

Desserte des populations pauvres des zones rural et semi urbaines

## Bilan sur sept pays africains

# Délégation de gestion du service d'eau en milieu rural et semi urbain

Ce document dresse un bilan d'expérience des délégations de gestion sur réseaux d'adduction d'eau en milieu rural et semi urbain dans sept pays: Bénin, Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda et Sénégal. Un cadre unifié d'intervention est proposé pour aller vers des services d'eau plus durables, organisé en quatre blocs conceptuels: amélioration des pratiques de délégation de gestion, environnement habitant pour les gestionnaires, renforcement de capacité des acteurs et outils & services d'information.



Un quart de la population vivant en milieu rural et dans les petits centres était desservi en 2008 par un réseau d'adduction d'eau potable.

## Sommaire

Ce document dresse un bilan d'expérience des délégations de gestion du service d'eau sur les réseaux d'adduction d'eau potable (réseaux AEP) en milieu rural et semi urbain dans sept pays : Bénin, Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda and Sénégal. Le but du document est d'identifier les enseignements clés et les facteurs de succès pouvant être tirés de la première génération de délégations de gestion réalisées en milieu rural et dans les petits centres, afin de guider les pays dans la mise en place de plans d'action pour la généralisation de cette approche.

Les réseaux AEP prennent une part de plus en plus stratégique dans la desserte en eau puisqu'ils assurent la desserte d'au moins un quart des populations vivant en milieu rural et dans les petits centres. Dans ce contexte, la délégation de gestion s'inscrit dans une logique d'alternative au modèle de gestion communautaire et d'ouverture au secteur privé afin d'améliorer la durabilité du service d'eau. Elle a été mise en œuvre au début des années 2000, quelque fois de manière très volontariste et souvent en accompagnement des transferts de compétences vers les collectivités locales dans le cadre de la décentralisation.

De 2003 à 2008, environ 25% des réseaux AEP ruraux et semi-urbain sont passés sous gestion déléguée sur l'ensemble des sept pays étudié. L'expérience montre que la gestion des réseaux a été déléguée essentiellement à des opérateurs privés de taille et statut très divers, avec des avantages comparatifs réels en termes d'efficacité et de capacité d'initiative

pour l'amélioration de la qualité de service. Les évaluations récentes menées à l'échelle nationale ont montré que le passage à l'échelle nécessite de relever trois grands défis : l'appropriation du concept de délégation de gestion par les acteurs locaux, la sécurisation de la continuité de service et la mise en place d'une régulation effective du service d'eau en milieu rural.

Sur ces constats et analyses, un cadre unifié d'interventions est développé dans le présent document en vue de relever les défis posés et d'appuyer les pays dans la mise en œuvre de plans d'action spécifiques. Quatre blocs conceptuels ont été identifiés, qui ne constituent qu'un cadre de travail et sont adaptés à chaque pays selon son niveau d'avancement :

- amélioration des pratiques de délégation de gestion par la multiplication des contrats de délégation gagnants-gagnants
- mise en place d'un environnement habilitant pour les gestionnaires couvrant la régulation, l'accès au financement et la maintenance
- renforcement de capacités des acteurs couvrant l'expression des usagers, l'exercice de l'autorité déléguée, la professionnalisation du personnel des gestionnaires délégués et l'exercice des missions de régulation
- développement d'outils et service d'information performants pour accélérer l'adoption des bonnes pratiques, participer à la réduction des coûts opérationnels et contribuer à la pérennisation du suivi-évaluation

## Introduction

La délégation de gestion sur les réseaux d'adduction d'eau en milieu rural et dans les petits centres se caractérise par



Château d'eau de Refane, Sénégal

l'établissement d'une relation contractuelle entre une autorité délégante et un gestionnaire délégué en vue de délivrer un service d'eau à partir de ces installations.

Courante en hydraulique urbaine, cette approche a été introduite en hydraulique rurale au début des années 2000 comme alternative à la gestion communautaire dont les performances, après vingt ans de pratique, n'ont globalement pas été à la hauteur des enjeux. Ainsi, la délégation de gestion a apporté un cadre approprié pour la participation du secteur privé tout en adressant des questions clés jusqu'alors non traitées en milieu rural comme le statut patrimonial des installations, le contrôle des performances des opérateurs ou encore la régulation.

Au cours des cinq dernières années beaucoup d'initiatives ont été menées à un rythme parfois accéléré et ont permis d'atteindre un niveau significatif de mise en oeuvre de la gestion déléguée en milieu rural et dans les petits centres. Le temps d'un bilan d'étape semble aujourd'hui venu pour tirer toutes les leçons des réalisations et préparer une nouvelle phase de montée en puissance de la délégation de gestion en mettant en place toutes les conditions de son succès.

S'appuyant sur la revue documentaire d'études récentes et sur les retours d'expérience des activités du WSP au niveau pays, la présente note propose un état des lieux de la délégation de gestion sur les réseaux d'adduction d'eau en milieu rural et dans les petits centres pour 7 pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre : Bénin, Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda et Sénégal. A partir de la synthèse des résultats et leçons d'expérience de chaque pays, des pistes de consolidation et de progression à court et moyen terme sont proposées.

## Contexte

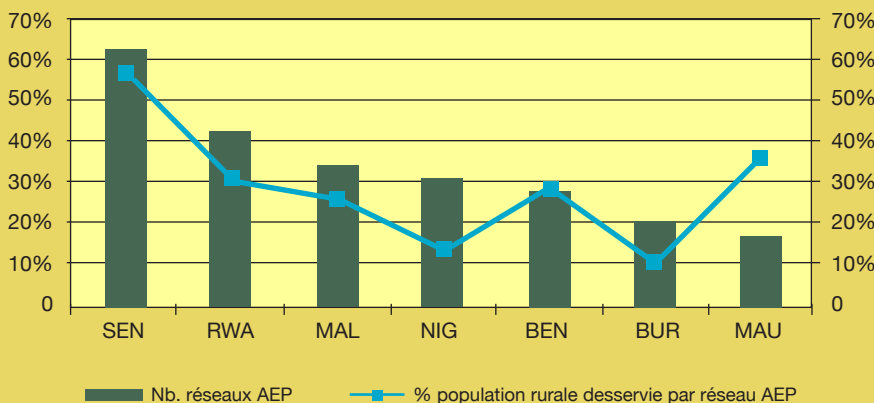
### La contribution des réseaux d'adduction d'eau en milieu rural et dans les petits centres pour les 7 pays observés.

**Un quart de la population vivant en milieu rural et dans les petits centres était desservie en 2008 par un réseau d'adduction d'eau potable** (en abrégé "réseau AEP"). Un bilan sur l'ensemble des 7 pays observés montre qu'environ 25% de la population vivant en milieu rural et dans les petits centres, soit environ 13 millions de personnes, sont desservies par réseau d'adduction d'eau potable (cf. figure 1).

Cette contribution déjà significative devrait augmenter rapidement d'ici 2015 avec les investissements planifiés dans les programmes nationaux pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Le Sénégal est le pays où la pénétration des réseaux AEP est la plus forte avec 56% de la population rurale couverte en 2008 et devrait dépasser 80% en 2015.

En 2008, 4800 réseaux d'adduction sont en fonctionnement dans les 7 pays

Figure 1: Nb. réseaux AEP et % population rurale desservie

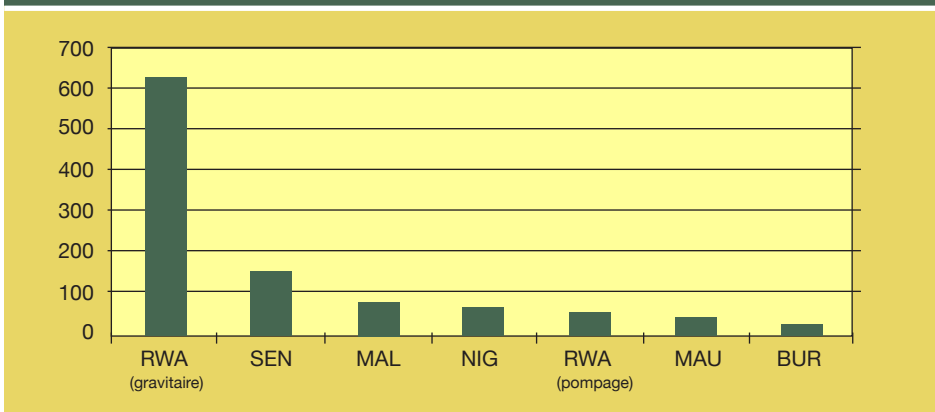


Le tarif de l'eau payé par les usagers est généralement compris entre 0,6 et 1,2 USD par m<sup>3</sup>.

**Table 1: Typologie des réseaux d'adduction d'eau potable**

Type	Abréviation	Caractéristiques	Population desservie	Longueur réseau	Capacité de stockage	Production de pointe
Poste d'eau autonome	PEA	Pas de réseau, distribution à la sortie du forage sur rampe de robinets, réservoir au sol ou faiblement surélevé	500 à 1,000	< 0,1 km	2 à 10 m <sup>3</sup>	5 à 10 m <sup>3</sup> /jour
Adduction d'eau simplifiée	AEPS	Réseau de faible étendue, distribution par borne-fontaine uniquement, réservoir surélevé de faible capacité	500 à 2000	< 2 km	10 à 50 m <sup>3</sup>	5 à 40 m <sup>3</sup> /jour
Adduction d'eau standard	AEP	Réseau étendu, distribution par borne-fontaine et branchements particuliers, réservoir surélevé de grande capacité	2,000 à 10,000	2 à 10 km	10 à 50 m <sup>3</sup>	20 à 300 m <sup>3</sup> /jour
Adduction d'eau multivillage	AEMV	Réseau de transport desservant plusieurs dizaines de villages sur de grandes distances	5,000 à 200,000	10 à 250 km	10 à 50 m <sup>3</sup>	100 à 2000 m <sup>3</sup> /jour

**Figure 2: Production moyenne par réseau AEP (m<sup>3</sup>/jour)**



observés; ils présentent une gamme étendue de capacité avec une proportion élevée de petites installations. Les niveaux de production des réseaux AEP vont de 5 à 2.000 m<sup>3</sup> par jour pour une population desservie de 500 à 200.000 personnes. La typologie des réseaux AEP, assez homogène entre les pays, dégage quatre

catégories de taille et complexité croissante (cf. Table 1): les «postes d'eau autonomes», les «adductions d'eau simplifiées», les «adductions d'eau standard» et les «adductions d'eau multivillages».

Les réseaux AEP constituent l'un élément de la gamme des solutions

d'approvisionnement en eau potable qui comprend également tous les types d'ouvrages d'accès dits « points-sources » : forage équipé d'une pompe à motricité humaine, puits moderne, source aménagée, etc. Les points sources sont bien adaptés à l'habitat dispersé et aux régions où les ressources en eau souterraines sont limitées mais situées à faible profondeur (zone de socle) ; les réseaux AEP conviennent mieux à l'habitat groupé et requièrent des ressources en eau quantitativement suffisantes même si elles sont à grande profondeur (zones sédimentaires). Cette partition n'est pas évidemment pas figée et on trouve sur le terrain une grande variété de situations. Il est ainsi fréquent de trouver des forages avec pompes à motricité humaine dans des localités desservies par réseau AEP (ce qui n'est pas sans poser de problèmes d'exploitation comme on le verra plus loin). Chaque pays a défini un seuil minimum de population minimum rendant une localité



Panneaux de pompe solaire de Segala, Mali

de ressources en eau (forages à grand débit au Sénégal, systèmes gravitaires au Rwanda) ont favorisé la construction de ce type d'infrastructure.

Le niveau moyen de production par réseau AEP (cf. figure 2) présente des variations marquées entre les pays, passant de 614 m<sup>3</sup>/jour au Rwanda à 20 m<sup>3</sup>/jour au Burkina.

Le niveau de 614 m<sup>3</sup>/jour constaté au Rwanda correspond aux réseaux AEP gravitaires et représente un cas singulier. Pour les autres types de réseaux AEP nécessitant un pompage le niveau moyen de production s'étend de 20 m<sup>3</sup>/jour au Burkina à 140 m<sup>3</sup>/jour au Sénégal.

Ces disparités traduisent la variété des capacités des installations qui sont principalement déterminées par le nombre d'usagers ou la présence d'usages productifs - cheptel, irrigation, ainsi que la consommation spécifique domestique exprimée en litres par jour et par personne. Plusieurs facteurs influencent la consommation spécifique: prix de l'eau, étendue des services proposés, présence de points d'eau concurrents moins coûteux ou gratuits - sources aménagées ou non, puits, pompes à motricité humaine, eaux de surface, influence de la saison des pluies etc.. Les situations sont diverses et souvent propres aux contextes locaux.

Table 2: Poids relatif des sources d'énergie

Source d'énergie	Proportion de l'effectif total des aep									
	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	
Thermique					BF	ML,NG	●	MR,SN		
Solaire	RW,SN	●	MR	BF,NG	ML					
Electrique	MR	●	SN	BF						
Gravitaire								RW		
BF: Burkina		BN: Bénin	MR: Mauritanie	ML: Mali	● : Moyenne					
NG: Niger		RW: Rwanda	SN: Sénégal	AP: Autres pays						

éligible à l'implantation d'un réseau AEP, en fonction de critères variés de viabilité financière, d'aménagement du territoire, etc. Ce seuil se situe généralement vers 2000 habitants mais peut être bien inférieur comme en Mauritanie où il est 500 habitants.

Les postes d'eau autonomes et les adductions d'eau simplifiées représentent près de 50% de l'effectif des réseaux AEP et se concentrent au Burkina, Bénin, Mali et Niger. Les adductions d'eau multivillages se trouvent surtout au Sénégal et au Rwanda, deux pays où des situations spécifiques

**Au plan énergétique, le service d'eau sur les réseaux AEP reste largement dépendant des hydrocarbures, mais l'énergie solaire a atteint un niveau d'utilisation significatif.** La dépendance aux hydrocarbures pose un double défi en matière de gestion : la forte sensibilité du coût de l'eau aux fluctuations des cours mondiaux du pétrole et les exigences

## Le concept de délégation de gestion s'inscrit dans une logique d'alternative au modèle de gestion communautaire des réseaux AEP durant les vingt dernières années et d'ouverture à la participation du secteur privé.

élevées en matière d'entretien et maintenance.

Sur l'ensemble des 7 pays observés, plus de 60% des réseaux AEP fonctionnent sur moteur thermique ou groupe électrogène. Selon les conditions de pompage et le prix du litre de carburant, ce dernier représente 30% à 50% des charges récurrentes d'exploitation d'un réseau AEP. Un litre de gasoil peut coûter jusqu'à 2 USD sur les sites les plus isolés. Malgré tout, l'option thermique reste souvent préférée des populations car cette technologie est désormais banalisée en milieu rural.

Bien qu'encore sous-exploitée au regard de son potentiel, l'énergie solaire a néanmoins atteint un niveau de pénétration significatif avec environ 20% des réseaux équipés de pompes photovoltaïques. Ce résultat est pour une large part attribuable au "Programme Régional Solaire" du CILSS appuyé depuis 15 ans par l'Union européenne. Les limites (relatives) de la technologie en matière de capacité (70 m<sup>3</sup>/jour pour une hauteur de pompage de 60 m dans la gamme standard) et de gestion de la demande de pointe ont freiné l'appropriation de cette technologie par les populations (ainsi que par les pouvoirs publics) en dépit de sa grande fiabilité et de sa simplicité d'utilisation. Pionnier dans ce domaine depuis les années 70, le Mali reste le pays "solaire" avec 50% de son parc de réseaux AEP équipé de pompes solaires, suivi du Niger, du Burkina et de la Mauritanie.

Encore moins de 10% des réseaux AEP sont raccordés à un réseau électrique, en raison de la faible pénétration de l'électrification rurale. Le Sénégal et le Burkina présentent sur ce point les statistiques les plus favorables. Le

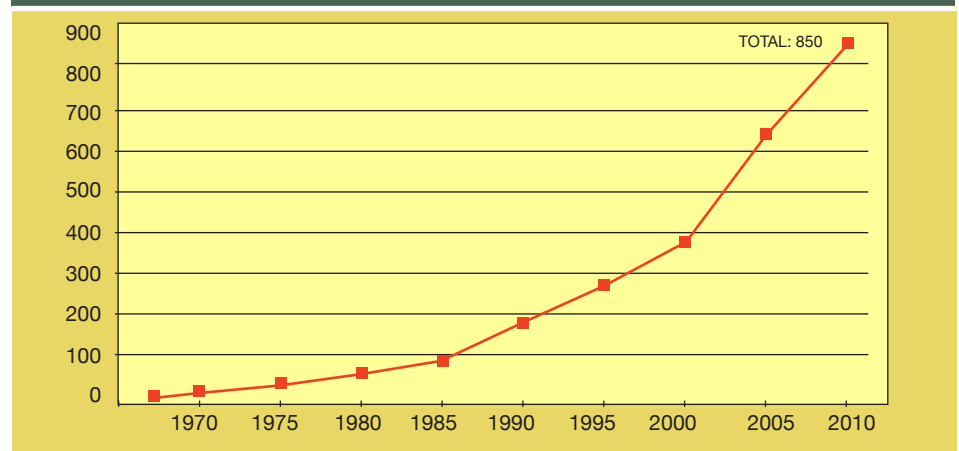
développement en cours de programmes d'électrification rurale dans plusieurs pays (Sénégal, Mali et Burkina en particulier) devrait contribuer à faire progresser le taux de raccordement à l'électricité des réseaux AEP qui apporte des réductions importantes de coûts d'opération et de maintenance. Enfin, le Rwanda se démarque par la présence majoritaire de réseaux AEP gravitaires rendus possibles par le relief montagneux et la possibilité de capter des sources à grand débit.

**Le tarif de l'eau payé par les usagers est généralement compris entre 0,6 USD et 1,2 USD par m<sup>3</sup>** (250 à 500 FCFA/m<sup>3</sup>). Le tarif de l'eau dépend principalement de quatre paramètres : niveau de service (borne-fontaine, branchement particulier), coûts des facteurs de production (énergie, maintenance, personnel, taxes et prélèvements divers), niveau du volume journalier distribué et poids des charges d'amortissement. Il existe bien entendu des situations où les tarifs se situent en dehors

de cette fourchette : par exemple, des tarifs plus bas se pratiquent sur les petits réseaux gravitaires au Rwanda ou sur de très grands réseaux motorisés au Sénégal ; des tarifs plus élevés peuvent survenir sur des sites très exposés au coût du gasoil au cours d'une crise pétrolière.

La part des amortissements dans le tarif de l'eau correspond aux équipements et ouvrages dont le remplacement en fin de durée de vie doit être couvert par des provisions financières intégrées au tarif de l'eau. Cette part relève de la politique sectorielle nationale et selon les pays elle peut couvrir la totalité des amortissements (Burkina, Mali) ou bien seulement une partie d'entre eux correspondant aux équipements et ouvrages d'une durée de vie inférieure à 20 ans (Sénégal, Mauritanie, Bénin, Niger). Il arrive que l'application des directives nationales se heurtent aux réalités de terrain : au Rwanda, une étude tarifaire récente a conclu que le recouvrement total des coûts, visé par la

Figure 3: Croissance des réseaux AEP (exemple du Niger)



Source: Etat des lieux pour l'élaboration du guide des services d'AEP dans le domaine de l'hydraulique rurale, Juin 2009



Pose d'une pompe immergée par un opérateur privé

politique nationale, n'est en fait possible que pour les réseaux gravitaires sans pompage ni traitement.

Le tarif est généralement fonction du type de point de distribution. L'une des avancées majeures obtenue sur la dernière décennie est la généralisation de la vente de l'eau au volume sur les réseaux AEP en milieu rural; même si la vente au forfait subsiste encore, elle tend à devenir marginale. Le tarif de l'eau au branchement particulier est généralement inférieur à celui de la borne-fontaine, ce qui semble à première vue irrationnel puisque le service au branchement est bien supérieur au service à la borne-fontaine. Ceci s'explique par le fait que les ménages ruraux dotés d'un branchement particulier ont le plus souvent entièrement autofinancé les travaux de branchement, pour un montant pouvant être très élevé (il est en moyenne de 200 USD au Sénégal par

exemple). Dans ces conditions, l'eau leur est vendue sur le branchement au même prix qu'au fontainier, qui lui va répercuter sa rémunération sur le prix du bidon d'eau pris à la borne-fontaine.

Le coût des facteurs de production et le volume journalier distribué dépendent du contexte économique mais également des règles de conception et de dimensionnement appliquées au niveau pays pour les réseaux AEP. L'une des règles les plus sensibles concerne la consommation spécifique à appliquer pour le dimensionnement des systèmes d'exhaure (énergie et pompe) et des ouvrages de stockage d'eau. Selon les pays, la consommation spécifique réellement constatée sur les réseaux AEP varie de 3 à 25 l/jour/personne, cette consommation étant souvent complétée par un approvisionnement des ménages sur des points d'eau gratuits ou quasi gratuits (puits, pompe à motricité humaine). C'est pourquoi le dimensionnement d'un réseau AEP appliquant stricto sensu la norme OMS de 35 l/jour/personne conduit à des installations systématiquement surdimensionnées à faible viabilité financière.

### L'historique et les raisons de l'émergence du concept de délégation de gestion des réseaux AEP.

Le concept de délégation de gestion s'inscrit dans une logique d'alternative au modèle de gestion communautaire des réseaux AEP durant les vingt dernières années et d'ouverture à la participation du secteur privé. Dans la plupart des pays africains, l'effectif des réseaux d'eau en milieu rural est resté marginal jusqu'au début des années 80, puis s'est accéléré à la faveur de la Décennie internationale pour

l'eau potable et l'assainissement (DIEPA, 1981-1990) et s'est maintenu à un rythme très soutenu jusqu'à aujourd'hui.

A l'origine, les réseaux AEP ont été confiés à des "comités de gestion" villageois dont la constitution et le fonctionnement étaient directement inspirés des "comités de point d'eau" installés sur les pompes à motricité humaine dans le cadre des programmes d'hydraulique villageoise classique. Dans tous les pays, le fonctionnement de ces comités, sans existence juridique, insuffisamment préparés et appliquant des pratiques de gestion largement informelles, a été globalement un échec avec pour conséquence un pourcentage important d'installations en panne ou abandonnées.

Devant ce constat, le concept d'association d'usagers de l'eau" (ce terme générique désigne aussi bien les "associations d'usagers de forage" du Sénégal que les "régies associatives" du Rwanda) est apparu au début des années 90. Cette démarche visait à confier la gestion des réseaux AEP à des structures formelles, juridiquement reconnues, organisées et responsabilisées tout en n'abandonnant pas la dimension communautaire. La mise en place d'associations a facilité l'introduction et l'adoption de bonnes pratiques comme la vente d'eau au volume ou l'ouverture de comptes d'épargne pour le renouvellement des équipements.

Cependant, en dépit de succès significatifs particulièrement au Sénégal et plus ponctuellement dans les autres pays, la gestion associative n'a pas apporté les progrès décisifs à grande échelle attendus sur les performances de gestion et la durabilité des équipements, conduisant à des résultats globalement

Le schéma générique de délégation de gestion établit une relation contractuelle entre une autorité délégante propriétaire des installations et un gestionnaire délégué responsable de la fourniture du service d'eau.

décevants en termes de transparence, recouvrement des tarifs, redevabilité devant les usagers et capacité d'initiative, de prise de responsabilité pour la sécurité des installations face à l'extension du phénomène de vol des panneaux solaires etc. En conséquence, un grand nombre de réseaux AEP présentent aujourd'hui un niveau élevé de précarité de fonctionnement. Le Burkina-Faso fournit à cet égard un exemple concret (et loin d'être unique) de ces difficultés puisque le rapport de la revue sectorielle de 2010

indique que 34% des réseaux AEP y sont non fonctionnels.

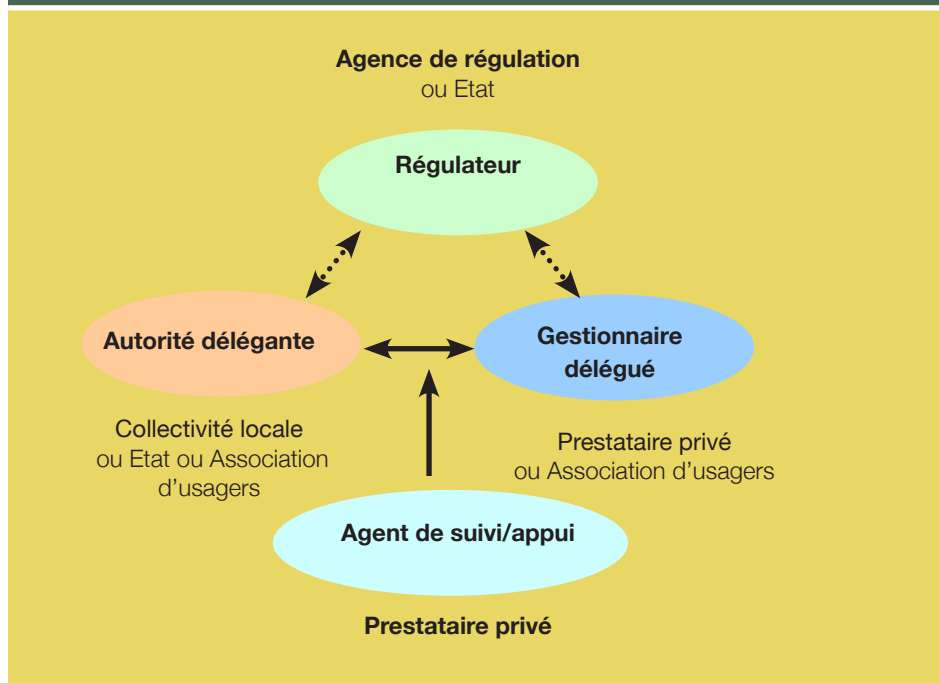
C'est dans ce contexte que la participation du secteur privé à la gestion des réseaux AEP est apparue comme une alternative à évaluer et a été initiée dans tous les pays entre 2003 et 2005. Promouvoir cette approche n'était pas évident dans un contexte local de méfiance envers le secteur privé mais elle a pu s'appuyer sur les initiatives pionnières des années 90 dont les résultats font encore référence

aujourd'hui, notamment la mise en place des exploitants individuels en Mauritanie ou de délégations de gestion au Niger.

**Un autre facteur favorable à la délégation de gestion a été la nécessité de mettre le secteur de l'eau en phase avec les politiques de décentralisation.** La mise en œuvre des politiques de décentralisation au milieu des années 90 s'est traduite par l'adoption du principe de transfert vers les collectivités locales de la responsabilité de l'alimentation en eau potable des populations et conséquemment du patrimoine hydraulique, plaçant de facto la gestion des réseaux AEP sous l'autorité des collectivités locales. La mise en œuvre pratique de ce transfert a été jusqu'à présent très variable d'un pays à l'autre (absence de textes d'application, non transfert des ressources budgétaires, etc.) mais commence néanmoins à connaître un niveau substantiel d'application notamment au Mali, Niger et Rwanda.

En même temps que le transfert de propriété des réseaux AEP aux communes, la plupart des pays ont souhaité fixer des conditions à l'exploitation de ces réseaux et notamment éviter la gestion en régie municipale où le risque majeur est que les recettes de la vente d'eau soient diluées dans les recettes générales de la commune et puissent être affectées à des dépenses sans objet avec le service d'eau. Ainsi, 6 des 7 pays observés (Mali, Niger, Burkina, Bénin, Rwanda et Sénégal) ont été amenés à promouvoir la gestion déléguée de l'eau à un opérateur privé ou à une association d'usagers. Certains pays ont mis ou sont en train de mettre en place des dispositions réglementaires spécifiques: au Mali, la gestion déléguée à une association d'usagers ou un opérateur

#### Boîte 1: Les acteurs de la délégation de gestion



#### Répartition type des fonctions entre acteurs

Autorité délégante	Collectivité locale
Gestionnaire délégué	Prestataire de service privé
Régulateur	Services de l'Etat
Suivi et appui	Prestataire de service privé





Affluence à la borne fontaine dans un petit centre du Bénin

privé est imposée à la commune par la loi; au Rwanda la gestion déléguée à un opérateur privé est inscrite dans la politique sectorielle nationale. En Mauritanie, elle est prévue dans le code de l'eau traduit par décret.

## Etat des lieux de la délégation de gestion des réseaux AEP

### Schémas contractuels de base.

Le schéma générique de la délégation de gestion établit une relation contractuelle entre une autorité délégante propriétaire des installations et un gestionnaire délégué responsable de la fourniture du service

d'eau dans les conditions définies par le contrat de délégation. En fonction du niveau de responsabilité technique et financière supportée par le gestionnaire délégué, la qualification du contrat va être de type gérance, affermage ou concession.

Le régulateur est une structure indépendante de l'autorité délégante et du gestionnaire délégué. Ses fonctions principales sont de veiller au respect des contrats, d'arbitrer les litiges, de détecter les risques d'exploitation et de conseiller les acteurs sur les mesures d'atténuation appropriée.

L'agent de suivi/appui est chargé d'organiser la collecte et d'analyser les données d'exploitation, et de procurer aux

acteurs des conseils et éléments de prises de décision. Les données collectées sont utilisées pour la régulation.

L'attribution des responsabilités entre les acteurs varie d'un pays à l'autre mais les cas les plus fréquemment rencontrés sont indiqués dans le tableau de répartition type ci-contre et commentées ci-après.

La dévolution de l'autorité délégante du service de l'eau aux collectivités locales constitue la tendance de fond mais le niveau réel d'exercice de cette fonction varie d'un pays à l'autre. Dans six pays sur sept (Bénin, Burkina-Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Rwanda), l'autorité délégante du service de l'eau est légalement dévolue aux collectivités locales au titre des

## L'ouverture vers le secteur privé est une orientation majeure des schémas nationaux de délégation de gestion.

compétences qui leur ont été transférées dans le cadre de la décentralisation. Cette dévolution n'est toutefois pas automatique et peut nécessiter comme préalable une convention de transfert de patrimoine entre l'Etat et chaque collectivité locale (Burkina, Mali, Mauritanie, Niger).

En pratique, l'autorité délégante par la collectivité locale apparaît pleinement exercée au Mali, au Rwanda, au Bénin et au Burkina. Dans ces pays, ce sont bien les collectivités locales ("communes" au Mali, Bénin et Burkina, "districts" au Rwanda) qui passent les appels d'offres et signent les contrats de délégation, avec l'appui des services techniques de l'Etat.

Au Niger, ce sont encore majoritairement les associations d'usagers qui signent les contrats de délégation et par conséquent exercent de facto l'autorité

délégante; toutefois, cette fonction devrait être progressivement reprise par les collectivités locales au fur et à mesure de leurs renforcements de capacités et de l'effectivité du transfert de patrimoine. Au Bénin, des formules de contrats de délégation tripartite entre la collectivité territoriale, l'association d'usagers et le gestionnaire délégué ont été prévues dans les schémas contractuels de délégation, qui conservent aux associations d'usagers une participation aux décisions.

En Mauritanie, l'autorité délégante reste principalement exercée par l'Etat à travers le Ministère chargé de l'hydraulique, sur proposition de l'Autorité de régulation multisectorielle (ARE) qui pilote les procédures de sélection des gestionnaires délégués. Toutefois la dévolution de l'autorité délégante vers les communes s'amorce à travers des projets récents qui

voient la participation des communes à l'investissement (PIR Brakna) ou le transfert envisagé par l'Etat de la maîtrise d'ouvrage à des communes (Projet Eau Gorgol Guidimakha – PEGG en cours).

Au Sénégal l'approvisionnement en eau potable ne fait pas partie des compétences transférées aux collectivités locales (appelées communautés rurales) et l'autorité délégante reste exercée par l'Etat à travers le Ministère chargé de l'hydraulique. Toutefois la loi sur le service public de l'eau potable et de l'assainissement collectif (loi "SPEPA") adoptée fin 2008 va permettre une dévolution au cas par cas de l'autorité délégante aux communautés rurales en fonction de critères qui doivent être définis par décret.

**L'ouverture vers le secteur privé est une orientation majeure des schémas**

**Table 3 : Synthèse des acteurs de la délégation de gestion par pays**

Pays	Année installation 1er GD (a)	Autorité délégante	Autorité de régulation	Profil principal de Gestionnaire délégué (GD)	Nb de GD existants (2009)	Système de suivi des performances
Bénin	2006	CL	MIN	PSP	130	A l'étude
Burkina	2009	CL	MIN	PSP	125	A l'étude
Mali	2006	CL	MIN/AR	PSP	20	"STEFI"
Mauritanie	1994	GC	AR	PSP; ANEPA	350	"CMSP"
Niger	1990	CL	MIN	PSP	298	"SAC"
Rwanda	2004	CL	AR	PSP	230	A l'étude
Sénégal	2000	GC	MIN	ASUFOR	183	"MANOBI"

**GD** = Gestionnaire délégué    **CL** = Collectivité locale    **GC** = Gouvernement central    **MIN** = Ministère    **AR** = Agence de régulation  
**PSP** = Prestataire de service privé    **ASUFOR** = Association d'usagers de forage (\*) avec une licence d'exploitation



Un gestionnaire envoie l'index du compteur de production avec son téléphone mobile

**de délégation nationaux.** Dans tous les pays observés, la délégation de gestion est légalement ouverte à des acteurs privés aussi bien que publics ou associatifs, mais une majorité de ces pays soutient explicitement l'émergence d'opérateurs privés. Ainsi au Bénin, Burkina-Faso, Mali, Niger et Rwanda les contrats de délégation actuellement en vigueur pour les réseaux AEP ont été attribués dans leur très large majorité à des opérateurs privés.

En Mauritanie, l'ANEPA a un statut privé d'association à but non lucratif mais reste en pratique sous le contrôle de l'Etat qui lui verse une subvention annuelle équivalente à 2/3 du coût de l'eau. Toutefois au niveau local, chaque réseau AEP est géré par un exploitant privé (le plus souvent individuel) sous contrat avec l'ANEPA. En 2008 l'ANEPA supervisait ainsi quelques 225 gérants. Toutefois, la révision du code de l'eau de 2005 annonce la mutation du système de "délégataire unique" de l'ANEPA vers l'ouverture de la délégation de gestion à tous les opérateurs privés.

### Encart 1 : Système « mWater » de suivi de base par téléphonie mobile au Sénégal

Le service « suivi de base » a pour but d'assister les ASUFOR dans la gestion du service d'eau sur les réseaux AEP. Il a été développé et est opéré par la société privée sénégalaise Manobi dans le cadre d'un partenariat avec la Direction de l'exploitation et de la maintenance. Ce service fonctionne grâce à un téléphone mobile doté de l'application mWater qui permet au gérant d'une ASUFOR de transmettre chaque semaine par sms (i) les index de compteurs de forage, (ii) les soldes de comptes épargne et courant de l'ASUFOR et (iii) le nombre de jours d'arrêt du service. En cas de panne, une fonction d'alerte intégrée au téléphone permet au gérant d'émettre une alerte qui est relayée par sms vers le chef de Brigade et l'opérateur de maintenance.

L'interface de l'application mWater fait largement appel à des icônes graphiques qui rendent son utilisation très simple. Les données émises du téléphone sont acheminées via le réseau GSM sur la plateforme mobile-to-web de Manobi pour être archivées, traitées et analysées à travers 4 indicateurs : niveau de production, réserve financière, taux de disponibilité et ratio épargne générée par m<sup>3</sup> pompé et des courbes historiques sur 12 mois glissants. Les 4 indicateurs sont renvoyés chaque mois vers le gérant avec un commentaire directement sur son téléphone ; chaque indicateur est visualisé par un feu tricolore (vert=«OK », orange=« A surveiller », « Alerte »). Le rapport plus complet incluant les courbes peut être envoyé par email ou téléchargé.

Ce concept a été testé avec succès en 2008-2009 auprès de 60 ASUFOR et va entrer en 2010 dans une phase de diffusion à grande échelle au Sénégal. Le Mali va prochainement utiliser la plateforme mWater pour développer et tester sur 55 sites un service relié au système « STEFI » de suivi technique et financier (cf. plus haut) incluant des fonctions plus évoluées de gestion technique, comptabilité et facturation. Le Rwanda et le Niger ont également manifesté leur intérêt à se joindre à cette initiative.

L'impact de ce système devrait être important pour la recherche de bonne gouvernance du service de l'eau à partir des réseaux AEP ruraux. En effet, l'amélioration attendue des performances de gestion favorisera la transparence et la maîtrise du coût de l'eau ; en outre, l'exercice des missions de régulation sera largement facilité par la disponibilité de données fiables et régulièrement mises à jour.



Le niveau de couverture de la délégation de gestion est déjà significatif et concerne en 2008 environ 25% des réseaux AEP des 7 pays.

Au Sénégal, à la différence des autres pays, la délégation de gestion cible prioritairement les associations d'usagers de forage sans toutefois exclure les opérateurs privés. Le processus a démarré en 2000 avec l'attribution par l'Etat d'une "licence d'exploitation provisoire" à 183 associations d'usagers de forage (ASUFOR) dans le cadre du projet test de réforme qui a permis de poser les principes de la loi SPEPA. Dans l'attente des décrets d'application de la loi SPEPA, 178 licences supplémentaires devraient être accordées en 2009.

**La fonction de régulation reste majoritairement prise en charge par les services techniques des ministères chargés de l'hydraulique rurale et semi-urbaine.** Dans les pays où les services techniques régionaux sont relativement structurés (Bénin, Burkina, Mali, Niger, Sénégal), ces derniers ont un rôle important de conseil et d'arbitrage des litiges entre les acteurs locaux (usagers, opérateurs, collectivités locales) pour tout ce qui concerne le service de l'eau, et exercent de facto une fonction de régulateur de proximité.

Des agences de régulation sectorielles existent mais ne sont pas véritablement organisées pour intervenir en milieu rural (cas du Mali et Niger). Souvent, les services techniques régionaux interviennent de facto en relais de ces agences de régulation. On note toutefois que depuis 2006, l'ARE en Mauritanie intervient elle-même et sur budget propre pour le suivi des contrats de délégation en milieu rural et dans les petits centres. Depuis 2008, l'agence de régulation RURA au Rwanda développe les capacités et les outils qui lui permettront de jouer le même rôle.

Au Sénégal, l'Etat cumule les fonctions d'autorité délégante et de régulateur pour hydraulique rurale, à travers sa Direction de l'exploitation et de la maintenance. Cette situation résulte du non-transfert de compétence vers les collectivités locales et de l'absence d'agence de régulation pour le secteur de l'eau.

**Le Mali et le Niger disposent à ce jour d'un système d'envergure pour le suivi technique et financier de la gestion des réseaux AEP; au Sénégal, un dispositif de suivi exploitant la téléphonie mobile est en préparation.**

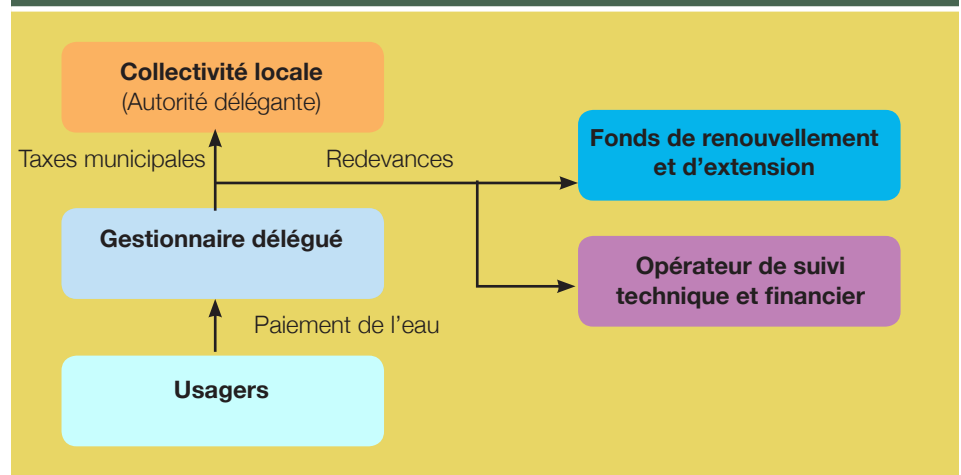
L'existence d'un système de collecte et remontée de données d'exploitation est indispensable pour le suivi d'exécution et la régulation des contrats de délégation.

Le Mali et le Niger sont les deux seuls pays où il existe un dispositif d'envergure dédié au suivi d'exploitation des réseaux AEP. Le Mali a l'expérience la plus ancienne avec le système de "suivi technique et financier" (STEFI) initié en 1993, qui remplit une mission d'assistance technique et

comptable, d'audit et de conseil auprès des collectivités locales (autorités délégantes) et des gestionnaires. Le STEFI malien comprend actuellement deux prestataires privés opérant depuis 2004 et rémunérés par une redevance intégrée au prix de l'eau (20 FCFA/m<sup>3</sup> en 2008). Le dispositif du Niger est similaire mais plus récent (2006) et s'appuie sur des services d'appui conseil (SAC) privés rémunérés par des redevances variant entre 25 et 52 FCFA/m<sup>3</sup> selon la région. Dans ces deux pays, le dispositif de suivi ne couvre encore qu'une minorité de réseaux (30% au Mali, 20% au Niger), mais leur extension au niveau national constitue un objectif clairement affirmé.

En Mauritanie, un système de suivi de la délégation par un "chargé de mission de service public" (CMSP) est en cours d'expérimentation dans le cadre du projet Eau Gorgol Guidimakha, assurées à ce jour par l'ANEPA, recourent les tâches de suivi-contrôle-conseil celles des opérateurs STEFI maliens ou SAC nigériens mais vont au-delà avec la cogestion du renouvellement. De son côté, l'ANEPA effectue un suivi

Boîte 2: Schéma financier générique de la délégation





Le guichet où les clients payent les factures

individualisé des gérants à partir de quelques paramètres d'exploitation, notamment la production d'eau qui est la base de calcul de la redevance versée par chaque exploitant.

Au Sénégal, la fonctionnalité des réseaux AEP fait l'objet d'un bilan hebdomadaire national par les services déconcentrés (appelés « Brigades des puits et forages ») de la Direction de l'exploitation et de la maintenance (DEM). Par ailleurs, un système de suivi de gestion simplifié (dit « suivi de base ») basé sur la transmission de donnée par téléphone mobile et internet a été développé dans le cadre d'un partenariat public-privé avec un opérateur local (MANOBI) et testé avec succès en 2008-2009; MANOBI prépare son déploiement à grande échelle pour 2010 en relation avec la DEM dans la perspective de ses missions futures de régulation.

#### **Niveau de couverture, contenu des contrats de la délégation et profils des gestionnaires.**

Le niveau de couverture de la délégation

de gestion est déjà significatif et concerne en 2008 environ 25% de l'effectif total des réseaux AEP des 7 pays observés, avec cependant des écarts inter pays importants. Ce pourcentage devrait rapidement atteindre 33% une fois achevés certains projets en cours. A l'exception du Sénégal, les installations sous contrat de délégation ont en très large majorité un gestionnaire privé.

Au niveau pays, on note une certaine corrélation entre le taux de pénétration de la délégation de gestion et l'ancienneté des premières expériences de délégation dans le pays. Ainsi, la Mauritanie et le Niger qui ont démarré au début des années 90 sont les pays avec les plus forts taux de pénétration de la délégation de gestion (respectivement 100% et 50% des réseaux AEP). La Mauritanie présente une configuration atypique avec la présence de l'ANEPA mais sur le terrain ce sont bien des exploitants individuels, dont la mise en place a commencé en 1995, qui assurent le service de l'eau au quotidien et justifient

qu'on puisse considérer que la délégation de gestion concerne quasiment 100% des installations dans ce pays.

Dans les autres pays, qui ont généralement démarré au début des années 2000, entre 5% à 30% de l'effectif total des réseaux AEP sont sous gestion déléguée formelle, les autres réseaux étant dans leur très grande majorité gérés par des associations d'usagers ou simples comités de gestion. Toutefois, le taux de pénétration de la gestion déléguée devrait rapidement progresser au Mali et au Rwanda où des plans d'actions nationaux ont été élaborés pour accélérer son déploiement et devraient permettre de rationaliser les interventions et rendre plus efficace l'utilisation des ressources disponibles. Par exemple, le Rwanda s'est fixé l'objectif qu'en 2012, 50% de ses réseaux AEP existants (au nombre de 840 en 2008) auront un gestionnaire délégué privé contre 20% aujourd'hui. Des études d'évaluation récentes (2009) ont permis de mieux comprendre les problématiques de délégation au Niger et au Rwanda, et une étude similaire doit être exécutée au Bénin en 2010.

**Les contrats de délégation adoptent dans leur très grande majorité le principe de l'affermage. Cependant, de manière générale, ils attribuent une responsabilité financière limitée aux gestionnaires délégués.** Ces contrats ont le plus souvent été établis à partir de contrats types conçus par le ministère sectoriel et mis à la disposition des acteurs (Bénin, Burkina, Mali, Mauritanie, Sénégal).

Dans tous les cas, les contrats de gestion déléguée appliquent le principe d'exploitation du service de l'eau aux risques et bénéfices du gestionnaire.

Les contrats de délégation adoptent dans leur très large majorité le principe de l'affermage. Cependant, de manière générale, ils attribuent une responsabilité financière limitée aux gestionnaires délégués.



Un branchement particulier allège la corvée d'eau pour les jeunes filles

Ce dernier collecte les recettes de la vente de l'eau, effectue les dépenses d'exploitation courantes (énergie, entretien et maintenance, réparations, personnel etc.) et doit payer une redevance couvrant les charges d'amortissement et d'autres charges telles que provisions pour extensions de réseau, redevance de suivi technique et financier, taxes municipales etc. Sa rémunération brute est égale à la différence [recettes] – [dépenses d'exploitation] – [redevance].

Dans la majorité des contrats types la redevance est à reverser mensuellement et son montant est proportionnel aux m<sup>3</sup> pompés ou distribués; plus rarement (cas rencontré au Rwanda) cette redevance mensuelle est fixe. Il est généralement prévu que la redevance doit être déposée dans un "fonds de renouvellement et d'extension" qui est un compte bancaire soit sous la signature unique de l'autorité délégante, soit sous la double signature de l'autorité délégante et du gestionnaire

délégué. La double signature vise à sécuriser l'utilisation du " fonds ".

Au Bénin, en Mauritanie, au Mali et au Rwanda la redevance inclut le plus souvent les charges d'amortissement du système d'exhaure et de la source d'énergie. De ce fait, le gestionnaire délégué ne supporte directement pas la responsabilité financière du remplacement de ces équipements qui sont les plus critiques dans l'exploitation. De ce point de vue, bien que l'affermage soit généralement l'option de délégation officiellement recommandé, en pratique les contrats passés ne peuvent être qualifiés d'affermage au sens strict d'autant que leur durée est généralement de 1 à 5 ans, largement inférieure à la durée de 5 à 10 ans généralement admise pour l'affermage. Au Sénégal, la " licence provisoire d'exploitation " de l'ASUFOR stipulant que cette dernière a la responsabilité du remplacement du système d'exhaure, on peut considérer que la licence représente une forme simplifiée de contrat

d'affermage. Les contrats de services passés par les ASUFOR avec les gérants individuels sont assimilables à une régie intéressée et ont une durée de 1 an.

Au Burkina, le contrat type de délégation élaboré par le projet d'application de la réforme se rapproche le plus de l'affermage. Il prévoit en effet que le renouvellement des sources d'énergie et équipements d'exhaure soit à la charge du gestionnaire délégué, avec une durée de 5 ans renouvelable par tacite reconduction. Le contrat ne prévoit pas de versement de redevance à la commune, à l'exception d'une éventuelle taxe communale.

En Mauritanie, mis à part les contrats de délégation qui commencent à être passés entre l'Etat ou les communes et des délégataires privés, on trouve les contrats de gérance passés entre l'ANEPA et chaque exploitant individuel de réseau AEP, coiffés par la convention de délégation entre l'Etat et l'ANEPA.

Au Rwanda, la gestion déléguée a été initiée par les districts sans directives précises autres que celles définies par le code des marchés publics et la politique sectorielle en particulier le principe de recouvrement local des coûts. Les évaluations de l'expérience acquise effectuées en 2007 et 2009 ont servi de base au développement de normes et de modèles de contrats.

**Les gestionnaires délégués se partagent entre entrepreneurs individuels et micro-entreprises de type Groupement d'intérêt économique (GIE), organisation non gouvernementale (ONG) ou très petite entreprise (TPE).** Les entrepreneurs individuels (ou personnes physiques)

**Encart 2 : Trois succès qui illustrent la diversité des modes de mobilisation du secteur privé et associatif pour la gestion de l'eau: Moribabougou au Mali, Yungwe-Bikore au Rwanda, Ndiass au Sénégal.**

Au Rwanda, le lancement d'un appel d'offres de type " design-rehabilitate-finance-operate " sur le réseau de très grande taille de Yungwe-Bikore (190 000 personnes desservies, 250 km de réseau) a suscité la création d'une structure privée " Aqua Virunga " employant près de 40 personnes avec prise en charge de l'intégralité des coûts de réhabilitation sur financement propre de l'ordre de 250 000 USD sous forme de prêt participatif apporté par le fonds de l'eau néerlandais.

Au Mali, dans le petit centre de Moribabougou (8000 habitants) l'entreprise "Zeina Hydro" a entièrement auto-réalisé en moins de deux ans un réseau AEP d'une capacité de production de 250 m<sup>3</sup>/jour desservant plus de 400 branchements particuliers à travers 50 km de canalisations PVC. Zeina a financé cet investissement avec ses fonds propres ainsi que les droits de raccordement payés par les abonnés.

Au Sénégal, le forage du village de Ndiass (20000 habitants, 650 branchements particuliers, 365 m<sup>3</sup>/jour) constitue une référence d'organisation au niveau national avec une association d'usagers dans le rôle du maître d'oeuvre local du service de l'eau qui emploie un gérant privé responsabilisé pour toutes les tâches opérationnelles: gestion technique, comptable, facturation/recouvrement, réalisation des branchements particuliers etc.

regroupent des profils professionnels variés (commerçants, fonctionnaires à la retraite) qui ont en commun de résider sur place et d'être bien ancrés dans le tissu social de la localité. Leur présence majoritaire s'interprète par la forte préférence donnée par les autorités délégantes et les usagers à des opérateurs connus localement au détriment de candidats " étrangers ". Au Niger, Rwanda et Mali les entrepreneurs individuels représentent environ 50% des gestionnaires délégués. En Mauritanie, pratiquement 100% des réseaux AEP sont gérés par un exploitant individuel.

Les micro-entreprises sont des structures de type GIE, ONG ou TPE (très petite entreprise), souvent issus du milieu local,

parfois créées spécifiquement pour prendre en gestion l'adduction d'eau, notamment par d'anciens responsables d'associations d'usagers de l'eau qui veulent poursuivre leur activité de gestionnaire sous une nouvelle structure. Au Niger, cette catégorie couvre 44% des gestionnaires mais 60% des installations (un gestionnaire pouvant exploiter plusieurs réseaux AEP).

Les entreprises sont des personnes morales de type bureau d'études ou entreprise de travaux qui interviennent déjà dans le secteur de l'hydraulique et ont vu dans la délégation de gestion un moyen de diversifier leurs activités. Il s'agit de petites et moyennes entreprises basées au niveau régional ou national, qui

dans certains cas sont appuyées par un partenaire international (1 cas au Burkina et au Rwanda). Ces profils représentent en général moins de 10% des gestionnaires sauf au Burkina où ils sont majoritaires. Leur présence est favorisée dans le cadre d'appels d'offres regroupant plusieurs installations et généralement pilotés par des projets (Programme régional solaire au Niger, Programme d'application de la réforme au Burkina)

Au Sénégal les délégataires sont des associations d'usagers mais on note que celles-ci responsabilisent souvent un gérant individuel pour l'exécution des tâches d'exploitation avec une rémunération comprenant une part variable proportionnelle aux m<sup>3</sup> produit ou distribué, dans un schéma qui s'apparente à la régie intéressée.

Au Burkina, en Mauritanie, au Niger et au Rwanda, il arrive que plusieurs réseaux AEP d'une même zone géographique soient confiés au même gestionnaire délégué. Cette configuration présente l'avantage de réduire l'impact des charges fixes et de favoriser l'émergence d'opérateurs de profil TPE/PME disposant de meilleures capacités professionnelles. Cette situation se produit quand le gestionnaire a pu remporter successivement plusieurs appels d'offres dans une même zone (Niger), ou bien quand il a remporté un appel d'offres groupé pour plusieurs installations (Rwanda, Burkina et Mauritanie). Au Burkina et au Niger les gestionnaires suivent en moyenne 5 à 10 réseaux, avec un maximum de 24 réseaux AEP pour un seul opérateur au Niger. Au Rwanda où les réseaux sont généralement plus étendus, la moyenne est de 3 réseaux par opérateur.

# La délégation de gestion facilite l'entrée sur secteur privé dans la fourniture de services d'eau, avec des avantages comparatifs en termes d'efficacité et de capacité d'initiatives pour l'amélioration de la qualité de service.

## Acquis de la délégation de gestion.

La délégation de gestion facilite l'entrée du secteur privé dans la fourniture de services d'eau, avec des avantages comparatifs en termes d'efficacité et de capacité d'initiative pour l'amélioration de la qualité de service. Les gains d'efficacité se traduisent par de meilleures performances de recouvrement des tarifs dus au fait que les gérants privés sont moins soumis aux pressions sociales que les associations d'usagers, et par une gestion technique plus réactive qui limite les pertes en cas d'incident (fuites, panne). L'initiative d'amélioration de la qualité de service réside dans la capacité du gérant privé à s'organiser pour répondre à la demande des ménages et principalement à organiser l'offre de branchements particuliers. Quelques exemples ci-après au Burkina, en Mauritanie, au Niger et au Rwanda illustrent concrètement ces faits.

Au Niger, l'étude d'état des lieux effectué en 2009 sur 30% des réseaux AEP (200 sites) conclut que la délégation de gestion aux opérateurs privés, même si elle ne résout pas tous les problèmes, affiche les meilleures performances en termes de taux de fonctionnalité, de constitution de fonds de renouvellement et de qualité de rapportage.

En Mauritanie, le développement remarquable des branchements domiciliaires sur les adductions d'eau rurales (près de 32.000 branchements réalisés sans subvention externe entre 1994 et 2004) est à mettre au crédit du dynamisme et de la capacité d'initiative des gérants privés individuels mis en place par le Ministère de l'hydraulique à partir des années 90. Des résultats similaires ont été constatés au Rwanda en 2009.

Au Burkina, le lancement par l'Etat d'appels d'offres de " construction - exploitation - transfert " (CET) pour de nouveaux réseaux AEP a permis d'amener deux entreprises de travaux hydrauliques à démarrer une activité de gestion du service d'eau tout en maintenant le prix de l'eau à un niveau moyen acceptable.

La délégation de gestion contribue au renforcement de la gouvernance par les collectivités locales dans le service public de l'eau tout en posant des limites à leur implication opérationnelle. Dans tous les pays, l'approvisionnement en eau constitue de loin la première préoccupation des populations et par conséquent celle des élus locaux dont les mandats seront jugés en grande partie sur leurs accomplissements dans ce domaine. En ce sens la dévolution de l'autorité délégante du service de l'eau aux collectivités locales, qui est comme on l'a vu une tendance générale, fournit aux élus locaux l'opportunité de jouer pleinement leur rôle de maître d'ouvrage du service public de l'eau à travers la délégation de gestion des réseaux AEP.

D'autre part, la délégation de gestion des réseaux AEP écarte par principe l'hypothèse de gestion en régie municipale qui entraînerait le versement des recettes de l'eau au budget général de la commune et ouvrirait la possibilité de leur affectation à d'autres dépenses budgétaires. En ce sens, la délégation de gestion pose des limites à l'implication opérationnelle des élus locaux en imposant des règles d'affectation et de transparence dans la gestion des recettes de la vente d'eau et contribue à la sécurisation du service de l'eau.

**Trois défis principaux: appropriation, durabilité du service d'eau et régulation.** Des évaluations de la délégation de gestion

ont été effectuées au cours des deux années passées au Bénin, Mali, Niger et au Rwanda. Ces études ont montré qu'en dépit de ses importants acquis, la mise en œuvre à grande échelle de la délégation de gestion doit encore répondre à trois grands défis: l'appropriation du concept de délégation de gestion par les acteurs locaux, la sécurisation de la continuité de service et la mise en place d'une régulation du service de l'eau effective en milieu rural.

**Le niveau insuffisant d'appropriation du concept de la délégation par les acteurs locaux.** Le principe de la délégation de gestion à un tiers, en particulier s'il s'agit d'un opérateur privé, ne fait pas toujours l'objet d'un consensus spontané au niveau des acteurs de terrain même lorsqu'il s'agit d'une orientation politique clairement exprimée. Les résistances locales doivent être bien appréhendées et apaisées afin de garantir l'appropriation de l'approche de délégation par tous les acteurs concernés.

*Résistance des associations d'usagers en place à l'arrivée d'un gestionnaire délégué privé.* Jusqu'au début des années 2000, la gestion associative des réseaux AEP a été privilégiée et d'importants efforts de renforcement de capacités ont été consentis à cet effet. En dépit des critiques souvent formulées vis-à-vis de son efficacité, cette forme de gestion n'a pas toujours été un échec, comme en témoigne la vigueur des associations d'usagers opérant au Sénégal. Ainsi, des associations d'usagers bien gérées ont pu devenir des acteurs importants du développement local par leur capacité de financement d'investissements sociaux (cybercafé, ambulance, etc.) ou d'événements importants (visites, festivités etc.). Par ailleurs, dans un souci de favoriser l'appropriation, on a souvent répété à ces





Sénégal: Les membres d'une association d'usagers de l'eau (ASUFOR) discutent de leurs résultats de gestion

associations qu'elles étaient " propriétaires " des installations, ce qui s'avère juridiquement faux et générateur de conflit. Aussi, le passage à une délégation de gestion à un opérateur privé pour un réseau AEP géré pendant plusieurs années par une association d'usagers, lorsqu'il est décidé par l'Autorité délégante contre ou sans l'avis de l'association, peut être vécu par celle-ci comme une injustice et entraîner de sa part une vive opposition, d'autant que dans beaucoup de cas, le contrat de gestion déléguée ne lui reconnaît formellement aucun rôle (à l'exception notable du Bénin où une formule de contrat-type « tripartite » Commune- gestionnaire-association d'usagers existe). Un autre facteur clé de résistance est la conviction des populations que la délégation de gestion à un opérateur privé entraîne obligatoirement

une augmentation du prix de l'eau, c'est qui est souvent inexact car le passage à une gestion privée doit entraîner des gains d'efficacité permettant d'atteindre une marge opérationnelle raisonnable sans augmentation des recettes.

*Faible implication de la collectivité locale dans le suivi des gestionnaires délégués.*

En tant qu'autorités délégantes, le suivi étroit de la performance des gestionnaires délégués devrait être une préoccupation première des collectivités locales. En pratique, une fois le contrat signé, on constate que l'intérêt des collectivités se limite souvent au versement par le gestionnaire des redevances ou taxes municipales prévues dans le contrat. Les autres indicateurs de performances du contrat de délégation ne sont pas

suivis et les rapports d'activités remis par le gestionnaire délégué restent sans retour, entraînant le risque d'incitation du gestionnaire à ne pas répondre de sa performance. Ce déficit d'appropriation de sa responsabilité de supervision par la collectivité locale a par exemple été constaté au Rwanda, où les collectivités locales considèrent souvent que la délégation de gestion est un moyen de se " débarrasser " du problème de l'approvisionnement en eau. De manière générale leurs intérêts se portent plus sur le développement d'installations nouvelles que sur le bon fonctionnement et la qualité des services existants.

**Les risques clés sur la durabilité du service d'eau: déséquilibres structurels d'exploitation, faiblesse de l'offre de**

## Les risques clés sur la durabilité du service d'eau : déséquilibres structurels d'exploitation, faiblesse de l'offre de maintenance et déficit de capacités des gestionnaires.



Conducteur de forage devant son groupe électrogène

### **maintenance et déficit de capacités des gestionnaires.**

Ces difficultés ont clairement été mises en évidence à une échelle significative par les enquêtes récentes du Mali, Niger et Rwanda et doivent être rapidement résolues au risque de voir remise en cause la pertinence du concept de délégation.

#### *Déséquilibres financiers d'exploitation.*

Ces cas surviennent typiquement quand des appels d'offres de délégation de gestion ont été lancés sur des installations structurellement déficitaires, notamment celles de petite taille, sans diagnostic technique et analyse économique préalables, tout en restreignant la participation à des candidats locaux de type entrepreneur individuel ou micro-entreprise. Les candidats, qui

généralement n'ont pas de réelle expérience, soumissionnent et s'engagent sans évaluation et découvrent les difficultés après avoir commencé à exploiter le service. L'évaluation du Niger montre que les commerçants, obéissant à une logique d'opportunité, se placent souvent dans cette situation. Une autre cause possible de déséquilibre financier réside dans le fait que les offres sont basées sur des prévisions de recettes calculées sur des hypothèses standards de consommation spécifique (typiquement 20 litres par jour et par personne) qui sont en réalité très éloignées de la consommation réelle des ménages, qui peut être inférieure à 5 litres/jour/personne dès lors qu'il existe des points d'eau d'accès libre tels que sources ou puits traditionnels.

La présence de points d'eau modernes " concurrents " comme les pompes à motricité humaine est souvent source de conflit entre le gestionnaire délégué et l'autorité délégante quand leurs modalités d'utilisation n'ont pas été clairement spécifiées dans le contrat. Aux déséquilibres structurels peuvent également s'ajouter des déficits d'exploitation transitoires en phase de lancement d'exploitation quand le volume des ventes n'a pas encore atteint son niveau de croisière. Ainsi, le suivi d'exploitation des réseaux AEP des zones lacustres au Bénin a mis en évidence qu'un délai de deux à trois ans peut s'avérer nécessaire. Il convient donc de prendre en compte ce phénomène dans les prévisions de recettes et prévoir éventuellement des mesures d'accompagnement spécifiques.

*Difficulté ou absence de maintenance préventive.* La prédominance des systèmes d'exhaure fonctionnant à partir de groupes électrogènes ou moteurs

thermiques (plus de 60% des installations) fait de la maintenance une question d'importance stratégique majeure. Pour un fonctionnement durable de ces types d'équipement, les gestionnaires doivent accéder à un réseau de distribution de pièces détachées et de pièces d'usure, et exécuter ou faire exécuter à bonne échéance les opérations de maintenance préventive (typiquement 1000 heures, 3000 heures, 6000 heures) et curatives, avec l'intervention de techniciens et d'outillages spécialisés. Si l'exécution de la maintenance ne doit pas poser de problème aux gestionnaires délégués de type " entreprise " gérant plusieurs réseaux AEP, ce n'est pas le cas pour les entrepreneurs individuels ou micro-entreprises qui forment la majorité des gestionnaires qui doivent se reposer sur des prestataires externes.

Ainsi, l'enquête réalisée au Niger en 2009 indique que seulement 8% des exploitants assurent la maintenance des équipements à travers des contrats de maintenance passés avec des entreprises professionnelles et recommande une réflexion approfondie sur cette question. Le déficit de capacités techniques des gestionnaires, l'absence d'offre de services professionnels de proximité et l'éloignement des points d'approvisionnement en consommables et pièces détachées d'origine s'additionnent pour augmenter très fortement les risques de panne prématurée sur les installations à système d'exhaure thermique.

#### *Déficit de capacités des gestionnaires.*

Le manque de capacité de gestion est communément reproché aux associations d'usagers de l'eau. Mais les enquêtes de terrain (Rwanda, Niger, Bénin) montrent que des défaillances se rencontrent aussi

parmi les gestionnaires délégués privés, notamment les entrepreneurs individuels ou micro-entreprises qui ont été choisis par la collectivité locale sur des critères de proximité et/ou de notoriété locale davantage que sur le niveau réel de leurs capacités techniques.

#### **La difficulté à mettre en place un dispositif de régulation en milieu rural.**

Dans la plupart des pays les services techniques régionaux de l'eau ont depuis toujours joué un rôle d'arbitre ou de médiateur dans des litiges entre usagers ou à l'intérieur d'associations d'usagers. Mais l'arbitrage ne constitue qu'une partie de la régulation dont la finalité est précisément d'anticiper et prévenir les litiges par un suivi systématique d'indicateurs d'exploitation et de performances. Dans ce domaine, certains pays ont obtenu des avancées significatives, comme le Mali et le Niger pour leur système de suivi technique et financier, ainsi que la Mauritanie et le Rwanda pour leurs agences de régulation. Cependant, aucun des pays observés ne dispose aujourd'hui d'un dispositif pleinement opérationnel de régulation du service de l'eau en milieu rural et semi-urbain, avec un système d'information à couverture nationale et suffisamment de capacités formées à l'exercice de la régulation.

*Absence de système de collecte, analyse et restitution d'indicateurs de performance à couverture nationale.* La production régulière de données et statistiques d'exploitation est nécessaire à toute activité de régulation. Le montage d'un système de collecte de données à couverture nationale pose des contraintes techniques (logistique, communication) et financières (prise en charge des coûts opérationnels) d'autant plus difficiles à maîtriser que

le pays est étendu et les installations géographiquement dispersées. Le Mali et le Niger sont des pays pionniers où les tâches de collecte/analyse/restitution des données sont exécutées par des prestataires privés (" STEFI " au Mali, " SAC " au Niger) agréés par l'Etat et rémunérés par une redevance payée par les gestionnaires du service d'eau (privés ou associatifs). Cette approche a donné des résultats probants mais d'importantes difficultés subsistent dans les deux pays, outre le fait que leurs systèmes sont encore loin d'atteindre d'une couverture nationale. Ainsi au Mali, la collecte de la redevance de suivi pose des problèmes logistiques et les arriérés de paiement sont très élevés. La redevance de 20 FCFA/m<sup>3</sup> pompé actuellement appliquée, qui ne représente que 4% du prix de vente de 500 FCFA/m<sup>3</sup> communément appliqué, est souvent contestée par les communes, alors que selon une évaluation effectuée fin 2008 pour la DNH, son montant actuel n'assurerait pas la couverture des charges de suivi.

*Déficit de capacités pour l'exercice des missions de régulation.* La régulation, au sens d'une activité continue de contrôle d'exécution conforme des contrats de délégation, n'est aujourd'hui pas encore assurée. Trois facteurs interdépendants expliquent cette situation: l'absence de système de collecte de données à l'échelle nationale évoquée précédemment, l'inadaptation de l'ancrage institutionnel de la régulation pour le milieu rural et enfin le manque de formation des agents susceptibles de remplir cette mission. Au plan institutionnel, même en présence d'agences de régulation ce sont presque toujours les services techniques régionaux de l'eau qui " font fonction " de régulateur. Les agents de ces services interviennent

sans avoir formellement les attributions du régulateur, ce qui pose des limites juridiques à leur pouvoir d'intervention. En outre, ces agents ne sont pas formés aux tâches de régulation qui vont, comme on l'a déjà dit, largement au delà du simple arbitrage de litiges. Pour illustrer ce qui précède, l'évaluation 2008 du STEFI malien a trouvé que les rapports de synthèse transmis par les opérateurs STEFI à la Direction nationale de l'hydraulique n'étaient pas exploités par celle-ci. Des aspects essentiels de la régulation qui restent à développer et à intégrer dans les systèmes de régulation concernent la redevabilité vis-à-vis des usagers ainsi que la mise en place de dispositifs opérationnels d'incitations et de sanctions.

**L'absence de dispositif de financement des investissements.** Le transfert de la gestion d'un réseau AEP à un délégataire privé requiert la plupart du temps des travaux de remise en état ainsi qu'un programme d'extension, qui sont nécessaires pour établir l'exploitation déléguée sur des bases durables. Cependant, le financement de ces investissements reste problématique du fait que les gouvernements ne disposent ni des mécanismes, ni des ressources pour les prendre en charge et que les gestionnaires délégués ne peuvent pas les prendre entièrement en charge sur fonds propres. Jusqu'à présent, la majorité des réseaux AEP ont été délégués « en l'état », avec tous les risques induits de litige contractuel à plus ou moins court terme pour les installations les plus anciennes.

L'absence d'un dispositif de financement adapté constitue donc un handicap majeur pour le développement à grande échelle de la délégation de gestion.

Améliorer les pratiques de la délégation passe par la multiplication de contrats de délégation gagnants-gagnants à travers des mesures simples à mettre en œuvre.

## Pistes de consolidation et de progression

### Une vision, un cadre unifié d'intervention.

Le développement de plans d'actions nationaux pour la délégation de gestion, solidement ancrés sur les stratégies sectorielles et cadres programmatiques pour l'atteinte des OMD, est un moyen de renforcer et accélérer ce processus, en constituant un cadre unifié d'intervention pour l'ensemble des acteurs.

Les défis sont tels que chaque pays devra très probablement mutualiser les ressources de toutes les catégories de partenaires au développement (ONG, coopération décentralisée, aide bilatérale et multilatérale) et coordonner leurs interventions sur le terrain. Le plan d'action décrit le contenu, l'articulation et le calendrier des activités et produits attachés au déploiement à l'échelle nationale de la délégation de gestion et constitue un outil de dialogue et de mobilisation approprié. Le découpage des activités par "paquets" thématiques d'une part, et/ou entités géographiques de mise en œuvre (pays, région, collectivité locale) d'autre part, permet d'optimiser l'allocation des ressources sur des interventions cohérentes. Ce plan d'action doit bien sûr être conçu comme un élément d'application du programme sectoriel national d'alimentation en eau potable. Certains pays ont déjà engagé cette réflexion et lancé leur propre initiative, à l'exemple du Mali qui s'est doté en 2008 d'un plan d'action sur 3 ans détaillant les objectifs, résultats et activités spécifiques

organisés autour de trois thématiques/composantes : renforcement de capacité, financement et régulation. Ce plan d'action a permis de fédérer l'appui des partenaires techniques et financiers du Mali notamment WSP, PPIAF, DANIDA, UNICEF et AfD. Des initiatives similaires sont en cours au Bénin, Niger et Rwanda.

### Quatre éléments constitutifs de plan d'action pour la délégation de gestion.

- améliorer les pratiques de la délégation
- instaurer un environnement habilitant pour les gestionnaires
- renforcer les capacités par des mécanismes pérennes
- développer des outils et services d'information adaptés

Les initiatives nationales mentionnées ci-dessus et les leçons tirées de cette revue ont permis de dégager quatre éléments constitutifs pouvant structurer un plan d'action national pour la délégation de gestion. Ce cadre n'est bien sûr pas figé et nécessite d'être adapté à chaque contexte national.

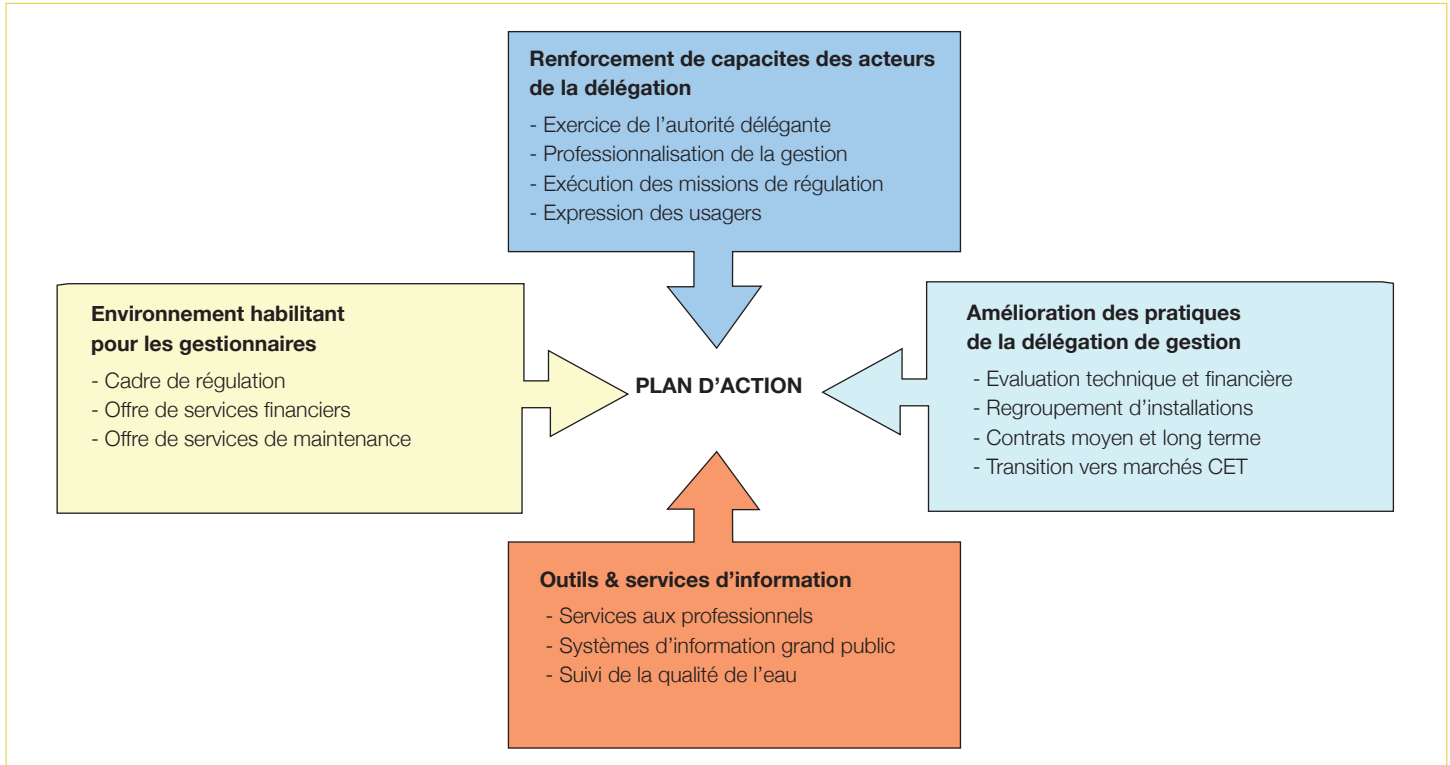
**I. Améliorer les pratiques de la délégation passe par la multiplication des contrats de délégation gagnants-gagnants à travers des mesures simples à mettre en œuvre.** Avant de s'engager dans une procédure de délégation, il faut avoir vérifié que l'exploitation présente une rentabilité intrinsèque suffisante pour procurer au gestionnaire délégué des revenus motivants, obligeant ce dernier à fournir en retour aux usagers et à la collectivité un service continu, de qualité et à un prix acceptable. Ce critère semble évident et pourtant il est loin d'être systématiquement appliqué sur le terrain, conduisant alors à des contrats fragiles et exposés à une

rupture prématurée (constats au Rwanda, Bénin). Pour limiter ce risque plusieurs pistes de travail exposées ci-après pourraient être considérées.

Évaluation technique et financière préalable à l'appel d'offres. Cette évaluation peut prendre la forme d'un diagnostic technique des installations avant délégation et d'une simulation de plan d'affaires du futur gestionnaire délégué. Le diagnostic technique permet d'identifier les travaux minima de remise en état nécessaires à prendre en charge soit par l'autorité délégante avant la prise de fonction du gestionnaire, soit par le gestionnaire au démarrage de son activité. Il permet également d'effectuer une reconstitution du réseau de distribution qui pourra être annexé au dossier d'appel d'offres. Ce diagnostic est évidemment inutile pour des installations neuves ou très récentes mais est indispensable pour les installations de plus de 5 ans. La simulation de plan d'affaires permet de vérifier que l'exploitation proposée est intrinsèquement viable, indépendamment de son mode de gestion. Une installation non viable n'a aucune chance d'être gérée avec succès quelque soit le profil du gestionnaire. Les niveaux potentiels de chiffre d'affaires et de rentabilité financière peuvent guider l'autorité délégante sur les profils de gestionnaires délégués à rechercher.

**Effet d'échelle par groupement d'installations sous un contrat de délégation unique.** Cette piste de travail est intéressante là où il existe une concentration de petits réseaux AEP de type PEA ou AEPS. L'équilibre financier d'exploitation sur ces systèmes est souvent problématique et pris individuellement, leur mise en délégation est peu attractive pour des opérateurs privés. Par contre, cette

### Boîte 3: Plan d'action pour la délégation de gestion : 4 axes d'intervention



délégation peut devenir intéressante si les installations à déléguer sont regroupées dans des lots géographiques pertinents. Cette démarche permet de mutualiser des charges fixes et minimiser les charges variables et créer un effet d'échelle qui favorise la participation de candidats de profil petite et moyenne entreprise ; elle a été pratiquée avec succès au Burkina, au Niger ou au Rwanda. En pratique, elle sera simple à mettre en oeuvre si le regroupement concerne les installations d'une même collectivité locale. Elle sera plus complexe à réaliser s'il couvre des installations appartenant à plusieurs collectivités locales, car il faut alors une structure intercommunale faitière comme

il en existe au Rwanda pour les réseaux couvrant plusieurs districts. WSP, en collaboration avec Banque africaine de développement, explore actuellement le potentiel de tels regroupements dans le cadre de l'initiative « FRUGAL » (Forming Rural Utility Groups and Leases).

*Tendre vers des contrats de délégation sur le moyen et long terme.* Comme on l'a vu précédemment, la grande majorité des contrats de gestion déléguée actuels laisse peu de responsabilité financière aux gestionnaires délégués parce que les provisions de renouvellement sont le plus souvent intégrées à la redevance versée à l'autorité délégante. De ce fait,

les contrats ont une durée trop courte qui est un frein à l'initiative et la prise du risque du gestionnaire, alors qu'en réalité il est souvent le mieux placé pour réaliser des investissements en raison de son savoir-faire et son expérience. Il faudrait donc encourager les autorités délégantes à permettre au secteur privé de s'engager sur des durées de 10 à 15 ans à travers de vrais contrats d'affermage avec une dimension concessive impliquant la responsabilité du gestionnaire pour réaliser des extensions et densifications de réseaux, des branchements particuliers, remplacer des moteurs et pompes etc., voire même des investissements plus lourds tels que forages ou ouvrages de stockage.

L'existence d'un environnement habilitant pour les gestionnaires délégués est une condition de succès et requiert trois domaines d'interventions : le cadre de régulation, les services financiers et les services de maintenance.



Une opération de maintenance de pompe électrique

*Transition des marchés de travaux vers des contrats en construction-exploitation-transfert (CET).* Cette option présente plusieurs avantages: les installations sont neuves et conçues par le gestionnaire; le prix de l'eau est connu avant le démarrage des travaux et cela rassure les futurs utilisateurs; les moyens techniques et logistiques mobilisés pour les travaux de construction peuvent être affectés à l'exploitation, réduisant d'autant les coûts initiaux d'installation; le délai des travaux laisse au gestionnaire le temps de se faire connaître de ses

futurs clients ; in fine, le transfert des installations à l'autorité délégante à la fin du contrat préserve le caractère public de la propriété du patrimoine. Cette approche qui représente une forme d'aboutissement de la délégation de gestion se rencontre au Burkina-Faso dans le cadre du " Programme d'application de la réforme " (PAR). Elle a consisté à lancer un appel d'offres international pour la construction de 15 réseaux AEP (en 2 lots de 7 et 8 systèmes), leur exploitation sous affermage pendant 15 ans avant leur rétrocession aux communes bénéficiaires. L'évaluation

financière des soumissions était basée sur le prix de l'eau proposé. Deux entreprises ont été retenues et ont démarré leur exploitation en mi 2009.

**II. L'existence d'un environnement habilitant pour les gestionnaires délégués est une condition de succès et requiert trois domaines d'interventions: le cadre de régulation, les services financiers et les services de maintenance.** Les constats effectués au Mali, au Niger, au Rwanda ou au Sénégal montrent bien que la faible présence ou l'absence de ces services dans l'environnement opérationnel des gestionnaires délégués pèsent très négativement sur leur capacité d'initiative et d'exécution.

*Cadre de régulation.* La régulation est la clé du déroulement durable des contrats de délégation de gestion. Sans suivi et contrôle, les acteurs ne sont pas incités au respect des engagements et à la performance. Mettre en place une régulation effective en milieu rural est une tâche complexe qui nécessite de bien identifier les ressources humaines, leurs rôles et responsabilités et de disposer d'outils et procédures fonctionnels de collecte, traitement et analyse de données (techniques et financières) et restitution des résultats vers les parties prenantes. A cet égard, l'intégration des technologies de l'information et de la communication dans les services d'appui de type « STEFI » malien ou nigérien présente un intérêt majeur pour réduire les coûts opérationnels et la rendre la régulation effective.

*Offre de services financiers pour l'exploitation, la mise à niveau et l'extension des réseaux AEP.* Les gestionnaires ont besoin d'accéder à des services de financement pour

des besoins types tels que travaux de remise en état avant démarrage d'une délégation, travaux d'extension de réseau vers des localités voisines, travaux de densification de réseau et de branchements particuliers, réparations d'urgence en cas de panne imprévisible, fonds de roulement. Des mécanismes de financement sont également nécessaires pour les investissements lourds qui sont normalement à la charge de l'Etat (forages, châteaux d'eau etc.), face aux difficultés récurrentes rencontrées par ceux-ci à tenir leurs engagements. Les besoins en financement sont extrêmement variables : 2000 USD pour une petite pompe immergée, 20000 USD pour le remplacement d'un gros groupe électrogène etc. Une étude réalisée en 2009 au Mali et au Sénégal a montré que les besoins minima pour un projet de taille moyenne s'élèvent à 100 000 USD.

Ces besoins peuvent être couverts par des prêts, subventions ou combinaisons prêt/subvention, en servant notamment de support à des mécanismes d'aide basée sur les résultats. Dans tous les cas les produits financiers doivent être mobilisables par les gestionnaires eux-mêmes sous des modalités contractuelles adaptées au contexte. L'expérience du Kenya (cf. encart 3) a démontré la faisabilité de ces mécanismes et l'étude Mali a confirmé qu'il existe un intérêt marqué de l'industrie bancaire et institutions de micro-crédit pour s'engager dans cette activité de financement.

**Offres de services professionnels de maintenance.** La maintenance des systèmes thermiques constitue un facteur critique de la continuité de service puisque plus de 60% des réseaux AEP fonctionnent à partir de moteurs ou

### Encart 3 : Le financement des investissements pour les petits opérateurs – l'expérience K-Rep du Kenya

Le programme Majii ni Maisha de la K-Rep Bank fournit des prêts pour la construction d'infrastructures hydrauliques aux communautés où les consommateurs sont prêts à payer pour de l'eau propre et potable. Les investissements financés par le programme incluent : l'extension ou la réhabilitation de petits réseaux d'adduction, le développement de ressources en eau telles que forages, prises d'eau sur rivière ou fleuve, construction d'unités de potabilisation et ouvrages de stockage, et la mise en place de systèmes de comptage, facturation, gestion technique et financière pour améliorer l'efficacité des services d'eau. Les dispositions clés du programme sont : des prêts de 5 à 10 millions KES (75000 à 135000 USD) représentant jusqu'à 80% du coût total du projet en échange d'un investissement en espèces par la communauté des 20% du coût total du projet. La durée maximale du prêt est de 6 ans et les projets retenus reçoivent, après réalisation, une subvention versée par le programme GPOBA de la Banque mondiale d'un montant de 40% du coût total du projet, sous forme d'aide basée sur les résultats. L'USAID-DCA fournit une garantie partielle de portefeuille à K-Rep, lui permettant de répondre aux demandes des opérateurs d'eau avec un niveau de risque acceptable.

**Source :** K-Rep Bank Maji ni Maisha Handbook: Financing investments in Water.

groupes électrogènes. Cette question est particulièrement importante lorsque les gestionnaires délégués sont des entrepreneurs individuels ou micro-entreprises qui ne disposent pas en interne de compétences techniques pointues. Selon les constats de terrain d'importants progrès restent à accomplir pour améliorer l'environnement technique des gestionnaires délégués, notamment pour l'approvisionnement de consommables de qualité prouvée (huile, pièces d'usure) et l'accès à des professionnels pour l'exécution de d'opérations complexes (révisions moteurs, relevage de pompes, etc.). De nouveaux dispositifs opérationnels doivent être imaginés qui permettent de densifier les points d'approvisionnement et

décentraliser les services de professionnels en évaluant notamment les avantages réciproques des approches de concurrence " dans le marché " ou " pour le marché ". Le Sénégal a pris une initiative majeure en optant pour la concurrence " pour le marché " et se prépare à lancer en 2009 un appel d'offres de transfert de la maintenance préventive et curative de 500 forages ruraux motorisés à un opérateur privé dont les services seront payés par les associations d'usagers délégataires du service d'eau.

III. Les besoins en renforcement de capacités sont immenses et peuvent se décliner en thématiques par catégorie d'acteur: expression des usagers,

Les besoins de renforcement de capacités sont immenses et couvrent l'expression des usagers, l'exercice de l'autorité délégante pour les collectivités locales, la professionnalisation pour les gestionnaires délégués et l'exécution de mission de régulation pour les agents responsables.

exercice de l'autorité délégante pour les collectivités locales, professionnalisation pour les gestionnaires délégués et exécution des missions de régulation pour les agents responsables. Ces

besoins ont un caractère continu et doivent par conséquent être satisfaits dans toute la mesure du possible à travers des mécanismes pérennes d'exécution et de prise en charge.

#### Encart N°4 : Plan d'action du Mali pour la délégation de gestion du service d'eau au secteur privé en milieu rural et semi urbain.

Depuis 2008, la Direction nationale de l'hydraulique du Mali (DNH) appuie les communes pour trouver une alternative au modèle de gestion communautaire sur les réseaux AEP en milieu rural et semi urbain. Il s'agit de professionnaliser les services d'eau en formant des partenariats avec le secteur privé local. A ce jour, 21 réseaux AEP sont sous gestion déléguée privée pour environ 300.000 personnes desservies, et 25 nouveaux partenariats sont en préparation.

Pour assurer le succès à grande échelle de ces partenariats publics privés, la DNH a mis en place un plan d'action cohérent qui est appuyé par plusieurs partenaires techniques et financiers (AfD, DANIDA, UNICEF, PPIAF et WSP). Le plan d'action comprend quatre composantes :

- (i) L'appui aux communes, maîtres d'ouvrage du service de l'eau, pour conduire les processus de sélection des opérateurs (diagnostic technique, plan d'affaires, appel d'offres etc.),
- (ii) La mise en place d'un cadre, d'outils et procédures de régulation pour que les contrats de délégation soient effectivement suivis et régulés
- (iii) L'extension du suivi technique et financier (STEFI), qui couvre aujourd'hui 132 réseaux AEP avec un mécanisme de revouvement des coûts, à l'ensemble des 700 réseaux AEP existants au Mali. Cette composante inclut également l'expérimentation des technologies mobile-to-web pour améliorer la collecte, l'analyse et la restitution des données d'exploitation
- (iv) Le financement de la réhabilitation et l'extension des réseaux AEP, qui ont été identifiées comme des conditions préalables à la mise en place de PPP durables. La DNH explore les possibilités de partenariats avec des institutions de microfinance et des banques locales pour permettre aux opérateurs et communes de financer leurs investissements sur des bases durables. Ceci est particulièrement important dans un secteur où l'intervention des bailleurs de fonds est ciblée sur la construction de nouveaux systèmes.

**Source :** Plan d'action pour le développement de la délégation de l'exploitation dans les Centres AEP en milieu rural et semi-urbain, Direction nationale de l'hydraulique du Mali, Février 2009

#### *Expression de la voix des usagers.*

Avec la mise en place de gestionnaires délégués privés, les associations d'usagers ont un nouveau rôle à jouer qui est de défendre les intérêts des usagers de l'eau auprès de la collectivité locale et du gestionnaire délégué. Ce rôle participe d'un contrôle de proximité irremplaçable et du bon fonctionnement de la gouvernance locale. Des activités d'appui peuvent être imaginées pour former les associations d'usagers à ce rôle qui peut revêtir plusieurs formes: veille sur la qualité du service, participation aux décisions d'investissements etc.

#### *Exercice de l'autorité délégante*

*par les collectivités locales.* Il peut s'agir de proposer aux collectivités locales qui le demandent un " paquet d'accompagnement " sous forme d'appui-conseil et de formation des élus locaux à toutes les étapes de la délégation de gestion: en amont, pour conduire le processus de sélection des gestionnaires délégués jusqu'à la signature des contrats, et en aval pour appliquer les procédures de contrôle périodique des services fournis. L'appui-conseil et la formation s'appuient les contrats-types et outils élaborés au niveau national. Le paquet d'accompagnement peut également couvrir l'évaluation technique et financière évoquée précédemment et sa mise en œuvre peut être confiée dans un premier temps à des bureaux d'études locaux. A court ou moyen terme ces fonctions d'appui-conseil et de formation doivent être transférées aux services déconcentrés de l'Etat moyennant un renforcement de capacité approprié.

*Professionnalisation des gestionnaires délégués.* Ce besoin est identifié dans



tous les pays et couvre tous les tâches de gestion technique, administrative et comptable. Une offre de services "à la carte" peut être proposée aux opérateurs sous forme de modules de formation ou de perfectionnement pour chaque poste de travail (fontainier, releveur, conducteur de pompe, comptable, trésorier, gérant, plombier, etc.). La formation utilise des outils, supports et procédures normalisés; cette normalisation participe à faciliter la collecte, le traitement et la consolidation des données pour le suivi-évaluation et la régulation. Du point de vue opérationnel, l'offre de services doit autant que possible être intégrée à de structures de formation professionnelle existantes de manière à faciliter sa pérennité. Le principe d'une participation financière des gestionnaires délégués aux frais de formation est souhaitable tout en veillant à ce qu'elle ne constitue pas une barrière au renforcement de capacités. Il serait approprié de compléter cette offre de renforcement de capacités par un système de certification professionnelle couvrant les fonctions clés de la gestion déléguée, système qui pourrait d'ailleurs être étendu aux cadres responsables du suivi des contrats au sein des collectivités locales.

#### **Exécution des missions de régulation.**

Par leur connaissance des acteurs locaux et des installations techniques, et du fait qu'ils ne sont pas partie prenante dans les contrats de délégation, les services techniques régionaux de l'eau sont dans la majorité des pays observés les structures chargées de la mission de régulation. A cet effet il est nécessaire de mettre en place des plans de formation pour ces agents afin qu'ils puissent maîtriser le contenu des contrats de délégation, exploiter les données collectées à travers le système de suivi-évaluation pour identifier les

risques et arbitrer les conflits. L'acquisition de ce savoir-faire leur permettra à terme de prendre en charge le renforcement de capacités des collectivités locales ainsi que mentionné ci-avant.

**IV. Le développement d'outils et services d'information performants est nécessaire pour accélérer l'adoption des bonnes pratiques, participer à la réduction des coûts opérationnels et contribuer à la pérennisation du suivi-évaluation.** Le déploiement de la délégation de gestion interviendra probablement à travers une multiplicité d'intervenants (initiatives privées, coopération décentralisée et ONG, projets de l'Etat etc.). La qualité des résultats dépendra de la détermination des intervenants à adopter des outils partagés et mutualisés pour des activités clés comme le renforcement de capacités (cf. dispositifs évoqués ci-avant), la collecte/analyse/restitution de données, le système d'information, le suivi de la qualité de l'eau etc.

#### **Services de suivi/appui technique**

**et financier.** Un système pérennisé de collecte, analyse et restitution de données est primordial pour le suivi de la délégation de gestion et nécessite trois conditions. Premièrement au plan conceptuel, le système doit fonctionner sur un équilibre optimal entre quantité de données, périodicité de collecte et moyens en personnel des structures chargées de la régulation. Cet équilibre doit garantir un suivi effectif des indicateurs de performance des contrats de délégation mais n'est pas évident à identifier pour plusieurs centaines de réseaux AEP disséminés sur toute l'étendue d'un pays. Deuxièmement au opérationnel, il faut que le coût de fonctionnement du système soit couvert par des ressources

pérennes. Le paiement du suivi technique et financier par les gestionnaires délégués (et donc in fine par l'utilisateur) apparaît pour l'instant comme la seule option applicable mais pose des défis en matière de recouvrement. Troisièmement, le système doit être formellement validé par les autorités et adopté par l'ensemble des intervenants pour générer les effets d'échelle indispensables à la maîtrise des coûts. Sur l'ensemble de ces points, la réflexion peut être poursuivie en s'appuyant le capital d'expérience du Mali (STEFI), du Niger (SAC), du Sénégal (Manobi), mais aussi d'approches alternatives comme le "centre de gestion" de l'Association pour le développement des adductions d'eau (ADAE) qui appuie 22 réseaux AEP de la région de Bobo Dioulasso au Burkina.

#### **Système d'information grand public.**

Le partage d'information au niveau pays reste largement perfectible, au niveau national comme local. C'est une démarche indispensable pour partager les résultats de la délégation de gestion et favoriser son appropriation auprès de tous les acteurs concernés. L'expérience du portail internet du PEPAM au Sénégal a confirmé le potentiel des technologies de l'information et de la communication pour appuyer des dynamiques participatives notamment au niveau des particuliers. L'initiative de création de la plateforme WatSan de développement rapide et d'hébergement gratuit de portails internet nationaux, appuyée par le WSP, permettra aux pays intéressés de se doter à moindre frais d'un outil participatif performant.

**Suivi de la qualité de l'eau.** Tous les contrats de délégation contiennent des prescriptions relatives à la qualité de l'eau mais il est très rare que les contrôles de qualité requis dans les contrats soient

Le développement d'outils et services d'information performants est nécessaire pour accélérer l'adoption des bonnes pratiques, participer à la réduction des coûts opérationnels et contribuer à la pérennisation du suivi-évaluation.

effectués, car ils posent aux gestionnaires des contraintes encore trop élevées d'accessibilité aux laboratoires agréés et de coûts unitaires d'analyse. Par ailleurs le suivi de la qualité de l'eau ne doit pas se traiter uniquement en termes technique mais également sous l'angle de l'hygiène et de la salubrité des points d'eau.

#### **Capitalisation et partage d'expériences au niveau continental et international.**

La variété et l'étendue des expériences nationales et internationales dans le domaine de la délégation de gestion imposent d'accentuer les efforts de capitalisation et de partage d'expérience au niveau continental. Il ressort de cette revue que les 7 pays observés ont chacun des points forts et une expérience spécifique, tout en présentant de larges similitudes de contextes institutionnels et opérationnels.

D'autres pays africains non couverts dans cette note ont également réalisé des avancées importantes dans la délégation de gestion comme le Kenya, l'Ouganda ou la Tanzanie. Ces trois pays ont depuis plusieurs années mis en place des gestionnaires délégués en milieu urbain et semi-urbain avec un environnement de régulation fonctionnel. Comme rapporté précédemment, le Kenya dispose en outre avec la banque "K-REP" d'une référence particulièrement intéressante d'engagement du secteur privé bancaire dans le financement des infrastructures d'eau potable en milieu rural et semi-urbain.

Hors du continent africain, les Philippines ont mis en œuvre une gamme complète de modèles de gestion en milieu rural et semi-urbain couvrant la régie municipale,

la gestion associative et la gestion privée, tous appliqués sur le terrain dans des contextes variés. A cet égard, ce pays dispose de l'une des plus importantes capitalisations d'expériences dans la gestion déléguée et représente une référence majeure en Asie du Sud-est.

Ensemble, ces expériences forment une vaste base de connaissances qu'il est nécessaire de partager à travers des réseaux d'informations et d'échanges, afin que les expériences pays puissent s'enrichir les unes les autres et favoriser une accélération des progrès. En dépit de l'existence de nombreux portails internet sur le secteur de l'eau et de l'assainissement, trouver une information spécialisée reste aléatoire et le besoin d'amélioration des moteurs de recherche et de consolidation de l'information reste élevé.

## Bibliographie / Sources

### Régional / International

Rapport "Analyse comparative des systèmes de délégation de gestion dans 6 pays (Burkina Faso, Ghana, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal)", WSP - juin 2006

Compte-rendu et présentations des ateliers de concertation et d'échange avec les gestionnaires de bases de données eau et assainissement – Initiative plate-forme WatSan pour le développement rapide et l'hébergement gratuit de portails internet nationaux , Dakar et Nairobi, WSP, juin 2009

Promising management models of rural water supply services, Aguasan Workshop Series, SDC-Helvetas-Sandec-Skat, octobre 2008

Management Models for Small Towns Water Supply, Lessons learned from case studies in the Philippines, WSP - 2003

### Bénin

Rapport "Synthèse du processus de transfert de la Maîtrise d'Ouvrage aux communes", Direction générale de l'eau / AfD, avril 2009

Termes de référence de l'étude " Evaluation du processus de professionnalisation de la gestion des adductions d'eau villageoises, mars 2009, Direction générale de l'eau / WSP

### Burkina Faso

Rapport "Elaboration du PN-AEPA Volume 1", Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques / BAD, juin 2006

Rapport de la revue sectorielle conjointe du PN-AEPA, mars 2010

Site internet du programme d'appui à la réforme: [www.reforme-aep.org](http://www.reforme-aep.org)

### Mali

Rapport "Analyse comparative des systèmes de délégation de gestion dans 6 pays", étude de cas Mali, WSP juin 2006

Rapport "Evaluation technique et financière des protocoles d'accord pour le système STEFI", Direction nationale de l'hydraulique / GTZ, novembre 2008

Plan d'action pour le développement de l'exploitation dans les centres AEP en milieu rural et semi-urbain, Direction nationale de l'hydraulique, février 2009

### Niger

Rapport "Etat des lieux pour l'élaboration du guide des services d'AEP dans le domaine de l'hydraulique rurale", Ministère de l'hydraulique / AfD, juin 2009

### Mauritanie

Rapport "Analyse comparative des systèmes de délégation de gestion dans 6 pays", étude de cas Mauritanie, WSP juin 2006

Décret n° 2007-107 relatif aux conditions et au seuil de délégation du service public de l'eau, 2007

Cahier des charges pour la délégation du service public de l'eau à l'ANEPA, novembre 2007

### Rwanda

Rapport " Promotion et mise en place de PPP pour la gestion des systèmes AEP ruraux ", Ministère des infrastructures / WSP, août 2007

Rapport "Les performances du PPP pour la gestion des adductions d'eau rurales au Rwanda", Ministère des infrastructures / WSP, juin 2009

## Sénégal

Rapport "Analyse comparative des systèmes de délégation de gestion dans 6 pays", étude de cas Sénégal, WSP juin 2006.

Loi sur le service public de l'eau potable et de l'assainissement collectif, octobre 2008, Journal Officiel.

Rapport "Initiative de Partenariat Public/Privé pour la gestion des forages ruraux motorisés", rapport final volet 2: Projet pilote de délégation de gestion du service de l'eau, février 2009, Direction de l'exploitation et de la maintenance / WSP.

Un service de "suivi de base" sur les adductions d'eau rurales au Sénégal utilisant les technologies "mobile-to-web", communication PEPAM-WSP-Manobi au Forum mondial de l'eau, Istanbul, mars 2009.

Site internet: [www.pepam.gouv.sn](http://www.pepam.gouv.sn)



### WSP

The World Bank  
Hill Park Building  
Upper Hill Road  
PO Box 30577 - 00100  
Nairobi, Kenya

Phone: +254 20 322-6334

Fax: +254 20 322-6386

E-mail: [wspaf@worldbank.org](mailto:wspaf@worldbank.org)

Web site: [www.wsp.org](http://www.wsp.org)

## About the authors

**Luc Hoang Gia** travaille au WSP depuis 2006 comme consultant senior spécialiste des services d'eau potable et d'assainissement. Il appuie l'équipe thématique « Finances » et les coordinateurs pays du WSP dans le domaine de la planification locale, du suivi évaluation sectoriel et des partenariats publics privés en milieu rural et semi-urbain. Luc intervient depuis vingt cinq ans en Afrique où il a réalisé l'essentiel de sa carrière professionnelle notamment sur des projets d'accès aux services d'eau potable et d'électricité en milieu rural et semi-urbain. Il est ingénieur énergétique diplômé de l'Ecole Centrale de Paris.

**Thomas Fugelsnes** est un spécialiste en finance au Programme Eau et Assainissement (PEA) Afrique, basé à Dakar, au Sénégal. Depuis 2003, Thomas conseille dans les domaines suivants: les finances commerciales et publiques, les partenariats publics-privés, ainsi que dans le suivi et évaluation dans le secteur de l'eau en Afrique. Les dernières publications auxquelles Thomas a contribué sont les suivantes: Water Utilities in Africa: Case Studies of Transformation and Market Access et How can Reforming African Water Utilities Tap Local Financial Markets? (2007), A Guidance Note for the Establishment of Country Level Sector Information and Monitoring Systems (SIMS) for Water Supply and Sanitation (2007), L'Afrique et les ODM sur l'eau et l'assainissement: un état des lieux dans seize pays africains (2006), et Financing the Millennium Development Goals for Water and sanitation: What will it take? (2005). Thomas est titulaire d'un Master of Arts en relations internationales de School of Advanced International Studies de (SAIS) de l'Université Johns Hopkins.

## About the series

WSP Field Notes describe and analyze projects and activities in water and sanitation that provide lessons for sector leaders, administrators, and individuals tackling the water and sanitation challenges in urban and rural areas.

The criteria for selection of stories included in this series are large-scale impact, demonstrable sustainability, good cost recovery, replicable conditions, and leadership.

The findings, interpretations, and conclusions expressed are entirely those of the author and should not be attributed in any manner to The World Bank, to its affiliated organizations, or to members of its Board of Executive Directors or the companies they represent.

Octobre 2010

### WSP MISSION:

Le Programme Eau et Assainissement (WSP) est un partenariat international créé en 1978 et administré par la Banque Mondiale. Sa mission est d'aider les pauvres à bénéficier d'un accès durable, abordable et sécurisé aux services d'eau et d'assainissement, contribuant ainsi à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Le WSP apporte de l'assistance technique, facilite les échanges de connaissances, et promeut les progrès factuels (basés sur les résultats) dans le cadre du dialogue au sein du secteur.

### PARTENAIRES FINANCIERS DU PEA:

Australia, Austria, Canada, Denmark, Finland, France, the Bill and Melinda Gates Foundation, Ireland, Luxembourg, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States, and the World Bank.

### REMERCIEMENTS:

Luc Hoang Gia et Thomas Fugelsnes

### TASK MANAGERS:

Madio Fall

### PEER REVIEW:

Pierre Boulenger, Sylvain Adokpo Migan, Taibou Adamou Maiga, Bruno Mwanafunzi, Seydou Traoré and Serigne Mbaye Seye (WSP-AF), Christophe Prévost (WSP-SA), Annie Savina and Etienne Bialais (AFD- Mauritania)

### RÉFÉRENCES PHOTOGRAPHIQUES:

© WSP, Projet PARPEBA, Projet REGEFOR, Projet PEPAM-BAD, Manobi, SETEM.

Design and Layout by Eric Lugaka.