

Participation du secteur privé national

La gestion du Service Public de l'Eau (SPE) dans les villes moyennes

Taibou Adamou Maiga

Remerciements

Merci à tous ceux qui ont participé à l'étude, et en particulier Oumar Diallo, Patrick Nduati Mwangi, Samuel Dawuna Mutono, Seydou Traoré et Sylvain Adokpo Migan.

Contact

Pour plus d'informations, s'il vous plaît visitez le site web: www.wsp.org ou écrivez à Taibou Adamou Maïga à: worldbankwater@worldbank.org

À propos du projet

Des acteurs du secteur privé national jouent un rôle important en fournissant un accès plus large et plus rentable à l'eau potable et des services d'assainissement améliorés, en particulier aux plus pauvres dans les zones péri-urbaines, les petites villes et les zones rurales. Le projet de participation du secteur privé national (DPSP), un des secteurs d'activité du PEA, travaille à mieux comprendre et à assister davantage les participants nationaux du secteur privé afin de maximiser l'impact de leur participation. Pour plus d'informations, s'il vous plaît visitez : <http://www.wsp.org/content/domestic-private-sector-participation-dpsp>.

Le Programme, Eau et Assainissement (WSP) est un partenariat multibailleurs administré par la Banque mondiale pour aider les pauvres à obtenir un accès abordable, sûr et durable aux services d'eau et d'assainissement. Les bailleurs de fonds sont l'Australie, l'Autriche, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la Fondation Bill & Melinda Gates, la France, l'Irlande, le Luxembourg, la Norvège, les Pays Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Banque mondiale.

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés dans le présent document sont entièrement ceux de l'auteur et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ou à ses organisations affiliées, ni aux membres du conseil d'administration de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans le présent ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toutes autres informations figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent aucun jugement de la part du Groupe de la Banque mondiale concernant le statut juridique d'un territoire ni l'approbation ou l'acceptation de ces frontières.

© 2015 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / La Banque mondiale

Participation du secteur privé national

La gestion du Service Public de l'Eau (SPE) dans les villes moyennes

ANALYSE COMPARÉE DES PRATIQUES DANS 6 PAYS AFRICAINS ET LEÇONS APPRISSES

Environ 37 pourcent (Source : JMP-2013) de la population africaine n'a pas accès à l'eau potable et l'exposant ainsi à des conséquences sanitaires et économiques désastreuses. Les différents gouvernements continuent de lutter pour la mobilisation des ressources financières nécessaires à la construction des infrastructures d'eau potable hors des grandes villes. Il est donc essentiel de puiser dans les investissements et capacités techniques du secteur privé pour délivrer ces services.

La présente note étudie l'expérience de six pays africains (Niger, Bénin, Burkina Faso, Kenya, Ouganda et Sénégal), dans l'élaboration des politiques et cadres institutionnels nécessaires pour accélérer l'implication du secteur privé dans la délivrance du service de l'eau. Alors que la situation dans les zones rurales est bien connue, le besoin du service de l'eau est particulièrement aiguë pour les villes moyennes à travers l'Afrique. Ces zones urbaines (population entre 3 500 et 40 000 en fonction de la définition de chaque pays) à forte croissance démographique font face à des défis multiples peut être différents de ceux des grandes villes.

Les villes rurales de taille moyenne, sont définies de manière variable selon les pays, mais elles se caractérisent par une forte croissance et se trouvent à l'interface du monde rural et du monde urbain. Elles offrent des opportunités économiques considérables et sont cruciales dans le processus d'enrayement de l'exode rural et de l'entassement des populations pauvres dans les bidonvilles, en périphérie des métropoles. Néanmoins, la croissance rapide de la population des villes rurales à taille moyennes et de ses besoins en eau, a fait ressortir des difficultés mettant en jeu la qualité et la pérennité du service public de l'eau. Les pays visés ont tous conduit des réformes dans le secteur de l'eau. Ces réformes font souvent parti des efforts de réformes plus larges, et promouvant la délégation de la gestion du service public de

POINTS CLÉS

Les villes de taille moyenne connaissent une croissance forte. Il est dès lors crucial d'interroger les défis et limites actuelles de l'approvisionnement en eau dans ces villes et de définir des solutions de gestion pérennes. Les défis majeurs sont:

- **Difficultés de mobilisation du secteur privé.** Le secteur privé est réticent à engager des partenariats avec les communes en matière de gestion du service de l'eau pour des raisons multiples.
- **Le manque de cadre réglementaire, institutionnel et contractuel.** Il est nécessaire de préciser clairement rôles et obligations des acteurs, afin que les populations s'approprient les dispositifs de gouvernance mis en place et que les compétences des communes, souvent inexpérimentées, soient transférées à des acteurs plus experts.
- **Le manque de compétences techniques et managériales.** Le manque de compétences techniques et managériales dans les communes et chez certains délégataires est perçu comme un handicap pour le processus de transition vers la délégation de gestion dans certains pays.
- **La réticence de la population.** Les populations locales n'adhèrent pas toujours au principe de l'intervention du secteur privé dans la gestion de l'eau. Les différents acteurs ont exprimé un besoin de sensibilisation de la société civile et de mise en place des plans de communication promouvant la délégation de gestion à des opérateurs privés.

l'eau au secteur privé en milieu urbain et rural. Aussi bien les méthodes que les structures de gestion déléguée de l'eau dans les villes de taille moyennes ainsi varient.

QU'EST-CE QU'UNE VILLE DE TAILLE MOYENNE?

L'enjeu des villes moyennes est considéré différemment dans chacun des pays étudiés; d'autant plus que la définition

d'une ville moyenne, notamment en termes de taille, n'est pas identique d'un pays à l'autre. Ainsi, les villes moyennes sont souvent des centres dont le nombre d'habitants se situe dans une fourchette de 10 000 à 15 000 habitants (Niger, Bénin, Ouganda), mais au Burkina les villes de 3 500 habitants comptent comme des villes moyennes tandis qu'au Kenya ces dernières sont des centres de 35 000 – 40 000 habitants. Au Sénégal il n'y a pas de définition précise pour la taille des villes moyennes. La distinction est faite entre le périmètre affermé qui relève de l'hydraulique urbaine et le périmètre non-affermé qui relève de l'hydraulique rurale.

Les cas suivants présentent la manière dont les villes moyennes sont gérées dans les six pays africains étudiés, ainsi que les difficultés rencontrées et quelques bonnes pratiques:

Niger

Au Niger la question de l'alimentation en eau potable des populations est partagée entre l'urbain et le rural. La réforme de l'hydraulique urbaine menée par l'Etat en 2001 a conduit à la création de deux entités à savoir : (i) La Société de Patrimoine des Eaux du Niger (SPEN) qui est une société d'Etat de droit public, responsable des programmes d'investissement et du remboursement du service de la dette. Elle est liée à l'Etat par un contrat de concession. (ii) La Société d'Exploitation des Eaux du Niger (SEEN), Société de droit privé, qui est chargé de l'exploitation des infrastructures et de la commercialisation du service de l'eau.

Les centres relevant du périmètre concédé à la SPEN constituent l'hydraulique urbaine. Tous les autres centres relèvent de l'hydraulique rurale y compris les petites villes. Actuellement, 54 centres relèvent de l'hydraulique urbaine et sont gérés par la SEEN à travers le contrat d'affermage.¹ Le contrat d'affermage initial, signé en 2001 pour une durée de 10 ans a été reconduit pour dix autres années en 2011.

La création de sociétés de droit public et privé pour la gestion du service public dans le sous-secteur de l'hydraulique urbaine a permis des progrès considérables en termes de qualité du service et d'accès à l'eau potable dans les centres urbains. Le taux de desserte qui était de 65% en 2001 (année de la réforme) est passé à 87% à la date du 31 décembre 2013.

En milieu rural, le document de référence est le guide du Service Public de l'Eau (SPE), qui décline l'organisation et les modes de gestion de l'alimentation en eau potable des populations rurales. Les infrastructures exploitées comprennent des points d'eau ponctuels (forage et puits) et des systèmes AEP plus ou moins complexes. La qualité de service, le taux de desserte (Tableau 1) sont en général faibles et le tarif au moins de deux fois plus élevés par rapport à l'hydraulique urbaine, mais cela ne veut pas dire que tous les systèmes en milieu rural sont mal gérés. Le Guide du SPE fixe les rôles et responsabilités de tous les acteurs : municipalités, services techniques, délégataires, associations des usagers, structure d'appui conseil. En fin 2013, environ 1064 systèmes sommaires d'AEP (mini AEP, PEA, SPP) constituent le parc des ouvrages hydrauliques dans les petites et moyennes villes. Près de 75% de ces systèmes sont sous gestion déléguée.

Au Niger, certains centres relevant de l'hydraulique rurale connaissent un développement qui exige une meilleure qualité de service. La gestion de l'alimentation en eau dans ces villes moyennes est difficile pour les opérateurs locaux, auxquels font défaut les compétences techniques et managériales nécessaires à des services répondant aux normes requises. Résultat : les canalisations et les branchements des abonnés sont de piètre qualité, les opérateurs n'ont pas une

Depuis 1990, les communes du Niger ont mis en gestion délégués 846 systèmes AEP à 93 opérateurs privés locaux qui sont tous des entités légales.

¹ Les contrats d'affermage sont généralement des arrangements publics - privés sous lesquels l'opérateur privé est responsable de l'opération et de la maintenance des infrastructures mais pas pour leur financement. Source: Banque Mondiale PPP in Infrastructure Resource Center

FIGURE 1: RAPPORT ENTRE LE TARIF DE L'EAU ET LE PIB/HAB À PARITÉ DE POUVOIR D'ACHAT, DANS LES SIX PAYS ÉTUDIÉS



bonne connaissance de leurs réseaux, les pertes techniques et financières sont parfois très élevées, la qualité de service laisse à désirer et la qualité de l'eau n'est pas maîtrisée.

Ainsi donc voit on émerger un troisième groupe, ni proprement rural, ni dans le périmètre urbain et qui nécessite une meilleure prise en charge. Il y a lieu de trouver la manière optimale de les gérer, vu que ce groupe renferme de plus en plus de centres.

Le Gouvernement nigérien a envisagé le transfert d'un certain nombre de ces centres ruraux des villes moyennes (40 d'ici 2015) à la SPEN pour une meilleure prise en charge de la problématique. Cependant des questions subsistent: Comment effectuer le transfert de ces centres à la SPEN sans remettre en cause l'équilibre financier du secteur en milieu urbain? Sachant que les centres identifiés participent à l'équilibre tarifaire des allotissements établis dans le milieu rural, quelles sont les mesures d'accompagnement à envisager pour éviter un impact négatif sur le prix de l'eau des centres non transférés ?

TABLEAU 1: LA QUALITÉ DU SERVICE DE L'EAU AU NIGER, EN MILIEU URBAIN ET EN MILIEU RURAL

Indicateurs de performance	Milieu urbain	Milieu rural
Taux de desserte/d'accès théorique à la fin 2013	86,70%	50,70%
Pertes financières (dues au mauvais rendement du réseau et au faible ratio de facturation)	15%	20 à 35%
Le personnel pour 1000 abonnés	5 à 6	10 à 250

Les tarifs de l'eau ne sont pas les mêmes en milieu urbain, semi-urbain (c'est-à-dire les villes moyennes) ou rural, avec souvent des tarifs plus élevés dans les campagnes. Le tarif de l'eau est par ailleurs du même ordre dans les 5 autres pays étudiés, et se situe en dessous du Niger en ce qui concerne la situation dans le milieu rural et semi-urbain.

Les cas suivants nous donnent la manière dont les villes moyennes sont gérées dans les autres pays africains étudiés, ainsi que les difficultés rencontrées et quelques bonnes pratiques applicables à la situation du Niger.

Bénin

Le milieu urbain est constitué des villes de plus de 10 000 habitants. On note l'importante croissance des « centres secondaires », définis comme un sous-ensemble de l'urbain et caractérisés par l'implantation de services administratifs et hospitaliers. Les infrastructures d'eau appartiennent à l'état et sont exploitées par la SONEB.

Le milieu rural correspond quant à lui aux villes de moins de 10 000 habitants, soit 72% de la population. Les villes moyennes abritent entre 2000 et 10 000 habitants et sont approvisionnées en eau par des Adductions d'Eau Villageoise (AEV), dont la gestion a été transférée aux communes dans le cadre de la loi sur la décentralisation. Les communes délèguent la gestion de 53% des AEV à des opérateurs privés sous contrat de délégation : des formules de contrats tripartites entre la commune, l'association d'usagers et le gestionnaire délégué ont été prévues dans les schémas contractuels de délégation, qui conservent aux



Une borne fontaine dans la région de Maradi, Niger
(Photo: Taibou Adamou Maiga)

associations d'usagers un droit de regard, mais ce modèle semble pas être le plus adapté. Néanmoins, 47% des AEV restent gérées par des associations d'usagers.

Par ailleurs, le Bénin a mis en place des Services d'Appui Professionnel (SAP), afin d'améliorer la connaissance du patrimoine, de maîtriser les conditions d'exploitation et de normaliser le suivi de la performance. Une étude d'évaluation de ce modèle d'affermage a été financée par le Programme Eau et Assainissement (WSP) de la Banque mondiale. Les conclusions de cette étude ont permis d'entreprendre des réformes pour améliorer la durabilité des services d'eau en milieu rural.

Les réformes ont conduit à la mise en place de quatre contrats de concession subventionnés de 8 ans pour 10 Mini AEP dans trois municipalités avec trois opérateurs privés différents. WSP et IFC avaient prévu un investissement total de 1 million USD (dont 277 000 USD venant des privés nationaux), 1071 nouveaux branchements pour une population desservie de 48 500 personnes. Les résultats sont allés au-delà des objectifs initialement fixés.

Burkina Faso

Le milieu urbain est constitué des villes de plus de 10000 habitants. Elles représentent 23% de la population et leur alimentation en eau potable est assurée par une société de droit public, l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA).

Depuis 2006, Les autorités locales au Burkina Faso ont délégué 310 systèmes AEP aux opérateurs privés locaux.

Le milieu rural correspond quant à lui aux villes de moins de 10 000 habitants, qui représentent 77% de la population et dont le Ministère de l'Eau est responsable de l'alimentation en eau potable. Il y a lieu de noter que la loi de la décentralisation de 2006 et son décret d'application de 2009, prévoit le transfert des compétences du ministère vers les collectivités locales.

Au sein du milieu rural, les villes moyennes (de 3500 à 10000 habitants) sont équipées d'Alimentations en Eau Potable Simplifiées (AEPS) et les petites villes, de moins de 3500 habitants, sont équipées d'un point d'eau pour 300 habitants, avec 500 mètres maximum de portage.

41% des AEPS (soit 310 d'entre elles) sont en gestion déléguée, parmi lesquelles 23 % sont opérées par des entreprises privées : il s'agit de TPE et PME africaines, au nombre desquelles on compte PPI, SAWES et Hydro-Sahel. Les ONG/associations humanitaires opèrent quant à elles 15 % des AEPS en gestion déléguée, tandis que l'ONEA gère les AEPS de villes moyennes qui, étant dans l'incapacité de gérer leurs ressources, ont fait appel à l'Etat et à d'autres bailleurs de fond pour conclure un contrat d'affermage avec l'ONEA pour la gestion et l'extension des infrastructures. Cela représente 3% des AEPS en gestion déléguée.

59% des AEPS sont donc toujours gérés par les communes et les Associations d'Usagers de l'Eau (AUE). Actuellement, des tests sont mis en œuvre dans deux régions pour étendre la délégation de gestion dans certains de ces centres.

Kenya

Il n'y a pas de réelle distinction entre les hydrauliques urbaine et rurale, car les modes de gestion de l'eau sont les mêmes dans les deux milieux.

22% des Kenyans vivent en milieu urbain et 78% en milieu rural (Source : Kenya Bureau of Statistics). Le taux d'accès à l'eau potable est de 59% au niveau national, mais ne représente que 52% dans les zones rurales.

Les acteurs du SPE sont au nombre de cinq. Tout d'abord, le Ministère de l'Environnement, de l'Eau et des Ressources naturelles est en charge d'élaborer, de superviser la politique et la législation du secteur national, d'apporter un soutien aux comtés dans la fourniture des services d'eau, de faciliter le financement du secteur (capital et subventions) et de superviser la coordination et la stratégie du secteur. Les Commissions des services de l'eau (WSB), établissements publics régionaux, sont quant à elles responsables des services d'eau et doivent être autonomes financièrement. La loi prévoit également que les WSB soient statutairement propriétaires et responsables du développement du patrimoine et du service. A ce titre, il est prévu qu'elles aient accès (par simple transfert ou par concession) aux infrastructures qui appartenaient, avant la réforme, au ministère de l'eau, à la société nationale de l'eau ou aux communes et gouvernements locaux.

Seulement, suite à la loi de décentralisation, ceux-ci réalisent un transfert de compétences aux comtés qui auront pour responsabilité de gérer les services d'eau locaux. Le rôle des WSP est donc remis en question. Les WSB délèguent la



Une Borne fontaine dans la région de Tahoua, Niger
(Photo: Taibou Adamou Maiga)

gestion du SPE aux Fournisseurs des services d'eau (WSP), opérateurs qui leur sont liés par des contrats de performance. Ces WSP sont très majoritairement les communes ou les associations d'usagers : elles opèrent la quasi-totalité des services d'eau. Le service public de l'eau est régulé au niveau national par la Commission réglementaire des services de l'eau (WASREB), qui accorde les licences aux WSB et suit les performances des WSP. Suite à la loi de décentralisation, la manière dont les licences seront accordées en concertation entre les comtés et le WASREB reste à définir. Un dernier organisme est en cours de création : il s'agit de Commission nationale des services de l'eau, qui aura pour mission de développer et de gérer les infrastructures d'eau d'importance nationale et stratégique et les infrastructures d'eau transrégionales.

Le Kenya cherche à promouvoir la délégation de gestion à des opérateurs privés grâce à des projets pilotes, dont les plus représentatifs sont ceux ayant lieu à Kisumu et Kiamumbi. Kisumu, la troisième plus grande ville du Kenya avec 350 000 habitants, est gérée depuis 2003 par KIWASCO, un opérateur privé. Il s'agit d'une société créée lors des réformes qui ont visé à privatiser les services essentiels et qui est issue du département de l'eau et de l'assainissement du Conseil municipal de Kisumu. KIWASCO a étendu l'infrastructure pour améliorer l'accessibilité à l'eau, grâce à des fonds prêtés par la K-Rep Bank. Les usagers payent leur consommation d'eau via une part fixe mensuelle (frais de connexion au réseau, frais de remboursement du prêt,

En 2002, Le "Kenya Water Services Board" à mis en gestion déléguée le système AEP d'une ville moyenne à un opérateur privé local et approuvé par les communautés.

etc) et une part variable par m³ consommé. Le Kiamumbi Water Project est quant à lui un projet pilote développé pour satisfaire la demande d'une communauté péri-urbaine d'avoir son propre réseau AEP. Ce projet prévoit la mise en place d'un réseau d'eau potable pour 750 ménages à partir d'un barrage appartenant à une coopérative agricole. La communauté a emprunté 135 000 \$ à la K-Rep bank pour mener à bien ce projet. Une fois celui-ci complété, la communauté a engagé un gestionnaire privé pour opérer le système avec un contrat de gestion de 3 ans. Le projet génère un revenu mensuel de 10 000\$ et le service de la dette est remboursé de manière mensuelle à la K-Rep bank. Le projet a réussi à atteindre l'objectif de connexion aux foyers prévu par le business plan pour la première année de mise en place.

Ouganda

La gestion du service public de l'eau est différente selon que l'on considère le milieu urbain ou le milieu rural. Dans tous les cas, la délégation de gestion est bien implantée. Cela est notamment vrai dans les villes moyennes, où l'Ouganda a mis en place des dispositifs permettant de faciliter l'accès au financement et à l'expertise technique.

Le milieu urbain, constitué de villes de plus de 5000 habitants et représentant 18% de la population, est découpé en deux secteurs. Tout d'abord, les grandes villes de plus de 15 000 habitants qui représentent 11% de la population et sont gérées par la National Water and Sewerage Corporation (NWSC) – société détenue à 100% par l'Etat. En revanche, les « petites et moyennes villes », abritant entre 5000 et 15000 habitants et représentant 7% de la population (2,4

millions d'habitants), ne sont pas gérées par la NWSC. Ces centres sont considérés comme des « villes moyennes » et sont en délégation de gestion. Les infrastructures restent dans tous les cas sous la propriété de l'Etat.

Le milieu rural est constitué des villes de moins de 5000 habitants et représente 82% de la population) : on distingue en particulier les villes de 2000 à 5000 habitants (72% de la population vivant en milieu rural) appelées centres ruraux en croissance. En milieu rural, le développement, l'opération et la maintenance de l'approvisionnement en eau est très largement basé sur le Community Based Maintenance System (CBMS) – gestion par la communauté.

En Ouganda, la délégation de gestion du service d'eau a été introduite en 2001 dans les petites et moyennes villes (avant la délégation, le gouvernement administrait toute la gestion de l'eau avec un système très centralisé). Le Water Act a défini les acteurs et rôles de la gestion de l'eau et a donné le pouvoir au Ministère de l'Eau de déclarer une zone d'approvisionnement en eau et de nommer une autorité délégante pour cette zone. L'autorité délégante est la collectivité locale (souvent le conseil municipal – « township Council »). Celle-ci met en place un WSSB (organe exécutif), qui est en charge de l'infrastructure, de la négociation des tarifs avec les opérateurs et de la supervision du service de l'eau. Les activités du WSSB sont financées par une taxe de 5% du paiement du service de l'eau par les usagers. Les WSSB peuvent faire le choix de gérer elles-mêmes le service de l'eau (dans 23% des cas). Parmi les 156 villes considérées comme des villes moyennes, 108 disposent d'un réseau AEP et 104 ont adopté la gestion déléguée (majoritairement en faisant appel à des opérateurs privés – pour 76% d'entre elles). Les opérateurs privés sont principalement des TPE, qui peuvent gérer plusieurs réseaux AEP. En février 2012, l'Ouganda avait 21 opérateurs privés d'eau différents (en hausse par rapport à 2010-2011), regroupés en une association de lobby, l'APWO (Association of Private Water Operators). On trouve également un pourcentage significatif d'opérateurs individuels. Pour aider les collectivités locales à avoir accès aux ressources techniques nécessaires à la maintenance de leurs infrastructures, des « Umbrellas » ont été mises en place : ce sont des associations dépendant des WSSB et intervenant au niveau régional, qui assurent un appui



Depuis 2001, les autorités locales de l'Ouganda ont mis en gestion déléguée 104 systèmes AEP des villes moyennes à 39 opérateurs privés locaux desquels 29 sont des entrepreneurs individuels, et 18 sont des micro entreprises.

technique pour la maintenance des infrastructures. Une autorité de régulation a été mise en place, le « Directorate of Water Development », émanation du Ministère de l'Eau. Toutefois, la création d'une véritable autorité de régulation (UWASRA) est à l'étude. Le Ministère est chargé de superviser les contrats de performance passés avec les autorités locales et revoit les tarifs appliqués dans les petites villes.

Sénégal

La question de l'alimentation en eau potable des populations est partagé entre l'urbain et le rural. Il est à noter que la distinction entre milieu urbain et milieu rural ne se fait pas en termes de nombre d'habitants mais en termes d'appartenance au périmètre concédé de la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES) ou non. Toute ville, quelle que soit sa taille, qui n'est pas dans le périmètre concédé à la SONES, est considérée comme appartenant au milieu rural. En 2003, l'Etat a autorisé le transfert de 10 villes moyennes du périmètre de l'hydraulique rurale vers le périmètre concédé à la SONES (5 000 à 30 000 habitants).

La gestion de l'hydraulique urbaine représente 45% de la population et est prise en charge par deux sociétés : une société de patrimoine (SONES), qui est de droit public et une société d'exploitation (SDE), qui est de droit privé. Le milieu rural représente quant à lui 55% de la population, soit 7 millions de personnes. Des ASUFORs (associations d'usagers), mises en place avec la réforme du cadre institutionnel de 1999, bénéficient d'une licence délivrée par l'Etat pour gérer des systèmes multi-villages. Elles ont en charge la distribution de l'eau, ainsi que la maintenance et le renouvellement du matériel inférieur à 10 ans. Les gros travaux (par exemple la rénovation d'un château d'eau ou le renouvellement d'un forage) sont pris en charge par l'Etat. Les ASUFORs doivent en principe déléguer l'exploitation du service de l'eau à des opérateurs privés, mais en pratique elles ne le font que dans très peu de cas. En fait cet état de fait s'explique par la faiblesse de l'accompagnement de la DEM aux ASUFORs lors de leur mise en place.

La récente réforme de la gestion de l'eau en milieu rural a entraîné la création de l'OFOR (Office de Gestion des Forages Ruraux) en 2014, en raison des limites du système actuel d'ASUFORs. L'OFOR est propriétaire des

infrastructures, elle gère le patrimoine et est responsable des gros renouvellements et extensions sur l'infrastructure. Elle est liée à l'Etat par un contrat de performance d'une durée de 10 ans. Le nouveau schéma institutionnel confère à l'OFOR la fonction d'autorité déléguante des délégations de service public (DSP) en charge de la production et la maintenance. Le schéma prévoit une délégation de gestion à des opérateurs privés, répartis par zones. Ces délégataires seront en charge de la production d'eau « en gros » à partir des ressources souterraines et auront un contrat d'affermage avec l'OFOR. Ils devront prendre en charge les coûts d'opération et de maintenance des infrastructures et verseront une redevance à l'OFOR. L'appel d'offres pour le recrutement de ces producteurs en gros est en cours avec un déjà recruté fin 2014, il s'agit de la SEOH. Le profil des candidats est varié : sociétés de travaux publics dans le domaine de l'électricité/eau, grand opérateur urbain, PME, firmes étrangères. Ces délégataires vont délivrer l'eau aux ASUFORs, qui auront la charge de la distribution via de petits opérateurs privés locaux acceptables pour l'OFOR (TPE, individus). Les licences des ASUFORs seront transformées en autorisation de distribution d'eau, elles signeront avec les producteurs en gros des contrats d'achat d'eau.

LES ENJEUX DE LA GESTION DES SERVICES D'EAU DANS LES VILLES MOYENNES

Bien que les pays étudiés soient à des étapes différentes en matière de gestion des services d'eau, quatre enjeux communs ont pu être identifiés.

Enjeu 1 : Une difficulté à mobiliser le secteur privé.

Le secteur privé est réticent à engager des partenariats avec les communes en matière de gestion du service de l'eau et ce, pour plusieurs raisons.

Il rencontre tout d'abord des difficultés d'accès aux financements nécessaires à la réalisation, la mise aux normes ou l'élargissement des installations. La plupart du temps, les investissements requis dépassent les capacités des acteurs locaux et nécessitent la mise en place de mécanismes de financement adaptés (Niger, Burkina Faso, Sénégal, Ouganda, Kenya, Bénin).

TABLEAU 2: LES RÉFORMES DU SECTEUR PUBLIC DE L'EAU DANS LES CINQ PAYS ÉTUDIÉS

Niger	<ul style="list-style-type: none"> En 2001 la réforme de l'hydraulique urbaine a conduit à la création de deux entités : La Société de Patrimoine des Eaux du Niger (SPEN) qui est une société d'Etat responsable des programmes d'investissement et du remboursement du service de la dette et la société d'Exploitation des Eaux du Niger (SEEN), Société de droit privé, qui est chargé de l'exploitation des infrastructures et de la commercialisation du service de l'eau. En milieu rural, le document de référence est le guide du Service Public de l'Eau (SPE), qui décline l'organisation et les modes de gestion de l'alimentation en eau potable des populations rurales.
Bénin	<ul style="list-style-type: none"> En 2000, la loi sur la décentralisation transfère aux communes la responsabilité en matière de gestion du service de l'eau. Néanmoins, un cadre réglementaire et législatif peu clair rend son application difficile. Le code de l'eau est ainsi en cours de révision. En 2004, la réforme du secteur de l'eau en milieu urbain a abouti à la création de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), société publique en charge des services d'eau en milieu urbain, qui auparavant était gérés par la Société Béninoise d'Electricité et d'Eau (SBEE). A partir de 2010 des réformes ont conduit à la mise en place des contrats de concessions subventionnés. Ce nouveau modèle est en cours de test dans 10 sites pilotes pour une durée de 8 ans.
Burkina Faso	<ul style="list-style-type: none"> En 2006 adoption du Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement (PNAEPA, 2006-2015), composé d'un volet rural et d'un volet urbain. Pour une meilleure coordination et cohérence des actions prévues en milieu rural, un « Cadre Unifié d'Intervention » (CUI) a été mis en place. En 2009, le transfert par décret aux communes des compétences et des ressources de l'Etat dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement. La même année, le gouvernement a mis en place le Programme d'Application de la Réforme (PAR), qui a consisté à retenir 2 entreprises pour la construction de 5 réseaux et leur exploitation sous affermage pendant 5 ans, avant leur rétrocession aux communes bénéficiaires.
Kenya	<ul style="list-style-type: none"> En 2002 une nouvelle loi sur l'eau (« Water Act »), progressivement mise en œuvre de manière globalement satisfaisante. L'ambition de la réforme est d'instituer les conditions nécessaires au rétablissement durable des services d'eau potable et d'assainissement. En 2010 la Constitution du Kenya énoncé une stratégie de décentralisation avec des possibilités d'améliorer la prestation des services de base, y compris l'eau et l'assainissement. L'organisation du secteur de l'eau est donc en cours de transformation.
Ouganda	<ul style="list-style-type: none"> La Constitution Nationale de l'Ouganda (adoptée en 1995), définit l'accès à une eau propre comme un objectif national fondamental Le Water Statute 1995, puis le Water Act 1997 codifie l'accès et la gestion de l'eau dans les petites villes et les centres ruraux en croissance Le Local Government Act 1997 révisé en 2000 et qui définit la décentralisation des services de l'eau aux gouvernements locaux) transfert plus de compétences aux municipalités.
Sénégal	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement assure la définition des politiques nationales, la planification sectorielle, la régulation des services publics et la maîtrise d'ouvrage des grandes infrastructures. Le code de l'eau y est régi par une loi de 1981 qui est en cours de révision. En 1996 réforme réussie du secteur de l'hydraulique urbaine, En 2005 lancement du Programme Eau Potable et Assainissement du Millénaire (PEPAM), dont l'objectif principal est de réaliser les investissements nécessaires pour l'atteinte des OMD à l'horizon 2015. La même année, la lettre de politique sectorielle établit l'option de l'Etat en matière de partenariats privé-public (PPP) dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. La loi sur le Service Public de l'Eau Potable et de l'Assainissement (SPEPA) a confirmé cette orientation en 2008, En 2014 adoption d'une loi réorganisant le service de l'eau en milieu rural. Cette loi a créé l'OFOR, un office en charge de la gestion du patrimoine de l'hydraulique rurale et de la contractualisation de la gestion des réseaux AEP avec le secteur privé, à travers des contrats de type PPP.

En outre, l'environnement institutionnel et économique est jugé peu incitatif pour les acteurs privés. En effet, le processus de contractualisation est souvent peu optimal : contrats de durée trop courte (non adaptée à la durée de vie prévisionnelle des équipements), pas d'allotissement, etc. Les opérateurs privés voient par ailleurs leurs revenus s'éroder du fait de l'inflation couplée à des tarifs bas (subventionnés par l'Etat) (Kenya et Ouganda). Le manque de soutien professionnel en milieu rural (approvisionnement en matériel et personnel technique) contribue aussi à l'environnement peu incitatif dans lequel évoluent les opérateurs privés. Soulignons enfin qu'en Ouganda, le transfert des installations les plus performantes au périmètre concédé à la société de droit public, a compliqué la mobilisation du secteur privé pour la prise en charge des installations restantes. Ces dernières ont en effet été jugées moins performantes et moins rentables, ce qui était d'autant moins attractif que les actifs appartenaient au pouvoir central.

Enjeu 2 : Un cadre réglementaire, institutionnel et contractuel qui doit être renforcé.

Il est nécessaire de préciser clairement les rôles et obligations des acteurs, afin que les populations s'approprient les dispositifs de gouvernance mis en place (Burkina Faso, Ouganda, Bénin, Niger) et que les compétences des communes, souvent inexpérimentées, soient transférées à des acteurs plus experts. (Bénin, Burkina Faso, Kenya, Niger).

Par ailleurs, le processus de contractualisation est souvent de faible qualité et compromet la durabilité du service. Le Burkina Faso souligne notamment que ce processus doit être renforcé, pour permettre l'élaboration de projections financières réalistes, une répartition des rôles et responsabilités claires et appropriée et des mécanismes de supervision de la qualité du service rendu.

Il est également important d'assurer une régulation fonctionnelle du secteur à travers une structure de régulation ou tout autre mécanisme approprié (Niger, Kenya, Ouganda).

Enjeu 3 : Le manque de compétences techniques et managériales.

Le manque de compétences techniques et managériales est perçu comme un handicap pour le processus de transition vers la délégation de gestion, engagé au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal. Ce besoin de renforcement des compétences est également souligné en Ouganda et au Kenya chez les acteurs publics au niveau local ou régional, qui manquent parfois de l'expertise requise pour la mise en place et le pilotage de partenariats avec le secteur privé.

Enjeu 4 : La réticence de la population.

Les populations locales n'adhèrent pas toujours au principe de l'intervention du secteur privé dans la gestion de l'eau. Les différents acteurs ont exprimé un besoin de sensibilisation de la société civile et de mise en place des plans de communication promouvant la délégation de gestion à des opérateurs privés. (Burkina Faso, Kenya).

RECOMMANDATIONS ET LEÇONS APPRIS

Les expériences menées dans les différents pays ont permis d'identifier des bonnes pratiques permettant d'adresser les enjeux cités plus haut. L'analyse comparative des différentes situations du SPE, ainsi que les échanges avec les contributeurs à l'étude, font ressortir des recommandations et leçons à retenir (Tableau 4). Ces recommandations pourront constituer une base de réflexion pour tout pays désireux de promouvoir la délégation de gestion dans les villes moyennes.

TABLEAU 3: RECOMMANDATIONS PERMETTANT DE FAIRE FACE AUX ENJEUX DE LA DÉLÉGATION DE GESTION DANS LES VILLES MOYENNES

<p>Enjeu 1 : Une difficulté à mobiliser le secteur privé.</p>	<p>Certains pays ont su capitaliser sur les expériences de délégation de gestion des services de l'eau en milieu urbain pour soutenir la délégation en milieu rural, en créant un périmètre d'affermage contenant des centres de tailles différentes et permettant un équilibre financier grâce à un dispositif de péréquation. Dans le cadre de ce dispositif, un système de subvention croisée des petites villes par les plus grosses permet aux agglomérations les plus démunies de pouvoir s'équiper.</p>	<p>Le Burkina, a mené une étude de faisabilité avant l'intégration de nouveaux districts dans le périmètre concédé à l'ONEA. Les premiers projets pilotes ont été un succès et une revue des facteurs de succès (volonté politique, incitation des opérateurs privés, sensibilisation de la population, tarifs de l'eau convenables) permettrait d'appliquer une stratégie similaire. Le Niger et le Sénégal ont étendu leurs périmètres urbains respectifs pour inclure certaines villes moyennes dans la gestion déléguée.</p> <p>Le Sénégal a d'autre part créé une structure de patrimoine spécifiquement dédiée au milieu rural (OFOR) qui contractualise avec les exploitants locaux</p>
	<p>L'étude a montré que l'accession aux financements nécessaires à la densification du réseau et à l'installation de nouveaux branchements était l'un des freins à la mobilisation du secteur privé. La mise en place de mécanismes de financement allant au delà des fonds publics, par exemple avec des banques locales ou à travers un capital investissement, permet aux opérateurs privés de candidater pour des prêts et ainsi de financer leur projet.</p>	<p>Au Kenya, la K-Rep Bank participe au financement des projets pilotes de délégation de gestion à Kisumu et Kiamumbi. A Kisumu, elle a prêté des fonds à KIWASCO afin que l'entreprise puisse étendre les infrastructures et améliorer l'accessibilité à l'eau. Dans le cadre du Kiamumbi Water Project, la communauté a emprunté 135 000 \$ à la K-Rep Bank, qu'elle rembourse mensuellement grâce aux revenus du projet</p>
	<p>Afin de faire face aux baisses de revenus des opérateurs privés locaux, dus à des prix subventionnés de l'eau, il est nécessaire d'appliquer une politique tarifaire adaptée, permettant de trouver un compromis entre prix abordables et rentabilité.</p>	<p>A partir de 2010, le Bénin a entrepris des réformes qui ont permis d'obtenir une meilleure participation du secteur privé notamment grâce au type de contrat (Concession : participation aux investissements), à l'augmentation de sa durée (8 ans) et à l'accompagnement du processus avec un renforcement des capacités.</p>

<p>Enjeu 2 : Un cadre réglementaire, institutionnel et contractuel qui doit être renforcé.</p>	<p>Le renforcement du cadre réglementaire, institutionnel et contractuel passe par la mise en place de réformes précisant clairement la stratégie de délégation de gestion, notamment en ce qui concerne la procédure de contractualisation, et précisant les rôles et responsabilités de tous les acteurs. Afin que les parties prenantes s'approprient la stratégie de délégation de gestion déléguée, il est important qu'un plan de communication soit déployé à l'échelle locale.</p>	<p>Dans le cadre du projet pilote d'intégration de 19 centres dans le périmètre concédé à la SPEN, le Niger a sensibilisé les différents acteurs du SPE (opérateurs privés, com- munes, associations d'usagers, représentants du ministère) aux rôles et responsabilités de chacun.</p> <p>Les réformes institutionnelles au Bénin et au Sénégal ont permis de créer des périmètres de concession en milieu rural qui ont permis une meilleure répartition des risques et des avantages entre le public et le privé.</p>
	<p>Le renforcement du cadre institutionnel doit permettre aux populations les plus pauvres d'accéder à l'eau potable, à travers une politique tarifaire prévoyant un système de subvention du prix de l'eau pour les plus défavorisés.</p>	<p>Plusieurs pays (Sénégal, Kenya, Ouganda et Niger) ont mis en place un système de tarification par tranches, consistant en une subvention croisée entre catégories d'usagers : les usagers aisés ou grands consommateurs paient leur eau plus cher afin d'en diminuer le prix pour les usagers les plus pauvres. . L'augmentation du nombre d'abonnés au Bénin permettrait d'avoir suffisamment de marge pour vendre à des prix abordables</p>
	<p>La régulation du secteur de l'eau et le suivi de sa qualité peut passer par des contrats de performance, qui sont des accords entre un Gouvernement et une autorité publique (autorité locale par exemple). Ces contrats sont fondés sur des indicateurs de performance et de bonne gouvernance. C'est un moteur de progrès qui permet aussi de veiller au respect des lois et des réglementations du secteur de l'eau. Ce type de contrat est utilisé dans de nombreux pays et organisations internationales et est vu comme un outil essentiel pour améliorer la gouvernance et l'obligation de résultats dans le secteur public.</p>	<p>Le Gouvernement ougandais passe un accord sous forme de Contrat de Performance avec les autorités locales en charge de l'eau (« Local Water Authority », généralement les conseils communaux) depuis 2000. Dans ce cadre, les communes doivent assurer la gestion technique et financière des AEP, leur propre rémunération, la préparation d'un business plan, le rapport régulier à l'autorité centrale, l'audit et les inspections. Le Gouvernement récompense les Communes méritantes en menant des travaux de construction, par le biais de son agence régionale de bâtiment, et livre le projet final aux autorités locales. Grâce à des retours d'expérience réguliers, l'Ouganda en est à sa 4ème génération de contrats de performance.</p>
<p>Enjeu 3 : Le manque de compétences techniques et managériales.</p>	<p>Le déploiement de Services d'Appui Professionnels (SAP) permet une normalisation de la gestion (production, distribution, finances) et une meilleure qualité de reporting (interne, à destination de la municipalité ou à destination du Service régional de l'Eau). Les SAP reposent sur l'utilisation d'une technologie simple permettant la mutualisation de l'information et des efforts.</p>	<p>La plateforme mWater™ transmet les données de production et de gestion des installations via le réseau de téléphonie mobile Cette plateforme existe actuellement au Bénin et le Niger a également déployé une phase pilote pour tester le dispositif.</p> <p>L'accompagnement des opérateurs privés au Bénin lors de la dernière réforme a été une des clés du succès de l'engagement du privé national.</p>

Enjeu 4 : La réticence de la population.	L'organisation de consultations ou dialogues avec les représentants de la société civile est une bonne pratique mise en place par certains. Elle a permis de créer un dialogue et un échange autour des intérêts et des attentes des communes, associations d'usagers et/ou des opérateurs privés.	Les sessions de formation effectuées au Niger dans le cadre du projet pilote d'intégration des 19 centres incluaient un volet de dialogue entre les parties prenantes.
	Par ailleurs, il pourrait être utile de déployer d'une campagne de communication visant à promouvoir la délégation de gestion à des opérateurs privés et mettant en avant les progrès effectués et matière d'accès à une eau de qualité.	Au Sénégal plusieurs opérateurs privés ont exprimé un intérêt sur les opportunités offertes par les PPP d'AEP ruraux après que le Ministère d'Hydraulique et de l'Assainissement ait tenu un atelier d'information au cours duquel une campagne de communication est faite pour expliquer les opportunités offertes et les impacts prévus.

ACRONYMS

Niger

SEEN : Société d'Exploitation des Eaux du Niger

SPEN: Société de Patrimoine des Eaux du Niger

SPE : Service Public de l'Eau

Benin

SONEB: Société Nationale des Eaux du Bénin

AEV: Adduction d'Eau Villageoise

Burkina Faso

ONEA: l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement

Kenya

WSB: Water Service Board

WSP: Water Service Providers

Uganda

WSSB: Water Supply and Sanitation Board

UWASRA: Urban Water Supply Regulatory Authority

Sénégal

ASUFOR: Associations des Usagers des Forages

OFOR: Office des Forages Ruraux



Un chateau d'eau dans la région de Maradi, Niger

(Photo: Taibou Adamou Maiga)



Banque Mondiale
187, rue des dallols - District Niamey 1,
Niger Office
Tél. (227) 2073 5929
Fax. (227) 2075 5506
E-mail: wspaf@worldbank.org
Web site: www.wsp.org

