

Maitrise d'ouvrage

Des services publics d'eau et d'assainissement

Bénin, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Madagascar, Mali, Maroc, Niger, Sénégal



Quels besoins en termes de renforcement des capacités ?

Rapport d'étude

Juin 2014



Auteurs :

- **Guillaume Aubourg**, programme Solidarité Eau
- **Christophe Brossé**, programme Solidarité Eau
- **Sophie Charpentier**, programme Solidarité Eau
- **Denis Desille**, programme Solidarité Eau
- **Vincent Dussaux**, programme Solidarité Eau
- **Sylvette Milin**, programme Solidarité Eau
- **Philippe Mouton**, programme Solidarité Eau
- **Béatrice Turlonnias**, programme Solidarité Eau

© programme Solidarité Eau, 2014

Photo de couverture : V. Dussaux

Cette étude a bénéficié
du soutien financier de l'ONEMA
et du Ministère des Affaires étrangères
et du Développement international



Table des matières

| | |
|--|------------------------------------|
| Préambule | 4 |
| Objectifs de l'étude | 4 |
| Champ de l'étude | 4 |
| Méthodologie retenue | Erreur ! Signet non défini. |
| La maitrise d'ouvrage des services d'eau, d'hygiène et d'assainissement | 5 |
| La maitrise d'ouvrage | 5 |
| Les services publics d'eau, d'hygiène et d'assainissement (EHA) | 5 |
| La maitrise d'ouvrage des services EHA | 5 |
| Décentralisation et déconcentration | 7 |
| La maitrise d'ouvrage des « petits services » d'eau et d'assainissement dans 9 | 8 |
| pays africains | 8 |
| Préambule : eau, assainissement et hygiène | 8 |
| Le cadre juridique et les échelles de décentralisation | 9 |
| Analyse des enjeux et pratiques liés à la fonction politique | 11 |
| Analyse des enjeux et pratiques liés à la fonction de planification | 14 |
| Analyse des enjeux et pratiques liés à la fonction de développement des services | 15 |
| Analyse des enjeux et pratiques liés à la fonction de gestion des services | 17 |
| Analyse des enjeux et pratiques liés à la fonction de contrôle des services | 18 |
| Synthèse comparative des cadres sectoriels et pratiques de la maitrise d'ouvrage locale | 20 |
| Quelques enseignements | 22 |
| Quelles compétences sont nécessaires pour exercer la maitrise d'ouvrage des | 23 |
| services EHA ? | 23 |
| Mission politique | 23 |
| Mission planification | 23 |
| Mission développement des services | 24 |
| Mission gestion des services (contexte de délégation) | 24 |
| Mission contrôle des services | 24 |
| Quels sont les enjeux en termes de renforcement de capacités ? | 25 |
| Quels sont les besoins de renforcement de capacités ? | 25 |
| Discussions | 30 |
| Annexes | 32 |
| Annexe 1. Bibliographie | 32 |
| Annexe 2. Maitrise d'ouvrage des services eau et assainissement dans les centres urbains | 33 |

Préambule

Depuis les années 1990, de nombreux pays du Sud se sont engagés dans des processus de décentralisation. En matière d'eau potable et d'assainissement, ces processus ont conduit au transfert progressif des compétences de maîtrise d'ouvrage aux collectivités locales. Cependant, ce transfert n'a pas toujours été accompagné d'un transfert de moyens et de compétences permettant aux autorités locales d'assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités.

Objectifs de l'étude

L'objectif de cette étude est de passer en revue les besoins des maîtres d'ouvrages locaux des services d'eau, d'hygiène et d'assainissement, de façon à orienter les acteurs de la coopération internationale vers des actions de renforcement des capacités adaptées.

Méthodologie retenue

Pour cela, l'étude s'est attachée :

- à qualifier les activités qui relèvent de ce que l'on appelle communément maîtrise d'ouvrage des services publics d'eau potable et d'assainissement, selon une terminologie claire, objective et opérationnelle
- à dresser un état lieux de l'avancement de la décentralisation dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans 9 pays africains : Quelles sont les responsabilités et missions confiées par la législation nationale aux maîtres d'ouvrages locaux dans différents pays ? Quelles sont les responsabilités effectivement assumées, dans les faits, par les maîtres d'ouvrages locaux ?
- à passer en revue les compétences et moyens nécessaires aux maîtres d'ouvrages locaux pour l'exercice de leur fonction.
- et enfin, à en déduire les enjeux et besoins des acteurs locaux en termes de renforcement des capacités.

Champ de l'étude

Cette étude cible les compétences transférées au niveau des communes rurales et urbaines – en particulier le cas des villes secondaires ou petites villes, entendues comme des localités comptant de quelques milliers à quelques dizaines de milliers d'habitants. Les villes secondaires sont des lieux de développement économique (marchés, infrastructures de transport, etc.) et disposent de certaines ressources locales (compétences locales, ressources financières, etc.).

Dans ces localités, les autorités locales (communes ou municipalités) ont la responsabilité de développer et de faire fonctionner durablement les services d'eau et d'assainissement.

Si la présente étude ne cible pas le périmètre géré par les opérateurs nationaux, un aperçu de l'organisation des services et des principales parties prenantes est consultable en annexe 3.

La maîtrise d’ouvrage des services d’eau, d’hygiène et d’assainissement

La maîtrise d’ouvrage

La notion de maîtrise d’ouvrage trouve son origine dans le monde du bâtiment et des travaux publics. Aujourd’hui, la notion de maîtrise d’ouvrage a largement dépassé le monde du BTP. Elle s’applique à tous les secteurs, des services publics à l’industrie. Une définition précise, universelle et exhaustive de la maîtrise d’ouvrage est donc délicate à fournir : elle peut varier fortement selon les secteurs et les contextes d’intervention. Néanmoins, on peut définir de manière générique le maître d’ouvrage comme étant l’entité qui :

- Définit son besoin en termes d’infrastructures,
- Valide le projet ayant vocation à répondre à ces besoins,
- Assure le financement du projet,
- Récupère la propriété et l’usage des infrastructures après leur réalisation.

Les services publics d’eau, d’hygiène et d’assainissement (EHA)

Les services publics d’eau et d’assainissement désignent le bon fonctionnement, à un prix abordable pour les usagers, des infrastructures garantissant un accès à l’eau potable et à l’assainissement pour tous. Par extension, la notion de services publics d’eau et d’assainissement englobe également l’ensemble des études et mesures nécessaires pour l’amélioration régulière des infrastructures, la mise à jour des compétences des personnels mobilisés et le contrôle de la qualité des services.

Dans le cadre de ces travaux, les questions d’hygiène sont considérées comme une dimension de ces services publics locaux. En effet, le maître d’ouvrage a, par des mesures adaptées, une capacité d’influence sur les comportements des usagers (notamment dans le cadre de campagnes de promotion et de sensibilisation).

La maîtrise d’ouvrage des services EHA

Parce que les services publics relèvent de l’intérêt général, ils sont placés – dans la très grande majorité des pays - sous la responsabilité d’une entité ayant autorité, et représentative des usagers desdits services. Cette entité est dénommée « maître d’ouvrage » dans les pays francophones, et est souvent constituée de personnes élues.

La littérature existante semble avare à fournir une définition claire, précise, exhaustive, opérationnelle et englobante de la notion de maîtrise d’ouvrage des services publics d’eau, d’hygiène et d’assainissement. Si la maîtrise d’ouvrage des services EHA est bien souvent présentée comme une fonction stratégique (définir des plans de développement locaux pour l’EHA) et technique (superviser et contrôler des contrats de travaux), les questions, par exemple, de suivi et de contrôle des services (et de sanctions en cas de gestion non satisfaisante) semblent moins traitées. Dans tous les cas, quelle que soit la dimension de maîtrise d’ouvrage abordée, sa déclinaison pratique et opérationnelle fait régulièrement défaut¹, à l’exception notable de la réalisation d’infrastructures.

En l’absence de définition académique et universellement reconnue quant à la notion de maîtrise d’ouvrage des services EHA, nous proposons la définition qui suit.

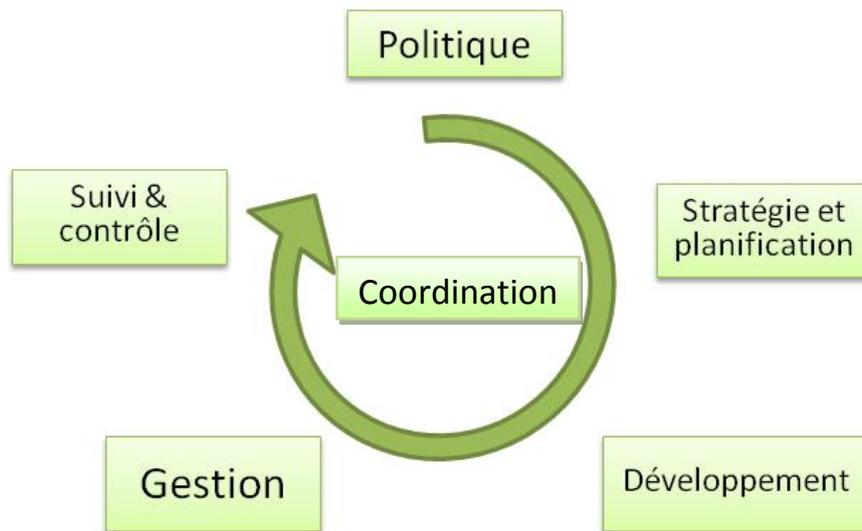
¹ Notons tout de même l’existence de quelques guides de référence qui font l’effort de proposer une information relativement précise et détaillée, à l’image du « manuel de maîtrise d’ouvrage communale du service public de l’eau », de la Direction Générale de l’Hydraulique du Niger.

La maîtrise d'ouvrage des services publics d'eau, d'hygiène et d'assainissement regroupe six fonctions :

- **La fonction coordination**
 - Relation avec les acteurs concernés par les services d'eau potable et d'assainissement (usagers, opérateurs privés, services déconcentrés, ONG, Bureau d'études, etc.) pour assurer la cohérence des actions menées sur le territoire
- **La fonction politique**
 - Définition des objectifs d'amélioration des services (taux d'accès aux services, taux de fonctionnalité des services)
 - Définition des grands principes qui guident le fonctionnement des services (niveau de tarification des services, modalités de gestion, etc.)
 - Communication régulière auprès des usagers sur la qualité des services et l'avancement des divers projets
 - Implication des acteurs locaux dans la prise de décision
- **La fonction planification**
 - Diagnostic des besoins régulièrement actualisé
 - Hiérarchisation des priorités, en concertation avec les différentes catégories d'acteurs concernés, et en adéquation avec les contraintes et opportunités de financement et capacités
 - Définition des activités à conduire pour atteindre les objectifs (politiques) fixés
- **La fonction études et travaux**
 - Mobilisation des financements
 - Réalisation d'études préalables (analyse approfondie des demandes et des besoins, avant-projets sommaires, avant-projets détaillés, comptes d'exploitation prévisionnels des nouveaux services envisagés, modes de gestion, modalités de recouvrement des coûts, etc.)
 - Réalisation de travaux, fourniture d'équipement, renforcement des capacités, promotion et sensibilisation
- **La fonction gestion des services**
 - Mise en place des modalités de gestion et contractualisation
 - Gestion technique des ouvrages et des équipements
 - Gestion financière
 - Gestion des relations avec les usagers (facturation, promotion de branchements sociaux, etc.)
- **La fonction contrôle des services**
 - Mesure de la qualité des services fournis
 - Mesure de la qualité des services telle que perçue par les usagers
 - Application des ajustements et sanction le cas échéant

Dans la plupart des cas, rares sont les maîtres d'ouvrage qui assurent par eux-mêmes (avec leur personnel exclusif) l'intégralité de ces fonctions. Certaines de ces fonctions peuvent être réalisées dans le cadre de :

- Contrats de prestation (assistance à la maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, études, réalisation de travaux, etc.) ;
- Contrats de délégation (pour la gestion des services).



La maîtrise d'ouvrage peut être lue, de manière schématique, comme un cycle sans fin : les décisions politiques conduisent à concevoir des stratégies, elles-mêmes mises en œuvre dans le cadre de projets de développement et de la gestion des services. Un suivi et contrôle régulier permet de mesurer les progrès et les nouveaux besoins, amenant ainsi à la mise à jour d'un projet politique.

Décentralisation et maîtrise d'ouvrage locale

La décentralisation consiste à rapprocher les décideurs et responsables politiques des habitants. Dans le contexte des pays étudiés, la décentralisation s'accompagne de la création de nouvelles entités – les communes – dont la mission revient à assumer la charge de maîtrise d'ouvrage, notamment pour ce qui relève des services EHA.

La décentralisation suppose non seulement le transfert du pouvoir politique à ces entités locales, mais également de les doter de moyens financiers et humains pour qu'elles puissent mettre en œuvre effectivement leur mission.

Si la décentralisation est un principe adopté dans de nombreux pays, sa mise en œuvre peut en revanche faire l'objet de différences notables. En effet, les niveaux d'autonomie qui accompagnent la création des communes sont souvent progressifs dans le temps, et intimement liés à la volonté et aux capacités du gouvernement national.

Le processus de décentralisation s'accompagne souvent d'une évolution du rôle des services déconcentrés de l'Etat : ils sont amenés à venir en appui aux nouveaux maîtres d'ouvrages locaux. Ils interviennent également dans le contrôle, pour le compte de l'Etat, de la légalité des actions conduites par les maîtres d'ouvrages locaux dans le cadre des compétences qui leur sont allouées.

En Afrique sub-saharienne, la mise en œuvre des politiques de décentralisation s'est déployée de manière significative à partir des années 90. Une des premières plus-values de ces politiques de décentralisation et de la création d'autorités locales, est sans doute une ouverture accrue à l'innovation et l'adaptation, que ce soit en termes d'options techniques, de modes de gestion ou de tarification. Néanmoins, beaucoup de limites sont constatées, parmi elles : la faiblesse des collectivités pour maîtriser certaines de leurs prérogatives en tant que maître d'ouvrage, en particulier la mobilisation des financements ou le contrôle des services. Et là où les services techniques déconcentrés sont sensés compenser les faiblesses de ces communes, ils font parfois cruellement défaut.

La maîtrise d'ouvrage des « petits services » d'eau et d'assainissement dans 9 pays africains

Nota : ce chapitre s'intéresse aux services d'eau et d'assainissement entendu comme ceux développés et gérés dans les petites villes, en-dehors du périmètre de l'opérateur national.

L'objectif de ce chapitre est de fournir une compréhension du cadre réglementaire posé par plusieurs pays africains. Il s'agit notamment de :

- Apprécier les prérogatives et domaines d'interventions des collectivités locales, qui sont autorisés par la loi,
- Appréhender la taille des communes et le nombre d'échelons ou d'entités territoriales qu'elles regroupent,
- Mesurer la nature des enjeux et problématiques auxquels sont confrontées les collectivités locales dans l'exercice de leur fonction de maîtres d'ouvrage.

Les activités et responsabilités confiées à un maître d'ouvrage sont variables, d'une part en fonction des réglementations entre les pays, d'autre part en fonction de la manière dont cette réglementation est appliquée dans les faits. Sur ce dernier point, il peut en effet exister des écarts entre la théorie ou certains principes affichés dans les codes législatifs et leur mise en application effective, cette dernière étant restreinte ou limitée par certains décrets d'application absents, le manque d'adéquation entre le mandat confié et les ressources disponibles localement, etc.

Sénégal, Niger, Madagascar, Burkina Faso, Mali, Bénin, Maroc, Ghana et Kenya sont les 9 pays qui ont été retenus pour cette revue comparative. Le choix s'est porté sur ces pays au regard de leurs similitudes (notamment au sein des pays francophones qui affichent des politiques de décentralisation d'inspiration commune) mais également de leurs différences (certains pays sont allés plus loin que d'autres dans le processus de décentralisation, ou ont abordé le sujet différemment).

Préambule : eau, assainissement et hygiène

Les maîtres d'ouvrage locaux qui ont la responsabilité des services de base ont communément à s'assurer du bon développement et du bon fonctionnement des services d'eau potable et des services d'assainissement. Par extension, l'hygiène, sans être un service public en tant que tel, relève des questions de santé publique, et appelle logiquement un positionnement et des interventions de la part des pouvoirs publics, et notamment les collectivités locales.

Cependant, l'hygiène est à ce jour très faiblement inscrite dans l'agenda des autorités locales notamment parce qu'elle est considérée comme relevant de la sphère privée. Pour cette raison, la question de l'hygiène ne sera que rapidement abordée dans le chapitre qui suit.

Par ailleurs, certaines questions de maîtrise d'ouvrage abordées ci-après relèvent essentiellement de l'eau potable (c'est le cas des modalités de contractualisation des services et de leur tarification par exemple), car elles ne s'appliquent au secteur de l'assainissement que dans des situations spécifiques (gestion des latrines dans les lieux publics, organisation de la vidange, exploitation de stations de traitement, etc.).

Le cadre juridique et les échelles de décentralisation

Au **Bénin**, les communes sont les maîtres d'ouvrages des services d'eau potable et responsables de la réalisation des infrastructures et la fourniture et la distribution d'eau potable. La législation confère également à la commune la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'assainissement. La loi précise en particulier que la commune a la charge de la collecte et du traitement des déchets liquides, ainsi que la réglementation concernant l'assainissement individuel (latrines, fosses septiques, puisards).

A **Madagascar**, le code de l'eau confère aux communes le rôle de maître d'ouvrage, sous réserve de satisfaire aux critères de capacité tels que définis par décret. Dès que ces critères sont satisfaits, la commune est habilitée par le ministère en charge de l'eau pour exercer son rôle de maître d'ouvrage et assurer l'organisation du service de l'eau. Dans les faits, aucune commune n'est à ce jour habilitée : la structure en charge de donner cette habilitation n'est pas encore mise en place, et les communes sont peu informées sur le processus d'habilitation. Le ministère de l'eau reste le maître d'ouvrage délégué. Néanmoins, l'implication des communes dans la gestion des services EHA est encouragée pour préparer leur rôle de maître d'ouvrage à venir.

Au **Niger**, les communes sont les maîtres d'ouvrage des services d'eau et d'assainissement. Ce rôle est confirmé par le Code de l'eau qui demande à la commune notamment de créer et gérer les équipements collectifs, d'assurer l'hygiène publique et l'assainissement.

Au **Sénégal**, les lois de décentralisation confèrent aux collectivités locales (départements et communes) des compétences en matière de gestion et de protection de la ressource en eau qui ne sont pas négligeables mais ne concernent pas directement l'exercice du service public de l'eau potable. Les collectivités sénégalaises ne sont pas maîtres d'ouvrage des services d'eau et d'assainissement, mais elles constituent néanmoins des acteurs pivots de la programmation communale sur les questions d'eau et d'assainissement, à travers l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des plans locaux de développement (PLD) auquel s'ajoute les plans locaux d'hydraulique et d'assainissement (PLHA).

Au **Mali**, le processus de décentralisation et les politiques sectorielles d'eau et d'assainissement consacrent le transfert de responsabilité de l'Etat aux collectivités (les communes principalement) en matière d'organisation et gestion des services publics locaux d'eau potable et d'assainissement. Hors périmètre concédé à la Société Malienne de Gestion de l'Eau Potable (SOMAGEP) dans les 19 communes préexistantes à la décentralisation, la fonction de maîtrise d'ouvrage est assurée par l'autorité communale et le conseil de Cercle.

Au **Burkina Faso**, les communes, hors périmètre d'intervention de l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA), sont maîtres d'ouvrages des services d'eau et d'assainissement depuis 2009. Dans les centres urbains de plus de 10 000 habitants, la gestion est concédée par l'Etat à l'ONEA.

Au **Ghana**, la responsabilité des services d'eau et d'assainissement revient aux Metropolitan, Municipal and District Assemblies (MMDA) : les Metropolitan Assemblies faisant référence aux grands centres urbains, les Municipal Assemblies aux villes secondaires et les District Assemblies aux zones rurales. Ces autorités locales bénéficient de l'appui technique de la Community Water and Sanitation Agency (CWSA), qui dispose de bureaux dans chacune des dix régions que compte le pays.

Au **Kenya**, le Water Act de 2002 a instauré une évolution profonde dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Les responsabilités des services d'eau et d'assainissement reviennent à 8 établissements publics régionaux (Water Service Boards, WSB). Ces entités sont statutairement propriétaires et responsables du développement et de la gestion du service. Autonomes financièrement, elles sont dirigées par un conseil d'administration nommé par le ministère de l'eau et comprenant des représentants de l'Etat, des collectivités locales et des usagers.

Au **Maroc**, les communes sont les maîtres d'ouvrages des services d'eau et d'assainissement depuis la mise en place de la Charte communale de 1976.

| Pays | Date de création des collectivités locales | Les échelles de décentralisation |
|--------------|--|---|
| Bénin | <ul style="list-style-type: none"> 1999 : loi portant organisation des communes 2001 : loi portant maîtrise d'ouvrage publique et précisant les responsabilités du maître d'ouvrage | <ul style="list-style-type: none"> 12 Départements 77 Communes |
| Madagascar | <ul style="list-style-type: none"> 1995 : premières lois sur la décentralisation et premières élections des maires des conseils communaux 2006 : adoption de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration | <ul style="list-style-type: none"> 1550 communes à Madagascar, dont 726 communes urbaines et 833 communes rurales |
| Niger | <ul style="list-style-type: none"> 1961 : loi portant sur l'organisation des collectivités territoriales 2001 : Loi sur la décentralisation 2002 : Loi portant transfert de compétences aux communes 2004 : premières élections locales 2010 : Code général des collectivités territoriales | <ul style="list-style-type: none"> 8 Régions 36 Départements 255 Communes (214 communes rurales et 41 communes urbaines dont 4 à statut particulier ou « villes ») |
| Sénégal | <ul style="list-style-type: none"> 1872 : création des premières communes en (Saint Louis, Dakar, Gorée...) 1972 : création des Communautés rurales, promotion de la déconcentration et régionalisation du plan 1996 : érection des régions en collectivités et création des communes d'arrondissement 2013 : Acte 3 de la décentralisation : communalisation intégrale, érection des départements en collectivité territoriale et création des pôles de développement économique, suppression des régions (en tant que collectivités locales) | <ul style="list-style-type: none"> 14 régions (subdivisions administratives) 45 départements Plus de 500 communes Pôles de développements |
| Mali | <ul style="list-style-type: none"> 1993 et 1995 : loi de décentralisation et code des collectivités 1996 : loi portant sur la création de 684 communes additionnelles au 19 existantes. | <ul style="list-style-type: none"> 8 régions 49 Cercles 703 communes dont 684 nouvelles créées en 1996 |
| Burkina Faso | <ul style="list-style-type: none"> 2004 : Mise en place du Code Général des Collectivités Territoriales qui distingue 2 types de collectivités territoriales : la commune et la région. 2007 : adoption du cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation qui définit les orientations et les axes prioritaires de mise en œuvre du processus de décentralisation (2006-2015). 2006 : communalisation intégrale (création des communes rurales) 2009 : transfert des compétences E&A de l'Etat vers les communes | <ul style="list-style-type: none"> 13 Régions 45 provinces 351 communes (49 urbaines / 302 rurales) |
| Kenya | <ul style="list-style-type: none"> 2002 : loi sur l'Eau (Water Act) | <ul style="list-style-type: none"> 8 Water Service Boards (WSB) |
| Maroc | <ul style="list-style-type: none"> 1959 : première loi définissant les collectivités locales et leurs fonctions 1976 : la Charte communale attribue la compétence générale en matière de services de proximité, dont l'eau et l'assainissement 1992 : création des régions en tant que collectivités locales 1996 : les collectivités locales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires | <ul style="list-style-type: none"> 16 régions 75 préfectures et provinces (13 préfectures et 62 provinces) 1 503 communes |
| Ghana | <ul style="list-style-type: none"> 1988 : Provisional National Deference Council Law on decentralisation | <ul style="list-style-type: none"> 10 régions 216 Metropolitan, Municipal and District Assemblies (MMDA) |

Tableau 1 : Les grandes dates et échelles de la décentralisation

Analyse des enjeux et pratiques liés à la fonction de coordination

La fonction de coordination doit être comprise comme une fonction transversale : elle rappelle le rôle central que doit jouer le maître d'ouvrage pour organiser le service et dialoguer avec l'ensemble des parties prenantes afin d'assurer la cohérence des actions menées sur son territoire. En ce sens, la notion de maître d'ouvrage se rapproche de celle d'autorité organisatrice.

Ce que dit la législation

Cette mission n'est pas explicitement attribuée au maître d'ouvrage mais elle est inhérente à l'ensemble des fonctions qui lui incombent : seul, le maître d'ouvrage ne pourra pas définir et porter la politique de l'eau et de l'assainissement, planifier les actions à mener, réaliser les travaux, gérer les services et en assurer le suivi. Il doit pour cela prendre en compte les usagers et s'appuyer sur l'ensemble des parties prenantes du service en instaurant un dialogue permanent avec elles.

La maîtrise d'ouvrage locale dans la pratique

Cette mission renvoie à la légitimité du maître d'ouvrage : dans beaucoup des pays ciblés par l'étude, les communes ne sont pas systématiquement associées aux actions menées dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement. Il est donc difficile pour elles de se positionner comme l'autorité organisatrice des services.

Analyse des enjeux et pratiques liés à la fonction politique

La fonction politique de la maîtrise d'ouvrage est entendue ici comme les grandes orientations qui guident les décisions opérationnelles et la mise en œuvre des actions.

Définition des services d'eau et d'assainissement

Ce que dit la législation

Dans tous les pays ciblés par l'étude, la définition des standards, tels que les ouvrages éligibles au statut d'ouvrage d'accès à l'eau, le dimensionnement des ouvrages, les règles de qualité de l'eau desservie, de qualité des services de manière plus globale, etc. est assurée par l'Etat, à travers les cadres sectoriels nationaux qui peuvent prendre des formes variées : documents de stratégies nationale, arrêtés ministériels, décrets d'application, manuels de procédures, etc. Notons qu'à l'exception du Sénégal, il revient à la commune d'appliquer localement ces cadres sectoriels nationaux.

La maîtrise d'ouvrage locale dans la pratique

Quels que soient les pays, les communes ont la plupart du temps une connaissance approximative des règles nationales en vigueur. Si les acteurs et institutions nationaux du secteur sont souvent bien identifiés par les communes, l'étendue couverte par la législation est en revanche souvent méconnue.

Ce constat n'est néanmoins pas fondamentalement problématique : un maître d'ouvrage n'a pas vocation à être spécialiste du secteur EHA dans la mesure où il peut s'entourer des compétences nécessaires. Dans le cadre des projets, le rôle d'une assistance à la maîtrise d'ouvrage ou d'un maître d'œuvre est de connaître les règles et standards nationaux, afin d'en assurer une déclinaison locale pertinente pour la maîtrise d'ouvrage locale. Cependant, il est important que la commune ait quelques notions et puisse apprécier les options techniques proposées par une assistance technique.

Pour le cas précis et récurrent des projets où se pose le choix du niveau de service et des solutions techniques à retenir, les pratiques peuvent varier et dépendent souvent du niveau de « maturité » des communes. Néanmoins, l'implication des autorités locales, qu'elles soient maîtres d'ouvrage de fait (Bénin, Niger, Mali, Burkina, Ghana, Kenya, Maroc) ou qu'elle ne soit pas maître d'ouvrage (Sénégal et Madagascar pour les communes non encore habilitées), est de plus en plus systématisée.

Définition des règles de tarification des services

Ce que dit la législation

Au Bénin, au Mali, au Burkina et au Niger, ce sont les communes qui ont la responsabilité de fixer le prix de l'eau (en-dehors du périmètre de l'opérateur national). Au Kenya, le Water Service Board soumet une proposition de tarif auprès de WASREB (Water Services Regulatory Board), l'autorité nationale de régulation. La fixation du tarif de l'eau est un acte de maîtrise d'ouvrage par excellence, car il conditionne l'accessibilité financière des usagers au service. Si les communes ont carte blanche pour arrêter le prix de vente de l'eau, elles doivent néanmoins respecter un certain nombre de règles définies au niveau national (dont celle, essentielle et commune à tous les pays, du respect de l'équilibre financier du service). Au Sénégal, c'est à l'Association des Usagers du Forage (ASUFOR) que revient le mandat de fixer le prix de l'eau, sans implication de la commune. A Madagascar, le tarif du service est en théorie proposé par le gestionnaire, pour approbation de la SOREA (Société de Régulation de l'Eau et de l'Assainissement). Au Ghana, les tarifs sont soumis à l'approbation des MMDAs. Au Maroc les tarifs des régies sont arrêtés par décret ministériel de l'autorité de tutelle (Ministère de l'Intérieur). Ceux des régies concédées sont négociés selon le contrat de gestion délégué qui lie les villes aux opérateurs privés.

En matière d'assainissement, la question de la tarification est plus complexe et est rarement traitée : l'accès à l'assainissement relève d'investissements privés assurés par les ménages, l'évacuation est assurée dans la plupart des cas par des opérateurs privés locaux, et le traitement est sensé être financé sur budget public.

La maîtrise d'ouvrage locale dans la pratique

Dans les faits, et au regard de la forte dimension politique et sociale du prix de l'eau, les communes sont systématiquement impliquées dans le choix du tarif. Néanmoins, la compréhension par la commune des éléments constitutifs du prix de l'eau est bien souvent partielle, et le choix du tarif nécessite dans la plupart des cas des appuis extérieurs (maître d'œuvre du projet, service déconcentré de l'Etat, etc.). Par ailleurs, les motivations des communes ne sont pas toujours le reflet d'une compréhension détaillée des règles de service public : l'intérêt premier d'une commune peut être par exemple de minimiser le tarif de l'eau au bénéfice des usagers, quitte parfois à ne pas respecter les règles de recouvrement des coûts du service ; certaines communes ont également une

Encadré 1. La tarification des services à Madagascar

A Madagascar, le décret 2003-791 fixe les modalités de la tarification du service public de l'eau potable et de l'assainissement. D'après la loi, le tarif est proposé par le gestionnaire du service sur la base d'éléments précisés dans le décret, et ensuite proposé pour validation à l'organisme de régulation, la SOREA.

En théorie, les communes ne jouent ainsi qu'un rôle très limité dans la définition du tarif. Mais, en pratique, une enquête menée par le pS-Eau et le CITE auprès de communes malgaches révèle une réalité différente.

En effet, en l'absence d'organisme régulateur, le tarif est souvent proposé par les communautés locales et les opérateurs de projets sur la base d'enquêtes sur la capacité et la volonté à payer des usagers, et d'une estimation des coûts d'exploitation du service. Le tarif est ensuite discuté avec la commune qui décide in fine de son application.

Par ailleurs, la commune joue un rôle important dans la définition de la tarification sociale : le montant des tarifs « sociaux », les critères d'éligibilité à ces tarifs préférentiels, sont en effet des paramètres sensibles et variables d'une commune à l'autre, qu'il est légitime de fixer à un niveau local.

compréhension du service qui se limite à l'opportunité de la redevance eau pour financer d'autres besoins sur le territoire.

Définition des modalités de gestion

Ce que dit la législation

Dans les pays où la maîtrise d'ouvrage est confiée aux autorités locales (Bénin, Madagascar, Burkina, Mali, Niger, Ghana, Maroc et Kenya), c'est la gestion déléguée qui prédomine (concession ou affermage selon les pays) et qui est conseillée, même si la régie est autorisée² (sauf au Mali). Au Sénégal, en l'absence de maîtrise d'ouvrage communale, la gestion est déléguée par l'Etat à l'ASUFOR ou un opérateur privé.

La maîtrise d'ouvrage locale dans la pratique

Dans la pratique, le choix d'un mode de gestion s'inscrit la plupart du temps dans le cadre d'un projet de réalisation de nouvelles infrastructures. De fait, rares sont les communes qui sont en position de décider seules et en complète autonomie des modalités de gestion. Elles bénéficient de l'appui du projet pour arrêter et mettre en œuvre les modalités de gestion.

Relations avec les usagers

Ce que dit la législation

Quelque soit le pays, la législation accorde une attention particulière à la représentation des usagers et aux relations entre ces derniers et le maître d'ouvrage. Pour ce qui relève des mini-réseaux, le Sénégal, le Niger et le Bénin sont inscrits dans une tendance similaire qui vise à séparer les fonctions de représentations (association d'usagers) et de gestion (exploitants privés). Les associations d'usagers conservent un rôle important pour le financement du service et pour exprimer les attentes et la perception des usagers sur la qualité du service rendu. Dans le cas du Bénin, les associations d'usagers ont pour rôle fondamental de faire remonter les plaintes sur d'éventuels dysfonctionnements du service et donc d'interpeller le maître d'ouvrage et le délégataire.

Encadré 2. Les CCEau pour développer des mécanismes de gouvernance locale concertée

Au Burkina Faso, dans le cadre de la Réforme du système de gestion des ouvrages hydrauliques en milieu rural et semi-urbain, des comités communaux de l'eau (CCEau) sont mis en place pour appuyer les communes dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage et la gestion de leur service d'eau. Créés par un arrêté communal, les CCEau sont présidés par un élu communal et composés du représentant du fermier, des administrations déconcentrées, des autorités coutumières et organisationnelles de la société civile, des représentants des usagers, des fontainiers et des maintenanciers. Leurs missions consistent à animer des espaces de concertations entre tous les acteurs locaux, susciter des réflexions, orientations et décisions relatives au service public de l'eau. A travers la participation des citoyens à la gestion locale, les CCEau constituent une démarche de contrôle citoyen de l'action publique dans le secteur.

La réussite de ce dispositif repose toutefois sur la disponibilité des membres et des ressources financières pour la prise en charge de son fonctionnement, notamment pour la tenue régulière de réunions. Cela implique de préciser en amont les modalités de prise en charge de son fonctionnement dans l'arrêté, et de l'intégrer dans le budget communal.

² Il convient de noter ici que dans les faits, même lorsque la loi l'autorise, la gestion en régie reste exceptionnelle. La tendance dans les pays est à la délégation de service public.

La maîtrise d'ouvrage locale dans la pratique

Dans les faits, si certaines communes instaurent avec les usagers des cadres de dialogue formels et performants qui permettent de renforcer le contrôle et la régulation du service, bon nombre de communes ont des difficultés à systématiser ce principe du dialogue. Les raisons peuvent être diverses : faute de temps, faute de moyens, mais également parfois faute de compréhension des plus-values et bénéfices que peuvent retirer les différentes parties de ce type d'exercice.

Analyse des enjeux et pratiques liés à la fonction de planification

Ce que dit la législation

Dans tous les pays, l'enjeu de la planification a été pris en compte dès la création des communes avec des outils dédiés au secteur Eau (hormis au Mali). Plan Local pour l'Eau et l'Assainissement (PLEA) au Niger, Plan Communal de Développement pour l'Eau et l'Assainissement (PCDEA) à Madagascar, Plan Communal Eau (PC-Eau) et Plan pour l'Hygiène et l'Assainissement Communal (PHAC) au Bénin, Plan Local d'Hydraulique et d'Assainissement (PLHA) au Sénégal, Plan Communal de Développement pour l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement (PCD-AEPA) au Burkina, District water and sanitation plan au Ghana. Si les dénominations diffèrent, le principe reste le même : doter le territoire local :

- d'un état des lieux des différents services existants et de leur niveau de fonctionnement
- d'un plan d'actions fixant les priorités d'intervention
- d'un budget d'investissement pour réaliser les ouvrages et infrastructures nécessaires

Chaque pays a développé ses dispositifs d'appui et ses manuels de référence pour proposer aux communes, souvent démunies, l'accompagnement nécessaire.

La maîtrise d'ouvrage locale dans la pratique

Pour la réalisation de ces plans de développement sectoriels locaux, on observe une intervention de l'Etat plus ou moins forte au Sénégal, Maroc Niger et Bénin. A Madagascar, au Mali ou au Burkina Faso, l'accompagnement, moins centralisé, est le plus souvent assuré par des ONG de développement local, des bureaux d'études ou les services déconcentrés de l'Etat. Au Kenya, les démarches de planification ciblent des territoires plus vastes que ceux gérés par les autorités locales des pays francophones, ce qui impose des activités plus complexes en termes d'agrégation et d'analyse des données.

Aujourd'hui, après plus de 10 ans de décentralisation, force est de constater que :

- toutes les collectivités ne sont pas dotées de plans locaux,
- les collectivités éprouvent pour bon nombre des difficultés significatives à réaliser par elles-mêmes cet exercice de planification,
- ces outils de planification ne sont pas

Encadré 3. La planification locale au Niger

Au Niger, l'élaboration des PLEA a été expérimentée sur 9 communes rurales de la région de Tillabéry. Initiée par le Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement avec l'appui du Programme Eau et Assainissement de la Banque Mondiale cette approche montre à l'heure actuelle quelques limites :

- une faible implication des Communes dans le diagnostic de l'existant et la définition des priorités : études réalisés par des consultants (souvent recrutés par les partenaires qui financent leurs missions) et validées par les Communes uniquement au moment de la restitution, des contraintes de temps qui ne favorisent pas la réelle implication des acteurs locaux
- une approche « centralisée » de la planification, servant avant tout pour la programmation nationale
- des compétences limitées au niveau des Communes pour suivre le processus
- des outils clés en mains fournis par le Ministère et des risques de copier-coller qui ne permettent pas d'avoir une analyse fine des enjeux, opportunités, contraintes. solutions locales

suffisamment déclinés en outils pratiques pour en faciliter leurs appropriations par les collectivités et le suivi de leur mise en œuvre (programmation annuelle des activités et programmation budgétaire)

- l'actualisation régulière et nécessaire de ces plans sectoriels locaux fait régulièrement défaut.

S'il existe de nombreux exemples de communes bonnes élèves, une grande majorité accuse un déficit en matière de ressources pour assurer le pilotage rigoureux et performant de la planification.

Analyse des enjeux et pratiques liés à la fonction études et travaux

Mobilisation des financements

Ce que dit la législation

Les collectivités locales des pays francophones ciblés par l'étude sont les maîtres d'ouvrage pour les services d'eau et d'assainissement. Il leur revient de mobiliser les fonds nécessaires au développement des équipements publics relevant de leurs compétences. Dans le cas particulier du Sénégal, la collectivité responsable du développement local, a également un rôle dans la mobilisation des financements, y compris pour les services d'eau potable et d'assainissement. Mais qui dit autonomie financière ne dit pas désengagement total de l'Etat. Dans la plupart des pays, des lignes budgétaires sont créditées par le gouvernement national pour abonder les budgets des collectivités locales qui sont bien souvent très limités. A charge pour les collectivités locales de compléter ces crédits par la mobilisation de leur budget propre, l'implication de partenaires extérieurs, l'emprunt bancaire, etc. L'implication de plus en plus prégnante du secteur privé autorise également ce dernier à investir dans les infrastructures, dans le cadre des contrats de délégation de gestion.

Encadré 4. La mobilisation financière de deux communes au Bénin

En 2006, la commune de Dangbo au Bénin a réalisé 45 000 € d'investissements, soit 0,70 € par habitant. La même année, la commune d'Adjarra a réalisé 282 000 € d'investissements, soit 4,7 € par habitant. Comparativement, en 2005, les villes françaises de plus de 10 000 habitants ont, en moyenne, dépensé 303 € par habitant pour l'investissement.

Ces trois ratios illustrent, d'une part les écarts très importants existants entre communes d'un même pays en termes de mobilisation financière pour l'investissement, et d'autre part ils soulignent l'insuffisance de ces mobilisations comparativement aux pays industrialisés.

Sources :

Keita et al., *Accroître les ressources financières des communes*, Pratiques émergentes en Afrique de l'Ouest et du Centre, 2008, Amsterdam, p. 48

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?req_id=26&ref_id=ecoop133b, consulté le 29 mai 2014

B. M. Gandonou, *Monographie de la commune d'Adjarra, 2006*

L. A. Akomagni, *Monographie de la commune de Dangbo, 2006*

Dans les régions anglophones, au Kenya, les investissements sont assurés dans leur grande majorité par des fonds publics nationaux, dans le cadre d'une collaboration étroite entre les WSB et le gouvernement national et le ministère en charge de l'eau. Il en est de même au Ghana, où il est attendu des MMDA qu'ils contribuent à hauteur de 5% aux coûts d'investissements.

La maîtrise d'ouvrage locale dans la pratique

La réalité des faits est globalement sans appel : les élus locaux, à de rares exceptions près, déplorent que si le transfert des compétences a bien eu lieu en matière de maîtrise d'ouvrage pour l'eau et l'assainissement, il ne s'est pas accompagné du transfert des ressources. En d'autres termes, face à une fiscalité locale souvent faible et aléatoire et des capacités de mobilisation financière largement insuffisantes au regard des besoins, les collectivités locales plaident pour un soutien plus massif de la part de l'Etat.

Aujourd'hui la mobilisation financière est mise en œuvre sous la forme de cofinancements qui transitent rarement par le budget des collectivités: financements internationaux (aide bi ou multilatérale, coopération décentralisée...), financements étatiques (dans le cadre de programme nationaux). La contribution effective de la collectivité locale (de l'ordre de quelques % du coût global du projet) est très modeste.

Réalisation d'études préalables

Ce que dit la législation

En amont de tout investissement, les besoins en matière d'études préalables sont conséquents : analyse de la demande et des besoins, avant-projets sommaires, avant-projets détaillés, comptes d'exploitation prévisionnels des services, etc. Généralement le gouvernement local a la responsabilité de mettre en œuvre les procédures de dévolution de marchés d'études (appel d'offres, sélection de prestataires), l'engagement de ces marchés (contractualisation), le suivi de l'exécution des prestations (contrôle du respect de la commande et des règles de l'art) et le paiement des marchés (règlement par tranches ou au global).

La maîtrise d'ouvrage locale dans la pratique

La pratique montre souvent un décalage relativement important avec ce que prévoient les cadres sectoriels nationaux. Dans les faits, très peu de communes sont outillées pour satisfaire l'ensemble des exigences posées par la maîtrise d'ouvrage des études préalables. Les appuis s'avèrent indispensables, et la plupart des projets intègrent un volet d'accompagnement de la commune et de renforcement de ses capacités pour la gestion des études préalables.

A noter que certaines approches privilégient les dimensions intercommunales afin de générer des économies d'échelles et de recruter plus facilement des bureaux d'études et des entreprises.

Au Kenya, les études (ainsi que les travaux) sont conduits sous la responsabilité des WSB, avec l'appui de la National Water Conservation Pipeline Company (NWCPC), qui dispose de ressources et capacités conséquentes. Au Ghana, les bureaux de CWSA jouent un rôle central pour l'assistance technique des gouvernements locaux.

Réalisation des travaux, fourniture d'équipements et mobilisation / sensibilisation des usagers

Ce que dit la législation

Dans les différents pays, il revient au maître d'ouvrage (l'Etat au Sénégal, les collectivités locales dans les autres pays) de contrôler le bon avancement des travaux et de valider la bonne exécution des ouvrages réalisés, et de vérifier la bonne réalisation des activités de sensibilisation des usagers.

La maîtrise d'ouvrage locale dans la pratique

Comme pour les études préalables, les communes, si elles sont aujourd'hui systématiquement impliquées dans le suivi des travaux n'ont pour la plupart pas les compétences pour assurer un contrôle rigoureux et systématique des différentes phases de réalisation d'un projet. Elles n'ont donc d'autre choix que de s'appuyer sur une expertise externe, en mobilisant les services déconcentrés de l'Etat ou des bureaux d'études.

Analyse des enjeux et pratiques liés à la fonction de gestion des services

Contractualisation

Ce que dit la législation

La délégation de gestion est une tendance majoritaire qui s'est largement développée ces dernières années dans la sous-région. A l'exception du cas du Sénégal, les collectivités locales ont la responsabilité de lancer des appels d'offres et de négocier les contrats de délégation de gestion. Au Sénégal, l'Etat délivre une licence ou agrément à l'association d'usagers qui peut au choix assurer elle-même la gestion ou la confier à un gérant privé. Au Mali, où l'exploitation est quasi exclusivement assurée par les associations d'usagers, la commune contractualisera sans passation de marché, mais cette opportunité est ouverte.

Au Kenya, la contractualisation se fait entre le WSB et un opérateur de service, dans le cadre d'un Service Provision Agreement (SPA), sur la base des modèles développés par l'autorité de régulation (WASREB).

La maîtrise d'ouvrage locale dans la pratique

La délégation de gestion dans un cadre contractuel rigoureux est un exercice relativement complexe qui nécessite une bonne connaissance du parc d'équipements faisant l'objet de la délégation, ainsi que des enjeux techniques, économiques et commerciaux adossés à la gestion du service. Ce niveau d'expertise est rarement présent au sein d'une collectivité locale, et un appui externe est souvent indispensable. Dans le cadre des projets d'infrastructures, la délégation de gestion est donc dans la plupart des cas une composante spécifique du projet. Cette composante permet à la commune d'être appuyée par l'ONG ou le bureau d'études en charge de la maîtrise d'œuvre du projet.

Encadré 5. Délégation et implication des usagers dans le contrôle du service public au Bénin

Le Bénin a opté pour la généralisation du principe de l'affermage comme mode de gestion des adductions d'eau villageoises (AEV) et des forages (PMH). Ce qui revient, pour le maître d'ouvrage, à déléguer la gestion des services d'eau et d'assainissement (production, distribution, entretien et maintenance) en contractualisant avec des opérateurs (privés ou associatifs).

3 acteurs pivots sont concernés : la municipalité (conseil communal) comme maître d'ouvrage, le délégataire comme gestionnaire/exploitant et l'association des consommateurs d'eau potable (ACEP) comme organe représentatif des usagers.

Encore très largement théoriques, les missions de l'ACEP témoignent d'une double volonté : d'une part la prise en compte des attentes et des devoirs des usagers vis-à-vis du service public de l'eau ; d'autre part, la formalisation d'un contrôle citoyen sur ce même service (contrôle des conditions de distribution de l'eau, du respect du prix de l'eau, de la qualité de l'eau distribuée, de l'état des équipements, de l'amélioration croissante du service, etc.). En cas de dysfonctionnement, un circuit de gestion des plaintes a été instauré, qui va du signalement d'un problème par un membre de l'ACEP aux autorités villageoises jusqu'à l'interpellation d'un élu local si aucune solution n'a pu être trouvée.

La commune quant à elle assure le contrôle et la régulation du service afin de garantir la viabilité et la pérennité des ouvrages.

Gestion technique et financière des services

Ce que dit la législation

La gestion technique intègre toutes les activités d'exploitation, d'entretien et de maintenance des ouvrages et équipements, tandis que la gestion financière fait référence au recouvrement des coûts d'exploitation. C'est à l'exploitant des services qu'il revient d'assurer la performance de cette double gestion, technique et financière. Dans le cas d'une gestion déléguée, le maître d'ouvrage n'intervient pas directement dans la gestion, il doit uniquement assurer le contrôle des activités du gestionnaire (cf. chapitre suivant).

Encadré 6. Rôle des ASUFOR dans la gestion technique et financière des services au Sénégal

Au Sénégal, les Associations d'usagers des forages et des réseaux d'eau potable (ASUFOR et ASUREP) ont remplacé les comités de gestion villageois. Dotées d'une reconnaissance juridique, elles permettent l'organisation et la représentation de l'ensemble des usagers issus des villages polarisés par les installations d'eau. La délivrance d'une licence d'exploitation par le ministère de l'hydraulique les autorise à exploiter le patrimoine de l'Etat à des fins de service public d'eau potable.

Les orientations du secteur et la Loi SPEPA de 2008 prévoient une séparation des fonctions de représentations et d'exploitation en encourageant les ASUFOR à recourir à un gérant local agréé par les services de l'hydraulique pour l'exploitation. Le gérant qui contractualise avec l'ASUFOR a ainsi en charge la gestion technique, administrative et financière du forage. Il applique les tarifs de l'eau décidés par l'ASUFOR. Sa rémunération dépend quant à elle des modalités du contrat de gérance : gestion par affermage ou gestion en régie. En outre, l'Etat a engagé un processus de délégation de la gestion de la production et de la maintenance à des opérateurs privés. A termes, les ASUFOR se concentreront davantage sur la fonction de représentation.

Analyse des enjeux et pratiques liés à la fonction de contrôle des services

Suivi de la qualité technique et financière des services fournis

Ce que dit la législation

Au Bénin, Niger, Burkina Faso, Mali, Maroc et Madagascar, la commune, en tant que maître d'ouvrage, est responsable du contrôle technique et financier du gestionnaire et de la qualité du service fourni. Au Sénégal, le suivi et le contrôle de la gestion sont assurés par une commission composée des représentants de l'Etat (administration territoriale et services techniques) et de la collectivité locale. Au Kenya, c'est l'autorité de régulation (WASREB) qui se charge de vérifier la conformité à la régulation.

La maîtrise d'ouvrage locale dans la pratique

Dans les contextes de maîtrise d'ouvrage effective au niveau de la commune, on observe deux principales stratégies en termes de contrôle :

- soit la commune assure elle-même le contrôle, via un agent municipal. En milieu rural et dans les petites villes, cette option du contrôle direct, lorsqu'elle est appliquée, cible plus particulièrement les équipements de base tels que les points d'eau autonomes (puits, pompes à motricité humaine) ou les latrines dans les lieux et établissements publics.
- soit la commune externalise la mesure de la qualité du service fourni. Cette option est plus particulièrement retenue pour les systèmes complexes tels que les réseaux d'eau potable, où une forte expertise est nécessaire pour apprécier la performance du système.

Il convient de préciser ici que dans de nombreux cas, le contrôle de la qualité est insuffisant ou inexistant : faute de moyens pour auditer les services, faute également de compréhension de la part de certaines collectivités locales sur les enjeux du suivi et du contrôle des services.

Application de sanctions le cas échéant

Ce que dit la législation

Dans tous les pays, la législation recommande, au mieux, de prendre les dispositions nécessaires en cas de défaillance constatée au niveau du gestionnaire. Le plus souvent, la nature même des sanctions envisageables n'est pas mentionnée.

La maîtrise d'ouvrage locale dans la pratique

Cette faiblesse du législateur se répercute sur le terrain. La difficulté de nombreuses communes à contrôler efficacement leurs gestionnaires délégués se trouve renforcée par le manque de références en matière de mesures correctives qui peuvent être appliquées.

Encadré 2. Le suivi technique et financier des réseaux d'eau potable au Mali

Le suivi technique et financier (STEFI) est un mécanisme de contrôle qui favorise la pérennité des systèmes d'alimentation en eau potable (AEP). Il a été mis au point et testé au Mali de 1996 à 2004, puis confié à 2 opérateurs sur Appel d'offres en 2005.

Ces derniers examinent chaque semestre la comptabilité des exploitants et le fonctionnement technique des installations. Les informations collectées lors des audits sont transcrites dans un rapport qui est remis aux exploitants, autorités communales services déconcentrés de l'Etat et restituées aux usagers lors d'assemblées semestrielles. Ils formulent des recommandations et mettent en évidence les dysfonctionnements techniques et les problèmes de gestion financière, avant que ceux-ci ne viennent perturber gravement la pérennité du service public de l'eau. Le STEFI a ainsi contribué à une nette diminution du prix de l'eau et à une professionnalisation de la gestion technique et financière.

Les opérateurs STEFI sont rémunérés sur la base d'une redevance de 20 F CFA/m³ produit. Ce tarif non révisable et uniforme a été fixé par la direction nationale de l'hydraulique.

Synthèse comparative des cadres sectoriels et pratiques de la maîtrise d'ouvrage locale

De manière très sommaire et synthétique, le tableau ci-dessous propose une vue simplifiée des similitudes et différences qui existent entre les cadres sectoriels définissant la maîtrise d'ouvrage des services d'eau et d'assainissement dans les pays étudiés.

| | Bénin | Madagascar | Niger | Sénégal | Mali | Burkina | Maroc | Ghana | Kenya |
|--|--|------------|-------|---|-------------------------|---------|--------------------------------------|-------|-------|
| Fonction Politique | | | | | | | | | |
| Les règles et principes du secteur sont fixés au niveau national | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Le tarif des services est fixé localement dans le respect des règles nationales (équilibre charges – recettes) | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui, mais avec implication de l'Etat | Oui | Oui |
| Les modes de gestion sont fixés localement dans le respect des règles nationales | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui |
| L'autorité locale est l'interlocuteur pour ce qui relève des besoins et revendications des usagers | Oui | Oui | Oui | L'ASUFOR dialogue avec les usagers mais la commune intègre les besoins prioritaires dans les PLHA | Oui vis-à-vis de l'Etat | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Planification | | | | | | | | | |
| La commune planifie elle-même ses besoins et priorités | Oui, avec l'appui de l'Etat, de partenaires ou de prestataires | | | | | | | | |
| La commune dispose de l'autonomie financière pour mobiliser des financements et piloter les investissements | Oui, mais sa capacité à mobiliser des fonds est souvent insuffisante | | | Non | Non | Oui | Oui | Oui | Oui |

| | | | | | | | | | |
|---|---|-----|-----|--|---|---|-----|-----|-----|
| La commune peut mobiliser l'appui de prestataires privés, acteurs de développement et des services déconcentrés de l'Etat | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Etudes et travaux | | | | | | | | | |
| La commune contractualise elle-même avec les entreprises et prestataires | Oui, mais un appui externe est souvent nécessaire | | | Oui, si elle est porteuse d'un projet | Participe à la sélection mais signe rarement car elle est « commanditaire » mais pas payeur ! | Oui, mais un appui externe est souvent nécessaire | Oui | Oui | Oui |
| La commune coordonne elle-même les activités réalisées | Oui, avec un appui externe | | | Oui, si elle est porteuse d'un projet | rarement | Oui, avec un appui extérieur | Oui | Oui | Oui |
| Gestion | | | | | | | | | |
| La gestion en régie est autorisée | Oui | | | L'ASUFOR gère en direct ou délègue à un opérateur privé | Non | Oui mais fortement déconseillée par la réforme en cours | Oui | Non | Oui |
| La délégation de gestion est contractualisée entre la commune et l'opérateur | Oui | Oui | Oui | Entre l'Etat et l'exploitant et/ou entre l'ASUFOR et le gérant | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Contrôle | | | | | | | | | |
| La commune contrôle la manière dont sont gérés les services locaux délégués | Oui, mais besoin d'un appui externe | | | Commission regroupant Etat et collectivité locale | Oui via des auditeurs agréés Pour les AEP | Oui, mais besoin d'un appui externe | Oui | Oui | Oui |

Tableau 2. Résumé comparatif de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage à Madagascar, au Bénin, Burkina Faso, Niger, Mali, Maroc, Ghana, Kenya et Sénégal

Quelques enseignements

Les enseignements qui suivent ont vocation à présenter une synthèse sommaire du chapitre. Ils ne sauraient en aucun cas être exhaustifs sur la problématique de la maîtrise d'ouvrage locale des services d'eau et d'assainissement.

Afrique francophone et anglophone : des logiques de décentralisation similaires

Si les terminologies peuvent différer, la décentralisation est une réalité aussi bien en Afrique francophone qu'en Afrique anglophone. Ce constat est néanmoins à nuancer au moins à deux niveaux :

- D'une part les échelles de décentralisation peuvent être significativement différentes (c'est le cas notamment si l'on compare la taille des maitres d'ouvrage du Kenya avec les maitres d'ouvrages locaux du Burkina Faso).
- D'autre part la nature même des autorités locales est fondamentalement différente. Si en Afrique francophone les collectivités locales sont constituées de personnes élues localement, les gouvernements locaux d'Afrique anglophone conservent des liens plus marqués avec le pouvoir central. Le gouvernement national est souvent représenté (et a droit de regard et d'orientation) au sein des autorités locales anglophones en charge des services d'eau et d'assainissement.

Planification et financement : deux maillons faibles et pourtant essentiels

La planification est un exercice délicat de la maîtrise d'ouvrage qui ne se limite pas à estimer les besoins financiers liés à des choix technologiques. La planification appelle à la capacité à anticiper les évolutions territoriales, les évolutions des besoins, à arbitrer sur certaines priorités...

Cette complexité apparaît bien à travers la faiblesse de la plupart des autorités locales à réaliser et faire vivre les plans sectoriels locaux. Or la planification est l'une des pierres angulaire de développement du secteur. Un plan sectoriel local de qualité aura plus de facilité à être défendu et à se montrer convaincant auprès des partenaires.

La question des financements, autre maillon faible des maitres d'ouvrages locaux apparait comme l'une des arlésiennes du secteur. Alors que bon nombre de collectivités locales n'ont pas réussi à résoudre le défi de la fiscalité locale, elles affichent trop souvent une méconnaissance des procédures existantes et des opportunités qui leur sont offertes. Le secteur en pâtit inévitablement, avec un sous-investissement notoire largement constaté sur le terrain.

Contrôle des services plutôt que gestion en régie : une tendance forte

Ces dernières années, une des tendances fortes du secteur en matière de gestion est à la délégation des services publics, notamment délégation au secteur privé. Que ce soit en Afrique francophone ou en Afrique anglophone, le secteur privé local gagne en visibilité et en professionnalisme, et a tendance à devenir un interlocuteur de plus en plus récurrent des gouvernements locaux, jusque dans les zones rurales. Il s'agit manifestement, dans la plupart des cas, d'un enjeu de double apprentissage qui se joue : d'une part l'apprentissage de l'ensemble des facettes du métier d'exploitant de services pour les opérateurs privés, d'autre part l'apprentissage pour les autorités locales des missions de suivi et de contrôle d'un service délégué.

Les compétences nécessaires pour exercer la maîtrise d'ouvrage des services EHA

Mission coordination

| Activités à conduire | Compétences |
|---|---|
| Relation avec les acteurs concernés par les services EHA pour assurer la cohérence des actions menées sur le territoire | <ul style="list-style-type: none"> • Identifier les parties prenantes (usagers, opérateurs privés, services déconcentrés, ONG, Bureau d'études, etc.) et comprendre le jeu d'acteurs • Savoir aménager et animer des espaces de dialogue avec chacun de ces acteurs • Savoir communiquer sur les choix et actions menées |

Mission politique

| Activités à conduire | Compétences |
|--|--|
| Définition des services et orientations locales du secteur | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les grands principes d'intervention fixés par la stratégie nationale (niveaux de services requis, solutions techniques éligibles, qualité et continuité de service exigées) • Connaître les règles de calcul de desserte et de taux d'accès |
| Définition de la tarification | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les principales charges à prendre en compte pour calculer le tarif de l'eau • Connaître les règles en vigueur en matière de recouvrement du prix de l'eau • Savoir lire le compte d'exploitation d'un service |
| Choix des modes de gestion | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les différents modes de gestion envisageables • Connaître les atouts et contraintes associés à chaque mode de gestion |
| Relations avec les usagers | <ul style="list-style-type: none"> • Comprendre le principe du dialogue régulier avec les usagers • Savoir aménager et animer des espaces de dialogue avec les usagers |

Mission planification

| Activités à conduire | Compétences |
|--------------------------------|---|
| Diagnostic sectoriel communal | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les critères permettant d'apprécier les niveaux d'accès et de fonctionnalité des services • Savoir animer un dialogue avec les usagers sur leur perception de la qualité du service • Savoir animer un dialogue avec les acteurs impliqués dans la fourniture des services • Réaliser un inventaire annuel des infrastructures et services et mesurer leur qualité |
| Hiérarchisation des priorités | <ul style="list-style-type: none"> • Savoir animer un dialogue avec les différentes parties prenantes pour construire un consensus sur les priorités |
| Plan de développement communal | <ul style="list-style-type: none"> • Savoir transformer des besoins prioritaires en plan de développement communal • Savoir construire un budget d'investissement • Savoir monter un plan de financement • Mettre en place les moyens nécessaires pour sa réalisation et son suivi |

Mission études et travaux

| Activités à conduire | Compétences |
|--|--|
| Mobilisation des financements | <ul style="list-style-type: none"> • Clarifier et renforcer sa fiscalité locale • Savoir identifier et dialoguer avec des guichets de financements (nationaux ou internationaux) et des partenaires au développement (voire des institutions bancaires) • Savoir négocier des conventions de financement |
| Réalisation d'études préalables, travaux, fourniture d'équipements, d'activités de sensibilisation, renforcement des capacités | <ul style="list-style-type: none"> • Savoir rédiger des termes de référence et produire et diffuser des appels d'offres • Savoir sélectionner les offres les mieux-disant • Savoir négocier un contrat avec un prestataire • Savoir suivre et contrôler la bonne exécution des prestations • Savoir gérer les relations avec les prestataires (réunions d'avancement, versements financiers, réception des travaux, etc.) |

Mission gestion des services (contexte de délégation)

| Activités à conduire | Compétences |
|---|--|
| Contractualisation avec un délégataire et autres prestataires | <ul style="list-style-type: none"> • Savoir rédiger des termes de référence et produire et diffuser des appels d'offres • Savoir sélectionner les offres les mieux-disant • Savoir négocier les clauses contractuelles de délégation de gestion |
| Gestion technique et financière des ouvrages | <ul style="list-style-type: none"> • Savoir contrôler la qualité de la gestion technique et financière (voir tableau suivant) |
| Dialogue avec les usagers | <ul style="list-style-type: none"> • Rendre compte aux usagers de la qualité du service • Rendre compte aux usagers des usages de l'argent des services d'eau et d'assainissement • Enregistrer les plaintes et attentes des usagers |

Mission contrôle des services

| Activités à conduire | Compétences |
|--|---|
| Suivi de la qualité technique et financière des services fournis | <ul style="list-style-type: none"> • Comprendre les indicateurs de qualité technique et financière des services • Savoir apprécier la qualité d'un service à la lecture des indicateurs de performance calculés |
| Application des sanctions le cas échéant | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les sanctions à appliquer en fonction de la qualité des services fournis • Faire appliquer les sanctions et vérifier leur bonne exécution |

Les enjeux en termes de renforcement de capacités

Quels sont les besoins de renforcement de capacités ?

Mission coordination

| Activités à conduire | Compétences requises | Besoins de renforcement identifiés |
|---|---|--|
| Relation avec les acteurs concernés par les services EHA pour assurer la cohérence des actions menées sur le territoire | Identifier les parties prenantes (usagers, opérateurs privés, services déconcentrés, ONG, Bureau d'études, etc.) et comprendre le jeu d'acteurs | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les acteurs locaux, leurs intérêts, leurs contraintes |
| | Savoir aménager et animer des espaces de dialogue avec chacun de ces acteurs | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les bénéfices réciproques à animer un dialogue régulier avec les usagers |
| | Savoir communiquer sur les choix et actions menées | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les canaux de communication et savoir préparer un argumentaire |

Mission politique

| Activités à conduire | Compétences requises | Besoins de renforcement identifiés |
|--|---|---|
| Définition des niveaux de service et orientations locales du secteur | Connaître les grands principes d'intervention fixés par la stratégie nationale (niveaux de services requis, solutions techniques éligibles, qualité et continuité de service exigées) | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les différentes options techniques et des atouts et contraintes associés (confort de service, coûts d'investissement et d'exploitation, entretien et maintenance) • Connaissance des principes de service public : droit à l'eau et l'assainissement, qualité et transparence d'un service, etc. |
| | Connaître les règles de calcul de desserte et de taux d'accès | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les modalités de calcul des taux de desserte • Capacité à faire une lecture critique des ratios d'accès (relative concernant les disparités et approximations) |
| Définition de la tarification | Connaître les principales charges à prendre en compte pour calculer le tarif de l'eau | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les ordres de grandeur relatifs des différentes charges du prix de l'eau |
| | Connaître les règles en vigueur en matière de recouvrement du prix de l'eau | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les charges de renouvellement qui relèvent du financement local et celles qui relèvent du financement de l'État |
| | Savoir lire le compte d'exploitation d'un service | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître la signification des différents postes de dépense • Connaître les ratios économiques de base permettant d'apprécier la santé financière d'un service |

| | | |
|-----------------------------------|---|---|
| Choix des modes de gestion | Connaître les différents modes de gestion envisageables | <ul style="list-style-type: none"> • Savoir faire la distinction entre gestion en régie, affermage et concession • Connaître les principaux principes qui dirigent ces différents types de contrat |
| | Connaître les atouts et contraintes associés à chaque mode de gestion | <ul style="list-style-type: none"> • Etre en mesure d'apprécier les quels sont les types de contrats les plus adaptés aux différents types et niveaux de service |
| Relations avec les usagers | Comprendre le principe du dialogue régulier avec les usagers | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les bénéfices réciproques à animer un dialogue régulier avec les usagers |
| | Connaître les méthodes permettant ce dialogue | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les différentes approches les plus pertinentes, selon les contextes, pour animer un dialogue avec les usagers (types de dialogue, lieux pour conduire ces dialogues, fréquences de réunion, facilitateur externe, etc.) |

Mission planification

| Activités à conduire | Compétences requises | Besoins de renforcement |
|---------------------------------------|---|---|
| Diagnostic sectoriel communal | Connaître les critères permettant d'apprécier les niveaux d'accès et de fonctionnalité des services | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les modalités de calcul des taux de desserte • Etre en capacité de faire une lecture critique des ratios d'accès (relative concernant les disparités et approximations) |
| | Savoir animer un dialogue avec les usagers sur leur perception de la qualité du service | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les différentes composantes de la qualité d'un service (potabilité de l'eau, continuité du service, accessibilité, etc.) • Connaître les différentes approches les plus pertinentes, selon les contextes, pour animer un dialogue avec les usagers (types de dialogue, lieux pour conduire ces dialogues, fréquences de réunion, facilitateur externe, etc.) |
| | Savoir animer un dialogue avec les acteurs impliqués dans la fourniture des services | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les différentes catégories d'acteurs impliquées dans la fourniture de services • Connaître les acteurs locaux qui assurent ces fournitures de services • Connaître les techniques et outils de dialogues les plus appropriés avec ce type d'acteurs |
| | Réaliser un inventaire annuel des infrastructures et services et mesurer leur qualité | <ul style="list-style-type: none"> • Disposer d'une base de données robuste et simple d'utilisation • Connaître les différentes approches pour réaliser un inventaire (mobilisation des acteurs locaux, agrégation des données au sein de la commune, etc.) • Dégager un budget annuel pour assurer cet inventaire |
| Hierarchisation des priorités | Savoir animer un dialogue avec les différentes parties prenantes pour construire un consensus sur les priorités | <ul style="list-style-type: none"> • Maitriser les objectifs et visés par une démarche de hiérarchisation des priorités • Connaître les différents outils et méthodes d'animation pour ce type de dialogue • Dégager un budget ce type d'activité |
| Plan de développement communal | Savoir transformer des besoins prioritaires en plan de développement communal | <ul style="list-style-type: none"> • Savoir transformer des objectifs de développement en activités à mettre en œuvre • Savoir identifier ce qui relève d'activités réalistes • Savoir différencier les activités pouvant être réalisées sur fonds propres de celles nécessitant des financements extérieurs |
| | Savoir construire un budget d'investissement | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les grandes lignes budgétaires d'un plan de développement communal • Connaître les ordres de grandeur des coûts d'investissements pour les différents types de niveaux de services |

| | | |
|--|--------------------------------------|--|
| | Savoir monter un plan de financement | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les opportunités de financement (endogènes et externes) • Savoir identifier les financements effectivement mobilisables |
|--|--------------------------------------|--|

Mission études et travaux

| Activités à conduire | Compétences requises | Besoins de renforcement |
|---|---|--|
| Mobilisation des financements | Clarifier et renforcer sa fiscalité locale | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les règles de fiscalité applicables • Connaître sa capacité fiscale (nombre de citoyens, d'entreprises, administrations, etc.) • Savoir définir une stratégie de communication sur la fiscalité locale • Savoir définir et mettre une stratégie de recouvrement fiscal |
| | Savoir identifier et dialoguer avec des guichets de financements (nationaux ou internationaux) et des partenaires au développement (voire des institutions bancaires) | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les différents guichets de financement mobilisables • Connaître les modalités de dialogue avec ces guichets • Savoir mobiliser les ressources (internes et externes) pour s'engager dans des dialogues et procédures avec ces différents guichets de financement |
| | Savoir négocier des conventions de financement | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les argumentaires à développer et preuves à produire pour les différents types d'interlocuteurs (bailleurs, institutions bancaires, etc.) • Connaître et maîtriser les échéances de négociation |
| Réalisation d'études préalables, de travaux et de fourniture d'équipements, d'activités de sensibilisation / implication des usagers, de renforcement des capacités | Savoir rédiger des termes de référence et produire et diffuser des appels d'offres | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les règles de marché public applicables au regard de la taille des marchés • Connaître les éléments d'information indispensables dans un DAO • Connaître les différentes méthodes de publicité pour un DAO |
| | Savoir sélectionner les offres les mieux-disant | <ul style="list-style-type: none"> • Comprendre le concept de mieux-disant • Connaître les règles de fonctionnement et procédures d'une commission de dépouillement des offres • Savoir concevoir une grille d'analyse en vue d'une commission de dépouillement des offres • Savoir animer une commission de dépouillement des offres • Savoir informer les différents soumissionnaires des résultats de l'appel d'offres |
| | Savoir négocier un contrat avec un prestataire | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les principes de la négociation d'un contrat de prestation • Connaître, en fonction des différentes catégories de marchés, les points de vigilance des contrats associés |
| | Savoir suivre et contrôler la bonne exécution des prestations | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les principes de suivi d'une prestation de contrat de marché • Connaître les principes de qualité et de bonne exécution pour les principales catégories de contrat de marché • Connaître les procédures et recours en cas de mauvaise exécution |
| | Savoir gérer les relations avec les prestataires (réunions d'avancement, versements financiers, réception des travaux, etc.) | <ul style="list-style-type: none"> • Comprendre l'importance du dialogue régulier avec les différents corps de métiers mobilisés dans le cadre d'un projet |

Mission gestion des services (contexte de délégation)

| Activités à conduire | Compétences requises | Besoins de renforcement |
|---|---|---|
| Contractualisation avec un délégataire et autres prestataires | Savoir rédiger des termes de référence et produire et diffuser des appels d'offres | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les règles de marché public applicables à la gestion des services • Connaître les éléments d'information indispensables dans un DAO • Connaître les différentes méthodes de publicité pour un DAO |
| | Savoir sélectionner les offres les mieux-disant | <ul style="list-style-type: none"> • Comprendre le concept de mieux-disant • Connaître les règles de fonctionnement et procédures d'une commission de dépouillement des offres • Savoir concevoir une grille d'analyse en vue d'une commission de dépouillement des offres dédiées à la gestion des services • Savoir animer une commission de dépouillement des offres • Savoir informer les différents soumissionnaires des résultats de l'appel d'offres |
| | Savoir négocier les clauses contractuelles de délégation de gestion | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les principes de la négociation d'un contrat de prestation • Connaître, en fonction des différents types de services concernés, les points de vigilance des contrats associés |
| Gestion technique et financière des ouvrages | Savoir apprécier la qualité de la gestion technique et financière | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les principaux indicateurs de mesure de la performance d'un service d'eau et d'assainissement • Comprendre la signification pratique de ces indicateurs • Savoir interpeler les exploitants pour la transmission régulière de données sur leur activité et sur la performance des services • Maîtriser les notions d'amortissement et de provisions pour renouvellement • Savoir apprécier la qualité de l'abondement des fonds dédiés aux provisions pour renouvellement • Connaître les règles de gouvernance à appliquer pour garantir la pérennité et le bon usage des fonds pour renouvellement |
| Dialogue avec les usagers | Rendre compte aux usagers de la qualité du service | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les bénéfices réciproques à animer un dialogue régulier avec les usagers |
| | Rendre compte aux usagers des usages de l'argent des services d'eau et d'assainissement | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les formats de restitution adéquats pour les usagers • Connaître les techniques d'animation les plus appropriées selon les contextes |
| | Enregistrer les plaintes et attentes des usagers | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les dispositifs envisageables pour l'enregistrement des doléances des usagers • Connaître les modalités de gestion de ces doléances |

Mission contrôle des services

| Activités à conduire | Compétences requises | Besoins de renforcement |
|--|---|--|
| Suivi de la qualité technique et financière des services fournis | Comprendre les indicateurs de qualité technique et financière des services | <ul style="list-style-type: none"> • Comprendre la signification pratique des indicateurs techniques et financiers • Connaître les ordres de grandeur et valeurs de référence des principaux indicateurs, qui permettent de détecter les dysfonctionnements le cas échéant |
| | Savoir apprécier la qualité d'un service à la lecture des indicateurs de performance calculés | <ul style="list-style-type: none"> • Comprendre les incidences à moyen et long terme de la non-conformité des différents indicateurs techniques et financiers |
| Application des sanctions le cas échéant | Connaître les sanctions à appliquer en fonction de la qualité des services fournis | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les recommandations nationales (sanctions et mesures correctives) pour les cas de gestion défailante |
| | Faire appliquer les sanctions et vérifier leur bonne exécution | <ul style="list-style-type: none"> • Connaître les différents types de mesure applicables en cas de gestion inadéquate • Savoir mettre en place des plans de remise à niveau des services pour les différents types de dysfonctionnements • Savoir assurer un suivi de la mise en œuvre de ces plans de remise à niveau |

Discussions

Equilibre entre idéal visé et pragmatisme de la réalité

Les besoins de renforcement de capacités pour un maître d'ouvrage local (collectivité ou ASUFOR) sont souvent significatifs, parfois très importants. Au regard de collectivités qui « partent de loin », se pose la question de ce qui est raisonnablement envisageable : Comment adapter sa démarche d'appui aux capacités réelles du maître d'ouvrage afin qu'il intègre peu à peu ses responsabilités et développent les moyens de les assumer ? Le réalisme est une question récurrente dans les projets de développement. Il est particulièrement crucial lorsque des interventions visent des acteurs aussi centraux et stratégiques que sont les maîtres d'ouvrages locaux.

Renforcer les compétences... mais de qui au sein d'une collectivité locale ?

Une collectivité locale est une entité plus ou moins complexe, qui regroupe en son sein des profils dont la diversité et les capacités peuvent fortement varier selon les contextes. En complément de la question « quelles activités de renforcement de capacités envisager ? » se pose la question « à qui faire bénéficier ces activités de renforcement de capacités ? ». En d'autres termes, il s'agit d'identifier auprès de quel(s) acteur(s) positionner l'appui au sein de la collectivité locale.

Cette question de l'appui peut par ailleurs sortir du périmètre exclusif du maître d'ouvrage. En fonction des défis à relever et des effets de levier à actionner, vaut-il mieux, par exemple, appuyer les communes ou les services déconcentrés en charge d'accompagner les communes ?

Quelle forme d'appui proposer ?

Un programme de renforcement de capacités peut se traduire, concrètement, par une grande diversité d'activités. Citons notamment : la formation théorique, la formation par la pratique, la mise à disposition d'outils, les soutiens financiers, les voyages d'études, les ateliers d'échanges avec les pairs, l'assistance techniques résidente, l'assistance technique perlée, etc.

Quels sont les formats d'accompagnement les mieux adaptés selon les différents types de besoins ? Quels sont les contextes les plus favorables pour quels types de formats d'accompagnement ? Quelle est l'incidence de la durée de l'action et du coût dans le choix des formats d'accompagnement ?...

Comment faire évoluer les stratégies de renforcement de capacités ?

Parce que les personnes impliquées dans une mission de maîtrise d'ouvrage changent ou évoluent, parce que le secteur lui-même est en évolution constante, les actions de renforcement de capacité sont à envisager sur du long terme. Une telle perspective questionne à deux niveaux : d'une part comment développer sa stratégie d'intervention en prenant en compte cette perpétuelle évolution (alternances politiques, renouvellement des services techniques, etc.) ? D'autre part, comment mesurer les résultats obtenus en matière de renforcement des capacités ?, ?

Des réponses dans la mutualisation ?

L'eau et l'assainissement sont deux secteurs complexes, qui combinent une vaste palette d'enjeux : développement des services et territoire, évolution de la demande, complexité technique, enjeux économiques, persistance des besoins, transparence et redevabilité, etc. Il s'agit donc d'un secteur particulièrement dynamique, en constante évolution, qui demande un haut niveau d'expertise et des investissements conséquents.

Or, la tendance est globalement sans appel : les politiques de décentralisation, dans leur grande majorité, affichent des transferts de compétences très ambitieux (de la planification locale à la gestion, en passant par la réalisation d'infrastructures), et dans le même temps, proposent des appuis financiers et humains souvent largement insuffisants. Parmi les pistes prometteuses développées ces dernières années pour tenter de résoudre cette délicate équation, la mutualisation des besoins semble occuper une place de premier choix : sans remettre en question les principes de décentralisation, la démarche consiste à regrouper à un niveau d'échelle supérieur certaines problématiques communes pour mutualiser les besoins et donc optimiser les coûts associés, mais aussi faire émerger des demandes solvables, ainsi que des compétences qualifiées en mesure de répondre à ces demandes. A ce titre, l'intercommunalité est une voie, ainsi que des approches par région ou par district.

Annexes

Annexe 1. Bibliographie

Charpentier S., pS-Eau, 2011, *La mise en place de services techniques municipaux d'eau potable et d'assainissement, retour d'expériences en Burkina Faso*

Demante M.J., Tyminsky I., Iram, 2008, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique, des processus, des expériences*

F3E, CUF, PADMaroc, 2009, *Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire, volume A et synthèse*

Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010, *A guide to District Assemblies in Ghana*

Gret, AFD, 2012, *Décentralisation et services d'eau potable et d'assainissement : quelles stratégies de renforcement des communes pour l'accès aux services ?*, collection Débats et Controverses

Hakijamii Trust, Centre on Housing Rights and Evictions, Summary description of water sector institutions in Nairobi, Kenya and their roles

IRC, Aguaconsult, Triple-S initiative, 2011, *Lessons for rural water supply, Ghana*

Ministère de l'eau, de l'environnement et de la lutte contre la désertification du Niger, *Manuel de maîtrise d'ouvrage communale du service public de l'eau*

Ministry of Water Resources, Works and Housing, Republic of Ghana, 2009, *Water and Sanitation Sector Performance Report*

PFVT, 2014, *La maîtrise d'ouvrage urbaine publique territoriale pour un développement urbain durable*

Richards T. et al., GTZ, 2008, *Water Supply and Sanitation Sector Reforms in Kenya, Tanzania, Uganda and Zambia, challenges and lessons*

Steffensen J., Danida, 2010, *Draft note on water sector decentralization*

UNDP, WGF, 2007, *Improving water governance in Kenya through the human rights-based approach*

Wasreb, *Tariff guidelines*

WSP, 2011, *Water supply and sanitation in Ghana, turning finance into services for 2015 and beyond*

Annexe 2. Maitrise d'ouvrage des services eau et assainissement dans les centres urbains

Ce tableau fournit un aperçu sommaire des sociétés en charge de l'exploitation des services d'eau et d'assainissement dans les grands centres urbains. Souvent présentes et existantes de longue date (bien avant les politiques de décentralisation), ces sociétés, publiques ou privées, ont souvent affaire directement avec l'Etat et ont rarement de relation contractuelle directe avec les municipalités des grandes villes dont elles assurent l'approvisionnement en eau et assainissement.

| Pays | Exploitant des services d'eau | Exploitant des services d'assainissement | Maitre d'ouvrage | Relations entre le maitre d'ouvrage et l'exploitant |
|--------------|---|--|--|---|
| Bénin | Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), société anonyme unipersonnelle à caractère industriel et commercial avec l'Etat comme actionnaire unique | | Etat du Bénin, et à terme les collectivités locales | La SONEB est placée sous la tutelle du Ministère chargé de l'Eau |
| Burkina Faso | Office National de l'Eau et de l'Assainissement | | Etat du Burkina Faso | L'Etat et l'ONEA sont liés par un contrat plan triennal |
| Ghana | Aqua Vitens Rand Limited (AVRL), entreprise privée | Compétence des Districts | La Ghana Water Company Limited (GWCL), compagnie d'Etat fondée en 1998 | La GWCL a signé en 2006 un contrat de gestion AVRL, un consortium néerlandais et sudafricain |
| Kenya | Opérateurs privés ou municipaux | | Water Services Boards - WSB) | Chaque opérateur est lié au WSB par un contrat de performance (Service Provision Agreement) |
| Madagascar | JIRAMA, entreprise publique | Etablissements publics à caractère Industriel et Commercial, comme le Samva à Antananarivo | Etat | La Jirama est lié au Ministère de l'eau par un contrat de concession |
| Mali | Société Malienne de Gestion de l'Eau Potable (SOMAGEP) | Agence Nationale de Gestion des Stations d'Epuration du Mali (ANGESEM) | Etat via la Société Malienne de Patrimoine de l'Eau Potable (SOMAPEP) | La SOMAGEP est lié à la SOMAPEP et l'Etat par un contrat d'affermage |
| Maroc | Opérateurs privés (à Casablanca, Rabat, Tanger et Tétouan), régies municipales (dans 12 autres villes) et Office National de l'Electricité et de l'Eau potable (ONEE) dans 532 petites et moyennes villes | ONEE | | L'ONEE est un EPIC doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière |
| Niger | Société d'Exploitation des Eaux du Niger (SEEN), entreprise privée | Compétences des collectivités locales | L'Etat et la Société de Patrimoine des Eaux du Niger (SPEN), entreprise publique à qui l'Etat a concédé les infrastructures. | La SEEN est en contrat d'affermage avec l'Etat et la SPEN pour l'exploitation des services d'eau potable à Niamey et sur 54 agglomérations urbaines secondaires |
| Sénégal | Sénégalaise Des Eaux (SDE), entreprise privée liée à l'Etat | Office National de l'Assainissement du Sénégal (ONAS), un EPIC | L'Etat sénégalais via la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES), entreprise publique | La SDE est liée à la SONES par un contrat d'affermage et l'ONAS est lié à l'Etat par un contrat de performance |