



Programme
***Alimentation en eau potable dans les
quartiers périurbains et les petits centres***



RAPPORT FINAL

Action de recherche n°2

**Analyse comparative des
performances de divers systèmes de
gestion déléguée des points d'eau
collectif**

**Bénin, Burkina Faso, Guinée, Mali,
Namibie, Niger, Sénégal**

Travail réalisé par :

ALFA et BURGEAP

Janique Etienne
Henri Coing
Hervé Conan
Sylvy Jaglin
Alain Morel à l'Huissier
Michel Tamiatto
Yves Vailleux

Avril 1998

Cette recherche a été réalisée dans le cadre d'un programme intitulé " Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et petits centres en Afrique ", financé par la Coopération française et animé par le Programme Solidarité Eau.

Les dix opérations de recherche et de six actions pilotes conduites dans le cadre de ce programme ont permis de mobiliser des chercheurs, des gestionnaires, des administrations, des ONG, des collectivités locales, des bureaux d'études, d'Afrique comme de France.

Les divers travaux ont approfondi les connaissances sur les aspects fondamentaux de la gestion de l'eau dans les périphéries urbaines et les petits centres sur les thèmes suivants :

Thème 1 : Analyse des paramètres économiques de la distribution d'eau

Thème 2 : Modes de gestion partagée pour le service en eau potable et participation des habitants

Thème 3 : Impact des conditions d'alimentation en eau potable et d'assainissement sur la santé publique

Thème 4 : Aspects institutionnels et relationnels

*Rapport de synthèse rédigé sous la direction de Janique ETIENNE (BURGEAP)
Avec la participation de : Henri COING (LATTS), Hervé CONAN (RéA), Sylvie JAGLIN (LTMU), Alain MOREL A L'HUISSIER (CERGRENE), Michel TAMIATTO (Consultant),
Yves VAILLEUX (ALFA)*

BURGEAP

27, rue de Vanves
92100 BOULOGNE, France
Tél. : 01 46 10 25 00 – Fax : 01 46 10 25 25
E.mail : international@burgeap.fr

*Cette étude a été financée par le Fonds d'Aide et de Coopération d'Intérêt Général
FAC-IG n°94017700
dans le cadre du programme « Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains
et les petits centres », coordonné par le Programme Solidarité Eau*

Programme Solidarité Eau

c/o GRET, 211-213 rue La Fayette, 75010 Paris, France
Tél. : 33 (0) 1 40 05 61 23 - Fax : 33 (0) 1 40 05 61 10
E.mail : pseau@gret.org

Sommaire

Sommaire	3
I. Introduction	5
II. Eléments pour une synthèse	9
1. Desserte en eau potable des petits centres et des périphéries urbaines : genèse d'une lente problématisation.....	9
1.1 Des espaces "intermédiaires" longtemps ignorés	9
1.2 L'échec gestionnaire des premières générations de projet et la diffusion des dispositifs de gestion déléguée	11
2. Gestion déléguée : un apprentissage itératif.....	12
2.1 Du modèle rural au "modèle" de gestion communautaire	12
2.2 Du modèle urbain au "modèle" de distribution déléguée	13
2.3 Dysfonctionnements et rapprochement des deux "modèles"	13
3. Au delà des architectures technico-institutionnelles, des principes à valoriser.....	14
3.1 D'une logique de l'offre à une logique de la demande.....	14
3.2 Un éventail d'acteurs et d'initiatives élargi, mais des fonctions souvent mal définies.....	17
3.3 Des usagers-payeurs... et quelques incertitudes.....	21
3.4 Une contractualisation croissante qui n'épuise pas la difficile question de la régulation.....	23
4. De la gestion durable à la gestion désirable : pour un élargissement des perspectives	25
4.1 Transcender la logique de "projet".....	25
4.2 La nécessité d'une approche décroisée et transversale de la question de l'eau potable.....	26
4.3 Pour un "éloge" de l'opacité et de l'ambiguïté ?	27
III. Relations entre la demande et les modalités de gestion des points d'eau collectifs	29
IV. La demande de service aux points d'eau collectifs payants	31
V. Organisation de la gestion - différents types d'intervenants par grandes fonctions à effectuer.....	35
1. le modèle communautaire	36
1.1 Historique	36
1.2 Maîtrise d'ouvrage	38
1.3 Contrôle de l'exploitation.....	38
1.4 Exploitation.....	39
1.5 La distribution.....	43
1.6 La maintenance	43
1.7 Conclusions.....	43
2. Les évolutions du modèle communautaire et les réformes en cours.....	44
2.1 La maîtrise d'ouvrage.....	44
2.2 L'organisation de l'exploitation et sa contractualisation.....	46
2.3 La prise en charge du renouvellement des installations	49

3. Le modèle urbain de gestion de l'eau : De la crise des Sociétés publiques de distribution d'eau à la diversification des acteurs dans les fonctions à assurer	49
4. L'évolution du secteur Urbain	53
5. Conclusion.....	56
VI. Niveau d'organisation et rôle des associations.....	63
VII. Prise en charge des coûts de l'alimentation en eau.....	67
1. Qui fait quoi ?.....	67
2. Qui paye quoi ?.....	69
<i>Les principes</i>	69
3. Analyse des « certitudes »	70
3.1 Analyse des « incertitudes »	71
3.2 Esquisse d'un « Qui Paye Quoi ? ».....	73
4. Qui peut payer quoi ?.....	73
4.1 Cas du Groupe électrogène	74
4.2 Cas du Générateur solaire.....	75
4.3 Limites de prise en charge des coûts.....	77
5. Conclusion.....	78
VIII. Place des projets par rapport aux politiques nationales.....	79
1. Les principaux chapitres d'une politique nationale de l'eau.	79
1.1 Aperçu historique et « Principes de Bamako ».....	79
1.2 Les principaux chapitres d'une PNE.....	80
1.3 Les projets.....	81
2. L'apport des projets visités aux politiques nationales.	81
2.1 Au Bénin.	81
2.2 Au Niger.....	86
2.3 Au Burkina Faso.	89
2.4 Sénégal.	92
2.5 Guinée.....	97
IX. Contrat et régulation	103
1. Postes d'eau autonomes dans des petits centres.....	103
1.1 Le contrat est-il efficace ?.....	103
1.2 comment construire les règles du jeu ?	106
1.3 Les rapports entre contrat et régulation	107
1.4 Revenons aux notions juridiques :	109
1.5 Imaginons :	112
2. Gestion déléguée des bornes fontaines alimentées par le réseau.....	115
2.1 On voit bien à travers les cas étudiés qu'il existe un certain nombre de problèmes non résolus par les contrats existants :	117
2.2 On voit également apparaître des acteurs qui n'étaient pas mentionnés dans le schéma initial :	119
2.3 La question des contrats doit donc être reprise à la lumière des problèmes non résolus, et des acteurs dont la place est mal définie.	120
Conclusions et recommandations.....	125

I. Introduction

Le présent rapport rend compte des résultats du groupe de travail "Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs"¹, constitué dans le cadre du Programme "Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres" financé par le Secrétariat d'Etat à la Coopération.

L'objectif initial de ce travail était "l'élaboration d'un outil méthodologique afin de guider les choix en matière d'organisation de la gestion des points d'eau collectifs dans les petits centres et les quartiers périurbains". Il s'agissait ainsi de mieux comprendre les conditions régissant le bon fonctionnement des différents systèmes de gestion déléguée et d'aider la démarche de prise de décisions concernant les modalités de gestion des points d'eau collectifs.

En effet, l'expérience montre que les décideurs manquent d'un support méthodologique permettant de valider les options qui sont prises tandis que la réflexion sur ce thème, par différentes catégories d'opérateurs de terrains et de chercheurs, est déjà avancée mais n'est pas capitalisée et rarement transversale.

Nous nous sommes donc proposés, pour répondre à l'objectif précité, de constituer un groupe de travail pluridisciplinaire, composé d'experts et de chercheurs ayant des expériences complémentaires. Les réflexions s'appuient sur des études de cas, réalisées spécifiquement pour cette étude ou dans le cadre d'autres programmes.

Pour mener à bien cet objectif, deux types d'actions ont été menées :

- des études de cas au Burkina Faso, au Sénégal et en Guinée,
- des réunions en groupe de travail (huit au total) à Paris.

Deux types de documents ont été produits :

- des monographies (volume 2),
- des communications thématiques, par auteur, une synthèse et des recommandations discutées en groupe de travail (volume 1).

¹ Les réunions qui se sont tenues au siège de BURGEAP à Paris regroupaient :

- Henri COING (LATTS)
- Hervé CONAN (RéA)
- Janique ETIENNE (BURGEAP)
- Sylvie JAGLIN (LTMU)
- Alain MOREL A L'HUISSIER (CERGRENE)
- Michel TAMIATTO (Consultant)
- Yves VAILLEUX (ALFA),

Xavier CREPIN (ISTED) et Christophe LE JALLÉ (pS-Eau) ont assuré le suivi de cette action et participé à la plupart des réunions.

L'originalité du travail repose sur la variété des cas analysés, variété géographique et des modes d'organisation du service d'eau, ainsi que sur la diversité des expériences et du cursus de chacun des membres de l'équipe et donc de l'approche du problème posé, venant enrichir une réflexion collective méthodique.

A partir des exemples choisis et des études de cas analysées, on peut délimiter le champs d'étude de la manière suivante :

- sur le plan géographique : les cas étudiés portent sur l'Afrique francophone -Mali, Sénégal, Niger, Bénin, Guinée, Burkina Faso et anglophone -Namibie-,
- sur le plan institutionnel, les études de cas ont été choisies de manière à analyser différentes formes de partage des responsabilités entre les usagers, le secteur privé formel et informel, les élus locaux, l'administration et la société nationale de distribution d'eau,
- sur le plan technique, le type de desserte se fait soit grâce à un réseau où la distribution est majoritairement par bornes-fontaines, soit par un poste d'eau autonome, soit par des bornes-fontaines raccordées au réseau de distribution de la ville pour les quartiers périphériques,
- sur le plan géographique, les centres correspondant à ces systèmes techniques sont généralement compris entre 3 000 et 20 000 habitants, ou des quartiers périphériques de grandes agglomérations et de centres secondaires.

En réalité, cette diversité des objets et des approches a rendu le travail d'analyse et de synthèse assez complexe, en effet :

- les études de cas constituaient un ensemble relativement hétérogène, notamment celles qui ont été réalisées dans le cadre d'autres programmes, ce qui rendait les comparaisons difficiles,
- les échanges avec les partenaires qui n'étaient pas présents aux réunions (BEL -Guinée-, SEMIS -Sénégal-) ont été moins fructueux que prévu (ils se sont limités à la rédaction des études de cas),
- la mise en cohérence des approches de chacun a nécessité un temps d'adaptation,
- le temps imparti -contractuellement- pour réaliser le travail a été largement sous-estimé. Le poids des travaux en groupe s'est révélé beaucoup plus important que prévu.

Du fait de ces contraintes, les attendus de départ comme "l'élaboration d'un guide méthodologique", ont évolué progressivement vers des résultats moins ambitieux, plutôt de l'ordre des recommandations et d'éléments de réflexion d'ordre méthodologique.

Le tableau ci-après présente de manière synthétique les différentes études de cas utilisées dans le cadre de ce travail. Elle figurent dans le second volume de ce rapport.

PAYS	CARACTERISTIQUES DES SITES	TYPE D'EQUIPEMENT	MODE DE GESTION	TYPE DE DONNEES COLLECTEES	RESPONSABLE DE L'ETUDE DE CAS
ETUDES DE CAS REALISEES DANS LE CADRE DU PROJET DE RECHERCHE					
Sénégal	Méouane 1450 hts	mini-adduction thermique (5 BF)	DEM Comité de Gestion	enquêtes-ménages et analyse de la gestion	SEMIS
	Médina Sabakh 4315 hts	mini-adduction thermique (14 BF + BP)	DEM Comité de Gestion		Bocar Sy
	Maka Bra Gueye 960 hts	extension du réseau urbain (3 BF)	Sénégalaise des eaux fontainiers (contrats de gérance)		Luc Hoang Gia
Burkina Faso	• 20 petits centres du Soum et de l'Oudalan 500 à 2500 personnes	mini-adductions solaires	Affermage Comités de gestion	enquêtes-villages et analyse de la gestion	H. Conan (RéA)
	• 5 centres du Koudougou 1000 à 8000 hts	mini-adductions solaires	Comités de gestion	enquêtes-ménages et analyse de la gestion	M. Tamiatto
Guinée	• petits centres gérés par la SEEG Mandiana 7600 hts Mali 3200 hts	réseau solaire (15 BF) réseau solaire	Société Nationale-Fontainiers	enquêtes-ménages et analyse de la gestion	M. Diallo (Bureau LAFORET)

ETUDES DE CAS REALISEES HORS CADRE DU PROJET DE RECHERCHE					
Guinée	• Labé, 6 à 7000 hts en périphérie • Koundara, 7500 hts en périphérie • Beyla, 10 000 en périphérie	mini-adductions thermiques mini-adductions solaire et thermique mini-adduction solaire	Comités de gestion	enquêtes-ménages et analyse de la gestion	J. Etienne (Burgéap)
Niger	Niamey quartier périphérique 12 000 hts 2 petits centres de 4500 hts	postes d'eau autonomes sur réseau électrique	Société Nationale-Opérateur privé Association de femmes Comités de gestion	enquêtes-ménages et analyse de la gestion	J. Etienne (Burgéap)
Bénin	4 petits centres 2500 à 9000 hts	mini-adductions solaires et thermiques	• Comités de gestion • Société Nationale (SBEE) -revente de voisinage	enquêtes-ménages et analyse de la gestion	J. Etienne (Burgeap)
Namibie	Windhoek (quartiers périphériques)	réseau urbain	Société nationale-Municipalité-Associations d'usagers	enquêtes-ménages et analyse de la gestion	Sylvy Jaglin (LTMU)
Mali	Kayes, 60 000 hts Ségou, 100 000 hts Mopti, 40 000 hts	réseaux urbains BF + BP	EDM Municipalité, GIE Comité, Fontainiers	enquêtes-ménages et analyse de la gestion	Alain Morel (CERGRENE)

Le travail s'est déroulé en plusieurs étapes :

- mise au point, en groupe de travail, d'une grille d'évaluation, destinée aux porteurs d'études de cas, incluant notamment les indicateurs caractérisant la "performance" des différentes formes de service des points d'eau collectifs, dans les petits centres et les quartiers périphériques.
Deux types d'informations ont été recherchées, celles qui sont « normalisables » qui doivent faire l'objet d'une collecte systématique, et celles dont la nature pourra être différente d'un site à l'autre.
Le canevas proposé (cf. rapport intermédiaire - décembre 1996) résulte de la compilation des remarques qui ont été faites pendant les réunions du groupe de travail à partir du support utilisé par Burgeap lors de l'étude de cas au Bénin, Niger et en Guinée ;
- réalisation ou calage à partir de la grille établie, d'un certain nombre d'études de cas (cf. tableau ci-dessus) ;
- analyse détaillée de chaque étude de cas, en essayant de manière systématique d'en évaluer les lacunes pour l'analyse et l'interprétation et de s'interroger sur l'analyse faite par les auteurs (fournit-elle matière à débat, quelles sont les autres lectures possibles des mêmes faits ou les autres aspects à mettre en valeur?...) ;
- identification d'un certain nombre de thèmes, de manière à formaliser et systématiser les comparaisons entre les cas. Afin de faciliter l'avancement du travail entre les réunions, ces thèmes ont été répartis entre les membres du groupe de travail qui ont été chargé de rédiger une note servant de support aux débats.

Le présent rapport restitue les communications rédigées par chacun des membres et alimentées par l'ensemble du groupe durant les réunions :

- "Relation entre la demande et les modalités de gestion des points d'eau collectifs" Alain Morel à l'Huissier (Cergrene) ;
- "Organisation de la gestion - différents types d'intervenants par fonctions à effectuer" Janique Etienne (Burgéap) ;
- "Niveau d'organisation et rôle des associations" Janique Etienne (Burgéap) ;
- "Prise en charge des coûts de l'alimentation en eau" Hervé Conan (Réa) ;
- "Place des projets par rapport aux politiques nationales" Michel Tamiatto ;
- "Contrat et régulation" Henri Coing (LATTS) ;

Une synthèse a été rédigée par Sylvie Jaglin (LTMU) à partir de ces communications et des débats. Enfin, nous avons tenté d'en dégager quelques recommandations sur le plan opérationnel.

Le volume 2 présente l'ensemble des études de cas réalisées ou utilisées dans le cadre de ce programme.

II. Eléments pour une synthèse

Sylvy JAGLIN (LTMU - Institut français d'urbanisme)

Cette synthèse s'appuie sur une analyse transversale des études thématiques et sur les débats auxquels elles ont donné lieu dans le cadre de la réflexion collective du groupe de travail ² : elle met en perspective, les uns par rapport aux autres et en fonction de leur contexte, les éléments disponibles d'une évaluation des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs. Cette approche vise à faciliter la formulation de recommandations.

1. Desserte en eau potable des petits centres et des périphéries urbaines : genèse d'une lente problématisation

1.1 Des espaces "intermédiaires" longtemps ignorés

Dans la plupart des pays étudiés, l'organisation des services d'eau potable distingue les milieux urbains et ruraux. Les premiers relèvent d'une autorité nationale, publique ou privée, exploitant un réseau d'eau distribuée par des branchements individuels et des bornes-fontaines. Les seconds dépendent des services nationaux de l'hydraulique, le plus souvent dépourvus de fonds propres suffisants pour assurer les investissements mais aussi l'entretien et la maintenance d'installations rurales dispersées et parfois localisées dans des aires d'accès difficile, notamment en saison des pluies.

Les petits centres et les quartiers périurbains ont la particularité d'être des espaces intermédiaires au regard des catégories précédemment définies, d'avoir été négligés par les organigrammes institutionnels et, ce faisant, de relever tantôt des instances de gestion urbaines, tantôt des administrations en charge des zones rurales.

Leur prise en compte dans les politiques, nationales et internationales, la recherche de dispositifs adaptés aux singularités de la demande dans ces territoires sont relativement récentes : jusqu'au milieu des années 70, la dichotomie urbain/rural domine le service de l'eau potable qui n'offre qu'une alternative, le puits pour les villages et le réseau (bornes-fontaines et branchements privés) pour les quartiers urbains. Relevant de logiques comme de filières techniques et institutionnelles distinctes, ces deux modes de desserte en eau ne font l'objet d'aucune réflexion commune.

Deux facteurs ont, depuis, infléchi les approches :

- A partir de 1974, les premiers grands programmes d'hydraulique villageoise généralisent les forages équipés de pompes manuelles auxquels s'ajoutent ensuite des systèmes d'AEP motorisés (énergie fournie par le réseau électrique, un groupe électrogène ou des panneaux

². Elle est à ce titre très dépendante du travail effectué en amont (les références entre parenthèses renvoient aux études thématiques qui précèdent). Les opinions exprimées ici n'engagent toutefois que leur auteur.

solaires) qui peuvent consister en points d'eau isolés comme en mini-adductions alimentant des bornes-fontaines et, éventuellement, des branchements privés. Or, conçues pour répondre à la demande des bourgs dépourvus de réseau, ces installations collectives ont aussi été installées dans certains quartiers périurbains de grandes villes, mal ou pas desservis en eau potable par des bornes-fontaines installées sur les branches terminales d'un réseau au maillage trop distendu.

- Plus récente, la diffusion des modèles de délégation à partir des milieux urbains favorise un rapprochement des réflexions sur les modes de gestion des points d'eau collectifs, qu'ils soient techniquement "autonomes" ou dépendants d'un réseau (borne-fontaine).

Cette convergence des dispositifs techniques et gestionnaires justifie une réflexion conjointe sur les petits centres et les périphéries urbaines qui ont aussi en commun de puissants dynamismes démographiques et spatiaux : villages "rattrapés" par l'urbanisation extensive de proches périphéries, bourgs promus par l'extension des périmètres d'agriculture marchande (plantations, productions vivrières à destination des marchés urbains), par l'amélioration des voies de circulation et les politiques de décentralisation... Quoique inégaux, ces dynamismes ont des incidences majeures sur la demande en eau à moyen terme, tandis que s'accélère la diffusion des modèles "urbains" de consommation et que tendent à s'homogénéiser les comportements des usagers, ainsi qu'en témoignent les enquêtes-ménages (J. ETIENNE). Ils sont pourtant mal pris en compte : après avoir été longtemps négligés, petits centres et périphéries urbaines semblent aujourd'hui analysés comme une catégorie spatiale "statique" par la réflexion sectorielle sur la desserte en eau, privant celle-ci d'un élément essentiel, l'articulation entre les mutations spatio-démographiques et les évolutions de la demande. Cet enfermement masque la complexité des articulations dans le temps et dans l'espace, ainsi que celle de l'histoire des localités dont l'évolution est loin d'être linéaire³.

L'hypothèse de départ selon laquelle il existe une problématique commune de la desserte collective dans ces deux types d'espaces est validée par l'analyse comparative des études de cas. Bien plus, l'examen des difficultés rencontrées et celui des évolutions souhaitables souligne tout l'intérêt d'une intégration volontaire des approches concernant les petits centres et les périphéries urbaines (H. COING). Cette convergence résulte de la nécessité d'aborder la question d'un point de vue dynamique (objectif ultime de desserte "totale"), ce qui contraint à poser d'emblée la question de la compatibilité future de dispositifs aujourd'hui distincts et de leur capacité d'adaptation aux évolutions d'une demande dont on ignore encore nombre de paramètres comme aux mutations de l'environnement (comportement de la ressource naturelle) et du contexte socio-politique (incertitudes des réformes de décentralisation par exemple). Capacité d'adaptation - **flexibilité** - et de déformation/réorganisation face à des perturbations imprévues - **résilience** - sont ainsi des caractéristiques que devrait promouvoir la recherche de dispositifs gestionnaires durables.

³. BERTRAND M., DUBRESSON A. (dirs.), Petites et moyennes villes d'Afrique noire, Paris, Karthala, 1997, 326 p.

1.2 L'échec gestionnaire des premières générations de projet et la diffusion des dispositifs de gestion déléguée

Les résultats gestionnaires de la première génération de projets d'hydraulique villageoise furent médiocres, soit que la défaillance rapide des pompes ait provoqué le retour des utilisateurs aux points d'eau traditionnels, soit que les conditions de fonctionnement des nouvelles installations n'aient pas permis de détourner les habitants de leurs pratiques d'approvisionnement antérieures (J. ÉTIENNE).

On connaît par ailleurs le bilan désastreux de nombreux réseaux municipaux de bornes-fontaines, dont beaucoup ont été abandonnés dans les années 70 ou fermés dans les années 80 en raison d'importants arriérés de paiement dus par les municipalités aux sociétés d'eau et de la détérioration de nombreuses installations locales faute d'entretien.

A la suite des évaluations portant sur cette première décennie de l'eau et des recommandations issues des journées de Bamako, convoquées à l'initiative de la Commission des Communautés européennes en novembre 79, les modes de gestion des installations collectives en milieu rural, financées dans le cadre de projet de coopération, ont sensiblement évolué. **Trois principales recommandations en sont issues** : au delà de la phase initiale d'investissement, les projets doivent contribuer à créer ou renforcer des structures institutionnelles et des dispositifs financiers viables ; ils doivent favoriser la formation des personnels impliqués et, enfin, encourager la participation des populations (concertation, contribution financière, implication dans la gestion). L'insertion des projets dans le cadre de politiques sectorielles nationales fut aussi considérée comme un indispensable préalable (M. TAMIATTO).

La diffusion de la gestion déléguée en milieu périurbain a, quant à elle, deux causes principales : les recommandations des bailleurs concernant le paiement de l'eau et la reconnaissance des pratiques de revente de l'eau par les abonnés privés qui se généralisent dans la décennie 70.

A partir des années 80, le secteur de l'eau subit enfin, comme les autres grands services publics, l'influence des réformes institutionnelles impulsées dans le cadre des PAS. Celles-ci prônent notamment :

- le désengagement progressif des États et la décentralisation de nombreuses fonctions au profit de collectifs locaux (municipalités lorsqu'elles existent, groupements associatifs, ONG).
- l'introduction de principes commerciaux dans le fonctionnement des services et, éventuellement, la privatisation des fonctions d'exploitation.

Dans le secteur de l'eau, ces principes se traduisent par la suppression de la gratuité là où elle existait, au profit de tarifs visant à recouvrer, au minimum, les coûts d'exploitation (fonctionnement, entretien et maintenance) et par la généralisation de modes de gestion déléguée, très variés dans le détail mais qui privilégient quatre objectifs :

- pérenniser le fonctionnement en assurant la viabilité financière du dispositif
- localiser au plus près des lieux de desserte les fonctions d'exploitation et d'entretien
- accroître la transparence gestionnaire en dissociant les fonctions de contrôle et d'exploitation.
- responsabiliser les usagers.

Derrière un apparent unanimisme des discours, ces principes généraux, d'adoption parfois très récente, marquent d'une empreinte très inégale les comportements et les dispositifs institutionnels, de sorte qu'il est malaisé de discerner un véritable "modèle" dans les différents pays étudiés. Si les équilibres antérieurs sont à l'évidence ébranlés, ils ont encore rarement donné lieu à de nouvelles configurations stables et c'est plutôt le cheminement d'une recomposition tâtonnante qui est donné à voir.

2. Gestion déléguée : un apprentissage itératif

Les études de cas réunies témoignent de ce cheminement, qui affecte les projets récents de deuxième génération comme les systèmes plus anciens, progressivement adaptés aux principes de la gestion déléguée. Issus de deux modèles de référence bien distincts, le modèle rural et le modèle urbain, les dispositifs identifiés conservent, selon qu'ils s'appliquent à des petits centres où à des périphéries urbaines, des spécificités qui permettent de les regrouper en deux grandes catégories. Ils tendent néanmoins, sous l'effet des pressions précédemment évoquées, vers un rapprochement de leurs architectures institutionnelles et de leurs principes de fonctionnement.

2.1 *Du modèle rural au "modèle" de gestion communautaire*

Le modèle communautaire est surtout répandu en milieu rural : un collectif d'habitants (généralement un "village"), représenté par un comité ou une association, est responsable de la fourniture du service de production/distribution de l'eau, à partir d'installations souvent financées dans le cadre d'un projet et presque toujours propriétés de l'État. La vente de l'eau est confiée à un fontainier, salarié ou rémunéré à la marge, tandis que le comité ou l'association est lié à un prestataire de service pour l'entretien. Les relations entre les différents acteurs sont rarement explicitées dans le cadre d'un document (contrat) écrit.

Les avantages théoriques de ce modèle sont d'assurer la "participation" des populations, c'est-à-dire leur responsabilisation et leur représentation, et la pérennité du dispositif en prévoyant explicitement les modalités de financement du fonctionnement et de la maintenance (tarif) ainsi que celles du renouvellement partiel des installations (épargne placée).

Ces avantages se trouvent cependant contrecarrés dans la réalité par nombre de dysfonctionnements : le modèle "communautaire" suppose que chaque collectivité locale dispose d'un système de représentation dont les modalités s'accommodent des réquisits de la gestion déléguée, ce qui est loin d'être le cas. La confiscation très fréquente, au sein des comités, des responsabilités gestionnaires par quelques aînés sociaux (chefs coutumiers, chefs religieux, gros commerçants, lettrés...) démontre que ce mode de dévolution et d'exercice du pouvoir est peu compatible avec les exigences attendues de transparence et de fiabilité : l'espacement ou la suppression des réunions, l'absence de cahiers de compte, l'indifférence plus ou moins prolongée des usagers contredisent l'existence d'une réelle redevabilité des gestionnaires.

Soulignons que la "délégation" demeure ici virtuelle : faute d'autorité concédante, le comité ne peut être considéré comme un véritable délégataire et l'absence de recours comme de sanction en cas de non respect des clauses initialement prévues par le projet souligne le caractère immature de la relation pseudo-contractuelle établie entre les partenaires : aucun exemple d'application probant de sanctions n'a pu être trouvé pour les dispositifs qui ont explicitement prévu des pénalités, sans parler de ceux qui ne les envisagent pas, ou pas de manière raisonnable (sanctions progressives par exemple) et réaliste (en prévoyant des modalités de remplacement). Ce n'est d'ailleurs pas tant l'"informalité" (absence de document écrit) du contrat qui est en cause que la faible légitimité du système de redevabilités sous-jacent : l'identification des responsabilités, leur répartition entre opérateurs et la construction socio-technique de ces derniers étant inachevées, les règles stabilisant les relations entre acteurs demeurent imparfaitement admises et constamment soumises à contestation.

2.2 Du modèle urbain au "modèle" de distribution déléguée

La distribution déléguée aux points d'eau collectifs tend à se généraliser dans les milieux urbains et périurbains d'Afrique noire : une société intégrant les fonctions de production, transport et distribution externalise le segment aval de la filière. Les responsabilités liées à la vente au détail de l'eau et à l'entretien de l'installation sont généralement consignées dans un contrat écrit plus ou moins détaillé : imposé au fermier, ou au gérant, par le concédant, ce contrat est plus conçu de manière à préserver les intérêts de ce dernier qu'à assurer la qualité du service aux usagers. Ce service est d'ailleurs souvent assuré par un fontainier, recruté par le gérant, rémunéré par lui (au forfait ou à la marge) et, de fait, exclu de la relation contractuelle formalisée.

Les principaux apports théoriques de ce dispositif sont doubles : améliorer le service de proximité en responsabilisant un tiers proche des usagers et potentiellement soumis à leur pression ; alléger les coûts de gestion de l'autorité concédante en délocalisant l'aléa d'exploitation.

En pratique, les résultantes sont beaucoup moins claires. Les études de cas montrent ainsi que les comportements des délégataires ne sont pas réductibles à des logiques économiques internes à la filière de l'eau : la quête d'un bénéfice monétaire constant, sinon toujours croissant, peut être par exemple diversement contrariée par d'autres priorités, situation fréquente lorsque les individus disposent de revenus issus d'une multi-activité (l'installation peut être ainsi fermée aux heures de fréquentation du marché, ou pendant certaines périodes de la saison des pluies...). Exclues de la contractualisation, les normes de qualité du service de distribution ne sont pas régulées : aucune instance n'est officiellement chargée de définir le niveau des prestations, de les transcrire dans un cahier des charges et de surveiller le respect de ce dernier. En revanche, la sûreté procurée par le transfert du risque d'exploitation est réelle, toute une série d'outils (caution, rachat de caution, fermeture du compte) permettant à l'autorité concédante d'encadrer l'activité marchande du délégataire.

2.3 Dysfonctionnements et rapprochement des deux "modèles"

Le fonctionnement de ces divers systèmes est donc encore loin d'être satisfaisant et présente bien des ambiguïtés, il est surtout extrêmement variable, dans le temps comme dans l'espace. Les **principaux dysfonctionnements** identifiés peuvent être classés en trois grands groupes :

- Les premiers sont issus de **défauts de conception des systèmes de desserte** : absence de compteur, mauvais dimensionnement, inadaptation de l'offre à la demande (insatisfaction des demandes de branchements individuels par exemple, localisation contestée de l'installation par un groupe de bénéficiaires...). Ils peuvent aussi être occasionnés par un vandalisme ancien, ou nouveau comme dans le cas des dommages occasionnés aux panneaux solaires par des jets de pierre ou celui du vol de ces mêmes panneaux, qui alimente un marché de l'occasion prospère.
- Les deuxièmes résultent de **pratiques antérieures à l'organisation de la gestion déléguée qui, en persistant, viennent en parasiter le fonctionnement** : présence de l'économie affective sur l'économie marchande, interférences entre différents registres d'intérêts perturbant la logique technico-économique de la filière eau-potable, petite corruption relevant d'une banalisation des comportements issus de la "politique du ventre" (prédation sur les budgets publics ou "collectifs" au profit d'une redistribution en faveur de clientèles et parentèles), ventilation des responsabilités en fonction des positions hiérarchiques entre aînés et cadets

sociaux, au détriment parfois de critères de sélection plus appropriés au regard des compétences requises...

- Les troisièmes sont issus d'un fréquent **décalage entre la définition formelle des rôles et des fonctions d'une part, les responsabilités et les usages empiriquement construits sur le terrain d'autre part**. Trop souvent, les règles du jeu demeurent confuses mais, même lorsqu'elles existent, leur mise en œuvre peut souffrir de graves déficiences : fonctions d'entretien et de contrôle délaissées par une administration de l'hydraulique à la fois trop indigente et trop éloignée géographiquement, fonctions de gestion des comités réduites à un triptyque (vente de l'eau au détail, collecte des redevances, paiement des salaires et de quelques dépenses courantes), fonctions de régulation "glissantes" entre des acteurs mal préparés à en assumer les charges... Ce qui fait défaut, dans ce cas, c'est moins l'identification des fonctions à assumer, dont on commence à trouver trace dans de nombreux cahiers des charges, qu'un processus pragmatique visant d'une part à "construire", c'est-à-dire à forger et progressivement ancrer dans le tissu social local, la légitimité de la répartition de ces fonctions entre acteurs et, d'autre part, à arbitrer entre leurs logiques, potentiellement antagoniques.

Face à ces difficultés, les remèdes favorisent un rapprochement des deux "modèles" au profit d'une "standardisation", encore embryonnaire, de la gestion des points d'eau collectifs, urbains et ruraux : s'inspirant de l'affermage, elle repose sur une **"désintégration" de la chaîne gestionnaire**, une **contractualisation croissante des fonctions** (parfois sous la forme d'une cascade de contrats : affermage, vente au détail, entretien) et la **recherche de relations triangulaires stables favorisant l'intervention d'un tiers dans la régulation du service**. Au-delà de ces principes, le dispositif reste très ouvert : la nature du fermier peut différer (personne privée aux bornes-fontaines urbaines, société fermière à vocation régionale pour les systèmes d'AEP solaires par exemple : H. CONAN), le statut et l'échelle d'intervention des autorités de régulation peut varier (municipalités en ville ? instances régionales en zones rurales ?), de même que les modalités de leur financement.

3. Au delà des architectures technico-institutionnelles, des principes à valoriser

La diffusion des modèles de délégation n'est pas réductible à celle d'un kit technico-institutionnel comprenant, avec une notice d'entretien, un schéma d'organisation des fonctions et une méthode de tarification assurant le recouvrement des coûts. Plus encore que par leur contenu, ces modèles de délégation sont intéressants parce qu'ils obligent les différents partenaires à reconsidérer leur rôle et à envisager autrement leur participation. En particulier, s'intéresser à la "gestion" de l'installation dès le moment de sa réalisation implique de prendre en compte son fonctionnement dans la durée, ce qui suppose un changement de perspective dont on identifie quelques-unes des conséquences dans certains projets récents.

3.1 D'une logique de l'offre à une logique de la demande

La logique de l'offre a souvent contribué, notamment dans les espaces "intermédiaires" mal connus, à conformer les prestations à des représentations stéréotypées de la demande. Il n'est ainsi pas rare d'observer que des projets "ruraux" ont d'emblée exclu la possibilité de

branchements particuliers au profit de solutions collectives, laissant insatisfaites de nombreuses demandes. Inversement, des politiques de branchements sociaux ont parfois, au nom d'une certaine conception de la modernité urbaine, fragilisé des systèmes d'approvisionnement plus rustiques (points d'eau collectifs, colportage, revente de voisinage) sans entraîner de réels gains pour les bénéficiaires voire en induisant des effets pervers pour les plus démunis d'entre eux. Il est aujourd'hui de plus en plus admis que la pertinence des systèmes installés dépend de leur adéquation à la demande des usagers et que celle-ci est un paramètre essentiel qu'il faut intégrer dans la définition des niveaux de service comme dans celle des modalités de gestion (A. MOREL À L'HUISSIER), avec un double objectif : l'un immédiat - mieux conformer l'offre ; l'autre plus lointain - vulgariser des outils de gestion permettant de transférer sur les usagers une part croissante des charges du management (systèmes de pré-paiement, compteurs indiquant les tranches horaires de tarifications variables...).

Cette demande a été appréhendée, dans les études de cas, au travers des enquêtes-ménages. Celles-ci font apparaître deux constantes. En premier lieu, **la concurrence de sources d'approvisionnement gratuites (puits, sources, cours d'eau, eau de pluie...) peut mettre en péril la rentabilité financière et les bénéfices sanitaires de points d'eau collectifs payants** dont l'usage ne s'impose pas d'emblée. La vigueur de l'information, de l'animation et, surtout, de la formation entourant le projet est ainsi cruciale : sans garantir un volume de demande suffisant, elle peut contribuer à "construire" une demande là où la disponibilité de puits entretient des comportements préexistants.

En second lieu, **la qualité du service offert conditionne la demande**. Bien que la qualité d'un service ne soit pas réductible à un ensemble de critères techniques, les résultats des enquêtes permettent d'établir des relations entre caractéristiques "techniques", niveaux de consommation et satisfaction des usagers : la distance (des seuils de 120 m dans les quartiers urbains et d'environ 250 m dans les villages semblent ainsi tracer une frontière entre proximité et éloignement perçus), le temps d'attente (20 mn apparaissant comme un seuil significatif) et le prix (les citadins estimant que l'eau est chère au delà d'un taux d'effort⁴ de 4,5%, tandis que les ruraux le fixent à 7,5%), sont ainsi des paramètres qui, relativisés en fonction des configurations locales, modifient l'appréciation que les usagers portent sur le service et, partant, leurs comportements de consommation (A. MOREL À L'HUISSIER).

Les liens semblent en revanche plus incertains entre homogénéité/hétérogénéité de la demande et modalités de gestion. Si la gestion de type "communautaire" (délégation à un comité) semble mieux adaptée à une demande homogène de type villageoise, rien ne montre qu'une gestion libérale (délégation à une personne privée) soit inadaptée à ce type de contexte. Il est clair en revanche que cette seconde solution ne peut s'appuyer que sur un volume de demande garantissant la rentabilité de l'activité (cf. études de cas maliennes : A. MOREL À L'HUISSIER).

Les enquêtes ne permettent pas non plus d'établir une relation simple entre demande et mobilisation/participation des usagers. Dans des contextes où une demande forte a pu être identifiée, des exemples d'implication des usagers revendiquant un contrôle des activités du comité de gestion s'opposent à des contre-exemples d'apparente indifférence. Celle-ci n'est toutefois ni nécessairement durable ni insurmontable, la multiplication des dysfonctionnements ou l'augmentation brutale des prix pouvant engendrer mobilisation et revendication au sein de collectifs que semblait jusqu'alors marquer une apathique quoique relative satisfaction. Peut-être faut-il voir là le seul enseignement généralisable : celui d'**une mobilisation des usagers qui, loin d'être considérée par les intéressés comme une norme du fonctionnement**

⁴. Taux d'effort par rapport au revenu identifié par l'enquête.

gestionnaire, apparaît en revanche comme un recours possible et nécessaire en cas d'insatisfaction manifeste.

Afin d'introduire d'autres paramètres dans la quête des mobiles fondant une mobilisation/participation active des usagers, une étude des rapports entre tissu associatif existant (nombre de groupements, origine, ancienneté, nature des adhérents, objet...) et fonctionnement des comités a été réalisée à partir de quelques-unes des études de cas (J. ÉTIENNE), sans qu'aucune leçon probante ne puisse, pour l'heure, être formulée.

Prendre en compte cette demande lors de la conception initiale de l'installation n'est toutefois pas suffisant car si une telle démarche garantit une meilleure "faisabilité", elle n'assure aucunement la "durabilité". La demande n'est pas une donnée statique : outre qu'elle évolue en fonction de la progression démographique, des fluctuations des niveaux de vie, des mutations des comportements, elle est aussi progressivement "construite". Si elle est faible dans certains sites en raison de l'existence de ressources gratuites, il peut être utile, pour des raisons de santé publique, de favoriser certaines clientèles (par des tarifs avantageux, une meilleure desserte...). Si la demande est au contraire forte, alors que menace une pénurie structurelle, il peut être indispensable d'écarter les pics de consommation en pesant sur certaines catégories d'usage... Prendre en compte la demande signifie donc aussi qu'**il faut envisager, dès l'origine, des solutions évolutives, tant du point de vue des installations physiques que des arrangements institutionnels** (H. COING). Cette disposition ne prend néanmoins tout son sens que si les opérateurs de la gestion déléguée sont également dotés des moyens d'évaluer régulièrement la demande et de concevoir, en aval, les conditions d'une actualisation de l'offre. Si l'on admet, comme semblent le prouver les différentes études de cas, que ces moyens font aujourd'hui généralement défaut, il faut envisager de les façonner, *in situ*, en "**visant la construction progressive d'opérateurs professionnels et le développement d'économies d'échelle et d'envergure correspondantes**" (H. COING, p. 9) : une gestion fondée sur des processus d'expérimentation itératifs devrait ainsi, par l'apprentissage et l'imprégnation lente de règles communes localement négociées, **progressivement forger une culture technique et gestionnaire locale** capable d'assurer à la fois la continuité et la mutabilité du service.

3.2 Un éventail d'acteurs et d'initiatives élargi, mais des fonctions souvent mal définies

Les fonctions à assumer sont schématiquement au nombre de 5 :

FONCTIONS	"Modèle" de gestion communautaire	"Modèle" de distribution déléguée
- La maîtrise d'ouvrage	Etat	Société nationale (maîtrise d'ouvrage déléguée)
- Tutelle, régulation	DNH/DRH	Ministère(s)
- Exploitation - production/distribution en gros - distribution au détail	- Comité de gestion/association d'usagers - Idem	- Société nationale - Opérateur privé (fermier ou gérant)
- Vente au détail	Fontainier salarié ou rémunéré à la marge	Fontainier salarié ou rémunéré à la marge
- Maintenance	Entreprise privée (éventuellement sous "contrat d'entretien")	Société nationale

Les dispositifs de délégation favorisent une désintégration verticale des anciens monopoles. A l'encontre du schéma "classique" de gestion de l'eau, reposant sur un opérateur central et tout entier polarisé par la logique de ce dernier, les évolutions actuelles tendent ainsi à démultiplier les acteurs et à favoriser la coexistence de systèmes gestionnaires d'échelle et de nature différentes. **Une caractéristique majeure de la gestion déléguée des points d'eau collectifs est ainsi la parcellisation des responsabilités**, confiées à des acteurs de nature et de statut très divers - administrations centrales et locales, entreprises privées, collectifs de nature associative (comités et associations d'usagers), individus (fontainiers, gérants privés sous contrat) - et aux logiques potentiellement divergentes voire antagoniques.

Les atouts d'un tel dispositif résident dans la souplesse de l'ensemble, dans sa capacité à mobiliser des acteurs et des ressources dans des sphères sociales et professionnelles ordinairement cloisonnées, dans son faible coût de structure aussi. Face à la grande hétérogénéité des configurations locales, à la fragilité des ressources institutionnelles, au foisonnement d'acteurs et d'initiatives que suscite l'ébranlement des logiques d'accaparement de pans entiers de l'économie des services par des autorités publiques, la délégation est assurément un dispositif plus souple et plus à même de mobiliser conjointement des opérateurs peu habitués à travailler ensemble. Elle n'est pas sans comporter des risques toutefois, puisque **l'efficacité et la fiabilité du dispositif dépendent de la qualité des fonctions de coordination et de régulation de l'ensemble, ainsi que des coûts de transaction induits**, difficiles à maîtriser et peut-être aussi élevés que les anciens frais de structure.

En outre, les études de cas révèlent que la ventilation apparemment claire des fonctions est constamment "brouillée" par l'enchevêtrement des responsabilités réellement assumées, une vacance de certaines fonctions et une absence fréquente de documents formalisant les rôles de chaque partenaire. Plusieurs causes à l'origine de cette confusion doivent être soulignées.

•1• *Les conditions de l'investissement perturbent durablement la distribution des rôles*

A l'amont des projets d'équipement en effet, la maîtrise d'ouvrage est une fonction centralisée de l'Etat qui, en relation plus ou moins étroite avec sa politique nationale sectorielle, se charge de la recherche des financements, des choix stratégiques de localisation, de la passation des marchés et de leur contrôle. La position centrale du bailleur extérieur et le transfert partiel de la charge du renouvellement des installations aux collectivités locales lorsqu'elles existent rendent toutefois la responsabilité patrimoniale du maître d'ouvrage étatique très ambiguë (J. ÉTIENNE). Faute de clauses spécifiques dans les accords de coopération précisant l'attribution de la propriété initiale des équipements et, éventuellement, les conditions de son transfert ou de sa consolidation (lors d'extensions de l'infrastructure avec des financements d'origine différente), **la responsabilité de maître d'ouvrage semble ainsi partiellement vacante**. Ce *vacuum* engendre par la suite de nombreux problèmes dans le fonctionnement des installations. Qui doit payer le renouvellement des installations ? L'usager, l'Etat en sa qualité de maître d'ouvrage initial, la collectivité locale en tant que maître d'ouvrage secondaire ? Qui doit financer les extensions et la modernisation des systèmes confrontés à une augmentation rapide et multiforme de la demande ? Les bailleurs, au titre d'un implicite "devoir de suite", les futurs bénéficiaires, souvent pauvres, qui devraient assumer seuls le coût de leur raccordement ? Cette maîtrise d'ouvrage étatique "distante" pèse également sur la formalisation des relations qu'elle est censée établir ensuite avec le comité de gestion : polarisé par la logique de l'investissement et, éventuellement, par celle du recouvrement des coûts, le projet va rarement jusqu'à envisager le contenu concret du contrat d'exploitation ensuite laissé dans le flou par un maître d'ouvrage trop lointain.

En réponse à ces difficultés, de nombreux pays ont prévu des **modalités de transfert, total ou partiel, de la maîtrise d'ouvrage à des instances locales** : associations d'usagers (c'est déjà le cas au Bénin et la procédure est envisagée au Niger) ou municipalités (Mauritanie et, en projet, Mali). Ces initiatives vont dans le bon sens puisqu'elles tendent à clarifier les fonctions et leur évolution dans le temps, bien des zones d'ombre subsistent néanmoins : lorsque le bénéficiaire est une association d'usagers, sa relation avec la commune semble ignorée, même dans des pays qui conduisent par ailleurs une politique volontariste de décentralisation (Bénin, Niger) ; lorsque c'est aux municipalités que doit revenir cette responsabilité, les délais et conditions imposés voilent à peine les réticences de l'appareil central à céder ses prérogatives (Mali).

•2• *La modicité des moyens des administrations publiques rend caduque la fonction de tutelle/régulation qu'elles sont censées exercer*

Le contrôle de l'exploitation est une fonction qui revient théoriquement au maître d'ouvrage. Dans les petits centres, elle est assumée officiellement par l'administration centrale de l'Hydraulique ou par l'intermédiaire de ses directions régionales (DRH). En raison de la dispersion des bourgs, des difficultés de l'accès routier et des aléas des communications, le contrôle et le suivi des systèmes de desserte en eau sont difficiles et coûteux. Or, les directions régionales de l'Hydraulique manquent cruellement de moyens logistiques et financiers : le constat des dysfonctionnements est aléatoire et les remèdes plus encore. Le suivi se limite ainsi souvent au recueil ponctuel de données. Des exceptions intéressantes indiquent toutefois que des dispositifs astucieux de contrôle peuvent en partie compenser la modicité des moyens (Bénin : J. ÉTIENNE).

Cet encadrement très lâche de l'administration laisse le champ libre à d'autres pouvoirs de contrôle "informels" qui, en raison de leur légitimité et de leur autorité locales, assument

de fait un rôle de régulation de proximité. Ces pouvoirs peuvent être des chefs traditionnels, des religieux (marabouts par exemple), des maires parfois plus impliqués en raison de leur aura personnelle que de leur fonction de premier magistrat, des "lettrés" (fonctionnaires par exemple)... L'habileté de ces médiateurs peut temporairement masquer le déficit de régulation officielle, mais il suffit rarement à établir un système fiable et stable de garantie et de recours. De nombreuses études de cas témoignent de dysfonctionnements liés à l'impossibilité de renvoyer à une instance supérieure le règlement d'un différend insurmontable localement.

•3• *La place et le rôle du comité de point d'eau, dans le modèle de gestion "communautaire", sont grevés d'incertitudes*

Le principe de la décentralisation des fonctions d'exploitation (production, distribution et vente de l'eau) a conduit, en l'absence de collectivités locales élues, à la création de comités de gestion qui posent au moins trois problèmes :

- constitués de 4 à 5 membres choisis au sein de la population, ils font fréquemment l'objet de "**procès en légitimité**" : comment et par qui sont-ils choisis ? Qui représentent-ils : la communauté, les usagers ? Il n'est pas rare que le comité, progressivement réduit à deux ou trois membres actifs, "privatise" à son profit l'exploitation du point d'eau avec des résultats variables en termes de qualité de service et de comportement des usagers. Que le service fonctionne correctement, et les usagers s'accommodent de l'opacité croissante du fonctionnement (espacement puis disparition des réunions de suivi) ; qu'un problème surgisse ou qu'une décision arbitraire soit prise et les "gestionnaires" sont immédiatement soupçonnés de malversations, parfois avec raison, sans que des mécanismes d'arbitrage et de recours permettent de surmonter localement la crise ou de la renvoyer à des instances extérieures (M. TAMIATTO).

Le fonctionnement de ces comités gagnerait en efficacité si leur composition et leur relation avec le maître d'ouvrage étaient plus clairement formalisées, périodiquement évaluables et révisables. Il faut en particulier préciser qui, des habitants ou des usagers, y est représenté et quels sont le contenu et la durée des mandats.

- **le principe du bénévolat, imposé par les projets, pose également problème.** S'il n'est pas seul en cause, il favorise la banalisation d'une petite corruption qui peut, dans certains cas, miner la viabilité financière de systèmes à l'équilibre précaire. La frontière entre malversation et incompétence n'est d'ailleurs pas toujours clairement établie : le bénévolat s'accompagne en effet très souvent d'une insuffisante qualification des responsables qui se traduit soit par une "économie du trésor", les comités immobilisant l'épargne sans savoir comment la recycler au profit de la filière eau potable, soit, au contraire, par une "économie de la rente", l'argent étant immédiatement redistribué sans provision pour la maintenance et le renouvellement. Cette insuffisante "professionnalisation" des comités les cantonne dans le quotidien : vente de l'eau, collecte des recettes, paiement des salaires et des petites dépenses de fonctionnement. Ils franchissent rarement ce seuil et ne mettent dès lors pas véritablement en œuvre une gestion du service (J. ÉTIENNE).

- Dans un contexte de décentralisation, ces comités posent enfin la **question de leur articulation avec les nouvelles collectivités locales.** Celles-ci ont-elles vocation à se substituer aux anciens comités ? Sinon, quelle doit être la relation entre les deux ? Les cas concrets semblent indiquer une distorsion importante entre les politiques nationales d'aménagement et d'organisation administrative du territoire d'une part, les directives sectorielles régissant le secteur de l'eau d'autre part.

Ainsi, le Bénin et le Mali ont prévu de confier aux nouvelles communes la responsabilité de la desserte en eau mais, dans le premier pays, on ne trouve pas trace de cette dévolution dans la

réflexion sectorielle sur l'eau, tandis que le second estime que cette organisation est encore prématurée ; quant au Niger, le rôle des municipalités n'est pas même évoqué dans les actes du séminaire de décembre 1996 impliquant les différents acteurs de l'eau qui confirment, en revanche, le rôle des comités (J. ÉTIENNE, M. TAMIATTO). Nulle part l'évolution de la donne politico-institutionnelle issue des décentralisations en cours n'a donc été véritablement intégrée dans les politiques nationales sectorielles de l'eau.

•4• *De manière générale, l'enchevêtrement de réformes inégalement abouties et partiellement contradictoires entretient la confusion*

L'empilement des législations, depuis les textes hérités, parfois à peine amendés, de la colonisation jusqu'à la foisonnante production des années 90, inégalement mise en œuvre, est à l'origine d'une hétérogénéité des droits et pratiques : bien des situations sont inextricables parce que des textes imparfaitement appliqués ou supprimés se superposent et que des réformes inachevées sont imbriquées avec des pratiques qui en anticipent d'autres. Propre aux périodes de mutation, surtout lorsqu'elles s'éternisent ou s'enlisent, cette confusion est d'une gestion malaisée dans le cadre d'un projet dont l'insertion dans des politiques nationales et des contextes institutionnels instables est sans cesse à réinventer.

On a déjà cité le cas des décentralisations en cours dont les résultantes ne sont pas prises en compte dans l'organisation des services d'eau locaux. Soulignons encore les diverses tentatives de formalisation des dispositifs de délégation de la gestion des points d'eau collectifs qu'entrave encore l'absence de texte d'application. Deux évolutions récentes devraient toutefois durablement affecter les modalités d'exploitation des ouvrages collectifs de distribution : la délégation à des associations d'usagers et la concession de service public à un opérateur privé.

Il s'agit de remédier aux difficultés rencontrées dans la gestion des comités de point d'eau en clarifiant la nature du délégataire et en formalisant le contenu du contrat d'exploitation. Lorsque la demande est faible et/ou l'activité peu rentable, des associations d'usagers pourraient se substituer aux comités. Elles ont l'avantage d'un statut mieux défini : déclarées, à but non lucratif, régies par des textes nationaux, elles disposent d'une charte de fondation spécifiant leurs responsabilités dans la gestion de l'eau. Là où l'exploitation du point d'eau collectif est rentable, la délégation à un opérateur privé pourrait être privilégiée. Dans les deux cas, la délégation de l'exploitation sera formalisée par un contrat, à la fois contrat commercial de vente en gros et contrat de concession de service public (gérance, affermage).

Aucun des pays étudiés n'ignore les réflexions concernant ces nouvelles modalités de gestion, mais leur traduction en termes de procédures et règlements est lente, parfois contrecarrée par d'autres impératifs. Seul le Bénin dispose à ce jour d'un texte formalisant le statut des associations d'usagers et les conditions de leur fonctionnement en tant que délégataires. Mais l'expérience est encore trop récente pour permettre une évaluation. Le Mali avance prudemment dans cette voie tandis que le Niger semble vouloir surseoir à la création d'association d'usagers, qu'il juge prématurée (J. ÉTIENNE, M. TAMIATTO).

Si l'on doit constater un accord actuel sur les principes (nécessité de clarifier et de contractualiser les fonctions), une convergence des démarches (favoriser la délégation de service), il faut néanmoins souligner bien des lacunes, notamment sur le contenu précis des contrats.

3.3 Des usagers-payeurs... et quelques incertitudes

Dans tous les exemples étudiés, le paiement de l'eau par les usagers finaux a été intégré mais ses modalités de calcul et de recouvrement varient considérablement.

•1• *Il est partout acquis que les tarifs doivent couvrir au minimum les coûts de fonctionnement et de maintenance* et l'étude consacrée aux systèmes solaires au Burkina Faso semble indiquer que les tarifs actuels de vente de l'eau (2 à 3 FF) permettent, dans ce cas précis, de couvrir les coûts de fonctionnement (H. CONAN).

En l'état actuel, notamment en raison de la faible professionnalisation des exploitants (comités ou opérateurs individuels privés), les pratiques de différenciation des niveaux de services et des tarifs aux points d'eau collectifs comme l'adoption de dispositions incitatives à l'égard des clientèles disposant de ressources gratuites demeurent rares. Il n'est toutefois pas exclu que la banalisation des modes de délégation crée, à moyen terme, un vivier de compétences aptes à jouer de structures tarifaires plus sophistiquées. Soulignons également que l'inflation, qui permet d'ajuster des prix différenciés pour les plus petits consommateurs, est un facteur de flexibilisation progressive : elle permet en effet de lever la rigidité résultant de la standardisation des récipients (25/30 l pour un seau) et du seuil monétaire de 5 FCFA, plus petite pièce disponible en Afrique de l'Ouest. De fait, la très grande majorité des tarifs "de base" ressortit à l'un ou l'autre de ces deux tarifs : 1 seau pour 5 FCFA ou 2 seaux pour 5 FCFA, tout ajustement se traduisant par un doublement du prix de l'eau, déjà élevé pour les petites consommations.

Si les méthodes de calcul de tarifs adaptés au recouvrement des coûts dans les différentes situations existent, les garanties que ces tarifs soient réellement appliqués demeurent incertaines pour au moins deux raisons :

- les installations sont "livrées" avec un tarif, calculé à partir de données circonstanciées, que les comités ne sont pas en mesure d'actualiser en fonction de réelles stratégies tarifaires ;
- les décisions arbitraires des gestionnaires, collectifs ou individuels, sont fréquentes : hausses ou baisses matérialisent alors un décrochage entre les tactiques du vendeur et la logique du service. Outre que le suivi et la connaissance de ces pratiques sont insuffisants, les moyens de peser sur les décisions des gestionnaires sont peu convaincants.

•2• *Compte tenu du coût des infrastructures dans les périmètres habités à faible densité (villages, petits centres et périphéries urbaines) et du faible pouvoir d'achat moyen de leurs habitants, l'idée prévaut que les investissements de base doivent être assumés par les États, ou une entité territoriale disposant de l'assise financière suffisante, avec l'aide de bailleurs extérieurs (prêts ou dons)* (H. CONAN)

Cette question est évidemment cruciale dans le cas des équipements "autonomes", la question se posant de manière différente dans celui des bornes-fontaines pour lesquelles les tarifs peuvent résulter d'une péréquation entre tous les usagers du réseau (domestiques et commerciaux), voire même intégrer d'autres coûts d'urbanisation (cas du forfait mensuel multi-services de Windhoek).

Cette responsabilité financière étatique n'exclut pas une participation monétaire des bénéficiaires en début de projet : il est ainsi fréquent que la collecte d'une épargne placée sur un compte bancaire (qui doit parfois représenter jusqu'à 10% du montant total des travaux) soit un préalable requis. Il s'agit toutefois plus de "mobiliser" les bénéficiaires en les intéressant au projet que d'une réelle contribution au financement de l'installation.

•3• *Ce partage des coûts ne doit cependant pas masquer les dépendances croisées*

Ainsi les choix techniques, qui déterminent le montant de l'investissement initial, influencent les coûts de fonctionnement : un investissement "bon marché" pouvant par exemple induire d'importants coûts récurrents. Une consultation précoce des différents partenaires, dans le but de concilier des intérêts potentiellement divergents entre bailleur, propriétaire, exploitant et usagers, semble ainsi nécessaire à la bonne gestion ultérieure du dispositif.

•4• Les plus grandes incertitudes concernent le financement des coûts de renouvellement et d'extension

De ces coûts dépend la capacité d'adaptation et de pérennisation de l'ouvrage. Leur prise en charge explicite dès l'origine du projet est donc cruciale : les difficultés tiennent ici surtout au caractère ambigu de la maîtrise d'ouvrage et, partant, de la responsabilité patrimoniale, que nous avons déjà souligné.

Dans le cas des systèmes autonomes, un consensus semble se dessiner autour du partage théorique des charges de renouvellement suivant :

- le renouvellement des équipements d'exhaure dont la durée de vie est inférieure à 10 ans (onduleur, groupe électropompe, groupe électrogène) peut être intégré dans les charges de maintenance et supporté par les usagers ;
- les infrastructures lourdes (forage, génie civil, canalisations) sont à la charge des États et restent leur propriété (H. CONAN).

En revanche, le financement du renouvellement des équipements d'exhaure dont la durée de vie est supérieure à 10 ans (le générateur solaire par exemple dans le cas des programmes solaires) semble plus problématique : il pourrait faire l'objet d'un programme de réhabilitation financé en partie par un provisionnement étalé sur 15-20 ans et en partie par un financement extérieur (H. CONAN).

Les expériences fondées sur cette répartition théorique des charges et analysées dans les études cas sont trop récentes pour permettre d'évaluer son réalisme dans le temps long ; elles permettent d'ores et déjà de souligner que textes et pratiques ne coïncident pas nécessairement. Des facteurs extérieurs à la filière sectorielle de l'eau conditionnent en effet le réalisme de certaines options : les carences des institutions bancaires, aux agences souvent trop éloignées ou aux services inadaptés à la demande des comités (rémunération des comptes, intérêts servis), entravent ainsi l'application des dispositions prévoyant le placement d'une épargne à moyen ou long terme.

La logique de projet étant peu propice à une planification dynamique intégrant les futurs investissements requis par une demande croissante, **la question de l'évolution de l'ouvrage (possibilités de branchements individuels par exemple) et de son extension physique pour desservir de nouveaux périmètres urbanisés est rarement explicitement posée**. Ceci apparaît dommageable pour une gestion dont la rentabilité peut être bridée par l'impossibilité de répondre à une demande latente ou dont de multiples dysfonctionnements peuvent résulter d'une inadéquation entre dimensionnement initial de l'ouvrage et évolution de la demande.

A cette lacune des mécanismes de planification répond celle des financements : si les branchements individuels sont généralement payés par les demandeurs, les extensions proprement dites ne relèvent d'aucune autorité explicite (H. CONAN).

3.4 Une contractualisation croissante qui n'épuise pas la difficile question de la régulation

Face à la complexification croissante de la régulation du service d'eau, dont le fractionnement des responsabilités met en jeu un nombre croissant d'acteurs, la tentation est grande de sceller l'organisation de l'ensemble par un jeu de contrats. Ce **recours croissant à la contractualisation** n'est pas une spécificité des services d'eau dans les petits centres et les quartiers périurbains. La tendance en est générale et accompagne la banalisation des systèmes de délégation des services urbains, dans lesquels elle a le double avantage de favoriser une meilleure identification des cocontractants - éventuellement en contribuant à leur émergence lorsqu'ils font défaut - et une clarification des rôles.

Si le modèle "communautaire" est encore avare de documents explicitant les responsabilités des partenaires, en revanche, le modèle "marchand" s'est approprié la logique contractuelle et de nombreux gérants de borne-fontaine sont désormais dotés d'un document contractuel : le plus souvent, il est vrai, ce contrat a été conçu par et pour l'acteur dominant (l'entreprise nationale, publique ou privée), dont il cherche à préserver les intérêts en limitant son risque commercial (H. COING). Hors une formule générale soulignant les devoirs du délégataire envers les usagers, ces contrats bi-latéraux explicitent rarement les "contraintes de services public" et le niveau de prestation qui devraient être respectés. Il n'est d'ailleurs pas certain que cette explicitation soit souhaitable : la définition du service rendu, le pouvoir de contrôle et de sanction sont des fonctions de régulation qui peuvent - devraient ? - être confiées à un tiers. Le problème ici n'est pas tant l'absence de normes de qualité dans les contrats, que la vacance ou la confusion des fonctions de régulation qui ne sont ni franchement internalisées ni explicitement externalisées au profit d'un tiers, dont on ne discerne guère le profil, pour le moment, dans les différentes configurations étudiées.

La diffusion rapide de la contractualisation ne doit toutefois pas masquer la fragilité de ses fondements dans les contextes qui nous intéressent ici.

En premier lieu, le contrat est rarement négocié tant est patente l'inégalité des partenaires : bailleur/comité villageois, société nationale/gérant citoyen... La "qualité" et la force de l'adhésion aux engagements consentis sont par conséquent très diverses, le contrat réduit à une simple signature, parfois elle-même simplifiée en une croix d'illettré, pouvant n'exprimer que le consentement ponctuel d'un individu ou d'un collectif au transfert de ce qui est perçu comme une ressource (l'installation collective).

Par ailleurs, les cadres d'intervention qui caractérisent les différentes études de cas (à l'exception de la Namibie) sont rarement stabilisés, les acteurs ne sont pas toujours fermement constitués tandis que les règles définissant le service d'eau public demeurent incomplètement formulées et/ou imparfaitement admises (principe du paiement, niveau des prestations, répartition des charges de financement...). Dans ces conditions, le contrat ne peut être un simple outil d'énonciation des engagements réciproques, encore moins la garantie juridique d'un partenariat dont les modalités de fonctionnement restent, pour l'essentiel, à inventer.

Cherchant à encadrer des situations dynamiques et instables, le contrat n'est lui-même qu'un instrument en devenir dans un processus de stabilisation progressif : "l'enjeu n'est pas le maintien de l'équilibre d'un système, mais sa création. C'est le développement, et l'invention collective, progressive, d'un cadre et d'un outil de gestion des services urbains, et de règles du jeu reconnues par tous. C'est en même temps la création d'acteurs sociaux capables de jouer leur rôle" (H. COING, p. 8).

"Règle du jeu" parmi d'autres, la contractualisation ne peut avoir d'utilité sociale en dehors d'une étroite articulation avec les autres modalités de détermination et de légitimation des règles qui prévalent dans l'organisation (ou la désorganisation) actuelle des services d'eau : articulation ne signifie pas que le *statu quo* doive être maintenu, elle implique que l'apprentissage de la contractualisation soit inscrit dans la construction progressive et négociée des rôles, des fonctions, des principes du service public de l'eau qui constitue le cadre plus large dans lequel elle doit s'inscrire.

Cet effort doit viser **trois objectifs distincts : constituer des acteurs légitimes entre eux et aux yeux des usagers ; concilier la gestion ponctuelle d'une infrastructure avec l'élaboration de mécanismes et procédures éprouvés d'énonciation des obligations réciproques, de contrôle des engagements et de sanction des transgressions ; combiner le cadre réglementaire et normatif national du service public d'eau avec la maîtrise négociée des contraintes spécifiques locales**. La combinaison de ces trois démarches fait du contrat un outil essentiel de l'"accommodement" entre acteurs (entre opérateurs, entre ceux-ci et les usagers, entre catégories d'usagers) : "Il faut donc l'inscrire explicitement dans ce processus d'apprentissage et lui donner des caractéristiques qui facilitent ce rôle : il a une durée courte, il définit une étape (et non un état final), sa vertu réside essentiellement dans le fait qu'il est écrit (recours), et qu'il est public (mobilisable par tous les acteurs), qu'il est évalué non pour "juger" juridiquement s'il a été respecté, mais pour évaluer le chemin parcouru, la pertinence de l'action aussi bien que des règles du jeu, redéfinir le cap, être donc révisé, renégocié, dépassé" (H. COING, p. 20).

Si la contractualisation doit être plus qu'une nouvelle ressource au service des acteurs dominants, une méthode renouvelée de définition unilatérale des règles, avec des risques de distorsions en cascade qui en dénaturent l'objet, elle doit être accompagnée d'un processus cumulatif d'apprentissage et d'appropriation sociale des principes sous-jacents. En d'autres termes, transférer sur le contrat les espoirs de rationalisation de la gestion de proximité oblige à sortir celle-ci du seul faisceau de droits et devoirs réciproques résultant de l'accord bilatéral entre parties : il faut l'inscrire dans son contexte plus général, et notamment dans le cadre d'une politique nationale définissant les contours d'un **"droit à l'eau"** dans les sociétés en transition des petits centres et quartiers périurbains. Il y a là une difficulté et un défi : trouver des outils de contractualisation qui tout à la fois satisfassent aux contraintes opérationnelles de la gestion immédiate, offrent un support pédagogique pour divers apprentissages (celui du service payant par les usagers, celui de l'engagement contractuel mais aussi du service public pour les cocontractants...), et garantissent les principes d'évaluation et de réversibilité qui permettraient d'accompagner les inflexions de la demande dans la durée.

Reste que, même s'ils sont dotés d'un outil flexible, les contractants ne peuvent procéder eux-mêmes à l'ajustement. On voit bien que **le recours généralisé à la contractualisation n'épuise pas le problème de la régulation** (H. COING). Les deux principaux "modèles" disponibles confient celle-ci à un tiers qui peut être la tutelle (modèle français) ou une autorité centralisée indépendante (modèle anglo-saxon). Aucun de ces deux dispositifs ne peut être d'emblée transposé et la contractualisation, telle qu'elle est actuellement pratiquée dans les différents sites étudiés, procède d'une approche trop étriquée pour envisager la régulation de l'ensemble du service et pourvoir à la création de cet acteur tiers : liant les acteurs deux à deux et cherchant avant tout à formaliser un code de "bonne" conduite entre les partenaires, elle est peu perméable aux questions qui excèdent la préoccupation centrale du respect des engagements pris. Les exemples les plus flagrants en sont par exemple les contrats de délégation de gestion des bornes-fontaines qui, qualifiant assez précisément les exigences

commerciales liées à la vente de l'eau (achat en gros et vente au détail) demeurent souvent lacunaires sur certaines dimensions de la gérance ou de l'affermage proprement dits : niveau de service, structure des tarifs, implication d'autres partenaires techniques, modalités d'évolution et d'adaptation à la demande, etc.... (H. COING).

Quelle est l'instance chargée de contrôler l'exécution des contrats, d'en sanctionner l'exécution, mais aussi d'en encourager l'évaluation et, éventuellement, la révision ? Dans de nombreux cas, **l'impression prévaut que le contrat est surtout fait pour encadrer l'activité du maillon le plus faible de la chaîne et que l'opérateur dominant s'arroge à la fois les fonctions de conception, de contrôle et de sanction.** Si, dans le meilleur des cas, l'arbitrage des différends, entre parties prenantes du contrat, est une fonction qui peut être assez aisément assumée par une justice indépendante, les ressources juridiques ou administratives classiques sont inadéquates pour garantir par exemple le respect des contraintes de service public, la compatibilité avec les autres options des politiques urbaines ou la prise en compte des intérêts d'habitants non ou mal desservis.

Cette première étape de contractualisation, nécessaire, laisse donc entière la question de la détermination du niveau service des populations desservies comme celle du traitement des populations encore exclues : si le contrat ne peut à l'évidence tout englober - ce n'est ni possible ni souhaitable - il ne peut pourtant fonctionner correctement sans être continûment articulé avec les réponses apportées à ces questions par les pouvoirs politiques, celles-ci commandant une actualisation régulière du contrat qui devrait avoir été prévue dès l'origine.

4. De la gestion durable à la gestion désirable : pour un élargissement des perspectives

Nombre des difficultés analysées plus haut résultent à la fois d'une logique de "projet" trop prégnante et d'un cloisonnement sectoriel des approches qui enferme la question de l'eau dans un débat technico-institutionnel trop étriqué.

4.1 Transcender la logique de "projet"

Les dispositifs observés (points d'eau motorisés isolés et mini-adductions) sont, dans leur majorité, issus d'un "projet" initial, souvent en coopération, dont la logique surdétermine les modalités de création puis de fonctionnement des installations, et conditionne les relations entre acteurs longtemps après qu'aient été oubliées les agapes de l'inauguration. Il en résulte au moins trois caractéristiques dommageables pour la qualité et la durabilité des dispositifs de gestion.

- Épousant le souci des bailleurs de maîtriser au mieux la durée et le coût de l'opération, **les projets présentent souvent un caractère introverti.** Pour éviter les imprévus d'une trop grande connivence avec des contextes locaux instables, ils sont peu perméables à leur environnement et, même si des grands projets ont pu contribuer à la définition des politiques nationales, ils demeurent mal articulés avec celles-ci (absence de textes cadres et hiatus entre les documents de politique sectorielle et les projets) dont ils occultent ou contrarient parfois certaines priorités. Centrés sur le temps court de l'investissement, ils sont peu évolutifs et incorporent mal les conditions de leur adaptation à la demande future.

- La multiplicité et la diversité des bailleurs favorisent la dispersion géographique des efforts au détriment parfois de leur cohérence et de leur insertion réfléchie dans une politique nationale d'aménagement. Faute d'une instance efficace de coordination à une échelle satisfaisante (régionale, nationale ?), **l'addition de projets accroît les risques d'inégalités territoriales** : couverture géographique des espaces inégale, disparité des principes de desserte, notamment des tarifs dont les écarts ne sont ni parfaitement connus et maîtrisés (décisions locales arbitraires, ponctuelles, réversibles, sans liens nécessaires avec les coûts de production) ni pris en compte dans les politiques publiques ni, a fortiori, dans le cadre d'une régulation nationale. **Cette addition insuffisamment contrôlée entrave aussi la création d'une culture technique locale** : des dispositifs techniques incompatibles entre eux, des formations dispersées de manière désordonnée ne favorisent pas la diffusion de savoirs et savoir-faire cumulatifs tant dans le domaine de l'ingénierie technique (génie civil, hydraulique) que de la gestion proprement dite.

- Enfin, **le projet tend à enfermer le raisonnement dans "son" territoire d'intervention, qui n'est pas nécessairement le plus pertinent au regard des dynamiques gestionnaires qu'il tente de promouvoir**, lesquelles nécessitent souvent des échelles d'organisation et de transaction plus vastes : la gestion technico-économique (entretien, maintenance), la gestion financière (épargne), la gestion des savoirs et compétences (formation, diffusion de l'innovation), la régulation enfin butent, dans presque tous les exemples étudiés, sur l'étroitesse territoriale des projets, écueil que de nombreuses réflexions, nationales et internationales, tentent de surmonter par la "régionalisation" ou la "municipalisation" de ces fonctions. Rien n'indique toutefois que ces dernières requièrent une seule et même échelle d'organisation : trouver la bonne échelle pour chacune en préservant la cohérence du fonctionnement d'ensemble est l'un des défis que doivent progressivement relever les dispositifs de gestion déléguée, qui semblent ainsi évoluer vers des **systèmes d'acteurs pluriels inscrits dans des territoires d'intervention à géométrie variable**.

4.2 La nécessité d'une approche décloisonnée et transversale de la question de l'eau potable

Presque par définition, les espaces urbains des petits centres et des périphéries, sont des territoires en gestation : leur encadrement administratif, leur équipement physique, leur peuplement demeurent inachevés et partiels. Pour être centrale, la question de l'eau potable, dans ces contextes, ne peut être considérée isolément : instrument de la citadinisation des populations, vecteur d'intégration - ou d'exclusion -, outil de dynamisation de l'économie locale (pour les artisans, les éleveurs, les maraîchers...), elle devrait être indissociable d'une stratégie urbaine globale.

Elle est ainsi en concurrence, dans ces espaces où tout ou presque manque encore, avec les autres équipements et infrastructures : lorsque les budgets publics se rétractent, il faut souvent choisir non seulement entre plusieurs projets dans le même secteur mais aussi entre plusieurs secteurs possibles d'intervention. L'enfermement dans les filières sectorielles accroît par conséquent les risques d'incohérence et d'incompatibilité entre les investissements, pesant ainsi sur l'efficacité du fonctionnement des services rendus : écoles sans eau, dispensaires sans électricité, installations collectives trop éloignées des habitations...

En outre, la quête d'une plus grande efficacité de la dépense devrait conduire, particulièrement dans ces territoires où les décisions d'investissement ont des effets multiplicateurs décisifs face à l'indigence générale, à la recherche systématique d'**économies d'intégration** en favorisant

d'une part les synergies entre services (priorité étant par exemple donnée aux projets multi-sectoriels) et, d'autre part, l'intégration de demandes multiformes pour un même service. Il est ainsi significatif que, parmi tous les cas étudiés, un seul ait eu la velléité d'une pluri-fonctionnalité visant l'amélioration conjointe des conditions de vie et de production : encore cette volonté d'intégrer la demande des ménages et celle des artisans a-t-elle rapidement été oubliée au profit d'un recentrage sur la première (projet FED au Burkina Faso, M. TAMIATTO).

Penser et mettre en œuvre des transversalités se heurte, pour l'heure, au cloisonnement sectoriel et professionnel des filières d'intervention. Il nous semble néanmoins que les économies d'intégration qui résulteraient de dispositifs polyvalents et flexibles pourraient être durablement mobilisées au service d'une amélioration des conditions d'exploitation des services dans les milieux étudiés.

Il en résulte que la question de l'eau potable, y compris dans les étroites limites de la gestion déléguée des installations collectives, ne doit pas être considérée isolément : elle n'est ni un simple enjeu technique, ni un pur enjeu économique, elle participe de l'organisation sociale et de la construction des rapports de pouvoir. Un enjeu majeur est donc d'en sortir l'analyse du ghetto sectoriel et technique.

4.3 Pour un "éloge" de l'opacité et de l'ambiguïté ?

La transparence est à la mode ; elle est souvent présentée comme une des clés de la rationalisation gestionnaire de nombreux services. Personne ne conteste qu'elle soit nécessaire, mais jusqu'à quel point ? Ne faut-il pas en tempérer l'éloge ? Partons de deux séries de constats issus de l'analyse transversale des études de cas :

- *Une géographie de l'offre en voie de différenciation*

Les arrangements gestionnaires sont dépendants de configurations locales très diverses d'un site à l'autre et en résonance avec des équilibres socio-politiques locaux labiles. Amplifiées par la relative ou totale autonomie des dispositifs de gestion, qui présentent de notables disparités de performances (fiabilité, qualité, longévité), de prix, de niveaux de satisfaction des usagers, cette diversité tend à accroître les inégalités territoriales. En observer empiriquement les incidences ne signifie nullement qu'on en connaisse les ressorts et les conséquences ultimes (analyse comparée des conséquences sur les niveaux de vie, sur les performances économiques locales, sur l'état sanitaire des populations...). Il manque à ce jour une réflexion permettant d'apprécier la dynamique de cette différenciation : est-ce un phénomène durable dispensateur d'inégalités accrues ou n'est-ce qu'une étape intermédiaire précédant une uniformisation par résorption progressive des différences les plus criantes ? Quelles devraient être les politiques face à ce mécanisme ? Comment et à quelle échelle concilier la diversité d'initiative avec l'efficacité d'une coordination et d'une régulation plus globales ?

- *La transparence et son ombre*

Le degré de satisfaction des usagers n'est pas proportionnel à la transparence de la gestion du service, tandis que la demande de clarification accompagne souvent une contestation de la gestion antérieure, liée à des dysfonctionnements graves et/ou à une défaillance de la médiation locale.

On en tire au moins deux conclusions. Tout d'abord, une approche stéréotypée et modélisatrice de la délégation risque fort de buter sur l'hétérogénéité des complexes locaux, mais dans quelle mesure prendre en compte ces particularismes ? A trop préserver la diversité, ne met-on pas en péril les réformes nationales ? A trop vouloir les nier, ne risque-t'on pas de priver ces dernières d'un utile lubrifiant ? En second lieu, une dénonciation sans nuance des mécanismes d'ajustement qui voilent fréquemment les processus de décision dans les systèmes de gestion locaux peut fragiliser l'équilibre du service en crispant des comportements de type NIMBY ou en dénaturant le principe de redevabilité (comme dans le cas de ces villageois nigériens qui, aussitôt connu le montant de l'épargne accumulée, ont réclamé le partage du "butin" : J. ÉTIENNE) sans pour autant nourrir une plus grande satisfaction des usagers. Comment concilier la revendication de transparence avec la marge d'indétermination nécessaire à l'élaboration des arrangements et des équilibres à l'échelle locale ? Le non conformisme, en particulier dans l'interprétation de certaines figures traditionnelles de la délégation, l'utilisation hétérodoxe de la contractualisation sont sans doute créatrices d'ambiguïté mais, loin d'être dénuées d'efficacité, elles sont aussi, dans certaines conditions, porteuses d'innovation (H. COING). A l'évidence, compte tenu de l'extrême diversité des situations locales, celle des arrangements gestionnaires doit être préservée, voire encouragée : qu'il soit issu d'initiatives locales endogènes ou qu'il résulte d'une réappropriation de dispositifs importés, le métissage est un utile "brouillage" mais un défi permanent à la standardisation recherchée par nombre de politiques.

Si la confusion peut être un instrument de pouvoir, comme le démontre Jean-Luc Piermay à propos des pratiques foncières, l'opacité et l'ambiguïté sont sans doute d'indispensables ingrédients de la gestion d'un service urbain en milieu complexe et incertain.

III. Relations entre la demande et les modalités de gestion des points d'eau collectifs

Alain MOREL A L'HUISSIER (CERGRENE)

Notre propos a pour objectif d'explicitier dans quelle mesure les impératifs de cohérence, de cohésion et de pertinence des systèmes de gestion de l'eau imposent de prendre en compte la demande des usagers, dans ses différentes modalités, aux niveaux suivants :

- Choix des modalités du niveau de service ;
- Choix des modalités de partage des tâches entre les différents opérateurs (dispositions contractuelles ou non) ;
- Choix du mode de gestion lui-même.

Nous essaierons de montrer qu'à l'inverse, les dispositifs de gestion de la distribution d'eau collective et les modalités de cette gestion ont une influence sur les pratiques des usagers et sur les modes d'usage, allant parfois dans un sens opposé aux objectifs visés par le gestionnaire, jusqu'à remettre en cause la cohérence du système, sa viabilité ou sa pertinence.

La viabilité d'un système de gestion est d'abord conditionnée par la demande de service.

L'analyse des cas montre en premier lieu qu'un système de gestion des points d'eau collectifs ne saurait être viable qu'à condition qu'une demande suffisante (pré-)existe pour le service correspondant - *Voir article annexé.*

Pertinence des modes de gestion vis-à-vis de la demande

La gestion communautaire

On trouve peu d'exemples de sa capacité d'adaptation à une demande hétérogène. Celle-ci réclamerait une différenciation des niveaux de service, ce qui, d'une part, rendrait plus complexes les modalités de gestion et, d'autre part, entraînerait un risque de dissensions au sein de la communauté. On imagine mal, par exemple, comment un comité de gestion pourrait décider de pratiquer des tarifs différenciés selon les zones pour inciter les ménages disposant de sources d'approvisionnement gratuites à s'approvisionner aux bornes, ou bien des modalités de paiement " sur mesure " (paiement au récipient pour certains, abonnements pour d'autres), ou bien encore des horaires d'ouverture plus ou moins étendus suivant les bornes.

La gestion communautaire apparaît plus appropriée à une demande homogène. Comme la demande de service a d'autant plus de chance d'être homogène que la taille du centre est réduite, il n'est pas faux d'affirmer que la gestion communautaire est plutôt adaptée à de petites communautés. Il n'est cependant pas exclu qu'avec une certaine " professionnalisation ", acquise avec l'expérience, des comités de gestion de l'eau puissent diversifier les niveaux de service proposés en fonction des demandes.

Les cas étudiés par Janique ETIENNE montrent que la gestion d'un système de distribution collective ne devient un enjeu social et communautaire que lorsque les trois conditions suivantes sont remplies :

- **Condition préalable à l'existence d'une demande** : les alternatives d'approvisionnement sont rares ;
- **Condition de formulation de la demande** : le projet a apporté un soin suffisant à la phase d'IEC et d'animation ;
- **Condition de matérialisation initiale de la demande** : la communauté a participé de façon effective au projet (contribution significative aux investissements et/ou aux travaux sous forme de main d'œuvre, élection des membres du comité) ;
- **Condition de pérennisation de la demande** : l'activité est rentable.

Une fois ces conditions remplies, l'implication des usagers dans la gestion n'est pas acquise. Les deux dernières conditions pourraient laisser croire que les usagers exigent du comité qu'il leur rende des comptes et revendiquent une redistribution des bénéfices de l'activité ou leur réinvestissement. C'est effectivement le cas à Guidiguir (Niger), mais le contre-exemple de Ouegbo (Bénin) montre que l'émergence de telles revendications n'est pas automatique. Les cas de So-Zounko et de Guidiguir (Niger) laissent penser que le rôle des usagers ne devient actif et leur attitude revendicative qu'à partir du moment où le service rendu souffre de dysfonctionnements se traduisant par une baisse de sa qualité (mauvais entretien, temps d'attente trop longs, coupures fréquentes) ou par une augmentation brutale de son prix.

La gestion coopérative ou associative (au sens d'association des usagers des points d'eau)

Quoi que non représenté dans nos études de cas, ce mode de gestion est également conditionné, mais de façon encore plus accentué, par l'existence d'une demande homogène parmi les membres de l'association ou de la coopérative. Il s'affranchit cependant plus aisément que la gestion communautaire des contraintes d'échelle (démographique et spatiale).

La gestion par des fontainiers privés

Dans nos études de cas, dans les villes comme dans certains petits centres secondaires, des points d'eau collectifs sont gérés par des fontainiers privés sous contrat avec la société distributrice, ou par des abonnés domestiques opérant dans leur cour une revente de voisinage hors contrat.

Dans ce dernier cas, la pertinence du mode de gestion est garantie par le caractère libéral de l'activité : les revendeurs ne pratiquent leur activité que dans la mesure où il existe une demande pour un tel type de service. Dans tous les cas étudiés, leur intégration dans l'ensemble du système de gestion de l'eau est imprévue, effective à un moment donné mais souvent incontrôlée. Ainsi, ils ont presque entièrement disparus à Ségou (Mali) sous le triple effet de leur interdiction par la Municipalité, de la multiplication des bornes-fontaines publiques et de l'écart croissant entre le tarif appliqué aux abonnés domestiques et celui, plus favorable, appliqué aux gérants des bornes-fontaines. A Mopti (Mali), au contraire, la fermeture des bornes s'est traduite par une généralisation de la revente, mais le service fourni par cette dernière est menacé par la poursuite d'une politique tarifaire en totale incohérence avec l'existence de ce mode de gestion.

IV. La demande de service aux points d'eau collectifs payants⁵

Alain MOREL A L'HUISSIER (CERGRENE)

*“ On peut mener l'âne au ruisseau ;
on ne peut pas le forcer à boire dedans ”
Proverbe malien*

Face aux difficultés des systèmes classiques de desserte en eau par branchements particuliers à répondre aux besoins des quartiers urbains populaires et des centres secondaires (manque de ressources financières, forte croissance démographique, trame urbaine en évolution, etc.), la distribution collective de l'eau par bornes-fontaines ou postes d'eau autonomes s'est considérablement développée dans la plupart des pays d'Afrique occidentale. Parallèlement, les politiques nationales visent à l'équilibre financier de l'exploitation de ces systèmes par leur prise en charge par les usagers. Or, ces systèmes sont le plus souvent en concurrence avec des sources gratuites d'approvisionnement en eau (puits, sources, fleuves, marigots, recueil d'eau de pluie, etc.). Il est illusoire de penser que la seule mise à disposition de points d'eau améliorés, collectifs et payants, suffit à convaincre les habitants d'abandonner leurs sources traditionnelles. Les bénéfices sanitaires et la rentabilité de ces systèmes d'alimentation en eau potable dépendent de leur utilisation effective et de la quantité d'eau qui y sera vendue, elles-mêmes étroitement liées à la qualité du service fourni comparativement aux points d'eau traditionnels. La qualité des prévisions de la demande de service est par conséquent capitale.

Comment et en fonction de quels critères les ménages décident-ils de recourir ou non à ces points d'eau collectifs payants ? Quel prix sont-ils disposés à payer et pour quel service ? Comment la distance à parcourir, la qualité de l'eau et le temps à attendre pour se faire servir influent-ils sur leur décision, sur leur satisfaction et sur leur niveau de consommation ? C'est à ces questions, encore trop peu abordées, qu'une recherche, financée par le Ministère de la Coopération dans le cadre du programme “ eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres ”, s'attache à apporter des éléments de réponse.

Sur la base d'une série d'enquêtes réalisées par le CERGRENE et BURGEAP entre 1994 et 1996 dans 14 villes ou centres secondaires répartis dans 4 pays (Niger, Bénin, Guinée, Mali, plus d'un millier de ménages enquêtés au total), nous avons pu montrer que la disponibilité des puits est l'élément qui a la plus grande influence. Sur les centres secondaires où les puits sont rares, presque tous les ménages recourent aux bornes-fontaines pour leur eau de boisson en saison sèche et ils sont encore 9 sur 10 à y recourir lorsque les puits sont nombreux, mais, en saison des pluies, seul 1 ménage sur 2 boit alors l'eau des bornes et cette proportion s'effondre à 16% seulement en cas de rareté des puits. L'abondance des puits a un effet encore plus

⁵ Article paru dans la lettre de pS-Eau de juillet 97

marqué pour les autres usages, qui ne nécessitent pas une eau potable. Ainsi, seul un ménage sur 3 utilise l'eau des bornes-fontaines pour la lessive en saison sèche si des puits sont facilement accessibles.

Comme les usages autres que la boisson ou la cuisine nécessitent naturellement des quantités d'eau bien supérieures, l'effet de la disponibilité de ressources traditionnelles sur le niveau des consommations individuelles est aussi fortement marqué : sur l'ensemble des quartiers et petits centres étudiés, la consommation moyenne par personne est de 12 litres par jour lorsque les puits sont rares et de 7 seulement lorsqu'ils sont nombreux.

Le prix de vente de l'eau a également une influence significative sur le niveau de consommation aux bornes puisqu'une augmentation de 100 Frs CFA (1 FF) la fait diminuer bornes de 2,5 litres par jour et par habitant. L'influence de la distance à parcourir, quoique moins nette, peut être notée : la consommation décroît (faiblement) avec la distance jusqu'à 250 mètres environ, puis augmente nettement à partir de ce seuil, manifestement parce que les usagers qui n'ont plus d'autre choix sont alors proportionnellement plus nombreux.

La connaissance de la distance maximum acceptable pour les usagers des bornes-fontaines et des facteurs qui influent sur l'opinion des ménages la concernant revêt une importance toute particulière car cette distance intervient dans le dimensionnement du réseau en terme de densité des points de distribution. La " norme " en la matière - ou plutôt la pratique la plus courante - consiste à adopter un espacement moyen de 300 mètres entre deux bornes-fontaines (soit 150 mètres au maximum à parcourir pour s'approvisionner) mais ceci varie largement en fonction des projets, des opérateurs, des bureaux d'étude et des pays. On a cherché à établir la " distance-seuil " au-delà de laquelle, en moyenne, les usagers ne sont plus satisfaits (c'est-à-dire ne considèrent plus que la distance est proche). Dans l'ensemble, ce seuil est de 200 mètres, mais il n'est que de 120 mètres environ dans les quartiers urbains et s'élève à plus du double dans les petits centres. La disponibilité des ressources alternatives revêt là encore une importance cruciale : ainsi, dans les quartiers urbains où les puits sont rares, les usagers des bornes trouvent normal de parcourir jusqu'à 200 mètres alors que ce seuil diminue de moitié dans ceux où les puits privés sont monnaie courante.

Il en résulte que la poursuite d'un objectif réaliste d'optimisation de la satisfaction consisterait à faire en sorte qu'aucun usager n'ait à parcourir une distance supérieure au seuil d'indifférence, ce qui pourrait être obtenu en adoptant un espacement maximal de 400 mètres entre les bornes-fontaines, qui pourra être porté à 500 mètres dans les petits centres où les puits sont rares, mais devra être ramené à 200 mètres lorsqu'il s'agit de quartiers urbains où les puits sont nombreux.

De la même façon que pour la distance à parcourir, on a recherché le seuil d'insatisfaction concernant le temps d'attente qu'il faut subir aux bornes-fontaines avant d'être servi. Globalement, ce seuil s'établit nettement à 20 minutes : 85% des enquêtés qui attendent moins de 20 minutes à la borne-fontaine estiment que le temps d'attente est " court ", tandis que 94% de ceux qui attendent davantage le jugent " moyen ou long ". Là encore, les citoyens sont plus exigeants que les usagers des petits centres puisque ces derniers considèrent comme normaux des temps d'attente allant jusqu'à près de 50 minutes alors que les citoyens les trouvent longs à partir de 15 minutes. La rareté des puits conduit les usagers à accepter de patienter en moyenne

jusqu'à 30 minutes mais leur abondance rend inacceptables à leurs yeux des durées d'attente supérieures à 15 minutes.

Enfin, la même approche a été entreprise à propos des prix de vente. Leur gamme est vaste puisque le prix du m³ d'eau à la borne-fontaine varie entre 150 et 600 Frs CFA sur les sites étudiés où l'eau est vendue au récipient toute l'année. Cela correspond à des tarifs allant de 5 FCFA (5 centimes français) la bassine de 33 litres à 10 FCFA pour un seau de 15 litres. La valeur-seuil du prix au-delà de laquelle, en moyenne les usagers pensent que le prix est " cher " s'établit à 460 Frs CFA/m³. Bien que les revenus y soient supérieurs en moyenne, ce seuil est significativement moins élevé dans les villes : 360 Frs CFA environ. En calculant le taux d'effort représenté par l'achat de l'eau aux bornes-fontaines (c'est-à-dire en ramenant les dépenses consacrées à l'eau au revenu), qui s'élève en moyenne à 3,6% pour l'ensemble des enquêtés, on montre que les citadins, vraisemblablement parce qu'ils sont contraints à des dépenses monétaires plus variées et plus lourdes liées au mode de vie urbain (transports, loyers, éducation, santé, etc.), consentent moins volontiers que les habitants des centres plus ruraux à consacrer une part somme toute importante de leurs revenus à ce poste : les premiers estiment que le prix de l'eau est cher à partir d'un taux d'effort de 4,5% et les seconds au-delà de 7,5%. Remarquons qu'on retrouve là une sorte de confirmation *a posteriori* de l'idée couramment admise et généralement érigée en norme, suivant laquelle le taux d'effort maximal admissible pour l'eau serait de 5% des revenus.

Ces quelques résultats de la recherche en cours, bien qu'acquis, ne sont bien entendu que partiels. Une analyse plus fouillée, abordant d'autres aspects connexes, mobilisant d'autres outils et s'attachant à développer des modèles de la demande et des outils d'aide à la décision, se poursuit. Les résultats en seront disponibles à la fin de l'année.

V. Organisation de la gestion - différents types d'intervenants par grandes fonctions à effectuer

Janique ETIENNE (BURGÉAP)

Répondre à la question posée, "par qui sont assurées les différentes fonctions permettant de garantir la continuité du service d'alimentation en eau potable", renvoie à la description des différents modes d'organisation qui se dégagent de l'analyse des études de cas disponibles.

Dans les pays d'Afrique francophone, l'organisation des services d'eau potable est fonction du secteur, rural ou urbain, auquel ils sont rattachés. On peut ainsi décrire deux "modèles" représentant les liens entre les différents opérateurs intervenant dans la gestion des réseaux d'eau. Les petits centres et les quartiers urbains desservis par points d'eau collectifs peuvent dépendre de l'un ou l'autre de ces secteurs.

L'analyse de l'évolution de ces modèles atteste que le domaine de l'eau dans son ensemble est en pleine mutation : réorganisation des rapports entre l'Etat, les collectivités, le secteur informel (associatif ou privé) et formel privé.

Dans les zones non desservies par la société nationale, les programmes d'équipement étant assez récents (une dizaine d'années) et les évaluations mettant en évidence les lacunes dans le fonctionnement de la gestion des installations, cette réorganisation se traduit par l'élaboration de politiques nationales spécifiques.

Nous décrirons donc les deux modèles dont sont issus les schémas d'organisation actuels⁶ en se référant autant que possible aux études de cas (cf. volume 2), et les réformes en cours. Pour l'étude des réformes, nous insisterons plus particulièrement sur la Guinée, le Bénin, le Mali et le Niger pour lesquels nous disposons de plus de données⁷.

⁶ pour la description des modèles, nous nous sommes appuyés sur le document suivant *"Amélioration des services d'approvisionnement en eau potable en milieu semi-urbain africain : intégration de la demande sociale"*, Thèse de doctorat en sciences et techniques de l'environnement (à soutenir) ; Ecole Nationale des Ponts et Chaussées ; Marne-la-Vallée

⁷ *"Synthèse et analyse critique des propositions et documents relatifs aux politiques nationales en cours d'élaboration dans les pays du sahel"*, BURGÉAP, Secrétariat d'Etat à la Coopération, juillet 1997

1. le modèle communautaire

1.1 Historique

Les premiers grands programmes d'hydraulique villageoise, qui consistaient à réaliser des forages équipés de pompes manuelles, se sont développés dès 1974. Ils étaient sous la responsabilité des services de l'hydraulique qui devaient aussi en assurer l'entretien, sans pour autant disposer du budget nécessaire.

Les résultats furent souvent décevants : un nombre important de pompes tombèrent en panne et furent abandonnées par les villageois qui retournèrent alors aux points d'eau traditionnels. Certains équipements en panne correspondaient à une demande réelle des ménages mais étaient d'un entretien difficile pour une population non préparée.

Dans d'autres cas, ils avaient été installés dans des zones où la demande était satisfaite par des sources d'approvisionnement traditionnelles en quantité suffisante. A titre d'exemple, au Bénin, au début des années 1990, 30% des pompes manuelles installées étaient en panne.

Les bailleurs de fonds contribuent au financement des équipements. Ils interviennent aussi dans l'élaboration des politiques publiques.

En 1979, lors des journées de Bamako organisées à l'initiative de la Commission des Communautés Européennes, la participation des populations fût considérée comme la condition nécessaire à la réussite des projets.

Le sens du mot participation incluait alors à la fois participation financière, c'est à dire prise en charge du fonctionnement des ouvrages et participation de la population à leur entretien.

L'expérience acquise à la suite des premiers grands programmes d'hydraulique villageoise a donc conduit les Etats à un désengagement progressif au profit des communautés.

Dans les centres où les puits ou forages équipés de pompes manuelles ne suffisent plus, des points d'eau motorisés sont réalisés. La gestion ne se résume plus à l'entretien ponctuel des installations. Le transfert de responsabilités de l'Etat vers les usagers porte alors à la fois sur le financement du fonctionnement et du renouvellement des équipements, et sur la gestion du service d'alimentation en eau potable.

Les propos du conseiller technique, chargé de l'hydraulique au cabinet du Ministre de l'hydraulique et de l'Energie de Mauritanie, témoignent à la fois de cette volonté de l'Etat de se désengager et de l'ambiguïté de sa position vis à vis des centres les plus défavorisés⁸ :

"Nous avons conscience que les revenus des populations rurales sont faibles et que c'est pour certains un problème que de prendre en charge le coût de l'eau; Ce désengagement n'est pas

⁸ "La gestion du service de l'eau dans les centres secondaires du bassin du fleuve Sénégal" Programme Solidarité Eau, Ed. GRET, Ministère de la Coopération, Paris décembre 1994

fait de gaieté de coeur mais le réalisme s'impose. Pour être certain que les populations disposent en permanence d'eau potable, il faut éviter qu'elles ne s'en remettent entièrement à l'Etat, qui, faute d'argent, peut être amené à se retirer au bout de deux ou trois ans, avec pour résultat une absence totale d'eau (...). La diversité des régions reflète la diversité des revenus et donc celle des capacités de financement, mais les populations doivent supporter le coût de l'eau, *au moins pour partie*, la part de l'Etat étant variable selon le contexte...tout ce qui relève de l'entretien et de la maintenance *devrait être pris* en charge par les collectivités bénéficiaires, tandis que les Etats doivent continuer à réhabiliter les forages arrivant en fin de vie ainsi que les châteaux d'eau et les canalisations principales"

On s'achemine ainsi vers une décentralisation des fonctions pouvant être effectuées localement, par les communautés pour l'exploitation du réseau, et par le secteur privé pour la maintenance des installations.

Le directeur national adjoint de la Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Energie (DNHE) du Mali précise la position de l'Etat dans cette redistribution des rôles :

"Il est clair que l'approvisionnement en eau potable est une mission qui relève des Etats. Nul d'ailleurs ne le remet en question. Nous envisageons seulement qu'ils se dessaisissent de certaines fonctions, en particulier de la gestion et de l'exploitation du service de l'eau. Ils conserveraient toutes leurs prérogatives en matière de recherche de financements et de montage des projets. Un désengagement partiel aurait d'ailleurs certains avantages, notamment celui de promouvoir le secteur privé et d'y créer des emplois qualifiés"⁹.

Pour pallier l'absence d'élus locaux -les communes antérieures au processus de décentralisation n'existent que dans des centres importants dont la taille et le statut administratif justifient leur approvisionnement en eau par la société publique nationale-, des "comités de gestion" sont mis en place pour assurer la gestion du point d'eau et des actions d'animation et de sensibilisation sont menées pour appuyer cette démarche qui se généralise à l'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest francophone.

La vulgarisation de ce qu'on appelle classiquement la gestion "communautaire", n'est pas uniquement le fait des administrations de tutelle. En effet, les programmes d'investissement étant pour la plupart financés par divers bailleurs de fonds qui ont leur propre politique d'accompagnement des projets, leur rôle est incontestable.

Pour la Banque Mondiale, la participation des populations correspond à une démarche évolutive faisant intervenir les différents partenaires et impliquant au maximum la communauté : "it is an approach seeking to make the best use of resources available within the community with support from government agencies, the private sector and other communities... relationships among partners may change and evolve as communities become better able to manage their own affairs"¹⁰.

⁹ "La gestion du service de l'eau dans les centres secondaires du bassin du fleuve Sénégal" Programme Solidarité Eau, Ed. GRET, Ministère de la Coopération, Paris décembre 1994

¹⁰ "Community Management today: The role of communities in the management of improved water supply systems" UNDP, World bank, UNICEF, WHO IRC, june 1993

1.2 Maîtrise d'ouvrage

Cette fonction est assurée, à l'amont des projets d'équipement, par l'Etat qui se charge de la recherche de financements, l'implantation des ouvrages, la passation des marchés d'étude technique et de travaux avec les entreprises, ainsi que de leur contrôle.

Les choses sont beaucoup moins claires après la mise en route des installations, la question de la propriété des ouvrages (l'Etat ou les collectivités bénéficiaires) étant en général mal définie. On retrouve cette confusion au niveau de la responsabilité du renouvellement des installations dont on ne sait pas toujours si l'intégralité ou une partie seulement doit être prise en charge par les collectivités.

La maîtrise d'ouvrage reste ainsi actuellement une fonction Etatique et centralisée bien que la responsabilité du renouvellement soit, au moins en partie, transférée aux collectivités. Beaucoup d'ambiguïtés demeurent donc sur la question de la propriété des ouvrages, notamment une fois renouvelés par la collectivité, et ses conséquences sur la maîtrise d'ouvrage.

1.3 Contrôle de l'exploitation

Il intervient à plusieurs niveaux.

L'administration (Direction de l'Hydraulique) intervient soit directement, soit par l'intermédiaire de ses directions régionales. Son rôle se limite généralement à un suivi ponctuel (recueil de données), car elle n'a pas les moyens logistiques et financiers d'intervenir pour remédier aux dysfonctionnement lorsqu'ils sont constatés.

Par ailleurs, dans la plupart des cas, il n'existe pas de contrats formalisant les rapports entre le maître d'ouvrage et l'exploitant (l'Etat et les comités d'eau).

Pour ces différentes raisons, cette fonction de contrôle n'est pas ou mal effectuée, du moins par l'autorité de tutelle.

Notons toutefois qu'au Bénin, la Direction de l'Hydraulique a mis en place un système efficace de suivi des comptes des comités de gestion qui transmettent mensuellement leur bilan des recettes, dépenses et volumes produits.

Localement, des contrôles s'effectuent de manière informelle par les chefs traditionnels et religieux qui représentent l'autorité morale et prennent part au règlement des conflits. Un certain nombre de décisions se prennent par exemple à la mosquée.

Peu de municipalités, issues des politiques de décentralisation en cours, sont pour le moment associées au service de l'eau. Citons cependant l'exemple de Ouegbo ou Bérubouay au Bénin où le maire intervient en assurant un contrôle global de l'exploitation.

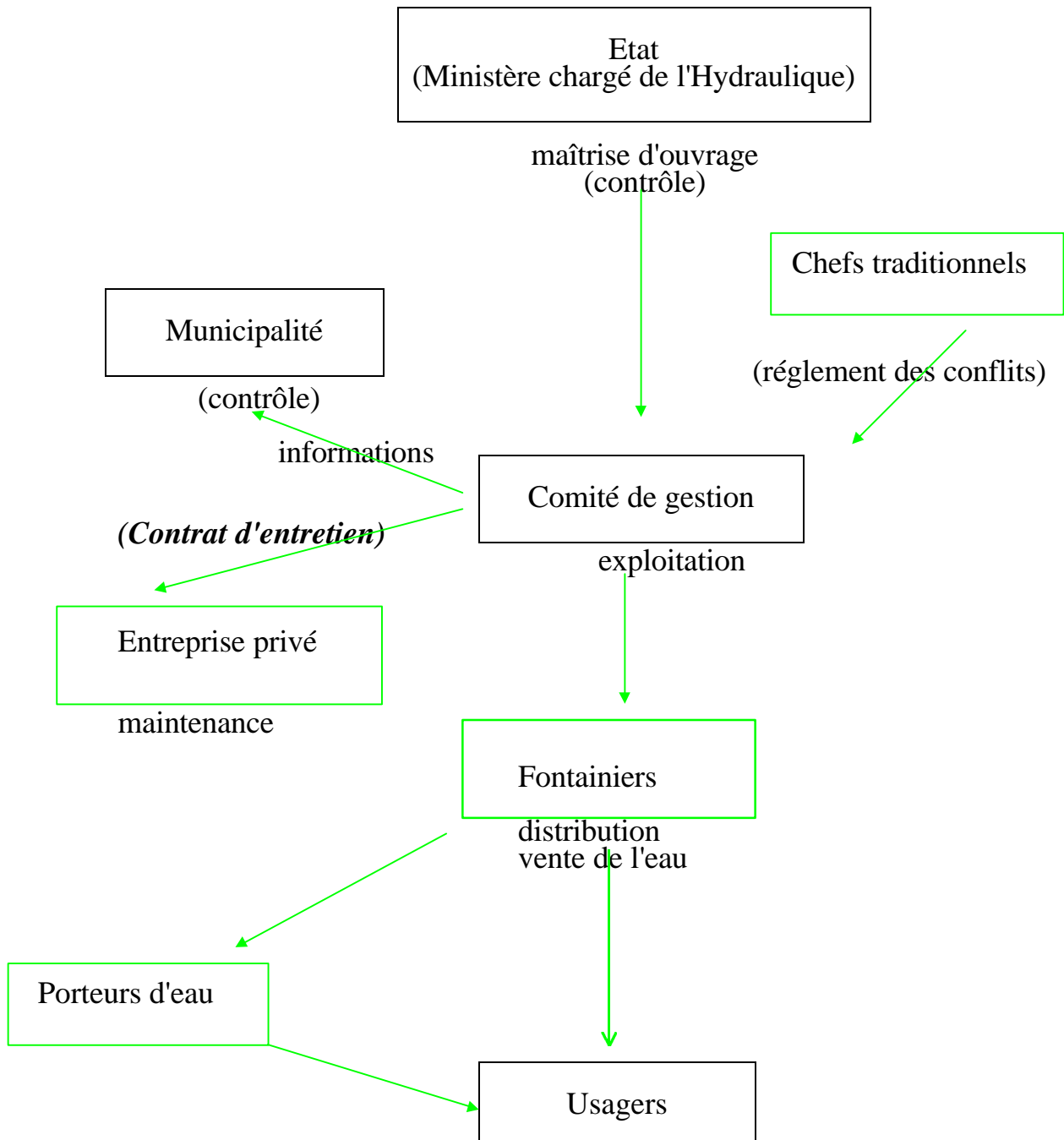
1.4 Exploitation

Elle est sous la responsabilité d'un comité de gestion représentant la collectivité locale. A l'origine, ces structures étaient censées pallier l'absence d'élus locaux. En fait, les premières créations de communes avec des maires élus n'ont pas coïncidé avec le transfert du service de l'eau et les deux entités coexistent.

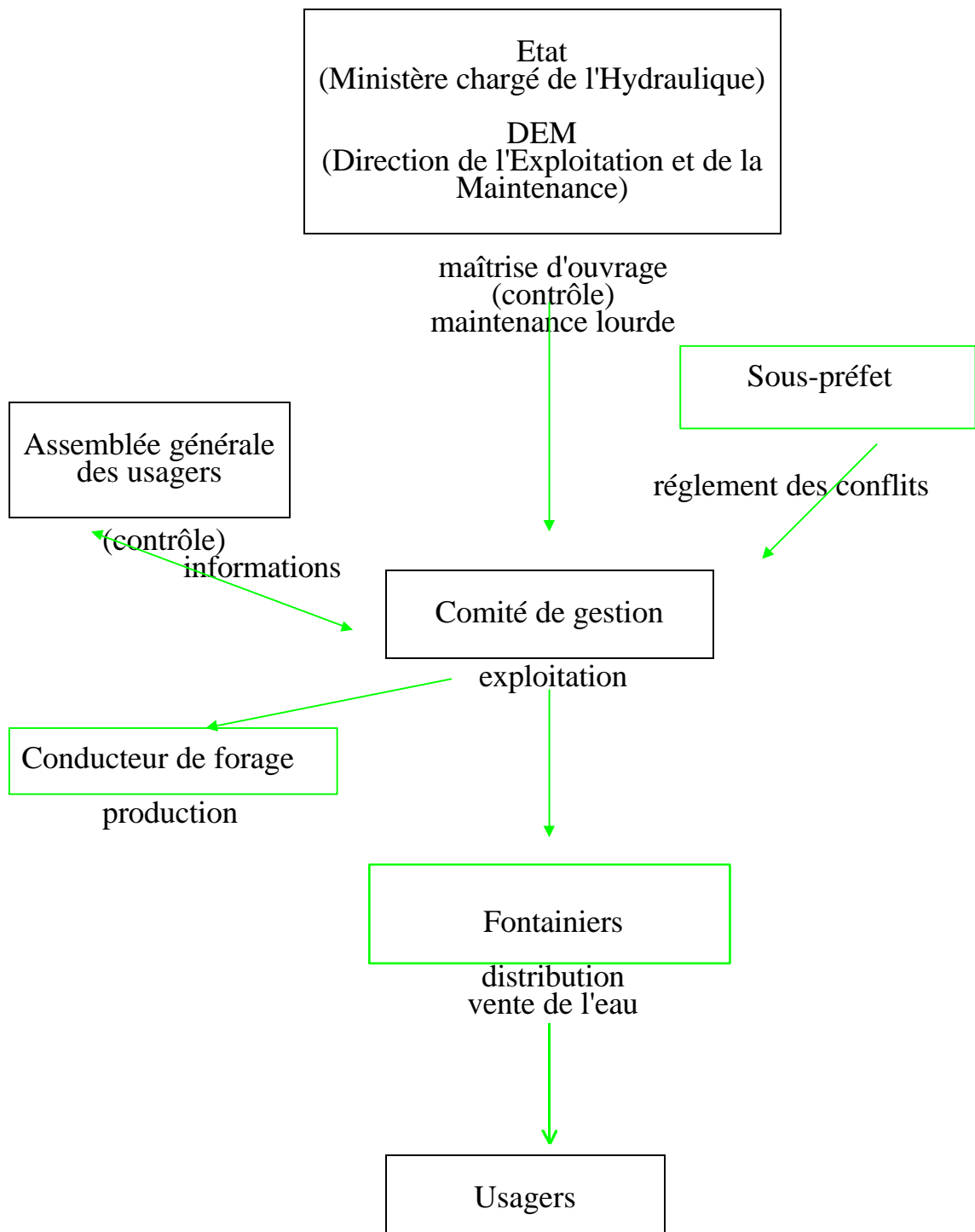
Les membres des comités de gestion, quatre à cinq en général, sont choisis au sein de la population réunie en assemblée à cet effet.

Le fonctionnement courant est assuré sans discontinuités mais peu de comités de gestion effectuent un véritable suivi de l'exploitation. En effet, dans le meilleur des cas, une comptabilité simplifiée est tenue : les dépenses effectuées et les recettes ainsi que les volumes produits sont reportés sur un cahier. Ces chiffres ne sont toutefois pas utilisés par les comités pour mettre en évidence des pertes et rechercher leur origine, ou pour calculer le prix de vente nécessaire à la prise en charge des coûts. Ils permettent par contre à l'administration de compiler un certain nombre de données.

Bien souvent, seuls le carnet de Caisse d'Epargne et les factures conservées témoignent de la gestion financière. Il est fréquent que le manque de transparence dans la gestion (compteurs absents ou non relevés, recettes et dépenses non comptabilisées), soit associé à des prélèvements même modiques dans les recettes. Le principe du bénévolat imposé par les projets, mais souvent contesté par les membres des comités, favorise sans doute cette situation.



Gestion assurée par des comités d'eau
(cas de Guidiguir et Bagueye au Niger, So-Zounko et Béroubouay au Bénin)



Gestion assurée par des comités d'eau
Cas de Méouane et Médina-Sabakha au Sénégal

Les responsables de ces malversations sont parfois clairement identifiés mais difficiles à contrôler. C'est ce qui se passe à Bagueye, où le chef de l'un des trois quartiers explique que les fontainiers détournent une partie des recettes depuis des années et qu'ils ont cassé les compteurs des rampes de distribution pour ne pas être contrôlés. Toutefois la pression sociale est telle qu'elle exclut la possibilité de les mettre publiquement en cause.

Le prix de vente de l'eau, initialement décidé par les responsables de la mise en oeuvre du projet, est rarement réévalué par la suite sur la base de son prix de revient, mais plutôt en fonction de la situation telle qu'elle se présente.

L'exemple de Bagueye (Niger) illustre bien l'absence de projections sur le long terme : le comité de gestion a doublé le prix de vente du jour au lendemain, dans le but d'acheter une nouvelle pompe, l'actuelle ayant un rendement insuffisant, mais a convenu de ramener le prix de vente de l'eau à sa valeur initiale lorsque la somme aura été réunie.

Les montants épargnés sont la plupart du temps déposés sur un compte d'épargne ou bancaire et les retraits sont généralement effectués par au moins deux membres du comité de gestion ce qui garantit un certain auto-contrôle au sein du comité.

La question de l'épargne destinée au renouvellement des installations est généralement mal comprise. A Guidiguir (Niger) par exemple, la population a demandé aux membres du comité de gestion de partager et distribuer les montants épargnés. Ces derniers n'ont eu d'autres recours que de cesser d'associer les usagers au suivi de leurs résultats.

Dans d'autres cas comme à Ouegbo (Bénin), l'épargne accumulée est considérée comme un "trésor de guerre" qu'il est dangereux de toucher : les membres du comité attendent des instructions de l'administration pour envisager des dépenses importantes même si un aménagement ou une réparation s'avère nécessaire.

Les comités de gestion se chargent donc surtout d'assurer le quotidien, vente de l'eau, collecte des recettes, paiement des salaires et des petites dépenses au fur et à mesure qu'elles sont nécessaires, et non de "gérer" au sens propre du terme.

On peut sans doute opposer ici à la logique occidentale basée sur le bénéfice à long terme (on provisionne sur des durées de vie supérieures à vingt ou trente ans), une logique économique qui consiste à privilégier l'immédiat sur le long terme dans un contexte incertain "caractérisé par l'instabilité économique, la faible espérance de vie, l'insécurité et la précarité¹¹".

¹¹ HUGON P. "Robinson ou vendredi? La rationalité économique en Afrique" *Sciences Humaines* no 47, février 1995

1.5 La distribution

Les fontainiers sont soit salariés, soit rémunérés à la marge.

On peut dans ce dernier cas, les considérer comme des gérants privés. Leur mode de fonctionnement est d'ailleurs beaucoup plus souple que celui des fontainiers salariés (pas de réglementation en matière d'horaires, de propreté des abords...). Certains d'entre eux participent au financement de la borne-fontaine (située dans ce cas à proximité de leur habitation) à laquelle ils assurent la vente de l'eau (cf. Ouegbo (Bénin)).

Contrairement aux gérants de bornes-fontaines des villes dont l'eau est produite par la Société Nationale, les responsabilités des fontainiers ne font pas l'objet de contrats formalisés. Le prix de vente de l'eau aux consommateurs est fixé par le comité d'eau.

La distribution de l'eau jusqu'aux concessions est, pour la tranche la plus aisée de la population qui n'a pu bénéficier de branchements particuliers, assurée par des porteurs d'eau.

Leur coût n'étant pas à la portée de tous, ce mode de distribution ne s'est étendu que dans les centres les plus urbanisés. En effet, la taille de la population, les activités des femmes (les obligeant à faire appel à une aide extérieure), ainsi que le niveau moyen des revenus interviennent dans le développement de cette activité.

1.6 La maintenance

Ne pouvant être assurée localement, la maintenance est généralement confiée à une entreprise privée et peut faire l'objet d'un contrat "d'entretien" qui définit les obligations de l'entreprise. C'est notamment le cas des centres équipés dans le cadre du Programme Régional Solaire (PRS), pour lesquels la passation d'un contrat de ce type était une des conditions d'attribution de l'équipement.

Dans celui des pompes thermiques, l'entretien régulier du groupe est requis (vidanges, révisions). La fréquence des pannes est importante et nécessite l'intervention d'agents extérieurs.

1.7 Conclusions

Une des principales caractéristiques de la gestion "communautaire" est **le partage des fonctions à assurer** (maîtrise d'ouvrage, production, diverses formes de distribution, maintenance) **entre des intervenants différents**, la production et la distribution **dépendant largement du secteur informel, que ce soit au niveau de la production** (comités d'eau aux statuts non formalisés), **ou de la distribution** (secteur privé).

Cette caractéristique lui confère sa grande souplesse, tout minimisant les coûts de structure, mais place la question de la régulation au coeur de la problématique.

2. Les évolutions du modèle communautaire et les reformes en cours

2.1 La maîtrise d'ouvrage

Dans de nombreux pays, il est prévu que la maîtrise d'ouvrage soit, du moins en partie, transférée aux instances locales : associations d'usagers ou municipalités. Ce transfert est effectif en Mauritanie et au Bénin.

Parallèlement, les programmes de décentralisation, qui constituent actuellement un des axes fondamentaux des politiques engagées par de nombreux Etats, prévoient l'élargissement du champ des communes aux plus petits centres, comme par exemple en Guinée où les anciennes sous-préfectures, entrant actuellement dans le champ de compétence du SNAPE -chargé des points d'eau ruraux-, deviendront des communes urbaines (réforme administrative de 1990). La position des nouveaux élus se heurte toutefois à de multiples obstacles : démunis techniquement et financièrement (faiblesse des recettes fiscales et énormes problèmes de recouvrement des coûts), ils sont de plus mis à l'épreuve par la population, dont les attentes sont d'autant plus importantes qu'une partie des recettes fiscales autrefois attribuées au quartier sont maintenant affectées aux communes.

Au Bénin, la maîtrise d'ouvrage est partagée entre l'Etat (Ministère de l'Hydraulique), propriétaire de l'ouvrage de captage et chargé du contrôle de la gestion financière, et l'Association des Usagers de l'Eau (AUE), à qui les équipements d'exhaure et de distribution sont rétrocédés par une convention de cession et d'exploitation des équipements.

L'AUE représente les usagers pour l'ensemble des décisions relatives au service d'eau. Elle peut choisir de gérer elle-même les équipements ou d'en déléguer l'exploitation.

Notons que dans le premier cas (gestion directe), l'association cumule des responsabilités de contrôle et suivi, en tant que représentant des usagers, et d'exploitation. L'exploitation est confiée à un salarié de l'association ce qui présente quand même l'avantage, par rapport aux comités de gestion classiques, de séparer les deux fonctions.

Ce modèle d'organisation répond ainsi en partie aux constats portés sur le fonctionnement des comités de gestion (manque de transparence, légitimité de la structure représentant les usagers non reconnue).

Les municipalités n'interviennent pas, bien que l'avant-projet de loi portant sur l'organisation des communes (version adoptée par le conseil des Ministres du 19 juin 1996), définisse comme attributions et responsabilités des communes : "la charge de la réalisation des infrastructures hydrauliques, de la fourniture et de la distribution d'eau potable". Les dispositions prévues sont incompatibles avec le cadre juridique des points d'eau tel qu'il a été spécifié dans le décret d'août 1996 qui ne prend pas en compte cette dimension.

En Mauritanie, même si les communes ont perdu de leurs pouvoirs avec la disparition des régies directes et autonomes, elles conservent un rôle dans la régulation du service de l'eau: contrôle de la qualité du service rendu et du cahier des charges de l'exploitant.

En revanche, il a été constaté la rigueur insuffisante des concessionnaires dans le recouvrement des coûts et la tenue de sa gestion comptable ainsi que l'attitude de certains services déconcentrés de l'administration qui abusent de leur position pour consommer l'eau gratuitement et affaiblissent la position des concessionnaires. Il semble donc que le contrôle et le suivi régulier de ces stations soit insuffisant (les municipalités ont-elles suffisamment de pouvoir pour l'assumer correctement?).

Au Mali comme au Niger, le transfert de l'Etat aux associations d'usagers (Niger) ou aux municipalités (Mali) est prévu mais considéré comme prématuré (le maître d'ouvrage reste l'Etat).

Au Niger, les "propositions pour une politique sectorielle" du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement, prévoient une délégation de la propriété des ouvrages d'exhaure et de distribution aux AUE ainsi qu'une répartition des fonctions entre une association d'usagers chargée du suivi et du contrôle et un exploitant privé ou un organe exécutif (comité de gestion), chargé des tâches d'exploitation. On ne retrouve malheureusement pas ces éléments dans les conclusions de l'atelier national sur la politique sectorielle d'alimentation en eau des centres ruraux au Niger, même si ces conclusions s'inspirent largement des propositions précédentes : l'atelier préconise le maintien de comités de gestion qui passent un contrat d'exploitation par lequel la propriété des ouvrages d'exhaure et de distribution lui sont rétrocédés. La création d'association d'usagers est considérée comme prématurée.

Comme c'était le cas au Bénin, la question du rôle que pourraient avoir les futures municipalités est ignoré. Or un vaste programme d'aménagement du territoire visant la décentralisation et la libre administration des régions est en cours. Les textes de loi portant création et déterminant les principes fondamentaux de cette libre administration des nouvelles circonscriptions et des collectivités territoriales, ont été adoptés en janvier 1996 avant la dissolution de l'Assemblée par le coup d'Etat militaire.

Au Mali, la maîtrise d'ouvrage devrait être transférée aux communes après une période de transition. Notons toutefois que leur rôle sera centré sur le contrôle de l'exploitation, la gestion directe étant exclue par la législation. Ce transfert pourrait être différé pour laisser le temps aux communes de renforcer leurs capacités financières et opérationnelles.

En conclusion, on relève que l'Etat conserve encore généralement le rôle de contrôle et de suivi de l'exploitation. Les difficultés de l'Etat à assumer cette fonction ayant été mises en évidence (éloignement, manque de moyens logistiques et financier), on peut dès lors s'interroger sur la pertinence des schémas envisagés.

Il semble néanmoins que le transfert de responsabilité de l'Etat aux usagers représentés par la commune ou l'association d'usagers soit d'ores et déjà engagé puisqu'il figure dans toutes les politiques sectorielles.

Notons le risque de conflits lié au transfert de maîtrise d'ouvrage aux associations d'usagers alors que des municipalités sont en cours de création. On peut interpréter cette option comme une volonté de l'Etat de conserver ses prérogatives sur les systèmes d'AEP.

2.2 L'organisation de l'exploitation et sa contractualisation

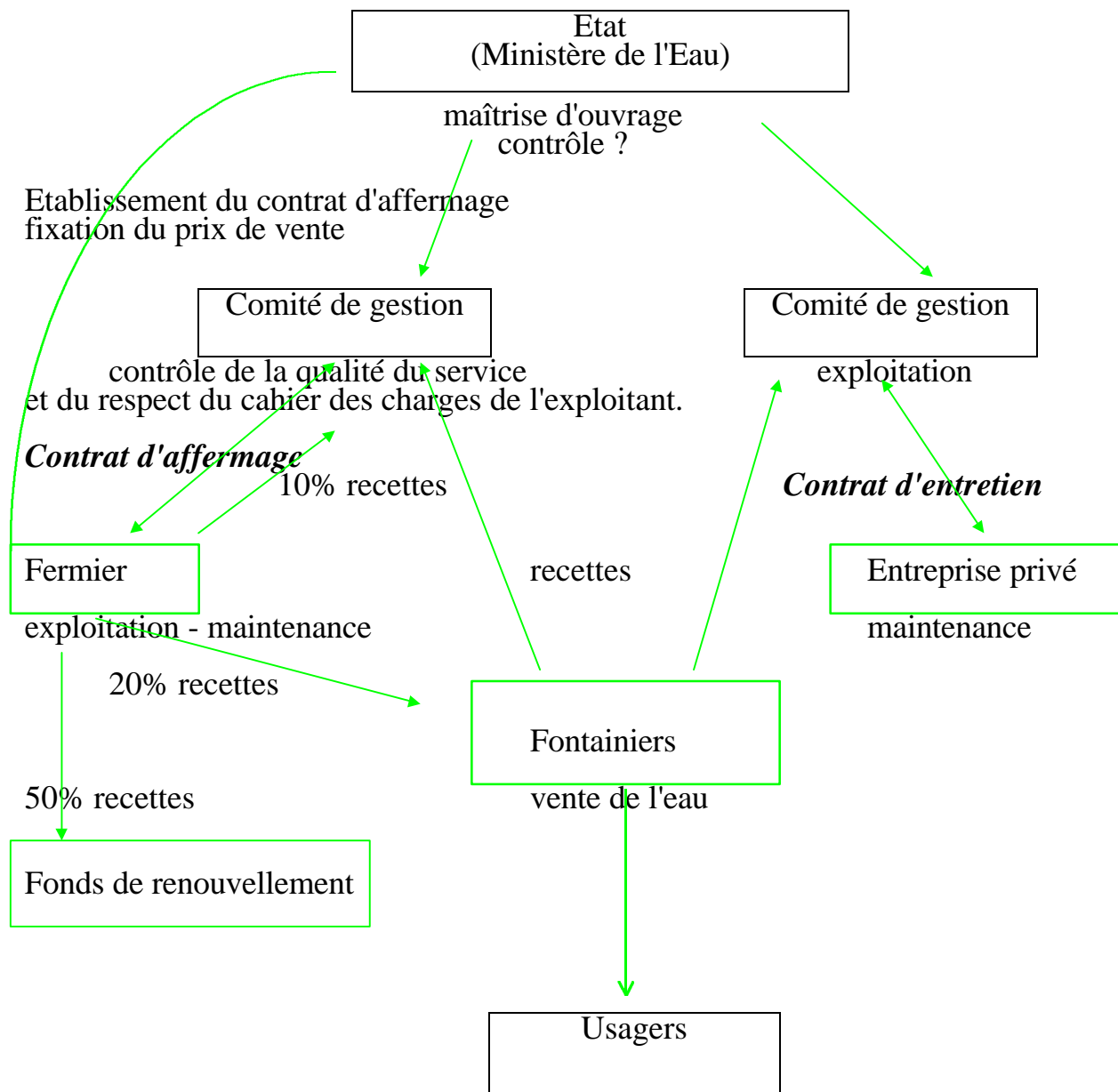
Deux modèles prédominent pour l'exploitation des ouvrages : dans le prolongement des comités d'eau, la délégation à une association d'usagers, ou la concession de l'exploitation à un opérateur privé.

L'organigramme ci-après présente les deux modes d'organisation du projet "22 stations solaires dans le Soum et l'Oudalan" au cours duquel l'affermage de petits réseaux a été testé (projet en cours au Burkina Faso - cf. Volume 2).

Au Mali, l'exploitation peut être déléguée soit à une AUE ou à un opérateur privé mais il n'existe pas encore de textes législatifs ou réglementaires sur lesquels s'appuyer (contrat de délégation de l'exploitation).

Les associations d'usagers sont des associations déclarées, à but non lucratif, régies par l'ordonnance no41 du 28 mars 1959. Elles sont chargées de garantir aux usagers un accès équitable à l'eau, assurer la pérennité des installations, gérer les fonds de façon transparente, faire payer toute quantité d'eau consommée, être représentative de l'ensemble des usagers, et utiliser les recettes de la vente de l'eau exclusivement à des fins de fonctionnement et de développement des systèmes.

Un recours important au secteur privé est néanmoins souhaité, lorsque l'équipement est suffisamment rentable.



Projet d'Hydraulique villageoise du Soum et de l'Oudalan (Burkina Faso)

Le projet de code de l'eau du Mali a été élaboré en 1986 et adopté en février 1990 (loi no90-17 fixant le régime des eaux du Mali). Toutefois cette loi nécessite d'être suivie de mesures concrètes d'application tenant compte des nouvelles orientations sectorielles et de la décentralisation devient urgente.

Au Bénin, la responsabilité de l'exploitation incombe aux associations d'usagers. Elle peut être assurée en gestion directe par l'AUE ou déléguée par celle-ci à un opérateur privé.

Seul le Bénin va jusqu'à la rédaction d'un texte formalisant les tâches et responsabilités des intervenants : décret ministériel le 2 août 1996 relatif au mode de constitution, d'organisation et de fonctionnement des associations d'usagers, convention de cession et d'exploitation des équipements des systèmes d'eau potable.

Au Niger, au cours de l'atelier national sur la politique sectorielle d'AEP des centres ruraux, "la commission a estimé qu'il était prématuré d'envisager cette notion d'AUE". Il recommande la création d'un comité de gestion unique pour tous les points d'eau modernes qui aura une personnalité juridique. Ce comité de gestion passera un contrat d'exploitation accordé par le Ministère de l'Hydraulique. La propriété des équipements lui sera transférée à travers ce contrat.

La question de la délégation à des opérateurs privés, formule qui a par ailleurs fait ses preuves en périphérie de Niamey, était envisagée dans des propositions du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement antérieures aux conclusions de l'atelier national dans lesquelles elle ne figure plus.

En l'absence de textes, les conclusions de l'atelier n'apportent pas de profondes modifications à la situation actuelle (gestion par comités d'eau).

En Mauritanie, le décret de décembre 1993 définit les conditions d'exploitation des équipements d'AEP qui ne rentrent pas dans le champ de la SONELEC. Il s'articule autour de trois intervenants : l'Etat, la commune et un concessionnaire.

Le concessionnaire peut être un comité ou un groupement villageois, une régie ou une personne physique ou morale. La formulation est donc très souple. Le cahier des charges applicable à l'exploitation et à la gestion des équipements a fait l'objet d'un arrêté (no R189 du 14 août 1994). Dans la pratique, les sites gérés en régie directe ou autonome personnalisée ont été remplacées par des concessionnaires privés. Des contrats de concessions ont été établis à partir du décret no93.124 de décembre 1993.

La Mauritanie est en train d'acquérir une expérience exemplaire dans la délégation à un opérateur privé, qu'on ne trouve ailleurs que sous forme de projets pilotes. On manque cependant de recul pour en tirer des conclusions opérationnelles.

2.3 La prise en charge du renouvellement des installations

Au Niger comme en Mauritanie, la répartition suivante a été prévue : l'Etat se charge du renouvellement du forage, du réservoir et de la distribution, l'exploitant, c'est à dire, le comité de gestion au Niger, et le concessionnaire privé en Mauritanie, est responsable du renouvellement de l'ensemble pompe et générateur.

La position de l'Etat est donc claire. Les évaluations ne permettent pas encore de dire si ces mesures pourront être respectées.

La politique du Bénin et du Mali est à la fois plus souple et plus ambiguë puisqu'il est admis que l'exploitant pourrait, dans certains cas, ne pas pouvoir assumer seul le renouvellement de la pompe et du générateur.

Au Bénin, à la lecture du décret et de la convention, il semble que l'intégralité du renouvellement des équipements propriétés de l'AUE soit à sa charge car il n'est pas fait mention de restrictions quand le terme est employé (article 6 de la convention, article 2 du décret). Cependant, il est admis dans le document préparatoire ("Cadre institutionnel et juridique des équipements d'alimentation en eau potable en milieu rural"), que pour le renouvellement des équipements de longue durée de vie (réservoir, génie civil, conduites, panneaux solaires), "des subventions peuvent être accordées...mais leur participation (des AUE) doit être significative".

Au Mali, le prix de vente de l'eau doit couvrir les charges d'exploitation et le renouvellement partiel des équipements. Le restant des coûts pourrait être supporté par des subventions jusqu'à ce que la collectivité puisse prendre en charge la totalité des coûts.

3. Le modèle urbain de gestion de l'eau : De la crise des Sociétés publiques de distribution d'eau à la diversification des acteurs dans les fonctions à assurer

Le modèle de gestion de l'eau dans les grandes villes d'Afrique francophone est celui de la société publique nationale, sous tutelle de l'administration, issue de la nationalisation des compagnies privées en charge du secteur pendant la colonisation. Ces sociétés évoluent aujourd'hui plus ou moins rapidement vers une privatisation partielle ou totale de leur capital.

La question des quartiers urbains non desservis par branchements particuliers est étroitement liée à celle de l'AEP de la ville dans son ensemble. En effet, il est difficile de dissocier les quartiers non desservis, qui peuvent être situés au centre ville, du reste de la ville ; de même à l'intérieur d'un quartier bénéficiant du réseau urbain, subsistent généralement des poches d'habitations non desservies.

La compréhension de la situation actuelle nécessite un bref rappel historique. Comme H. COING et I. MONTANO l'expliquent¹², dans les colonies françaises ce sont souvent les municipalités qui assurent initialement, en régie, le service de l'eau potable des grandes villes. Puis le service est concédé à des sociétés privés, dont le capital est à la fois celui qui domine le secteur de l'eau en France et celui qui domine les colonies. Ce mode d'organisation apparaît de manière plus tardive qu'en France.

Les indépendances vont se traduire par la nationalisation de ce secteur, jusque là aux mains d'un capital étranger. Ce transfert n'est pas immédiat partout et peut prendre diverses formes juridiques en fonctions des pays (cf. tableau ci-dessous).

En Côte d'Ivoire par exemple, la SODECI, filiale de la SAUR créée en 1959, a poursuivi ses activités après l'indépendance en les étendant aux villes voisines et en conservant le même statut juridique.

Le cas de la SODECI est un cas particulier et le modèle le plus répandu reste, après l'indépendance, celui de la Société nationale à capital public.

Pays	Société de distribution d'eau	Forme juridique après la colonisation	Date de création
Bénin	SBEE	Société nationale	1973
Burkina Faso	ONE	Office national	1977
Côte d'Ivoire	SODECI	Société Privée	1959
Guinée	DEG	Société nationale	1961
Mali	EDM	Société nationale	
Mauritanie	SONELEC	Société nationale	
Niger	NIGELEC??	Société nationale	
Nigeria	1 par région	Autorité de bassin	
Sénégal	SONEES	Société nationale	1971
Togo	RNET	Régie nationale	

Tableau 1 : Forme juridique de quelques sociétés de distribution d'eau après la colonisation¹³

Au Sénégal, la SONEES, entreprise publique dont l'Etat détient 97% du capital, les 3% restant appartenant aux communes, succède à la CGES (Compagnie Générale des Eaux du Sénégal).

Le contrat d'exploitation établi en 1975 s'apparente fortement à celui de la CGES mais il s'agit d'un contrat d'affermage et non d'une concession comme avec la CGES. L'Etat reste propriétaire des installations. Il est tenu de verser une subvention d'équilibre à l'exploitant si le prix de revient de l'eau est supérieur au prix de vente fixé. Les consommations d'eau aux bornes-fontaines sont prises en charge par la municipalité.

Cette entreprise est Etatique, dans la mesure où elle n'a que peu d'autonomie par rapport à l'Etat. Elle est aussi centralisée de par son organisation et ses activités puisqu'elle assume à la

¹² COING Henri, MONTANO Iraida "Le service de l'eau potable dans les villes du Tiers-Monde Mode de gestion et d'organisation" CERTES, ENPC, Septembre 1985

¹³ d'après COING Henri, MONTANO Iraida, ibid

fois l'exploitation et la réalisation des réseaux de distribution d'eau. Le manque de cadres nationaux au moment de la nationalisation (au Congo, les cadres ont été réquisitionnés pour que l'entreprise puisse continuer à fonctionner) a sans doute eu un rôle important à la fois dans les difficultés de l'entreprise à prendre réellement de la distance vis à vis de l'ex-colonisateur et dans la forme centralisée de l'organisation du service.

L'Etat n'ayant pas toujours les moyens nécessaires au financement des travaux neufs et des extensions, doit s'appuyer sur l'aide internationale, reproduisant une certaine forme de dépendance extérieure, d'autant plus qu'il s'agit alors d'étendre le service aux couches non solvables de la population. En effet, les concessions coloniales s'étaient surtout intéressées aux couches solvables de la population urbaine en alimentant préférentiellement le centre des grandes agglomérations. Les périphéries sont alors desservies par quelques bornes-fontaines gratuites pour les usagers, les consommations étant payées par les municipalités.

L'entreprise nationale nouvellement constituée doit assurer l'équipement d'agglomérations dont les quartiers périphériques se sont considérablement développés et des centres de moyenne importance non équipés. Dans les deux cas, les capacités financières des ménages sont réduites et les enjeux politiques considérables. Face à cette extension de leur champ d'intervention, où la demande insatisfaite est importante, la société nationale est démunie.

Les demandes insatisfaites dans les zones desservies par le réseau se traduisent par le développement de la revente de voisinage, bien que celle-ci soit généralement interdite par les sociétés nationales. Les tarifs de revente incluant la marge du vendeur, les ménages non desservis payent plus cher que leurs voisins raccordés au réseau, pour un niveau de service inférieur (cf. exemple d'Abidjan ci-après).

L'entreprise nationale se comporte comme une entreprise autonome sur le plan juridique et financier. Toutefois, elle fonctionne sur le même modèle que l'administration : effectifs pléthoriques, absence de contraintes de recouvrement des coûts, corruption de certains de ses agents. Il s'y ajoute la difficulté de faire payer à l'administration ses propres consommations et aux collectivités locales celles des bornes-fontaines. Ces dernières ont d'autant plus de mal à s'acquitter de leurs factures que les volumes consommés sont incontrôlables et ont augmenté avec l'expansion des quartiers périphériques.

Le modèle de la société nationale est donc celui d'une société structurellement et culturellement "à déficit"¹⁴, disposant de modèles techniques non adaptés à une diversification des demandes et des capacités à payer des usagers, devant faire face à des objectifs et des enjeux politiques et sociaux importants, contrainte à faire appel à des financements extérieurs.

Une des conséquences de cette crise a été, dans plusieurs pays, la fermeture des bornes-fontaines. C'est le cas par exemple au Sénégal où toutes les villes du pays sont alors endettées auprès de la SONEES qui se retourne vers l'Etat. Comme l'expliquent COING, LARA et MONTANO¹⁵, les bornes-fontaines sont alors chargées de tous les maux : gaspillage, revente sauvage, police de la distribution en cas de pénurie etc.... Les auteurs relèvent que les chefs de

¹⁴ COING Henri, MONTANO Iraida, *ibid*

¹⁵ COING Henri, de LARA Philippe, MONTANO Iraida "Privatisation et régulation des services urbains : une étude comparative" juin 1989

quartier, "mixte de notables villageois traditionnels et de relais du parti au pouvoir", jouent un rôle d'encadrement et d'organisation locale de la distribution : distribution de l'eau à certaines heures, limitation des quantités prises, contrôle de la revente, contrôle de l'hygiène des points d'eau.

La fermeture progressive des bornes-fontaines publiques s'accompagne d'une politique de branchements sociaux promue par les organisations internationales, qui y voient le moyen d'améliorer le confort des usagers en facilitant l'accès aux branchements individuels, tout en régulant les consommations par la tarification.

Toutefois ces politiques sociales ne donnent pas toujours les résultats attendus.

Elles se traduisent généralement par une réforme de la tarification avec plusieurs tranches selon le volume consommé : une tranche dissuasive pour limiter les consommations et une tranche dite "sociale" pour les faibles consommations qui accompagne les branchements du même nom.

MOREL A L'HUISSIER¹⁶ au Congo et au Togo, WHITTINGTON¹⁷ au Ghana et le GREA¹⁸ à Abidjan, ont mis en évidence dans ces différents pays les effets pervers d'une tarification progressive :

- les ménages les plus pauvres ont des difficultés à payer leurs factures. Ces dernières représentent, malgré les subventions, une somme importante pour des revenus faibles et irréguliers, et ce d'autant plus si elles ne sont émises que tous les deux ou trois mois ;
- les branchements "sociaux" ne sont généralement accordés qu'aux propriétaires ou locataires officiels, or les ménages les plus pauvres n'ont généralement pas de statut légal d'occupation (occupants à titre gratuit, propriétaires coutumiers, constructions illégales...).

Les ménages continuent donc à s'approvisionner chez leurs voisins, augmentant le volume facturé à ces derniers qui revendent l'eau au tarif de la tranche supérieure majorée de leur marge.

Si l'on prend l'exemple de la Côte d'Ivoire, les ménages s'approvisionnant chez leurs voisins, c'est à dire les plus pauvres et pour un niveau de service plus faible, paient 4 fois le prix de revient du m³ produit et subventionnent de fait les ménages qui bénéficient de la tranche sociale (cf. Tableau ci-dessous).

Prix de revient du m ³ d'eau produit par la SODECI	180 FCFA/m ³
Tarif de la tranche sociale	159 FCFA/m ³
Tarif domestique (tranche de 91 à 300 m ³)	368 FCFA/m ³
Prix moyen de revente chez le voisin	750 FCFA/m ³

Tableau 2 : Prix de vente de l'eau aux différentes catégories de consommateurs en 1994¹⁹ en RCI

¹⁶ MOREL A L'HUISSIER "", 1986

¹⁷ WHITTINGTON Dale "Possible adverse effects of increasing block water tariffs in developing countries" *The University of Chicago*, 1992

¹⁸ "L'alimentation en eau dans les quartiers défavorisés en milieu urbain" *Groupe Régional de l'Eau et de l'Assainissement - PNUD - Banque Mondiale* 1994

¹⁹ *Groupe Régional de l'Eau et de l'Assainissement*, ibid

De plus, dans les quartiers les plus pauvres, il est fréquent que plusieurs familles partagent un même bâtiment et ne possèdent qu'un seul branchement. La facture est alors divisée entre l'ensemble des familles. Le volume total consommé correspond aux tranches supérieures de tarification, ces familles paient alors plus cher que celles disposant de leur propre branchement.

Au Sénégal, les municipalités participent à la subvention des branchements en fonction de leurs moyens et préfinancent les extensions de réseau (trois types de conventions sont passées en distinguant la commune de Dakar, les communes riches et les communes pauvres).

La société nationale est ainsi contrainte d'ouvrir son capital à des partenaires privés nationaux ou étrangers (cf. Tableau 3).

4. L'évolution du secteur Urbain

Pays	Société de distribution d'eau	Forme juridique actuelle	Date de création
Bénin	SBEE	Etablissement public national à caractère industriel et commercial	1973
Burkina Faso	ONEA	Office national de l'eau et de l'assainissement	1985
Côte d'Ivoire	SODECI	Société Privée affermage de 1974 à 1987 concession depuis fin 1987	1959
Guinée	SONEG SEEG	Société nationale des Eaux de Guinée (100% étatique) Société à capital mixte (privée à 51%)	1986
Mali	EDM	Société anonyme (République du Mali détient au minimum 55% des actions) délégation de gestion à un groupe privé pour 4 ans	1989 1994
Mauritanie	SONELEC	Société nationale	
Niger	SNE	Société nationale	1987
Nigeria	1 par région	Autorité de bassin	
Sénégal	SONES SDE S.A.	Société nationale "gestion de l'ensemble du patrimoine hydraulique" Société anonyme de droit privé "société d'exploitation"	1995 1995

Tableau 3 : Forme juridique actuelle des sociétés de distribution d'eau

Les sociétés de distribution d'eau sont contraintes d'adopter une démarche spécifique pour les quartiers défavorisés : suppression de la gratuité de l'eau aux bornes-fontaines, diversification des modes de gestion de la distribution.

Face à la faiblesse de l'offre, les modes d'approvisionnement en eau se diversifient : bornes-fontaines ou postes d'eau, branchements privés dont les propriétaires acceptent de revendre l'eau à leurs voisins, livraison au domicile par des porteurs d'eau.

La multiplication des bornes-fontaines ou la réalisation de postes d'eau autonomes payants est alors considérée comme une alternative, transitoire ou non, aux branchements individuels, répondant aux nécessités actuelles.

L'exemple de la Guinée illustre bien les évolutions qui viennent d'être analysés. Jusqu'à son indépendance en 1958, les services d'approvisionnement en eau potable de la capitale et de quelques grandes villes de l'intérieur étaient assurés par la Compagnie Africaine des Services Publics. La compagnie fut nationalisée en 1961 et renommée Société Nationale de Distribution des Eaux de Guinée (DEG), service du Ministère des Ressources Naturelles et de l'Environnement.

La DEG s'est heurtée à de nombreuses difficultés liées au recouvrement des coûts (tarifs de vente inadaptés, raccordements clandestins tolérés par ses propres agents qui en tirent des bénéfices, recouvrement des factures émises inférieur à 25%...) et à un sureffectif important. A titre de comparaison, lors de sa liquidation, la DEG comptait environ 500 employés dont 15% de cadres. La taille optimale de la SONEG et de la SEEG, qui l'ont remplacé a été estimée par les experts de la Banque Mondiale à respectivement 60 et 250 personnes²⁰.

Le système fonctionne grâce à une subvention de l'Etat. La DEG est d'ailleurs plus ou moins considérée comme un département ministériel. On assiste progressivement à une baisse de production et la dégradation de l'état général des installations²¹.

Dès 1979, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement interviennent dans le secteur de l'AEP en finançant conjointement un projet d'alimentation en eau et d'assainissement à Conakry. Ce projet, d'un coût de 18.5 millions US\$, ne s'accompagne pas alors d'un réaménagement du secteur institutionnel.

Après 1984, avec la chute du régime de Sékou Touré, une politique de restructuration de l'économie Guinéenne, pilotée par les organisations internationales (FMI et Banque Mondiale) a été engagée. Celles-ci ont conditionnés leurs investissements à la restructuration du secteur institutionnel.

²⁰ *LOCUSSOL Alain "La privatisation de l'Exploitation des installations d'alimentation en eau potable en zone urbaine en République de Guinée" GREA, Abidjan, Programme PNUD Banque Mondiale, novembre 1991*

²¹ *Bureau d'Etudes Laforet "Eau potable et assainissement dans les quartiers periurbains et les petits centres : Etude de cas en Guinée" Ministère français de la Coopération, décembre 1996*

En 1986, le gouvernement et la Banque Mondiale "se sont mis d'accord"²² sur la création de deux sociétés :

- une société de patrimoine, la SONEG (Société Nationale des Eaux de Guinée), dont l'Etat est actionnaire à 100%. La SONEG est propriétaire des installations d'AEP, chargée pour les centres urbains de la programmation des investissements, du financement et de la mise en oeuvre des projets ainsi que du service de la dette ;
- une société d'exploitation des eaux de Guinée, la SEEG, créée conjointement par l'Etat et des partenaires privés qui détiennent 51% du capital (Saurafrique et la Compagnie Générale des Eaux). La SEEG exploite les installations, dans le cadre d'un contrat d'affermage passé avec la SONEG, d'une durée de 10 ans.

Elle intervient théoriquement dans tous les chefs-lieux de Préfecture (y compris leurs quartiers périphériques), quelle que soient leurs tailles. La rentabilité d'un site donné n'est pas un critère d'équipement, celui-ci bénéficiant d'une péréquation entre grands et petits centres. Le tarif est unique pour l'ensemble du pays.

L'offre technique est progressivement adaptée aux conditions de rentabilité locales par la différenciation de solutions techniques en fonction de la taille des centres²³ résumée dans le tableau ci-dessous.

Type de centre	Solutions techniques envisagée
population > 20 000 habitants >20% de demande de branchement particuliers	réseau classique d'AEP
population < 20 000 habitants	système mixte : branchements particuliers bornes-fontaines
	forages équipés de pompes manuelles
quartiers non encore desservis	bornes-fontaines (solution prévue comme transitoire)

Tableau 4 : Diversification de l'offre technique en Guinée

La crise de la société nationale et l'impuissance des élus locaux à faire face à l'augmentation des consommations (et des factures...) a comme conséquence l'instauration du paiement de l'eau aux points d'eau collectifs. La vente de l'eau est alors déléguée à des opérateurs privés locaux - des fontainiers- ou plus rarement à des associations d'usagers ou des groupements d'intérêt économiques. Dans de nombreux cas, la municipalité se désengage sous la pression de l'Etat ou de la société nationale.

Dans les capitales, un modèle s'impose : la société nationale pour la production de l'eau, des fontainiers contractuellement liés à cette société pour la distribution et la vente de l'eau.

²² LOCUSSOL Alain, *ibid*

²³ Bureau d'Etudes Laforet, *ibid*

Avec l'accroissement des consommations et malgré la quasi généralisation de la vente de l'eau, la gestion des bornes-fontaines devient une préoccupation importante des sociétés nationales.

La Société Nationale des Eaux au Niger (SNE) explique dans une note de service de 1994 les raisons pour lesquelles il convient d'assainir la situation :

- accroissement des impayés aux bornes-fontaines ainsi que les difficultés à les recouvrer ;
- augmentation des consommations d'eau aux bornes-fontaines de 38% entre 1991 et 1993, qui a pour conséquence la réduction du prix de vente moyen de l'eau (il existe un tarif social de l'eau aux points publics de distribution) ;
- fraude ;
- création anarchique des bornes-fontaines en dehors de tout cadre technique et institutionnel.

En fonction de la réglementation, du mode de financement des infrastructures (subventions ou prêts étatiques, dons directement attribués aux bénéficiaires) et des dynamiques locales, différentes modalités d'organisation du service se développent en marge du modèle urbain.

Les organigrammes ci-après présentent les modes d'organisation des études de cas en milieu urbain (cf. Volume 2).

5. Conclusion

Répondre à la question posée, "par qui sont assurées les différentes fonctions permettant de garantir la continuité du service d'AEP", a nécessité une analyse détaillée, par fonction, des acteurs impliqués dans la gestion des systèmes techniques concernés.

Face à la standardisation des modèles de gestion dans les politiques nationales, la "gestion communautaire" et plus récemment la privatisation dans les petits centres, la société nationale déléguant la distribution en milieu urbain, on observe en réalité une grande diversité de formes d'organisation notamment du point de vue du partage des tâches entre les acteurs et des régulations. Certaines fonctions ne sont pas assurées ou seulement de manière lacunaire.

Cette diversité traduit celle des milieux, qui peuvent être très différents par la taille de la population, les activités, les rapports de force au sein de la communauté..., souvent indépendamment du secteur -urbain ou rural- auquel ils sont rattachés.

La maîtrise d'ouvrage dans les petits centres est caractérisée par les difficultés de l'administration, après la phase de réalisation des équipements, à assurer un réel suivi de l'exploitation, du fait du manque de déconcentration et de moyens de financement.

L'exploitation est assurée localement, généralement dans de bonnes conditions quelqu'en soient les acteurs, pour ce qui est du fonctionnement courant. Il n'en est pas de même pour tout ce

qui relève du long terme et nécessite des compétences techniques : préparation des budgets et calcul du coût de l'eau, épargne pour le renouvellement, maintenance des installations.

Des contraintes fortes sont apparues dans de nombreux sites concernant l'exercice du pouvoir.

En effet, il semble très difficile de faire évoluer les rapports de force au sein de la collectivité, les autorités traditionnelles et les notables ayant en général tous les pouvoirs et les principales intéressées, les ménagères, n'ayant pas voix au chapitre. Dans le cas de la "gestion communautaire", une dérive désormais classique est l'appropriation par quelques individus du système d'AEP. La légitimité de cet opérateur est parfois remise en cause et de fait la pérennité du système l'est aussi.

Les régulations de la gestion, pour les raisons qui viennent d'être évoquées, ne fonctionnent pas toujours (dans certains cas, il existe une régulation de proximité, par la communauté à travers chefs traditionnels et notables ou par le maire).

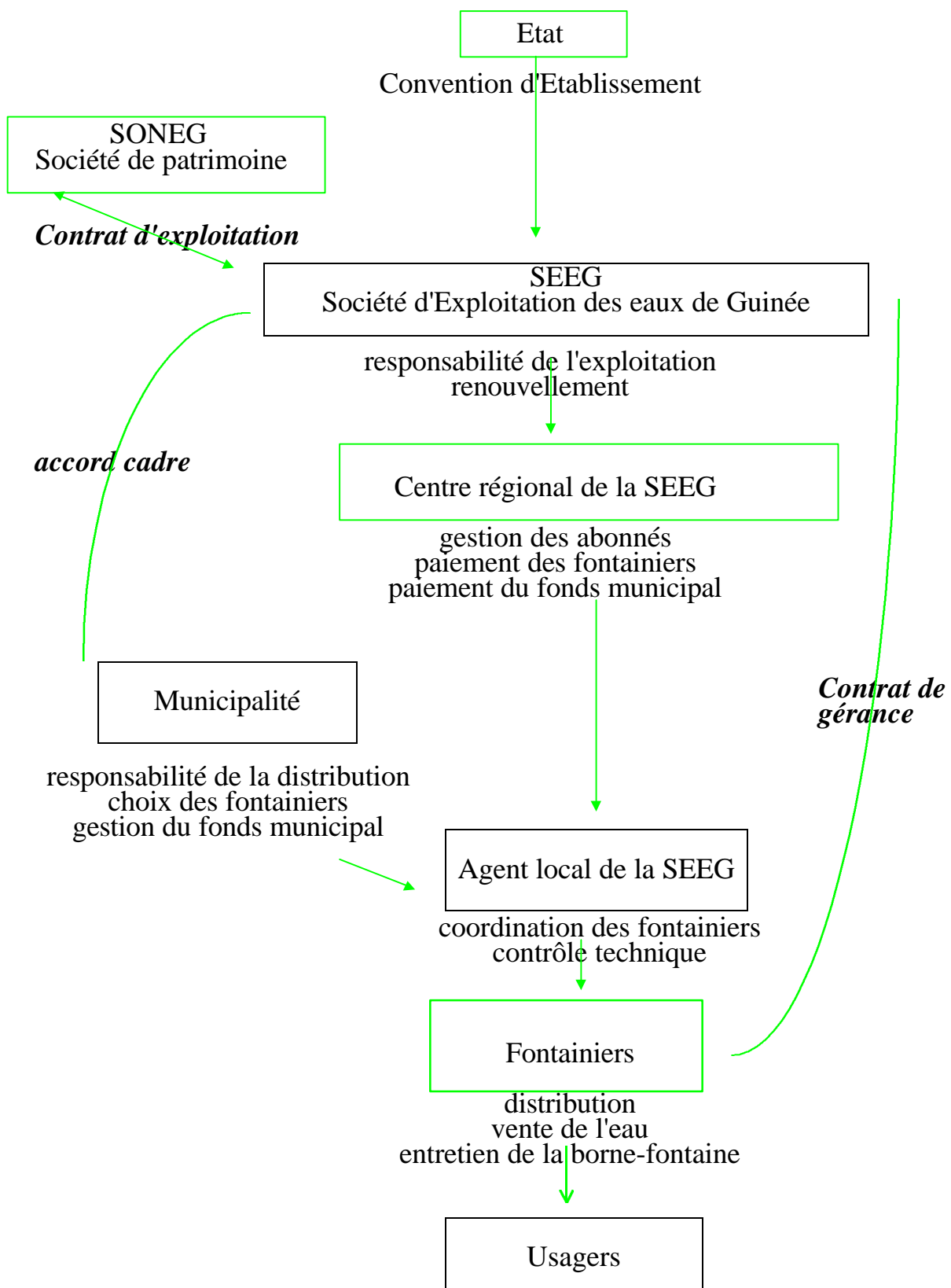
Les règles du jeu sont donc souvent confuses et certaines fonctions vacantes. La capacité d'évolution des systèmes techniques (extensions, branchements individuels) est peu prise en compte.

Sur un plan opérationnel, la principale conclusion concerne la prise en compte de la diversité et de l'évolution des milieux, pour proposer des solutions adaptées à chaque cas plutôt que de rechercher "la solution" applicable à l'ensemble du secteur.

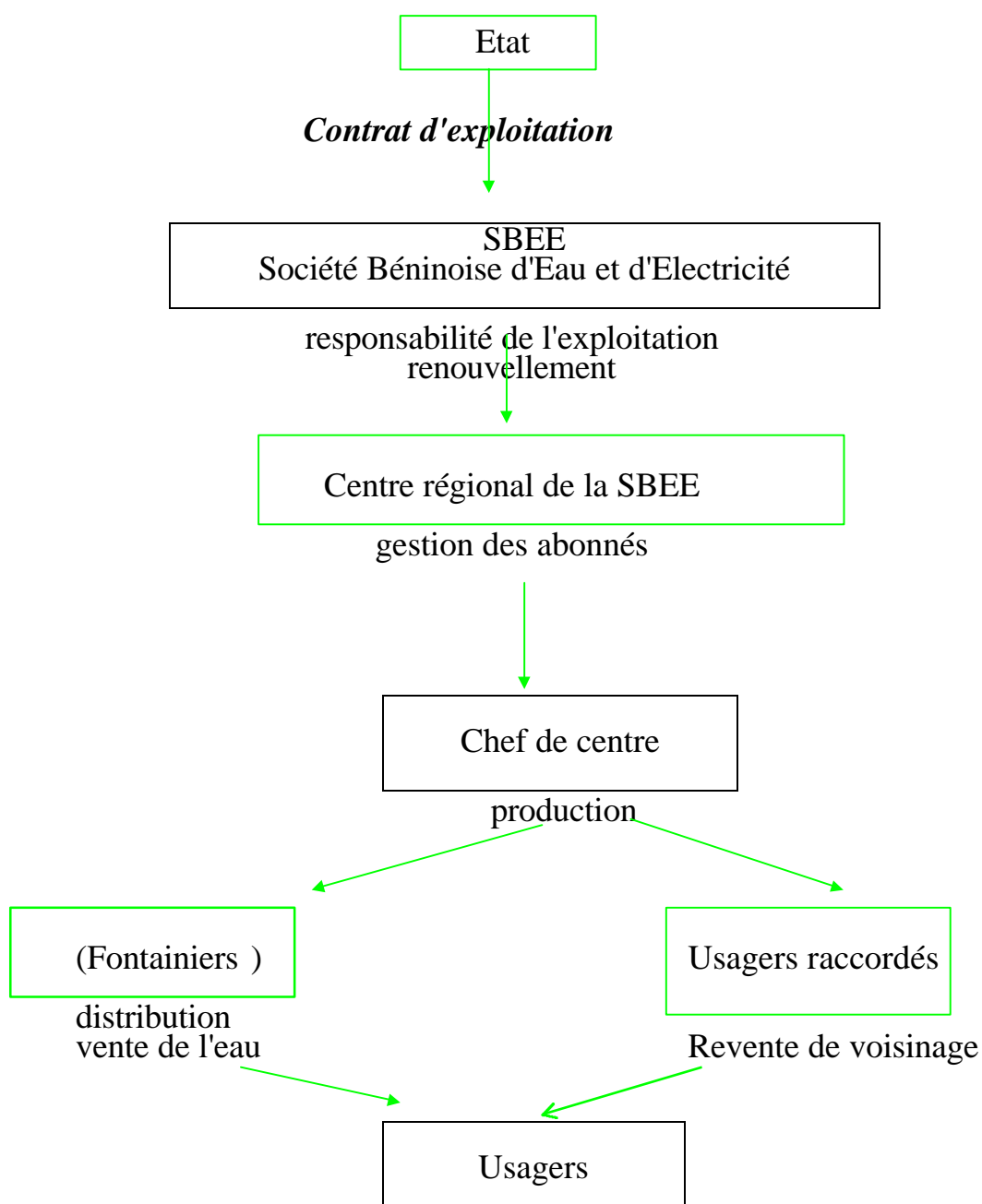
Par ailleurs, il convient de s'interroger en préalable, par fonction, sur l'échelle optimale d'intervention.

Concernant l'exploitation, l'éventail des solutions possibles s'étend du "tout communautaire" au tout privé en passant par des intermédiaires (fontainiers privés, exploitants partageant les responsabilités avec une association d'usagers...). Notons que s'imposent progressivement certains types d'opérateurs comme les particuliers revendant l'eau à leurs voisins (aujourd'hui reconnus par l'exploitant) ou des gérants de points d'eau collectifs, véritables entrepreneurs de l'eau sous contrat avec la société nationale, cumulant la charge de nombreuses bornes-fontaines ou postes d'eau.

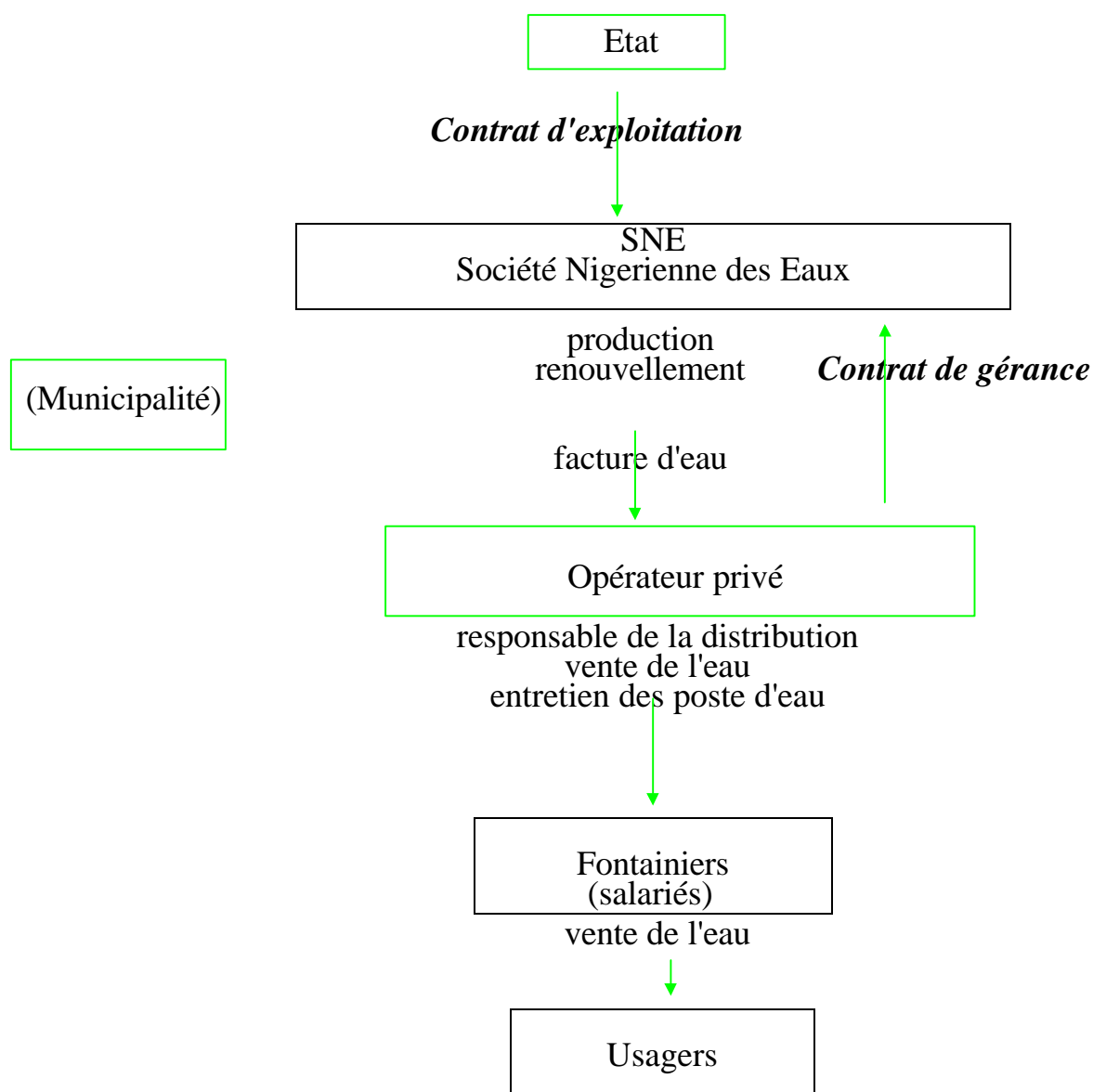
Les paramètres permettant une meilleure identification des milieux sont d'ordre économique et surtout d'ordre social. L'implication des autorités traditionnelles dans les décisions collectives, la cohésion sociale, la disponibilité des individus et le dynamisme des groupes n'intervenant pas habituellement dans les décisions (associations de femmes, groupes de jeunes...) conditionnent sans doute le bon fonctionnement d'une gestion de type communautaire. Dans le cas contraire, et en fonction de la rentabilité de l'exploitation, la privatisation de tout ou partie des tâches peut être plus adaptée. Dans tous les cas l'existence d'une instance de régulation est essentielle.



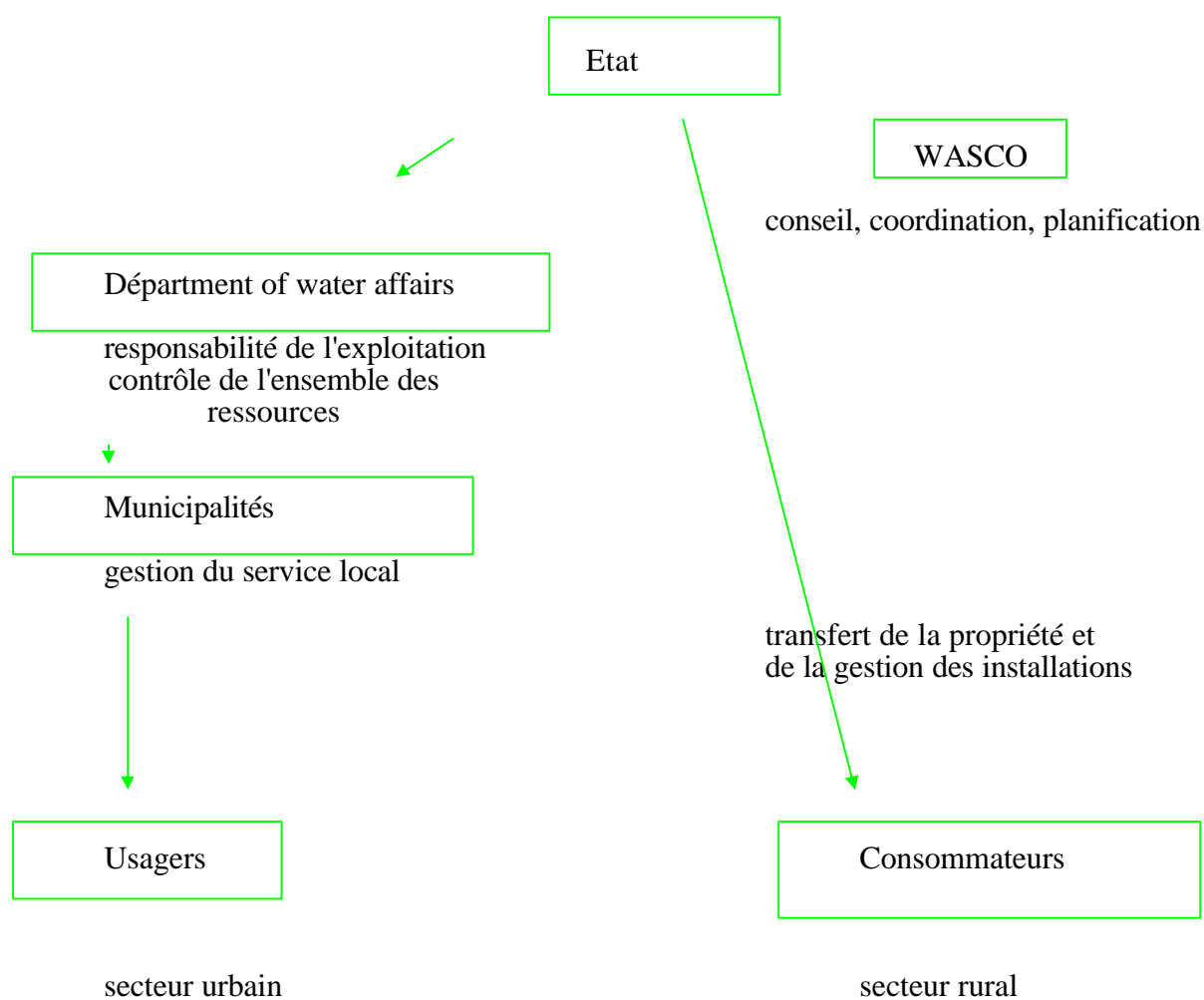
Gestion assurée par la Société Nationale
cas de Mali (Guinée)



Gestion assurée par la Société Nationale
cas de Toffo (Bénin)



Gestion déléguée par la Société Nationale à un opérateur privé
cas de Foulan Koira - quartier périphérique de Niamey (Niger)



Gestion de l'eau en Namibie

Après Réforme

VI. Niveau d'organisation et rôle des associations

Janique ETIENNE (BURGÉAP)

Quoique de création relativement récente, les associations, groupements et coopératives sont généralement très présentes en Afrique et plus particulièrement dans les petites villes car les activités économiques y sont plus développées que dans les villages - et ces groupements se créent souvent autour d'une activité économique - et les liens entre les membres de la communauté sont encore suffisamment forts, par opposition aux grandes villes.

Le Bénin est à ce titre intéressant car dans les centres où des enquêtes ont été effectuées, on relève une proportion importante de ménages adhérant à une association ou à un groupement : 37% à Toffo, 30% à So-Zoungo, 26% à Bérébouay et 17% Ouegbo.

Une analyse détaillée des organisations existantes à Toffo a permis de dégager des éléments qui semblent assez représentatifs des origines possibles de ces associations ou groupements :

- **l'époque révolutionnaire qui soutenait les groupements et les coopératives**, dont certains ont perduré après la révolution. C'est le cas par exemple du groupement des agriculteurs et fermiers (G.A.F.), dont l'objet est de réaliser des économies d'échelle en se regroupant pour la culture et l'élevage. Il a été créé il y a huit ans. Actuellement 4 ha de maïs et 4 ha de manioc ont été semés dans des champs collectifs. La terre cultivée se trouve dans des zones d'utilité publique affectées gratuitement à l'association après autorisation de l'Etat ;
- **les projets de développement**. "L'union des Groupements de Toffo", par exemple, a été créée à l'initiative d'un volontaire des Nations Unies. Son but est de coordonner les actions de développement des différentes associations ;
- **l'initiative de villageois** qui ont observé le fonctionnement d'associations dans des villages voisins : la motivation des organisateurs est alors souvent de pouvoir bénéficier, par le biais de l'association, d'aides extérieures. Ces associations sont généralement plus récentes.

C'est le cas de l'association "Force paysanne" qui transforme l'huile de palmiste pour la revendre aux commerçantes (les "bonnes-femmes") qui préparent le savon vendu sur les marchés de Toffo et de Ouegbo. La secrétaire de l'association a eu l'idée de sa création en 1992 à partir de l'exemple de Ouegbo où existe une association analogue.

Ces associations sont toutes organisées sur le même modèle avec au minimum un(e) président(e), un(e) secrétaire et un(e) trésorier(e). Le montant droits d'adhésion varie entre 25 FCFA et 2000 FCFA.

Il n'y a généralement pas de cotisations périodiques lorsque l'association a pour objet la réalisation d'une activité marchande. Toutefois, dans les organisations de type « coopérative » comme le "groupement des agriculteurs et fermiers de Toffo", les adhérents cotisent 100 FCFA par mois. Cela leur permet d'acquérir des "parts sociales" (d'un montant de 10 000 FCFA) qu'ils pourront revendre quand ils arrêteront leur activité.

Le nombre d'adhérents est très variable, mais en général toute la communauté concernée par l'objet de l'association en est membre : toutes les femmes qui fabriquaient de l'huile de palmiste avant la création de l'association "force paysanne" en sont ainsi devenues membres. L'Union des Groupements de Toffo regroupe 20 des 36 associations de la commune.

Il apparaît donc que ces associations, dépourvues de racines dans la culture traditionnelle, répondent aux besoins des villageois qui prennent l'initiative de les créer en s'inspirant de celles qui existent déjà (constituées à partir de projets).

La plupart d'entre elles financent des projets pour la collectivité, comme à Toffo, où ont été réalisés un hângar pour le marché, des latrines et un centre d'éveil pour les enfants. Le bénéfice immédiat est toutefois généralement individuel : partage des revenus, appui aux familles lorsqu'elles sont dans le besoin, soit par des prêts, soit par des dons.

Nous ne disposons que de peu de données concernant le mode de direction de ces associations mais on relève que de nombreuses réunions sont organisées avec des taux de participation habituellement élevés²⁴. L'autorité est exercée par des responsables choisis par les membres de l'association.

Les femmes sont généralement plus nombreuses que les hommes à participer à ces groupements et il existe de très nombreuses associations uniquement composées de femmes. C'est le cas par exemple au Sénégal.

SEMIS dans ses enquêtes constate l'existence de deux types de groupements :

- groupements d'intérêt économique et coopératives : coopérative d'éleveurs créée en 1995 à Médina Sabakh, GIE à Méouane dont les activités sont centrées sur l'embouche bovine et le maraîchage
- groupements féminins : à Médina Sabakh il existe un groupement de femmes créé depuis une vingtaine d'années et à Méouane, deux dont l'un d'entre eux est de création toute récente (octobre 96).

Toujours au Sénégal, M.D. RISS²⁵ décrit deux types d'association en fonction du mode de cotisation :

- soit les cotisations sont ponctuelles et permettent de faire face, pour les familles dans le besoin, à des dépenses importantes occasionnées par des événements tels que les mariages ou les deuils. Le montant des cotisations des membres de l'association est fonction de la nature de l'événement. Par exemple, dans le village de Keur Mama Lamine, il existe deux associations féminines dont 70% des femmes sont adhérentes : la cotisation s'élève à 150 FCFA ou un apport de riz. Lorsque les femmes cultivent les champs collectifs, le produit de la récolte est stocké et redistribué lors des fêtes ou vendu par les femmes qui utilisent cet argent comme cotisation ;
- soit les membres versent régulièrement une somme qui sera ensuite investie dans l'achat de matériel collectif ou pourra être prêtée aux femmes nécessiteuses.

²⁴ la question a été posée dans les enquêtes-ménages

²⁵ RISS M D. "**Femmes Africaines en milieu rural**" Ed. L'Harmattan, 1989

Ces exemples illustrent le rôle de caisse de solidarité que peuvent jouer les associations, un peu comme pour les tontines, et corroborent l'idée que la motivation des membres de ces associations réside avant tout dans le bénéfice individuel qu'ils peuvent en retirer.

Par ailleurs M.D. RISS relève que "dans les villages, les responsables des associations sont en fait des responsables politiques choisies par les femmes du village et elles mènent de pair ces deux fonctions". Pouvoirs politiques et associations sont donc souvent liés avec toutes les conséquences que l'on peut imaginer.

C'est également le cas au Niger où l'association des femmes du Niger regroupe un grand nombre de femmes à travers tout le pays. L'association est chargée, à Foulan Koiri (quartier périphérique de Niamey), de gérer deux postes d'eau autonomes. L'association a en réalité peu de membres dans le quartier et est de fait assez mal acceptée par la population, d'autant que la gestion est peu transparente et rigoureuse.

Une autre catégorie de population se regroupe souvent en association : les jeunes d'une même communauté. Ces associations sont souvent chargées de travaux communautaires (participation aux travaux de construction d'école, de mosquée...).

C'est le cas par exemple de l'association des ressortissants et sympathisants du secteur de São Domingos qui regroupe tous les jeunes du secteur. Ils ont déjà réalisé bénévolement des actions telles que la sensibilisation des villages du secteur à la lutte contre le choléra, le nettoyage d'église et de mosquée... Ils animent une radio locale qui émet dans un rayon de 30 kilomètres. Ce support est utilisé pour faire des campagnes d'information sur des sujets sensibles.

Il est intéressant de noter que ces associations regroupent les catégories de population généralement laissées à l'écart des décisions engageant la collectivité.

VII. Prise en charge des coûts de l'alimentation en eau

Hervé CONAN (B.E. RéA)

Le "Qui fait quoi?" et le "Qui paye quoi?" sur les projets d'alimentation en eau a fait l'objet de nombreux documents et études, qui abordent que très rarement la globalité du coût de l'eau distribuée.

Si on connaît généralement les coûts de fonctionnement des installations, le coût réel du financement pour l'Etat ou la Collectivité est généralement peu abordé, car difficile à connaître.

Dans ce sens, l'analyse présentée ci-après apparaîtra plus comme une étude « théorique » basée sur des chiffres "généralement acceptés par les opérateurs".

1. Qui fait quoi ?

L'une des analyses les plus complètes a été faite par Bernard Collignon ²⁶, qui définit trois catégories d'intervenants dans le domaine de l'alimentation en eau :

- Le secteur public ou secteur privé.
- les opérateurs centralisés ou décentralisés
- les collectivités locales de droit public ou les associations d'usagers de droit privé

Les fonctions à assurer pour permettre le fonctionnement du service de l'eau peuvent être résumées comme suit :

- la maîtrise d'ouvrage des infrastructures
- l'analyse des besoins et des demandes
- le financement des investissements
- la surveillance et gestion des ressources en eau
- les études des travaux à réaliser
- la construction des points d'eau et des réseaux
- le contrôle de qualité des travaux et réception des ouvrages
- l'exploitation technique du système de distribution d'eau
- la maintenance des équipements de pompage et des réseaux
- le recouvrement des coûts et la gestion des systèmes
- le contrôle de la qualité de service
- la définition des standards
- la planification des investissements prioritaires à l'échelle nationale

²⁶ « Approche institutionnelle de la gestion du service de l'eau » page 127-134- PSeau - La gestion du service de l'eau - Collection Etudes et travaux - Août 1995

La superposition des acteurs et des fonctions à assurer permet de définir le « Qui fait quoi ? » qui est résumé dans le tableau ci-dessous :

Qui fait Quoi ?	Services techniques nationaux	Etat	Commune	Association d'usagers	Entreprise publique	Entreprise privée	BE privé	Bailleurs de fonds
Maitrise d'ouvrage		X	X					
Analyse des besoins et demandes	X		X	X			X	
Financement des investissements		X	X					X
Surveillance et gestion des ressources en eau	X				X			
Etudes des travaux à réaliser	X				X	X	X	
Construction des points d'eau et réseaux						X		
Contrôle de qualité des travaux et réception des ouvrages	X		X	X			X	
Exploitation technique du système de distribution d'eau			X	X	X	X		
Maintenance des équipements de pompage et des réseaux					X	X		
Recouvrement des coûts et gestion des systèmes					X	X		
Contrôle du service public	X		X	X			X	
Planification des investissements prioritaires à l'échelle nationale	X		X					

De nombreux exemples mettent en évidence dans quasiment tous les pays, un transfert graduel des fonctions du secteur public vers le secteur privé. Cette nouvelle tendance correspond à une évolution des discours qui est passée de la gestion communautaire, à la gestion privée « informelle » puis professionnalisée.

Ainsi, une nouvelle tendance semble actuellement émerger, à la demande des institutions internationales : la gestion déléguée à grande échelle de la distribution de l'eau, qui pourrait accélérer l'évolution graduelle décrite ci-dessus, et qui s'est mise en place au fur et à mesure

de l'apprentissage de système d'alimentation en eau par des systèmes alternatifs au réseau maillé (mini réseau AEP, poste d'eau, pompe à motricité humaine,...).

Toutefois, les exemples de terrain mettent en évidence la nécessité d'une pluralité de solutions pour répondre aux différents contextes de l'alimentation en eau rencontrés de la zone rurale aux zones périurbaines; certaines solutions, même imparfaites, peuvent être dans certains cas des passages obligés d'apprentissage vers d'autres modes mieux adaptés.

La gestion des systèmes d'approvisionnement en eau doit être perçue comme un système en permanente adaptation dans un environnement en permanente évolution.

2. Qui paye quoi ?

Les principes

Bernard Collignon dans le même document que celui décrit précédemment ²⁷, aborde d'une manière générale le recouvrement des coûts. De nombreuses questions se posent quant à la responsabilité des différents acteurs devant le paiement d'un service ? Est-ce l'utilisateur final seul qui doit payer le service rendu, ou bien les charges globales doivent être réparties entre plusieurs intervenants ? Doit-on appliquer la « réalité des prix » aux usagers ou doit-on favoriser les principes de péréquation ?

De l'analyse de plusieurs exemples concrets, un tableau a pu être dressé par Bernard Collignon, qui résume assez bien les possibilités de répartition des charges entre les différents acteurs :

	Fonctionnement	Maintenance	Renouvellement matériel	Renouvellement infrastructure	Extensions	Investissement
Usagers	OK	OK	possible	non	possible	
Communes			utile	possible	possible	
Inter communales				possible	possible	possible
Etat						souhaitable
Bailleurs de fonds						effectif mais pas souhaitable

Une analyse effectuée par Bernard Gay ²⁸ sur le cas de la Mauritanie aboutit à peu près aux mêmes conclusions.

²⁷ « Le recouvrement des coûts du service de l'eau dans les centres secondaires » page 87-96- Pseau - La gestion du service de l'eau - Collection Etudes et travaux - Août 1995

²⁸ « Le coût de l'eau en Mauritanie » page 113-120- Pseau - La gestion du service de l'eau - Collection Etudes et travaux - Août 1995

Ces 2 synthèses mettent en évidence une situation générale pour la prise en charge des coûts globaux du service de l'eau. Des « certitudes » apparaissent :

- **les coûts de fonctionnement et de maintenance doivent être couverts par les usagers.**
- **les investissements de base doivent être financés par l'Etat** ou une entité territoriale ayant une capacité financière, sur leurs moyens propres ou appuyés par des bailleurs de fonds internationaux.

Les incertitudes apparaissent pour la prise en charge de coûts « intermédiaires », pourtant fondamentaux pour la pérennité des ouvrages :

- **le renouvellement du matériel**
- **les extensions** importantes pour faciliter le recouvrement des coûts d'exploitation.

Cette situation « confuse » est très liée au problème de la propriété des équipements et des infrastructures, pour lequel de nombreuses zones d'ombre existent dans la majorité des pays. En effet, comme l'investisseur est généralement l'Etat, cela suppose une **rétrocession claire des équipements à la collectivité locale le plus souvent inexistante ou sans moyen ou directement aux usagers.**

3. Analyse des « certitudes »

Les certitudes affichées ci-avant sont basées sur les enseignements tirés de la politique d'hydraulique rurale menée depuis près de 20 ans dans les pays d'Afrique subsaharienne.

➤ L'investissement : l'ETAT

Du fait de sa faible densité de population, le monde rural et des petits centres, a des ratios de coût d'investissement difficilement compatibles avec les moyens financiers des personnes concernées, souvent pauvres.

Comment les plus pauvres peuvent payer le service le plus onéreux ?

De ce constat, et par souci de politique d'aménagement du territoire, les Etats ont généralement convenu de financer les investissements en s'appuyant sur des prêts ou dons octroyés par le bailleur de fonds.

La participation des bénéficiaires, généralement prévue dans tous les projets d'hydraulique rurale ou semi-urbaine vise essentiellement à s'assurer de l'intérêt que porte les populations bénéficiaires au projet projeté.

➤ le fonctionnement : LES USAGERS

La tendance actuelle mais déjà ancienne est de ne pas impliquer les pouvoirs publics dans les logiques « du quotidien » de l'équipement, et de décentraliser le plus possible les modes de gestion, pour les rendre compatibles avec les moyens financiers des usagers.

Le coût de fonctionnement des équipements dépend très étroitement des coûts d'investissement, alors que les charges associées sont assurées par des partenaires différents.

A titre d'exemple, si l'on compare le coût moyen de production d'un m³ d'eau par différents systèmes d'exhaure, on obtient les chiffres suivants :

Mode d'exhaure	Coût d'investissement/m ³ /j	coût de fonctionnement/m ³
PMH	1 000 FF	0,3 à 0,6 FF
pompe solaire	5 000 FF	0,5 à 1,2 FF
pompe thermique	600 FF	1,5 à 2 FF

qui indique des intérêts « divergents » pour les acteurs concernés l'un par l'investissement, l'autre par le fonctionnement.

Ce coût du fonctionnement est à comparer au prix de vente de l'eau, compris entre 2FF et 3FF, selon le mode de distribution (compteur ou au seau). La vente de l'eau aux usagers permettrait donc normalement de recouvrer les coûts de fonctionnement des installations d'eau.

3.1 Analyse des « incertitudes »

➤ Renouvellement du matériel :

Qu'appelle t'on renouvellement ? Quel matériel concerne-t'il ? Tout le matériel ? Seulement les équipements d'exhaure ? Les infrastructures ?

On distingue en fait 3 grandes catégories d'équipement :

- les équipements d'exhaure dont la durée de vie est inférieure à 10 ans :
 - onduleur
 - groupe électropompe
 - groupe électrogène

Le renouvellement de ces équipements peut être intégré aux charges de maintenance, dans le cas de contrats de maintenance type « garantie totale »

- les équipements d'exhaure dont la durée de vie est supérieure à 10 ans :
 - générateur solaire

Le renouvellement de ces équipements doit faire l'objet d'une provision ou d'un placement à long terme pour faire face à cette situation 15 à 20 ans après leur installation.

Nota : l'âge actuel des installations, généralement inférieur à la durée de vie des modules, ne permet pas de définir la position des différents acteurs pour faire face au renouvellement.

➤ **les infrastructures « lourdes » :**

- forage
- génie civil margelle, chateau d'eau...,)
- canalisations

Le coût de ces infrastructures est extrêmement important, et dont une part (le forage) est sans relation avec la taille de l'installation.

Quelles sont a priori aujourd'hui les tendances rencontrées pour la prise en charge du renouvellement de ces équipements ?

Type d'équipement	USAGERS	ETAT/COLLECTIVITE
Durée de vie < 10 ans	intégré dans le coût de maintenance annuel	
Durée de vie > 10 ans	Nécessité de mettre en place un fonds de renouvellement. Capitalisation pas forcément idéale, car risque du devenir de cet argent placé sur une durée aussi longue d'évaluation, dépôt de bilan banque de dépôt,...)	Programme de réhabilitation financé avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux ?
Infrastructures lourdes	Représente des montants très importants, a priori peu compatibles avec les revenus des usagers des petits centres. Prise en charge du réseau de distribution : réseau + chateau d'eau ?	Considéré très souvent comme restant la propriété de l'Etat, au moins pour la partie forage.

Les zones d'ombres semblent donc a priori se limiter au renouvellement des équipements dont la durée de vie est supérieure à 10 ans, avec une tendance à ce que :

- les équipements d'exhaure et de distribution relève de la compétence des usagers (intégré au prix de l'eau),
- le forage (ressource en eau souterraine) relève de la compétence de l'Etat.

➤ **les extensions :**

La croissance des villages, l'évolution des mentalités et des moyens financiers amènent de nouveaux besoins à satisfaire :

- les branchements individuels : ils sont généralement payés par les demandeurs
- les extensions de réseau (plus ou moins facile à réaliser en fonction des équipements de base installés) : aujourd'hui il existe peu de dynamique facilitant le financement de ces extensions qui doivent être amorties sur de longues durées. S'apparentant plus à des investissements, ils devraient a priori relever des mêmes modes de financement.

3.2 Esquisse d'un « Qui Paye Quoi ? »

On peut esquisser le tableau de synthèse suivant du principe du « Qui paye quoi ? »

Type d'équipement	USAGERS	ETAT/COLLECTIVITE
Durée de vie < 10 ans	X	
Durée de vie > 10 ans	X	x
Réseau de distribution (château d'eau + canalisation)	X	x
Forage		X
Branchement individuel	X	
Extensions	x	X

X : financeur principal

x : participation financière éventuelle

4. Qui peut payer quoi ?

Le tableau ci-dessus repose sur des notions de répartition de compétence « logique » ou de « bon sens », mais il apparaît nécessaire de confronter ce tableau à la réalité financière des différents acteurs.

Est-ce que chaque acteur, au-delà de son positionnement par rapport au fonctionnement du système est en mesure de faire face aux frais qui lui incomberaient ?

L'analyse présentée ci-après repose essentiellement sur les études effectuées au Mali par Jérôme Billerey²⁹ et Roland Louvel³⁰, et sur l'étude de cas réalisée par RéA sur la première expérience d'affermage au Burkina Faso.

Hypothèse : Analyse effectuée pour une HMT de 20m, correspondant à la grande majorité des cas rencontrés en Afrique subsaharienne.

Types d'exhaure étudiés :

- électropompe alimenté par Groupe électrogène
- électropompe alimenté par générateur solaire

Nota : les chiffres présentés ci-après doivent être pris comme des moyennes permettant de dégager des tendances pour les limites de prise en charge des différents coûts du compte d'exploitation d'un réseau d'alimentation en eau.

²⁹ « Le pompage solaire photovoltaïque - 13 années d'expérience et de savoir-faire au Mali » - Jérôme Billerey - Ademe- Techniques Nouvelles - 1991

³⁰ « Le prix de l'eau au Mali » - Roland Louvel - Ministère des Mines, de l'Hydraulique et de l'Energie. Décembre 1996 -

4.1 Cas du Groupe électrogène

Hypothèses :

Type d'investissement	Montant (en FF)	Durée de vie
Electropompe	6 000	20 000 h
Groupe électrogène	25 000	15 000 h
Accessoires	15 000	20 000 h
Génie civil	90 000 à 120 000	15 ans
Forage	60 000	15 ans

Coût de fonctionnement : 0,35 FF/m³

Prix de vente moyen : 2,5 FF/m³

Coût fontainier : 0,5 FF/m³ (20% du Prix de vente estimé à 2,5 FF/m³)

Coût fermier ou Contrat entretien : 0,5 FF/m³ (idem fontainier)

La composition du prix du m³ d'eau distribué pour différentes tailles de réseau est alors le suivant :

Débit m ³ /j	10	20	40	60	100
Fonctionnement Groupe	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
fontainier	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Fermier/ Contrat entretien	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Total Fonctionnement	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35

A partir de 5m³/jour, la vente de l'eau permet de prendre en charge les frais de fonctionnement du réseau AEP.

Débit m ³ /j	10	20	40	60	100
Renouvellement matériel	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Total Fonctionnement + Renouvt. matériel	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Renouvellement Infrastructure	1,6	0,9	0,5	0,35	0,2
Total Fonctionnt + Renouvt. matériel et infra.	3,35	2,65	2,25	2,1	1,95

Il apparaît nécessaire de vendre près de 30m³/j pour que la vente de l'eau puisse théoriquement financer le fonctionnement du groupe électropompe et le renouvellement du matériel et des infrastructures (réseau + génie civil).

Débit m ³ /j	10	20	40	60	100
Amortisst forage	1,1	0,55	0,3	0,2	0,1
Total Fonctionnt + Amort. général	4,45	3,2	2,55	2,3	2,05

Il apparaît nécessaire de vendre près de 50m³/j pour que la vente de l'eau puisse théoriquement financer l'ensemble des coûts de fonctionnement et de renouvellement d'un mini réseau d'adduction d'eau.

4.2 Cas du Générateur solaire

Hypothèses :

Type d'investissement	Montant installé (en FF)	Durée de vie
Electropompe	9 500	5 ans
Onduleur	20 à 40 000	7 ans
Générateur solaire	69 FF/Wc	15 ans
Accessoires	20 à 40 000	15 ans
Génie civil	90 000 à 120 000	15 ans
Forage	60 000	15 ans

Prix de vente moyen : 2,5 FF/m³

Coût fontainier : 0,5 FF/m³ (20% du Prix de vente estimé à 2,5 FF/m³)

Coût fermier : 0,5 FF/m³ (idem fontainier) ou contrat d'entretien : 2 500FF/an

La composition du prix du m³ d'eau distribué pour différentes tailles de réseau est alors le suivant :

Débit m ³ /j	20	40	60	100
fontainier	0,5	0,5	0,5	0,5
Contrat entretien	0,35	0,2	0,1	0,07
Fonctionnement CGPE	0,25	0,25	0,25	0,25
Total Fonctionnt	1,1	0,95	0,85	0,82

A partir de 5m³/jour, la vente de l'eau permet de prendre en charge les frais de fonctionnement du réseau AEP.

Débit m ³ /j	20	40	60	100
Renouvellement matériel durée de vie < 10 ans	0,7	0,35	0,35	0,2
Total Fonctionnt + Renouvlt matériel < 10 ans	1,75	1,3	1,2	1
Renouvellement modules	0,7	0,6	0,6	0,5
Total Fonctionnt + Amort. matériel et infra.	2,45	1,9	1,8	1,5

Il apparaît nécessaire de vendre plus de 20m³/j pour que la vente de l'eau puisse théoriquement financer le fonctionnement de la station solaire et le renouvellement du générateur solaire complet.

Débit m ³ /j	20	40	60	100
Renouvellement génie civil et infrastructures	0,8	0,45	0,35	0,2
Total Fonctionnt + Renouvlt matériel < 10 ans	3,25	2,35	2,15	1,7

Il apparaît nécessaire de vendre plus de 40m³/j pour que la vente de l'eau puisse théoriquement financer le fonctionnement de la station solaire, le renouvellement du générateur solaire complet et des infrastructures.

Débit m ³ /j	20	40	60	100
Amortissement forage	0,55	0,3	0,2	0,1
Total Général matériel < 10 ans	3,8	2,65	2,35	1,8

Il apparaît nécessaire de vendre près de 60m³/j pour que la vente de l'eau puisse théoriquement financer l'ensemble des coûts de fonctionnement et de renouvellement d'un réseau d'adduction d'eau solaire.

4.3 Limites de prise en charge des coûts

L'analyse des résultats ci-dessous montre une assez grande similitude entre les deux systèmes de pompage étudiés, et met en évidence les limites « théoriques » suivantes :

Type de coûts pris en charge	Groupe Diesel	Générateur solaire
Coût de fonctionnement	5m3/j	5 m3/j
Coût de fonctionnement + matériel durée de vie < 10 ans	10 m3/j	10 m3/j
Coût de fonctionnement + matériel durée de vie < 10 ans + modules solaires	/	20 m3/j
Coût de fonctionnement + équipement d'exhaure et de distribution	30 m3/j	40 m3/j
Coût de fonctionnement + ensemble des investissements y compris le forage	50 m3/j	60 m3/j

Les objectifs « théoriques » fixés généralement dans les politiques d'alimentation en eau visant à une prise en charge par la vente de l'eau de l'ensemble des coûts de fonctionnement hors forage, n'est réaliste qu'à partir d'un volume distribué de 30 à 40m3/j.

L'étude de cas du Burkina Faso, a mis en évidence :

- une consommation d'eau par habitant variable en fonction des alternatives existantes, et comprise entre 1 et 10l/hab/jour avec un volume moyen de l'ordre de 3,5 l/p/j
- un taux d'utilisation du potentiel de pompage inférieur à 50%

Théoriquement, seuls les villages d'une taille supérieure à 3 000 habitants et en général d'environ 10 000 habitants peuvent faire face à leurs objectifs de prise en charge.

Le faible taux d'utilisation des pompes solaires noté en général diminue grandement les possibilités de prise en charge des coûts de production et de distribution de l'eau par la vente de l'eau, en particulier pour les stations solaires où les coûts de production sont en grande partie fixes.

Avec un taux d'utilisation de 50% de la capacité de production d'une station solaire, les niveaux de consommation d'eau nécessaires pour la prise en charge des différents coûts sont alors les suivants :

Type de coûts pris en charge	Générateur solaire
Coût de fonctionnement	5 m3/j
Coût de fonctionnement + matériel durée de vie < 10 ans	20 m3/j
Coût de fonctionnement + matériel durée de vie < 10 ans + modules solaires	100 m3/j
Coût de fonctionnement + équipement d'exhaure et de distribution	> 100 m3/j
Coût de fonctionnement + ensemble des investissements y-compris le forage	> 100 m3/j

5. Conclusion

Dans la majorité des cas, les villages équipés de stations solaires ne pourront prendre en charge que les coûts de fonctionnement et de renouvellement des équipements d'une durée de vie inférieure à 10 ans (électropompe et onduleur).

Ce niveau de prise en charge suppose d'alimenter des villages d'une taille supérieure à 2000 habitants et en moyenne d'environ 5 000 habitants.

En dessous de cette taille les villages ne pourront prendre en charge que les coûts de fonctionnement du système et partiellement les coûts de renouvellement.

Cette limite dans la prise en charge des coûts de production et de distribution d'eau par des mini AEP nécessite donc la mise en place d'un système de financement complémentaire basé sur une péréquation urbain-rural, territoriale ou sur un budget national spécifique alimenté par diverses taxes liées à l'eau ou non.

VIII. Place des projets par rapport aux politiques nationales

Michel TAMIATTO

Les projet sont-ils inscrits dans les politiques nationales ?

Sont-ils conçus comme un élément d'application d'une politique clairement définie ?

Ou interviennent-ils comme l'instrument du bailleur de fonds selon sa logique du moment ?

Plutôt que de répondre difficilement à ces questions sur un mode qui risque d'être souvent négatif ne vaut-il pas mieux essayer de montrer ce que les projets apportent et en quoi ils influent sur les politiques nationales?

1. Les principaux chapitres d'une politique nationale de l'eau.

1.1 Aperçu historique et « Principes de Bamako ».

Après les évaluations, en 78-79, des projets de la première décennie de l'eau, la réunion Communauté Européenne/ACP de novembre 1979 à Bamako a recommandé aux Etats d'établir des politiques sectorielles nationales de l'eau cohérentes et intégrant la participation des usagers à la prise en charge du coût de l'eau. Les principes de Bamako deviennent un guide pour les projets de la décennie suivante -80-90-.

Dans le secteur de l'eau comme dans les autres, les effets des Plans d'ajustement structurel - PAS- prennent le relais entre 85 et 93 en insistant sur la prise en charge financière par les bénéficiaires et sur la nécessité du désengagement de l'état.

Jusqu'en 85, en dehors du Sénégal, l'approvisionnement en eau potable des **petits centres du milieu rural** est majoritairement traité par l'hydraulique villageoise avec des Pompes à Motricité Humaines -PMH-. Les expériences de pompage motorisé et d'AEP ne sont pas la norme sauf si elles relèvent des compétences de la « Société Nationale » qui exercent un monopole urbain -capitale et **centres secondaires**- ou d'un bailleur très particulier comme par exemple « Mali aqua viva ». Dans ce secteur, prendre la décision de choisir le pompage motorisé, c'est avant tout répondre à l'attente par les populations d'un plus grand volume d'eau avec, éventuellement, un meilleur niveau de confort. Le souci de la prise en charge des coûts de l'entretien, de la maintenance et de la gestion apparait progressivement au fur et à mesure de l'accumulation des difficultés de fonctionnement, d'entretien et de renouvellement de ce type d'installation.

Entre 88 et 96, un projet important de pompage motorisé « le PRS » a posé dès ses premières études en 88/89 le principe de l'eau payante comme moyen de prise en charge des coûts récurrents et fait obligation aux bénéficiaires d'avoir un contrat d'entretien avec une société locale qualifiée. Le dispositif financier devient un élément essentiel du projet. On peut dire que par sa durée, son caractère régional et le nombre important des installations réalisées -plus de

600 AEP- il fait définitivement tourner la page de « l'eau potable gratuite » à tous les acteurs de la distribution d'eau dans les agglomérations rurales du Sahel. Chaque pays concerné se voit obligé, sous la pression des problèmes concrets à résoudre, de préciser sa politique nationale en la matière et d'améliorer ou de créer les instruments juridiques ou de gestion pour tenter de garantir la viabilité de ces investissements. Au bout de 8 ans, l'appréciation positive de ses résultats par les bénéficiaires dans tous les pays, malgré les difficultés et les problèmes non résolus, conduit à une demande de reconduction d'un programme identique.

Dans cette dynamique, une étape de réflexion et d'organisation du secteur de l'eau est engagée dans les états avec l'aide de quelques bailleurs de fonds : Bénin, Niger, Sénégal, Burkina Faso, Mali.... La consultation et l'information des bénéficiaires deviennent la règle.

A l'issue de vingt années d'expérience et de projets, les administrations nationales en charge de l'approvisionnement en l'eau du milieu rural ont expérimenté que la gestion de l'eau des petits centres demande un savoir faire et des compétences que l'on avait crues réservées aux sociétés nationales qui opèrent en milieu urbain. Certaines commencent aussi à mesurer dans ce domaine l'importance de l'existence de collectivités locales et de leur rôle dans la régulation du service public.

Une première période (non encore sérieusement évaluée) a privilégié la gestion communautaire laissant directement au bénéficiaire toutes les charges matérielles et financières dont l'état était sommé de se défaire. Après cette période, les tendances actuelles des recherches de solution s'orientent vers la gestion d'ensembles plus importants -par exemple : régionaux au Burkina, Municipaux au Mali- selon l'état d'avancement des réformes de municipalisation ou de décentralisation accompagnées ou non d'une déconcentration des services de l'état.

1.2 Les principaux chapitres d'une PNE.

Voici une liste non exhaustive des thèmes qui devraient être abordés dans l'élaboration d'une politique nationale cherchant à contrôler l'ensemble des interventions dans le secteur de l'eau potable :

1.2.1. Questions du cadre général :

- Recueil des aspirations des groupes, typologie de la demande (prise en compte de la diversité de la demande)
- Estimation prévisionnelle des besoins quantitatifs et qualitatifs. Fichier national des villages, centres et ouvrages existants.
- Ensemble des effets attendus économiques, sociaux, sanitaires et environnementaux...
- Contraintes économiques et sociales, potentialités de développement par aires géographiques.
- Connaissance, gestion prévisionnelle et protection des ressources.
- Evaluation des coûts d'investissement et des coûts récurrents.
- Coût par bénéficiaire selon le niveau de service choisi.
- Evaluation des besoins financiers et humains,

1.2.2. Mesures d'application

- Seuils d'urgence et normes nationales réalistes. Priorité d'utilisation en tenant compte des besoins fondamentaux des populations les plus démunies.
- Définitions des structures institutionnelles efficaces :
 - unicité de la compétence du département administratif en charge de l'eau et décentralisation des services administratifs gestionnaires.
 - rôles et statuts des différents acteurs : usagers, collectivités locales, entreprises privées, administration.
 - propriétés des équipements et des installations, répartition des charges de fonctionnement, d'entretien et de renouvellement,
 - compétences de suivi et de contrôle
 - définitions d'un cadre relationnel et contractuel,
 - évaluation des prix de l'eau
- Définition d'un dispositif financier pour les investissements -travaux neufs et extensions- et pour le fonctionnement, l'entretien et le renouvellement.
- Mise en cohérence de ces mesures avec les compétences du secteur de la santé, de l'environnement et du développement économique.
- Prévision de formation.

1.3 Les projets.

Selon les mêmes principes, les projets ne peuvent plus être de simples créations d'installation, ils se doivent de participer à la création ou au renforcement :

- des structures institutionnelles,
- de dispositifs financiers viables.

La participation de la population et la formation du personnel deviennent une obligation.

2. L'apport des projets visités aux politiques nationales.

2.1 Au Bénin.

2.1.1. Contexte

- De 1980 à 1993 la SBEE, société d'état à caractère industriel et commercial est en charge de l'alimentation en eau potable des zones urbaines définies : « comme étant l'ensemble des chefs-lieux de province, de districts et d'agglomérations susceptibles d'être équipées... ». En 1993, elle desservait 63 centres ; depuis son champ d'intervention est restreint aux agglomérations de plus de 5000 habitants, dites « urbaines ».
- La Direction de l'hydraulique est en charge de l'alimentation en eau potable des zones dites rurales. En 1995 elle a sous sa tutelle 34 AES ou réseaux inter villages.

2.1.2. Evolution de la politique sectorielle nationale

- En 1991 le séminaire de Lokossa recommande :
 - . un ajustement des ouvrages à la demande réelle,
 - . la participation des communautés au financement du secteur,
 - . la décentralisation des directions de l'hydraulique.
- En 1992, le document présentant la stratégie de développement du secteur d'alimentation en eau du Ministère de l'énergie des mines et de l'hydraulique, se situe dans le contexte du PAS et prépare :
 - . la décentralisation du processus de décision,
 - . la participation des communautés à l'investissement initial,
 - . une recherche de coûts réduits pour la construction et l'entretien des ouvrages,
 - . une privatisation de la construction,
 - . une privatisation de l'exploitation : affermage rémunéré par les communautés bénéficiaires.
- En 1993, la table ronde sur l'AEP des petits centres à Ouagadougou, marque la fin d'une 1^{ère} étape en enregistrant un certain nombre de constats qui vont orienter les nouvelles propositions :
 - . consommation moyenne faible - <10l/j/p- par rapport au potentiel de production installé,
 - . gamme de prix de vente très étendue de 100 à 600 CFA/m³ selon les sites,
 - . nécessité d'un suivi des stations gérées par des comités,
 - . éviter les arrêts prolongés en cas de panne,
 - . le recouvrement des coûts ne se fait pas dans les petites stations gérées par la SBEE.
- Entre 1994 et 1996, la Direction de l'hydraulique met au point en plusieurs versions un : « Cadre institutionnel et juridique des équipements d'alimentation en eau potable en milieu rural » pour les centres non gérés par la SBEE qui prépare en s'appuyant sur les principes :
 - . d'obligation de viabilité financière,
 - . de responsabilisation des usagers,
 - . et de dissociation des fonctions de contrôle et d'exploitation,les décrets d'Août 1996 définissant :
 - . la constitution, l'organisation, le fonctionnement et le statut type des AUE,
 - . la convention de cession et d'exploitation des équipements à l'AUE.les documents préparatoires précisaient également :
 - . le mode de sélection des localités à équiper,
 - . et celui du dimensionnement des équipements.

Il reste deux points insuffisamment traités dans ce travail presque complet mais qui ne manqueront pas d'être sources de difficultés dans l'avenir :

- . la charge de la totalité du renouvellement des équipements laissée aux AUE, alors que le document préparatoire envisageait la possibilité de subventions de la part de l'état,
- . le manque de précisions sur les relations des AUE avec les municipalités qui vont devenir ultérieurement propriétaires des ouvrages de captage, alors que la Direction de l'hydraulique conserve son rôle de suivi et de contrôle sur la gestion des AUE.
- . l'attribution de la maîtrise d'ouvrage des AES n'est pas tranchée au niveau de l'état entre le Ministère en charge de l'eau et les municipalités.

2.1.3. La place des projets dans l'évolution de la politique sectorielle nationale

- TOFFO - 1984 - SBEE - 4200 habitants, pompage 3 groupes 100 kWA, prix de l'eau 500 CFA/m³, taux d'utilisation entre saison sèche et saison des pluies de 86% à 76%.

Consommation moyenne par habitant : 8,5 l/j/p.

La SBEE gère directement le réseau avec l'aide de fontainiers rémunérés.

19 privés parmi les 67 qui bénéficient d'un branchement individuel (dont 60 branchements sociaux) se sont transformés en revendeurs d'eau, à 550 CFA/m³.

Les usagers sont satisfaits et demandent d'autres branchements individuels

En l'absence d'informations plus précises sur la gestion de ce réseau, il est impossible de dire si cette dernière est équilibrée ou si elle contribue aux pertes de la SBEE.

- OUEGBO - 1992 - CFD - 3 villages, 2500 habitants, 13 B.F. (à 2 robinets dont une à 3) pompage groupe électrogène moteur diesel Lister. Prix de l'eau 250 à 300 CFA/m³. Taux d'utilisation entre saison sèche et saison des pluies de 90% à 50%.

Consommation moyenne par habitant : 11,5 l/j/p.

Le projet a confié la gestion à un comité de 3 personnes qui exploite les équipements

Pas de statut, pas de contrat, pas de réunion ni de compte rendu aux usagers. Un compte bancaire qui a atteint 2 400 000 CFA en trois ans.

Le pompiste ainsi que les fontainiers sont salariés du comité qui par ailleurs s'accorde une prime.

La DNH intervient pour diagnostiquer les pannes graves et reçoit mensuellement l'état de la gestion : production, recettes et dépenses. Le chef de village le maire et le sous-préfet sont attributaires du rapport annuel de gestion. Le maire est sollicité en cas de panne et pour les règlements de conflits.

Des privés ayant payé un branchement individuel se sont transformés en revendeurs d'eau, ils paient 190 CFA le m³ et le revendent jusqu'à 300.

Les usagers sont satisfaits et demandent d'autres branchements individuels

En l'absence de tout cadre juridique, on peut considérer que le projet agissant par délégation de la DNH, maître d'ouvrage, a attribué une licence d'exploitation non écrite, à un groupe d'exploitation privé -trois personnes-. Ce qui correspond à l'état d'avancement de la réflexion sectorielle à cette date.

- SO-ZOUNKO - 1992 - CFD - village lacustre, 8750 habitants, 6 B.F. (à 2 robinets) pompage solaire 2520 Wc, prix de l'eau 210 à 280 CFA/m³, taux d'utilisation entre saison sèche et saison des pluies de 100% à 86%.

Consommation moyenne par habitant : 11 l/j/p.

Comme dans le cas précédent, le projet a confié la gestion à un comité qui exploite les équipements.

Pas de statut, pas de contrat, pas de réunion ni de compte rendu aux usagers. Un compte bancaire qui a atteint 4 370 000 CFA en trois ans. Les fontainières sont rémunérées.

La société privée qui a fourni le matériel installé entretient annuellement les installations dans le cadre d'un contrat de maintenance souscrit par le comité. La DNH qui reçoit mensuellement l'état de la gestion -production, recettes et dépenses-, n'exerce qu'un contrôle théorique car elle n'a pas de moyens de déplacement.

Un conflit a divisé la population sur la gestion du comité en partie à propos du choix par le comité de l'emplacement d'un centre de loisir à construire à proximité d'un lieu de culte.

Ce conflit a amené le choix d'un autre comité au moment de l'enquête le comité sortant gèrait encore 4/6 B.F. et le nouveau n'avait pas encore ouvert de compte pour déposer les recettes des deux B.F. qu'il gèrait.

La préfecture et les chefs de quartiers n'ont pas cherché à résoudre le conflit.

Les lacunes de cette situation, identique à la précédente sont mises en relief dès qu'il y a un conflit, avec en toile de fond des soupçons sur la gestion. Elles montrent la nécessité de textes contractuels clairs et d'une information et d'une consultation régulières des usagers. Elles montrent aussi l'impossible recours aux instances des collectivités locales lorsque leurs prérogatives n'ont pas été établies.
--

- BEROUBOUAY - 1990 et 1995 - CFD/CE, 5000 habitants, 4 B.F. (à 2 robinets) et 2 B.F. (à 4 robinets), pompage solaire un générateur de 1570 Wc, un générateur de 945 Wc, prix de l'eau 400 à 450 CFA/m³, taux d'utilisation entre saison sèche et saison des pluies de 86% à 53%.

Consommation moyenne par habitant : 4 l/j/p.

Comme dans les cas précédents, le projet a confié la gestion à un comité qui exploite les équipements.

Pas de statut, pas de contrat. La similitude s'arrête là. Les membres du comité plus nombreux ont été choisis par les vieux du village, des réunions et des comptes rendus aux usagers sont prévus et organisés. Un compte bancaire qui a atteint 1 870 000 CFA en 5 ans. Les fontainières sont rémunérées.

La société privée qui a fourni le matériel installé entretient annuellement les installations dans le cadre d'un contrat de maintenance souscrit par le comité. La DNH reçoit mensuellement l'état de la gestion -production, recettes et dépenses- et se déplace plusieurs fois dans l'année. Un comité de supervision qui comprend le maire et les chefs de quartier assure le contrôle de l'exploitation.

Ce projet a pris en compte les réflexions en cours en améliorant le niveau de service demandé par les usagers et en s'assurant que, malgré l'inexistence des textes contractuels, la désignation du comité présente de meilleures garanties pour la gestion et une certaine représentativité. Un contrôle d'exploitation est confié aux représentants de la collectivité locale.

2.1.4. Conclusions.

L'ensemble des enquêtes et des projets ayant été réalisé avant l'existence des textes légaux qui encadrent depuis fin 1996 le secteur de l'alimentation en eau des petits centres, on peut juste mesurer qu'ils ont chacun représenté une nouvelle expérience pour la réflexion sectorielle, tout en s'inscrivant toujours un peu en retrait des recommandations en cours.

L'ambiguïté du terme « comité » pour une instance dont la représentativité n'est pas assurée (manque de précision sur la désignation des membres et pas de choix clair entre une régie directe et une exploitation privée) et le manque de cadre réglementaire, ont fait que les deux projets de 92 n'ont pas été assez loin dans la solution de la gestion privée et n'en ont fait ressortir que certains aléas.

Le dernier projet en 95 s'inscrit plus dans la perspective de la responsabilisation communautaire qui sera entérinée par le décret de 96.

On peut conclure que pour ces trois projets la CFD s'est montrée soucieuse d'accompagner la réflexion nationale sans jamais tenter d'aller au bout d'une logique trop tranchée. *La prudence de cette démarche peut expliquer qu'il ait fallu plus de quinze ans pour que le Bénin s'approprie l'essentiel des principes de Bamako.*

2.2 Au Niger.

2.2.1. Contexte

- Depuis 1987 la SNE, société nationale des eaux est concessionnaire exclusif de la production, de l'achat, du transport et de la distribution d'eau dans les centres urbains du NIGER. Elle dessert les centres de plus de 10.000 habitants, soit 8 centres d'exploitation (chefs lieux de départements et communauté urbaine de Niamey), 10 secteurs et 32 centres secondaires.
- La Direction des infrastructures hydrauliques est en charge de mobiliser les ressources en eau et de coordonner les programmes de travaux et de maintenance des adductions non confiées à la SNE.

Les petits centres peuvent être équipés d'AEP à partir de 2000 habitants. En 1997 il existe 245 AES.

2.2.2. Evolution de la politique sectorielle nationale

- En 1992, le rapport intitulé « Bilan et perspectives des 4 premières adductions d'eau solaires de DANIDA » remarque :
 - une surestimation de la consommation moyenne qui est en réalité de 10 l/j/p,
 - un niveau de salaire des fontainiers à 60% des recettes et qui devrait être ramené à 50%,
 - des difficultés à faire fonctionner la maintenance si les équipements sont trop fiables et si le parc est trop réduit.
- En 1993, l'étude institutionnelle et juridique de la desserte en eau des zones rurales, propose la rétrocession de l'adduction à une association d'usager -AUE- par une licence d'exploitation, deux modes de gestion sont proposés :
 - la régie directe, l'AUE choisit un comité de point d'eau qui exploite et l'AUE assure le contrôle et le suivi de la gestion et prend les décisions importantes,
 - la gestion déléguée, l'AUE délègue par contrat l'exploitation à un opérateur privé.
- En 1993, la table ronde sur l'AEP des petits centres à Ouagadougou, fait le point sur le cadre institutionnel législatif et réglementaire des AES en fonctionnement.
- Entre 1996, une étude de cas faite par la SIDI, le PNUD et la Banque mondiale sur : « La gestion des systèmes communautaires de distribution - Pays : NIGER. » récapitule un ensemble de textes régissant la distribution de l'eau :
 - l'ordonnance de 1984 sur le régime des associations,
 - l'ordonnance de 1987 créant la SNE et définissant son domaine de compétence,
 - l'ordonnance de 1993 sur le régime des eaux :

« tout individu qui utilise un point d'eau public doit participer à sa gestion... il peut être créé des associations d'intérêts... leur but est de défendre et de promouvoir l'intérêt commun de leurs membres en rapport avec l'exploitation des ouvrages ou des ressources en eau... l'état et la collectivité publique sont seuls habilités à installer des bornes-fontaines publiques et à les exploiter... »

le décret de 1995, déterminant les attributions du Ministre de l'hydraulique et de l'environnement : « promotion et développement de l'hydraulique... conception, réalisation et contrôle des études, inventaires, enquêtes... »

- En 1995 et 1996 - Propositions et séminaire pour une politique sectorielle : « Alimentation en eau potable des centres ruraux du Niger » avec deux préoccupations principales :
 - Mise en place d'un service après vente viable,
 - financement du fonctionnement et du renouvellement sur la base d'un prix de vente de l'eau réaliste à la charge des usagers.
- Le plan quinquennal 1995-1998 envisage :
 - de faire assurer le fonctionnement et l'entretien à tous les niveaux par les bénéficiaires.
 - Il est complété en 1995 par le document de la DIH sur la politique sectorielle selon lequel :
 - toute communauté sollicitant une mini-AEP doit créer une AUE sous tutelle de l'état,
 - les fonctions d'exploitation et de contrôle doivent être séparées, les premières reviennent à un comité de gestion ou à un opérateur privé, les secondes sont assurées par l'AUE qui devient propriétaire des installations ; des textes contractuels sont proposés ;
 - état contrôle la gestion et fixe le tarif minimum de l'eau.
 - contenu du matériel et des installations à renouveler avec le compte de renouvellement n'est pas défini,
 - et le caractère transitoire de cette organisation, compte tenu du rôle futur des municipalités, ne figure plus dans le texte définitif.
- Le séminaire de décembre 1996 entre les administrations concernées et les bailleurs de fonds
 - abandonne les AUE et revient aux comités de gestion dont la représentativité n'est toujours
 - pas assurée avec les deux solutions de régie directe ou de délégation à un opérateur privé,
- il est reconnu que le comité ne pourra assurer le renouvellement de tout le matériel ; aussi l'état conserve à sa charge le forage le réservoir et la distribution ; le reste est à la charge du comité.

Après avoir exploré assez complètement les solutions disponibles, le Niger choisit une voix comportant encore des difficultés pourtant mises à jour par les expériences des projets existants :

- comment gérer les conflits lorsque le comité de gestion n'est pas représentatif de la communauté et que la communauté n'a pas d'instance de contrôle?
- que se passera-t-il si la responsabilité des AEP est confiée aux communes alors que leur propriété vient d'être transférée aux comités de gestion ?
- aucun texte contractuel n'est encore disponible.

2.2.3. La place des projets dans l'évolution de la politique sectorielle nationale

- FOULAN KOIRA - 1985 - 1987 - FAC et FED - 12 075 habitants, pompage électrique à partir du réseau Nigelec, 6 postes d'eau autonomes de 10 robinets chacun, prix de l'eau 500 CFA/m³.
Consommation moyenne par habitant : 20 l/j/p.
La SNE délègue la distribution de 4 postes à un gérant privé aidé de 2 fontainiers rémunérés par poste elle en assure les grosses réparations et le paiement des factures d'électricité. Sur les postes de la SNE la marge d'exploitation est de 1 080 000 CFA/mois.

Les deux autres postes sont gérés selon le même schéma par l'AFN. Pour eux l'épargne au bout de huit ans s'élève à 2 740 000 CFA.

Il manque un historique des choix de ces deux gestions parallèles et voisines pour comprendre en quoi la gestion par l'AFN peut se justifier dans un champ qui appartient sans aucun doute à la compétence de la SNE. Dans le deuxième cas, le manque total de transparence dans la gestion ne permet ni d'assurer le renouvellement du matériel ni d'en faire une expérience répliquable.

- BAGUEYE - 1987 - FAI - Coopération italienne, 3 villages, 3600 habitants, 2 B.F. (à 3 robinets) pompage diesel, groupe électrogène 32 KWA, prix de l'eau 500 CFA/m³.
Consommation moyenne par habitant : 17 l/j/p.

Le projet a confié la gestion à un comité qui exploite les équipements. Au bout de huit ans le comité a été complètement renouvelé et il contient maintenant les chefs de villages. Les comptes sont incontrôlables : tous les compteurs sont cassés

Pas de statut, pas de contrat, pas de réunion ni de compte rendu aux usagers. Un compte bancaire qui a atteint 5 000 000 CFA en huit ans. Les fontainiers sont rémunérés. Et les membres du comité s'allouent une prime mensuelle. Depuis le changement de comité, le prix de l'eau a doublé et aucune recette n'a été versée sur le compte.

La DRH de Tahoua n'exerce qu'un contrôle théorique à cause des difficultés d'accès.

Les textes définissant le renouvellement du comité et une instance de suivi n'existant pas, il y a tout à craindre de ce changement d'équipe.

- GUIDIGUIR - 1988 - 1990 - DANIDA - 3 villages, 4400 habitants, 11 B.F. (à 2 robinets) 2 forages, pompage solaire, deux générateurs de 1260 Wc. Prix de l'eau 125 CFA/m³

Le projet a confié la gestion à un comité qui exploite les équipements

Pas de statut, pas de contrat, pas de réunion ni de compte rendu aux usagers depuis la fin du projet. Un compte bancaire qui a atteint 3 927 000 CFA en six ans.

Il n'y a pas de contrat de maintenance.

Le collecteur est salarié du comité ainsi que les fontainiers.

La DIH s'assure un contrôle théorique de l'exploitation à cause de l'éloignement et du manque de moyens.

Les chefs de cantons et de villages sont tenus informés des résultats de la gestion, leur intervention est sollicitée en cas de conflit.

En l'absence de tout cadre juridique, on peut considérer que le projet agissant par délégation de la DIH, maître d'ouvrage, a attribué une licence d'exploitation non écrite, à un groupe d'exploitation privé, à défaut de directives sectorielles à cette date.

2.2.4. Conclusions.

Les enquêtes et les projets pris comme exemples ont été réalisés avant le dernier séminaire de 1996 qui donne une orientation plus précise au secteur de l'alimentation en eau des petits centres. Il faut déplorer qu'aucun texte légal n'oblige, encore maintenant, à contractualiser les relations de différents acteurs responsables. Les dérives de gestion soulignées par les exemples choisis auraient pu être contenues et contrôlées si des contrats avaient été signés.

Dans ce contexte, le terme de « comité de gestion » pour une instance dont la représentativité n'est pas toujours assurée (manque de précision sur la désignation des membres), cache un manque de choix entre une gestion communautaire en régie directe et une exploitation déléguée, privée et sans contrôle.

On peut se demander pourquoi les différents bailleurs des exemples choisis à défaut d'avancement de la réflexion nationale jusqu'à des textes opérationnels n'ont pas demandé que dans le cadre des projets des contrats provisoires lient les parties pour assurer la sécurité de la gestion. *Faut-il penser qu'au Niger, pour l'état comme pour les bailleurs de fonds, malgré le nombre des réalisations, la satisfaction de l'urgence des besoins ait primé sur la pérennité des installations et que l'on ait découvert les vertus de la prise en charge des coûts par les bénéficiaires qu'à partir de 1992-93.*

2.3 Au Burkina Faso.

2.3.1. Contexte de la politique nationale.

- En 1997, le patrimoine de la DGH du Ministère de l'Eau et de l'Environnement est constitué de plus d'une centaine de mini-AEP ou de postes d'eau autonomes dont les 4/5 ème sont alimentées par des pompes solaires et le reste par des stations thermiques.
- A la même date l'ONEA exploite 42 AEP et postes autonomes de centres urbains.

Pour la DGH l'exigence de viabilité des installations s'est posée à partir de 1990 date de début de mise en oeuvre du PRS (près de 100 pompes) puis en 1994 date de celle du projet « Soum, Oudalan » (22 pompes).

Elle a fait étudier, en 93-94, successivement, les statuts des comités de gestions des équipements solaires, les contrats d'entretien des pompes, les statuts des comités de suivi, les contrats de concessions des installations de l'état aux villages, les contrats de gérance et préparer un arrêté ministériel pour leur donner une existence légale. Parallèlement le PRS a appliqué les deux conditionnalités du FED bailleur de fonds :

- payer l'eau pour assurer l'entretien et une partie du renouvellement
- et signer un contrat d'entretien avec la société ayant fait les installations.

En 1994 le montage d'un fonds de Garantie inter-villageois est préparé avec la collaboration de la CNE. Ce fonds conçu comme une assurance mutualiste inter-villageoise, n'a pas été mis en service et la dotation financière prévue par le FED pour bonifier les dépôts des villages dont la gestion était régulière, a été perdue.

La gestion des pompes du PRS est communautaire ainsi que celle de 18 pompes du projet Soum, Oudalan. Dans ce projet, une expérience d'affermage de 4 stations à la société Faso Hydro est en cours.

Pour tenter de garantir un service continu et homogène au niveau régional, un projet tendant à affermer l'ensemble des installations d'une région -stations de pompage, AEP et PMH- est en cours d'étude. Les collectivités territoriales pourraient être plus impliquées dans le cadre de la décentralisation.

2.3.2.

Kaïn, Gomboro, Séguénéga, Bougounam et Pilimpikou- .1992-1996 - FED -Fonds Européen de développement, Communauté Européenne-, 5 villages, de 8500 à 2500 habitants. 5 stations de pompage solaire, d'une puissance variant de 945 à 3240 wc, et une distribution allant du poste autonome à 6 robinets au mini réseau de 5 B.F. (à 3 robinets), quatre centres sont aussi équipés d'abreuvoirs. Le prix de l'eau varie de 175 à 250 F CFA/m3. Et la consommation moyenne d'eau de la station par habitant entre 11 et 43 l/j/p.

Jusqu'en 1994, le projet confiait la gestion de ces stations à des comité -CGES- qui les exploitaient. Depuis, l'arrêté du Ministre de l'Eau et du Ministre de l'Administration Territoriale marque la volonté de l'Etat de séparer les fonctions de contrôle et d'exploitation mais en renvoyant à un règlement intérieur proposé aux parties pour définir leurs relations. Les textes des contrats et du règlement intérieur produits par le Ministère de l'Eau concèdent les installations pour une durée moyenne et renouvelable à un comité de suivi -CSGES- représentatif de toutes les composantes de la communauté et élus par l'assemblée générale des usagers. Ce comité de suivi -CGES- contrôle le comité de gestion, désigné précédemment par le village à la demande du projet ; le CGES se voit confirmer dans sa vocation d'exploitant. Plusieurs niveaux de gérance sont envisagés :

- gérance de la totalité de la distribution et de la gestion des équipements par un privé, le contrat est signé par le Ministère de l'eau,
- gérance de la distribution, la gestion est conservée par le CGES, le contrat est signé avec le CGES.

Dans les 5 villages les CGES existent et assument leurs fonctions. Les comités de suivi ont été désignés mais il n'ont pas encore acquis l'autorité de leurs fonctions. Les réunions de bilans ont lieu mais elles ont tendance dans certains villages à n'être qu'une explication entre le CGES et le CSGES.

La totalité de l'épargne de ces pompes atteint 9 000 000 CFA en quatre ans et demi d'exploitation. Celle de Séguénéga qui ne fonctionne que depuis un an atteint 2 200 000 et remplit à 200% son objectif de renouvellement. Pour les quatre autres, cet objectif n'est rempli qu'entre 50 et 90%.

Les fontainiers sont rémunérés mais l'affermage au pourcentage du volume distribué n'est pas la règle.

Même si dans certains cas les membres du comité s'allouent de temps à autre une prime, il n'est pas possible de continuer à demander un travail de professionnel à des bénévoles.

Le contrôle que doit exercer la DRH n'a pas été mis à l'épreuve, les consolidations du projet lui ayant fourni jusqu'à maintenant suffisamment de moyens pour être présente auprès des comités.

2.3.3. Conclusions

En matière de gestion de la distribution d'eau, l'expérience Burkinabée reflète une diversité d'approches des acteurs et des échelles :

Gestion communautaire avec évolution vers l'affermage des B.F. et fonds de garantie mutualiste au Sourou, Yatenga, Passore.

Gestion communautaire avec conseil en développement par les banques villageoises en Sissili.
Expérience d'affermage de quatre installations à une société Burkinabée dans le Soum Oudalan.

Etude d'un affermage régional pour toute la distribution d'eau potable.

Toutes ces approches convergent à terme vers la qualification et le développement des professionnels de l'eau au niveau local. Il y manque cependant un autre point de convergence : le renforcement des compétences des collectivités locales dans le contrôle de la distribution.

2.4 *Sénégal.*

2.4.1. *Contexte de la politique nationale.*

Depuis 1994, au sein du Ministère de l'Hydraulique, la Direction de l'Hydraulique et de l'assainissement assure la tutelle de l'Hydraulique urbaine, confiée à la SONEES, créée en 1979 et érigée en Société nationale en 1983. En 1994, la SONEES gère 48 centres urbains. Cette société par actions à capitaux publics et de droit privé assure la production et la distribution d'eau potable et l'assainissement dans ces centres. La réforme institutionnelle mise en chantier en 1992 conduit à son éclatement, en avril 1996, en trois sociétés où :

- L'ETAT, représenté par le Ministère de l'Hydraulique, conserve les fonctions suivantes :

- définition de la politique sectorielle,
- gestion de la ressource en eau,
- élaboration du cadre législatif et réglementaire, police des l'eaux,
- approbation du système de la tarification et du prix de l'eau.

•

- La SONES, Société nationale de patrimoine, « concessionnaire »

- gère le patrimoine (mise en valeur, amortissement et service de la dette),
- planifie les ouvrages, programme les investissements et recherche les financements,
- assure la maîtrise d'ouvrage des travaux de rénovation ou d'extension des infrastructures,
- sensibilise le public,
- contrôle la qualité de l'exploitation (qualité de l'eau, respect des clauses de l'affermage et de l'état du patrimoine, suivi du contrat de performance, étude de l'évolution tarifaire de l'eau).

Ses ressources sont assurées par la redevance versée par la société d'exploitation, des subventions et les emprunts auprès des bailleurs de fonds. Elle est liée à l'état par un contrat de concession assorti d'un contrat de plan.

- La SDE -Société Sénégalaise des eaux-, Société d'exploitation privée, « fermier »

- exploite et entretien les infrastructures et le matériel d'exploitation,
- renouvelle le matériel d'exploitation, les branchements et les compteurs,
- réalise les extensions du réseau financées par des tiers,
- étudie et justifie la nécessité d'extension du réseau,
- établit les factures et procède aux encaissements,
- communique avec la clientèle.

Elle est liée à l'état par un contrat d'affermage et à la SONES par un contrat de performance. En 1997, pour les villes non assainies, le m³ d'eau est facturée TTC par la SDE par bimestre, à :

165 FCFA pour la tranche sociale <20 m³,

532 FCFA pour la tranche pleine entre 20 m³ et 100 m³ et 611 CFA au delà.

Les fontainiers le paient 205 CFA, au compteur, à la SED et le vendent 15 FCFA les 20 litres soit 750 CFA à l'utilisateur.

- L'ONAS, Office national de l'assainissement.

Le Ministère de l'Hydraulique administre l'hydraulique rurale à travers deux directions : la Direction de l'Hydraulique et de l'assainissement -DHA- et la Direction de l'Entretien et de la Maintenance -DEM- créée en décembre 1983. En bref la DHA est chargée des travaux neufs et la DEM de l'exploitation des ouvrages.

La DEM est associée aux lancements d'appel d'offre et aux adjudications de marché. La collaboration entre les deux directions a toujours été difficile en particulier sur le choix du matériel et sur le dimensionnement des ouvrages.

Jusqu'en 1996 la DEM était en charge de la totalité de la maintenance du parc de pompes motorisées installées (environ 770 dont 51 pompes solaires). Depuis la création de la DEM, le fonctionnement des pompes a été progressivement et par nécessité pris en charge par un grand nombre de villages bénéficiaires.

Leurs comités de gestion assurent le salaire du conducteur de forage qu'ils ont désigné et au quel la DEM a donné la qualification nécessaire et achètent le carburant et les lubrifiants. Très peu de villages ont pris en charge l'entretien courant et le renouvellement. Les ressources de la DEM ne sont plus suffisantes pour faire face à l'importance de ces charges et des réhabilitations. En 1996, la moitié du parc a plus de dix ans. Plus du dixième des pompes est arrêté, et nécessite environ 1 Milliard de FCFA pour une intervention de première urgence. L'état met alors en chantier « la réforme de la maintenance » dont les principaux axes sont :

- « Désengager l'état, au prix d'une plus grande participation des usagers ». Etendre à toutes les installations d'approvisionnement en eau quelle que soit l'origine de leur financement, l'application de la vérité du coût de l'eau. Le coût moyen de l'eau, y compris le renouvellement des moteurs, calculé sur les installations existantes s'établit au environ de 200 FCFA le m³.
- « Dissocier la représentation des usagers de l'exploitation des forages ». Clarifier le statut du comité de gestion et dégager le rôle et le statut officiel de l'exploitant, tout en élargissant le cercle des partenaires intéressés : collectivités, privés, ONG...
- « Impliquer le secteur privé dans la maintenance pour dégager la DEM des tâches opérationnelles ». Identifier des entreprises « concessionnaires » pouvant assurer une maintenance locale et rendre cette maintenance contractuelle avec l'exploitant.
- « Mettre en place un dispositif financier ». Définir avec le réseau bancaire mutualiste un système d'épargne crédit permettant de sécuriser le renouvellement.
- Reprendre le dialogue avec l'utilisateur et lui faire apprécier le coût du service de l'eau et sa volonté à payer. Prendre en compte la demande de branchement particulier lorsque c'est techniquement possible, la clientèle potentielle n'est pas négligeable.

- Garder à la charge de l'état, la réglementation et les arbitrages, la planification, le financement des extensions et le renouvellement des infrastructures et à la DEM, le contrôle du bon fonctionnement du dispositif.

La DEM considère que le PRS a été une bonne introduction à la réforme et un bon test en ce qui concerne la motivation des usagers -organisation et acceptation d'un coût de l'eau permettant le fonctionnement, l'entretien et le renouvellement du matériel d'exploitation- et le fonctionnement d'un contrat de maintenance à long terme.

2.4.2. *La place des projets dans l'évolution de la politique sectorielle nationale*

- MÉOUANE 1450 habitants. La réalisation du forage et l'installation d'une pompe alimentée par un groupe électrogène a été réalisée dans le cadre du Programme national. Les 5 puits existants sont entretenus et jouent un rôle de sécurité en cas de panne du forage. La moyenne de consommation journalière est de 14,5 litres/habitant/jour. On ne note pas de fluctuations saisonnières importantes dans la consommation sauf pour l'abreuvoir qui ne fonctionne qu'en saison sèche.

La gestion de la pompe est assurée par un comité de gestion sous la tutelle de la DEM. Le président, enseignant et éleveur, seul membre actif, joue le rôle d'exploitant assisté techniquement pour la production par le conducteur formé par la DEM et rémunéré 30 000 FCFA/mois et par cinq femmes « fontainières » exploitant chacune 2 robinets, rémunérées à 15% des recettes. Il existe un abreuvoir peu utilisé. L'eau est vendue à 10 FCFA les 28 litres soit 357 F CFA le m³.

Le coût de l'eau, compte tenu des charges d'exploitation -rémunérations, achat de carburant et lubrifiant-, s'établit à 300 FCFA/m³. Le solde positif dégagé pendant les derniers 12 mois est de 827 535 FCFA en caisse.

Le fonctionnement du comité s'appuie sur un règlement intérieur, des assemblées trimestrielles d'usagers où sont prises toutes les décisions importantes : prix de l'eau, choix des fontainiers, contrôle des comptes par les commissaires... Cependant trois points de dysfonctionnement sont à noter :

- Un seul branchement privé a été attribué sans compteur à un marabout qui ne s'acquitte pas de ses factures et qui prélève de grandes quantités d'eau pour l'irrigation de son champ engendrant des difficultés d'approvisionnement pour la population.
- La régulation des conflits est prévue et devrait être assurée par le Sous-Préfet ; dans le cas précédent on peut observer une certaine complaisance.
- Si la gestion de cette dernière année est exemplaire et peut assurer à la DEM toutes garanties quant à l'entretien et au renouvellement, il semble qu'il n'y ait eu aucune épargne les années précédentes. Aucun dispositif financier ne semble avoir été proposé et retenu pour sécuriser cette épargne.

En conclusion :

On manque d'information sur l'historique de cette installation et de cette gestion positive pour pouvoir dégager le réel apport du projet, expérience pourtant intéressante dans le cadre de la réforme actuelle de la DEM.

- MADINA SABAKH 4315 habitants, est alimenté en eau par un forage à gros débit datant de 1981 et une pompe à axe vertical actionnée par un moteur diesel de 30 CV installée en février 1994 dans le cadre du Programme national. Les 12 puits existants sont mal entretenus mais jouent un rôle de sécurité en cas de panne du forage, ce qui était le cas depuis 3 semaines, lors de l'enquête. Il y a eu 3 autres pannes dans les 2 années précédentes. La moyenne de consommation journalière est estimée à 20 litres/habitant/jours.

La gestion de la pompe est assurée par un comité de gestion de 12 membres sous la tutelle de la DEM. La délégation de l'exploitation a été confiée par le village, depuis 2 ans, au président et au trésorier -fonctionnaires à la retraite- pour redresser la situation financière de la gestion du comité précédent. La production est assurée par le conducteur formé par la DEM et rémunéré 30 000 FCFA/mois. 5 hommes et 6 femmes assurent la distribution au moyen de 14 B.F., soit 47 robinets, 29 branchements individuels, 2 abreuvoirs et une potence pour les charrettes qui approvisionnent deux hameaux satellites. La caractéristique de cette installation est de n'avoir aucun compteur. Les villageois paient donc l'eau selon une tarification mensuelle forfaitaire :

- 800 FCFA/famille sur la base de 400 familles,
- 2000 FCFA/branchement particulier,
- 2000 FCFA/troupeau ;

et achètent, à la potence, au volume : 75F CFA le fût, soit 375 FCFA le m³.

Les fontainiers sont rémunérés 15% des recettes, alors que le potencier touche un forfait mensuel de 20 000 FCFA.

On enregistre un tassement des recettes d'un tiers pendant la saison pluvieuse. Ces recettes s'établissent à environ 2,8 millions de FCFA par an. L'excédent du résultat d'exploitation affectable au renouvellement représente à peine plus 10% de cette somme et 2% en 1996 à cause des réparations entreprises. L'épargne disponible sur le compte du comité ouvert au Crédit Mutuel n'est que de 1 630 000 FCFA.

En l'absence de compteur l'estimation du coût de l'eau est de 100 FCFA/m³.

Le fonctionnement du comité s'appuie sur un règlement intérieur, des réunions mensuelles, une assemblée d'usagers où sont prises toutes les décisions importantes : prix de l'eau, choix des fontainiers Une question se pose néanmoins :

- Malgré la bonne volonté évidente du comité et le redressement qui semble avoir été assuré, celui-ci pourra-t-il faire face à la facture de renouvellement si l'essentiel des résultats est absorbé par de lourdes et fréquentes pannes ?
- Le mauvais entretien des B.F. et le gaspillage évident de grandes quantités d'eau aurait dû inciter à investir dans une installation de compteurs permettant de mieux

connaître la production et de maîtriser le prix de l'eau. Le rendement des recettes aurait pu en être sérieusement amélioré.

- Il existe une forte disparité des coûts de l'eau entre les habitants et ceux des villages voisins qui s'approvisionnent à la potence.

En conclusion :

Cet exemple montre qu'une bonne gestion financière sans prévisions ne met pas à l'abri des difficultés. La DEM dans cet exemple n'a pas été assez loin dans la préparation de la transition avec la période après réforme.

- MAKARA GUEYE, 960 habitants, est alimenté en eau par la conduite reliant le lac de Guiers à Dakar depuis 1970. Trois B.F. à un seul robinet ont été installées une pour chaque quartier. Les 3 puits existants sont très utilisés en raison de l'insuffisance du débit aux B.F. Il y a eu des branchements particuliers jusqu'en 1992, date à laquelle ils ont été suspendus par la SONEES. La moyenne de consommation journalière est estimée à 17,4 litres/habitant/jours.

L'alimentation en eau est maintenant assurée par SDE. La distribution est faite par des fontainiers sous contrats de gérance avec la SDE. Ces fontainiers payaient 194 FCFA /m³, en 1996, sans limite de volume et en facturation mensuelle. L'eau était revendue aux usagers à 10 FCFA la bassine de 30 litres, soit 330 FCFA/m³. Les fontainiers ont à leur charge l'entretien du matériel en aval du compteur et la propreté des B.F.

Il n'y a pas de gaspillage d'eau ; la gestion des B.F. étant individualisée. Le fontainier reçoit des factures nominatives de la SDE. Le principal problème rencontré par la SDE concerne le respect des échéances sur ce réseau que la SDE considère comme « rural » ; le taux de recouvrement à l'échéance est de 15%.

Les fontainiers sont pourtant considérés comme sérieux. Cependant les usagers n'apprécient pas le service par ce que l'eau est trop chère et que le débit est insuffisant.

La SDE doit faire face à de nombreux piratages : canalisation cassée pour abreuver les animaux ou branchement pirate pour les champs ou pour une utilisation domestique. Le rendement du réseau est médiocre, 72%. Son attitude est donc prudente, vis à vis d'un milieu qui a légalement utilisé cette eau gratuitement jusqu'en 1982 et dont les délits de piratage faisaient l'objet, depuis, d'une certaine complaisance.

La demande des usagers et des fontainiers est clairement exprimée : plus de robinets, plus de B.F. et plus de branchement individuels ; dans un tel contexte, peut-il exister un climat de confiance tel que la SDE prenne ce risque ?

En conclusion :

Cet exemple montre le peu d'intérêt qu'une société privée peut avoir de gérer une situation jugée non rentable. La suite de la gestion de ce réseau montrera l'utilité et les résultats du contrat de performance.

2.4.3. Conclusions

Ces trois exemples sénégalais montrent bien les limites du « tout état » ou du « tout privé ».

Ils montrent aussi, chacun à un degré différent, que si les installations ont été décidées sans consulter et impliquer les usagers et les futurs gestionnaires dans leur conception et dans le choix et l'organisation de leurs gestions, aucun mode de gestion ne viendra à bout des difficultés de manière « durable ».

2.5 Guinée.

2.5.1. Contexte de la politique nationale.

En Guinée 2 Ministères se partagent la responsabilité de l'approvisionnement en eau de la population : le Ministère des ressources naturelles -MRN- en charge du milieu urbain et le Ministère de l'agriculture et des eaux et forêts -MAEF- en charge du milieu rural.

2.5.1.1. Le milieu urbain :

De 1958 à 1989 la fourniture d'eau potable à Conakry et dans les principales villes du pays incombait à la DEG -Entreprise nationale de distribution d'eau de Guinée-. Son incapacité à assurer la maintenance et les extensions du secteur dont elle était responsable, a conduit en 1989, à une réorganisation du secteur de l'eau urbaine en deux sociétés :

- La SONEG -Société Nationale des eaux de Guinée-, société de patrimoine à caractère public, est propriétaire des installations et définit la politique de l'eau potable dans les centres urbains.
- La mission de la SONEG est limitée aux chefs lieux de préfectures mais aussi à leurs zones péri-urbaines, elle doit y mettre en oeuvre des réseaux, une gestion centralisée et une desserte individuelle.
- La part de ses ressources qui provient de la redevance versée par la SEEG sur le volume d'eau vendu, soit en 1996, 44% du prix de l'eau, doit couvrir ses charges de fonctionnement, le service non subventionné de la dette et la part des investissements à la charge de la SONEG.
- La SEEG -Société d'Exploitation des Eaux de Guinée-, est une Société d'économie mixte dont les partenaires sont l'Etat et deux sociétés privées d'exploitation d'eau : Saurafrique et la Compagnie Générale des eaux. Les relations entre la SEEG et l'Etat sont régies par la convention d'établissement du 10/4/89.
- La SEEG est liée à la SONEG par un contrat d'exploitation et un cahier des charges.
- Les charges principales sous-traitées par la SONEG à la SEEG sont : l'exploitation , l'entretien, le renouvellement du matériel à court et moyen terme.

- En 1996, le tarif national mensuel pratiqué par la SEEG est par tranche de consommation :
680 FG/m³ et prévision 97-2000, 600 FG/m³ pour <10m³,
entre 10 et 30m³, 850 FG/m³ et prévision 97-2000, 1000 FG/m³
>30m³, 925 FG/m³ et prévision 97-2000, 1200 FG/m³.

La facturation domestique est bi-mestrielle. Une expérience subventionnée de branchements sociaux -30 mètres de canalisation et un compteur d'un coût de 300 000 FG sont facturés 60 000 FG au client- est actuellement en cours d'application. 6250 branchements en 1995 et 9500 en 1996 sont prévus dans ce cadre.

- Depuis 1994, à la suite de l'accord cadre entre la SEEG et les communes, les fontainiers, revendeurs privés, désignés par la commune sont recrutés par la SEEG . Celle-ci leur vend l'eau sans limitation de volume au tarif de la première tranche et les autorise à revendre au consommateur le m³ à 1250 FG (c.a.d. 25 FG/20 litres).

Cette gestion partagée qui transfère la responsabilité de la distribution par les B.F. et leur gestion aux municipalités moyennant une rétribution prélevée sur le prix de l'eau n'a pas réussi à fonctionner. La SEEG a dû affecter un agent permanent auprès de chaque municipalité pour lui permettre de remplir ses missions de gestion du fonds municipal de l'eau (petites réparations et dépenses courantes), de surveillance technique et du branchement de nouveaux abonnés. Elle a du reprendre en gestion directe la collecte des versements des fontainiers qu'elle rémunère ainsi que la municipalité, selon la répartition suivante (pour 1m³ vendu à 1250 FG) : 680 FG vont à la SEEG, 420 FG au fontainier, 100 FG à la commune et 50 FG au Fonds d'entretien.

Il faut noter que dans les petits centres, l'abonné privé se voit appliquer le tarif de la B.F. pour dissuader la revente d'eau sans toutefois y parvenir totalement.

2.5.1.2. Le milieu rural :

- L'ETAT, représenté par le MAEF exerce sa tutelle sur le Service National d'Aménagement des points d'eau -SNAPE-, Etablissement public à caractère technique et social, doté d'une personnalité morale et jouissant d'une autonomie administrative, financière et de gestion.

Sa compétence s'étend des villages aux centres secondaires, chefs lieux de sous-préfectures. Le SNAPE réalise des puits, des forages équipés de pompes à motricité humaine, des captages de sources et des petits réseaux d'AEP à gestion décentralisée et collective.

Dans un certain nombre de cas urgents, un accord entre la SONEG et le SNAPE a permis à ce dernier d'intervenir dans des chefs lieux de préfecture ou dans leurs périphéries.

2.5.2. La place des projets dans la politique nationale

A MALI, préfecture de 3218 habitants, il y a beaucoup de puits privés et trois puits collectifs équipés de pompes Vergnet utilisés alternativement avec les B.F.

Le réseau d'eau a été financé par un don de la Coopération Danoise en 1991, il est alimenté par deux puits équipés de pompes solaires. La distribution est faite par 6 B.F. et par 14 branchements particuliers. L'hôpital a reçu un branchement. Le rendement du réseau est faible, 50%.

La SEEG a pris la gestion en charge en 1993. En 1994 le tarif appliqué était de 740 FG/m³. Les recettes se sont montées à 3 996 000 FG. Les charges d'exploitation de la SEEG y compris les prestations locales se montent à 2.406.300 FG.

La représentation locale de la SEEG est à 160 km de Mali, ce qui peut expliquer ce gaspillage d'eau dans une zone qui n'en est pas assez pourvue.

Si toute l'eau produite était vendue, une gestion collective relevant du milieu rural pourrait être équilibrée. Une structure centralisée comme la SEEG doit en plus de ses coûts d'exploitation verser à la SONEG une redevance, sur le volume d'eau vendu, difficile à payer à partir le tarif de vente appliqué. Ce centre apparaîtra toujours comme déficitaire et donc peu intéressant pour la SEEG. Dans cet exemple, la justification de la répartition des attributions entre la SONEG et le SNAPE apparaît très formelle.

- MANDIANA, préfecture de 7640 habitants. Il y a beaucoup de puits privés. Onze forages du SNAPE équipés de pompes manuelles et gérées par des comités de point d'eau se partagent le service de l'eau avec les 12 B.F. du réseau.

Ce réseau d'eau a été financé par un don de la Coopération Danoise en 1993, il est alimenté par deux forages équipés de pompes solaires. La distribution est faite par 15 B.F. à deux robinets.

La SEEG a pris la gestion en charge en 1994. Le tarif appliqué en 1997 était de 1250 FG/m³. Les recettes des 6 premiers mois de 1997 se sont montées à 5 865 000 FG. Les charges d'exploitation de la SEEG y compris les prestations locales se montent à 3.469.440 FG.

La représentation locale de la SEEG qui gère Mandiana, est à Kankan, distante de 85 km. Si les chiffres collectés pendant l'enquête sont exacts, la quantité d'eau vendue ne représente que le tiers de ce que les installations peuvent produire. Trois B.F. n'étaient plus en service en 1997. A la même date, il n'y a plus d'abonnés privés. Le rapprochement de ces trois observations peut faire penser que la SEEG a malgré l'installation de compteurs sur toutes les B.F. des difficultés avec le recouvrement des quantités produites.

Comme dans l'exemple de Mali et malgré la satisfaction exprimée par les usagers, il semble qu'un tel centre soit considéré comme une charge par la SEEG, alors qu'une gestion communautaire avec exploitation privée aurait plus de chance d'être équilibrée sans augmentation des tarifs.

- BEYLA, préfecture de 17 500 habitants a beaucoup de puits privés. Quinze forages du SNAPE équipés de pompes manuelles et gérés par des comités de points d'eau se partagent le service de l'eau avec les 11 B.F. du réseau. Ce réseau a été financé par un don et avec l'appui de la Coopération Allemande en 1988. Il s'agit de 5 mini réseaux alimentés par cinq forages équipés de pompes solaires. La distribution est faite par 11 B.F. de trois à huit robinets. Cinq B.F. et 2 pompes n'étaient plus en service en 1997, pour cause de panne et d'insuffisance de provisions pour les réparations.

Malgré le statut de préfecture et l'importance de la population, c'est le SNAPE qui est encore en charge de ces installations avec la Commune. Depuis 1989, l'eau est payante et les installations sont gérées individuellement par des privés sous tutelle de la commune. Ils assurent le service et se rémunèrent sur la vente de l'eau. Le droit d'exploitation mensuel payé par le gérant à la commune est de 4 000 FG pour les pompes manuelles et de 18 000 FG pour les stations solaires. Jusqu'à 1993, cette perception était intégrée au budget de la commune. Depuis la commune a ouvert un compte spécial au Trésor où est déposée cette part des recettes qui sert aux réparations.

La presque totalité des usagers paie l'eau par un forfait mensuel fixé à 1200 FG, pour les autres le prix au volume est de 50 FG les 20 litres.

En 1997 le SNAPE a demandé qu'un comité de gestion soit constitué. Il a été élu sans consultation des usagers par une assemblée des exploitants des pompes et des bornes fontaines.

Même si la fragmentation de ces installations en complique la gestion et l'entretien, Beyla est par rapport aux exemples précédents le cas qui par sa taille aurait dû faire partie des villes prises en charge la SEEG.

Aucune provision de renouvellement du matériel ne semble avoir été prise en compte depuis 1989. Le matériel a huit ans. Si l'eau était vendue au volume, ses recettes seraient probablement plus élevées. Ces constations peuvent expliquer le manque d'empressement de la SEEG à exploiter des installations apparemment moins viables que les précédentes.

- LABE, préfecture et capitale régionale de Moyenne Guinée, a 71 786 habitants. L'alimentation en eau de cette population se fait par de nombreux puits privés et des pompes manuelles installées par le SNAPE dont la plus importante base se trouve à LABE. Beaucoup de familles, lassées d'attendre un réseau public, ont équipé leur puits ou leur forage d'un pompage motorisé thermique ou solaire. Depuis 1995, sur financement arabe, un chantier pour la réalisation d'une adduction desservant les principaux quartiers de la ville à partir d'un barrage de retenue situé derrière l'aéroport est en cours. Depuis 1989 trois quartiers -Thyndel, Tata, Daka- étaient déjà équipés d'un poste d'eau autonome chacun. Le pompage thermique de ces postes à 2 robinets a été réalisé par le SNAPE, sur un financement Saoudien. Celui du quartier de Daka ne fonctionne plus depuis avril 1995. Le quartier de Thyndel a construit sur financement propre une deuxième B.F. à un peu plus d'une centaine de mètres de la première. Celui de Tata a 2 branchements privés.

A Tata à peine plus de 10% des familles utilise la B.F. et l'eau est facturée aux usagers forfaitairement 3000 FG/mois. A Thyndel deux tiers de la population sont des usagers assidus surtout en saison sèche. Le prix de l'eau a augmenté en 1997, sans explication auprès des usagers, de 25 à 50 FG/ 20 litres et de 200 à 400 FG/200 litres.

Les trois postes sont gérés par des comités de gestion. A Tata aucune comptabilité n'est tenue et le chef de quartier était chargé de déposer les recettes sur un compte du Crédit Mutuel. Après la mort de ce dernier, aucune trace de ce compte n'a été retrouvé. Il n'existe actuellement aucune épargne au comité de Tata.

A Thyndel il y a 304 297 FG sur le compte du Crédit Mutuel et 500 672 FG à la BICIGUI. Des assemblées régulières en saison sèche tiennent les usagers au courant des dépenses et de l'épargne.

Dans les deux quartiers, les usagers sont insatisfaits, en particulier des augmentations du prix de l'eau sans amélioration du service.

La situation d'attente de mise en service du réseau d'eau de la SONEG et le nombre important de solutions familiales au problème de l'eau, ne peuvent expliquer qu'il y ait une aussi faible préoccupation de l'entretien et du renouvellement du matériel, alors que la présence du SNAPE est permanente à Labé. Ces trois postes ont probablement été construits sans une étude des attentes réelles des usagers de ces trois quartiers.

- KOUNDARA est une préfecture de 17 900 habitants. Depuis 1985, l'alimentation en eau de 2 de ses 4 quartiers installée par le SNAPE se fait par 1 mini-réseau thermique sur financement Saoudien, au quartier « école » et un mini réseau solaire, sur un financement FAC, au quartier « Hamdallaye ». Plus de la moitié des familles des deux quartiers continuent à utiliser l'eau des puits en saison pluvieuse.

A Hamdallaye, l'eau est facturée aux usagers forfaitairement 2000 FG/mois et uniquement en saison sèche. A « école » l'eau n'est vendue au volume qu'en saison sèche. Le prix de l'eau est de 50 FG/ 20 litres et de 100 FG/30 litres.

A « école » la gestion du réseau avait été confiée à la mairie ; en 1995 un comité de gestion a été mis en place par les notables du quartier et la mairie assure la régulation des conflits. Depuis ce changement 94% de la marge est déposée, sur un compte du Crédit Rural soit 519 700 FG. Le moteur venant d'être remplacé, on peut espérer en maintenant ce niveau d'épargne, pouvoir procéder au prochain renouvellement.

A Hamdallaye un comité a également été mis en place en 1995 pour remplacer la gestion préfectorale qui existe depuis 1985. L'épargne dégagée en trois mois de 138 000 FG est prometteuse. La gestion du comité, pour rigoureuse qu'elle soit, ne suffira pas à combler 10 ans sans épargne, l'ancienneté des équipements aggravant le risque de panne.

Dans les deux quartiers les usagers sont insatisfaits, ils jugent le prix de l'eau trop élevé pour la qualité du service.

On peut regretter qu'il ait fallu 10 ans au SNAPE pour favoriser une gestion plus proche des usagers, mais cela suffit-il pour que ceux-ci aient conscience de la vérité des prix ? Cette vérité ne risque-t-elle pas d'accentuer la différence de prix entre quartiers voisins et donc d'en rendre plus difficile l'acceptation.

IX. Contrat et régulation

Henri COING (LATS)

Devant les difficultés rencontrées dans la gestion des points d'eau collectifs, on souligne à l'envie la nécessité de contractualiser les relations entre les acteurs : le contrat est-il la voie royale pour clarifier les rôles et renforcer la responsabilité réelle des différents acteurs impliqués ?

La notion de gestion déléguée, qui figure dans le titre de notre recherche, implique le contrat. Rend-elle compte des situations observées, et permet-elle de résoudre les problèmes posés ?

Plus concrètement encore, dans les situations que nous étudions, quelles sont les relations qui sont régies par un contrat ? comment fonctionnent-elles ?

De cet examen peuvent surgir quelques conclusions sur le rôle possible des contrats, et sur les caractéristiques souhaitable de ces contrats.

1. Postes d'eau autonomes dans des petits centres

1.1 *Le contrat est-il efficace ?*

Partons de l'analyse du cas du Burkina, faite par H. Conan³¹

La question que soulève cet exemple est la suivante : deux modèles ont été mis en place, l'un d'affermage, l'autre de gestion directe avec contrat d'entretien. Les deux solutions font donc appel au contrat, mais de manière théoriquement très différente : affermage du service, ou régie directe avec contrat de prestation de service partielle.

Or : dans les deux cas la gestion du contrat est problématique ; et en outre, la différence entre les deux cas de figure est faible, ou bien ne se situe pas où on l'attendait. Faut-il modifier les termes des contrats ? ou est-ce la figure même du contrat qui est inadaptée à la situation ?

Le système repose sur

- une autorité publique nationale assumant les phases d'investissement et de construction, et définissant les règles du jeu pour la gestion du service ;
- une "communauté organisée" recevant la compétence du service, et "choisissant" le mode d'exploitation ;
- un fermier, ou un prestataire de service d'entretien (un ingénieur, au bout du fil, un technicien faisant des tournées périodiques)
- un fontainier, agent du fermier ou de la communauté

³¹ J'utilise ici les études de cas rédigées par H. Conan, mais aussi les commentaires qu'il a faits sur une première version de ce texte, commentaires que j'utilise abondamment et dont je le remercie. Mais les opinions émises ici n'engagent que ma responsabilité.

Contrats observés :

- Ministère de l'eau BRGM : contrat pour l'étude de faisabilité
- Ministère de l'eau Société Vergnet : contrat pour la construction
- Ministère de l'eau "Communauté" : "contrat" non écrit, mais énonçant des règles :
- Obligation d'un contrat d'entretien, de la création d'un Comité, et d'un fonds de renouvellement
- En cas d'affermage : contrat d'affermage entre communauté et Sté Vergnet
- En cas de gestion communautaire : contrat d'entretien entre communauté et Sté Vergnet
- "contrat" (non écrit) liant le fontainier au fermier ou à la communauté

- *le rôle du fermier*

Observations : "le rôle du comité est théoriquement très différent selon le statut de la station (affermage où le comité contrôle les prestations, ou gestion directe par le comité, assortie d'un contrat d'entretien); toutefois même dans le cadre de l'affermage le comité reste très lié au fonctionnement quotidien de la station : l'argent collecté par le fontainier est remis chaque jour au trésorier du comité, avec double signature; vis à vis du comité, le fontainier semble donc avoir le même statut quel que soit le mode de gestion".

Commentaires : la faible différenciation des rôles entre affermage d'une part, et gestion directe avec contrat d'entretien d'autre part, tient en partie à la distance: le fermier n'est pas sur place; le contrôle de la gestion quotidienne revient donc tout naturellement au comité, qui devient lieu-tenant du fermier dans les rapports de celui-ci au fontainier!

Observations : "l'agent du fermier pense que ce serait très difficile pour un comité gérant lui même une station de passer en contrat d'affermage; en effet alors les sommes restant au village sont réduites à 10% de l'argent collecté" (ce ne serait possible que lors d'une crise financière : impossibilité de financer des réparations, et recours au fermier pour qu'il en fasse l'avance)

Commentaires : en d'autres termes, le coût de l'affermage (20% des recettes) paraîtrait disproportionné avec le service rendu, ou la valeur ajoutée (même si actuellement la rémunération réelle du fermier est inférieure à ce qu'il touche à travers un contrat d'entretien, et ne couvre pas ses frais).

- *le rôle du fontainier*

Le contrat d'affermage dit que "le poste d'eau est confié à un gérant, ou gardien qui est choisi par le fermier; le gérant est sous la responsabilité du fermier, il en est le représentant au niveau du village"(article 12.1).

Visiblement les choses ne fonctionnent pas ainsi; le fontainier ne se sent pas représentant du fermier; le Comité doit superviser au jour le jour le travail du fontainier à la place du fermier (collecte des fonds, respect des règles de fonctionnement du service). Le fontainier n'est ni salarié ni "lieu-tenant" du fermier.

Le Comité y supplée-t-il? pas toujours, comme en témoigne le non respect des clauses du contrat concernant les horaires d'ouverture une règle du jeu explicite non respectée. Le Comité devrait alors, théoriquement, se retourner vers le fermier. Or il ne le fait pas. Règle-t-il le problème directement avec le fontainier? pas davantage.

Ce constat soulève les questions suivantes :

- Si le Comité n'intervient pas pour faire respecter les règles, n'est-ce pas que les modalités de fixation des règles du jeu ont été inadéquates? on n'a pas prévu explicitement le cas de la saison des pluies, on n'a pas discuté de la bonne solution. Le Comité n'assume pas les règles qu'il est censé avoir lui-même édictées; probablement parce qu'elles ne lui paraissent pas entièrement pertinentes; le commentateur parle de la nécessité d'une "négociation" fermier/comité" sur le niveau de service.

- Ceci dit, à supposer que le Comité assume ces règles, que devrait-il faire? normalement le contrat d'affermage permet la mise en place de pénalités (modalités de mise en oeuvre non fixées). Mais ce sont des pénalités appliquées au fermier, non au fontainier! C'est au fermier qu'il incombe de surveiller son "lieu-tenant". Or nous avons vu que c'est le Comité qui doit s'occuper de cette supervision quotidienne.

Résumons :

- la différence entre les deux modes de gestion, affermage et régie avec contrat d'entretien, est faible, et ne se situe en tout cas pas là où on l'attendait.

- "le contrat d'affermage n'est pas le document contractuel servant de référence dans le fonctionnement au quotidien (...) Le contrat entre le village et le prestataire, quelle que soit sa rédaction, ne règle quasiment aucun problème"

Est-ce à dire que ce contrat ne sert à rien?

Ce serait aller trop vite en besogne, et ne pas tenir compte des fonctions informelles du fermier et du contrat! le véritable rôle du fermier est peut-être en effet ailleurs; l'expérience semble confirmer une différence de performance entre affermage et contrat d'entretien, du point de vue du taux de recouvrement -80% contre 40% ou moins, et du montant du fonds de renouvellement 850.000F contre 140.000 ou moins on s'aperçoit que dans les villages en gestion directe, les CPE versent très peu d'argent sur le fonds de renouvellement; la garantie est donc réelle. Le fermier est donc peut-être avant tout, actuellement, un "garde-fou financier".

A nous de savoir comprendre comment un contrat peut à la fois être objectivement efficace, et pourtant ne pas fonctionner du tout comme il est censé le faire.

Pour l'illustrer, revenons sur les nouvelles règles proposées pour le contrôle de la recette en affermage (rémunération du fontainier basée sur un taux de recouvrement forfaitaire, répartition de la recette en donnant priorité au fonds de renouvellement, puis au compte villageois, puis au contrat d'entretien, enfin au fontainier). Cette nouvelle règle, plus incitative, a été maintenant mise en place en affermage. Mais ces règles n'ont rien de spécifique à

l'affermage, elles pourraient s'appliquer aussi bien en gestion directe. Le rôle spécifique de l'affermage est peut-être dans ce cas de créer la possibilité d'une telle évolution.

"la différence fondamentale entre les deux types de gestion semble donc être :

- visite plus fréquente des stations en affermage;
- -garantie de la collecte des recettes et placement des sommes destinées au fonds de renouvellement sur un compte bloqué géré par le fermier".

"Le contrat d'affermage apporte essentiellement un plus dans la gestion des recettes de la vente de l'eau, faisant respecter les règles du jeu définies à l'origine".

Le fermier apporte ici une garantie aux bailleurs de fonds et/ou à la tutelle; il est garant du respect par la communauté de règles du jeu énoncées par les bailleurs de fonds et/ou par la tutelle : recouvrement effectif des coûts, et mise en réserve de ressources pour le renouvellement. Il est crédible aux yeux de ces acteurs parce qu'il est un tiers, extérieur à la communauté? parce qu'il est une entreprise étrangère, proche des bailleurs de fonds? parce qu'il est "lié au Ministère" de tutelle et le représente d'une certaine manière? *Il joue de fait le rôle du régulateur vis à vis du Comité de gestion* .

1.2 *comment construire les règles du jeu ?*

Déplaçons nous à Charam. On y constate un faible taux de recouvrement : "les fontainiers ne se sentent pas vraiment responsables et ne font pas vraiment respecter le paiement ou le règlement du point d'eau; c'est le blanc , le fermier qui décide; le fermier devrait changer le fontainier et ne le fait pas". Le fontainier n'assume pas l'injonction du fermier qui l'a nommé, celui-ci ne fait rien pour résoudre le problème, et le comité ne réagit pas; c'est donc toute la chaîne des engagements contractuels qui ne fonctionne pas: mais ce n'est pas un problème de contrat; ce qui est en jeu, c'est la légitimité même de cette exigence de paiement, qui devrait être assumée pleinement par le Comité, alors qu'elle est perçue comme une obligation extérieure, celle du bailleur de fonds, (en fait celle de l'ONG étrangère, et du fermier "blanc").

La légitimité du tarif n'a pas été socialement construite dans la "communauté", ni clairement énoncée par un "régulateur" lui-même légitime. Elle n'est pas assumée par le Comité, et le fermier se garde bien d'intervenir dans les problèmes internes à la communauté.

De même, le passage plus fréquent du fermier, en affermage, pour relever l'argent de l'eau, améliore le recouvrement; "ces passages mensuels sont une cote mal taillée, mais visent pour le fermier à ne pas perdre totalement pied dans le contrôle du fontainier. Cela doit permettre pas à pas de mettre en place une double responsabilité vis à vis du fermier : CPE, réception quotidienne de l'argent ; fermier, contrôle du travail du fontainier, taux de recouvrement, état de propreté du point d'eau, du générateur solaire, discussion sur les problèmes rencontrés (...) Le fontainier a un statut plus proche d'un fontainier sous contrat avec l'ONEA que d'un salarié représentant les intérêts du fermier dans le village".

Cette "efficacité informelle" du contrat n'est donc pas automatique. Elle suppose l'existence de règles du jeu claires et acceptées.

Nous avons constaté le besoin de règles :

- concernant le principe du paiement, la fixation du tarif, et l'exigence de recouvrement .concernant le fonds de renouvellement, et d'un instrument qui incite, contrôle ou garantisse cet objectif.
- concernant la prestation de service, le niveau de service, règles qui soient voulues par le Comité, et qui puissent contraindre le prestataire.

Nous avons constaté aussi des failles dans la manière de construire et négocier ces règles, de les légitimer, de les faire respecter. L'affermage semble y réussir au moins sur un point. Mais la légitimité même de l'affermage n'est pas gagnée d'avance: on notera que le contrat d'affermage, au moment d'identifier les contractants, met le fermier en premier : c'est lui qui prend l'initiative de l'affermage, semble-t-il! Et, du point de vue du village, c'est sans doute le cas (Il est "le blanc"). Il ne tire pas sa légitimité d'une délégation par le Comité. Pourtant le renouvellement des contrats n'est pas garanti d'avance, et le fermier sait qu'il doit construire sa légitimité.

Mais qui est "le village"? c'est une notion sans valeur juridique puisqu'elle ne correspond à aucune structure institutionnelle reconnue. Le Comité de point d'eau, qui le représente, est dans le même cas. Et l'observation des faits montre qu'il n'a pas conquis non plus une légitimité de fait qui en ferait le garant du service de l'eau comme bien public³². Dans le deuxième programme solaire, analysé par M. Tamiatto, apparaît la distinction entre le comité de gestion, qui est l'exploitant, et le comité de suivi de la gestion, qui représente les utilisateurs et contrôle l'exploitant. Il est trop tôt pour savoir comment fonctionnera effectivement ce système, mais on voit déjà le chemin parcouru par rapport à l'époque où le contractant était "le village". Un acteur se construit.

1.3 Les rapports entre contrat et régulation

Le problème posé est celui d'une situation où les relations de contrat et les fonctions de régulation s'entremêlent, et où les rôles s'échangent. Le rôle informel du fermier, nous l'avons vu, est de faire respecter les règles du jeu, c'est-à-dire qu'il tient la place d'une tutelle ou d'un régulateur. Le Comité par ailleurs est conduit à assumer par moment le rôle du fermier face au fontainier. Cette "confusion" n'est pas due au hasard, et elle n'est pas forcément mauvaise; elle reflète la réalité d'une situation complexe. Retenons cette première conclusion : *l'efficacité ne découle pas nécessairement de dispositifs conformes aux "normes", l'ambiguïté des contrats n'est pas nécessairement un défaut.*

Nous sommes dans une situation où devrait fonctionner une forme d'autorégulation. C'est d'ailleurs dans ces termes que D. Lorrain décrit le modèle français de la gestion déléguée : le triangle élus fermier usagers, citoyens, assure cette autorégulation (la tutelle n'est pas absente, mais énonce des règles générales et sert de garde-fou plutôt que de véritable régulateur; la

³² comme c'est le cas de certaines coopératives d'eau en Argentine, qui ont conquis cette légitimité propre, complètement indépendante de la légitimité municipale (cf travaux de B. de Gouvello)

municipalité passe contrat avec un fermier, la relation qui s'instaure ne se réduit pas aux clauses contractuelles)³³.

Mais dans le cas qui nous occupe ici, on voit bien que le fonctionnement est tout autre :

Le fermier ne joue pas vraiment le rôle de fermier, il n'assume pas la responsabilité globale du service. Comme le dit H. Conan, il est plutôt un prestataire de service du type "contrat d'entretien + collecte des fonds".

La soi-disant autorité compétente (le "village", le "comité de point d'eau") a une structure trop faible (sur les plans technique, organisationnel, financier) et une légitimité trop fragile (ou instable, ou incertaine, sans règles du jeu claires pour la constituer ou la confirmer) pour gérer un contrat, et encore plus pour faire jouer ce type autorégulation fondé sur la confiance. L'introduction d'un tiers semble indispensable.

On nous dira que ce tiers existe, c'est la tutelle. C'est l'occasion de s'interroger sur le rôle de l'Etat. Rappelons un aspect négligé jusqu'ici : l'Etat détient, et garde, la propriété des installations de ces systèmes locaux de distribution d'eau. D'où un phénomène curieux : le Comité d'eau local est censé affermer, déléguer la gestion, des installations qui ne lui appartiennent pourtant pas ! Cette remarque n'est pas ironique, car ce qui pourrait apparaître comme une bizarrerie juridique traduit bien en fait la complexité de la situation. Par bien des côtés, l'autorité délégante, c'est en fait l'Etat. A qui délègue-t-il ? au fermier ? D'une certaine manière, oui, puisque "dans le contrat, le rôle du village est quasi nul, à aucun moment le contrat ne lui donne une fonction de contrôle de l'action du fermier, cette action étant dévolue exclusivement à l'Administration".

Mais en fait il y a bien délégation (non écrite) de la gestion de l'équipement par l'Etat au Village, "contrat moral flou, très paternaliste".

Cette relation apparaît beaucoup plus clairement dans l'autre programme solaire analysé par M. Tamiatto dans le même pays. Là l'Etat passe contrat avec les Comités d'eau pour leur confier la gestion de ses installations (c'est un contrat dit de concession), et dicte ses conditions : contribution financière initiale, formation d'un Comité, obligation de souscrire un contrat d'entretien, et de créer des réserves -placées sur un compte spécial pour le renouvellement des installations à faible durée de vie. Des sanctions sont prévues en cas de non respect de ces conditions, l'Administration pouvant rompre le contrat et suspendre l'exploitation ou changer son mode de gestion. Ce contrat est signé par la DNH d'un côté, et de l'autre par le Chef du Village et le président du Comité. On voit que ces conditions relèvent à la fois d'un cahier des charges de délégation, et de l'énoncé de règles générales par la tutelle. Les deux rôles s'entrecroisent.

Pourtant l'observation des pratiques montre aussi qu'au moment de garantir l'application de ces règles, l'Etat se retrouve bien dépourvu ; la DRH n'a guère les moyens logistiques et financiers

³³ "le modèle français des services urbains marche donc avec une forte responsabilité des élus et leur faible implication au quotidien. Des mécanismes technologiquement légers conduisent à une auto-régulation. Grosso modo, une loi non écrite fonctionne auprès des opérateurs. Vous obtenez un marché sur une base d'intuitu personae, votre liberté d'action reste grande ; en contrepartie, vous avez une obligation de résultat et de comportement : assumer les problèmes quand ils se posent, sans examiner d'abord ce que prévoit le contrat". " D. Lorrain, in C. Martinand ed., le partenariat public-privé et les services urbains, Economica 1993. En ce sens régulation et contrat se mélangent, mais sont bordées d'une part par la légitimité démocratique (la municipalité peut ne pas être relue), par le pouvoir judiciaire (non seulement les contractants, mais aussi les usagers peuvent faire appel au tribunal administratif), d'autre part par la tutelle.

d'une vraie présence sur le terrain; la contribution initiale des villages a souvent été fortement réduite; les réserves pour renouvellement sont très inégalement constituées, sans que cela n'entraîne de conséquences pour les intéressés. Ne préfère-t-on pas "laisser la paix aux villages", maintenant qu'ils ont l'eau? On spéculé sur l'issue: le moment venu, l'Etat ne se sentira-t-il pas obligé de débloquer des crédits de rénovation?

Le processus d'apprentissage espéré se produit en partie, au jour le jour, sur le terrain, mais l'Etat, qui en avait défini les conditions n'est guère en mesure, ni politiquement, ni techniquement, de l'accompagner et de le pérenniser. Il y a encore peu de règles du jeu claires et simples énoncées au niveau national. Et quand elles existent, il n'est pas sûr qu'elles puissent être efficaces c'est-à-dire qu'elles aient le pouvoir d'informer réellement les comportements des autres acteurs. Est-il possible en effet dans ce contexte d'organiser la tutelle sans présence directe sur le terrain, et sans combiner les rôles de contrôle et d'assistance au développement.

En France, pendant longtemps, les DDE et les DDA ont joué à l'égard des petites communes un rôle où se mêlaient indissociablement la fonction de tutelle et les fonctions d'appui technique ou de prestataire de service. Cette "confusion des rôles" s'est révélée fort efficace pendant longtemps. Mais dans les situations que nous étudions ici, ce modèle n'est pas transposable: l'Administration (DNH, DRH) est actuellement trop lointaine, trop peu présente sur le terrain, pour jouer ce jeu : elle ne peut assurer efficacement ni les fonctions de tutelle, ni celle de pouvoir concédant, ni celle de prestataire de service, ni celle de juge-garant (malgré les articles 8 et 21 du contrat d'affermage étudié plus haut)

Dans ce contexte, il serait absurde de poser comme condition préalable une claire distinction entre tutelle, pouvoir concédant, appui au développement. Cela supposerait le problème résolu.

Comme nous le disions, c'est au cours même du processus que se construisent et les acteurs, et les règles; si contrat il y a entre l'Etat et les villages, il aura nécessairement une nature juridique incertaine; seule la suite du processus dira si l'on est parvenu à rendre cette ambiguïté positive, constructive. Reste à définir les mécanismes et les dispositifs qui peuvent favoriser cette issue .

1.4 *Revenons aux notions juridiques :*

Dans le modèle anglo-saxon, la régulation n'agit pas par des instruments contractuels, elle est de type régalien, par définition asymétrique, tandis que le contrat suppose l'égalité des parties, et requiert dans ce contexte une définition extrêmement précise et rigide des droits et obligations de chacun; dans ce modèle, régulation et contrat relèvent donc de deux logiques distinctes;

Dans le modèle français, les choses sont différentes, puisque la régulation comprend d'un côté des actes juridiques unilatéraux , de droit public (lois, décrets, règlements, sources d'un droit objectif), et de l'autre des conventions qui supposent l'accord des deux parties (ce sont bien des contrats, engageant volontairement les deux parties, créant des droits subjectifs), mais qui ne supposent pas leur égalité : les contrats de service public relèvent du droit administratif et sont fondés sur l'inégalité des parties. On y retrouve donc à la fois l'asymétrie propre aux fonctions régulatrices, ou aux fonctions de tutelle, et la négociation des termes du contrat, impliquant

des obligations réciproques et des droits pour le cocontractant privé (par exemple le droit à l'équilibre financier de l'opération contractuelle).

Ceci dit, dans ce cadre français, l'analyse des relations réelles entre collectivité locale et fermier, par exemple, montre que contrat ne signifie pas que tout fonctionne "au juridique"; les contrats sont souvent étonnamment peu précis, et sont en permanence renégociés formellement et plus encore informellement; certes les conflits peuvent être renvoyés devant les tribunaux, mais il y a beaucoup d'autres moyens de les gérer, et la voie judiciaire est de loin la moins utilisée. Cela nous renvoie à la notion de régulation, mais cette fois au sens que lui donnent les anthropologues, ou les analystes de système, et à des mécanismes profondément enfouis dans la société. Qu'ils soient souvent implicites n'enlève rien à leur efficacité.

Les évolutions récentes, en France même, ont développé une autre notion de contrat, beaucoup plus floue, liant par exemple l'Etat central et des collectivités locales autour d'un programme (contrats de ville, etc.); elle s'accompagne de la notion de partenariat, non moins floue, qui reflète des relations beaucoup moins hiérarchiques qu'autrefois et la nécessité de négocier les objectifs et les moyens. La valeur juridique du contrat importe peu, car celui-ci est le moyen de la négociation, plutôt que son but.

Dans les situations que nous étudions, quel peut être le rôle du contrat, et en quel sens? Nous avons affaire à des situations dynamiques, et non statiques. *L'enjeu n'est pas le maintien de l'équilibre d'un système, mais sa création. C'est le développement, et l'invention collective, progressive, d'un cadre et d'un outil de gestion des services urbains, et de règles du jeu reconnues par tous.*

C'est en même temps la création d'acteurs sociaux capables de jouer leur rôle (tous les acteurs; on a noté par exemple l'absence d'une véritable figure de l'usager, ou de l'usager-citoyen, comme acteur; mais ce sont aussi les opérateurs qu'il faut construire). Tant la régulation anglo-saxonne, que le contrat privé, supposent au contraire établis et consolidés tant les règles que les acteurs. De son côté, le contrat administratif, et le double jeu d'une tutelle nationale et d'un pouvoir local autonome, supposent soit des collectivités locales déjà fortes, soit une tutelle jouant tous les rôles à la fois. Ce qui n'est pas le cas ici.

L'identification progressive de règles du jeu doit se faire à tous les niveaux en même temps, et doit se négocier : des règles générales énoncées au niveau central; des règles locales, des procédures de gestion des conflits. Les outils conventionnels sont peu adaptés à un tel contexte : le contrat à l'anglaise espère tout prévoir; or nous sommes dans des situations éminemment évolutives, qui réclament une capacité à réagir aux vrais problèmes plutôt qu'un pur respect des règles signées. Le contrat à la française reste vague et laisse beaucoup de marges d'adaptation, mais suppose un concessionnaire ou fermier assumant réellement la gestion au quotidien avec une sorte d'obligation globale de résultat³⁴, et par ailleurs suppose le contre-poids de l'usager-citoyen. La tutelle, ou la régulation, créent des obligations unilatérales, or il s'agit de créer des règles du jeu socialement acceptées.

La question de la légitimité devient alors essentielle; et elle n'est pas un donné, elle se construit; légitimité du pouvoir central face au village; légitimité des responsables de la communauté aux

³⁴Ici au contraire, le fermier n'est pas sur le terrain et ne peut assumer cette responsabilité globale. Comme le dit H. Conan, il n'est qu'un prestataire de service du type "contrat d'entretien + collecte de fonds"

yeux des habitants, légitimité des règles que l'on parvient à énoncer ensemble; légitimité du fermier ou du prestataire de service dans son rôle. Ce qui est nécessaire, c'est donc un **système d'apprentissage**, dans lequel le processus est plus important que le dessin a priori de la figure finale; chaque étape doit être évaluée pour définir le pas suivant, ou les modifications nécessaires, c'est-à-dire pour parvenir à un nouvel état d'explicitation des règles, et à une nouvelle légitimation. Il est alors essentiel que ces moments soient formalisés, publicisés, et qu'ils engagent réellement les partenaires. Ce qui suppose au minimum trois acteurs, alors que le contrat ou la régulation peuvent se contenter de deux (apparemment du moins).

Par ailleurs, qui dit processus, dit **suivi permanent, proximité**, toutes choses difficiles lorsqu'il s'agit de communautés de petite taille, dispersées, et dans des pays où les communications ne sont pas faciles. La question de l'échelle est cruciale : échelle de la gestion technique, échelle de la régulation. De même, qui dit apprentissage, dit structure d'accompagnement d'une grande souplesse, plus en tout cas que les administrations traditionnelles, ou les grandes entreprises privées ou publiques: ce n'est pas un hasard si dans ces circonstances, on mobilise volontiers des structures de type ONG pour la conduite du processus et l'intermédiation, mais on peut aussi penser à des structures de type coopératif pour la mise en oeuvre. La question du type d'organisation est donc également essentielle.

Le **caractère évolutif des solutions** doit aussi être envisagé du point de vue des installations. Si à l'origine il s'agit de systèmes de petite taille, à faible niveau de service, correspondant à un faible niveau de consommation, ils doivent être conçus pour faciliter l'accroissement des consommations individuelles, l'accroissement du niveau de service (densification des bornes, raccordements individuels), l'extension (nouvelles zones d'urbanisation). H. Conan note que jusqu'à présent, l'affermage au Burkina n'a pas joué son rôle dynamique permettant de favoriser les extensions ou d'augmenter le service rendu. Il l'explique par le choix technique initial peut-être apte à permettre ces extensions, et par un positionnement "pas assez commercial" du fermier. On peut penser que d'autres facteurs jouent également, l'enfermement dans la logique de projet³⁵, l'absence de règles et de mécanismes de financement pour les extensions... et l'absence d'une régulation efficace. Toujours est-il que la quasi totalité des systèmes étudiés n'ont pas évolué, et qu'est souvent mentionnée l'existence d'une demande de raccordement individuel non satisfaite.

Cette nécessité de solutions évolutives a été étudiée dans ses dimensions techniques et économiques (J. Etienne, A. Morel à l'Huissier), elle doit l'être tout autant dans ses aspects institutionnels et organisationnels; C'est le mode même de gestion qui doit favoriser cette dynamique du réseau. Les modèles de gestion de systèmes locaux entièrement autonomes n'ont pas d'avenir : quelle que soit la situation future, elle comportera de toute façons, du moins si l'on parle de centres petits et moyens, la gestion de systèmes techniquement plus complexes, et de taille plus grande; il est donc indispensable de viser la construction progressive de véritables opérateurs professionnels, et le développement des économies d'échelle et d'envergure correspondantes. Mais cela ne signifie pas qu'il faille chercher tout de suite à construire ou implanter des entreprises, publiques ou privées, chargées de l'ensemble des tâches de gestion. Toutes les expériences montrent au contraire la nécessité de ne renvoyer à l'échelon supérieur (géographique ou organisationnel) que ce qui ne peut être assuré localement de manière plus souple et plus économique. Plus les systèmes sont petits et/ou dispersés, plus l'intégration de

³⁵ Le projet enferme dans une logique d'investissement unitaire, et inclue difficilement une stratégie d'évolution.

toutes les tâches au sein d'une même structure devient coûteuse et inefficace, plus est nécessaire l'invention d'une division du travail qui soit évolutive et permette le développement progressif in situ d'une capacité de gestion technique et la création au bon niveau des économies d'échelle nécessaires³⁶.

Ajoutons qu'il est même difficile de faire des hypothèses sur l'état futur du système. On pourrait être tenté de définir un modèle, qu'on se proposerait de réaliser par étape : or que savons-nous du rythme futur de la décentralisation par exemple, et du type de collectivités locales qui existeront dans dix ans? Les projets de réforme du secteur de l'eau au Bénin les excluent alors qu'elles sont en train de surgir. Il serait aussi irréaliste d'envisager de leur transférer purement et simplement le service à bref délai que de leur dénier tout rôle futur. De même pour les opérateurs du futur: il serait absurde de vouloir figer dès aujourd'hui le type d'opérateur désiré. D'où la nécessité de processus ouverts sur plusieurs futurs possibles .

Enfin les diverses localités étudiées ont toutes les chances de connaître dans l'avenir des évolutions très contrastées; certains centres resteront de petite taille et semi-ruraux, d'autres connaissent des rythmes élevés de croissance démographique et économique et deviendront rapidement des villes dotés de systèmes complexes de gestion de l'eau. On a actuellement tendance à raisonner de manière statique et à envisager des solutions spécifiques pour chaque taille de centre. Ne faudrait-il pas plutôt raisonner en termes dynamiques et définir des scénarios d'évolution?

1.5 *Imaginons :*

Que dans cette zone soit mis en place un autre mode d'organisation : les différents comités locaux se fédérant volontairement et créant une association de service chargée d'assurer les fonctions assumées actuellement par le contrat d'entretien. Supposons que cette association, sous l'impulsion des pouvoirs publics, se dote en outre d'une charte s'imposant à tous les membres, et dont elle surveillerait l'application (comme par exemple les tarifs et le recouvrement, les règles de répartition de la recette, les règles définissant le niveau de service dans chaque localité...). On voit que dans ce cas, la double fonction technique et régulatrice pourrait sans difficulté être remplie par le même organisme (cette fable reproduit en fait le montage mis en place dans une partie de l'état du CEARA au Brésil). La présence de représentants des pouvoirs publics (dans le cas brésiliens, les communes qui englobent plusieurs centres urbains, et les représentants de l'état fédéré), et des bailleurs de fonds, dans l'association, assure la stabilité du dispositif, et la capacité à conformer les règles du jeu locales à des règles plus générales. L'adhésion est volontaire, et les communautés peuvent ne pas y entrer. Mais si elles veulent adhérer plus tard quand viennent les problèmes d'entretien ou de renouvellement, des règles strictes leur sont appliquées (pour éviter que l'association ne serve qu'à socialiser les pertes après la phase de privatisation des bénéfices). On voit qu'ainsi les "communautés" ne sont pas déresponsabilisées³⁷, que la "régulation" n'est pas extérieure,

³⁶ Ce raisonnement est sans doute nécessaire aussi au niveau économique et financier. La création d'une capacité d'épargne (fonds de renouvellement) ne doit pas trop vite être pompée par des systèmes bancaires ou mutualistes de grande taille, mais plutôt contribuer au renforcement des banques villageoises ou communautaires.

³⁷ De ce point de vue, des dispositions sont nécessaires pour protéger contre les comportements opportunistes; c'est peut-être de ce point de vue que doit être discutée la question du transfert à la "communauté" de la propriété des installations .

hiérarchique et formelle, mais capable au contraire d'accompagner des processus de consolidation sur la durée. Contrat et régulation se combinent. Et la légitimité n'est pas présupposée, elle se construit dans le temps.

On voit bien que, dans les circonstances actuelles, l'énoncé de règles rigides de niveau national ne saurait être efficace face à l'extrême diversité des situations (qu'il s'agisse de tarif ou de niveau de service), comme on le voit actuellement au Pérou. Aussi faut-il pouvoir combiner l'énoncé de règles générales (prérogative du pouvoir central) avec la négociation (et le contrôle) de règles locales spécifiques: ce que l'Administration d'Etat n'est pas actuellement en mesure de faire. Notons d'ailleurs que dans presque tous les cas décrits dans notre recherche, on voit apparaître des acteurs de régulations qui jouent un rôle réel, quoique très inégalement formalisé (sous-préfet, chefs traditionnels, municipalité).

Ce que nous suggère l'exemple du CEARA c'est que plus important peut-être que la formalisation du rôle de chacun, importe l'identification de niveaux de régulations différents : il y a des régulations qui jouent (de fait ou de droit) à l'intérieur de la "communauté", et il doit nécessairement y avoir un autre niveau pertinent et bien identifié de régulation, mais qui n'est pas nécessairement étatique et qui peut au contraire combiner comme au CEARA des acteurs différents.

On pourrait citer d'autres cas de figure; En Argentine par exemple, des systèmes de distribution d'eau, construits sous le modèle de la coopérative, ont été ensuite intégrés dans un double système, de régulation par la Province, de délégation par la municipalité, tout en gardant leur complète autonomie d'opérateurs auto-régulés par leurs clients actionnaires, et en poursuivant leur consolidation progressive comme opérateurs professionnels. H. Conan préconise de son côté la construction d'affermages régionaux: la question que pose cette formule est celle de la régulation; comme on l'a vu, le fermier tend à remplir de fait un rôle de régulateur, mais ne peut l'assumer. Plus grandirait son territoire, et sa capacité à jouer pleinement le rôle de fermier, plus cette situation deviendrait intenable. Le modèle connu de délégation suppose des règles déjà stables, et une autorité concédante bien définie. Dans notre contexte, elle est donc à réinventer.

Revenons sur la question de l'échelle. On a vu que pour le fermier elle est cruciale, puisque son point mort n'est atteint qu'à partir d'un nombre plus élevé de centres qu'il n'en couvre à présent. De même l'efficacité des fonds de renouvellement pourrait être accrue par leur mutualisation, que ce soit par l'intermédiaire du fermier ou à la manière de fonds départementaux comme il en existe en France³⁸. Cette question d'échelle serait tout aussi essentielle pour une structure inspirée de celle du CEARA, pour des raisons technico-économiques évidentes (économies d'échelle) mais aussi pour des raisons socio-politiques : cette construction simultanée des acteurs, des règles, et de la légitimité, est un processus collectif qui ne peut se raisonner à l'échelle d'un centre; ce qui précède n'a donc de sens que si on ne raisonne pas à l'échelle d'un "projet" (un centre, ou quelques-uns) mais à l'échelle d'une "région", ou d'une zone dans laquelle tous les centres ou presque sont impliqués, et où s'amorce une dynamique collective dont la composante politique ne peut jamais être absente.

³⁸On peut même imaginer une mutualisation des sommes (10%) qui dans le cas du Burkina vont actuellement aux CPE et pourraient servir à des investissements d'extension

Cette revue des expériences permet de tirer **quelques conclusions** :

- Le principal obstacle à ces évolutions tient à la "logique de projet" dominant bon nombre des réalisations. Le projet, surtout s'il émane d'un système de coopération, tend à s'enfermer dans les limites de son objet, et pour le rendre mieux maîtrisable, à privilégier les solutions les plus autonomes possibles sur les plans technique, financier, organisationnel. Cela détermine la manière de poser le problème de la gestion : comment assurer l'appropriation et la prise en charge des installations ainsi créées après le départ des porteurs du projet. D'où le souci de contractualiser, et l'accent mis presque exclusivement sur la maintenance et le recouvrement des coûts.

Tout ce qui précède montre que le problème devrait être posé dans des termes tout différents : il faut donc rompre délibérément avec les modèles implicites de prise en charge autonome par la "communauté" des infrastructures léguées par un projet; il ne s'agit plus d'un problème ponctuel de gestion d'une infrastructure existante, mais au contraire de la première étape de la création progressive d'un véritable service d'eau urbain. Le projet n'a de sens que comme élément d'une stratégie, à l'échelle régionale, de construction progressive d'acteurs, et de règles, permettant la prise en charge effective d'un service lui-même évolutif ³⁹.

- la seconde conclusion a directement trait à **la fonction du contrat**. Celui-ci n'est pas et ne saurait être la solution miracle. Pourtant le besoin de contractualisation est bien réel. Mais le contrat ne peut être considéré isolément; il n'est qu'une nouvelle "règle du jeu", il ne prend sens que dans un système relationnel plus large, un système d'action qui comprend d'autres mécanismes de détermination des rôles et de résolution des conflits. Sans lui, le contrat peut rester une coquille vide. D'ailleurs, le même contrat, implanté dans des situations différentes, va produire des effets complètement différents. Préconiser l'usage du contrat n'a de sens que dans un effort global de détermination, et de légitimation, des règles du jeu, et dans une stratégie progressive de construction des acteurs en même temps que des règles. Le premier contrat est donc nécessairement celui qui inscrit le projet dans la construction durable du service, responsabilité conjointe de l'Etat et de la "communauté" (quelle que soit la forme que prend cette dernière). C'est seulement alors que peuvent intervenir d'autres contrats, avec des prestataires de service, fermiers, ou autres structures d'échelle non locale. Ce schéma théorique peut revêtir de multiples formes concrètes et les deux étapes ne sont ni nécessairement successives, ni nécessairement dissociées (voir l'exemple brésilien), mais le contrat bilatéral doit s'inscrire dans un cadre explicite, énonçant non seulement les droits et obligations de chacun des partenaires, mais les objectifs déterminés conjointement par l'Etat et la "communauté", objectifs faisant l'objet d'une évaluation et d'un réajustement périodique.

- la troisième conclusion découle des précédentes : c'est que le contrat s'inscrit dans un **processus d'apprentissage**; il doit donc être conçu en fonction de ce rôle, et permettre un processus du type essai-erreur. Au Burkina, cela supposerait que soit périodiquement rediscuté le contrat avec les acteurs concernés, CPE, usagers, fontainiers, en présence du régulateur qu'est la Direction Régionale de l'Hydraulique, précisant progressivement les attentes des parties par rapport au service attendu. Ce doit être un processus dynamique s'adaptant au fur et à mesure non seulement aux changements de situations, mais surtout aux nouveaux positionnements des acteurs à mesure qu'ils comprennent mieux leur rôle et les enjeux.

³⁹ De ce point de vue, certaines réformes qui renforcent l'opposition entre l'eau rurale (fondée sur le modèle du projet et de l'auto-gestion) et le modèle urbain (modèle entreprise) se situent aux antipodes de nos conclusions. Un enjeu important pour les petits centres serait au contraire de faire converger les deux modèles, en les modifiant tous les deux (nous en expliciterons plus loin les conséquences en ce qui concerne les entreprises travaillant en milieu urbain)

2. Gestion déléguée des bornes fontaines alimentées par le réseau

Le problème ici semble plus simple : la gestion des points d'eau se fait le plus souvent sous la forme d'un contrat entre une entreprise d'eau et des gérants de points d'eau; dans un système intégré de production, transport, distribution; seule la phase finale de la distribution est confiée à un tiers, sous la forme d'une transaction commerciale courante : la vente de l'eau en gros, et par l'affermage du dispositif de distribution. Le vendeur est une entreprise puissante, structurée, dotée d'un service commercial, et qui choisit tant l'acheteur que le point de vente; l'acheteur est un acteur de taille modeste, qui entre librement dans cette transaction. La relation est conçue pour durer, et ressemble souvent à un affermage

Pour l'entreprise, la solution est économique, en ce qu'elle simplifie considérablement sa relation avec l'acheteur-usager final : réseau de distribution réduit à sa plus simple expression, pas de problème de solvabilité pour les frais de raccordement, recouvrement assuré par un tiers; un tel système de consommation régulée par le paiement au comptant (sans impayés), au jour le jour (ce qui résout le problème d'une facturation trop espacée) et sans abonnement fixe, est efficace avec des consommateurs à faibles ressources, alors que ces tâches seraient extrêmement coûteuses à réaliser par une entreprise classique⁴⁰.

L'externalisation semble une bonne solution, et le contrat paraît la forme la plus adaptée à ce type de relation entre entreprise et gérant du point d'eau, puis entre celui-ci et le fontainier (mais cette dernière relation relève le plus souvent des logiques informelles et ne revêt pas la forme du contrat).

Regardons de plus près comment les choses se passent, à partir de quelques exemples pris dans les études de cas.

- Toffo, au Bénin : système autonome, géré par la société des eaux; points d'eau collectifs administrés par des fontainiers rémunérés à la marge; abonnements privés (branchements sociaux) avec revente aux voisins. ; un chef de centre local, et la gestion commerciale assurée par le centre régional; il existe deux quartiers non desservis. les horaires de service ne sont réglementés; la Mairie, et les chefs de quartier élus ne sont pas inclus dans le dispositif; les fontainiers paient une caution (24.000 F CFA);. Concurrence non maîtrisée entre fontainiers et revente de voisinage, aboutissant à la disparition des bornes fontaines et à la multiplication des points de revente, évolution qui semble satisfaire tout le monde.

- Mali (Guinée): la périphérie Est en pleine extension, n'est pas desservie; les fontainiers sont rémunérés au % sur les ventes calculées au compteur; ils sont désignés par la commune, formés par la SEEG; on ne connaît pas la nature du Contrat de gérance; il existe un conseiller communal chargé de la salubrité; le maire reçoit les plaintes en cas de panne; les responsables danois du projet assurent un suivi trimestriel on observe une forte demande en branchements particuliers; les horaires d'ouverture sont régulés , mais non respectés et variables; le fontainier

⁴⁰ Ceci dit, on ne peut qu'être frappé par le contraste entre d'une part la multiplication des sous-traitances et autres formes d'externalisation, et d'autre part par la très faible réflexion systématique sur les objectifs et les critères d'une stratégie d'impartition. Il y a là un chantier de travail peu exploré.

remet la recette au gérant, en reçoit 150 F/m³; le gérant verse à la SEEG 950 F/m³, et le solde au fonds d'entretien(?)

La mairie est théoriquement chargée de gérer les borne-fontaines (accord-cadre, fixant aussi les modalités de gestion et le tarif; et souscription d'un abonnement), et les nouveaux raccordements ; en pratique un agent SEEG fait le travail, et rémunère le fontainier, et la commune; le compte d'exploitation n'est pas clair et diffère des données recueillies par ailleurs; le prix de vente correspondait à 20% du coût; le rendement du réseau serait de 50%; les frais de structures et de personnel local représenteraient près des 2/3 du montant facturé et 85% du produit soit les coûts d'exploitation sont trop forts pour le volume de service rendu et appelleraient une autre gestion, soit la consommation est trop faible (3,5 l/p/j); ceci dit le désajustement est réel; dans tous les domaines, le schéma réel ne correspond pas du tout au schéma théorique. Pourtant globalement le taux de satisfaction des usagers est bon.

- Foulan Koira (périphérie Niamey): 4 postes d'eau autonomes gérés par SNE, délégués à un gérant privé (gros commerçant du quartier), qui à son tour a des fontainiers salariés; la SNE assure les grosses réparations, les factures d'électricité, le renouvellement; le tarif est régulé selon certaines sources, non régulé selon d'autres; les horaires ne sont pas régulés.; d'autres postes sont gérés par une association (AFN) autonome (exploite, entretient, renouvelle): résultat peu convaincant

A l'origine, la mairie était responsable; puis elle a abandonné (ou a été marginalisée)

Le contrat de gérance est conçu pour protéger les intérêts de la Cie des eaux (caution...), pas ceux des usagers; coupures du service fréquent, pour non paiement par le gérant à la Sté. les usagers sont pénalisés pour les fautes du gérant.

Il n'y a pas d'abonnés individuels;

Ce choix de la gérance n'est pas spécifique à ce quartier (quartier de déplacés, en attente d'être loti), puisque dans le reste de la ville le modèle est le même.

- Kayes: 84 Bornes fontaines gérées par des particuliers sous contrat d'abonnement individuel avec EDM (à la différence de Mopti, la revente par les abonnés -activité informelle, de voisinage n'est pas rentable); ils assurent eux-mêmes les petites réparations, et payent l'eau à EDM au prix de gros; desserte inégale, nombreux porteurs; l'ouverture de nouvelles bornes fontaines par des particuliers est soumise à l'autorisation de la mairie; on projette de leur faire payer une taxe municipale; c'est le gérant qui paie les frais d'installation, une avance sur consommation, et prend un fontainier (relations floues et souples)

- Mopti : dans les vieux quartiers desservis, activités de revente d'eau; le quartier Taikiri est mal desservi, trois BF sont gérées par un comité ; Medina-Coura n'est pas desservi du tout; le comité de taikiri fonctionne simplement sous abonnement; le comité, issu d'une mobilisation des habitants, gère, au début avec conditionnalité et contrôle d'une ONG, puis seul.

- Segou : réseau dense et équilibré de BF; régulation municipale (interdiction revente, mais le tarif imposé par EDM est de toute façon dissuasif pour cela; interdiction porteurs d'eau du fleuve -mais pompes à main installées par la coopération saoudienne).

Transfert des BF à un GIE(par la mairie, sans consultation de l'entreprise ni contrat avec celle-ci) qui assure le service via les associations de quartier; un contrat de gérance est signé avec la mairie, on organise un comité de suivi (3 membres de la coordination, 3 de la mairie) qui ne s'est jamais réuni; le contrat fixe les tarifs, une taxe de 15% à la mairie, assure les salaires, le règlement des factures et l'entretien; en fait on ne connaît pas les rôles respectifs des associations et de la coordination, ni la liste de BF déléguées (nombreux conflits) -un cas de retrait par le GIE de la gestion a des associations, le temps qu'elles se restructurent.

Il existe probablement une subvention croisée eau-déchets prix plus élevé à Kayes (gérants privés) et plus bas à Mopti (association de quartier)

Reprenons une vue d'ensemble : quelles sont les relations à gérer? lesquelles prennent la forme du contrat? Comment fonctionne cette forme de coordination?

2.1 On voit bien à travers les cas étudiés qu'il existe un certain nombre de problèmes non résolus par les contrats existants :

- Vu de l'intérieur du service, et d'un point de vue statique, le problème principal semble bien être celui des usagers, du prix qu'ils doivent payer, du niveau de service dont ils bénéficient. Ils ne jouissent sur ces différents points d'aucune garantie. L'usager est en relation avec le gérant de la BF ou avec le fontainier. Il n'a pas de relation directe avec l'entreprise; Qui est responsable de la régulation du prix, de la continuité, du niveau et de la qualité de service (horaires, entretien, propreté, aire de lessive...) aux points de distribution collective ?

C'est que les contrats qui gouvernent cette situation ont été conçus du point de vue de l'entreprise, et ont comme principal objectif de sauvegarder les intérêts économiques de celle-ci: la propriété des installations, leur maintenance, le contrôle des quantités vendues, le recouvrement des coûts. La relation à l'usager n'est pas définie.

- Dans une perspective dynamique, les contrats existants ne gèrent pas et ne peuvent gérer le rapport entre distribution collective (borne-fontaine), distribution à domicile (branchement), approvisionnement à d'autres sources : Qui gère la demande d'augmentation, de densification du nombre de bornes fontaines (Kayes, etc.), qui décide et sur quels critères du rythme d'évolution vers le branchement individuel (et du moment où on fermera les BF pour accélérer le branchement dans les programmes de branchement sociaux, dont sont exclus les occupants précaires)? qui régule la concurrence entre BF et revente par les abonnés, et le prix de cette dernière? comment et par qui sont régulés les autres types d'approvisionnement (puits privés ou publics, marigots, citernes d'eau pluviale, source aménagée par le SNAPE, etc...) :le dispositif ne prévoit pour ces solutions alternatives ni régulation (qualité), ni coordination (concurrence ou complémentarité avec le dispositif officiel, prix, gestion de la ressource).

- Restent enfin les zones non desservies, déjà urbanisées, ou en voie d'extension. Qui est en charge des non-desservis ? Qui régule leur rapport au réseau? Qui choisit le mode de desserte des nouveaux quartiers?

Qui est en charge des non usagers? l'entreprise a-t-elle mission de desservir tout le monde ou peut-elle se contenter de la clientèle qu'elle peut et sait desservir? qui est l'interlocuteur des non-desservis ?

Le contrat bilatéral entreprise-gérant remplit donc une fonction précise et limitée, mais ne peut pas répondre, ou répond mal, aux questions suivantes:

- régulation du prix final et du service aux usagers
- régulation de la concurrence entre BF d'une part et revente par les abonnés⁴¹ d'autre part, et régulation de cette dernière
- régulation des autres sources d'approvisionnement
- régulation de la concurrence entre BF et raccordements individuels, et de la création de nouvelles BF
- responsabilité vis à vis des non desservis

Dans ce contexte : Faut-il se donner pour objectif la prise en charge complète du problème par l'entreprise d'eau, et la laisser choisir les formes de délégation des BF qui lui conviennent, en cherchant seulement à améliorer les contrats?

Mais alors comment seront posés et résolus les problèmes évoqués ci-dessus? Des fonctions essentielles qui étaient autrefois de responsabilité municipale doivent être explicitement prévues, ce qui n'est pas le cas lorsque le problème est défini du point de vue de l'entreprise et en termes de pure efficacité technico-économique ponctuelle?

La gestion des BF n'est pas, et ne peut pas être, une stricte question managériale interne à l'entreprise. Supposons en effet qu'il en soit ainsi. Quel serait le comportement de l'entreprise? Elle doit amortir le patrimoine (ou rembourser la société de patrimoine : contrat d'exploitation SONEG/SEEG en Guinée) et couvrir ses coûts d'exploitation, elle est liée en amont par des contrats ou des régulations nationales et internationales. Soumise aux pressions que l'on sait en faveur d'une plus grande efficacité, et d'une plus grande autonomie financière, elle développerait une politique de création de BF, et de délégation de leur gestion, basée sur des critères de rentabilité, de réduction des coûts et de réduction des risques:

- investissement dans des zones où la structure du réseau le permet, où les BF ne concurrenceront pas les branchements privés, et où existe pourtant une demande solvable suffisante.
- contrats de délégation organisés pour garantir l'entreprise contre les risques de non-paiement, ou de fraude sur les quantités.
- grande liberté laissée au gérant pour définir et organiser le service d'une manière qui lui assure la rentabilité.

⁴¹ L'expérience montre d'ailleurs que cette régulation n'est pas simple à mettre en oeuvre; à Abidjan, la SODECI a une époque proposait des BF en gérance, pour concurrencer la revente, et s'engageait à supprimer celle-ci dans la zone. Elle n'a trouvé aucun candidat, les gens préférant être revendeur, sans caution, sans prix plafond; depuis, la SODECI semble au contraire accepter la revente.

On voit qu'ainsi n'est pas garantie la prise en compte des intérêts des usagers, ni ceux de "la ville". Or les études de cas sont muettes sur les régulations qui s'imposent aux entreprises dans ces domaines, qu'il s'agisse de contrats de délégation, ou de tutelle classique, de politique nationale; les indices dont nous disposons semblent montrer qu'elles sont faibles: au Mali, "il n'existe pas de politique bien établie en matière de BF.

Les chefs d'exploitation des centres extérieurs d'EDM disposent d'une grande latitude dans les décisions à prendre dans ce domaine... les modalités tant techniques (type de BF, tarif, niveau de service) qu'organisationnelles (choix du gestionnaire, responsabilité de la commune, répartition des tâches d'entretien) varient d'un centre à l'autre; de même le succès des systèmes implantés est très inégal suivant les centres, et même, pour un centre donné, suivant les quartiers".(cela signale une faible définition à la fois de la politique interne à l'entreprise, mais aussi des régulations qui l'encadrent, de la politique publique nationale et de règles du jeu).

2.2 *On voit également apparaître des acteurs qui n'étaient pas mentionnés dans le schéma initial :*

Dans le schéma des contrats entreprise-gérant, **la municipalité** n'apparaît pas. Or dans nos exemples, elle est presque toujours citée.

Son rôle traditionnel était d'assumer l'initiative, parfois la gestion, toujours le financement, de la distribution collective. Au commencement étaient les BF municipales gratuites. Ce modèle peut, me semble-t-il, s'analyser comme un pur contrat commercial (vente d'eau en gros) entre l'entreprise et la municipalité, celle-ci ayant seule initiative et responsabilité sur l'usage de cette eau en aval. Ce contrat n'explicitait pas les responsabilités relatives à la définition du service, de son niveau et de son extension raisonnée; et le contrat ne garantissait le plus souvent pas à l'entreprise la maintenance, ni le contrôle des quantités, ni le recouvrement des coûts. Ce modèle est entré en crise. A Mali, la reprise des BF par les cellules du parti unique a conduit au même scénario. La tendance fut ensuite de fermer les bornes fontaines. Ou de les rendre payantes, et à en désaisir la mairie au profit de l'entreprise publique. Les situations concrètes se situent souvent entre ces deux modèles, et paraissent pleines d'ambiguïté.

Segou a connu cinq systèmes successifs en vingt ans: mairie, chefs de quartier avec eau gratuite, Union des femmes du parti unique avec eau payante, reprise en main par la mairie avec fontainiers, concession à l'ancien adjoint, transfert à un GIE; sont problématiques à la fois le rôle de la mairie, et celui du GIE (dont la professionnalisation est faible, et le rapport aux associations de quartier ambigu) : le problème se réglerait-il par une contractualisation précise des rapports entreprise, mairie, gie, associations.? certainement pas sans régulation extérieure.

On voit également apparaître des tiers, initiateurs du service.

On se trouve actuellement à Segou devant un système de BF très diversifié, résultat de l'intervention de nombreux bailleurs de fonds. En l'absence de ces initiatives, il n'est pas sûr que ces quartiers auraient l'eau. Observons les cas où le quartier se mobilise pour l'eau (Kayes-Lafiabougou, Mopti-Taikiri); ce sont des quartiers délaissés par la politique officielle; cette

mobilisation des habitants est précieuse et devrait entraîner l'appui de l'entreprise à ces initiatives: appui, contrôle, statut évolutif.

Encore faut-il inciter, voire contraindre l'entreprise à adopter cette attitude positive alors que sa culture, son statut de monopole, ses intérêts à court terme, la poussent dans la direction opposée⁴². Nier le droit de "tiers" à créer de tels services risquerait d'interdire l'accès au service aux groupes urbains considérés comme non prioritaires par l'entreprise⁴³. Pourtant on a vu que laisser libre cours à ces initiatives ne permet d'assurer ni la cohérence technique et spatiale de l'implantation des BF, ni la qualité de leur gestion, ni le service aux usagers.

S'agissant de créer des borne-fontaines dans des zones non desservies, faut-il réaffirmer fortement le monopole d'initiative de l'entreprise (au risque de laisser sans eau de nombreux quartiers), faut-il abandonner tout monopole et laisser libre initiative (aux "communautés organisées, aux ONG, aux entrepreneurs) comme cela se produit de fait dans de nombreux endroits, et comme cela est possible de droit au Pérou ou en Colombie? On voit bien le risque encouru, celui d'une fragmentation, une véritable archépilisation, du service d'eau potable⁴⁴, notamment dans les zones urbaines les plus pauvres, où l'encadrement étatique est le plus faible, où les bailleurs extérieurs trouvent plus facilement à s'implanter tandis que l'entreprise publique campe sur son pré carré.

On voit enfin apparaître la grande **hétérogénéité des situations** : non seulement entre les villes, mais à l'intérieur de chacune d'elles : hétérogénéité des quartiers et de leur peuplement, hétérogénéité foncière et urbanistique, hétérogénéité des niveaux de service, hétérogénéité des rythmes d'évolution de la demande et des capacités. Dans ces conditions, le développement et la consolidation de l'accès à l'eau ne peut obéir à un schéma unique, et il faudra savoir gérer cette diversité à l'intérieur même de la ville.

2.3 La question des contrats doit donc être reprise à la lumière des problèmes non résolus, et des acteurs dont la place est mal définie.

- Faut-il faire confiance aux multiples et diverses initiatives des acteurs tiers et libéraliser largement le secteur?
- Faut-il rétrocéder les BF aux municipalités? elles n'en revendiquent pas la gestion, mais tiennent à récupérer la maîtrise d'ouvrage; parfois elles souhaitent avoir aussi la responsabilité de la gestion : les craintes sont vives qu'elles le fassent moins pour satisfaire les usagers que pour récupérer le contrôle sur des ressources financières.
- Faut-il confier totalement le problème à l'entreprise d'eau et la laisser choisir les formes de délégations des BF qui lui conviennent?

⁴² La formule du sous-concessionnaire définie à Buenos Aires (le tiers prenant l'initiative de créer un service à l'intérieur de l'aire de concession devient sous-concessionnaire de l'entreprise) a beaucoup de mal à se concrétiser et n'est guère encouragée par l'entreprise concessionnaire

⁴³ La Cour Constitutionnelle colombienne a donné raison à un groupe d'habitants ayant pris l'initiative de créer un tel service contre l'avis de l'entreprise publique municipale jouissant pourtant du monopole légal mais ne desservant pas ce quartier; le droit d'accès à l'eau primait sur les prérogatives de l'entreprise.

⁴⁴ comme le montre S. Jaglin dans le cas de la Zambie (in Gervais-Lambony, Jaglin, Mabin, Questions urbaines en Afrique Australe, Paris Khartala à paraître en 1998)

Plutôt que de s'enfermer dans l'opposition entre une gestion associative, une gestion municipale et une gestion par l'entreprise, et chercher parmi ces trois la "one best way", ne vaut-il pas mieux affirmer la nécessité de mobiliser une pluralité de formes d'initiative et de prise en charge, et la nécessité tout aussi impérieuse de les articuler entre elles et de les réguler? A l'évidence, il n'existe pas de solution unique, mais plusieurs combinaisons possibles de solutions, l'enjeu principal étant de réguler ces combinaisons.

Partant des problèmes à résoudre, on peut identifier ceux qui peuvent être traités par une logique de définition des compétences légales, par une méthode de régulation, par une méthode de contrat, et surtout trouver un chemin qui permette la transformation progressive des situations observées. Ne faut-il pas recréer un système d'acteurs où les différents intérêts parviennent à s'exprimer et à se combiner?

Régulation de l'entreprise : observons les contrats de délégation du service à des entreprises privées, qui ont été signés ces dernières années dans le domaine de l'eau; le cahier des charges précise des objectifs de couverture et de niveau de service qui sont définis et programmés dans le temps. De même est défini l'espace laissé à d'autres acteurs et d'autres initiatives, et les indispensables mécanismes d'articulation. Que l'entreprise soit publique ou privée, c'est d'abord à ce niveau que doit être encadrée son activité par rapport à la desserte des quartiers et aux bornes fontaines. Et cela passe par des contrats. Les études de cas ayant peu ou pas observé ce niveau, nous ne pouvons le traiter davantage ici; il est pourtant essentiel.

Régulation du gérant : ici, le contrat trouve une place évidente; il est à la fois un contrat commercial classique (de vente en gros) et un contrat de délégation (gérance, affermage) de service : c'est sur ce deuxième volet qu'apparaissent les lacunes les plus évidentes. Des règles du jeu claires sont nécessaires, mais elle peuvent n'être pas classiques (entretien, formation, tarif, niveau de service), et impliquer des acteurs non classiques (GIE, associations...); elles devront être définies en termes évolutifs, avec des mécanismes d'évaluation pluraliste. N'est-ce pas ici que doit s'insérer un tiers? et ne serait-ce pas la municipalité?

Régulation par la municipalité : l'exemple de Windhoek montre à quel point la politique suivie en matière de bornes fontaines dépend étroitement de la politique d'urbanisation: surgissent alors des réponses diversifiées et explicitement conçues comme évolutives non seulement en termes de niveau de service mais aussi en termes de gestion: systèmes instables, processus d'apprentissage où l'évolution se produit sous la pression des ÉvÈnements et des conflits, gestion de l'eau qui n'est pas sectorielle mais intimement liée à une stratégie urbaine globale. Remarquons aussi sur ce cas comment se combinent l'affirmation claire du recouvrement des coûts, un modèle de paiement multiservices forfaitaire, et des techniques variées de recouvrement. Même si ce cas est exceptionnel, il montre l'intérêt de ne pas dissocier gestion de l'eau et gestion urbaine et il serait intéressant de voir comment s'organise concrètement la collaboration entre services municipaux et entreprise d'eau. A une échelle beaucoup plus modeste, la manière dont la mairie de Kayes s'implique dans la régulation de la création des BF, mérite aussi l'attention.

Comment obtenir ce résultat? La réponse classique passe notamment par les documents de planification (schéma directeur d'eau et d'assainissement): ils sont rarement effectifs dans ces contextes, et trop orientés par une image fixe du futur. Mais il vaudrait la peine d'observer par exemple les pratiques de gestion participative mises en oeuvre au Brésil par exemple, qui

permettent pour chaque quartier d'élaborer des diagnostics partagés et d'influer sur les décisions d'investissement, qui permettent de négocier les niveaux de service, qui permettent enfin d'intégrer des opérateurs non classiques sur des segments du service mais dans le cadre d'une stratégie publique.

On voit bien que sur ces questions, l'intervention d'un tiers, public, est indispensable, et qu'une régulation purement nationale (par l'autorité de tutelle ou le régulateur), ou purement "réglementaire" serait impuissante, car incapable de prendre en compte toutes les spécificités des situations et des dynamiques locales. La question n'est donc probablement pas d'abord de savoir si la municipalité peut et doit assumer la gestion des installations, mais d'abord de l'aider à construire sa responsabilité première, celle de garantir le service, et sa définition pertinente dans son contexte spécifique, ainsi que le respect de règles du jeu négociées. Peuvent alors s'élaborer des quasi-contrats locaux, multi-partenaires, dont la véritable nature est moins juridique que politique, le contrat étant davantage l'instrument de la négociation que son but.

Les conclusions que nous tirons de la gestion déléguée des bornes-fontaines rejoignent celles de la première partie sur les systèmes autonomes. Je suis pour ma part convaincu qu'il y a tout intérêt à rapprocher plutôt qu'à séparer ces deux problèmes. Car l'examen des difficultés rencontrées montre que les évolutions souhaitables devraient faire converger les stratégies : conduire des processus d'apprentissage multi-acteurs, au cours desquels se construisent et les règles du jeu et les acteurs eux-mêmes, pour gérer des systèmes hétérogènes (du point de vue des techniques de production, distribution, gestion), et dans des configurations évolutives.

On a vu aussi qu'il est très difficile de séparer complètement la pratique contractuelle des exigences plus larges de régulation. Dans la période actuelle, contrat et régulation sont balbutiants, s'interpénètrent sans cesse, et c'est une des raisons pour lesquelles le vocabulaire pour les décrire n'est lui-même pas stabilisé dans sa définition et son usage. Un même mot est utilisé pour décrire des modes de relations juridiquement très différents les uns des autres : nous l'avons vu dans toutes les études de cas : une relation qui ressemble à de l'affermage est appelée ici gérance et là concession; ailleurs est nommée gérance une situation où l'installation est financée et réalisée par le "délégataire"; une relation nommée affermage peut recouvrir en fait une simple prestation de service associée à un rôle indirect de régulateur; etc... Ce flou qui entoure les mots, cette polysémie ne doivent pas être taxés de manque de rigueur, puis qu'au contraire ils reflètent parfaitement l'ambiguïté et l'évolutivité des relations réelles. Croire que l'on peut clarifier le vocabulaire avant d'avoir laborieusement fait évoluer ces situations ne serait qu'une illusion.

Prôner la contractualisation à tout va, au sens juridique restreint de ce mot, mènerait à une impasse.

Nous sommes donc conduits à deux affirmations apparemment contradictoires : il est nécessaire de créer des mécanismes d'engagement réciproque et sanctionnable; mais multiplier les contrats ou en raffiner la rédaction ne servirait à rien.

Ces deux affirmations ne sont pas contradictoires, à condition de se placer délibérément dans une perspective dynamique ("institution building process"); il ne peut y avoir engagement que de la part d'acteurs constitués, et entre acteurs légitimes les uns pour les autres : construire les acteurs, et construire la légitimité doivent se faire en même temps. Quel est alors le rôle du contrat? Formalisé ou non, il est un instrument modeste pour expliciter chacune des étapes de

cette construction; il ne prétend pas décrire définitivement les relations entre les acteurs mais stabiliser pour un temps un état du système, et rendre plus difficile les retours en arrière; c'est avant tout un outil d'apprentissage. Il faut donc l'inscrire explicitement dans ce processus d'apprentissage, et lui donner des caractéristiques qui facilitent ce rôle : il a une durée courte, il définit une étape (et non un état final), sa vertu réside essentiellement dans le fait qu'il est écrit (recours), qu'il est public (mobilisable par tous les acteurs), qu'il est évalué: non pour "juger" juridiquement s'il a été respecté, mais pour évaluer le chemin parcouru, la pertinence de l'action aussi bien que des règles du jeu, redéfinir le cap, être donc révisé, renégocié, dépassé.

L'enjeu central est donc moins l'amélioration technique des contrats que leur insertion dans un processus d'apprentissage, ainsi que le pilotage de ce processus. D'où la seconde question cruciale, celle du type d'institution capable d'opérer ce pilotage. Mais ceci est une autre question.

Conclusions et recommandations

L'intitulé de la recherche dans laquelle s'inscrivait le groupe de travail était : “ analyse comparative des divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs ”. A posteriori, il nous apparaît cependant dangereux de formuler le problème dans ces termes. Il est préférable au contraire de se placer d'emblée :

- du point de vue de la gestion d'ensemble du service (qui tend de plus en plus à combiner desserte collective et individuelle) ;
- et du point de vue de la construction du système d'acteurs et de la gestion de sa diversité (qu'il comporte ou non délégation).

Pour reformuler le problème, nous dirions que les formes de gestion mono-acteur : communauté, ou entreprise publique nationale, ne sont pas adaptées aux territoires que nous étudions ici ; dans le même temps, s'inventent partout de nouvelles formes qu'il faut évaluer pour savoir à quelles conditions elles peuvent générer une gestion durable. Un certain nombre des propositions qui suivent sont déjà testées dans certains pays, parfois institutionnalisées, parfois aussi déjà questionnées. C'est ce processus d'apprentissage qui est porteur d'avenir.

Développer une réflexion conjointe sur petits centres, petites villes, et périphéries urbaines

Alors que la tendance actuelle est de les traiter séparément et différemment, on pourrait favoriser la convergence des stratégies mises en oeuvre sur ces différents types d'espaces. Il est pour cela nécessaire de dissocier la logique et l'échelle territoriale du projet, de celles des dynamiques gestionnaires qu'il tend à promouvoir. Cela suppose notamment que le projet ne soit pas conçu comme un “ tout ” introverti, autosuffisant et auto-régulé, mais comme une contribution :

- à une politique nationale de l'eau organisant la cohérence des interventions sur l'ensemble du territoire ;
- à la construction progressive, à la bonne échelle géographique, d'opérateurs professionnels, tout comme d'outils efficaces pour l'entretien et la maintenance, pour la gestion de l'épargne, voire la péréquation, etc..
- à la construction d'une capacité de régulation de proximité, régionale et locale, capable d'accompagner les processus d'apprentissage, et le renforcement des acteurs.

La bonne échelle de réflexion est donc l'agglomération, ou la “ région ” : la difficulté des Sociétés Nationales à assumer réellement le service dans les périphéries populaires et leur tendance à se retirer des villes petites et moyennes non rentables accentueront le besoin d'une stratégie de prise en charge des services d'eau élaborée à l'échelle de chaque région ou agglomération et non plus seulement de chaque localité ou de chaque quartier.

De même la diversité de formes de gestion, et de types d'opérateurs, à l'intérieur de la même localité tout comme à l'échelle de la région, s'impose aujourd'hui comme un fait. Le véritable

enjeu, commun aux périphéries urbaines comme aux petits centres, c'est donc de gérer cette inévitable pluralité d'acteurs, d'opérateurs, et d'échelles d'action.

Promouvoir une vision dynamique du service et de sa gestion

Il s'agit de promouvoir, par les moyens suivants, une vision dynamique de la demande, de la gestion et de la responsabilité du service :

- une vision dynamique de la demande: toute anticipation trop forte sur la demande (sur le volume consommé, ou par des programmes de branchements individuels trop volontaristes) conduit à l'échec. A l'inverse toute définition statique de la demande bloque les dynamismes démographiques et spatiaux ; il faut concevoir des systèmes évolutifs et prévoir dès l'origine les mécanismes de ces évolutions ;
- une vision dynamique de la gestion : clarification progressive des règles de tarification, de financement du renouvellement des divers types d'installation, des modalités de gestion de l'épargne ;
- une vision dynamique de la responsabilité du service : réarticulation progressive de la gestion de l'eau au processus de décentralisation et de responsabilité locale, clarification du rôle de maître d'ouvrage.

Clarifier les rôles et fonctions des acteurs / opérateurs

De façon à accompagner la diversification des acteurs/opérateurs et l'intervention croissante d'acteurs privés, il s'agit de :

- rechercher des relations triangulaires stables distinguant progressivement de manière plus claire :
 1. la responsabilité de fourniture du service (comité de gestion ou association d'usagers ou société nationale) qui peut être ou non une autorité concédante ;
 2. la responsabilité du fonctionnement quotidien du service, souvent assumée dans les faits par un binôme d'opérateurs du type gérant/fontainier salarié (comité/fontainier, opérateur privé/fontainier) éventuellement complété par la sous-traitance de l'entretien et de la maintenance ;
 3. la responsabilité de régulation (un tiers à identifier). Mais en sachant qu'il y a plusieurs combinaisons possibles.
- clarifier le rôle et la composition des comités d'eau dont la création ne va pas de soi : le processus devrait en être encadré ;
- contractualiser les divers mécanismes de délégation en cascade en favorisant une pédagogie de la délégation : énonciation claire des devoirs, de l'autorité de contrôle et de recours ; affichage convaincant et mise en oeuvre effective de sanctions ; "intéressement" des gérants à la bonne gestion des installations, mise en oeuvre de mécanismes réguliers d'évaluation/ "renégociation" des contrats ;
- utiliser le contrat non comme une règle statique, mais comme un processus d'apprentissage et de construction de la légitimité de chacun des acteurs.

Favoriser l'émergence de cultures techniques et gestionnaires locales

Cet objectif peut être atteint par la construction progressive d'opérateurs professionnels, ce qui implique de :

- renoncer au bénévolat comme principe “ normal ” de mobilisation des compétences ;
- organiser une professionnalisation progressive des statuts des acteurs impliqués ;
- organiser à la bonne échelle l'appui technique à cette professionnalisation.

Décloisonner les approches de la gestion de l'eau

La poursuite de cet objectif impose de :

- rechercher les économies d'intégration en favorisant les synergies entre services (projets multi-sectoriels) et l'intégration des différentes demandes (des ménages, des artisans, des éleveurs...) ;
- resituer les enjeux de l'eau dans ceux, plus vastes, de l'aménagement et de la gestion urbaine des petits centres et des périphéries urbaines ;
- articuler la régulation des opérateurs de réseau avec celle des autres modes d'accès à l'eau. Identifier le porteur d'une responsabilité globale (l'accès à l'eau de toutes les populations, sous toutes ses formes, et notamment la question des populations non desservies : définition d'un “ droit à l'eau ” dans ces espaces en cours de mutation?).

Ces trois enjeux existent au niveau national, mais sont particulièrement cruciaux aux niveaux régional et local.

Ne pas figer le catalogue des solutions “ légitimes ”

Face aux incertitudes concernant le rôle futur des municipalités, des opérateurs publics, des opérateurs privés grands et petits, des structures associatives ou coopératives, il s'agit d'élargir le champ des possibles en s'efforçant d'une part de confronter l'expérience ouest-africaine à celle d'autres régions du monde, d'autre part de maintenir une veille permettant d'identifier et d'évaluer les expériences innovantes - même si elles sont atypiques - et de diffuser l'innovation. On observe ailleurs en Afrique, en Amérique Latine, en Asie, des réponses différentes de celles données dans les pays étudiés mais cette ouverture et cette confrontation, que même les bailleurs de fonds agissant dans plusieurs régions ne parviennent souvent pas à réaliser, n'ont pas été suscitées. Cet objectif pourrait être inscrit dans la suite du Programme dans lequel les présents travaux se sont inscrits ou dans un nouveau programme, non seulement sous forme de recherches mais aussi sous forme de mise en réseau des acteurs eux-mêmes.