

# Les services d'eau dans les petits centres

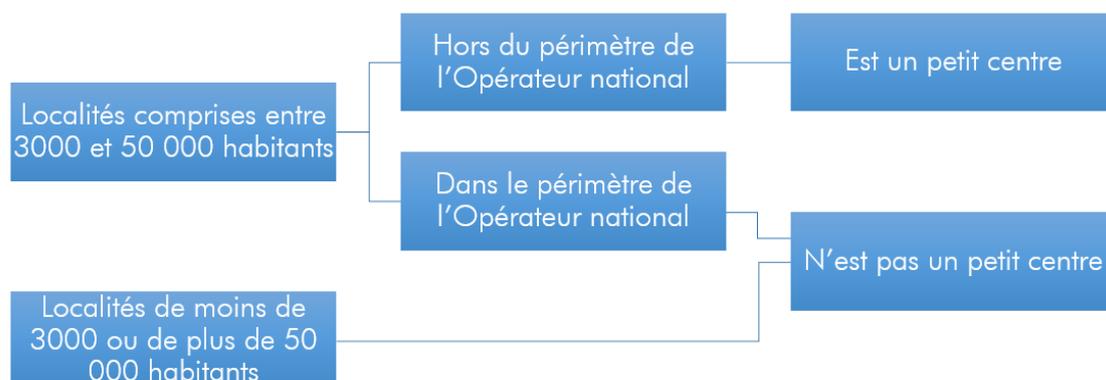
Les éléments et réflexions apportées ci-dessous sont issues du groupe de travail « Accès à l'Eau potable dans les Petits Centres » mis en place par le pS-Eau et regroupant de nombreux acteurs du secteur EAH.

## Qu'entend-on par « Petits centres » ?

Les petits centres désignent des localités connaissant une **transition du rural vers l'urbain**, cette transition s'identifie à différents niveaux :

- Au niveau **démographique** : si on estime que les petits centres regroupent une population comprise entre 3 000 et 50 000 habitants, ces localités sont caractérisées par un habitat rural dense (agglomération, carrefour, bassin de vie) et en expansion. Ces petits centres par leur attractivité connaissent ainsi des migrations : quelles soient ponctuelles (hebdomadaire lors du marché par exemple), saisonnières ou définitives. Bien que les données chiffrées récentes soient difficilement mobilisables dans ces localités, elles sont caractérisées par une **croissance démographique forte**.
- Au niveau **socio-économique** : à la différence du milieu rural (reposant essentiellement sur les activités agricoles), l'économie de ces localités est diversifiée : activités artisanales, de services et commerciales. Au niveau des services eau et assainissement, l'opérateur national n'y est cependant pas présent et l'on note généralement une absence de gestionnaires professionnalisés.
- Au niveau de l'**organisation socio-politique** : se situant entre l'urbain et le rural, la gestion des services eau et assainissement dans les petits centres doit articuler des organisations communautaires et informelles très présentes, à des fonctionnements plus représentatifs et institutionnels.

Le schéma ci-dessous résume notre proposition de classification, selon le niveau institutionnel et en rapport à la présence des opérateurs nationaux :



## Pourquoi s'intéresser aux services d'eau dans les petits centres ?

A l'échelle mondiale, de plus en plus de personnes vivent dans les zones urbaines avec 55% de la population résidant en 2018 dans les zones urbaines, contre 30% en 1950, les Nations Unies projettent que 68% de la population mondiale sera urbaine à l'horizon 2050<sup>1</sup>. Dans ce même rapport est projeté la diminution de la population rurale passant de 3,4 milliards de personnes en 2018 à 3,1 milliards en 2050. Si l'Afrique et l'Asie sont les continents qui abritent la plus grande majorité de population rurale, leurs dynamiques internes coïncident avec les tendances mondiales.

Les enjeux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement sont bien différents du rural à l'urbain et l'émergence de villes intermédiaires, villes moyennes ou petits centres regroupent des enjeux bien spécifiques, aux croisements de ces deux contextes.

Dans la perspective d'atteindre les **Objectifs de Développement Durable (ODD)** en matière d'accès à l'eau potable (ODD n°6), il est donc primordial que les acteurs de l'eau s'intéressent aux problématiques spécifiques de ces petits centres.

## Quelles sont les caractéristiques spécifiques des services d'eau dans les petits centres ?

### 1. Demande en eau potable

Dans les petits centres, la demande en eau potable tend à augmenter pour différentes raisons :

- Augmentation de la consommation de manière proportionnelle à l'augmentation de la population ;
- Augmentation de la consommation par ménage : face à une amélioration du service (branchements domiciliaires) la consommation d'eau potable par ménage a tendance à augmenter (baisse de la pénibilité liée à la collecte de l'eau, hausse de la sécurité des consommateurs) ;
- Diversification des usages : si l'usage principal reste domestique (eau potable, cuisine, hygiène), les usages destinés aux activités économiques ont tendance à augmenter : usages agricoles bien sûr, mais également pour l'artisanat, le commerce ou encore le secteur des services (incluant notamment le tourisme).

Cette hausse des consommations reste difficile à anticiper face aux nombreux facteurs influençant le comportement des usagers. Au-delà des contraintes techniques que cela peut poser, la question de la répartition de la ressource en eau est assez peu anticipée malgré des contextes d'interventions où la ressource en eau reste rare et soumise à de nombreuses pressions.

---

#### Points d'attention

- Comment anticiper l'augmentation de la population et l'évolution de la consommation pour permettre un dimensionnement adapté des infrastructures et anticiper la disponibilité nécessaire de la ressource en eau ?
  - Comment inscrire les actions liées au service d'eau dans un processus de co-construction dès le départ ?
  - Comment anticiper la répartition de la ressource en eau et gérer les conflits d'usages ?
- 

### 2. Solutions techniques

On observe, dans les petits centres, une évolution de la technicité des systèmes d'approvisionnement en eau et des modes de distribution.

---

<sup>1</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Urbanization Prospects 2018: Highlights*

En ce qui concerne les points d'approvisionnement et en comparaison avec le milieu rural, on constate un plus grand nombre et une plus grande densité de consommateurs avec un niveau économique un peu plus élevé ; cette situation permet une amélioration de la qualité du service. On y retrouve plus généralement des branchements privés, les branchements publics (bornes fontaines, kiosque à eau) étant soit progressivement abandonnés, soit reconvertis en point d'eau « sociaux » (permettant dans le même temps de proposer différents niveaux de service dans des localités hétérogènes) ou dédiés à d'autres usages (agricoles). Cet abandon peut aussi être provoqué par les opérateurs : en raison de la concurrence que représente ces points d'eau (notamment en cas de gratuité) face aux branchements domiciliaires, certains opérateurs pourront mettre en place des stratégies de promotion des branchements privés ou fermeront ces branchements publics (bornes fontaines). Toutefois, la concurrence entre les points d'eau publics et privés se pose en cas de faible écart du niveau de service et donc en cas de mauvaise qualité et/ou continuité du service en réseau.

D'autres part, pour permettre l'approvisionnement en eau dans les zones périphériques des petits centres et quartiers isolés, difficiles à raccorder au réseau, on observe également le maintien de points d'eau publics, points d'eau autonomes ou encore des interconnexions de mini Adduction d'Eau Potable (AEP).

D'un point de vue technique, les équipements des réseaux AEP sont généralement homogénéisés à l'échelle d'une région ou d'un pays en vue d'abaisser les coûts de maintenance : les mêmes systèmes d'exhaure, équipements énergétiques, etc., sont choisis au minima à l'échelle de la localité ou parfois imposés par un cadre légal national.

De manière globale, pour limiter les contraintes de coûts ou de compétences, les systèmes AEP mis en place ont recours à des techniques simples et robustes, y compris pour les systèmes de traitement de l'eau (décantation, chloration restant les techniques les plus répandues).

Sur le volet énergie le recours au solaire est en forte hausse et les solutions de mixité énergétique se développent de plus en plus (groupes électrogènes combinés à des panneaux photovoltaïques). Ces stratégies visent à limiter les coûts d'exploitation mais peuvent nécessiter un investissement initial plus fort et des compétences techniques spécifiques.

---

### Points d'attention

- Quelles stratégies adopter pour une amélioration du niveau du service : promotion des branchements privés, abandon ou recyclage des branchements publics (pour les transhumants, pour la lutte contre les incendies, usages agricoles) ?
  - Quelles solutions techniques pour assurer à tous un service de qualité (droit à l'eau : disponibilité, accessibilité, « abordabilité », qualité et acceptabilité) ?
  - Comment optimiser en amont, par les choix techniques, la gestion de la maintenance et donc l'efficacité future des services ?
  - Quelles solutions pour réduire les coûts d'exploitation : choix techniques, normalisation des infrastructures ?
- 

### 3. Gestion du service

Dans le cadre des processus de décentralisation mis en œuvre dans de très nombreux pays, les compétences en matière d'eau et d'assainissement ont été transférées aux communes. En fonction des ressources humaines et financières de celles-ci mais aussi des volontés politiques, les communes définissent le ou les modes de gestion les plus adaptés sur leur territoire.

#### Mode d'exploitation du service

La commune peut choisir d'assurer l'exploitation du service en régie, mais on observe majoritairement dans les petits centres la délégation du service à des opérateurs privés : le nombre de consommateurs et le niveau de service mis en place facilitant un modèle économique viable.

La délégation à des associations (association usagers de l'eau/comité de gestion) ou la gestion communautaire se pratiquent plus généralement en cas d'infrastructures moins lourdes, de consommateurs moins nombreux : on les retrouve donc dans les zones isolées, quartiers périphériques ou pour la gestion des points d'eau autonomes.

Quelle que soit la forme de délégation, elle ne déresponsabilise pas la commune pour autant, qui se doit d'assurer le suivi du service, l'encadrement et l'appui du gestionnaire. Malgré tout, le manque de compétences locales et de ressources techniques, humaines et financières limitent généralement la capacité des communes et peut imposer des rapports peu égaux entre exploitant et commune.

De manière générale, la décentralisation n'a pas été accompagnée d'un transfert de moyens et de ressources, ni de renforcement des compétences et capacités des instances locales : il reste un réel travail à faire avec les élus et les responsables politiques sur la répartition des responsabilités. Pour cela, il est nécessaire de travailler sur le suivi du service et la régulation au niveau local et de créer des liens entre niveau national, régional et communal.

## Régulation

Le niveau communal, généralement maître d'ouvrage des services EAH, constitue un niveau de régulation approprié ; une réglementation et une police de l'eau peuvent être mises à cette échelle. Toutefois il est important de prendre en compte les mécanismes de régulation préexistants (par les usagers, autorités traditionnelles), ou se développant avec la mise en place du service. Bien que de nombreux projets aient mobilisé les usagers pour assurer ce suivi et cette régulation, le recours au bénévolat trouve ses limites (temps disponible, compétences, intérêts, légitimité) et peut vite devenir inefficace dans les localités regroupant de nombreux usagers et un niveau de service plus élevé.

Les stratégies et dispositifs de Suivi Technique et Financier divergent selon les pays, parfois délégués aux niveaux local, national ou régional à des organismes externes dédiés, parfois assurés par les services déconcentrés de l'État.

---

### Points d'attention

- Comment impliquer les usagers dans les divers types de gestion ? Quel type d'accompagnement mener ?
  - Comment réguler les prix de l'eau (fontainiers et revente entre particuliers) au sein d'une même localité ?
  - Dans quelle mesure mobiliser la fiscalité locale pour financer les services d'eau ?
  - Comment identifier les modes de régulation les plus adéquats selon les localités ?
-

### FOCUS sur la Délégation de Service Public (DSP)

Les petits centres sont caractérisés par un niveau de service plus élevé qu'en zones rurales. Cela est possible de par la capacité à payer des consommateurs mais également par leur nombre. On assiste généralement à une délégation de la gestion des services à des opérateurs privés ou des associations mais les modèles ne sont pas uniques : plusieurs modes de gestion peuvent cohabiter sur un petit centre, ses localités répondant à des contraintes différentes.

La coordination et l'articulation des modes de gestion (échelle communale, intercommunale) est intéressante et peut permettre des mécanismes de péréquation entre les différents modes de desserte et donc harmoniser l'équilibre économique et le niveau de service.

Malgré les attraits que peuvent présenter les petits centres pour les opérateurs de service, des difficultés persistent dans la stabilisation des gestionnaires et donc du service, nécessitant d'être anticipées :

- La durée des contrats et les clauses de modifications constituent un point clef, devant être suffisamment longs pour permettre la rentabilité du service, permettre son développement par des investissements, et assez flexibles pour permettre à chacun (commune ou gestionnaire) de renégocier ses clauses en cas de litige ou de dysfonctionnement. L'état des lieux du patrimoine (infrastructures et état de fonctionnement) est une étape cruciale à mener avant la négociation du contrat.
- Le contrat de délégation fixe les rôles du délégataire mais la délimitation de ses implications sera posée tout au long de son exploitation : dans quelle mesure ses investissements humains et matériels doivent se faire, et avec quelles garanties en retour, pour permettre un service fonctionnel et rentable ? Ses capacités à jouer sur différentes composantes du services doivent être clarifiées et discutées avec la commune : évolution de la tarification, ouverture ou fermeture de point d'eau, modes de distributions priorités, possibilités de coupure en cas d'impayés, mobilisation de foncier, etc.
- Dans ces localités le nombre de structures (associations/entreprises) en capacités de prendre en charge une délégation de service est parfois très faible. Le renforcement préalable de ces dernières est souvent indispensable pour permettre par la suite un service solide. La mobilisation de ressources financières (appui à l'investissement, accès aux crédits) facilitera également le lancement de nouveaux gestionnaires en facilitant la mise en place d'un modèle économique viable.
- Un service géré en toute sérénité passe par des relations égalitaires et saines entre les parties prenantes. Ainsi, des mécanismes de redevances facilitant la transparence des activités du gestionnaire doivent être réalisés régulièrement : auprès de la commune et des usagers (cf. mécanismes de régulation dont le STEFI indiqués plus haut).

#### 4. Modèle économique

Compte tenu de l'évolution rapide de la demande en eau périodique (variation des consommations) ou à moyen terme (croissance démographique), la mise en place d'un modèle économique adapté au contexte des petits centres peut être difficile à appréhender.

L'équilibre financier est bien sûr relatif au nombre d'usagers, au taux de recouvrement et à ce qu'inclut le tarif de l'eau (coûts d'investissement, d'exploitation et de renouvellement). Il semble, dans tous les cas, indispensable de subventionner l'investissement initial qu'il est généralement impossible de faire supporter par les seuls usagers. Les coûts de renouvellement reposent davantage sur la capacité des responsables à provisionner et à anticiper les investissements, ces charges restent importantes et constitue un réel défi.

Pour atteindre l'équilibre financier, diverses stratégies sont mises en place :

- Réalisation d'économies d'échelle en misant sur l'extension du réseau, le développement des branchements domiciliaires, ou encore l'augmentation de la consommation per capita si la ressource en eau est suffisante, et que l'on ferme les sources alternatives aux branchements domiciliaires (points d'eau autonomes, bornes fontaines, points d'eau traditionnels) ;
- Augmentation du tarif de l'eau, en veillant à ce qu'il reste toujours abordable pour l'ensemble des usagers et puisse inclure des mécanismes de solidarité, tout en restant dans les cadres définis par les autorités nationales ;
- Optimisation énergétique et recours aux énergies renouvelables pour réduire les coûts d'exploitation, cela peut par ailleurs augmenter les coûts d'investissement ;
- Mise en place de mécanismes de solidarités (péréquation) sur la localité ou mutualisation des coûts avec d'autres exploitants, ou d'autres services.

Le niveau de recouvrement des factures est variable selon le contexte socio-économique et le niveau de service. Face aux risques d'impayés, différents modèles permettent de faciliter ce recouvrement :

- La tarification au volume présente l'avantage d'avoir un suivi des consommations et permet un recouvrement continu et transparent.
- La fixation des tarifs de consommation (pouvant fonctionner par tranche) au préalable, en veillant à assurer des tarifs adaptés aux différents niveaux de service de la localité.
- Allier des démarches de sensibilisation en amont et durant l'exploitation est indispensable pour une bonne compréhension des enjeux et du fonctionnement du service, ces démarches restant généralement insuffisantes par manque de ressources.
- La mise en place d'un tarif social, nécessitant d'être accepté par l'ensemble des usagers, permet de limiter les risques d'impayés de la part des consommateurs les plus fragiles économiquement mais également d'encourager leur consommation.

---

#### Points d'attention

- o Comment anticiper/prévoir le renouvellement des équipements ?
  - o Comment optimiser le suivi de la performance du service ?
  - o Quels modèles de mutualisation pour optimiser le service ? A quels niveaux (avec divers opérateurs, intercommunalité, etc.) ?
  - o Comment encourager la consommation au service d'eau et l'abandon des sources alternatives pour la consommation d'eau potable ?
  - o Quelles innovations mettre en place pour faciliter le paiement du service et ainsi améliorer le taux de recouvrement ?
  - o Quelles innovations en termes de financement pour l'investissement (Output base Aid, lignes de crédits pour exploitants/investisseurs, prêts concessionnels, péréquation de services/d'activités) peuvent être envisagées ?
-

## Pour aller plus loin

Une synthèse bibliographique a été réalisée en parallèle de cette note. Elle regroupe un ensemble de documents ressources pour aller plus loin dans les réflexions mais aussi de nombreux outils pratiques.

Cette synthèse est disponible en ligne : [https://www.pseau.org/sites/default/files/synthese\\_biblio\\_eau\\_pc\\_vf.pdf](https://www.pseau.org/sites/default/files/synthese_biblio_eau_pc_vf.pdf)

### Contacts :

Perrine Bouteloup, [perrine.bouteloup@pseau.org](mailto:perrine.bouteloup@pseau.org)

Irvina Parrel, [irvina.parrel@pseau.org](mailto:irvina.parrel@pseau.org)

**Avec la contribution de :** 2AEP, Acra, Action Mopti, ADOS, AFD, Aquassistance, Eau Vive, Experts Solidaires, GESCOD, Grand Reims, GRET, Initiatives Développement, InterAide, SEDIF, SEVES, Vergnet Hydro, WaterAid.

Réalisé avec l'appui de :

