmes étaient financés par la DGCD, l'UE, le DFID et l'AFD. La CTB était l'agence d'exécution.

¹⁰ Puisqu'il est impossible pour d'évidentes raisons pratiques de réunir tous les habitants dans les assemblées générales, des représentants sont désignés selon des découpages variables : par village, rue, borne fontaine, etc.

Le paiement du service d'eau fourni par lesASUREP se fait aux bornes fontaines en fonction du volume prélevé (en général au seau ou au bidon). A titre d'exemple, la tarification en vigueur pour les réseaux de Kinshasa est de 50 francs congolais pour 20 litres. Ce coût intègre les charges de personnel, l'amortissement des infrastructures, les dépenses d'entretien et de maintenance, les charges de fonctionnement du bureau.

Un point commun entre ces modèles de gestion est l'absence de séparation nette des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de gestion du service. En d'autres termes, quel que soit le schéma de gestion appliqué, l'entité qui assure l'exploitation du service (le comité, l'ASU, l'organisation religieuse, l'entreprise, etc.) est également celle qui implicitement est propriétaire des ouvrages et responsable du développement du réseau (le responsable de la gestion patrimoniale). Cette superposition des rôles de maîtrise d'ouvrage et de gestion du service conduit à un certain brouillage des responsabilités des acteurs impliqués dans la délivrance du service, et peut provoquer des conflits d'intérêt. Or, il est désormais largement reconnu qu'une bonne répartition des rôles et des responsabilités est une condition nécessaire pour un engagement efficace et durable des acteurs.

Du reste, on peut noter l'absence de convention officielle entre les autorités publiques à quelque niveau que ce soit (local, provincial, national), pour attribuer une forme de responsabilité de maîtrise d'ouvrage aux entités de gestion. Pourtant, de nombreux comités ont obtenu de la part des autorités locales des permissions d'opérer au moment de l'implantation des systèmes. Certains déclarent même avoir contractualisé avec les autorités. Mais ces accords ou ces contrats portent le plus souvent sur des points spécifiques (autorisation foncière, apport financier, etc.) et ne traitent pas les questions clés de maîtrise d'ouvrage (régime de propriété des infrastructures, responsabilité du financement, détermination des tarifs, etc.).

Plus globalement, la fonction de maîtrise d'ouvrage est rarement explicitée. De manière concrète, on ne répertorie aucune activité relevant de cette responsabilité : aucune pratique de planification du service d'eau, aucune définition d'objectifs de développement du réseau (les taux de couverture à atteindre, les objectifs d'investissement à réaliser, etc.), aucun acte assimilable à de la mobilisation de ressources financières publiques, à une délégation de la gestion à une tierce partie, etc.

Une définition de la maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage implique une habilité d'un organe politique ou administratif à penser et organiser un programme de travaux ; passer des commandes et déléguer des tâches en utilisant la formulation adéquate pour la délégation ; gérer les ressources financières ; contrôler la bonne exécution des commandes ainsi que la qualité des services et prestations. La maîtrise d'ouvrage s'inscrit dans un processus par lequel des parties prenantes assument différentes responsabilités, allant de la décision politique à l'exploitation et l'entretien des ouvrages, reliant le niveau local à d'autres niveaux de gouvernement et supposant différents types de compétences.

Dans son acception la plus stricte, la maîtrise d'ouvrage porte sur les différentes séquences allant de l'identification jusqu'à la mise en exploitation de l'ouvrage physique. Au sens large, elle s'étend à l'ensemble des étapes qui mènent à la réalisation et à l'exploitation d'un service. Les phases antérieures de programmation et de priorisation, ainsi que les phases postérieures liées à la gestion et au suivi sont alors intégrées dans la démarche.

Les dimensions économiques

Le constat d'une grande diversité de modes de gestion des réseaux d'eau autonomes s'applique également aux aspects économiques. Sur ce sujet aussi on perçoit l'influence des porteurs de projets, lesquels font la promotion d'approches variables en termes de structure tarifaires: certains prônent la gratuité de l'eau, d'autres encouragent le paiement uniquement pour couvrir les charges de fonctionnement, d'autres encore s'efforcent d'appliquer le principe de recouvrement complet

des coûts, et enfin quelques réseaux qui génèrent des excédents décident de les réinjecter au profit des projets communautaires sans qu'il y ait forcément un lien direct avec l'approvisionnement en eau (exemple : construction d'un centre de formation, café internet, etc.). Le principe de « l'eau paie l'eau » n'est donc pas strictement appliqué partout.

Notons que la pratique qui consiste à réinjecter une partie des recettes liées à la vente d'eau dans d'autres projets communautaires n'est pas prévue dans les statuts des comités ou des ASU qui en sont à l'origine. Par ailleurs, elles soulèvent des questions de fonds qui ne sont pas discutées : ces arbitrages peuvent-ils compromettre la pérennité des infrastructures ? Les acteurs en place ont-ils la légitimité et les compétences requises pour gérer plusieurs activités relevant de différents secteurs ? L'existence d'excédents ne devrait-elle pas conduire à une révision des tarifs de l'eau ?

De manière très schématique on peut distinguer 4 grands modes de paiement : (i) le paiement selon le volume d'eau prélevé (au seau ou au bidon) ; (ii) le paiement forfaitaire par ménage/usager (généralement sur une base mensuelle) ; (iii) le paiement à l'incident technique (cotisations collectées lorsque surviennent des pannes) ; (iv) la gratuité de l'eau. Le cahier n°2 analyse de manière approfondie les différentes structures tarifaires. On se contentera ici de rappeler que le type de structure tarifaire est en partie lié à la nature technique du réseau : ainsi, la vente au volume est pratiquée pour la plupart des réseaux fonctionnant par pompage alors que le paiement forfaitaire concerne surtout les réseaux gravitaires.

Par ailleurs, la détermination du tarif de l'eau ou du montant forfaitaire ne semble pas reposer entièrement sur des principes de recouvrement des coûts : les modes de calcul sont variés et semblent moins être basés sur l'analyse objective des coûts induits par la fourniture du service, à partir d'une estimation de la demande, que sur le jugement des porteurs du projet de ce qu'il est moralement et politiquement acceptable de faire supporter aux populations desservies. Le fait que la plus petite coupure de monnaie scripturale soit le billet de FC 50 et que l'eau est puisée par bidons de 20 L est régulièrement cité comme un facteur déterminant de fixation des tarifs aux bornes fontaines. Cette contrainte semble pénaliser les familles les plus démunies. En ce qui concerne l'amortissement des équipements et des ouvrages, peu de projets, et donc peu d'entités de gestion, choisissent d'intégrer ces coûts dans le tarif de l'eau (à l'exception de certaines Asurep qui amortissent les infrastructures sur 30 ans et les équipements électromécaniques sur 4-5 ans).

S'agissant de l'utilisation des revenus collectés (lorsqu'ils existent), outre le paiement des frais d'exploitation récurrents (le gasoil pour le groupe électrogène, le chlore, etc.) et d'entretien du réseau (les petites réparations), une partie significative des produits issus de la vente de l'eau est utilisée pour rémunérer le personnel (fontainiers, techniciens, gérants, membres du comité, etc.). Là aussi la diversité prévaut : certains fontainiers sont rémunérés forfaitairement, d'autres le sont selon un pourcentage des ventes d'eau, et enfin certains sont payés en nature (exemple : une quantité d'eau fournie gratuitement). Lorsque des plombiers ou des pompistes sont nécessaires, les rémunérations peuvent être mensuelles et/ou à la tâche réalisée. Enfin, en ce qui concerne les membres des comités de gestion, ceux-ci peuvent être bénévoles ou rémunérés selon des modalités et des montants variables d'un site à l'autre (eau gratuite, jetons de présence, salaire fixe, etc.). Pour plus de détail, il convient de se reporter au cahier n°2.

On note l'existence de comptes en banque (ou des comptes gérés par des coopératives) dans beaucoup de sites. Ceux-ci sont utilisés par les entités gestionnaires pour placer les recettes issues des ventes d'eau dans un lieu sécurisé. La séparation opérée dans d'autres pays entre un compte courant pour faciliter la gestion des charges d'exploitation et de maintenance et un fonds d'épargne pour financer les investissements ou les réparations les plus coûteuses ne semblent pas être de mise en RDC. Ces comptes en banque sont généralement ouverts sous le nom du président du comité avec un système de double signature pour autoriser les sorties d'argent (président et trésorier).

Les dimensions techniques et sanitaires

A quelques exceptions près, les réalisations physiques sont de qualité médiocre. Les réseaux actuellement non fonctionnels ont souvent fait face à des pannes de matériel ou des casses de tuyaux, et en général ils ont souffert d'une mauvaise conception initiale (problèmes que rencontrent également les réseaux fonctionnels). Même s'ils sont pour le moment en bon état de fonctionnement, beaucoup de réseaux récents peuvent cesser de fonctionner du jour au lendemain en raison de pannes liées à une mauvaise conception initiale.

De plus, les réalisations suivent des standards très divers. Faute de référentiel technique clairement établi, ceux-ci sont décidés dans le cadre des projets. Les principes de conception et de dimensionnement (par exemple, le choix des sources d'eau, le calcul de la demande en eau, le nombre de bornes fontaines à installer, la possibilité d'installer des branchements particuliers, etc.), les spécifications techniques des équipements (le type de pompe de forage, nombre de robinet par borne fontaine, etc.), ou le type de matériaux à utiliser (réservoirs en béton, en tôle boulonnée ou en fibre de verre) sont très variables. Par exemple, il est fréquent que des systèmes ne soient pas équipés de compteurs d'eau pour mesurer les volumes d'eau produits ou distribués aux bornes fontaines. De même, le captage de sources pour alimenter les réseaux gravitaires n'est pas basé sur une utilisation optimale des ressources au vu des volumes disponibles et des zones de desserte à couvrir.

Très peu de gestionnaires de réseaux utilisent des outils d'aide à la gestion patrimoniale, par exemple : des plans des réseaux, des inventaires détaillés des ouvrages existants, des manuels d'exploitation, etc. Pourtant, il n'est pas rare que les projets qui sont à l'origine du réseau aient procuré de tels outils. La plupart du temps, les tâches d'entretien et la maintenance des réseaux sont assurées directement par le personnel employé par l'entité de gestion. Ces tâches sont très rarement externalisées à des entreprises ou des agences spécialisées. Quelques initiatives d'externalisation au SNHR de travaux de réparation, de maintenance lourde et d'extension du réseau ont cependant pu être relevées. Celles-ci ne donnent lieu à aucun contrat formel. Les réseaux font parfois appel, en cas de difficulté financière ponctuelle, à un réseau informel de solidarité qui peut comprendre Eglises, ONG, notables locaux ou originaires de la localité.

Exemple de relations entre SNHR, autorité locale et comité : cas de Songololo

Le réseau d'eau potable de Songololo est situé dans la province du Bas Congo. Il a été mis en service en 2012 suite à un projet dont la genèse remonte à la fin des années 2006. A cette époque, la population a adressé une requête au gouvernement provincial pour alerter les pouvoirs publics des mauvaises conditions d'accès à l'eau dans la commune. Suite à cette demande, les services du SNHR de Kinshasa ont été mandatés pour réaliser des études d'avant-projet.

Le système est géré par un comité composé d'un président, d'un vice-président, d'un trésorier, d'un secrétaire, de plusieurs superviseurs et conseillers. Le personnel employé par le comité se limite aux fontainiers et un technicien chargé de la maintenance et de l'entretien du réseau. Le Comité ne dispose pas à ce jour de statut ou de règlement intérieur. L'inspecteur du développement rural aurait été mandaté il y a quelques mois pour établir un document statutaire afin de formaliser le fonctionnement du Comité et préciser les rôles de chacun des membres.

Depuis la mise en service du réseau, plusieurs réunions ont été organisées par le comité et le SNHR pour discuter de questions techniques. De plus, des rencontres régulières ont lieu entre le président du comité et le chef de commune. Ces rencontres informelles donnent l'occasion au chef de commune d'obtenir de l'information en direct sur le fonctionnement du réseau. Les sujets abordés portent sur les problèmes techniques, l'organisation du Comité et les questions financières. Le Chef de Cité participe de temps en temps aux réunions du comité.

Aucun compte rendu écrit n'est diffusé, les informations sont échangées par voie orale. D'après le chef de cité, le rôle des autorités locales est normatif : « tout faire pour que la population de Songololo bénéficie d'une eau en quantité et de qualité ». Ce dernier envisage son rôle comme celui de facilitateur entre le comité et la population et de superviseur du comité, pour veiller à ce que « cela ne dérape pas ».

Les dimensions sociales et commerciales

En règle générale, le tarif de l'eau est appliqué de la même manière pour tous les usagers. Ainsi, aucune différence n'est faite entre les ménages pauvres et les ménages plus nantis, de la même manière qu'aucune formule d'adaptation n'est prévue pour les grands et les petits ménages. Certains comités ont mis en place des mesures sociales spécifiques, comme par exemple un volume d'eau gratuit pour des personnes jugées indigentes (personnes âgées vivant seules) ou n'étant pas en mesure de chercher l'eau aux autres sources d'eau (personnes souffrant d'un handicap sévères). Ces dispositions sont rarement formalisées et certainement sont-elles méconnues de nombreuses familles qui pourraient en bénéficier.

Comme déjà mentionné plus haut, les emplacements des bornes fontaines sont le plus souvent décidés par les organisations qui mettent en œuvre les projets, en consultant parfois les autorités publiques et certains notables locaux. Il est rare que ces choix d'emplacement soient faits à partir de considérations sociales ou commerciales. Les principales contraintes prises en compte pour décider des lieux d'implantation des bornes fontaines sont techniques (capacités de desserte – hauteur du château d'eau, etc.), financières (montant limité pour le réseau de distribution) et foncières (disponibilité de terrains publics sur lesquels installer les ouvrages).

Les branchements particuliers sont peu répandus sur les réseaux d'eau autonomes. Lorsqu'ils existent, ils ont été installés par les ménages eux-mêmes sans appui financier, parfois en toute illégalité. Peu de comités, peu de projets ne semblent avoir initié de démarche visant à promouvoir les branchements particuliers auprès des ménages. Au contraire, il est fréquent que les branchements particuliers soient interdits. Le mode de desserte prédominant reste la borne fontaine, et la zone de couverture du réseau reste celle qui est définie au démarrage du projet. Les éventuelles extensions réalisées à partir du réseau d'origine résultent de projets et de financements extérieurs, rarement de l'entité de gestion par autofinancement.

Beaucoup de réseaux aujourd'hui gérés ou supervisés par des organisations religieuses sont des extensions faites à partir de réseaux privés qui alimentaient initialement un couvent, une école, un centre de santé, etc. Ces réseaux qui alimentent désormais des bornes fontaines continuent de fournir de l'eau à ces établissements publics et sociaux.

3.2 Suivi & Contrôle

Les pratiques d'autocontrôles

Les pratiques de suivi des réseaux autonomes d'eau sont très peu répandues en RDC. Dans la plupart des cas, après que le système ait été mis en service, l'entité chargée de sa gestion se contente de le faire fonctionner tant bien que mal, sans chercher à en apprécier les performances et sans s'inscrire dans des logiques d'anticipation ou de prévention des incidents. Les données quantifiées en rapport avec le volume d'eau produit, vendu et perdu, sont généralement méconnues ou négligées par la majorité des membres des comités en place.

Seules quelques associations d'usagers d'eau soutenues par des ONG ou des programmes structurants ont mis en place des systèmes d'autocontrôle en désignant au sein de leur gouvernance des individus ou des instances responsables de la surveillance du réseau et des équipes d'exploitation. Plusieurs outils assez sommaires sont alors utilisés en vue de consigner des informations écono-

miques et techniques : les cahiers de caisse des fontainiers, des relevés d'indexe des compteurs d'eau, des registres d'incidents techniques, des rapports financiers synthétiques, etc. Une expérience assez prometteuse d'autorégulation par les pairs est en cours depuis trois ans à l'ouest du pays. Elle repose sur la création d'une Fédération d'ASU et la mise en place d'un dispositif de suivi bien organisé faisant intervenir une ONG locale (cf. encadré).

Une forme embryonnaire d'autorégulation par les ASU : le cas de la Fedasu

La Fédération Nationale des Associations des Usagers des Réseaux d'Eau Potable du Congo (Fedasu) a été créée en 2011 par plusieurs ASU gestionnaires de réseaux d'eau autonomes. Les objectifs de cette fédération tels qu'ils sont formulés dans ses statuts sont : (i) défendre les intérêts de ses membres ; (ii) mutualiser de l'expérience et de l'expertise; (iii) apporter des appuis techniques et financiers ; (iv) assurer une forme de régulation entre les membres.

La gouvernance de la Fedasu comprend (i) une assemblée générale composée de représentants de chaque ASU membre, et (ii) un secrétariat exécutif qui est assuré actuellement par une ONG locale (Adir). Pour couvrir une partie des frais de fonctionnement de la fédération, en particulier les charges induites par la mission du secrétariat, chaque ASU membre est tenue de verser une contribution mensuelle dont le montant est calculé en fonction des revenus générés par la vente d'eau (10%). Des subventions apportées par des projets extérieurs permettent de compléter le financement du fonctionnement de la fédération.

Le secrétariat de la Fedasu exécute les décisions de l'assemblée générale et fournit de l'appui-conseil aux ASU membres dans des domaines techniques et juridiques. Il effectue également le suivi technique et financier des réseaux d'eau. Ainsi, des rapports lui sont transmis chaque mois par les ASU. Ces rapports standardisés contiennent des informations financières (revenus, épargnes à la banque, dépenses, etc.) et techniques (fonctionnement du système, consommation de gasoil, durée de pompage, etc.). Ils sont vérifiés et analysés par les équipes du secrétariat. Ils sont ensuite diffusés lors des assemblées générales des ASU, et des données agrégées sont présentées au cours des assemblées générales de la Fedasu avec l'objectif d'apprécier le fonctionnement des réseaux et de comparer les performances des membres.

Les données collectées par les entités de gestion qui se sont dotées d'un système de suivi interne ne couvrent pas toutes les dimensions du service d'eau. Par exemple, la qualité de l'eau ou la satisfaction des usagers fait rarement l'objet d'un contrôle attentif. Sauf au moment des travaux, la qualité de l'eau n'est sanctionnée par aucun résultat d'analyse chimique ou bactériologique. Mais surtout, ces données sont généralement très peu exploitées. Elles ne sont que partiellement analysées et rarement mises en formes pour en tirer des enseignements en termes de performance du réseau, de qualité du service fourni, et d'évolution de ces paramètres dans le temps. Aucun indicateur agrégé comme le taux de pertes techniques, la marge brute, le taux de recouvrement, etc. n'est renseigné, et aucun rapport d'analyse n'est produit, ou alors de manière occasionnelle.

Ainsi, les entités de gestion les plus professionnelles se limitent à suivre des données économiques, par exemple les dépenses courantes éventuellement ventilées par nature de charge (salaires, intrants, gasoil, redevances et taxes, amortissement, etc.), les recettes issues de la vente d'eau, l'épargne accumulée en banque, et quelques informations techniques comme la consommation de gasoil et d'électricité, les heures de fonctionnement du groupe électrogène ou des pompes d'exhaure, etc. Il reste que la plupart d'entre elles évoluent en vase-clos du point de vue la gestion financière, c'est-à-dire sans transparence sur les dépenses ou l'utilisation des recettes réalisées.

Les enquêtes réalisées au cours l'étude révèlent de manière assez nette que les deux sujets qui préoccupent le plus les entités gestionnaires des réseaux, et qui donnent lieu à des tentatives de suivi interne, concernent d'une part le recouvrement des revenus de l'eau (redevances et factures), et d'autre part le travail réalisé par les fontainiers. En effet, ces derniers sont en contact direct avec

les ménages et sont souvent chargés d'encaisser l'argent de la vente d'eau. De nombreux comités et de nombreuses ASU déclarent vouloir mieux contrôler les flux d'argent qui sont encaissés par leurs employés.

Le réseau d'eau potable de Kirumba : un système de rétribution pour l'appui/conseil

Plusieurs réseaux ont été implantés dans la province du Nord Kivu il y a plus de 30 ans sous l'impulsion du SNHR. Parmi ces systèmes celui de Kirumba, une agglomération située à mi-chemin entre Goma et Butembo, continue de fonctionner correctement. Dernièrement, le réseau a bénéficié d'appuis financiers extérieurs permettant de réhabiliter plusieurs ouvrages et réaliser des extensions. L'approvisionnement en eau s'effectue par l'intermédiaire d'un réseau d'une vingtaine de kilomètres desservant 120 bornes fontaines, 16 branchements particuliers et plusieurs branchements administratifs, au bénéfice d'une population estimée à 70 000 habitants.

L'entité qui gère le système est une ASU disposant d'un statut ASBL et d'un règlement intérieur. Cette association est constituée d'une assemblée générale, d'un conseil d'administration, d'un bureau et de 7 employés. Ces derniers utilisent plusieurs documents de gestion et de suivi (livret de gestion du stock de matériel, cahier des incidents techniques, registre des usagers, relevé de banque, comptes de résultat simplifié). Le comptable établit des rapports mensuels destinés au conseil d'administration et un rapport annuel pour l'assemblée générale.

Des rapports sont régulièrement communiqués à l'agent du SNHR qui est basé à proximité du réseau de Kirumba. Jusqu'à très récemment ce dernier indique avoir organisé des réunions régulières afin de réunir les acteurs de toutes les adductions d'eau situées dans sa zone d'intervention. Ces réunions donnent lieu à des échanges d'expérience entre les gestionnaires. De plus, une rétribution de 4 % des recettes a été mise en place pour contribuer au financement des services d'appui-conseil technique fournis par l'agent du SNHR.

La circulation de l'information relative aux réseaux d'eau est variable : elle dépend autant de l'ampleur du système et de la taille du site desservi que des conditions socio-économiques locales ou du mode de gouvernance. Globalement, l'information circule entre les acteurs directement impliqués dans la gestion du service (membres du comité, instances des ASU, etc.) par le bouche-à-oreille plutôt que via la diffusion de comptes rendus ou de rapports. Ainsi, il est rare que des démarches soient entreprises pour diffuser l'information au-delà de ce premier cercle d'acteurs. Il est à noter que la plupart des entités gestionnaires des réseaux organisent de temps en temps des réunions entre leurs membres. A l'exception des ASU les plus structurées, ces réunions ne donnent pas lieu à la présentation de données de suivi ou à la rédaction de compte-rendu.

Le suivi extérieur et l'appui post-construction

Les autorités locales sont contactées au moment de l'implantation des systèmes, et il arrive fréquemment qu'elles délivrent aux porteurs de projets ou aux comités des autorisations administratives (des documents fonciers par exemple). Cependant, dès lors que le réseau est mis en service, celles-ci n'interviennent plus qu'occasionnellement (comme lors des sensibilisations de la population), et finalement assez peu dans un rôle de contrôleur de l'entité de gestion. Elles reçoivent très rarement de l'information sur le fonctionnement des systèmes.

Sauf lorsqu'elles ont été fortement impliquées dans la phase de réalisation des travaux, les antennes du SNHR n'interviennent pas dans le suivi du service. D'ailleurs le SNHR, quand il est connu, est considéré comme une agence réalisant des travaux, non comme une administration chargée de planifier le développement des réseaux et d'assurer le suivi des services.

Un SNHR impliqué dans le suivi des réseaux : cas de Rutshuru

Le SNHR de Rutshuru est souvent sollicité par les ONG actives dans la zone pour réaliser des travaux d'adductions et former des comités de gestion. Toutefois, il s'efforce aussi d'assurer le suivi des réseaux d'eau localisés sur son territoire. Ainsi, il profite des missions de terrain d'ONG pour visiter les systèmes (une visite par an en moyenne). De plus, il soutient les comités à distance pour effectuer des réparations et apporter des médiations sur la question du paiement de l'eau. Dernièrement, une réunion a réuni tous les comités à Rutshuru : quelque 200 personnes ont participé, soit 2 à 3 personnes par comité, chacun payant leur voyage.

De manière générale, on note une grande défiance des gestionnaires des réseaux, qu'ils soient comités de gestion, ASU, organisations confessionnelles, ou opérateurs privés, à solliciter l'intervention des pouvoirs publics locaux dans le suivi du réseau. Lorsque ces gestionnaires communiquent aux autorités locales les rapports qu'ils établissent, le contenu porte moins sur le suivi du service en général (les aspects économiques en particulier), que sur des incidents spécifiques, le fonctionnement technique, etc. Une crainte partagée par de nombreux gestionnaires est que les institutions prennent le contrôle des recettes générées par la vente d'eau. En conséquence, le suivi des services est surtout assuré par les ONG et les programmes qui sont à l'origine de la création des réseaux, dans une logique de professionnalisation des gestionnaires plus que dans un objectif de régulation à proprement parlé. Ces organisations et ces programmes d'appui financent sur leur budget des missions de suivi.

Le suivi par l'accompagnement d'organisations locales et internationales

Beaucoup de bailleurs et d'ONG à travers le pays ont mis au point leur propre approche de suivi des réseaux d'eau. La plupart ont établi leur cadre de suivi sur la base de procédures internes, pour les réseaux qu'ils ont construits ou réhabilités. Quelques expériences sont à relever.

Le Comité Anti Bwaki (CAB) est une ONG congolaise créée en 1965 pour lutter contre la malnutrition dans la province du Sud Kivu. L'association s'intéresse à l'hydraulique villageoise depuis 1980, suite aux épidémies de choléra qui ont frappé Bukavu et ses environs. Depuis lors, le CAB a accompagné la réalisation de 60 réseaux d'eau. Au fil des années, il a développé une expertise reconnue en matière d'ingénierie sociale (mobilisation des populations, accompagnement d'entités de gestion, etc.). Les programmes qu'il soutient vont au-delà de l'accès à l'eau : des exercices d'auto-évaluation sont prévus dans chacun des villages, en général deux fois par an. De plus, le CAB fait partie des membres fondateurs de la plateforme des acteurs locaux qui interviennent dans l'Eau, l'Hygiène et l'Assainissement (PEHA). Créée en 2000, cette plateforme constitue un espace d'échange d'expériences entre les ONG membres (ONG locales pour la plupart). Dans le passé, elle a bénéficié d'appuis financiers qui ont permis de faire fonctionner un secrétariat, de réaliser des formations et d'assurer le suivi de quelques réseaux d'eau autonomes. Aujourd'hui, le fonctionnement de cette plateforme nécessiterait d'être redynamisé.

Depuis 3 ans, la coopération allemande accompagne le CNAEA dans le développement d'un système d'information national appelé à couvrir le secteur dans son intégralité (SiniEau). Il s'agit de structurer la collecte, le traitement et l'analyse des données tout en assurant leur compatibilité de manière à faciliter les échanges entre acteurs. Dans la province pilote du Kasai Oriental, le programme a identifié les organisations productrices d'information pertinente (Regideso, SNHR, organisations de la société civile, etc.). A partir des données recueillies, un formulaire de suivi commun a pu être établi et validé par les parties prenantes. Le programme est désormais dans une phase de pilotage de l'outil. A terme, l'objectif est que le suivi s'opère de manière ascendante à partir du niveau administratif le plus bas, via une plateforme évolutive. Le dispositif a vocation à produire des données sur le secteur en vue de faciliter la planification et le pilotage des interventions. Il est espéré qu'il soit intégré dans le futur cadre légal.

La plupart des gestionnaires des réseaux sollicitent des appuis postérieurs à la phase de construction lorsque des problèmes techniques surviennent (exemple : casses sur le réseau, grosses pannes, etc.). Par ailleurs, quasiment tous les gestionnaires ont bénéficié d'appuis directs et de formations au moment de la réalisation des travaux. Ces demandes d'appui sont adressées aux ONG, aux bureaux d'études et au SNHR (si ces derniers ont été impliqués dans la phase projet), lorsque le problème se produit, c'est-à-dire dans une logique curative. Hormis quelques rares initiatives, aucun dispositif structuré n'est en place pour apporter de manière systématique aux gestionnaires des appuis et du conseil technique en vue de prévenir les problèmes.

3.3 Arbitrage

Les conflits qui surviennent autour de l'utilisation et de la gestion des réseaux d'eau autonomes portent principalement sur le paiement de l'eau, les situations de manque ou de pénurie d'eau (occasionnant des conflits entre les usagers du réseau, voire parfois entre les types d'usage : éleveur versus agriculteurs), la gestion et la répartition des recettes (malversations, retard de paiement des salaires, etc.), et sur les questions foncières liées à l'emplacement des infrastructures et des bornes fontaines. Par ailleurs, le non-respect des statuts sur les questions relatives au renouvellement des membres des comités peut parfois causer des conflits internes, en lien avec la question du pouvoir sur la gestion des systèmes.

Les dispositifs d'arbitrages et de médiations sont divers, mais ils font en général appel soit aux autorités locales, soit aux leaders locaux (notables du village, etc.), soit aux autorités religieuses.

Gestion partagée d'une ressource en eau : exemple des cités de Kayna et Kirumba

Les systèmes d'adductions d'eau des cités Kayna et de Kirumba dans la province du Nord Kivu partagent la même source. Or, celle-ci ne permettant pas de répondre totalement aux besoins en eau des populations des deux cités, un dispositif en « T » a été installé à proximité du réservoir de Kirumba pour partager en deux le flux d'arrivée d'eau. Le manque d'eau dont souffrent les deux réseaux entraîne des conflits à répétition, Kayna accusant régulièrement Kirumba de lui voler sa part d'eau.

Pour apaiser les relations entre les populations et permettre la vérification de « l'accord de partage » entre les réseaux, deux compteurs d'eau brute ont été installés en sortie du « T ». L'ASU de Kirumba dispose aujourd'hui des deux clefs car elles sont nécessaires pour évacuer l'air du réseau. Le projet d'étendre le réservoir ou de poser une deuxième ligne d'adduction indépendante pour Kayna a longtemps été évoqué, mais n'est plus d'actualité. Les deux comités parviennent toutefois à travailler ensemble sur la conduite principale, selon le principe de 2/3 des frais et des travaux affectés à Kirumba, et 1/3 pour Kayna.

Les représentants des autorités locales peuvent se positionner comme facilitateurs avec les populations, comme médiateurs entre elles et entre les membres du comité. Parfois, l'équipe technique de gestion du réseau est en première ligne pour régler des disputes (notamment lorsqu'il s'agit de couper l'accès à l'eau des mauvais payeurs), parfois encore le président du comité est évincé par les chefs de quartiers ou les chefs de rues membres de l'assemblée générales. Finalement, c'est à travers ces adaptations contextuelles que les réseaux s'organisent et semblent perdurer.

Si ces problèmes se produisent au moment de la réalisation des travaux ou pendant la phase d'accompagnement qui lui succède, les ONG et autres porteurs de projets sont impliqués. Il reste difficile de savoir de quelles manières, selon quelle démarche et en invoquant quelle « jurisprudence » les litiges sont résolus dans les faits : avec quels arguments et quels documents à l'appui ? En se référant à quel corpus juridique ? L'hypothèse qui est faite ici est que les recours juridiques

sont rares. Du reste, hormis le statut ASBL dont disposent certaines ASU et les documents fonciers, le formalisme juridique est très peu répandu.

4. Conclusion

Les résultats des analyses quantitatives des réseaux autonomes et des enquêtes qualitatives confirment que de nombreux enjeux de régulation ne sont pas abordés actuellement, ou le sont de manière très informelle. Les règles d'organisation du service sont peu formalisées et insuffisamment appropriées par les acteurs à qui elles sont censées s'adresser. Les dimensions financières ne sont pas traitées de manière rigoureuse (détermination des tarifs, règles de répartition des excédents, politique de provisionnement, etc.).

Lorsqu'ils existent, les dispositifs de suivi et de contrôle sont lacunaires et reposent sur des outils relativement sommaires ne permettant pas de susciter les apprentissages espérés. D'autre part, on constate dans certaines zones une certaine concurrence entre les autorités en ce qui concerne le suivi des instances gestionnaires des réseaux : plusieurs administrations revendiquent la tutelle des comités sans pouvoir se référer à un cadre institutionnel stabilisé. Enfin, les pratiques de résolution des conflits ne sont pas institutionnalisées.

Principaux problèmes rencontrés	Les réponses relèvent-elles de la régulation ?	Fonction de régulation
Logiques opportunistes des choix d'implantations des réseaux et des zones de couverture	<u>Non</u> : les solutions relèvent pour l'essentiel de la planification stratégique	
Grandes disparité des modes de gestion et informalité des règles de gestion des réseaux	<u>Partiellement</u> : la formalisation et le renforcement des systèmes de gestion passent, entre autres, par la diffusion d'outils de régulation (exemple : statuts, contrats, etc.)	Gouvernance
Contenu très imprécis de la compétence de maîtrise d'ouvrage des réseaux	<u>Non</u> : la définition des fonctions liées à la fourniture des services relève de la politique sectorielle	
Absence de séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation des services	<u>Non</u> : la répartition des grandes responsabilités relève de la politique sectorielle	
Absence de conventions de délégation entre maîtres d'ouvrage et opérateurs des services	<u>Oui</u> : l'encadrement de la contractualisation fait partie des fonctions de régulation	Gouvernance
Multipllicité des grilles tarifaires en vigueur et des modes de détermination des tarifs	<u>Oui</u> : la détermination des tarifs, voire la définition de la politique tarifaire, fait partie de la régulation	Gouvernance
Non application intégrale du principe de « l'eau paie l'eau »	<u>Non</u> : relève de la politique sectorielle	
Absence d'objectifs financiers, techniques, etc. assignés aux opérateurs des réseaux	<u>Oui</u> : la fixation d'objectifs de performances fait partie des fonctions de régulation	Gouvernance
Absence de référentiel technique national et grande diversité des standards techniques	<u>Partiellement</u> : l'élaboration de spécifications techniques relève de la politique sectorielle, la gestion patrimoniale concerne la régulation	Gouvernance
Pratiques de suivi interne peu répandues, largement informelles et mal maîtrisées	<u>Oui</u> : l'appui ou l'incitation au suivi du service par les opérateurs fait partie des fonctions de régulation	Suivi
Pratiques de diffusion de l'information auprès des usagers et autres acteurs peu répandues	<u>Oui</u> : la mise en place de cadres de redevabilité fait partie des fonctions de régulation	Suivi
Quasi absence de suivi et de contrôle des services par des acteurs extérieurs	<u>Oui</u> : la mise en œuvre de systèmes de suivi et de contrôle est au cœur de la régulation	Suivi
Absence de sanction ou de pénalités en cas de négligence ou de manquement des acteurs	<u>Partiellement</u> : relève aussi bien de la régulation que de la politique sectorielle	Arbitrage

Tableau 3: synthèse des principaux problèmes relevant de la régulation

Néanmoins, les pratiques de gestion et de suivi des réseaux ont fortement évolué ces dernières années sous l'impulsion de quelques bailleurs de fonds. Par exemple, de plus en plus d'entités gestionnaires pratiquent le paiement au volume et les projets encouragent leur professionnalisation. Des dynamiques intéressantes existent et sur lesquelles il apparaît indispensable de s'appuyer pour élaborer des mécanismes de régulation : (i) structuration de quelques ASU avec une gouvernance interne organisée autour de plusieurs organes et reposant sur des principes de transparence ; (ii) un mouvement fédératif entre ASU en construction ; (iii) des exemples de relations entre des comités et le SNHR ; (iv) des exemples de structures tarifaires équilibrées ; (v) des exemples de pratiques de suivi-évaluation externalisées.

VI. PROPOSITIONS

1. Idées forces

Il convient d'insister sur le fait qu'il n'existe pas de modèle de régulation prédominant. Bien qu'il soit courant de distinguer entre trois grands types (cf. encadré ci-dessous), en pratique il existe une multitude de schémas institutionnels de régulation dont les caractéristiques sont propres à chaque pays et à chaque structure de marché de l'eau. Les cadres réglementaires doivent en effet s'adapter à la nature du service fourni, au type d'opérateur impliqué, ainsi qu'aux spécificités de l'environnement institutionnel dans lequel les services sont insérés.

Trois grands modèles institutionnels de régulation

Les spécialistes de la régulation dans le domaine de l'eau potable ont pour habitude de se référer à trois modèles institutionnels de régulation.

Le premier s'inscrit dans la tradition juridique anglophone de la *Common Law*. Il fait référence à la mise en place, généralement par voie législative, d'une agence de régulation nationale. Dans ce schéma, les objectifs et la nature de la régulation sont confondus avec les missions confiées au régulateur. Très souvent, celui-ci est chargé des aspects économiques (détermination des tarifs, organisation de la concurrence, etc.) et technico-sanitaires (normes de qualité de l'eau, standards techniques, etc.) de la régulation. Les principaux outils mobilisés sont les licences d'exploitation et les dispositifs de *benchmarking*.

Le deuxième modèle se réfère au contrat signé entre une autorité délégante, qui reste généralement propriétaire des ouvrages, et un gestionnaire du service. Ce type de régulation trouve ses origines dans le modèle français de délégation. Le contrat est l'instrument de formalisation des relations entre une autorité/maître d'ouvrage et son opérateur. Il fixe les droits et les obligations de chaque partie et précise l'essentiel des règles à suivre, notamment en ce qui concerne les tarifs et la qualité du service. L'application des dispositions contractuelles est vérifiée par une unité de contrôle ou un département administratif d'un ministère ou d'une collectivité locale.

Le dernier modèle, qualifié d'autorégulation, recouvre un grand nombre de modalités. Le point commun est que la gestion et la maîtrise d'ouvrage du service sont assurées par un seul et même acteur. Dans ce cadre, l'opérateur est relativement libre de fixer les règles (tarifs, normes de qualité). Les cas de figure les plus fréquemment rencontrés sont ceux d'entreprises publiques, de régies municipales, de comités de gestion, etc. opérant à leur gré, parfois dans le respect de certaines normes encadrant le secteur. Il arrive que des entreprises choisissent librement de comparer leurs performances dans une logique d'apprentissage : on parle alors d'autorégulation par les pairs.

Les expériences de régulation des services d'eau les plus abouties dans les pays en développement et les pays industrialisés concernent les situations urbaines. Du fait des contraintes inhérentes à la fourniture des services en zones rurales (difficultés logistiques liées à l'enclavement des sites, diversité des acteurs impliqués, conditions économiques difficiles, faiblesse des compétences disponibles, grande informalité des pratiques, etc.), la mise en place de mécanismes de régulation y est souvent perçue comme une gageure.

Compte tenu de ces remarques et des faiblesses dont souffre le cadre institutionnel congolais, il apparaît raisonnable de proposer, pour la régulation des réseaux d'eau autonomes, la mise en place d'un dispositif relativement souple dans une vision évolutive de la régulation. Les propositions doivent en effet s'inspirer des expériences à l'œuvre les plus prometteuses, en intégrant à la fois les fonctions de gouvernance des services (définir les règles de desserte) et les enjeux de suivi (contrôler l'application des règles).

Les fonctions d'arbitrage ou de médiation ne nous semblent pas mériter de traitement spécifique. Bien que les enquêtes approfondies aient mis en lumière un certain nombre de conflits, en lien notamment avec les usages de la ressource, leur résolution sera abordée indirectement via le travail envisagé sur la gouvernance et le suivi. L'amélioration des règles de fonctionnement des services, et la mise en place de systèmes de suivi contribueront en effet au renforcement des acteurs locaux, y compris dans leur capacité à régler les conflits.

Cette section vise à préciser les principes directeurs à partir desquels ont été établies les recommandations, à savoir : (i) principe de différenciation; (ii) principe de valorisation des dynamiques existantes ; (iii) principe d'ancrage provincial ; (iii) principe d'adaptation aux compétences existantes ; (iv) principe d'itérativité.

1.1 Une régulation différenciée

... selon le type d'opérateur

Les questions de régulation se posent différemment selon le modèle de fourniture des services d'eau. Historiquement, l'instauration de cadres de régulation a accompagné l'introduction de la participation privée dans la gestion des services d'eau potable. Ceci étant, de plus en plus de pays mettent en place des organismes de régulation nationaux et des procédures spécifiques pour réguler des régies et des entreprises publiques auxquelles il est demandé de fonctionner selon les principes marchands des sociétés commerciales.

En RDC, l'approvisionnement en eau potable est actuellement assuré soit par la Regideso (une entreprise ayant un statut public), soit par une pléthore de structures communautaires (c'est-à-dire des acteurs privés). Si les besoins de régulation sont avérés qu'elle que soit le type d'opérateur, les mécanismes de régulation et les compétences requises ne sont pas les mêmes selon qu'on a affaire à une grosse société publique commerciale (ou aux éventuelles futures sociétés régionales d'exploitation d'eau), ou à des associations d'usagers, des petites organisations communautaires, des opérateurs privés, etc.

En conséquence, nous suggérons de penser et d'organiser la régulation des réseaux d'eau autonomes indépendamment de ce qui est envisagé dans le secteur urbain, autant à court termes vis-à-vis de la Régideso, qu'à plus long terme pour les entités décentralisées auquel le processus de restructuration de la Regideso pourrait éventuellement aboutir : les Sociétés Régionales d'Exploitation d'eau (SREE).

... adaptée au modèle technico-économique

Au vue de la diversité des caractéristiques technico-économiques des réseaux autonomes et de la grande hétérogénéité des modes de gestion appliqués à ces systèmes, il apparaît peu pertinent, du moins dans un premier temps, d'adopter un dispositif unique de régulation pour l'ensemble des réseaux autonomes du pays. En effet, les enjeux de gouvernance et de suivi ne sont pas les mêmes pour les systèmes gravitaires gérés par des comités de gestion encore faiblement structurés que pour les systèmes alimentés par des forages motorisés gérés par des associations d'usagers plus structurées et en voie de professionnalisation.

De la même manière, il est indispensable de distinguer les réseaux relativement étendus qui desservent des zones rurales ou semi-rurales des réseaux plus denses qui se sont développés dans les périphéries ou dans les franges urbaines des grosses agglomérations. Les contraintes auxquelles les gestionnaires des systèmes ruraux font face (isolement, pauvreté de la population, difficulté d'approvisionnement en pièces de rechange, mobilisation des compétences, etc.) diffèrent de celles rencontrées par les opérateurs des systèmes urbains (problèmes fonciers, qualité de la ressource, articulation avec le réseau conventionnel, etc.).

Puisqu'il est probable que les modes de gouvernance des réseaux d'eau autonomes ne s'harmoniseront pas avant plusieurs années, il nous semble souhaitable de mettre en place des outils de régulation différenciés en fonction d'une part des types de réseaux (systèmes gravitaires *versus* systèmes forage motorisé) et d'autre part du contexte de desserte (systèmes ruraux *versus* systèmes urbains). Cette palette d'outils adaptés à chaque configuration devra toutefois être définie en veillant à une certaine cohérence d'ensemble.

1.2 S'appuyer sur des dynamiques existantes

Comme mentionné plus haut, certains opérateurs associatifs de réseaux d'eau autonomes sont parvenus ces dernières années à se professionnaliser, tout en s'aménageant une place dans le cadre réglementaire et institutionnel existant. Certains parmi ces opérateurs sont enregistrés comme Associations Sans Buts Lucratifs (statut ASBL). La personnalité morale que ce statut leur confère apporte non seulement une sécurité juridique, pour acquérir des terrains par exemple, mais également un cadre de référence pour organiser leur gouvernance.

Avec l'appui extérieur de projets, les associations d'usagers les plus structurées ont ainsi érigé une gouvernance interne comprenant une Assemblée Générale (avec des membres élus), un Conseil d'Administration et un Comité de Gestion. D'une certaine manière, ces « entreprises communautaires », pour lesquelles la dite communauté est représentée par l'Assemblée Générale, répondent aux problèmes posés par le fait qu'elles sont responsables de tout (fourniture du service, maîtrise d'ouvrage, et régulation) par des choix judicieux de gouvernance interne.

A ces efforts de structuration interne, il faut ajouter les processus engagés autour de la création de structures faitières (exemple de la Fedasu) ou de plateformes d'échanges (exemple de la PEHA). Ces regroupements d'opérateurs associatifs, aujourd'hui assez inégalement formalisés, permettent à la fois de mutualiser des moyens et des compétences, et de partager des expériences en matière de gestion et de suivi des services. Ils constituent une première forme d'autorégulation par les pairs (comparaisons des performances sur une base volontaire).

Bien que cette triple dynamique de (i) structuration de la gouvernance interne des opérateurs associatifs, (ii) de mouvement fédératif, et (iii) d'autorégulation par les pairs soit embryonnaire, elle apporte des réponses pratiques aux enjeux de professionnalisation et de régulation des réseaux d'eau autonomes. C'est pourquoi il importe de valoriser ces expériences.

1.3 Des points d'ancrages provinciaux

La répartition des fonctions de la régulation entre différents niveaux d'action publique (local, régional, national) peut s'effectuer de diverses manières. L'autorité qui est maître d'ouvrage du service est souvent considérée comme une entité légitime pour prendre en charge des missions de régulation. Lorsque la fourniture des services est décentralisée auprès des collectivités locales ou d'associations d'usagers, comme ceci semble être la voie empruntée en RDC, la question se pose de savoir à quels acteurs incombent les responsabilités de régulation des services, et notamment si les fonctions comprises dans la régulation doivent être accomplies à un seul ou à plusieurs niveaux. Les réponses à cette question dépendent du contexte institutionnel et de la capacité des autorités publiques à exercer des fonctions de régulation.

Dans la mesure où le gouvernement congolais et ses partenaires techniques et financiers semblent vouloir s'orienter vers un rôle accru des provinces, il est pertinent de rechercher un point d'ancrage à ce niveau pour renforcer la régulation des réseaux d'eau autonomes. En effet, la plupart des acteurs nationaux et extérieurs qui sont impliqués dans le secteur de l'eau potable en RDC soulignent la nécessité de placer leurs politiques et leurs interventions dans un cadre de planification et de suivi animé par les administrations provinciales. De plus, la décentralisation désigne les provinces comme le lieu approprié pour assurer la planification et le suivi du secteur de l'eau.

De nombreuses conditions ne sont pas réunies à ce jour pour que les provinces se saisissent de premières responsabilités de régulation (absence de cadre de planification et de coordination, grandes faiblesses des compétences humaines, moyens financiers limités, etc.). Toutefois, ceci ne doit pas empêcher de fixer le cap. Aussi, nous proposons le schéma suivant comme perspective de répartition des tâches de régulation entre les niveaux d'action :

- ▷ un suivi de proximité assuré au niveau des systèmes et renvoyant à l'organisation interne des réseaux autonomes : il permet de régler au quotidien les problèmes opérationnels, de soutenir les initiatives professionnelles, et de promouvoir les bonnes pratiques. Les données de suivi ont leur importance dans l'exploitation de chaque réseau, mais elles n'ont aucune raison de remonter à un échelon supérieur ;
- ▷ une régulation sectorielle consolidée au niveau provincial : lorsque les institutions publiques seront en mesure de la mettre en place, sa fonction serait d'assister les opérateurs des réseaux et les maîtres d'ouvrage dans l'adaptation au cadre légal, et de produire des données plus agrégées d'une part dans une perspective de coordination sectorielle (aide à la planification provinciale) et d'autre part dans une logique de comparaisons de performances entre les services (benchmarking).

1.4 Des dispositifs en adéquation avec les compétences existantes

La régulation est un sujet complexe dont la mise en œuvre requiert des compétences spécifiques en analyse économique et en ingénierie contractuelle. L'expertise demandée aux instances impliquées dans la régulation des services d'eau vise à éclairer les prises de décisions et les arbitrages sur des questions essentielles de tarification, d'investissement, de droit, etc. Ces dernières doivent notamment disposer de capacités de collecte, de traitement et d'analyse de données. La mobilisation de telles compétences sont fondamentales pour crédibiliser la régulation au côté des autres fonctions (exploitation des services, maîtrise d'ouvrage), et d'autre part pour éviter les phénomènes de capture des instances régulatrices par le maître d'ouvrage ou par l'opérateur.

Nous avons eu l'occasion de soulever le problème des capacités en RDC. Les années de conflits et de violences ont eu pour effet de dégrader le niveau global d'expertise dans le domaine de l'eau. Sans en avoir fait l'examen précis pendant l'étude, il paraît évident que les métiers d'économiste des services, de statisticiens, de juriste, sont mal représentés dans le secteur de l'eau. Plus globalement, il est à déplorer le faible nombre de cadres au sein des autorités publiques et dans des agences sectorielles, qui éprouvent des difficultés à assumer de manière autonome des fonctions de planification stratégique.

En attendant que soit mise sur pied une véritable stratégie de formation liée au développement de l'enseignement technique et professionnel, il nous semble important de définir des mécanismes et des outils de suivi qui soient à la portée des acteurs congolais, et qui aident au développement des capacités directement là où elles sont placées, plutôt que développer des outils complexes à des échelons centraux en espérant les transférer par la suite.

1.5 Un cheminement de régulation

Plusieurs travaux récents pilotés par le CNAEA ont permis de tracer des perspectives d'évolution du cadre institutionnel pour le secteur de l'eau potable. Parmi les différentes options qui ont été étudiées, celle qui est privilégiée à ce stade prévoit, pour les systèmes urbains, la mise en place d'une agence nationale de régulation, et, pour les systèmes ruraux et semi-ruraux, la prise en charge de fonctions de suivi-évaluation par un Office Provincial du service de l'Eau (OPE) avec des antennes placées au niveau des territoires. Ainsi, cette option envisage la prise en charge d'une partie des fonctions de régulation au niveau provincial en faisant l'hypothèse d'une possible provincialisation du SNHR.

Si ce schéma institutionnel comporte de nombreux avantages, les conditions requises pour qu'il se concrétise ne sont pas encore réunies : le processus de restructuration des agences du secteur n'est pas suffisamment avancé (en particulier Regideso, SNHR), la décentralisation politique n'est pas encore effective (les autorités publiques locales sont désignées et non pas élues), la planification sectorielle est embryonnaire, les opérateurs de services sont peu professionnels, etc. Un suivi des réseaux autonomes à l'échelon national n'est pas une option viable à l'heure actuelle.

Dans ce contexte, nous suggérons de procéder par étapes pour la mise en place de mécanismes de régulation des réseaux autonomes.

- ▷ Dans un premier temps, il s'agirait d'œuvrer au renforcement et à l'encadrement des logiques d'autorégulation en tenant compte des pratiques en vigueur. Cet objectif serait décliné en deux grands axes de travail : (i) le renforcement de la gouvernance interne et (ii) le déploiement d'un système de suivi et d'appui/conseil différencié selon le type de systèmes.
- ▷ Dans un deuxième temps, il nous semble impératif d'introduire et de diffuser certains des outils propres à la régulation par contrat. L'objectif serait d'établir des relations plus formelles et plus encadrées entre les ETD et les opérateurs, associatifs, communautaires et privés qui gèrent aujourd'hui les services. Dans le même temps, un premier dispositif de benchmarking provincial pourrait être échafaudé.
- ▷ Enfin, à plus long terme, il s'agirait de mettre en place le schéma institutionnel de régulation proposé par les acteurs en y apportant quelques ajustements.

Ces trois grandes étapes sont détaillées dans les parties qui suivent.

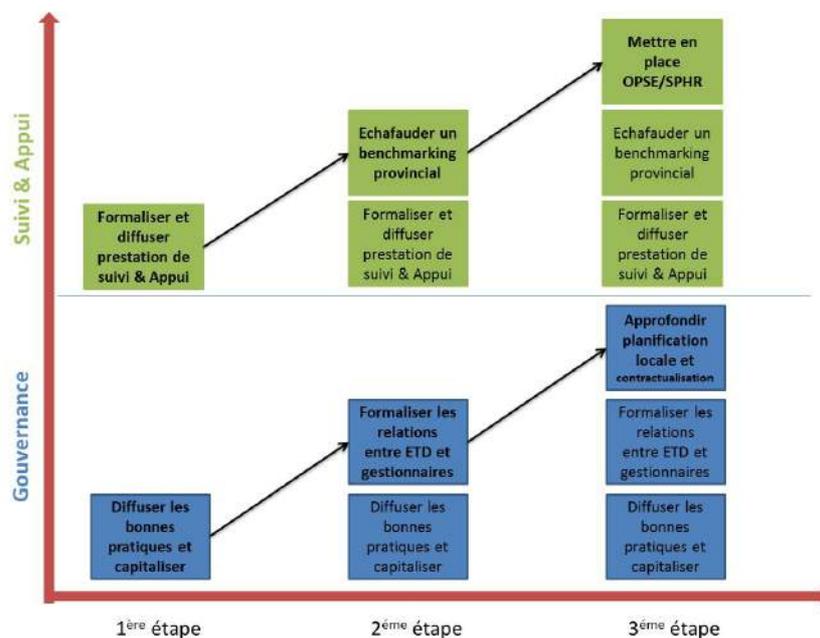


Figure 5 : proposition de cheminement de régulation des réseaux d'eau autonomes

2. A court terme : renforcer l'autorégulation

Au vu des enjeux de régulation et des multiples contraintes contextuelles exposés dans les parties précédentes, il nous semble important d'œuvrer dans un premier temps au renforcement puis à l'ajustement progressif des formes d'autorégulation actuellement en place pour les réseaux d'eau autonomes. Cette démarche reposerait sur un appui extérieur et viserait à amorcer l'harmonisation du suivi. Il serait alors ensuite possible d'engager les acteurs congolais dans la mise en place d'institutions provinciales ou centrales proprement dédiées à la régulation.

Ce premier objectif d'autorégulation encadrée peut se décliner en deux axes de réflexion et de travail : (i) diffuser et encourager les éléments de bonne pratique de gouvernance interne des réseaux d'eau autonomes (chap. 2.1 ci-dessous) ; (ii) expérimenter à petite échelle des dispositifs de suivi technique et financier externalisés en s'appuyant sur le potentiel des Technologies de l'information et de la communication (Tic) (chap. 2.2 ci-dessous).

2.1 Renforcer la gouvernance interne

Les analyses précédentes ont mis en lumière la grande fragilité des schémas de gestion appliqués aux réseaux d'eau autonomes. Les faibles capacités des structures gestionnaires des réseaux renvoient, entre autres, aux logiques qui ont présidé à leur émergence (le choix des personnes, la valorisation des ressources humaines locales, la faible rentabilité des systèmes, etc.).

Les arrangements informels sont actuellement la norme, et ils le resteront pendant quelque temps faute d'encadrement institutionnel. Il convient de pallier ces conséquences en s'assurant que les « meilleures pratiques » sont connues et valorisées.

Diffuser et valoriser les « meilleures pratiques de gouvernance »

Il est utile de progresser vers une harmonisation des formes de gouvernance qui encadrent aujourd'hui les réseaux d'eau autonomes. Cependant, plutôt qu'obliger tous les comités d'eau (et les autres types d'opérateurs) de la RDC à se conformer du jour au lendemain à un seul et même statut, il nous semble plus pertinent, dans une première étape, de documenter et de diffuser les modèles d'organisation qui sont les plus structurés (exemple :ASUREP, RADEP). Cette démarche vise à faire la promotion de ce qui fonctionne le mieux aujourd'hui en matière de gestion, dans le but de convaincre les autres acteurs d'évoluer vers ce type de pratique.

Dans le même temps, un système de labellisation des gestionnaires de réseaux pourrait être instauré sous le pilotage des instances sectorielles (CNAEA et CPAEA). Il consisterait à valoriser les structures qui apportent des gages de professionnalisme (les compétences du personnel d'exploitation sont-elles adaptées aux tâches ?), de transparence (comment les revenus de la vente d'eau sont-ils gérés ? etc.), et de redevabilité (quelle modalité de circulation de l'information ?), etc. Pour qu'un tel dispositif incite les gestionnaires à faire évoluer leurs pratiques, il faudra l'adosser, soit à un puissant mécanisme d'information des ETD et des usagers (pour que les clients et les pouvoirs publics connaissent le niveau de leur gestionnaire), soit à un système de rétribution ou de remise de primes pour ceux qui reçoivent le label. Puisque ces deux conditions paraissent aujourd'hui difficiles à réunir, des études de faisabilité devraient être conduites au préalable.

Parallèlement à la diffusion et la valorisation des meilleures formes de gouvernance, il serait nécessaire de préparer des documents modèles, notamment les statuts et les règlements intérieurs des ASU et de préciser les critères d'attribution de ces statuts : quelles devraient être les conditions requises pour obtenir un statut ASBL dans le domaine de l'eau potable ? D'autre part, il apparaît de plus en plus indispensable de remédier aux difficultés auxquelles se heurtent les gestionnaires de réseaux situés en province pour obtenir les statuts. Actuellement, il leur est quasiment impossible d'obtenir un statut ASBL lorsqu'ils sont basés loin de la capitale.

Parmi les critères d'attribution des statuts, les modalités de sélection et de rémunération du personnel d'exploitation sont prioritaires (fontainiers, plombiers, pompistes, etc.). Des critères basés sur les compétences requises pourraient être proposés. De la même manière, des critères renvoyant au financement des services devront être établis, car autant il ne semble pas judicieux à l'heure actuelle de systématiser le principe de paiement volumétrique de l'eau¹¹, autant il est urgent d'abandonner les dernières pratiques de gratuité totale de l'eau, lesquelles empêchent d'intégrer ou de conserver des compétences humaines pour le fonctionnement des réseaux.

La diffusion des meilleures pratiques de gouvernance associative suppose qu'elles soient connues et intégralement appropriées par les administrations et les agences sectorielles, de même que par les ONG qui soutiennent les projets. Pour faciliter ce processus d'appropriation, il sera utile de formaliser les méthodes et les outils d'aide à la mise en place et à l'accompagnement de structures de gestion. Par exemple, il pourrait être élaboré un manuel « d'ingénierie sociale » à destination des porteurs de projets. Cet ouvrage présenterait les règles de l'art qu'il convient de respecter et les outils disponibles pour mettre en place des instances de gestion pour les réseaux d'eau autonomes : il serait à la fois guide de procédures et répertoires d'outils existants (règlement intérieur type, feuille de route, contrat d'objectifs, charte, système de double compte pour gérer les dépenses courantes et l'épargne, etc.). Ce chantier devrait être piloté par les administrations publiques (CNAEA, CPAEA, SNHR) et s'appuyer sur une documentation des expériences les plus abouties.

Chantiers à engager	Instances chargées du pilotage	Livrables
Documenter et diffuser les expériences les plus abouties en matière de gestion des réseaux autonomes	CNAEA et CPAEA	- Etudes de cas « meilleures pratiques » - Outils de communication - Ateliers provinciaux d'échanges
Instaurer un système souple de labellisation des opérateurs (comités, ASU, etc.) au niveau des provinces	CNAEA et CPAEA	- Etudes de faisabilité - Notes de cadrages - Procédures de labellisation - Ateliers provinciaux d'information et de formation
Préciser les critères et les modalités d'attribution des statuts ASBL dans le domaine de l'eau	CNAEA, SNHR	- Etudes juridiques - Guide des procédures d'attribution
Diffuser les méthodes et outils d'ingénierie sociale	CNAEA, SNHR	- Inventaires des outils existants - Manuel d'ingénierie sociale - Ateliers provinciaux de formation

Tableau 4 : récapitulatif des activités prioritaires « diffuser meilleures pratiques »

Accompagner les acteurs dans leur apprentissage

Ces chantiers nécessiteront un accompagnement des acteurs couplé à des actions de formations. Les besoins de formations n'ont pas été identifiés dans le cadre de l'étude, ni les organisations les plus légitimes et compétentes pour les assurer. Mais il semble évident que l'ingénierie sociale (accompagner la mise en place de structures de gestion) figure parmi les enjeux les plus prioritaires. De plus, il semble indispensable d'associer à ce processus les ZdS qui ont acquis une connaissance fine des terrains et de l'accès aux services AEP en zones rurales.

¹¹ Rappelons ici que le cahier n°2 a montré que les performances des réseaux n'étaient pas totalement déterminées par le mode de gestion, encore moins par le mode de paiement de l'eau.

Capitaliser sur des sujets encore peu mûres

Plusieurs sujets ou problématiques directement en lien avec la gouvernance des réseaux d'eau autonomes en RDC mériteraient d'être approfondis. Aujourd'hui insuffisamment mûres, ils ne peuvent donner lieu à des prises de décisions. Ces thèmes devraient donc faire l'objet d'une analyse spécifique via par exemple un exercice de capitalisation. Trois sujets nous semblent exiger un travail de réflexion collective :

Regroupement des opérateurs : au cours de l'étude, on a pu relever l'émergence de premières formes d'associations de gestionnaires (à l'image de la Fédération des Asurep de Kinshasa et du Bas-Congo - Fedasu), ainsi que l'existence de plusieurs plateformes d'échanges d'expériences entre gestionnaires (PEHA). Ce mouvement est pour le moment embryonnaire. Il serait utile d'étudier les conditions, les possibilités et les modalités de création de ces structures faitières. Car si ces expériences apportent des réponses intéressantes à des questions clés de renforcement de capacités, de mutualisation et de auto-surveillance, elles sont naissantes et posent des questions complexes quant à leur reproduction dans d'autres endroits du pays : doit-on impulser le regroupement d'entités de gestion ? Avec quels objectifs ? A quelle échelle ? Comment en assurer le financement ? Etc.

Les questions de tarification : il existe actuellement en RDC autant de grilles tarifaires que de réseaux autonomes. Les disparités de tarifs entre les provinces ou entre les systèmes sont inévitables si le principe du recouvrement local des coûts est appliqué. Ce qui devrait être harmonisé à termes, ce sont les politiques tarifaires et les systèmes d'élaboration du tarif. Il faudrait ainsi pouvoir définir des principes de tarification qui soient adaptés aux réseaux d'eau autonomes de la RDC en faisant la distinction entre les systèmes gravitaires et les systèmes motorisés, et en tenant compte des différences de contextes territoriaux (urbain versus rural). A ce titre, il faudra considérer les règles de provisionnement pour le renouvellement fonctionnel (pompes, forages).

La normalisation technique : même s'il ne s'agit pas d'une question de gouvernance, il importe de définir des spécifications techniques adaptées aux réseaux ruraux et périurbains. Actuellement, les paramètres de dimensionnement, le choix des équipements et des sources d'approvisionnement sont décidés par les projets sans coordination. En zones rurales, le cas de mêmes sources aménagées par plusieurs acteurs qui cohabitent sur un territoire est cause de concurrence. En milieu urbain, l'enjeu est d'anticiper l'interconnexion des réseaux autonomes avec les réseaux de la Regideso. Des normes devraient donc être édictées sur la construction des réseaux, l'implantation des bornes-fontaines (périmètre à minima sécurisé), l'enterrement des tuyaux, etc.

Chantiers de capitalisation	Pilotage	Questions clés
Association/fédération des gestionnaires de réseaux autonomes		<ul style="list-style-type: none">- Quelles conditions d'émergence de ces entités ?- Quels rôles joués par ces entités ?- Quelles modalités de gouvernance ?- Quel potentiel de réplication ?
Principe d'élaboration des tarifs	CNAEA – SNHR	<ul style="list-style-type: none">- Quels principes de tarification des systèmes ?- Quels paramètres de fixation des tarifs ?- Quelles échelles de mutualisation possibles ?
Spécifications techniques des réseaux autonomes	SNHR - Regideso	<ul style="list-style-type: none">- Quels sont les standards et normes techniques utilisés aujourd'hui par les acteurs du secteur ?- Quelles spécifications techniques sont les plus adaptées aux différents contextes de la RDC ?

Tableau 5 : récapitulatif des chantiers de capitalisation

2.2 Expérimenter le Suivi et l'Appui/Conseil (SAC)

Justification de la proposition

Tout mécanisme de régulation dans le domaine de l'eau potable, indépendamment des contextes d'application (urbains, ruraux, etc.), repose sur des systèmes d'information plus ou moins élaborés. Afin d'assurer un suivi de qualité (contrôler la bonne application des règles, faire appliquer les règles, faire évoluer les règles, etc.), il est en effet nécessaire de produire de l'information à la fois pertinente, c'est-à-dire explicite et utile pour les personnes auxquelles elle est destinée, et régulièrement actualisée.

De plus, tous les gestionnaires des services d'eau, qu'ils soient publics, communautaires ou privés, doivent pouvoir bénéficier d'appui/conseil pour se professionnaliser. Or, si la plupart obtiennent une assistance ponctuelle via les projets qui ont contribué à leur création, les appuis délivrés régulièrement après la mise en route des systèmes sont très rares. Un dispositif d'appui/conseil systématique permettant d'anticiper et de prévenir les problèmes est nettement plus efficace.

On a vu que des expériences conjuguant Suivi et Appui/Conseil (SAC) étaient à l'œuvre depuis quelques années en RDC (cf. parties ci-dessus). Parmi celles-ci, les dispositifs SAC externalisés à des associations qui ne sont pas impliquées dans la gestion au quotidien des services, soit des ONG locales telles que l'Adir et le CAB, soit des ONG internationales, nous semblent être des plus prometteuses. Nous suggérons d'approfondir ces expériences et de diffuser les enseignements qui pourront en être tirés pour amorcer l'harmonisation du suivi.

La partie qui suit présente les grandes étapes la mise en place d'une expérimentation de SAC externalisé. Elle doit être lue en complément du cahier n°5 portant sur le suivi des services via les Tic.

Etape 1 : expliciter les objectifs de la prestation SAC

Le premier axe de travail porte sur la définition de la prestation de suivi et d'appui/conseil. Si l'objectif général peut être formulé assez simplement comme une contribution à l'amélioration de la qualité et de la pérennité des services fournis via les réseaux d'eau autonomes, il sera utile de préciser et de faire valider les sous-objectifs devant être associés à la prestation.

Exemples d'objectifs adossés à la mission SAC

Nous proposons de formuler les trois sous-objectifs suivants pour la prestation SAC :

- ▷ fournir aux gestionnaires des réseaux d'eau autonomes (les comités de gestion, les ASU, les opérateurs privés, etc.) des informations leur permettant d'améliorer leur connaissance du fonctionnement et des performances des services dont ils ont la responsabilité, ceci dans une double logique d'autocontrôle et d'apprentissage (amélioration de la gestion financière, de la maîtrise technique, des relations aux usagers) ;
- ▷ apporter aux gestionnaires des réseaux d'eau autonomes (les comités de gestion, les ASU, les opérateurs privés, etc.) une offre adaptée d'appui-conseil sur les aspects techniques, économiques et sociaux les plus critiques des réseaux dont ils assurent la gestion, ceci dans une logique de renforcement des capacités ;
- ▷ fournir aux autorités locales et aux agences sectorielles décentralisées, ainsi qu'aux ONG et aux partenaires financiers impliqués dans la mise en œuvre des projets, une information fiable et facilement accessible sur quelques dimensions des réseaux autonomes, ceci dans une logique de redevabilité ;

Acteurs ciblés	Mission	Sous-objectif	Echéance
Gestionnaires	Suivi & Appui/conseil	- Autocontrôle - Apprentissage	Court terme
ETD	Suivi partiel	- Redevabilité	Court terme
CPAEA, SNHR	Suivi partiel	- Redevabilité	Moyen Terme
ONG, bailleurs	Suivi	- Redevabilité	Court terme

Tableau 6 : cibles et objectifs de la mission de suivi & appui/conseil

Remarque : la formulation des objectifs de la prestation SAC telle que proposée ci-dessus a été largement avalisée au cours de l'atelier de restitution de l'étude.

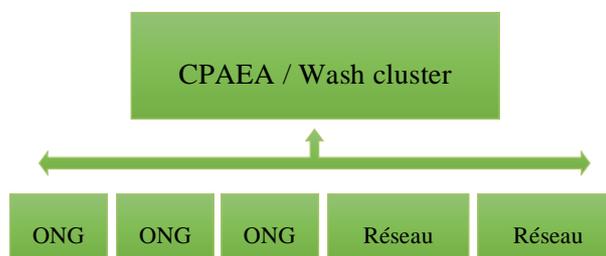
Etape 2 : identifier les terrains d'expérimentation

A titre expérimental, il est proposé de réaliser les prestations SAC sur deux types de terrains. Au vue de la diversité des réseaux et de la grande hétérogénéité des modes de gestion, il apparaît difficile d'appliquer une prestation unique. Les enjeux en terme de suivi ne sont pas les mêmes pour les systèmes gravitaires gérés par des comités encore faiblement structurés que pour les systèmes alimentés par des forages motorisés gérés par des ASU en voie de professionnalisation. De la même manière, il est convient de distinguer les réseaux étendus qui desservent des zones rurales, des réseaux plus denses installés dans les périphéries des grosses agglomérations.

En conséquence, nous suggérons de choisir une zone pilote de fort déploiement de réseaux gravitaires, ainsi qu'une zone marquée par la présence de systèmes motorisés.

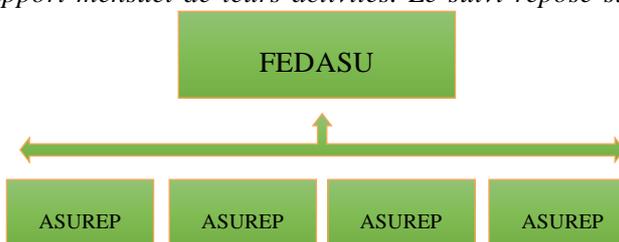
Réseaux gravitaires

« Des entités similaires partagent des informations au niveau territorial. L'information remonte à des acteurs impliqués à l'échelon supérieur. Les réseaux gravitaires communiquent des informations sur les opérations de maintenance, et les différentes ONG sur les réseaux sur lesquels elles ont travaillé durant le mois passé. » (Extrait cahier n°5)



Réseaux Asurep

« Les Asurep fournissent à la Fedasu un rapport mensuel de leurs activités. Le suivi repose sur l'envoi d'informations par les gestionnaires Asurep pour compléter automatiquement les rapports mensuels. Le système serait également en mesure de comparer la performance des Asurep contre leur propre performance historique et contre d'autres Asurep. » (Extrait cahier n°5)



Etape 3 : préciser le contenu du suivi et de l'appui-conseil

Les grandes tâches devant être intégrées à la prestation de SAC sont relativement classiques : il s'agit pour l'essentiel de collecter des informations liées à la gestion des réseaux, de les analyser et de les mettre en forme, avant de les restituer aux parties prenantes, tout en apportant des appuis et conseils.

La déclinaison de la prestation SAC en activités plus précises devra figurer dans le cahier des charges de la prestation. Cette déclinaison dépendra de la nature du système, le contenu de chaque tâche devant en effet être adapté aux enjeux locaux. En particulier, l'activité d'appui-conseil par rapport au suivi à proprement parlé, occupera une place plus ou moins importante selon les compétences disponibles chez le gestionnaire.

Liste d'activités potentiellement intégrées à une mission SAC (non exhaustif)

- Inspections sur sites destinées à apprécier l'état des infrastructures
- Analyse des comptes, édition et/ou audit des états financiers du gestionnaire
- Analyse de l'organisation de gestion (respect des statuts, des mandats, etc.)
- Restitution sur sites auprès des parties prenantes au service de l'eau
- Rapport de bilan technique, financier, et commercial (avec indicateurs)
- Appui-conseil à distance à la demande
- Appui administratif (exemple : pour faciliter la facturation)
- Appui organisationnel et juridique
- Aide à la résolution de conflits
- Animation des assemblées générales
- Formation, remise à niveau technique
- Etc.

Les indicateurs de suivi constituent un condensé d'information. Ils permettent de communiquer plus efficacement sur les performances des réseaux. Ils doivent être définis en fonction des caractéristiques technico-économique des systèmes car les priorités ne sont pas les mêmes par les réseaux gravitaires et pour les réseaux avec forage motorisé.

De même, les parties prenantes (ETD, SNHR, ONG, bailleurs de fonds, ASU, zones de Santé, gestionnaire, etc.) sont intéressées par des informations différentes (exemple : volumes d'eau produits ou consommés, rendements des réseaux, fonctionnalité des ouvrages, chiffres d'affaires, rentabilité, incidents techniques, maintenance, taux de couverture, disponibilité de l'eau, etc.).

La fréquence des inspections de terrain de SAC pourra également faire l'objet de variantes. Pour des réseaux particulièrement enclavés, qui génèrent des coûts de déplacement élevés, il faudra envisager que la fréquence des prestations de suivi soit annuelle et non semestrielle. L'utilisation des technologies de l'information et de la communication (Tic) qui est décrite dans le cahier n°5 permettra d'optimiser la gestion de l'information, et de pallier les dantesques conditions logistiques de la RDC !

Caractéristiques du réseau	Enjeux (exemple)	Prestation SAC (exemple)	Indicateurs (exemple)	Acteurs
Systèmes Gravitaires	<ul style="list-style-type: none"> - Partage de données et échange d'expériences sur la gestion des réseaux gravitaires - Amélioration de la coordination provinciale - Harmonisation des dispositifs de suivi des projets (ONG, etc.) - Identification des réseaux les plus durables (bons élèves) - « alerte précoce » des conflits communautaires ou problèmes techniques 	<ul style="list-style-type: none"> - Administration de la base de données provinciale - CPAEA/Cluster - Inspections annuelles de quelques réseaux représentatifs - Collecte, analyse des données et reporting technique et financier - Restitution sur sites - Appui-conseil à distance au gestionnaire par télécommunication (appui technique, administratif, organisationnel, utilisation des outils TIC) 	<ul style="list-style-type: none"> - Description technique du système - Etat global du système (échelle de fonctionnalité) - Grilles Tarifaires appliquées - Nb. de BF actives - Taux d'incidents techniques - Interventions techniques - Volumes d'eau produits - Volumes d'eau vendus - Total dépenses - Total revenus 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestionnaires - CPAEA - ONG - Cluster - SNHR
Systèmes avec forage motorisé	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration connaissance des réseaux par les gestionnaires - Rationaliser l'utilisation des ressources financières - Benchmarking des réseaux - Contrôle budgétaire et audit financier pour CA - Mise en commun d'informations entre réseaux - Aide à la planification et à la surveillance par Fedasu 	<ul style="list-style-type: none"> - Administration base de données Fedasu - Inspections techniques semestrielles des réseaux - Restitution sur le terrain - Aide au reporting analytique (Gestionnaire + Fedasu) - Appui-conseil aux gestionnaires (technique, organisationnel, utilisation TIC) - Formations techniques et managériales 	<ul style="list-style-type: none"> - Description du système - Etat global du système - Tarifs appliqués - Nb. de BF actives - Taux de perte technique - Taux d'efficacité groupes électrogènes et pompes d'exhaure - Taux d'incidents techniques - Volumes d'eau vendus - Taux de marge brute 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestionnaire - Asurep - Fedasu - SNHR - CPAEA

Tableau 7 : contenu de la prestation SAC en fonction du type de système

Etape 4 : préciser le périmètre du suivi et de l'appui-conseil

Il est théoriquement possible d'envisager un suivi au cas par cas, c'est-à-dire service par service, et de facturer la prestation au coût réel. Mais s'il s'agit d'auto-financer la prestation par les revenus issus des ventes d'eau, il sera difficile d'assurer le suivi des petits réseaux ou des réseaux très enclavés. Ce coût représentera une charge souvent trop lourde pour les centres de petite taille.

Le financement des prestations SAC pour les petits services peut être obtenu par des formes de péréquation au travers desquelles certains coûts sont mutualisés. Ceci suppose d'estimer les charges du suivi pour un ensemble de réseaux d'eau situés dans un même périmètre. Le choix de ce périmètre ne coïncidera pas forcément avec les découpages administratifs (province, territoires, ...) : la prestation peut recouper plusieurs territoires en cas de services très dispersés.

Au cours de la phase pilote, la question du bon périmètre de déploiement de la prestation SAC ne se posera pas. En revanche, lorsque le moment sera venu d'étendre le dispositif, il conviendra d'évaluer les périmètres les plus pertinents, de même qu'il faudra définir si le coût du suivi est économiquement viable. Nous suggérons que les ZdS soient associées au processus de réflexion sur les périmètres du suivi, car ce sont elles qui actuellement collectent et synthétisent les enquêtes sur l'accès aux services AEP.

Etape 5 : établir le(s) profil(s)-type du prestataire SAC

Il conviendra d'établir les profils adaptés aux fonctions de prestataire de SAC. L'enjeu consiste à mobiliser des capacités suffisantes pour collecter et analyser les données liées à la gestion des réseaux autonomes, et pour apporter des appui/conseils ciblés.

L'exécution d'une prestation de SAC requiert les compétences suivantes : compétences techniques (électromécanique, hydraulique, plomberie, etc.) ; compétences en comptabilité et analyse financière ; compétences en communication (rédaction de rapports) ; compétences d'intermédiation (facilitation en cas de malentendus, aide à la gestion des conflits, médiation) ; maîtrise du cadre réglementaire du secteur en général et du service de l'eau en particulier, etc.

Les opérateurs SAC doivent être sélectionnés au regard de leurs compétences à la fois technique, administrative, économique, et d'animation sociale. Cette diversité de compétences n'est pas facile à réunir. Dans l'idéal, les prestataires de suivi sont recrutés par appel d'offres, sur listes restreintes d'opérateurs sélectionnés sur la base de leurs compétences. Mais dans un premier temps, il pourrait être mis en place un système d'habilitation de quelques structures autorisées à réaliser cette prestation (ONGD ou SNHR?).

Etape 6 : développer et/ou formaliser les outils

Plusieurs outils devront être instaurés pour encadrer la réalisation de cette prestation SAC : (i) cahiers des charges et contrats type entre le prestataire SAC et sa tutelle ; (ii) outils pour faciliter la collecte et l'analyse des données (les outils Tic sont détaillés dans le cahier n°6) ; (iii) outils de communication à l'égard des usagers ; (iv) rapports types pour tester la diffusion des données techniques aux autorités et agences locales (ETD) et provinciales (CPAEA, SNHR).

Etape 7 : mettre en œuvre la prestation SAC

Les dispositifs de suivi induisent des coûts, même lorsqu'ils font intervenir des outils issus des Tic. Le paiement pour couvrir les frais de fonctionnement du suivi est vital. Les coûts associés aux visites en personne sont souvent un obstacle au suivi. Le choix du mode de rémunération (forfait pour l'ensemble des services du périmètre, forfait par service, redevance par m³ vendu par m³ produit) détermine les conditions financières du contrat de prestation SAC.

L'expérience dans d'autres pays suggère qu'une redevance indexée sur les volumes d'eau produits ou consommés, et donc alignées sur les recettes des gestionnaires, est une option intéressante. Cette rémunération proportionnelle à la consommation et intégrée dans le tarif de l'eau motive le prestataire SAC à un bon fonctionnement du service. Toutefois, dans le contexte de la RDC où les tarifs¹² et le taux de recouvrement sont relativement bas, il n'est pas certain que cette option soit la plus appropriée. Il faudra commencer par déterminer les grilles tarifaires en les déclinant selon le type d'appui prodigué. Un financement sur projets sera nécessaire pendant quelques années. Un encadrement des tarifs doit être décliné à des niveaux locaux afin d'éviter l'existence de rentes ou d'accaparement des ressources de ces mini-réseaux.

Suivi technique et financier des services d'eau au Mali : un outil d'aide à la régulation

Le suivi technique et financier (Stefi) est né au Mali dans les années 1990. A l'initiative de la coopération allemande qui souhaitait éviter une réhabilitation décennale des investissements réalisés, le dispositif mis en place visait à contrôler la performance des petits réseaux d'eau potable en apportant un appui aux opérateurs de ces systèmes. Le Stefi comprend (i) un audit semestriel financier et technique, (ii) une restitution des résultats des audits auprès de la commune, et (iii) une organisation de la communication (principe de la *hot line*). Aujourd'hui près de 200 systèmes d'eau potable font l'objet d'un suivi technique et financier au Mali. La prestation est assurée par des associations locales ou par des bureaux d'études maliens recrutés par voie d'appel d'offres. Elle est financée via une redevance indexée sur les volumes d'eau produits ou vendus (20 FCFA / m³ produit), ce qui correspond à un pourcentage du prix de vente allant de 5 à 15 %.

Le fonctionnement du Stefi est loué par de nombreux bailleurs de fonds. Dans une étude menée par WSP-AFD dans 6 pays en juin 2006, il est recommandé qu'« *une procédure de suivi et d'audit financier indépendante soit intégrée dans tout système de délégation de gestion* ». Mais la réplication de ce modèle se heurte à plusieurs difficultés : le prestataire Stefi doit avoir un rayon d'action suffisant pour lui permettre de pérenniser son activité, les usagers doivent avoir la capacité (et la volonté) d'absorber ce coût supplémentaire sur les tarifs de l'eau, et l'environnement institutionnel et juridique doit être favorable à la création de telles structures. Cette première expérience malienne a déjà été reproduite avec succès au Tchad et au Niger sous l'impulsion de l'AFD.

En résumé

Le processus de mise en place d'un pilote de prestation SAC est synthétisé dans le tableau suivant.

Etapas	Parties prenantes
1 : expliciter les objectifs de la prestation	CNAEA ; PTF
2 : identifier les terrains d'expérimentation	CNAEA ; PTF
3 : préciser le contenu de la prestation	CPAEA (et SNHR) des provinces ciblées ; ZdS ; PTF ; AT
4 : préciser le périmètre de la prestation	CPAEA (et SNHR) des provinces ciblées ; ZdS ; PTF ; AT
5 : établir le(s) profil(s)-type du prestataire	CPAEA (et SNHR) des provinces ciblées ; ZdS ; PTF ; AT
6 : développer et/ou formaliser les outils	AT

Tableau 8: processus de mise en place de la prestation SAC

¹² Signalons cependant que certains systèmes motorisés pratiquent parfois des tarifs assez élevés.

3. A moyen terme : introduire les relations contractuelles

3.1 Les conditions préalables

Avant de poursuivre le cheminement de régulation proposé ici, plusieurs conditions devront être réunies : premièrement un approfondissement de la décentralisation (organisation d'élections des représentants des collectivités locales pour instaurer un véritable cadre de redevabilité) ; deuxièmement une amorce de la refonte institutionnelle au niveau du secteur (promulgation de la loi sur l'eau et adoption de la PNSPE¹³) ; troisièmement de vraies avancées dans la planification et la coordination provinciale ; enfin la définition d'une ligne de partage claire et acceptée entre urbain/péri-urbain, etc.

L'approfondissement des mécanismes d'autorégulation encadrée décrits dans la partie précédente ((i) diffusion de modes de gestion professionnelle et transparente et (ii) introduction de la prestation SAC) devra s'inscrire dans le cadre de programmes provinciaux couvrant également le renforcement des capacités institutionnelles et l'harmonisation des aides, en commençant notamment par la planification, le cycle des projets et le suivi. Cet objectif suppose la mise en place d'un cadre unique ou du moins harmonisé pour la planification et la coordination sous la houlette du CPAEA local. Un facteur important vers l'harmonisation des procédures serait la mise en place d'un mécanisme de financement programmatique dédié aux services AEP pour les zones rurales, péri-urbaines et centres émergents.

Si la mise en œuvre de la décentralisation constitue un facteur de réussite pour la réforme du secteur de l'eau, le renforcement des capacités est une exigence de nature transversale et un préalable à la décentralisation et à la concrétisation de la réforme du secteur de l'eau. Le besoin du renforcement des capacités concerne le secteur public et le secteur privé, surtout au niveau local (provincial et ETD) où les prestations de service sont fournies au consommateur.

3.2 Formaliser des relations entre ETD et ASU

Pour progresser dans la structuration de la gouvernance des réseaux d'eau autonomes, et ainsi franchir une étape supplémentaire dans la clarification des rôles et des responsabilités des acteurs, les relations entre les autorités locales et les entités gestionnaires des réseaux devront faire d'une formalisation. C'est dans cette perspective que nous proposons d'introduire des processus de contractualisation entre les différentes parties impliquées dans la fourniture des services.

Principes sous-jacent à la contractualisation

Dans la tradition juridique dominante, le contrat est destiné à formaliser les engagements réciproques des parties signataires. Il forme un cadre contraignant, élaboré autour de résultats à atteindre, et permettant de garantir le respect des obligations des contractants. Mais à l'opposé d'une définition rigide qui voit dans la formalisation des droits et devoirs réciproques une finalité en soi, le contrat peut être représenté comme un support à partir duquel se construisent les relations entre les parties prenantes et se font les apprentissages des principes de responsabilité. Il ne cherche pas à apporter une réponse globale mais fait partie d'un ensemble de moyens à même de stabiliser le dispositif organisationnel.

¹³ Les informations concernant le nouveau cadre juridique du secteur de l'eau potable devront être diffusées très largement auprès des acteurs congolais et extérieurs. Des outils de vulgarisation reprenant et expliquant les textes et ses implications devront certainement être élaborés.

Les conventions de délégation

La première formalisation contractuelle qu'il semble nécessaire de mettre en place lorsque les conditions préalables rappelées ci-dessus seront réunies, concerne les ETD et les ASU. Avec un appui des CPAEA et ses partenaires techniques et financiers, il s'agirait, dans une logique de délégation de gestion, de préciser la répartition des rôles entre les ETD et les ASU. Sans anticiper ce à quoi une telle répartition pourrait aboutir, il semblerait pertinent de positionner les ETD dans un rôle de (i) planification sectorielle au niveau local, (ii) de facilitation/intermédiation entre population et ASU (iii) et éventuellement dans un appui au financement des investissements.

Dans cette perspective, les ASU continueraient à assurer la gestion des réseaux avec l'obligation non seulement de respecter leurs règlements intérieurs, les dispositions contenues dans leurs statuts, les normes nationales, etc. mais aussi de s'inscrire dans les orientations du cadre de planification locale établi par les ETD. En fonction des avancées de la décentralisation (instauration de véritables principes de redevabilité), ce processus de contractualisation pourrait également intégrer la mise en place de systèmes de redevances versées par les ASU aux ETD et aux provinces selon des grilles transparentes.

Les contrats de maîtrise d'œuvre et de maintenance

Parallèlement à l'établissement de conventions de délégation entre les ASU et leur ETD, les possibilités de contractualisation de maîtrise d'œuvre et de maintenance sont à explorer. Les projets pourraient ainsi inciter les ASU à formaliser les relations qu'elles sont amenées à nouer avec les déclinaisons provinciales du SNHR. L'objectif serait multiple : (i) s'assurer de l'existence d'études de dimensionnement (même simplifiée) avant l'obtention d'autorisations d'implantation de réseaux ; (ii) s'assurer de l'exécution des travaux à minima encadrés par des professionnels (le personnel du SNHR semble être des référents pour la plupart des petits réseaux) ; (iii) l'existence de contrats de maintenance pour les systèmes les plus complexes techniquement ; etc.

Signalons que le SNHR, même dans ses déclinaisons provinciales, restera un organe technique et ne se défera pas de sa flotte de forage. La culture d'entreprise qui prévaut au SNHR le destine à des tâches d'appui technique et d'exécution de projets soit en régie soit au travers d'entreprises et en mettant à disposition son matériel de forage et ses équipes techniques.

Les contrats de prestation SAC

Une fois passée la phase d'expérimentation et d'ajustement du dispositif de suivi et d'appui/conseil des petits réseaux (SAC), un passage à l'échelle devra être organisé sous le pilotage des pouvoirs publics. Outre la question du financement des prestations SAC, des périmètres viables sur le plan économique et pertinents d'un point de vue logistique devront être définis (cf. chap. 2.2 ci-dessus). C'est en lien avec cette réflexion que la possibilité de conventions entre les prestataires de SAC et les cellules provinciales chargées du suivi devrait être envisagée.

L'enjeu de la planification locale

Face aux enjeux de la décentralisation dans le secteur de l'eau en RDC, il s'exprime des besoins évidents de renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles au niveau des provinces et des ETD, notamment dans le domaine de la planification (une base ou des outils dans ce domaine pourront être un système d'information sur l'eau).

Pour donner du contenu au rôle des ETD, il sera nécessaire de les accompagner dans la conduite d'exercices de planification locale. Avec l'appui de bailleurs de fonds et de programmes, les CPAEA pourront apporter les appuis stratégiques et méthodologiques aux ETD pour organiser la planification localement. Cette ambition suppose la mise en place d'un cadre unique, ou du moins harmonisé, pour la coordination sous la houlette du CPAEA local. Comme mentionné dans

d'autres travaux récents, un facteur d'harmonisation des procédures serait la mise en place d'un mécanisme de financement programmatique.

3.3 Echafauder un dispositif de suivi provincial

Rappelons que notre proposition repose sur une répartition des tâches de régulation entre deux niveaux d'action : d'une part un suivi de proximité assuré au niveau des systèmes via la prestation SAC ; d'autre part une régulation sectorielle consolidée à l'échelle provinciale (lorsque les institutions publiques seront en mesure de la mettre en place).

Etape 1 : un diagnostic institutionnel préalable

L'objectif de cette régulation sectorielle provinciale serait d'assister les gestionnaires des réseaux et les maîtres d'ouvrage (ETD) dans l'adaptation au cadre légal, et de produire des données plus agrégées dans une perspective de coordination (aide à la planification provinciale) et dans une logique de comparaisons de performances entre les services (benchmarking).

Pour échafauder un tel dispositif, il convient de définir précisément les différentes fonctions devant être assumées à ce niveau et d'identifier parmi les acteurs actuels ceux qui seront le plus aptes à transiter vers ces fonctions. Un diagnostic institutionnel mené de manière objective, impartiale et indépendante serait indispensable pour une répartition cohérente et fonctionnelle des attributions, tenant compte des forces et des faiblesses des acteurs sectoriels actuels et visant un leadership unifié.

Etape 2 : une nouvelle instrumentation

Dès lors que les acteurs provinciaux seront identifiés et officiellement mandatés, l'opérationnalisation de la régulation sectorielle passera par la mise au point d'un certain nombre d'outils dédiés à cette fonction. Des systèmes d'information, ou bases de données provinciales, devront être mises en place avec l'objectif premier de mesurer les couvertures des besoins d'alimentation en eau potable en milieu rural, et de suivre l'état des réseaux.

De plus, des outils de suivi consolidé devront être progressivement développés pour valoriser une partie des données des audits techniques et financiers réalisés dans le cadre des prestations SAC. Ceci suppose que les rapports d'audit des prestataires SAC soient systématiquement communiqués aux ETD et aux acteurs provinciaux. D'autres indicateurs devront être définis pour assurer le suivi des réseaux à l'échelon provincial, avec l'objectif de comparer les performances entre les systèmes, et fournir des données pour faciliter la planification technique et financière.

C'est dans cette perspective que la production de rapports de benchmarking des réseaux d'eau autonomes pourrait être envisagée.

Etape 3 : un système de financement adapté

A ce stade de la construction du dispositif de régulation des réseaux autonomes, si toutes les conditions préalables sont réunies, il conviendra d'étudier les modalités de financement des missions d'audit technique et financier. La pérennité du mécanisme repose en partie sur la possibilité de couvrir les frais associés à la réalisation des prestations SAC. Ces prestations sont en effet au centre du dispositif. C'est par le biais de la mission SAC que l'information de base, nécessaire à toute régulation, est produite. La question qui devra être élucidée est donc celle du paiement de la prestation : via le tarif de l'eau ou via le budget public ?

4. A long terme : vers l'option institutionnelle⁴

Plusieurs travaux récents sur la réorganisation du secteur de l'eau potable en RDC ont analysé les options de refonte de l'architecture institutionnelle afin de progresser vers une meilleure gouvernance du secteur. A l'issue du processus de concertation, quatre options¹⁴ ont été envisagées parmi lesquelles une option a été retenue comme base de travail pour le Groupe Focal chargé de la préparation de la PNSPE.

La partie qui suit examine de quelle manière les enjeux de régulation sont pris en compte dans cette option. Elle propose dans un deuxième temps plusieurs recommandations susceptibles de renforcer la pertinence du schéma institutionnel pour les réseaux autonomes.

4.1 Schéma d'ensemble

AEP urbaines

Le schéma d'ensemble prévoit à long terme la création de Sociétés provinciales de Gestion de Patrimoine, également désignées sous le titre d'Offices Provinciaux du Service de l'Eau (OPSE). Le rôle premier de ces Offices serait de gérer le patrimoine hydraulique et d'en assurer par délégation des provinces la maîtrise d'ouvrage. Disposant d'un statut d'établissements publics, ils seraient avant tout responsables du développement et du financement des systèmes.

Dans ce même schéma, il est également proposé la mise en place de sociétés de service sous le mandat des Provinces (ou des ETD). Ces établissements, publics ou privés, seraient responsables de la fourniture des services d'eau potable, c'est-à-dire l'exploitation, l'entretien, la maintenance, la gestion commerciale, etc. Elles peuvent éventuellement sous-traiter certaines tâches à des tierces parties.

Enfin, un dispositif de régulation est envisagé, ayant pour objectif d'évaluer la performance et la qualité des services fournis par les sociétés provinciales. Le dispositif de régulation interviendrait entre autres dans la tarification des services d'eau. Cette régulation serait assurée par un organe de régulation indépendant dont l'ancrage devrait être précisé après études.

Un régulateur national pour des entreprises publiques : l'exemple de NWASCO en Zambie

Le National Water Supply and Sanitation Council (NWASCO) a été créé en Zambie en 1997. Cette création s'est faite dans le cadre de réformes sectorielles plus vastes, ayant notamment abouti à la création d'entreprises d'eau publiques mais commercialisées, opérant sur la base de licences d'exploitation régulées par NWASCO. Le décret de création de NWASCO en définissait les fonctions : c'est une structure indépendante dont l'activité dépend du ministère du Gouvernement local et du Logement.

NWASCO est devenu opérationnel en 2000 et comptait 14 employés en 2006. Il est financé par une taxe de 2 % sur les ventes d'eau, complétée par des fonds d'assistance technique. Depuis lors il émet des recommandations en direction du ministère chargé de la définition de la politique sectorielle, et met en place les instruments traditionnels de la régulation, y compris l'attribution des licences, l'approbation des révisions tarifaires, le suivi de la performance des opérateurs par benchmarking, et la résolution des disputes (décisions auxquelles les opérateurs peuvent faire appel en auprès du ministère en charge, puis auprès de la Cour suprême).

¹⁴ Ces quatre options sont : (i) Société Nationale de l'Eau sans régulation formelle, (ii) Société Nationale de l'Eau avec régulation ; (iii) Société nationale de patrimoine avec sociétés de services (publiques ou privées) et régulation ; (iv) Sociétés provinciales de patrimoine et sociétés de services (publiques ou privées) et régulation.

Pour ce faire, NWASCO collecte les informations sur l'activité des opérateurs et les condense en un rapport trimestriel dont il rend compte devant le Parlement, et qu'il utilise pour rédiger un rapport de synthèse annuel sur l'état du secteur de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain. Il organise des formations pour favoriser la dissémination des bonnes pratiques auprès des opérateurs. Il établit des contrats de performance avec les opérateurs publics dans lequel l'opérateur s'engage à fournir un niveau de service minimum. En cas de non-respect de ces normes, le régulateur a la possibilité d'exercer des sanctions et de suspendre les licences d'exploitation.

NWASCO est parvenu à demeurer une agence indépendante et légitime aux yeux des opérateurs et des usagers. Preuve du faible degré d'interférence politique dans les décisions tarifaires, il a pu augmenter les prix de 100 % durant une année d'élections générales. Néanmoins, des efforts sont encore à faire en matière de transparence et de couverture du service.

AEP rurales et centres émergents

L'option institutionnelle décrite ci-dessus porte sur les services d'eau potable en zones urbaines. Afin de couvrir l'intégralité du secteur, deux sous-options ont été envisagées à l'intérieur de ce schéma d'ensemble pour l'approvisionnement en eau rural¹⁵.

La première sous-option attribue les responsabilités de planification du développement des AEP, de leur financement, et d'appui technique à des organes issus de la restructuration du SNHR et de ses antennes locales. La deuxième sous-option envisage l'intégration de ces fonctions dans les OPSE, qui seraient ainsi composés d'une unité urbaine et d'une unité rurale. Tandis que les départements urbains des OPSE joueraient un rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée, les départements ruraux seraient positionnés comme assistants à maîtrise d'ouvrage.

Dans les deux cas, les antennes provinciales du SNHR sont appelées à se transformer en Service Provincial d'Hydraulique rurale (SPHR) avec une mission d'appui technique aux opérateurs et l'assistance à la préparation de programme provinciaux.

4.2 Propositions d'ajustement

■ Pour les systèmes AEP urbains :

Plutôt qu'un régulateur doté d'importants pouvoirs de décision, recoupant potentiellement ceux de la maîtrise d'ouvrage, il serait préférable d'introduire un système de Benchmarking souple plutôt consistant à exposer les défaillances ou inefficiences d'un opérateur en le comparant à ses pairs.

■ Pour les réseaux autonomes :

- (i) Distinguer les rôles de maîtrise d'ouvrage, de régulation et de gestion
- (ii) Entité provinciale de régulation : restructuré sous la forme d'assistant à la Maîtrise d'ouvrage (financement, coordination, etc.) avec comme bras technique les prestataires SAC

Quelle que soit son appellation future, il conviendra de définir précisément le rôle de l'entité de régulation au niveau provincial et de la distinguer clairement du SNHR : un acteur qui détient les informations sur la situation de l'alimentation en eau potable dans la province et qui appuie les gestionnaires en cas de problèmes. De plus, compte tenu de l'importance de distinguer la régulation de l'appui technique, si le SNHR est mandaté pour apporter l'assistance technique, une autre organisation devra être imaginée pour délivrer un appui efficient.

¹⁵ Note d'orientation de cadre institutionnel pour l'approvisionnement en eau potable et en assainissement en zones rurales, CNAEA, septembre 2011.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : bibliographie consultée

Annexe 2 : organigramme du CNAEA

Annexe 3 : grille d'analyse

Annexe 4 : glossaire de la régulation

Annexe 1 : bibliographie consultée

Proposition de Loi sur l'eau (document provisoire en discussion), Kinshasa, Assemblée Nationale, mai 2014, 43p.

Etude sur la transformation du secteur de l'eau potable en République démocratique du Congo, Kinshasa, GIZ, septembre 2013, 57p.

Politique nationale du service public de l'eau (PNSPE) – version soumise aux concertations, Kinshasa, ministère des Ressources hydrauliques et de l'Électricité, août 2013, 42p.

Feuille de route du secteur de l'eau en RDC 2011 - 2020 (version finale pour validation), Kinshasa, CNAEA, mai 2013, 76p.

Création d'un système intégré national d'information sur l'eau (SINIEAU), Kinshasa, CNAEA, GIZ, décembre 2012, 47p.

Réflexion sur la régulation du secteur de l'eau potable en RDC (document provisoire non officiel), Kinshasa, Septembre 2012, 10p.

Plan National d'Alimentation en Eau potable et d'Assainissement en milieu rural et semi-urbain de la RDC à l'Horizon 2015. Etablissement d'un état des lieux au niveau national, Kinshasa, SNHR, PEASU, Aout 2012, 150p.

Évaluation finale du projet alimentation en eau potable des communes périphériques de Kinshasa-Est (Kisenso, Kimbanseke, Nsele, Maluku), Kinshasa, UE/CTB/DGD, juin 2012, 96p.

Etat des lieux du Secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement – Province du Sud Kivu, Kinshasa, CNAEA, WSP, avril 2012, 72p.

Options institutionnelles pour la réorganisation de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain en RDC, Kinshasa, CNAEA, GIZ, Mars 2012, 34p.

Avant-projet de loi portant Code de l'Eau. Document non officiel. Version validée à l'atelier national 2010 et en examen par le Gouvernement, Kinshasa, CNAEA, Février 2012.

Contrat de Performance Etat-Regideso, Kinshasa, Copirep, RDC, Février 2012.

Le Cadre institutionnel pour l'AEPA en zones rurales – Note d'orientation, Kinshasa, WSP, septembre 2011, 50p.

Plan opérationnel stratégique 2011-2013 pour le CPAEA de Kinshasa – Rapport de diagnostic, Kinshasa, SNV, mars 2011, 53p.

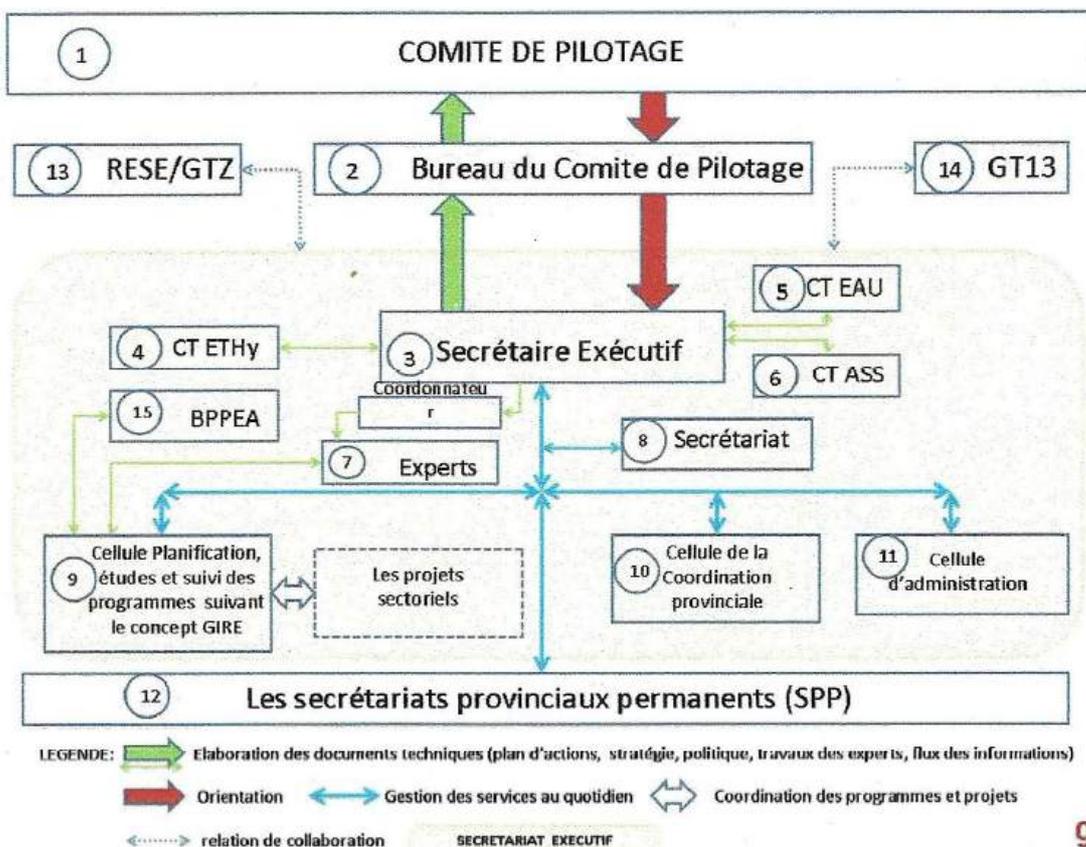
République démocratique du Congo – Secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement – État des lieux & perspectives à moyen terme, Kinshasa, AMCOW et ministère de l'Énergie, janvier 2011, 95p.

Les implications du processus de la décentralisation sur la gouvernance du secteur de l'eau potable et de l'assainissement en RDC, Kinshasa, CNAEA, GIZ, Décembre 2010, 42p.

Etude de saisie des expériences de gestion de systèmes autonomes d'approvisionnement en eau potable en RDC – rapport de synthèse, Kinshasa, WSP, juin 2006, 17p.

Etude de saisie des expériences de gestion de systèmes autonomes d'approvisionnement en eau potable en RDC – rapport régional Sud Kivu, Kinshasa, WSP, juin 2006, 21p.

Annexe 2 : organigramme du CNAEA



gtz

- (1) Le **Comité de pilotage** oriente le Secrétariat Exécutif pour plus d'efficacité dans sa mission. Il valide le plan d'action du CNAEA présenté par le Secrétaire Exécutif
- (2) Le **Bureau du Comité de pilotage** assure la permanence en niveau des Ministres. Il est composé de trois Ministres (Min. Plan, Min. ECNT, Min. Energie).
- (3) Le **Secrétaire Exécutif** : (i) reçoit des orientations du Bureau de Comité de pilotage pour l'exécution des décisions du Comité de pilotage ; (ii) assume la permanence du CNAEA ; (iii) prépare, en collaboration avec les Experts, les différents documents de travail à soumettre à la validation des Commissions techniques et à l'approbation du Comité de pilotage ; (iv) gère les services du Secrétariat Exécutif
- (4), (5) et (6) Les **Commissions techniques** approuvent, en premier ressort, les travaux des Experts soumis par le Secrétaire Exécutif en rapport avec des questions spécifiques, travaux qui feront plus tard objet d'approbation au niveau du Comité de pilotage.
- (7) Désignés par leurs ministères respectifs, les **Experts** travaillent avec le Secrétaire Exécutif pour le traitement des dossiers techniques relevant de leurs compétences. Leur compétence est mise à contribution pour faciliter le travail de la Cellule de Planification, Etudes et Suivi des Programmes (P.E.S.P.).
- (8) Le **Secrétariat** assiste le Secrétaire Exécutif dans le classement des dossiers, la gestion du courrier et autres petites tâches de secrétariat
- (9) Relevant du Secrétaire Exécutif, la « **Cellule P.E.S.P** » qui : (i) participe à l'élaboration des documents en force au niveau des Experts ; (ii) élabore des études sectorielles (ex : compilation des informations en vue de la extermination des besoins futurs en eau, évaluation rétrospective des projets ; (iii) suit la mise à jour de la banque de données des programmes et projets de l'eau et de l'assainissement (BPPEA) ; (iv) suit la réalisation des programmes annuels des intervenants.
- (10) La **Cellule « Coordination Provinciale »** relève également du Secrétaire Exécutif. Elle assiste le Secrétaire Exécutif dans la coordination des activités des Secrétariats Provinciaux Permanents (SPP). Elle recueille leurs rapports, les analyse et initie les actions y relatives
- (11) La **Cellule administrative**, sur directives du Secrétaire Exécutif, assume la gestion administrative du personnel, la gestion financière et comptable du CNAEA, la gestion des biens meubles et immeubles
- (12) Les **SPP** dépendent directement du Secrétaire Exécutif et assurent la coordination et l'encadrement des activités des intervenants en provinces, tiennent le calendrier des réunions des membres du SPP, constituent une banque de données sur les activités sectorielles.
- (13) Le **projet RESE** entretient de solides relations de collaboration avec le Secrétaire Exécutif. Il appui le CNAEA dans les activités de la réforme du secteur de l'eau.
- (14) Le **Groupe Thématique 13** « Environnement et Forêt, Eau et Assainissement » met en place un mécanisme conjoint de coordination entre le Gouvernement et les autres partenaires au développement dans le secteur Environnement, Forêt, Eau et Assainissement.
- (15) La « **Banque des Programmes et Projets de l'Eau et Assainissement** »(BPPEA) contient toutes les informations des activités dans le secteur de l'eau.

Source: *Projet RESE ; situation mars 2008*

Annexe 3 : grille d'analyse régulation

		Gouvernance	Suivi & Evaluation	Arbitrage
Enjeux	Economie	<ul style="list-style-type: none"> - Définir les niveaux et la structure des tarifs - Fixer le montants des redevances à verser, etc. - Préciser les modalités de paiement de l'eau (volume, forfait) - Fixer des objectifs de performances financières (taux de rentabilité, ...) - Fixer des objectifs de recouvrement des factures - Définir les modalités de financement des investissements - Etablir les règles d'amortissement des infrastructures 	<ul style="list-style-type: none"> - Obtenir des données sur les coûts des services - Vérifier la bonne application des tarifs autorisés - Vérifier que le plan de financement des investissements est respecté - Réaliser des audits financiers pour évaluer les performances financières - Réaliser des audits financiers pour vérifier le respect des règles financières - Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Appliquer des pénalités ou des gratifications (primes) financières en fonction des performances atteintes - Appliquer des pénalités en cas de non-application des tarifs en vigueur - Arbitrer en cas de conflits entre le maître d'ouvrage et l'opérateur à propos des tarifs - Etc.
	Technique (sanitaire)	<ul style="list-style-type: none"> - Etablir les spécifications techniques des ouvrages - Fixer les normes de qualité de l'eau - Fixer des objectifs de performance technique (taux de perte sur réseau, ...) - Identifier les investissements à réaliser - Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Réaliser des audits techniques pour évaluer les performances techniques - Réaliser des audits techniques pour vérifier le respect des spécifications - Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Appliquer des pénalités en cas de manquement aux spécification technique ou normes de qualité de l'eau - Etc.
	Social et commercial	<ul style="list-style-type: none"> - Définir les mesures en faveur des ménages les plus pauvres - Définir des normes de services aux usagers - Fixer des objectifs sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Organiser des enquêtes de satisfaction des usagers/consommateurs - Vérifier que les objectifs de couverture sont atteints - Mettre en place des centres d'appels 	<ul style="list-style-type: none"> - Résoudre les conflits entre les consommateurs et l'opérateur ou le maître d'ouvrage - Etc.

		<ul style="list-style-type: none"> - Fixer des objectifs de couverture du service - Elaborer des règles de droits du travail pour les opérateurs - Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> pour répondre aux plaintes des usagers - Obtenir de l'information sur la volonté et la capacité à payer pour différents niveaux de service - Etc. 	
	Environnemental	<ul style="list-style-type: none"> - Etablir des normes de prélèvements des ressources en eau - Fixer des objectif de performance environnementale - Définir des standards de rejet (pour eaux usées) - Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Réaliser des audits environnementaux - Vérifier le respect des volumes de prélèvement d'eau autorisés - Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Appliquer des pénalités en cas de non-respect des normes de prélèvements d'eau - Etc.
	Etc...			

Annexe 4 : Glossaire de la régulation

Ce glossaire est adapté d'un travail mené entre l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP) et l'IGD, dans le cadre d'un atelier « Contractualisation pour les services d'eau et d'assainissement en Afrique » organisé par l'Institut de la Banque mondiale en octobre 2006.

Décentralisation : transfert du pouvoir de décision de l'État à des collectivités infra-étatiques distinctes de l'État. La décentralisation consiste à confier l'exercice d'une compétence qui pourrait appartenir aux organes de l'État à plusieurs autorités dont chacune n'a en charge qu'une fraction de la collectivité étatique. La décentralisation est étroitement associée à la démocratie locale : les autorités politiques exerçant les compétences décentralisées sont élues par les citoyens résidant dans le territoire concerné. Elle implique un degré d'autonomie, qui est plus ou moins restreint par la répartition constitutionnelle des pouvoirs et par un pouvoir de contrôle que l'État peut conserver.

Déconcentration : délégation du pouvoir administratif du niveau central de l'État à ses représentants territoriaux. La déconcentration consiste à donner compétence pour prendre certaines décisions à des représentants de l'administration centrale dans les diverses circonscriptions territoriales, c'est-à-dire des organes de l'État qui exercent leurs fonctions dans un territoire déterminé et qui demeurent soumis à l'autorité hiérarchique du gouvernement. À la différence de la décentralisation, les autorités locales exerçant des compétences déconcentrées ne sont pas élues, mais subordonnées à une autorité centrale pour le compte de laquelle elles exercent certaines prérogatives.

Contrat : convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres personnes à faire ou à ne pas faire quelque chose. Le contrat peut être défini comme un engagement liant plusieurs personnes, physiques ou morales, publiques ou privées, pour la réalisation d'un objectif commun. Le contrat implique (i) des engagements négociés, le plus souvent réciproques ; (ii) une posture (état d'esprit, moyens permettant de tenir ses engagements) de la part des parties ; éventuellement une tierce partie du contrôle de l'exécution des engagements.

Contractualisation : processus par lequel les parties vont négocier les différentes dimensions exécutives d'un contrat et les mettre en œuvre (information, contrôle, évaluation, ajustements contractuels et renégociations...). Plus largement, la contractualisation peut s'entendre comme un processus qui implique la création et la mise en œuvre d'une chaîne de contrats et/ou d'autres types d'ententes formalisées qui relient les parties prenantes dans un système complexe, qui sont établis pour améliorer la performance et l'étendue des services essentiels.

Contrôle : procédure visant à vérifier que tout se passe conformément aux règles établies et aux ordres donnés. Le contrôle permet de déterminer si le contractant respecte les engagements figurant dans les clauses du contrat. Le contrôle est l'opération qui permet de déclencher les procédures de modification des contrats, d'arbitrage, de sanction ou de bonification. Pour certaines parties, il s'appuie sur les informations produites dans le cadre du suivi.

Gouvernance : ensemble des modes de gestion et de régulation de systèmes complexes. La notion renvoie à l'articulation entre l'architecture organisationnelle (acteurs et partage des responsabilités), les règles du jeu (économiques, politiques...) et les valeurs propres ou partagées (représentations et intérêts).

Indicateur de performance : indicateur permettant de vérifier les changements intervenus en cours d'action ou les résultats obtenus par rapport à ce qui était planifié. Les indicateurs sont des agrégats, chiffrés le plus souvent, permettant d'apprécier la qualité du service rendu aux usagers et

le maintien à bon niveau des ouvrages. Ils sont destinés à aider les autorités à effectuer le suivi et l'évaluation des opérateurs. Ils permettent également de rendre compte de la gestion du service à court et moyen termes. Les indicateurs de performance peuvent être classés comme indicateurs d'environnement, de moyens, d'activité, de résultats, d'efficacité, etc..

Opérateur/Gestionnaire : personne morale (parfois une personne physique) fonctionnellement chargée de l'exécution globale du service. L'opérateur peut être l'autorité organisatrice elle-même (régie), un établissement public (société, monopole national...) ou un acteur privé. Il est en relation directe avec les usagers. Il bénéficie théoriquement d'un monopole sur l'exploitation des services et d'un droit exclusif à établir une relation avec l'utilisateur.

Partenariat public-privé : contrat entre une autorité publique et un partenaire extérieur par lequel le partenaire est associé de façon plus ou moins limitée à l'exploitation du service. Il faut entendre par « partenariat public-privé » un contrat par lequel une autorité confie à un partenaire privé (qui peut être un opérateur privé, associatif, mixte, communautaire...) une responsabilité liée à l'exécution du service dont l'autorité publique est chargée. Il existe différentes catégories de partenariats public-privé, impliquant des degrés croissants de transfert de risques pour le partenaire de l'autorité publique. Quelles que soient les responsabilités transférées, l'autorité publique conserve un pouvoir de contrôle sur le partenaire pour garantir les obligations de service public.

Prestataire : acteur chargé à titre onéreux de la réalisation d'une ou de plusieurs tâche(s) spécifique(s) concourant à l'exécution du service, sans entrer dans une relation contractuelle directe avec les usagers.

Régulateur (sens Ofwat): agence gouvernementale spécialisée qui est responsable de contrôler la tarification et les normes de service aux usagers, ainsi que de surveiller la performance de l'opérateur et de l'inciter à améliorer sa performance. Un régulateur est qualifié d'indépendant lorsqu'il est indépendant de l'autorité contractante, des autres entités gouvernementales, de l'opérateur et d'autres parties intéressées.

Régulation : ensemble des techniques visant à maintenir l'équilibre entre différents intérêts et la cohérence globale de l'action. Du point de vue de la science politique, la régulation est l'ensemble des opérations consistant à concevoir des règles, à en superviser l'application, ainsi qu'à donner des instructions aux intervenants et régler les conflits lorsque le système de règles est perçu comme incomplet ou imprécis. On distingue plusieurs formes de régulation : (i) la régulation spontanée (aucune intervention n'est nécessaire, les acteurs construisent les relations qu'ils jugent utiles) ; (ii) la régulation par le marché (autorégulation : les acteurs élaborent eux-mêmes et respectent les règles qu'ils se sont donnés ; (iii) la régulation hiérarchique : elle peut être exercée par une administration ou par une autorité administrative indépendante ; (iv) etc...

Service public : au sens large, il s'agit d'une activité exécutée dans le cadre de l'intérêt général. Du point de vue des principes, le service public répond à des principes de continuité du service, d'égalité des usagers et d'adaptabilité (évolution des modalités de service en fonction des besoins des usagers et du progrès technique). La qualification de service public implique dans la plupart des cas des règles spécifiques de fonctionnement qui diffèrent du droit commun. Ces règles sont déterminées par la puissance publique. L'organisation ou l'exécution du service public peuvent être confiées à des personnes publiques ou des personnes privées ;

Suivi : processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes des éléments sur les progrès réalisés et les objectifs atteints. Le suivi est un processus technico-économique continu de collecte et d'analyse d'informations qui permet de mesurer les écarts entre une référence et la performance réelle, notamment en termes d'objectifs de desserte et de qualité de service.