

AMELIORER L'ACCES DES POPULATIONS URBAINES DEMUNIES AUX SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

Recueil des bonnes
pratiques en Afrique
subsaharienne



Water Utility Partnership for Capacity Building (WUP) AFRICA
Renforcement des Capacités, Partenariat Eau et Assainissement en Afrique

Tous droits réservés

Imprimé au Kenya

Traduit de l'anglais par KARIS International Côte d'Ivoire

Relecture de la version française par Bruno Valfrey, Hydroconseil et finalisation du document par le Programme pour l'Eau et l'Assainissement (Alain Morel, Nathalie Sémoroz et Njeri Gicheru) et le Partenariat Eau et Assainissement en Afrique (Maferima Touré).

Première édition (anglaise) en juillet 2003.

Les résultats, les interprétations, et les conclusions exprimés dans ce rapport sont entièrement ceux des auteurs et ne reflètent en aucune façon les opinions de la Commission européenne, du Programme pour l'Eau et l'Assainissement, du Partenariat Eau et Assainissement en Afrique, ni celles de leurs organisations affiliées. Ni la Commission européenne, ni le Programme pour l'Eau et l'Assainissement, ni le Partenariat Eau et Assainissement en Afrique ne garantissent l'exactitude des données contenues dans cette publication ou n'endossent la responsabilité des conséquences inhérentes à leur utilisation.

Ce document est le fruit d'un projet de recherche financé par la Commission européenne et le Programme pour l'Eau et l'Assainissement.

ISBN Broché 92-894-8285-0

© Commission européenne et Partenariat Eau et Assainissement en Afrique, 2004.

Reproduction de ce document autorisée à condition d'en indiquer la source.

Avant-propos

Ce document s'inscrit dans le cadre d'une initiative lancée par le Partenariat Eau et Assainissement en Afrique (WUP). Il vise à documenter les politiques, initiatives, et activités qui sont censées représenter les bonnes pratiques en matière de fourniture des services d'eau et d'assainissement pour les populations urbaines démunies par les distributeurs d'eau en Afrique. Ces pratiques indiquent des approches innovantes et durables dans la fourniture de services aux communautés à faibles revenus. Le document s'appuie sur des études de cas menées dans neuf pays d'Afrique subsaharienne sur une période de deux ans.

Le projet a été entrepris dans un contexte d'urbanisation rapide en Afrique, dont le taux de croissance urbain est le plus élevé au monde. On estime que d'ici 2025, la population urbaine du continent passera de 300 à 700 millions d'habitants, la proportion des urbains passant dans le même temps de 30 à 52 % de la population totale.

Les habitants des quartiers à faibles revenus représentent 40 à 70 % de la population des grandes et petites agglomérations urbaines. Souvent anarchiques et illégaux, tous ces quartiers ont un point commun : un accès insuffisant aux services de base tels que l'eau potable et l'assainissement. Les problèmes d'hygiène et d'environnement constituent également les caractéristiques récurrentes de ces quartiers, ce qui contribue à faire augmenter considérablement les taux de morbidité et de mortalité.

L'idée de départ de ce projet était que les sociétés d'eau et les autres prestataires de services (ONG, communautés, opérateurs privés et municipalités) adoptent déjà dans certains pays des approches novatrices en matière d'amélioration de la fourniture des services d'eau et d'assainissement, et de meilleure sensibilisation à l'hygiène dans les quartiers à faibles revenus/informels. Cependant, ces approches sont souvent menées de façon fragmentaire, et les conditions de diffusion à une plus large échelle ne sont pas bien cernées, formulées, ou documentées.

Ce projet visait à promouvoir une meilleure compréhension des conditions nécessaires que doivent remplir les compagnies d'eau et d'assainissement pour atteindre les communautés à faibles revenus. Il se proposait de s'appuyer sur les connaissances et expériences des divers acteurs actuellement impliqués dans la fourniture de ces services ou l'appui au développement de ces services. Le WUP a travaillé en collaboration avec des sociétés d'eau et d'assainissement en Zambie, en Côte d'Ivoire, au Nigeria, au Ghana, au Malawi, en Ethiopie, au Sénégal, en Tanzanie et au Mali, afin de documenter et diffuser les informations sur les bonnes pratiques actuelles en matière de fourniture de services d'eau et d'assainissement aux démunis urbains. Le projet a examiné les conditions qui favorisent le développement rapide et la viabilité du secteur privé, des ONG et autres formes de participation communautaire, et a documenté le cadre institutionnel et réglementaire nécessaire à la mise en œuvre de partenariats entre les compagnies d'eau et les initiatives à petite échelle ou communautaires.

Compte tenu des tendances susmentionnées, et du fait que la lutte contre la pauvreté figure en bonne place parmi les priorités de la plupart des gouvernements africains, il est clair que le défi de la fourniture de services d'eau et d'assainissement aux communautés à faibles revenus appelle un esprit de partenariat qui s'inspire des connaissances et des expériences des sociétés d'eau, des communautés, des gouvernements, du secteur privé formel et informel, ainsi que des organismes d'appui extérieurs.

Nous sommes convaincus que ce document constituera un outil vital pour les sociétés d'eau, les ONG, les gouvernements, les municipalités, et autres parties prenantes qui sont concernés par le défi d'accroître l'accès à l'eau et à l'assainissement de la majorité silencieuse – les populations démunies vivant dans les quartiers informels. Nous espérons que vous ferez un bon usage de ce document.



Dennis D. Mwanza
Directeur Général
Partenariat Eau et Assainissement en Afrique

Remerciements

J'aimerais remercier chaleureusement tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce document. Les remerciements s'adressent en particulier au personnel des sociétés d'eau d'Addis-Abeba, Lusaka, Abidjan, Dar es Salaam, Accra, Blantyre, Kano, Dakar et Bamako qui ont rendu possible le projet n° 5 du WUP; au point focal de chaque compagnie qui a organisé et géré les activités au plan national, aux consultants qui ont préparé les études de cas à l'échelle des pays, et aux parties prenantes qui ont participé aux différents ateliers ayant posé les bases de ce document.

La réalisation de ce document n'aurait pas été possible sans l'aide de la Commission européenne, et du Programme pour l'eau et l'assainissement qui a fourni le financement, l'appui organisationnel pour le projet n° 5 du WUP ; le personnel du Programme pour l'eau et l'assainissement - Afrique qui a fourni un appui irremplaçable ; le personnel du département de la Banque mondiale chargé de l'eau et du développement urbain, Afrique de l'Ouest ; et enfin les membres du Partenariat Eau et Assainissement en Afrique et de l'Union Africaine des Distributeurs d'Eau qui ont initié le WUP et ont émis l'idée du projet n° 5.

Des remerciements tout particuliers vont au Dr. Paul Taylor, Madeleen Wegelin, Dennis Mwanza, André Liebaert, Lucien Angbo, Pete Kolsky, Catherine Mumo, Esther Muya, Shamis Wainaina, Njeri Gicheru, Jean Doyen, Barbara Evans, Létitia Obeng, Jan Janssens, Fouad Djerrari, Maferima Touré, Yao Badjo et Janelle Plummer pour les rôles respectifs qu'ils ont joués dans le projet n° 5 du WUP et particulièrement dans la réalisation de ce document.

Mukami Kariuki
Directrice du Projet n° 5 du WUP

Sommaire

	Avant-propos par Dennis D. Mwanza, WUP	i
	Remerciements	ii
	Liste des encadrés et des schémas	3
	Sigles et abréviations	4
Chapitre 1	Introduction	7
Chapitre 2	Desserte des populations urbaines défavorisées : un aperçu de l'expérience régionale	9
	2.1 Un contexte d'urbanisation rapide et de pauvreté croissante	9
	2.2 Historique du projet n° 5 du WUP	10
	2.3 Principaux résultats et leçons : comment les démunis ont accès aux services d'eau et d'assainissement	12
	Première Partie: AMELIORER L'ACCES A UNE EAU DE QUALITE	
Chapitre 3	Le branchement privé : l'objectif ultime de l'approvisionnement en eau	21
	3.1 Etendre le réseau aux quartiers informels et aux zones non loties	24
	3.2 Réduire le prix du branchement privé	32
	3.3 Supprimer les barrières administratives et juridiques au branchement.....	39
	3.4 Réduire le coût de l'eau pour les ménages démunis.....	41
	3.5 Mettre en place des conditions de paiement appropriées	44
Chapitre 4	Les bornes-fontaines : un service en pleine évolution.....	49
	4.1 Améliorer la gestion des bornes-fontaines pour une meilleure desserte des usagers démunis	49
	4.2 Renforcer la revente de voisinage pour atteindre les usagers non raccordés	55
Chapitre 5	Opérateurs intermédiaires et indépendants : le chaînon manquant entre la société d'eau et l'utilisateur.....	63
	5.1 Collaborer avec les gestionnaires de mini-réseaux locaux afin d'améliorer le service	64
	5.2 Travailler avec les porteurs d'eau et les camions-citernes afin d'améliorer le service.....	71
	5.3 Favoriser les opérateurs indépendants.....	73



	Deuxième Partie: AMELIORER L'ACCES A UN ASSAINISSEMENT DE QUALITE	
Chapitre 6	Améliorer l'assainissement domestique	79
	6.1 Promouvoir des dispositifs d'assainissement autonome de qualité.....	80
	6.2 Supprimer les obstacles au réseau d'égout	85
	6.3 Améliorer la gestion et l'accessibilité aux installations sanitaires publiques...	88
	Troisième Partie: INFLECHIR LES POLITIQUES EN FAVEUR DES USAGERS DEMUNIS	
Chapitre 7	La politique, une nécessité ! Ou comment élaborer une politique et une stratégie visant à améliorer l'accès des démunis à l'eau et l'assainissement	97
	7.1 Réformer les politiques nationales en matière d'eau et d'assainissement	97
	7.2 Renforcer les politiques institutionnelles, les stratégies et les modalités de fourniture des services	102
	7.3 Réviser les stratégies de financement et la politique de tarification.....	105
	7.4 Adopter un cadre de régulation pour desservir les usagers démunis	109
	7.5 Eliminer les goulots d'étranglement dans la politique de développement urbain.....	113
	Annexe : Etudes de cas réalisées dans le cadre du projet n° 5 du WUP	117
	Bibliographie	119

Liste des encadrés et des schémas

Encadré 1	Toucher les démunis à travers le Fonds de développement de l'eau en Côte d'Ivoire
Encadré 2	Le système des réservoirs d'eau à basse pression à Durban, Afrique du Sud
Encadré 3	Le rôle de la propriété dans l'amélioration de l'accès à l'eau : une comparaison entre l'Ethiopie et le Kenya
Encadré 4	Normes à faible coût pour les démunis en milieu urbain à Manille : de l'eau pour la communauté
Encadré 5	Pose de canalisations sur le terrain privé : l'approche « condominiale » à El Alto en Bolivie
Encadré 6	Partage des coûts d'investissement entre les usagers et la compagnie de distribution à Accra, Ghana
Encadré 7	Subventionner les consommateurs à faibles revenus au travers de la grille tarifaire en Côte d'Ivoire
Encadré 8	Améliorer l'accès à l'épargne et au crédit en faveur des démunis urbains à Mumbai, Inde
Encadré 9	La gestion déléguée des bornes-fontaines à Arusha, Tanzanie
Encadré 10	La gestion communautaire des bornes-fontaines à Dakar, Sénégal
Encadré 11	Le système à jetons dans la ville de Chipata en Zambie
Encadré 12	Les revendeurs agréés d'Abidjan, Côte d'Ivoire
Encadré 13	AREQUAP-CI : Association des revendeurs d'eau dans les quartiers populaires de Côte d'Ivoire
Encadré 14	La gestion communautaire : un modèle rural pour le milieu urbain?
Encadré 15	Une collectivité délègue la gestion du service de l'eau : l'exemple de Bamako, Mali
Encadré 16	L'Association des propriétaires de camions-citernes de Teshie à Accra, Ghana
Encadré 17	Un réseau indépendant d'adduction d'eau à Lusaka, Zambie
Encadré 18	Les « Aquateros » d'Asunción, Paraguay
Encadré 19	Les « toilettes volantes » de Kibera, Nairobi
Encadré 20	Mécanismes de co-financement pour l'assainissement autonome des ménages de Ouagadougou, Burkina Faso
Encadré 21	Le rôle du microcrédit dans le financement de l'amélioration de l'assainissement au Lesotho
Encadré 22	Les latrines communes à Addis-Abeba, Ethiopie
Encadré 23	Programme de sensibilisation à l'hygiène à Durban, Afrique du Sud
Encadré 24	Les toilettes et douches publiques de Kano financées et gérées par le secteur privé (Nigeria)
Encadré 25	L'expérience du Vacutug à Kibera, Nairobi
Encadré 26	Le marché de la vidange à Dar es Salaam, Tanzanie
Encadré 27	Une stratégie périurbaine pour l'eau et l'assainissement en Zambie
Encadré 28	Les bornes-fontaines : un objectif intermédiaire au Sénégal
Encadré 29	Définir les normes techniques minimales à Blantyre, Malawi
Encadré 30	Les petits opérateurs du secteur de l'eau et de l'assainissement
Encadré 31	Le financement des coûts d'investissement initiaux
Schéma i	De la source à l'utilisateur : comment le marché de l'eau fonctionne dans les villes africaines
Schéma ii	Principaux problèmes liés à la fourniture des services d'eau et d'assainissement dans les quartiers à faibles revenus
Schéma iii	Taux de branchement privé dans les villes d'Afrique subsaharienne
Schéma iv	Comparaison des coûts de branchement dans les pays d'Afrique subsaharienne
Schéma v	Coût d'un branchement en Côte d'Ivoire
Schéma vi	Comparaison des structures tarifaires
Schéma vii	Les contributions des consommateurs au Fonds de développement de l'eau en Côte d'Ivoire (1992-1998)
Schéma viii	Part fixe payée par les usagers domestiques à Kano, Nigeria
Schéma ix	Infrastructures et coûts d'investissement à Kibera, Nairobi
Schéma x	Ménages raccordés au réseau d'égouts dans quelques villes d'Afrique subsaharienne (1996-1998)
Schéma xi	Coût comparatif de l'affermage des latrines publiques
Schéma xii	Evolution estimative des quartiers informels ne bénéficiant pas de services d'eau et d'assainissement

Sigles et abréviations

AFTES	Association française de travaux souterrains
AHI-PDU	Approche Holistique Intégrée - Programme de Développement Urbain
AREQUAP-CI	Association des revendeurs d'eau dans les quartiers populaires de Côte d'Ivoire
BWB	Blantyre Water Board
CFA (FCFA)	Franc de la Communauté financière africaine
CNUED	Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement
CREPA	Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût, Burkina Faso
CWSC	Chipata Water and Sewerage Company
DCC	Dar es Salaam City Commission
DMWS	Durban Metro Water Services
DSSD	Dar es Salaam Sewerage and Sanitation Department
EDM	Energie du Mali
FDE	Fonds de développement de l'eau
FNE	Fonds national de l'eau
GHC	Cedi ghanéen
GWCL	Ghana Water Company Limited
IBID	International Bank for Industrial Development
IRC	International Water and Sanitation Centre, Delft, Pays-Bas
JICA	Agence japonaise pour la coopération internationale
KASEPPA	Kano State Environmental Planning and Protection Agency
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau, banque allemande de développement
km/h	Kilomètres/heure
KSh	Shilling kenyan
KUDB	Kano Urban Development Board
kW	Kilowatt
LSL	Loti du Lesotho
LYDEC	Lyonnaise des eaux – Maroc
MASAF	Malawi Social Action Fund
MCA	Manus Coffey Associates
m ³	Mètres cubes
mm	Millimètres
NWF	National Water Fund
NWSC	National Water and Sewerage Corporation
OAE	Organismes d'appui extérieurs
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONAS	Office national de l'assainissement du Sénégal
ONEA	Office national de l'eau et de l'assainissement, Burkina Faso
ONG	Organisation non gouvernementale
PEA	Programme pour l'eau et l'assainissement
PHP	Peso philippin
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Partenariat public-privé
RDC	Resident Development Committee
Rs.	Roupie indienne
SBEE	Société béninoise de l'électricité et de l'eau
SDE	Sénégalaise des eaux

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

SEEG	Société d'énergie et d'eau du Gabon
SEWA	Self Employed Women's Association
SIBEAU	Société industrielle béninoise d'équipement et d'assainissement urbain
SODECI	Société de distribution d'eau de Côte d'Ivoire
SONELEC	Société nationale d'eau et d'électricité, Mauritanie
SONES	Société nationale des eaux du Sénégal
SUMA	Taxe d'accès universel et sur l'environnement
TREND	Training, Research and Networking for Development
Tsh	Shilling tanzanien
UADE	Union africaine des distributeurs d'eau
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USD	Dollar américain
USV Bénin	Union des services de vidange du Bénin
VIP	(Latrine) à fosse améliorée et ventilée
WUP	Renforcement des Capacités, Partenariat Eau et Assainissement en Afrique
WUP 5	Projet n° 5 du Renforcement des Capacités, Partenariat Eau et Assainissement en Afrique
ZAR	Rand sud-africain
ZMK	Kwacha zambien



Crédit: Gado

1

Introduction

Ce document met en relief les principaux défis et leçons et identifie les principes clés qui sous-tendent les bonnes pratiques.

La réussite d'une stratégie réside dans la capacité des praticiens à innover et à identifier des solutions adaptées aux contraintes et opportunités locales.

Quel est l'objectif de ce document?

Ce document vise à :

- (i) Présenter les **défis** posés par la fourniture de services aux communautés urbaines à faibles revenus ;
- (ii) Mettre en relief les **principes** clés qui guident l'action des praticiens du secteur de l'eau et de l'assainissement quant à la fourniture de ces services ; et
- (iii) Fournir des **exemples concrets** à partir d'un échantillon de pays d'Afrique subsaharienne, afin d'illustrer ces principes et défis.

Comment les informations ont-elles été collectées?

Les informations fournies dans chaque paragraphe de ce document ont été recueillies à travers une étude comparée sur la prestation des services d'eau et d'assainissement dans neuf pays africains. S'appuyant sur les connaissances et recommandations des praticiens du secteur, cette étude (appelée projet n° 5 du WUP)¹ a documenté les bonnes pratiques – des exemples de formulation et d'application d'une politique efficace en matière de fourniture de services d'eau et d'assainissement aux populations urbaines démunies.

Quel en est le public cible?

Ce document est destiné aux praticiens du secteur de l'eau et de l'assainissement, en particulier les décideurs impliqués dans le développement et/ou la prestation des services d'eau et d'assainissement aux communautés urbaines à faibles revenus. Ces décideurs peuvent appartenir aux fournisseurs de services d'eau et d'assainissement, aux départements ministériels, aux communes, aux organisations non gouvernementales, aux institutions bilatérales et multilatérales ou au secteur privé.

Quel est le contenu de ce document?

Le document est divisé en trois parties: (i) améliorer l'accès à une eau de qualité; (ii) améliorer l'accès à un assainissement de qualité; (iii) infléchir les politiques en faveur des usagers démunis. Chaque partie traite des mesures envisageables pour améliorer la prestation des services aux communautés à faibles revenus, met en exergue les principaux défis et leçons, et identifie les principes qui sous-tendent les bonnes pratiques. Chaque chapitre est illustré par une étude de cas tirée du projet n° 5 du WUP, et au besoin, une sélection des bonnes pratiques d'autres régions d'Afrique ou du monde vient compléter les exemples issus des pays d'Afrique subsaharienne.

Les auteurs tiennent à souligner qu'il n'existe pas de solution unique à un problème particulier. En fonction du contexte de chaque pays, la réussite d'une stratégie réside dans la capacité des praticiens du secteur de l'eau et de l'assainissement à innover et à identifier des solutions adaptées aux contraintes et opportunités locales. Ce document se propose donc de fournir aux praticiens des informations et exemples qui permettent de définir une méthode d'action adaptée aux conditions locales, mais s'inspirant des expériences régionales. Comme tel, le document n'est pas destiné à recommander des actions spécifiques ou à prescrire des pratiques ou politiques clés en main. Il vise plutôt à susciter la réflexion à partir d'un matériau documentaire validé par le projet n° 5 du WUP.

¹ Le projet n° 5 du WUP est décrit en détail dans le chapitre 2.



Crédit photographique:
Mukami Kariuki

2

Desserte des populations urbaines défavorisées : un aperçu de l'expérience régionale

On estime qu'en 2020, plus de la moitié de la population des pays africains résidera en milieu urbain.

Pour atteindre l'objectif de développement du millénaire d'ici 2015, l'Afrique urbaine aura besoin de près de 6 000 à 8 000 nouveaux branchements par jour.

2.1 Un contexte d'urbanisation rapide et de pauvreté croissante

L'Afrique a le taux de couverture le plus bas au monde en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement. Plus d'un africain sur trois vivant en milieu urbain n'a actuellement pas accès à une eau de qualité ni à un système d'assainissement adéquat. En l'an 2000, les niveaux de couverture en eau et en assainissement étaient respectivement de 62 % et 60 %. L'Afrique enregistre également un taux d'urbanisation plus rapide que partout ailleurs dans le monde. Entre 1990 et 2025, on s'attend à ce que la population urbaine totale passe de 300 à 700 millions d'habitants¹ ; et on estime qu'en 2020, plus de la moitié de la population des pays africains résidera en milieu urbain².

Accompagner le rythme rapide de la croissance démographique dans les zones urbaines : tel est le principal défi auquel sont confrontés les acteurs du secteur des services publics de base. Selon l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), pour atteindre l'objectif de développement du millénaire fixé récemment, et qui consiste à diminuer de moitié les populations non servies d'ici 2015, il va falloir augmenter de 80 % les usagers urbains bénéficiant des services³. Cet objectif suppose d'installer entre 6 000 à 8 000 nouveaux branchements par jour⁴. Il importe d'obtenir un engagement politique pour la réalisation de ces objectifs, appuyé par des ressources financières et des dispositions pratiques, si l'on veut éviter que ne se creuse davantage le fossé entre les ménages qui bénéficient des services et ceux qui n'en bénéficient pas.

Etant donné que les quartiers informels et spontanés constituent les principaux réservoirs de la croissance démographique urbaine, la desserte des populations urbaines démunies va devenir de plus en plus difficile. Ces quartiers informels (souvent appelés bidonvilles, zones à faibles revenus, ou encore quartiers précaires) abritent aujourd'hui entre 40 et 70 % de la population urbaine. Le terme de quartier informel recouvre des réalités différentes, depuis les zones sordides à forte densité du centre ville jusqu'aux quartiers périphériques spontanés sans reconnaissance légale. Certains quartiers ont plus de cinquante ans et d'autres sont le fait d'une expansion urbaine récente. A la lumière des projections et du fait que les conditions ne sont pas les mêmes entre les pays et les villes, on estime que presque la moitié des africains vivant en milieu urbain – environ 300 millions de personnes – habiteront dans des bidonvilles en 2020, à moins que les approches actuelles du développement urbain ne changent profondément.

Indépendamment de leur emplacement et de leur statut juridique, les quartiers à faibles revenus ont plusieurs points communs : leurs habitants n'ont pas souvent accès à des services d'eau et d'assainissement adéquats et à un prix abordable ; ils manquent de logements adéquats et ont un accès limité ou nul à d'autres services publics tels que l'élimination des déchets solides, le drainage des eaux pluviales,

¹ Partenariat Eau et Assainissement en Afrique (WUP), Projet, 1998 ; African Water Resources, Document technique n° 331 de la Banque mondiale, 1996 ; Exposé n° 5 de Jean-Louis Vénard, Urban Planning and Environment in Sub-Saharan Africa, CNUED (AFES, Banque mondiale) 1995.

² IBID.

³ Rapport sur l'évaluation de la situation mondiale de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en 2000, OMS, Genève.

⁴ Partenariat Eau et Assainissement, Projet n° 5, Atelier d'Abidjan, décembre 2001 ; African Water Resources, Document technique n° 331 de la Banque mondiale, 1996.

l'éclairage public, les routes et les sentiers. Améliorer les services dans ces quartiers est un défi sur le plan pratique à cause de leur développement anarchique, de leur forte densité et/ou des difficultés liées à leur géographie (zones inondables, à forte pente, etc.). En conséquence, les ménages démunis sont plus vulnérables aux catastrophes naturelles, et sont souvent exposés aux maladies liées au manque d'assainissement et aux mauvaises conditions sanitaires.

Malgré la taille et l'importance de ces quartiers informels par rapport à l'ensemble de la population urbaine, les compagnies d'eau et d'assainissement⁵ jouent souvent un rôle limité dans la fourniture des services aux ménages qui y résident. Alors que la plupart des compagnies ont déployé des efforts pour fournir un niveau de service élémentaire via les bornes-fontaines, ces services sont souvent peu fiables, inaccessibles et/ou dépassés et, en conséquence, de nombreux ménages à faibles revenus choisissent de payer un prix plus élevé pour l'eau achetée aux petits opérateurs privés, notamment les revendeurs de voisinage et les porteurs d'eau⁶. Néanmoins, dans le cadre des études menées, plusieurs de ces petits opérateurs indépendants ont signalé que le cadre légal en vigueur les empêche explicitement de fournir des services d'eau et d'assainissement aux usagers à faibles revenus. Ceci est particulièrement évident dans des situations où les démunis occupent un terrain illégal, ou non constructible, ou habitent dans des zones non loties.

Compte tenu de l'ampleur et de la portée du problème, l'amélioration de la fourniture des services d'eau et d'assainissement aux communautés à faibles revenus constitue une priorité pour la plupart des gouvernements et des compagnies d'eau et d'assainissement. Cependant, uniquement pour maintenir les niveaux de couverture actuels – face à la croissance naturelle et à l'exode rural – la population urbaine desservie doit augmenter de plus de 10 millions de personnes chaque année pendant 10 ans⁷. Pour réaliser cette augmentation, le statu quo n'est pas une option. Il faut un effort concerté de tous les acteurs impliqués dans la fourniture des services pour identifier les nouvelles solutions et les mécanismes adéquats permettant d'atteindre les communautés urbaines à faibles revenus. Cependant, étant donné le rôle clé qui est le leur, les compagnies d'eau et d'assainissement doivent servir d'ancrage institutionnel, travaillant en collaboration avec les municipalités, les ONG, les organisations de base et les fournisseurs privés. La mise en place de compagnies d'eau et d'assainissement raisonnablement efficaces et financièrement viables est par conséquent nécessaire pour passer à une échelle d'action supérieure, parce qu'à l'exception de ceux qui sont servis par les petits opérateurs privés, il n'y a pas d'exemple de progrès durables accomplis dans l'accès des démunis aux services de base sans que cette condition soit remplie. Cette conclusion à laquelle le projet n° 5 du WUP est arrivé fera l'objet d'une discussion ultérieure dans la suite de ce document.

2.2 Historique du projet n° 5 du WUP

L'objectif du projet n° 5 du WUP

Le Renforcement des Capacités, Partenariat Eau et Assainissement (WUP) en Afrique a été créé par l'Union africaine des distributeurs d'eau (UADE) et ses partenaires que sont TREND et le CREPA⁸, afin de renforcer les capacités des sociétés d'eau à améliorer la fourniture des services d'eau et d'assainissement en Afrique. Pour remplir

De nombreux ménages à faibles revenus choisissent de payer un prix plus élevé pour l'eau achetée aux vendeurs ou auprès des kiosques privés.

⁵ Le mot « compagnie/société d'eau et d'assainissement » ou « fournisseur de services d'eau et d'assainissement » est utilisé dans ce document pour faire référence à l'entité principale (publique ou privée) chargée de la fourniture de services d'eau et/ou d'assainissement dans les zones urbaines (en général : la capitale et les grandes villes du pays).

⁶ Les ménages peuvent choisir de s'alimenter en eau auprès des fournisseurs informels pour d'autres raisons, par exemple la flexibilité.

⁷ Comme cela a été constaté par les Nations Unies lors de l'établissement des objectifs de développement du millénaire.

⁸ Training, Research and Networking for Development (TREND), Ghana ; et Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût (CREPA), Ouagadougou, Burkina Faso.



sa mission, le WUP a lancé une série d'initiatives ciblées dont le projet n° 5 (plus connu sous l'appellation WUP 5) intitulé « Renforcement des capacités des compagnies, afin de fournir des services d'eau et d'assainissement, l'éducation en matière de santé environnementale et d'hygiène aux communautés urbaines à faibles revenus ». Le projet a été financé par la Commission européenne, et géré par le Programme pour l'eau et l'assainissement en Afrique.

Les objectifs du WUP 5

En 1998, le projet n° 5 du WUP a commencé par déterminer la manière dont les communautés à faibles revenus sont desservies. S'inspirant des connaissances et des expériences uniques des sociétés d'eau, des ONG, des petits opérateurs privés et des organisations communautaires, le projet visait à favoriser une meilleure compréhension des principes clés qui sous-tendent les « bonnes pratiques » - ces politiques et dispositions pratiques qui ont contribué à améliorer l'accès des communautés à faibles revenus aux services d'eau et d'assainissement. Les connaissances et les expériences des acteurs impliqués dans la fourniture ou l'appui aux services en Côte d'Ivoire, Ethiopie, Ghana, Malawi, Mali, Nigeria, Sénégal, Tanzanie, et Zambie, ont formé la base de ce document.

L'approche du WUP 5 – activités et méthodologie

Partant du principe que tous les ménages ont accès à des services d'eau et d'assainissement – même si les niveaux de services sont très variables, qu'ils sont fournis par divers acteurs, à partir de différentes sources d'eau – le WUP 5 a organisé une série de consultations à l'échelle des pays. Celles-ci ont réuni une vaste gamme d'acteurs (y compris les sociétés d'eau, les municipalités, les départements ministériels, les petits opérateurs privés, les ONG, et les représentants des consommateurs), afin de débattre des problèmes cruciaux et d'identifier les principaux défis en matière de desserte des démunis. Dans le cadre de ces consultations, les parties prenantes ont également identifié les initiatives en cours dans la région ayant contribué à l'amélioration de la fourniture des services aux communautés à faibles revenus. Ces pratiques ont ensuite été documentées de manière approfondie dans une série d'études de cas à l'échelle des pays (voir l'annexe). De ce travail de documentation ont émergé par pays environ 36 pratiques touchant aux différents aspects de la fourniture des services d'eau et d'assainissement, depuis la formulation des politiques jusqu'aux pratiques de revente d'eau par les petits opérateurs privés.

Les informations recueillies à travers ces études de cas ont ensuite servi à produire ce document relatif aux « bonnes pratiques » et à créer une « boîte à outils » mise à disposition sur le site Internet du WUP. Le projet n° 5 du WUP a donc fourni aux sociétés d'eau et aux autres acteurs un ensemble d'informations et d'outils susceptibles de faciliter les efforts qu'ils entreprennent en vue d'améliorer la desserte des communautés à faibles revenus⁹.

Les résultats du WUP 5

Bien que le personnel des sociétés d'eau ait représenté la majorité des participants à toutes les réunions consultatives, l'essentiel des bonnes pratiques identifiées dans chaque pays par les parties prenantes est en fait constitué des initiatives prises par les petits opérateurs privés et les communautés, souvent en dehors du cadre « officiel » des activités menées par les sociétés d'eau ou les municipalités. La plupart de ces

L'essentiel des bonnes pratiques identifiées sont des initiatives spontanées prises par les petits opérateurs privés et les communautés.

⁹ Site Internet du WUP : www.wupafrika.org

initiatives sont spontanées, s'appuient sur la demande formulée par les usagers et sont promues par des opérateurs privés et les communautés.

2.3 Principaux résultats et leçons : comment les démunis ont accès aux services d'eau et d'assainissement

[1] L'accès des ménages à faibles revenus aux services d'eau et d'assainissement se fait par une vaste gamme de services (voir le schéma i). La nature des services accessibles varie énormément d'une ville à l'autre et d'un pays à l'autre. Alors que dans certains centres urbains, les sociétés d'eau ou les services municipaux atteignent la majorité des ménages (c'est le cas de la Côte d'Ivoire ou d'Addis-Abeba), dans d'autres, ce sont des petits opérateurs privés qui dominent le marché (c'est le cas du Mali et de la Mauritanie).

Les **caractéristiques** suivantes ont émergé de l'ensemble du travail effectué dans le cadre du WUP 5 :

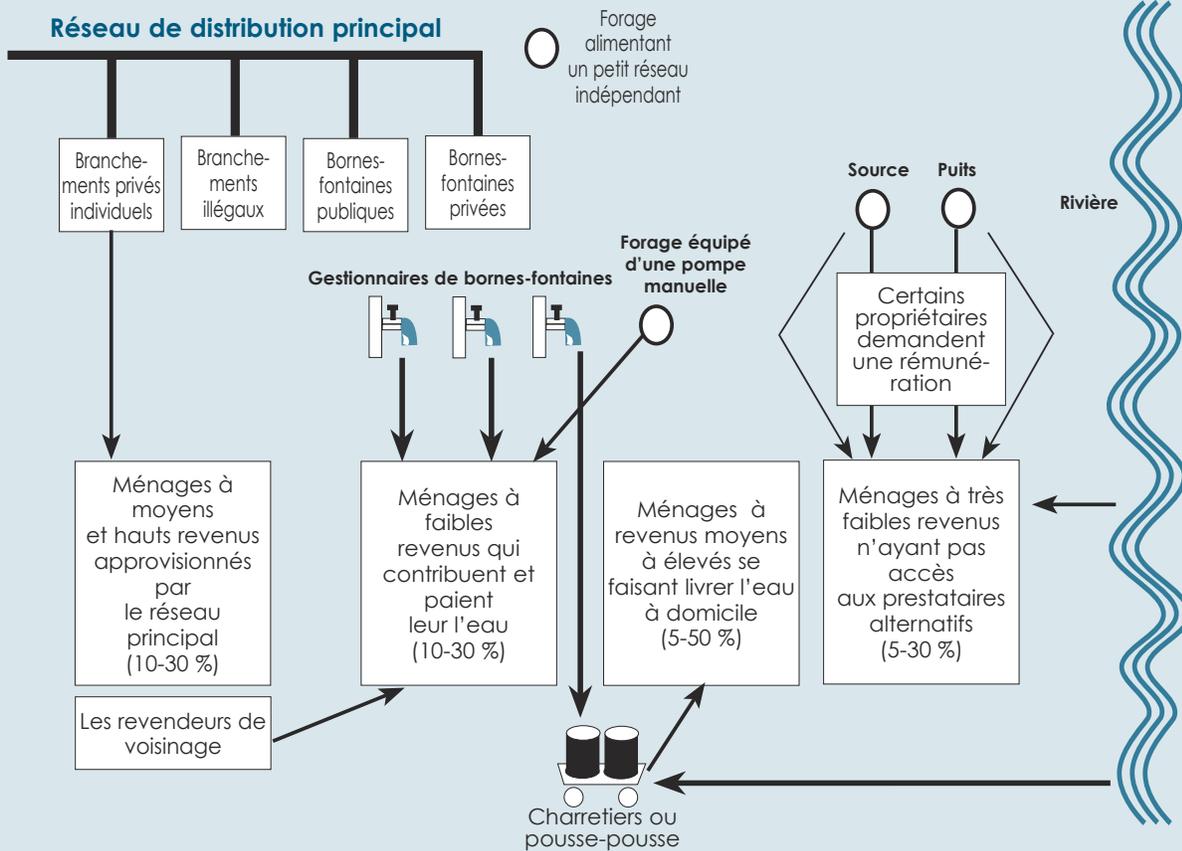
- La plupart des ménages urbains à faibles revenus achètent entre 5 et 30 litres d'eau par personne et par jour.
- De nombreux ménages urbains à faibles revenus préfèrent payer l'eau quotidiennement (plutôt qu'une facture mensuelle ou bimensuelle).
- De nombreux ménages à faibles revenus comptent sur plus d'une source d'approvisionnement pour obtenir l'eau dont ils ont besoin pour survivre. Il s'agit des sources ponctuelles (puits, forages équipés de pompes manuelles) et des points de distribution publics (bornes-fontaines) ou privés (revente de voisinage) raccordés au réseau géré par la compagnie.
- Un petit nombre de gens, en constante diminution, obtiennent encore de l'eau gratuitement à partir des bornes-fontaines publiques.
- Une majorité de ménages achètent l'eau des intermédiaires : des usagers raccordés qui pratiquent la revente de voisinage, des mini-systèmes communautaires ou privés, des bornes-fontaines ou encore des vendeurs qui font du porte-à-porte pour la fourniture quotidienne de l'eau.
- En raison de la prédominance des systèmes d'assainissement individuels dans les centres urbains en Afrique subsaharienne, les petits opérateurs privés jouent un rôle important dans la fourniture de ces services (notamment en ce qui concerne la vidange des fosses de latrines).
- Les latrines constituent la forme prédominante d'assainissement individuel, touchant jusqu'à 80 % de la population dans de nombreux grands centres urbains ; cependant, d'autres systèmes d'évacuation individuels, tels que les fosses sceptiques, sont aussi utilisés.

Schéma i

De la source à l'utilisateur : comment le marché de l'eau fonctionne dans les villes africaines

Zones desservies par le réseau géré par la compagnie de distribution ou les petits réseaux locaux

Zones périurbaines (en général non loties) non desservies par le réseau principal de distribution



Source:

Collignon et Vézina, 2000

[2] Il est nécessaire de réexaminer et de réformer les principales **politiques et stratégies** afin de mettre l'accent sur les besoins des communautés à faibles revenus et de créer un environnement propice à la fourniture des services. Le caractère multisectoriel du problème exige un esprit de partenariat qui implique les principaux acteurs dans l'identification des contraintes et l'élaboration d'un plan d'action.

[3] Le manque d'une **volonté politique** manifeste a contribué à l'absence de politique sectorielle et de stratégies adéquates. Alors que les électeurs des quartiers à faibles revenus sont nombreux, ils ne constituent pas un bloc soudé susceptible de revendiquer un programme de développement qui réponde à leurs besoins. Bien qu'un nombre croissant de pays formulent des stratégies de lutte contre la pauvreté, il faudra encore beaucoup de lobbying et d'appui technique pour traduire la prise de conscience en action.

[4] Un **environnement institutionnel** inadéquat, et l'imprécision des mandats confiés aux principales institutions du secteur entravent considérablement la fourniture des services. Ceci s'applique aux sociétés d'eau, collectivités locales et autres organismes chargés de l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Les institutions chargées de fournir les services ont besoin de stratégies et d'actions précises pour toucher les ménages à faibles revenus. Par ailleurs, l'absence de coordination entre les acteurs (en particulier entre les organismes gouvernementaux et les organisations non gouvernementales) entraîne ces acteurs à faire deux fois la même chose, et agir de manière contradictoire ou incohérente. Ceci est particulièrement marqué dans le secteur de l'assainissement.

[5] L'inadéquation des **ressources humaines** aussi bien au niveau des sociétés d'eau que des collectivités locales a contribué à une connaissance limitée des problèmes liés à la fourniture des services aux ménages à faibles revenus et un manque de priorisation de ces problèmes. De plus, la médiocrité des méthodes de **gestion** laisse apparaître un laxisme dans l'application des règlements, de même qu'un manque notoire d'attention et d'appui aux initiatives communautaires.

[6] Compte tenu de la complexité qui entoure souvent la fourniture des services d'eau et d'assainissement aux communautés à faibles revenus, il est urgent que les **usagers ou les communautés soient impliqués** dans la planification et la gestion des services. Bien que les consommateurs démunis soient souvent perçus par les sociétés d'eau comme étant ignorants et apathiques, ils se sont révélés capables et désireux, dans de nombreux cas, de contribuer aux changements qui répondent à leurs véritables besoins. La mauvaise utilisation des installations (par ex. le vandalisme, les branchements illicites) et le non-paiement des factures ne peuvent trouver des solutions qu'avec leur participation. L'absence de statut juridique et les capacités organisationnelles limitées marginalisent de nombreux groupes communautaires, qui peuvent être de surcroît victime de l'**ingérence politique** dans leur prise de décision.

[7] Partout en Afrique, le caractère **informel ou spontané** de nombreux quartiers à faibles revenus constitue peut-être le principal obstacle à la prestation de services, avant même les problèmes fonciers, et demeure une pierre d'achoppement dans tous les pays. Si la nature effective des problèmes diffère d'un pays à un autre, le lotissement anarchique, l'absence de voie d'accès, les fortes densités, et le

surpeuplement sont aussi étroitement liés aux difficultés inhérentes à la fourniture des services dans ces zones.

[8] La disponibilité limitée de **financement** interne et externe en vue de l'extension des services aux quartiers informels ou non-lotés, constitue une autre contrainte. La plupart des sociétés d'eau orientent leurs ressources vers des zones formelles ou urbanisées dans la mesure où les bailleurs de fonds ne veulent pas risquer leurs ressources dans des quartiers à caractère informel ou non planifié. L'inadéquation des modalités de paiement, des politiques de prix et des structures tarifaires, alliée à des facteurs socioéconomiques tels que la faiblesse et/ou l'irrégularité des revenus ont aggravé le problème. Ceci a abouti à l'idée générale que la fourniture de services dans les quartiers à faibles revenus est une activité déficitaire.

[9] Enfin, on n'accorde pas suffisamment d'attention à la **communication** entre les sociétés d'eau et les communautés urbaines à faibles revenus, sur une vaste gamme de sujets (par ex. la planification et la conception, l'exploitation et l'entretien) ; et/ou on utilise des moyens d'**information**/messages inappropriés pour toucher les communautés à faibles revenus. Rares sont les stratégies efficaces visant à sensibiliser le public sur les questions essentielles telles que le paiement de l'eau, l'importance de l'hygiène, la lutte contre le vandalisme et la mauvaise utilisation des installations. De plus, les stratégies de communication avec le public ou les consommateurs ne sont pas adaptées aux usagers des quartiers à faibles revenus.

En conclusion, la prestation d'un service efficace aux démunis en milieu urbain requiert des efforts, afin de concilier les contraintes et les exigences aux plans technique, institutionnel, social, financier et économique. Concernant les aspects techniques, il s'agit d'adapter les choix technologiques aux usagers démunis. Les normes peuvent être revues, et les spécifications adaptées afin d'obtenir un résultat qui réponde aux besoins locaux (par ex. les débits, les quantités et les matériaux). En matière institutionnelle, il s'agit : d'identifier les bons acteurs, et les modalités de fourniture des services ; de définir des mesures incitatives à l'extension des services en faveur des usagers démunis; et de mettre en place un cadre de régulation convenable. Des efforts doivent être consentis pour aborder les aspects sociaux en fondant toute démarche sur une évaluation précise de la demande des usagers, en dialoguant avec les usagers au sujet du type et du niveau de service souhaités et en améliorant la qualité globale du service (proximité du point d'eau, temps d'attente, prix et volume disponible).

Ces changements d'approche doivent être intégrés dans les politiques, les stratégies, et les plans d'entreprise. Aux stratégies doivent correspondre les compétences et ressources nécessaires, afin d'inciter les sociétés d'eau et autres prestataires à améliorer la fourniture des services aux démunis en milieu urbain. Le défi est d'élaborer une stratégie globale qui assure que les solutions identifiées sont adaptées aux conditions locales et que l'approche contribue explicitement à améliorer la desserte des usagers démunis.



Schéma ii

Principaux problèmes liés à la fourniture des services d'eau et d'assainissement dans les quartiers à faibles revenus			
	Zambie	Côte d'Ivoire	Nigeria
Statut juridique et politique	<ul style="list-style-type: none"> La stratégie de régularisation des quartiers périurbains est incomplète quant à sa portée et à son contenu 	<ul style="list-style-type: none"> Absence de politique ou de stratégies communes entre la compagnie de distribution et le gouvernement concernant les quartiers à faibles revenus 	<ul style="list-style-type: none"> Manque de politique adaptée pour résoudre les problèmes périurbains et absence d'un cadre réglementaire clairement défini
Environnement institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> Les organismes du secteur ne disposent pas d'un mandat institutionnel clair en ce qui concerne la fourniture des services, ce qui aboutit à un chevauchement des rôles Les organisations locales (communautés) n'ont pas de statut juridique 	<ul style="list-style-type: none"> Manque de dialogue et de coordination entre les principaux acteurs, compliqué par l'utilisation d'approches et d'outils inadéquats 	<ul style="list-style-type: none"> Absence de coordination entre le gouvernement, les ONG et les bailleurs de fonds La fourniture de services aux quartiers défavorisés n'est pas une priorité du gouvernement Réticence à utiliser des approches alternatives en matière de prestations de services
Gestion des sociétés d'eau	<ul style="list-style-type: none"> L'incapacité de traiter les problèmes relatifs à la fourniture des services aux populations à faibles revenus entraîne des approches sans méthode et incohérentes, et il n'y a pas d'appui aux réseaux de distribution gérés directement par les communautés 	<ul style="list-style-type: none"> Les responsables ne sont pas toujours compétents pour régler les problèmes communautaires Absence de suivi des actions menées par les divers acteurs Les sociétés privées ont des difficultés à se placer dans une logique de service public 	<ul style="list-style-type: none"> Manque de personnel qualifié dans les sociétés d'eau Manque de connaissances des réalités socio-économiques des communautés vivant dans les zones périurbaines Absence d'application des règlements Absence de réelle supervision des activités
Participation communautaire/ Gestion	<ul style="list-style-type: none"> La participation communautaire n'est pas considérée comme une approche Coût d'opportunité élevé pour le travail bénévole Structures de gestion communautaire insuffisantes, caractérisées par un niveau d'alphabétisation très faible, le manque de connaissance des méthodes de gestion formelles et un taux de morbidité élevé 	<ul style="list-style-type: none"> Faible participation communautaire autour des questions d'eau et d'assainissement Absence de structures institutionnelles organisées et faiblesse des capacités organisationnelles/ aptitudes en gestion Mauvaise gestion des bornes-fontaines par les communautés 	<ul style="list-style-type: none"> Faible participation des communautés lors de la planification Absence de collaboration entre les individus et les initiatives des groupes d'entraide Pas d'efforts de la part des communautés pour contacter les organismes compétents
Planification spatiale et démographique	<ul style="list-style-type: none"> Quartiers non planifiés, espace insuffisant pour les latrines, surpeuplement, absence de lotissement Données démographiques erronées 	<ul style="list-style-type: none"> Aucun aménagement n'est autorisé dans les quartiers informels (illégaux), les zones ne sont pas accessibles facilement 	<ul style="list-style-type: none"> Croissance démographique rapide de la communauté – la demande dépasse l'offre Manque de statistiques précises sur la population Absence de gestion environnementale et de planification urbaine Pas d'effort d'amélioration des quartiers de la part du gouvernement

Principaux problèmes liés à la fourniture des services d'eau et d'assainissement dans les quartiers à faibles revenus			
	Zambie	Côte d'Ivoire	Nigeria
Ressources	<ul style="list-style-type: none"> Faible financement des municipalités et conditionnalité des bailleurs de fonds Insuffisance des incitations à payer l'eau Application de différents tarifs pour le même service, les prix ne sont pas fixés dans une optique de recouvrement total des coûts Absence de recouvrement efficace des paiements 	<ul style="list-style-type: none"> Difficultés à mobiliser des financements pour travailler dans les quartiers à faibles revenus Taxation élevée du secteur de l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> Insuffisance des ressources affectées à l'eau et l'assainissement dans les quartiers à faibles revenus Absence de financements ciblés de la part du gouvernement Pas de cadre pour intégrer le financement provenant des philanthropes
Ingérence politique	<ul style="list-style-type: none"> La communauté n'a pas voix au chapitre Faible représentation de la communauté 		<ul style="list-style-type: none"> Les politiciens influent sur l'emplacement des infrastructures Manque de volonté politique
Aspects socio-économiques	<ul style="list-style-type: none"> Faiblesse et irrégularité des revenus des habitants Incapacité de payer les services tout au long de l'année Faible niveau d'alphabétisation des habitants 	<ul style="list-style-type: none"> Faible capacité à payer les services Coûts élevés des loyers Caractère inabordable des compteurs pour les ménages 	<ul style="list-style-type: none"> Pauvreté, faibles revenus Analphabétisme, ignorance, absence d'éducation La diversité culturelle rend difficile l'organisation des activités d'entraide à l'intérieur des quartiers
Communication, information et éducation	<ul style="list-style-type: none"> Manque de communication entre les sociétés d'eau, les communautés et le gouvernement Mauvaise information Consultation limitée des autres acteurs Pas de programmes de sensibilisation à l'hygiène mis en œuvre par les sociétés d'eau 	<ul style="list-style-type: none"> Mauvaise compréhension des problèmes relatifs à l'eau, à l'assainissement et aux maladies d'origine hydrique Absence de communication entre la compagnie de distribution et la communauté Inadéquation des médias utilisés pour la sensibilisation des usagers démunis Inadéquation des moyens destinés à l'éducation en matière d'hygiène 	<ul style="list-style-type: none"> Manque d'information sur l'utilisation des services Effort limité des communautés pour rendre compte des problèmes au fournisseur des services Faiblesse de la sensibilisation du public sur l'usage de l'eau et le règlement des factures



Principaux problèmes liés à la fourniture des services d'eau et d'assainissement dans les quartiers à faibles revenus

	Zambie	Côte d'Ivoire	Nigeria
Exploitation et entretien/Fourniture de services	<ul style="list-style-type: none"> • Manque d'installations d'assainissement • Choix technologiques limités • Sources d'eau contaminées • Surpeuplement/surcharge des services • Faibles niveaux de services/Insuffisance de l'approvisionnement en eau • L'eau des puits peu profonds est contaminée par les fosses des latrines • Absence de système de drainage • Fuites • Mauvaise qualité de l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> • Evacuation des eaux usées dans les rues et les caniveaux • Les boues des fosses septiques sont déversées dans la rue • L'impureté de l'eau compromet le travail de sensibilisation en matière d'hygiène • Rationnement - l'eau stockée dans les fûts est souvent conservée pendant plusieurs jours • Les puits sont à côté des fosses des latrines • Pas d'infrastructures de base • Pas de pièces détachées pour les pompes • Installations non planifiées dans les zones précaires • Manque de pression dans certaines zones du réseau de distribution 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de planification/mauvais entretien • Coûts de l'énergie et de l'entretien élevés • Contamination de l'eau - infiltration provenant du système de drainage/des déchets • Alimentation électrique inadéquate et coupures fréquentes • Branchements illégaux • Absence d'un système correct d'élimination des déchets • Mauvaise planification des extensions du réseau de distribution d'eau • Absence d'un réseau planifié dans les zones périurbaines

Note:

*20-23 avril 1998

**28-30 juillet 1998

***3-6 mai 1999

Problèmes identifiés par les parties prenantes consultées dans chaque pays.

Source :

Kariuki, 2000 ; Iliyas et Sani, 2000 ; Collignon et al, 2000 ; Taylor et al, 1998



Crédit photographique:
Mukami Kariuki

AMELIORER L'ACCES A UNE EAU DE QUALITE

Première partie



Crédit: Gado

3

Le branchement privé : l'objectif ultime de l'approvisionnement en eau

En Afrique subsaharienne, le taux de branchement domestique est chroniquement bas, et oscille entre 2 et 7 branchements pour 100 habitants.

L'objectif principal poursuivi par tous les fournisseurs de services d'eau est de permettre à leur clientèle d'être raccordée au réseau d'alimentation en eau courante. Pour de nombreux responsables, officiels, décideurs ou politiciens, un branchement domestique ou branchement « dans la cour » (appelé ici branchement privé) est la façon la plus satisfaisante de répondre à un certain nombre d'objectifs essentiels, à savoir :

- Des objectifs de santé publique en assurant une meilleure qualité et un meilleur accès au service d'eau ;
- Des objectifs commerciaux en facilitant le recouvrement des coûts et les revenus perçus par la compagnie de distribution ;
- Des objectifs sociaux en améliorant l'accès des plus démunis au service et en accroissant la sécurité et la sûreté ; et
- Des objectifs environnementaux en favorisant une meilleure gestion de la demande ainsi qu'une meilleure préservation de la ressource en eau.

Malgré le consensus général selon lequel l'objectif visé est de fournir un branchement privé pour tous, dans la pratique, rares sont les sociétés d'eau qui ont atteint cet objectif. Dans les capitales d'Afrique subsaharienne, le taux de branchement privé est chroniquement bas, mais il varie de façon significative – moins de 2 branchements pour 100 habitants à Bamako, Nouakchott et Port-au-Prince, plus de 7 branchements pour 100 habitants à Dakar. Une comparaison des taux de branchement est présentée dans le schéma iii. Cependant, s'agissant des ménages à

Taux de branchement privé dans les villes d'Afrique subsaharienne

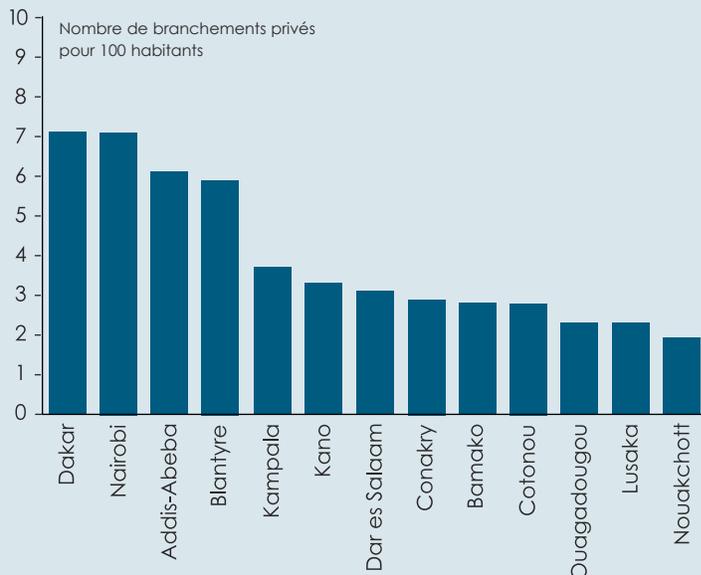


Schéma iii

Note :

L'accès à un branchement privé ne garantit pas une alimentation en eau saine et fiable. Les approvisionnements intermittents et/ou irréguliers sont des problèmes communs à de nombreuses sociétés d'eau (par ex. certaines zones de Nairobi ne reçoivent de l'eau que 3 jours par semaine).

Source :

Les données proviennent des sociétés d'eau suivantes : SODECI, GWSC, EDM, SEEG, SBEE, SDE, DAWASA, NWSC, KNSWB, LWSC, Nairobi Water Board, SONELEC, ONEA, AAWSA (1998-1999).

Encadré 1

Toucher les démunis à travers le Fonds de développement de l'eau en Côte d'Ivoire

En Côte d'Ivoire, un Fonds de développement de l'eau (FDE) a été institué en 1987, alimenté à partir d'une surtaxe, afin de financer l'approvisionnement en eau en milieu urbain ; un Fonds national de l'eau (FNE) également alimenté à partir d'une surtaxe a également été mis en place pour le remboursement des prêts contractés par le secteur. Les consommateurs ont donc financé, au cours des dix dernières années, les investissements initiaux dans le secteur (subventionnement des branchements privés, extensions de réseau et nouvelles installations) grâce à leur contribution à ces fonds – générés par une taxe sur le volume d'eau facturé par la compagnie de distribution. Les consommateurs facturés sur les tarifs « ordinaire » et « industriel » sont les principaux contributeurs. Les récentes révisions tarifaires ont permis de quadrupler le montant des taxes depuis le début des années 1990.



Tarif de facturation	Pourcentage du volume facturé	Pourcentage de la contribution au FDE
Social	28	5
Domestique	27	19
Ordinaire	9	22
Industriel	13	36
Administratif*	23	18

Financement du FDE 1992-1998

* Le taux de recouvrement des factures de l'administration est faible. Ces chiffres indiquent les montants qui seraient perçus si les factures étaient effectivement honorées.

Le tableau suivant montre l'affectation des dépenses (1992-1998). Grâce au subventionnement des branchements privés et aux nouvelles installations (par ex. les bornes-fontaines), une partie de cet investissement a facilité l'accès des plus démunis aux services.

	FCFA	USD	%
Montant total collecté au titre du FDE (millions)	37 102	51,5	
Subvention aux branchements	14 386	20,0	39
Renouvellement des infrastructures	5 403	7,5	15
Extensions de réseau	10 482	14,6	28
Autre (drainage, divers et imprévus)	6 830	9,5	18

Dépenses imputées sur le compte FDE

Cumul de la période 1992-1998

(estimé à partir du nombre de branchements subventionnés)

Quelle est la destination des fonds ?

Près de 40 % des taxes sont utilisées pour subventionner les branchements, mais du fait que la subvention est accessible à la plupart des usagers, elle ne cible pas particulièrement les ménages à faibles revenus. Le manque de données dissociées rend difficile l'évaluation de l'impact de la subvention, mais les ménages des zones desservies par des réseaux insuffisants, où les distances entre les usagers et les conduites principales sont importantes, ne bénéficient pas de la subvention (au-delà de 12 mètres, le coût de raccordement est supporté par l'utilisateur). La subvention du branchement, qui représente 90 % des 170 000F CFA (240 USD), soit le coût d'un branchement de moins de 12 m, ne permet pas de fixer un seuil de prix acceptable pour les ménages démunis.

Environ 28 % des ressources du FDE servent à financer l'extension du réseau. Ce montant tend actuellement à augmenter dans la mesure où de nouveaux centres sont alimentés et que les réseaux sont étendus dans des centres existants. De nouveaux centres urbains, surtout de petites villes comportent de nombreux ménages à faibles revenus qui bénéficient de manière significative de ces investissements. Dans les quartiers à faibles revenus des grands centres urbains, la plus grande proximité du réseau permet à des revendeurs de voisinage de se lancer dans la compétition et donc de faire baisser les coûts des branchements. A Abidjan, une nouvelle surtaxe, qui a permis de collecter à ce jour 1 milliard de FCFA (1,43 millions USD), s'est ajoutée au FDE en 1996 pour financer des services d'égouts. Cependant, ces services ne touchent pas la majorité des ménages à faibles revenus.

Note:

Taux de change
1 USD = 700 FCFA (2001)

Source:

Données de base obtenues
auprès de la SODECI

faibles revenus, ce genre d'estimation ne donne pas toujours une image exacte de la couverture et de l'accès aux services, puisque les branchements privés sont souvent partagés par plusieurs ménages vivant dans une cour commune, un immeuble ou un voisinage. Par ailleurs, face à la baisse de performance des services, les ménages disposant d'un branchement privé peuvent être alimentés de façon intermittente ou irrégulière. Le fait de bénéficier d'un branchement privé ne signifie pas toujours que le ménage a accès à un service de qualité de manière continue.

Dans le même temps, certaines sociétés d'eau voient leur taux de couverture diminuer. Elles sont simplement incapables d'accroître la quantité d'eau potable disponible au niveau des branchements privés. Cette tendance semble prendre de l'ampleur pour diverses raisons, à savoir, l'accentuation de la pauvreté urbaine et le caractère de plus en plus informel des villes africaines.

Les principales contraintes (examinées dans le détail ci-dessous) sont les prix inabordables, l'insécurité foncière, le caractère non planifié des quartiers, le manque de flexibilité des normes techniques, la mauvaise gestion, l'inadéquation des stratégies et des cadres juridiques existants.

En conséquence, il apparaît de plus en plus nécessaire de se concentrer sur les ménages à faibles revenus, qui constituent la majorité des usagers sans accès aux branchements privés. Il est maintenant important de hiérarchiser les actions à entreprendre, et d'identifier (systématiquement) et de supprimer les contraintes qui entravent la fourniture d'eau aux ménages urbains à faibles revenus. Dans chaque contexte, on doit envisager une gamme très large de changements au niveau des politiques et des méthodes ; des changements qui peuvent aboutir à des solutions très variées. Par exemple, dans le cas de la Côte d'Ivoire (voir l'encadré 1), l'objectif « un branchement privé pour tous » est devenu la politique officielle, et d'importantes incitations financières sont mises en place avec les opérateurs privés afin de la

réaliser. Un autre exemple est les objectifs d'expansion du service qui ont été assignés à l'opérateur privé qui gère le service de l'eau à Buenos Aires, en Argentine¹. Ou bien encore, dans le cas de Durban, en Afrique du Sud, illustré par l'encadré 2, la gamme des options techniques a été élargie pour accroître significativement l'accès de tous les usagers à une certaine forme de service.

Les arguments suivants synthétisent les mesures envisageables pour accroître l'accès des ménages à faibles revenus aux branchements privés. Il s'agit :

- D'étendre les réseaux de distribution aux quartiers informels et aux zones non planifiées ;
- De rendre les coûts de connexion abordables pour les ménages à faibles revenus ;
- De supprimer les obstacles administratifs et juridiques ;
- De fixer le prix de l'eau à un niveau abordable pour les ménages à faibles revenus ;
- De développer des instruments appropriés de recouvrement des factures.

3.1 Etendre le réseau aux quartiers informels et aux zones non loties

La majorité des ménages qui n'ont pas accès à un branchement privé vivent dans les quartiers informels qui sont en général des zones où les habitants ont des revenus faibles. A Dar es Salaam, Lusaka et Blantyre, on estime que 70 % de la ville a un caractère informel et à Nairobi, on estime que 55 % de la population réside dans des quartiers informels qui ne disposent pas d'infrastructures adéquates. Afin d'accéder au service d'eau correspondant à leurs besoins, de nombreux ménages aisés ont pris l'initiative de financer plusieurs kilomètres de canalisation pour alimenter une seule habitation, ou un groupe d'habitations. Néanmoins, le problème est plus difficile à résoudre pour les ménages les plus démunis. Il est peu probable qu'ils puissent s'offrir les options qui se présentent actuellement à eux et nombreuses sont les contraintes qui jalonnent leur chemin.

Le premier élément d'une stratégie visant à améliorer l'accès aux branchements privés doit consister à faciliter l'extension des réseaux dans les quartiers informels et non lotis qui n'en bénéficient pas encore. Les deux principaux arguments qui s'opposent à l'extension des réseaux sont le statut illégal et le caractère non loti de nombreux quartiers à faibles revenus qui se sont développés sans planification formelle. Ces arguments seront discutés dans la suite de ce document.

Les deux principaux arguments qui s'opposent à l'extension des réseaux sont le statut illégal et le caractère non loti de nombreux quartiers à faibles revenus.

¹ Dans les deux cas, il était difficile de desservir les ménages démunis.

Le système des réservoirs d'eau à basse pression à Durban, Afrique du Sud

Durban est le second centre industriel d'Afrique du Sud et l'un des centres urbains du pays qui connaissent une croissance des plus rapides. Une grande partie de la population de la ville, soit trois millions de personnes, vit dans des zones qui étaient auparavant des ghettos dotés d'organes administratifs séparés sous l'ancien régime d'apartheid. Ces quartiers ont des infrastructures médiocres et beaucoup n'ont jamais bénéficié de services d'eau et d'assainissement corrects. Ils sont maintenant intégrés à la ville, en même temps que des zones urbaines bénéficiant d'un réseau de distribution d'eau classique et généralement maillé, ainsi que d'un réseau d'égouts. Cependant, s'agissant de résorber le déséquilibre dans la fourniture des services d'eau et d'assainissement à l'échelle de la ville, et de toucher rapidement un grand nombre de personnes non desservies, les ménages démunis constituent un enjeu majeur.

Desservir en eau les usagers démunis

Durban Metro Water Services (DMWS), le département de la ville de Durban qui s'occupe de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et des déchets solides a installé 360 000 branchements avec compteurs. Cependant, on estime que 155 000 ménages (environ 500 000 personnes) dans la ville ne disposent pas de branchement privé. Ils dépendent de bornes-fontaines, dont la plupart ont été héritées par DMWS de l'administration provinciale, ou ne sont pas raccordées au réseau de distribution et utilisent les eaux de surface telles que les rivières. On estime également qu'il existe 10 000 à 20 000 branchements privés illégaux.

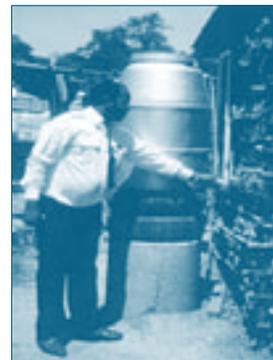
Afin de toucher ses consommateurs à faibles revenus, DMWS a étendu son offre de services, en proposant aux usagers : le système conventionnel en pression, le système à faible pression avec un réservoir au sol, le système à faible pression avec un réservoir sur le toit et les bornes-fontaines publiques. Deux innovations intéressantes : les systèmes à faible pression (réservoirs sur le toit et réservoirs au sol) que l'on peut installer à un coût inférieur aux systèmes conventionnels, qui utilisent des tuyaux de petit diamètre, des robinetteries peu coûteuses et peuvent être posés par un artisan.

Système à faible pression avec réservoirs au sol

L'eau est distribuée dans le quartier par des tuyaux en plastique (polypropylène, PEHD ou PVC à impact élevé) de faible diamètre (moins de 50 mm), posés à faible profondeur le long des routes ou des voies intérieures dans le quartier à desservir, « serpentant » s'il le faut afin d'éviter les obstacles. A intervalle convenable, on installe un boîtier à compteurs, à partir duquel 20 ménages peuvent être raccordés. Le ménage finance lui-même la canalisation (en général de diamètre 12 mm) permettant de raccorder le boîtier à un réservoir de 200 litres. L'installation est réalisée par DMWS (fourniture des matériaux et pose). Les réservoirs sont installés au sol sur des socles constitués de pneus usés remplis de béton ou sur des supports métalliques, et peuvent être installés soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la maison, selon la préférence du ménage.

De nombreux ménages raccordent le réservoir à l'installation intérieure de la maison. Au début un gérant du service de l'eau, un habitant du quartier employé par DMWS, alimentait les réservoirs pendant une courte période de temps, chaque jour, juste le temps de les remplir, mais cela est maintenant effectué électroniquement. Chaque réservoir est muni d'un robinet flotteur permettant de l'empêcher de déborder lors du remplissage, et d'une soupape afin d'éviter qu'il ne se vide lors du remplissage. Chaque ménage reçoit 200 litres par jour, conformément à la politique de l'eau en vigueur en Afrique du Sud, qui recommande que chaque ménage doit disposer d'au minimum 6 m³ d'eau par mois. DMWS a décidé de ne pas facturer aux ménages cette quantité minimale, et ainsi la consommation mensuelle de 6 m³ est gratuite.

Encadré 2



Vue extérieure d'un réservoir au sol



Vue intérieure d'une nouvelle installation

Source :
Brocklehurst, 2001

Encadré 3

Le rôle de la propriété dans l'amélioration de l'accès à l'eau : une comparaison entre l'Ethiopie et le Kenya

Le fait que les ménages soient ou non propriétaires de leur terrain et logement joue un rôle important dans l'accès des ménages démunis à l'eau et à l'assainissement. Dans des pays comme l'Ethiopie, où la plupart des ménages jouissent d'un titre de propriété, la **compagnie n'est pas limitée** dans sa capacité à offrir des services. La compagnie de distribution a donc réussi à fournir des services à 90 % de la population grâce à une combinaison d'options parmi lesquelles les bornes-fontaines et les branchements privés. Dans ce cas, l'offre de services n'est pas limitée par le code de construction ou des normes irréalistes. Il est intéressant de noter que les habitations en banco occupées par les ménages démunis sont la propriété du gouvernement éthiopien et de ce fait, les ménages démunis sont des locataires du gouvernement et donc éligibles aux services d'eau et d'assainissement.

En revanche, au Kenya, où la majorité des ménages démunis vivent dans des quartiers informels et ne disposent pas de titre de propriété, la compagnie de distribution a limité son approvisionnement en eau à la seule zone « formelle », laissant le soin à des **entrepreneurs privés** d'installer des branchements à leurs propres frais (et à leurs propres risques) en tirant de longues canalisations à travers le quartier. A Kibera, un bidonville de Nairobi où vivent près de 500 000 personnes, plus de 1 000 branchements privés ont été installés. Ces conduites s'étirent parfois sur un kilomètre à partir du réseau le plus proche. Accroître l'accès à la propriété est une mesure importante que le gouvernement peut prendre afin d'éviter les inefficacités et améliorer l'accès des ménages démunis au service de l'eau.

Source :
Simie, 2000

Étendre les réseaux aux quartiers informels

De nombreux prestataires de services, tant privés que publics, justifient l'absence de couverture des zones informelles parce que leurs habitants s'y sont installés de façon illégale, que les terrains ne sont pas lotis et que les habitants n'ont sans doute pas de titre de propriété. Ils soutiennent que l'absence de titre foncier ou le non-respect des normes de construction rend problématique et hasardeuse toute intervention dans ces quartiers. Le flou concernant le statut juridique de ces quartiers augmenterait les risques d'expulsion ou de démolition de l'habitat (y compris les infrastructures).

Néanmoins, dans la plupart de ces villes, les mêmes quartiers informels où les branchements d'eau seraient illégaux et impossibles à réaliser bénéficient des services d'électricité ou de téléphone. Ceci peut avoir une justification technique : les réseaux électriques et téléphoniques sont aériens, limitant ainsi les travaux, et l'on peut déplacer ou enlever facilement les installations, le cas échéant. De façon plus critique, cependant, le véritable souci des autorités est que la pose d'un réseau de distribution dans des zones d'habitat spontané sans statut juridique puisse légitimer une occupation illégale et par là-même l'existence de ces quartiers.

A l'évidence, on suggère aussi, en pratique, que le principal obstacle à l'extension des services publics aux quartiers informels n'est pas leur caractère illégal, mais plutôt l'absence de volonté politique. Dans de nombreux cas, l'échec de la prestation de services provient de la rigidité ou de la désuétude des politiques et de la législation, ainsi que du manque de reconnaissance de l'ampleur du problème. Dans certains pays comme l'Ethiopie, la Tanzanie et le Nigeria, la propriété foncière ne constitue

pas une contrainte majeure, et il y a un nombre limité de restrictions administratives et juridiques qui empêchent la compagnie de distribution d'étendre le réseau à la plupart des quartiers.

Normes à faible coût pour les démunis en milieu urbain à Manille : de l'eau pour la communauté

Encadré 4

Répondant à la nécessité de trouver des solutions afin de toucher les démunis, l'un des concessionnaires de Manille a développé un système de fourniture d'eau dans des bidonvilles fortement peuplés et d'accès difficile. Dans les systèmes Bayan Tubig (« De l'eau pour la communauté »), l'eau est amenée par une conduite souterraine dans le voisinage d'un bidonville ; elle est ensuite distribuée dans le bidonville – la conduite pouvant être partiellement enterrée, fixée à un mur ou serpentant à même le sol. La conduite est reliée à une **batterie de compteurs** à partir desquels chaque propriétaire de maison fait son propre branchement en utilisant des tuyaux plastiques de petit diamètre alimentant directement l'habitation (le plus souvent en aérien). L'entretien des tuyaux en plastique est à la charge des usagers. Les organisations communautaires de base et les ONG jouent un rôle dans l'intermédiation sociale et la conception du réseau.

Selon les estimations, les branchements Bayan Tubig ont permis de **réduire de 25 % le coût d'accès à l'eau** pour les familles ; un chiffre qui explique la popularité du programme malgré un coût de raccordement relativement élevé pour les familles démunies : 4 850 PHP (97 USD). Pour rendre le programme plus abordable, le concessionnaire a introduit un remboursement sans intérêt du coût de raccordement sur une période de 6 à 24 mois. Le programme a permis des branchements en faveur de 19 000 ménages démunis à la fin de l'année où il a été initié (1999) et d'ici à fin 2001, il a permis de desservir au total plus de 50 000 ménages.

L'une des raisons pour lesquelles l'opérateur peut recourir à de telles solutions pour fournir un service à faible coût, est que le contrat de concession ne comporte pas de clauses restrictives en ce qui concerne la définition de ce qu'est un branchement privé, n'exclut pas la revente de voisinage et autorise le concessionnaire à intégrer les ménages desservis grâce à des initiatives de type « Bayan Tubig » dans le calcul de la population « couverte » au sens des **objectifs** fixés dans le contrat de concession. Le projet Bayan Tubig montre que dans un cadre contractuel propice, les opérateurs du secteur privé recherchent des solutions novatrices afin de rendre la fourniture d'eau plus accessible et plus abordable pour les démunis.

Note :

Taux de change
1 USD = 50,00 PHP (2002)

Source :

Extrait de Rosenthal, 2002

Dans d'autres pays, comme par exemple au Kenya et en Côte d'Ivoire, la propriété foncière demeure un blocage significatif, l'un des nombreux obstacles au plan administratif et juridique qui entravent toute amélioration significative de l'accès des ménages à faibles revenus au service d'eau (voir l'encadré 3).

Les autorités doivent donc faire des efforts pour résoudre ce problème de propriété foncière, par des actions directes et indirectes. Il peut s'agir de :

- Faciliter une certaine forme de propriété « immédiate » qui puisse couper court à l'absence d'un titre foncier complet. Il serait difficile de trouver un accord sur l'acquisition d'un titre foncier complet, et un arrangement à l'amiable peut donner aux résidents et aux sociétés d'eau la sécurité que l'occupation est légalisée pour une période de temps donnée (par ex. le droit d'occuper le terrain pendant 10 ans).

- Acter le principe que tous les usagers doivent avoir accès au service d'eau quelque soit l'endroit où ils vivent, et que la compagnie de distribution a le mandat de fournir un service approprié à toute communauté quelle qu'elle soit.
- Autoriser le prestataire de services à s'écarter des approches et procédures classiques et à fournir des services même provisoires aux communautés défavorisées, par exemple en autorisant que les canalisations ne soient pas enfouies durant une période de temps convenue (comme c'est le cas à Manille – voir l'encadré 4) ou en posant les canalisations sur des terrains privés (exemples des systèmes condominaux expérimentés avec succès à El Alto – voir l'encadré 5).

Encadré 5

Pose de canalisations sur un terrain privé : l'approche « condominiale » à El Alto en Bolivie

Dans un réseau de distribution ou de collecte conventionnel, chaque ménage agit comme un usager individuel et dispose d'un branchement à la portion du réseau située dans chaque rue. Dans le système de condominium introduit en Bolivie, un mini-réseau privatif dessert tout un pâté de maisons avec **un branchement collectif au réseau principal**. Ces systèmes réduisent le coût des branchements à l'intérieur du condominium (qu'il s'agisse d'eau potable ou d'égout) grâce à l'utilisation de canalisation de faible diamètre, à la réduction des longueurs de canalisation nécessaire, et enfin grâce à des tranchées moins profondes, puisque les canalisations sont situées à l'intérieur du terrain privé et non dans la rue où elles pourraient être endommagées par le passage des véhicules lourds.

Si à El Alto la compagnie est responsable du réseau public, **l'entretien** des canalisations situées à l'intérieur de la propriété privée incombera à chaque ménage de la communauté. Selon une étude récente commanditée par le PEA, il ressort que des économies de 40 % ont été réalisées en impliquant la communauté dans la construction des systèmes condominaux pour l'eau et l'assainissement.

La participation communautaire et l'intermédiation sociale ont contribué à un accroissement du taux de branchement en créant un niveau d'acceptation plus élevé parmi les ménages que dans d'autres zones où il n'y a pas eu de participation communautaire. D'autant plus que les ménages qui ont bénéficié d'une éducation en matière d'hygiène sont plus susceptibles d'installer une salle de bain par rapport à ceux qui n'en ont pas bénéficié.

Source:

Extrait de Foster, 2001

Étendre les réseaux dans les quartiers non lotis

La mise en place de réseaux de distribution d'eau exige aussi un minimum de planification (ou de cohérence) dans le schéma de lotissement. Si ceci permet de mettre en place le réseau et de l'exploiter de manière réaliste et économique, a contrario, l'absence d'un plan d'urbanisme ne doit pas constituer un argument contre l'extension du réseau – de la même façon que l'absence de propriété foncière ne doit pas entraver la desserte des quartiers informels. Evidemment, on ne peut nier le fait qu'il est plus difficile d'enterrer les canalisations dans une zone non lotie, où le tracé de la voirie est incertain ou inexistant. Il est donc nécessaire d'étudier des options alternatives qui répondent aux conditions locales. Certaines de ces options sont les mêmes que celles proposées pour surmonter les contraintes liées à l'absence de titres fonciers, telles que la pose des canalisations en surface et/ou

Certaines municipalités ont adopté des mesures de planification urbaine intermédiaires, d'autres ont accepté la mise en place d'installations provisoires.

sur des terrains privés. Les municipalités ont essayé de résoudre de plusieurs façons le problème inhérent à l'absence de lotissement des quartiers à faibles revenus. Certaines municipalités ont inscrit des mesures de planification urbaine intermédiaires comme partie intégrante d'un projet global d'aménagement de l'espace urbain, en collaboration avec les habitants et les associations de quartier. Ces mesures ont permis aux municipalités (par exemple, Man, une ville de Côte d'Ivoire) d'adopter un schéma de développement des réseaux d'adduction d'eau, de drainage et d'autres infrastructures urbaines et de réserver des emprises publiques continues à cet effet (couloirs de service).

D'autres municipalités ont conclu des accords avec la compagnie de distribution, autorisant des opérateurs indépendants et intermédiaires à mettre en place des installations provisoires – au travers d'une licence d'exploitation temporaire ou d'un moratoire. Ces options seront examinées au chapitre 5. Dans le cas de Manille, aux Philippines, illustré par l'encadré 4, le contrat ne précise pas les moyens que les opérateurs doivent mettre en œuvre et permet d'améliorer notablement la desserte des quartiers non lotis en plaçant un groupe de compteurs à l'entrée du quartier et en distribuant l'eau par des tuyaux souples posés à même le sol à l'intérieur du quartier. A Port-au-Prince, en Haïti, la desserte en eau dans les bidonvilles se fait par l'intermédiaire de mini-réseaux alimentés par des réservoirs surélevés en fibre de verre, eux-mêmes raccordés au réseau de la compagnie de distribution (CAMEP). A Ouagadougou, au Burkina Faso, 25 points d'eau autonomes (comportant chacun un forage, une station de pompage, un réservoir et des bornes-fontaines) ont été conçus de manière à pouvoir être déplacés lorsque la demande aura évolué² et à Durban, il est admis que les services actuellement fournis dans les quartiers à faibles revenus seront déplacés si nécessaire.

Financement de l'extension de réseau vers les quartiers défavorisés

Obtenir l'autorisation d'étendre les réseaux vers les quartiers défavorisés constitue une première étape importante, mais cela ne supprime pas les goulots d'étranglement inhérents à l'amélioration de l'accès des ménages démunis aux services. Les extensions de réseau exigent d'importants investissements et le financement a besoin d'être identifié pour construire ou développer les réseaux primaires, secondaires et tertiaires, ainsi que pour augmenter la production et les capacités de stockage.

Au-delà du manque général de ressources et de la mauvaise gestion financière, d'autres facteurs peuvent entraver le financement de ces extensions. Dans la plupart des cas, les quartiers informels ne contribuent pas à l'impôt (puisque la taxe foncière et les impôts locaux ne peuvent pas être perçus) et ces zones ne sont donc généralement pas prises en compte lors de l'affectation des ressources. Le financement d'une extension peut alors être limité par les revenus potentiels que la compagnie peut retirer de cette extension. L'investissement formel est souvent canalisé vers les zones loties, où le statut juridique est clair et où les risques liés à l'investissement sont faibles. Si le risque est en général associé au caractère informel des quartiers, il peut aussi refléter l'idée selon laquelle les ménages démunis ne vont pas honorer leurs factures et l'entreprise prestataire ne va pas recouvrer ses coûts. Dans des villes comme Kano (Nigeria) et Addis-Abeba (Ethiopie), où le statut foncier et les contraintes légales ne créent pas de blocages, les sociétés d'eau ont financé à 100 % les coûts d'extension de réseau et d'installation de bornes-fontaines dans les quartiers informels.

²En effet, certains ont été repositionnés après quelques années. Voir par exemple l'étude de cas sur Port-au-Prince, en Haïti, élaborée par Cissé pour préparer l'étude sur 10 pays réalisée sur le thème des petits opérateurs indépendants, PEA, 1998.

Dans plusieurs cas (Côte d'Ivoire, Burkina Faso et Sénégal), les recettes de l'entreprise de distribution sont améliorées grâce à un fonds sectoriel spécialisé. Les fonds de développement de l'eau (FDE) institués en Côte d'Ivoire et au Sénégal, par exemple, reposent sur une surtaxe payée par les consommateurs facturés sur les tranches tarifaires élevées. A Abidjan, le principal fournisseur de services, la SODECLI, a utilisé le FDE pour financer un programme de branchements privés qui a profité à des ménages de tous les quartiers, y compris les quartiers à faibles revenus.

En dehors des recettes propres de l'entreprise de distribution, des financements importants dans les pays où les enquêtes ont été menées proviennent souvent des bailleurs de fonds et des ONG, ainsi que des fonds sectoriels spécialisés. Certaines sociétés d'eau partagent les coûts d'investissement avec les ménages qui demandent des branchements privés, afin de faciliter la desserte des quartiers à faibles revenus. Au Ghana, la compagnie de distribution cofinance les extensions avec les associations de quartier, et prend en charge jusqu'à 50 % du montant de l'investissement (voir l'encadré 6). D'autres sociétés d'eau telles que celles de Lusaka et de Blantyre ne financent pas directement les extensions dans les quartiers informels, mais elles dépendent souvent de la municipalité, des habitants, des bailleurs de fonds et/ou des ONG pour financer des projets communautaires dans ces quartiers³.

Développer des normes adaptées et une offre de desserte flexible

Dans de nombreux pays, la contrainte majeure à l'extension de réseau demeure le caractère peu flexible des normes techniques établies par le gouvernement et/ou le principal fournisseur de service. Bien que ces normes soient destinées à améliorer la qualité des ouvrages (matériaux et main d'œuvre), on ne peut en général pas imposer des spécifications techniques exigeantes dans les quartiers informels en raison du coût, de l'aménagement anarchique de ces quartiers et des conditions physiques parfois peu propices.

La plupart des sociétés d'eau disposent également d'une gamme prédéfinie d'options de service et classent leurs clients dans un nombre limité de catégories : usagers domestiques, commerciaux, industriels, institutions gouvernementales. La majorité des compagnies considèrent les usagers domestiques comme un groupe homogène – comme si tous les usagers se ressemblaient. Beaucoup de ces compagnies limitent l'accès des ménages habitant les quartiers non lotis aux branchements privés et proposent en échange des bornes-fontaines ou des postes d'eau autonomes. Par ailleurs, en ce qui concerne les demandes de branchement, le paiement des factures, les dépôts de garantie, etc., les compagnies appliquent une série de procédures classiques (en général celles utilisées dans les pays développés) à toutes les catégories d'usagers qui sont censés pouvoir accéder aux services, sans prendre en compte le type d'habitat et les revenus. Comme ces procédures classiques sont conçues pour les usagers à revenus moyens à élevés, habitant dans les quartiers formels, elles sont souvent inadaptées ou hors de portée des usagers qui résident dans les quartiers informels. Sont particulièrement concernés les usagers situés en-dessous du seuil de pauvreté, et/ou qui partagent une borne-fontaine ou un point d'eau avec d'autres ménages.

Les fonds de développement de l'eau reposent sur une surtaxe payée par les consommateurs facturés sur les tranches tarifaires élevées.

³ Les financements provenant des bailleurs de fonds sont en général des subventions destinées à des projets préidentifiés dans des quartiers bien déterminés. Ces subventions peuvent être canalisées par les gouvernements ou les ONG (Kariuki, 2000).

Partage des coûts d'investissement entre les usagers et la compagnie de distribution à Accra, Ghana

A l'instar de toutes les autres grandes villes africaines, Accra enregistre une croissance rapide. Sa population a augmenté de 1,2 million à 2,2 millions d'habitants entre 1984 et 1999 (soit un taux de croissance moyen de 3,2 % par an, ce qui est bien supérieur au taux de croissance national de 2,6 %). A Accra, on estime que le nombre de démunis en milieu urbain avoisine 800 000. Tandis que 80 % des habitants « nantis » sont connectés au réseau de distribution d'eau, ce chiffre tombe à 16 % dans les quartiers à faibles revenus. Puisque la compagnie d'eau ne couvre pas tous les quartiers, une grande partie de la ville est alimentée par des camions-citernes.

Prix de l'eau selon le fournisseur	(USD/m ³)
Tarif social GWCL (0-45 m ³ /mois)	0,39
Tarif normal GWCL (46-70 m ³ /mois)	0,78
Camions-citernes	1,6 - 2,1
Prix de vente des revendeurs	3,2 - 4,4

Les communautés partagent les coûts d'extension du réseau avec la compagnie de distribution

L'approvisionnement en eau de la ville est une responsabilité qui incombe actuellement à la Ghana Water Company Limited (GWCL), une société d'état dotée de l'autonomie financière. En 1998, la GWCL a fourni des services à 123 000 clients à Accra et ses environs, dont 111 820 usagers domestiques. Ce qui correspond à environ 5 branchements privés pour 100 habitants.

En raison de ses ressources financières limitées, la GWCL a introduit un système de partage des coûts d'investissement qui permet aux communautés d'obtenir une extension de réseau plus rapidement que si elles avaient attendu d'être intégrées dans le programme d'investissement mis en œuvre par la compagnie. Les communautés partagent les coûts d'investissement (environ 50 %) avec la compagnie de distribution ou avec d'autres clients. Les fonds sont versés d'avance par les organisations communautaires (souvent mises en place spécialement autour de l'amélioration de l'approvisionnement en eau). Certains groupes communautaires ont maintenant un statut juridique et sont reconnues officiellement, ce qui leur permet de passer des contrats avec la compagnie de distribution.

Un exemple : une association de quartier négocie son service

Christian Village, une zone non lotie de 5 000 habitants, constitue un exemple d'application de ce dispositif. En 1990, un groupe d'habitants a créé une association de quartier. L'association a pris l'initiative de rencontrer la GWCL et une brasserie proche du quartier afin de négocier un accord visant à augmenter le diamètre d'une nouvelle canalisation en cours de pose pour qu'une branche alimente le quartier. Bien qu'un compteur ait été installé, la communauté paie un tarif forfaitaire. Les nouveaux membres doivent financer le coût de leur branchement et payer une somme mensuelle à l'association. L'association compte maintenant 92 membres connectés au réseau de quartier. Chacun a payé en moyenne 136 000 cedis (40 USD) par branchement privé et contribue chaque mois aux frais de consommation d'eau et d'entretien.

Un dispositif qui a été étendu à plus de 20 quartiers

Le dispositif de partage des coûts d'investissement rend l'extension du réseau plus facile pour la GWCL. L'approche a été étendue à plus de 20 communautés dans la région d'Accra - quoique les détails diffèrent d'une communauté à l'autre. Elle permet également à la communauté de subventionner les ménages à faibles revenus au sein

de la zone. Le dispositif a permis d'améliorer les relations entre les habitants. Dans certaines communautés, les nouveaux consommateurs sont appelés à contribuer au coût initial de l'extension en payant des frais d'adhésion qui remboursent les sommes engagées par les premiers membres de l'association. En pratique, ce remboursement est difficile à obtenir dans la mesure où la part payée par chaque membre est souvent informelle (selon le niveau de subvention appliqué à cette personne).

Note :

Taux de change

1 USD = 3 400 cedis (1999).

Il est envisagé que les réformes en cours dans le secteur de l'hydraulique urbaine aboutissent dans l'avenir à un partenariat public-privé pour la fourniture des services d'eau dans les centres urbains du Ghana.

Source :

TREND, non daté

Dans le cadre de ce processus, il y a eu une discussion entre les associations communautaires et la GWCL afin de clarifier les responsabilités et le régime foncier. Certaines associations revendiquent le contrôle complet de la gestion des nouvelles extensions et sont prêtes à rembourser à la GWCL la totalité du coût de l'extension, installer un compteur de tête, revendre l'eau à leurs membres, et assurer l'entretien des canalisations. Plusieurs aimeraient que la GWCL leur accorde un tarif préférentiel ou au moins le tarif social sans limitation de volume. Ce qui semble être possible, puisque la GWCL a déjà accordé de telles conditions tarifaires aux associations d'exploitants de réservoir, auxquels elle vend de l'eau en gros à 1 500 cedis (0,44 USD) le m³. Bien que cela soit légèrement plus cher que le tarif social de 1 320 cedis (0,39 USD) le m³, cela est toutefois plus avantageux que la tarification progressive. La GWCL a déjà accepté, de façon formelle, une telle disposition relative aux extensions dans certaines zones non loties.

Les normes doivent être flexibles et adaptées aux conditions locales afin d'assurer un niveau de service élémentaire qui réponde aux besoins de la population-cible et prenne en compte les contraintes locales. A Ouagadougou, au Burkina Faso, le principal fournisseur de service, l'ONEA, a introduit une norme intermédiaire pour les zones périurbaines. Il s'agit de canalisations de taille moyenne raccordées à des bornes-fontaines qui peuvent ainsi fonctionner à la pression maximale. Bien que cette norme intermédiaire ne prévoit pas au départ des branchements privés, il est prévu que le réseau soit progressivement amélioré afin de satisfaire la demande. L'exemple de Manille, aux Philippines, décrit dans l'encadré 4 constitue encore une fois une référence en la matière. Puisque le contrat de l'opérateur privé permet l'utilisation de solutions novatrices, cela ouvre la possibilité d'alimenter les quartiers défavorisés avec des canalisations posées à même le sol, là où il n'existe pas d'autre solution. Cette option a permis à l'opérateur de fournir un service provisoire, facile à mettre en place, abordable et qui crée un niveau de service amélioré pour l'utilisateur démuné.

Les normes doivent être flexibles et adaptées aux conditions locales.

3.2 Réduire le prix du branchement privé

Le prix d'un branchement neuf constitue aussi un obstacle de taille pour les ménages à faibles revenus. Ce paiement initial qui permet de se connecter au réseau, et qui comprend les frais d'abonnement et le dépôt de garantie, peut représenter plusieurs mois de revenus pour les ménages à faibles revenus dont la priorité est de satisfaire les besoins quotidiens. Dans la mesure où la majorité des ménages démunis obtient des revenus sur une base journalière ou hebdomadaire, la plupart sont incapables d'économiser suffisamment pour payer la contribution financière que représente le coût de branchement déterminé par la compagnie de distribution.

Comparaison des coûts de branchement dans les pays d'Afrique subsaharienne

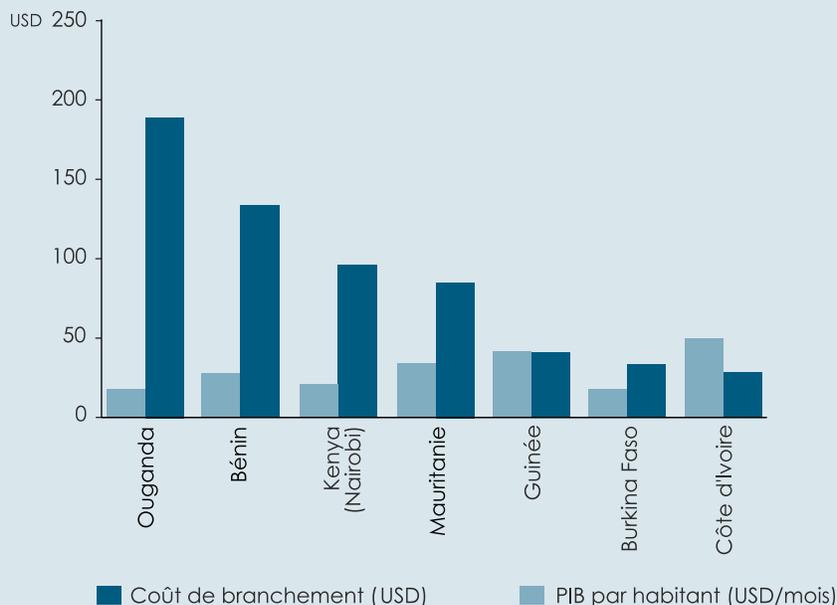


Schéma iv

Source :

Les données de base proviennent des sociétés d'eau.

Les données relatives au PIB par habitant proviennent de la Banque mondiale, 1997

Réduire le montant pour un branchement doit être au cœur de toute stratégie visant à étendre la couverture du réseau.

Le coût relativement élevé d'un branchement peut être illustré par la comparaison du PIB par habitant et du coût de branchement dans quelques pays d'Afrique subsaharienne (voir le schéma iv). Au Bénin, par exemple, le coût d'un branchement représente cinq mois de PIB et quatre mois de PIB au Kenya. Néanmoins, les usagers démunis ont par définition des revenus très faibles, souvent inférieurs au PIB moyen et cette comparaison ne reflète pas complètement la vaste disparité entre les coûts et les revenus. Les coûts de branchement varient de 200 USD à Kampala, en Ouganda, à 50 USD à Ouagadougou. Comparés au coût d'un branchement à Buenos Aires (Argentine) – 1 000 USD au milieu des années 90 – ces coûts paraissent faibles. Cependant, pour la majorité des démunis en milieu urbain qui vivent en dessous du seuil de pauvreté (1 USD par jour), les coûts de branchement au réseau placent cette option hors de leur portée.

Réduire le montant que les démunis doivent payer pour avoir accès à un branchement doit être au cœur de toute stratégie visant à étendre la couverture du réseau. Ceci est notamment important dans des contextes où une grande proportion de ménages disposent déjà de branchements privés. Par exemple, à Abidjan, 70 % des ménages bénéficient d'un branchement privé au réseau et l'extension est par conséquent une option viable. Mais pour les 30 % des ménages restants, dont la plupart résident dans des zones non loties où les taux subventionnés ne s'appliquent pas, le coût élevé du branchement constitue une entrave à l'accès au service⁴. Là où le taux de couverture est bas, la première priorité, c'est de développer un réseau de bornes-fontaines ou de postes d'eau autonomes, en tant que stratégie temporaire en attendant que les usagers puissent progressivement se raccorder au réseau.

⁴ La contrainte majeure, comme nous l'avons déjà dit, reste l'absence de sécurité foncière et le lotissement anarchique des quartiers.

Subventionner le coût du branchement privé

En 2002, le coût de base d'un branchement privé se situait entre 150 et 200 USD, mais le coût réel d'un branchement dépend du compteur (suivant que le compteur est fourni ou non) et de la distance entre la conduite et le logement de l'utilisateur. Dans de nombreux quartiers informels, où l'accès est limité, la distance qui sépare l'utilisateur des conduites de distribution constitue un problème majeur. Dans certains cas, cette distance est supérieure à un kilomètre et le coût des matériaux et de la main-d'œuvre supplémentaires est à la charge de l'utilisateur.

Faire fonctionner un système de subvention – en s'assurant qu'elles parviennent à ceux qui en ont le plus besoin – est un défi permanent.

Schéma v

Coût d'un branchement en Côte d'Ivoire

	Normal (USD)	Subventionné (USD)
Coût de raccordement dans la limite de 12 m	+/- 227	0
Avance sur consommation	23	23
Frais d'abonnement	4	4
Installation du compteur	13	0
Total	267	27
Coût de reconnection au service	48	48

Note:

Taux de change
1 USD = 700 CFA (2001)

Source :

Les données de base ont été collectées auprès de la SODECI, 1998

Le moyen le plus facile de réduire le « seuil d'accès » à un branchement privé est d'en subventionner le coût. Toutefois, il est clair que la contrainte de faire fonctionner un système de subvention – en s'assurant qu'elles parviennent à ceux qui en ont le plus besoin – est un défi permanent pour les autorités et les sociétés d'eau. Une stratégie de subventionnement doit prendre en compte les éléments suivants :

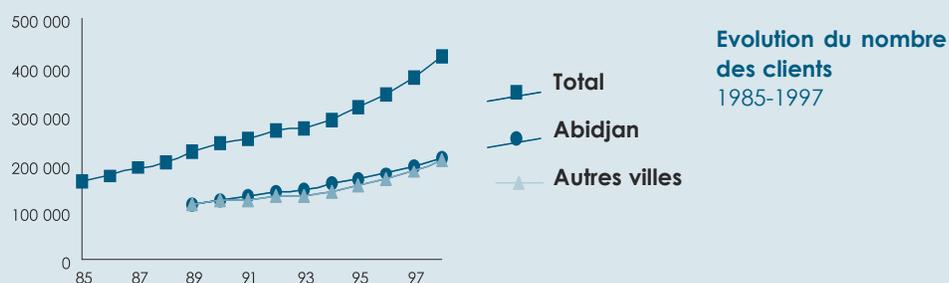
- Le niveau de la subvention à accorder aux ménages ;
- Les critères permettant de cibler les quartiers/ménages bénéficiaires ;
- Le mode de financement de la subvention ; et
- Le nombre de ménages éligibles à la subvention.

Subventionner les consommateurs à faibles revenus au travers de la grille tarifaire en Côte d'Ivoire

Encadré 7

En Côte d'Ivoire, une approche « subventions croisées » a été introduite afin de maintenir l'équilibre financier du secteur de l'eau et de promouvoir dans le même temps l'accès au service offert par la compagnie de distribution. En premier lieu, la subvention a été appliquée dans toutes les villes, permettant ainsi aux consommateurs en tout lieu d'accéder au service de l'eau au même tarif. Deuxièmement, une subvention a été introduite entre les différentes catégories de consommateurs grâce à un tarif progressif. La grille tarifaire fait en sorte que les gros consommateurs payent une partie du coût de la fourniture d'eau aux petits consommateurs, et contribuent aux dépenses d'investissement du secteur.

Sur les 544 centres urbains dans lesquels la SODECI intervient, seuls 7 réalisent un profit. Abidjan – qui jouit de conditions hydrogéologiques favorables et dont la taille et la densité de la population créent des économies d'échelle en matière de distribution d'eau et de gestion de la clientèle – est le centre le plus rentable. D'autres centres sont moins nantis et ont des coûts de production deux fois plus élevés que ceux d'Abidjan : en 1996, Abidjan représentait 52 % de la clientèle de la SODECI, 66 % des volumes d'eau facturés, 50 % du chiffre d'affaires et 60 % de la production d'eau.



Le tarif par tranches (voir ci-dessous) autorise la création d'un Fonds de développement de l'eau (FDE) afin de financer le raccordement au réseau des ménages à faibles revenus, ainsi que d'autres investissements prioritaires. Le tarif comprend une facturation de base, une taxe qui alimente le FDE et une taxe destinée au Fonds national de l'eau (FNE). La subvention croisée assurée par cette grille tarifaire rend possible une importante subvention pour les 6 premiers m³ consommés par mois, constituant ainsi un service de base (environ 30 litres par jour et par personne pour une famille de 6 personnes), accessible aux ménages branchés au réseau.

Tranche (m ³ /mois)	Tarif SODECI	Taxe FDE	Taxe FNE	Total
Sociale (0-6)	160	10	14	184
Domestique (7-30)	220	54	12	286
Normale (31-100)	220	197,5	46,5	464
Industrielle (> 101)	220	228	85	532
Administrative	220	57	119	390
Bornes-fontaines publiques	175,5	45,5	95	311

Tarif d'eau
(à partir de mai 1996) CFA/m³

Note :
Taux de change
1 USD = 700 CFA (2001)

Cependant, certains ménages n'atteignent pas le volume minimum de facturation (3 m³/mois) et d'autres (les ménages plus importants et ceux qui s'approvisionnent auprès des revendeurs) n'en profitent pas puisque leur consommation correspond à la tranche tarifaire élevée.

Source :
Les données de base ont été collectées auprès de la SODECI

Niveau de la subvention • Le niveau de la subvention et des autres charges doit être abordable et fixé à un montant suffisant, afin d'assurer que le demandeur sera capable de régler ses factures – et ce montant doit être plus élevé que les frais de reconnection. En Côte d'Ivoire, par exemple, un demandeur verse une avance sur consommation et des frais d'abonnement, ce qui aboutit à un coût de branchement de 27 USD seulement – 10 % du coût non subventionné de 270 USD. Une importante subvention ou exemption de tout paiement peut avoir des effets négatifs et entraîne souvent des taux de coupure élevés. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, illustré par le schéma v, plutôt que de payer la reconnection au service (qui leur sera facturée 48 USD par la compagnie de distribution), certains consommateurs qui ont été débranchés demandent un nouveau branchement « subventionné » (en utilisant un nom d'emprunt).

Critères permettant de cibler la subvention • S'il est généralement admis que les subventions doivent cibler les ménages les plus démunis, dans certains pays, il n'existe pas de critères concernant le niveau de revenus des demandeurs et le financement est souvent capté par des usagers qui ne sont pas démunis. C'est le cas au Bénin où « les branchements sociaux » sont accordés selon le principe du « premier venu, premier servi ». C'est aussi le cas lorsque les frais ne reflètent pas la réalité des coûts de branchement, comme au Burkina Faso ou en Guinée. Par conséquent, le coût de branchement est subventionné par les autres consommateurs ou par les pertes subies par la compagnie de distribution. Dans d'autres pays, les critères utilisés pour le ciblage des subventions ont été mal définis et permettent à la majorité des consommateurs d'en bénéficier. En Côte d'Ivoire, plus de 90 % des 290 000 branchements installés entre 1986 et 1998 ont été subventionnés. En conséquence, en 1999, afin de toucher les plus nécessiteux, la subvention a été redéfinie pour se concentrer sur les consommateurs demandant uniquement 4 robinets. Cette mesure a bien fait comprendre que les promoteurs immobiliers n'étaient pas éligibles à la subvention.

Bien que certaines compagnies de distribution préfèrent se servir des niveaux de revenus comme base pour le ciblage des subventions, ceux-ci sont difficiles à déterminer, rarement fiables et lourds en terme d'administration. C'est particulièrement le cas dans les villes africaines où la majorité des ménages ne peuvent pas avoir accès à un branchement privé en raison des limites juridiques ou physiques et un grand nombre de ménages sont considérés comme étant démunis. Une alternative consiste alors à cibler clairement les zones à l'intérieur de la ville où vivent des ménages démunis, comme c'est le cas au Sénégal.

Le mode de financement de la subvention • La source de financement est un facteur clé qui détermine l'efficacité et la viabilité du subventionnement. Alors qu'on peut prendre en charge le coût des branchements dans le cadre d'un projet financé par un bailleur de fonds, comme au Sénégal et au Bénin, cette approche n'est pas viable dans la mesure où le financement s'achève avec le projet. Une approche plus durable consiste à financer la subvention sous la forme d'une taxe prélevée sur les ménages raccordés au réseau d'alimentation en eau. Sous cette forme, la subvention peut être considérée comme une forme de crédit, puisque les bénéficiaires vont contribuer au fonds dès qu'ils commenceront à régler leur facture d'eau, facilitant ainsi le raccordement de nouveaux abonnés. Il est également possible de renforcer la dimension sociale des subventions en faisant davantage



payer les gros consommateurs (qu'il s'agisse d'usagers domestiques, commerciaux ou industriels). C'est le cas en Côte d'Ivoire où la subvention est financée grâce à une taxe prélevée sur les consommateurs assujettis à la tranche de tarif la plus élevée (voir l'encadré 7). Les gros consommateurs financent donc l'essentiel de la subvention lorsque les frais de raccordement facturés aux nouveaux abonnés sont inférieurs aux coûts réels.

A l'opposé, certains dispositifs exigent que tous les consommateurs contribuent aux subventions de branchement, souvent sous la forme d'une contribution forfaitaire périodique. Ce type de subventionnement est moins favorable aux ménages les plus démunis dans la mesure où ils finissent par contribuer à la subvention au même taux que les ménages aisés. En 1999, à Buenos Aires, par exemple, tous les nouveaux branchements étaient subventionnés par une taxe trimestrielle « d'accès universel et sur l'environnement » (SUMA) de 3 USD prélevée sur tous les consommateurs afin de financer l'extension du réseau. Cette approche a abouti à des frais de raccordement exceptionnels de 120 USD pour les nouveaux usagers.

Le nombre de ménages éligibles à la subvention • Une politique n'est pertinente et efficace que lorsqu'elle répond à des objectifs sociaux et lorsque le nombre de branchements subventionnés est proportionnel au nombre d'usagers. Dans le cas d'Abidjan (Côte d'Ivoire) illustré dans l'encadré 7, environ 10 000 branchements ont été réalisés par an sur une période de 15 ans (augmentant le taux de branchement de 5 à 8 branchements pour 100 habitants). Parce que les critères utilisés pour la sélection des bénéficiaires étaient relativement larges, la subvention peut permettre, en théorie, de subventionner toutes les catégories de ménages (à revenus faibles, moyens et élevés), mais comme cela est, en pratique, applicable uniquement dans les zones loties, de nombreux ménages à faibles revenus ne sont pas éligibles et ne bénéficient ainsi pas du financement substantiel disponible.

Mettre en place des facilités de crédit pour couvrir les coûts de branchement

Au-delà des mécanismes de subventionnement, le crédit peut être un important moyen de fournir un soutien supplémentaire aux ménages à faibles revenus désireux de payer les frais de branchement. Une facilité de crédit peut être accordée aux ménages directement par la compagnie de distribution ou par un autre organisme de financement.

Encadré 8

Améliorer l'accès à l'épargne et au crédit en faveur des démunis urbains à Mumbai, Inde

Selon les estimations, les bidonvilles occupent 65 % de la superficie de la ville de Mumbai et 62 % de la population y habite. Toutefois, les habitants des bidonvilles n'utilisent que 18 % de l'eau fournie par la ville et payent 5 roupies (0,10 USD) en moyenne pour un seau d'eau, qu'ils achètent à des revendeurs privés. Dans le même temps, 95 % d'entre eux utilisent les toilettes publiques pour lesquelles ils payent 1 roupie (0,02 USD) par usage, dépensant ainsi 200-250 roupies (4,30-5,30 USD) par mois pour l'assainissement et près de 15-25 roupies (0,30-0,50 USD) par jour pour l'eau.

Permettre aux démunis d'épargner

Mahila Milan, une institution de microfinance, s'est associée avec des organisations qui travaillent avec les communautés des quartiers défavorisés de Mumbai. Mahila Milan est une fédération de collectifs de femmes de Mumbai et de 23 autres villes indiennes, travaillant sous la supervision de la National Slum Dwellers Federation (Fédération nationale des habitants de bidonvilles). Les activités de Mahila Milan incluent le soutien à ses membres aussi bien pour l'épargne que pour le crédit, et pour l'accès à de meilleurs logements et équipements.

Le volet d'activité épargne-crédit a d'abord été initié afin de mettre en place un fonds de secours et de promouvoir la constitution d'une épargne régulière par les femmes. Cependant, au fil du temps, les femmes ont réalisé que même si elles avaient réussi à faire pression sur le gouvernement, qui leur a octroyé du terrain pour leur éventuelle réinstallation, elles n'avaient pas les moyens nécessaires pour financer le coût de construction de logements corrects et des autres équipements urbains. C'est pourquoi le programme d'épargne et de crédit a été développé.

Financer des services de proximité

Lors d'attendre des institutions de crédit les fonds nécessaires pour financer des projets d'infrastructures longs et complexes, Mahila Milan a mis en place un fonds interne pour ses membres. Constitués de ressources provenant des subventions des bailleurs de fonds et des intérêts générés par l'épargne de Mahila Milan, ce Fonds centralisé, appelé « fonds-relais pour les infrastructures », sert à effectuer des paiements forfaitaires aux autorités pour financer des infrastructures telles que les raccordements aux réseaux d'eau et d'électricité. Au fil du temps, le paiement initial est remboursé par les membres de la communauté qui en ont bénéficié et retourne ainsi dans le Fonds. Sans un accès à ces prêts-relais, qui permettent de financer des investissements relativement conséquents, il faudrait beaucoup plus de temps aux communautés pour financer et avoir accès à des services tels que le logement, l'électricité et l'eau.

Note :

Taux de change
1 USD = 47 roupies (2001)

Source :

Programme pour l'eau et
l'assainissement - Asie du Sud,
2001

En plus de la construction de 120 logements, une société créée par Mahila Milan – la Jankalyan Cooperative Housing Society – a été en mesure d'améliorer l'accès à l'eau grâce à l'appui financier du fonds-relais. Avec 13 000 roupies (277 USD) provenant du fonds-relais, la Société a demandé à la municipalité d'installer des bornes-fontaines fournissant de l'eau potable 22 heures par jour. Le coût total du raccordement a été financé à partir du fonds-relais et de la contribution de chaque ménage établie à 110 roupies (2,34 USD) perçue par Mahila Milan et reversée au fonds-relais de la Société.

L'octroi d'un crédit constitue un moyen important de financer les coûts de connexion.

Ce crédit peut prendre l'une des formes décrites ci-dessous :

- **Crédit accordé par la compagnie de distribution.** La compagnie peut accorder un crédit sous la forme d'une taxe prélevée sur chaque mètre cube consommé, la somme correspondante devant être remboursée par l'utilisateur en fonction de sa consommation. Cette taxe est payée pendant un laps de temps déterminé (par exemple 24 ou 36 mois) ou jusqu'à ce que les coûts de branchement soient remboursés. Une alternative consiste à demander à l'utilisateur de rembourser le coût du branchement au travers de la part fixe de son abonnement (chaque mois, chaque deux mois ou chaque trimestre).
- **Organismes de microcrédit, systèmes d'épargne et de crédit commerciaux ou communautaires.** Les systèmes de microcrédit existent dans la plupart des villes africaines, bien qu'ils ne soient pas couramment utilisés dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Les activités du Mahila Milan en Inde (illustrées par l'encadré 8) est un exemple concluant de recours au crédit pour faciliter le raccordement au réseau d'eau.
- **Systèmes d'épargne-crédit pour les branchements privés dans le cadre de projets.** Certains projets de développement urbain mettent en place des dispositifs spécifiques d'épargne-crédit (par ex. pour les branchements privés). Cependant, ce type de dispositif est généralement spécifique à un projet et s'achève avec ce dernier.
- **Facilités pour le paiement de la contribution initiale.** Certains exploitants, comme par exemple les succursales régionales de la SODECI en Côte d'Ivoire, permettent aux demandeurs d'étaler le paiement des coûts de branchement sur plusieurs mois. Le branchement s'effectue lorsque le montant total est payé. Cet arrangement est informel.
- **Paiement en nature.** Une compagnie de distribution peut aussi accepter le paiement d'une partie du coût du branchement « en nature ». A El Alto, en Bolivie, comme le montre l'encadré 5, les consommateurs peuvent payer en nature en fournissant leur main-d'œuvre pour des travaux réalisés par la compagnie (par ex. creuser les tranchées pour poser une canalisation secondaire qui n'est pas directement liée à leur branchement en échange d'une connexion gratuite).

3.3 Supprimer les barrières administratives et juridiques au branchement

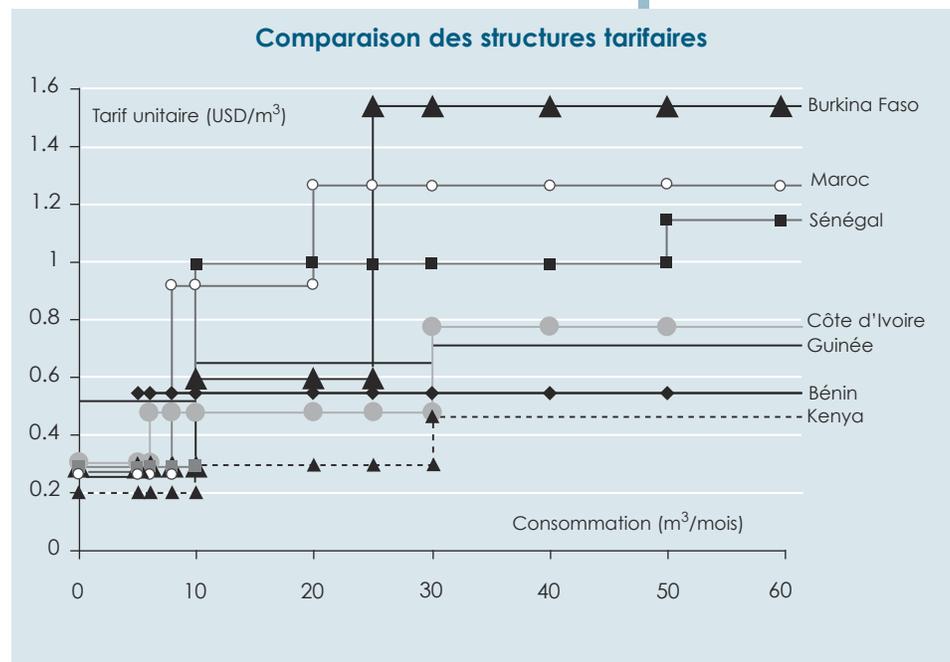
Le paragraphe 3.1 a mis en évidence les problèmes qu'ont les habitants des quartiers informels et non lotis pour accéder au service de l'eau, en raison d'un mauvais schéma d'urbanisme ou de l'absence d'aménagement. Les sociétés d'eau exigent souvent que les ménages désireux d'obtenir un branchement fournissent une preuve officielle de propriété ou d'occupation (un titre foncier ou un contrat de location). Le manque d'accès à des documents officiels constitue souvent une contrainte qui affecte la capacité des ménages à obtenir un branchement. Bien que ces mesures soient destinées à protéger la compagnie de distribution des litiges et du non-paiement des factures, elles constituent souvent des obstacles supplémentaires. Dans des pays comme la Tanzanie, l'Ethiopie et le Ghana, où la jouissance d'un terrain ne correspond pas forcément à un titre foncier, et où les compagnies ont

décidé de se passer de la paperasse, des problèmes supplémentaires ne se sont pas posés. La jouissance « traditionnelle » d'un terrain peut en effet être une forme de propriété plus sûre qu'un titre foncier, et elle peut aussi signifier qu'un grand nombre de ménages à faibles revenus possèdent un statut juridique. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les efforts visant à accroître l'accès aux branchements privés doivent se focaliser sur la suppression de la nécessité pour les ménages démunis de posséder un titre de propriété et d'occupation, et sur la limitation des démarches administratives.

Dans d'autres cas, les règlements et dispositions légales ne sont pas adaptés au mode de vie des ménages à faibles revenus. Un exemple typique est le cas où plusieurs ménages à faibles revenus partagent le même immeuble ou la même résidence. Les sociétés d'eau préfèrent que chaque ménage vivant dans un immeuble ou résidence en copropriété ait un compteur séparé afin d'éviter des dispositifs techniques compliqués et des responsabilités partagées pour le paiement des factures mensuelles. Cependant, lorsque le niveau de couverture est faible, les branchements partagés permettent à de nombreux ménages démunis d'accéder à un service et il est nécessaire pour les sociétés d'eau de voir les avantages qu'il peut y avoir à autoriser (voire favoriser) ce type de raccordement. Au Nigeria et au Ghana, la revente de voisinage est une pratique admise et un instrument de desserte efficace au profit des ménages à faibles revenus. Lorsqu'il est plus courant pour les communautés de contribuer au coût de l'investissement initial pour l'extension, les branchements et les compteurs partagés deviennent un important moyen d'améliorer l'accès au service. Les procédures administratives de la compagnie doivent reconnaître et non entraver cette pratique.

Les procédures administratives doivent reconnaître et non entraver le partage des branchements privés entre plusieurs usagers.

Schéma vi



Source :

Données brutes fournies par les compagnies (SBEE, ONEA, SODECI, SEEG, NWSC, SDE, LYDEC), 1997, 1998, 1999.

Les ménages doivent pouvoir disposer d'un « service essentiel minimum » à un coût abordable.

Afin d'établir une politique de prix performante, il est nécessaire de prendre en considération les habitudes de consommation dans chaque contexte particulier.

3.4 Réduire le coût de l'eau pour les ménages démunis

Une fois le branchement réalisé, il est capital de s'assurer que les consommateurs à faibles revenus sont capables de couvrir leurs besoins domestiques. Tout en s'assurant que les objectifs de recouvrement de coûts sont atteints, les compagnies doivent identifier de quelle façon les ménages à faibles revenus peuvent accéder à un « service essentiel minimum » à un coût abordable.

Structurer les prix afin de cibler les ménages à faibles revenus

La consommation par branchement n'équivaut pas à la consommation par habitant. Des tarifs progressifs sont couramment utilisés dans les pays africains, bien que la structure de prix varie considérablement d'un pays à un autre. Au Burkina Faso, au Sénégal et en Mauritanie par exemple, les tarifs progressifs sont exorbitants, pénalisant les gros consommateurs, tandis que dans d'autres pays comme le Kenya (en particulier à Nairobi), l'écart est moins prononcé entre petits et gros consommateurs, mais le tarif comporte de nombreuses petites tranches, ce qui fait que le consommateur éprouve des difficultés à comprendre la base sur laquelle est calculée sa facture (voir le schéma vi).

L'élaboration d'une structure de tarification plus performante est l'un des moyens les plus importants d'améliorer l'accès au service de l'eau des usagers démunis. Néanmoins, pour y parvenir, il est nécessaire, dans chaque contexte particulier, de prendre en considération les habitudes de consommation. D'où le besoin de prendre en compte les facteurs suivants :

- **La proportion des ménages à faibles revenus bénéficiant d'un branchement privé.** Si moins de 40 % des ménages dans une zone de desserte bénéficient d'un branchement privé, la « tranche sociale » de la grille tarifaire peut difficilement avoir un impact significatif sur la population cible (les démunis). Ainsi, les ménages à faibles revenus n'étant pas raccordés au réseau d'adduction, ils se voient exclus de ce système de subventionnement que représente la tranche sociale. Pour être plus précis, une telle politique bénéficie aux « ménages raccordés », qui font tous partie de la classe à revenus élevés – c'est le cas du Mali.

Les contributions des consommateurs au Fonds de développement de l'eau en Côte d'Ivoire (1992-1998)



Schéma vii

Source :
Les données collectées proviennent de la SODECI, 1992-1998

- **Le nombre des ménages qui partagent un branchement.** Généralement, les ménages qui partagent un branchement ne bénéficient pas de la tranche sociale et sont assujettis à la tarification progressive. Comme la grille tarifaire est typiquement calquée sur un ménage à revenus moyens, le volume total d'eau consommé par un groupe de ménages à faibles revenus est nettement supérieur, ce qui propulse leur consommation vers une tranche tarifaire plus élevée. De la même façon, on facture les ménages qui revendent de l'eau à leurs voisins selon une tranche supérieure à la tranche sociale. Pour éviter cela, les sociétés d'eau en Ethiopie, au Ghana et en Tanzanie facturent un tarif constant pour les raccordements destinés à plusieurs familles. Et à Nairobi, l'eau vendue aux bornes-fontaines est facturée à un tarif de gros. A Durban, la consommation d'un branchement partagé peut facilement dépasser les 6 m³/mois de consommation gratuite pour un ménage seul. Ainsi, les consommateurs habitant dans les concessions ou les immeubles communs peuvent demander plusieurs branchements particuliers, afin de bénéficier de cette politique tarifaire (les 6 premiers m³ gratuits).
- **Le niveau de fixation des tranches tarifaires.** On peut également jauger l'efficacité d'un système de subventionnement croisé par l'importance des transferts financiers entre les tranches. La progression tarifaire entre les différentes tranches est particulièrement importante au Burkina Faso, au Sénégal et en Mauritanie. Or, quand les tranches tarifaires ne sont pas en harmonie avec les habitudes de consommation, il est possible que la majorité des consommateurs se retrouvent dans la tranche sociale, étant donné que la quantité d'eau correspondante à la tranche sociale peut être supérieure à la consommation d'un ménage moyen. Sinon, le prix de l'eau dans les tranches suivantes risque d'être trop élevé, au point de forcer les clients qui auraient pu être facturés dans les tranches les plus élevées à se tourner vers d'autres sources d'approvisionnement. Aussi, les tarifs doivent-ils évoluer de manière progressive, de façon à assurer un transfert adéquat d'une tranche à l'autre.
- **La proportion d'eau vendue dans les tranches tarifaires supérieures.** Afin de mettre en place un système de subventionnement croisé qui prélève l'argent chez les gros consommateurs (en général les ménages aisés) pour redistribuer auprès des petits consommateurs (en général les ménages à faibles revenus), il est nécessaire de veiller à ce que les consommateurs des tranches les plus élevées soient suffisamment nombreux. Là où les consommateurs économiquement faibles sont majoritaires, la « pression fiscale » sur le petit nombre de consommateurs facturés aux tarifs élevés risque de devenir insupportable. Dans le cas de la Côte d'Ivoire illustré par le schéma vii, 9 % et 13 % de l'eau consommée de 1992 à 1998 étaient respectivement facturés dans les tranches « normale » et « industrielle » soit un taux de contribution au FDE de 23 % et 36 %. Il en est de même pour Durban (Afrique du Sud), pays où la compagnie de distribution fait bénéficier tous les clients d'un minimum gratuit, pour facturer ensuite le coût de cette mesure aux tranches plus élevées de la grille tarifaire.
- **La proportion de la tranche sociale correspondante à la part fixe.** La création d'une « tranche sociale » subventionnée n'est intéressante en tant que stratégie ciblant les ménages à faibles revenus que si la part fixe de la facture (à savoir les frais d'abonnement, le prix de location du compteur, ou le minimum de consommation) sont réduits au minimum, de sorte qu'ils ne

représentent qu'une petite partie de la tranche sociale. Ou alors, cette part fixe peut inclure la fourniture d'un minimum de 3-4 m³ par mois afin de rendre possible le bon fonctionnement de la tranche sociale. En Guinée et en Tanzanie, par exemple, les frais généraux représentent la majeure partie de la tranche sociale subventionnée, et partant de là, il devient moins évident que les ménages à faibles revenus puissent effectivement profiter de cette tranche sociale.

Fixer une part fixe pour les usagers à faibles revenus

La plupart des sociétés d'eau cherchent à équiper de compteurs le plus de branchements possible. Cependant, à cause des compteurs trafiqués ou défectueux (détériorés par les coupures intermittentes ou par la mauvaise qualité de l'eau), d'un entretien de mauvaise qualité, voire pour une simple question de politique de gestion au moindre coût, certaines sociétés d'eau décident de facturer des frais généraux ou des montants forfaitaires applicables à la plupart de leurs clients. Par exemple, environ 40 % des ménages à Accra sont contraints au paiement d'un forfait indépendamment de leur consommation individuelle en eau.

Part fixe payée par les usagers domestiques à Kano, Nigeria

Schéma viii

Catégories d'usager domestique	Part fixe en USD/mois
Logement avec un seul robinet – 1 famille	3
Logement avec un seul robinet – plusieurs familles	4
Logement avec réseau intérieur	5
Logement spécial (zones résidentielles haut standing)	15-50

Source :
Ilyas et Sani, 2000

L'utilisation d'un tarif forfaitaire est intéressante lorsque les coûts de branchement sont élevés et les niveaux de consommation sont bas.

Même si l'on a souvent pensé qu'une facturation forfaitaire avait comme conséquence un gaspillage important, elle peut s'avérer adéquate quand les frais de raccordement sont élevés (30 USD au minimum pour le compteur, la canalisation, le raccordement et l'installation du compteur) et les niveaux de consommation sont bas (c'est-à-dire lorsque les frais de relevé du compteur, de facturation et de gestion ne justifient pas l'installation d'un compteur).

La facturation forfaitaire peut être utilisée par les sociétés d'eau qui proposent des services différents aux usagers en fonction de leur niveau de vie. Les indicateurs (tels que le nombre de lavabos et WC, la superficie du terrain et son emplacement dans la ville, ainsi que le nombre de ménages desservis par le moyen de ce raccordement) déterminent le forfait qui sera facturé au consommateur. A Kano (Nigeria) dont le cas est détaillé par le schéma viii, les ménages sont facturés selon un système de forfaits. Les montants des forfaits sont fixés en fonction d'un certain nombre de catégories d'usagers domestiques (catégories définies à partir des niveaux de revenus), mais pour ce qui est des usagers commerciaux et industriels ils sont systématiquement équipés de compteurs. Même si ce mode de facturation peut s'avérer utile et limiter le recours à un système de comptage par ailleurs coûteux, il peut devenir, ou être perçu comme subjectif et pouvant entraîner des contentieux avec des clients.

Chaque fois que la facturation forfaitaire est utilisée, les sociétés d'eau doivent aussi mettre en œuvre des mesures susceptibles de maintenir la consommation à des niveaux raisonnables. A Durban, on a installé des limiteurs de débit sur les branchements des ménages qui étaient facturés à un taux fixe. Les programmes de gestion de la demande illustrés par le cas de Durban (voir l'encadré 2) ont été mis en place pour sensibiliser les usagers sur la nécessité d'une utilisation rationnelle de l'eau. Des programmes semblables ont été menés dans plusieurs villes d'Afrique avec l'appui du projet Eau Potable pour les Villes d'Afrique, géré par UN-Habitat.

Les questions clés relatives à la politique tarifaire pour améliorer la desserte des démunis en milieu urbain sont abordées au paragraphe 7.3.

3.5 Mettre en place des conditions de paiement appropriées

Pour que les ménages à faibles revenus restent connectés, les conditions de paiement doivent être conçues de telle sorte que les ménages puissent régler leurs factures au moment où ils perçoivent leurs revenus et non selon le système de paiement bimensuel en vigueur dans la plupart des pays africains. Les ménages à faibles revenus sont remarquablement efficaces quant à la maîtrise de leurs dépenses quotidiennes et hebdomadaires, mais ont du mal à s'en sortir lorsqu'il s'agit de facturation couvrant des périodes de temps plus longues, qui ne correspondent pas à la périodicité de leurs revenus (quotidienne, hebdomadaire ou irrégulière). Ils se trouvent donc obligés de régler des sommes importantes car accumulées sur plusieurs semaines. Le versement mensuel, bimensuel ou trimestriel peut convenir aux usagers à revenus moyens ou élevés, et qui perçoivent des salaires mensuels ; mais il n'est guère approprié pour les usagers économiquement faibles. Cela provoque une contrainte très importante sur le budget et les dépenses des ménages.

Afin de décourager les retards de paiements ou l'accumulation des impayés, les sociétés d'eau mettent souvent en œuvre les mesures suivantes : i) imposer une pénalité de retard, ii) déconnecter l'utilisateur défaillant ; ou bien iii) mettre un terme au service sans rembourser la caution. En cela, les ménages confrontés à des difficultés financières, même à titre temporaire, se retrouvent ainsi sévèrement pénalisés – situation bien démoralisante pour les ménages à faibles revenus et, d'ailleurs évitable, à condition d'adopter d'autres mesures plus simples, sans forcément recourir aux coupures.

Malgré ces difficultés, beaucoup de pays et de villes continuent à facturer sur des périodes de temps longues et n'ont pas introduit de mesures susceptibles d'aider les ménages à faibles revenus à payer leurs factures. Actuellement, au Sénégal, au Mali et au Cameroun, la facturation est bimensuelle, et en Côte d'Ivoire elle est trimestrielle. A Nairobi, où le paiement des factures est semestriel, les ménages à faibles revenus considèrent que l'espacement des factures est la première des raisons pour lesquelles ils ont du mal à payer (et par conséquent, ils font l'objet de fréquentes coupures).

Aussi est-il intéressant, lorsque l'on cherche à améliorer les conditions de paiement, de s'inspirer des approches suivantes :

Les conditions de paiement doivent s'adapter aux contraintes des ménages à faibles revenus.

Des conditions de paiement souples • Pour réduire le taux de coupure et alléger la charge fiscale des ménages à faibles revenus, il faut leur appliquer des conditions de paiement plus souples, adaptées à leurs budgets et leurs dépenses. Il est donc nécessaire d'étudier les possibilités qui sont applicables dans le contexte local, par exemple :

- Facturer de façon plus fréquente.
- Accepter des paiements fractionnés pour une même facture.
- Introduire un système de facturation intermédiaire, basé sur une estimation de la consommation du ménage (ce qui permet de réduire les coûts de lecture du compteur et de gestion de l'abonné).

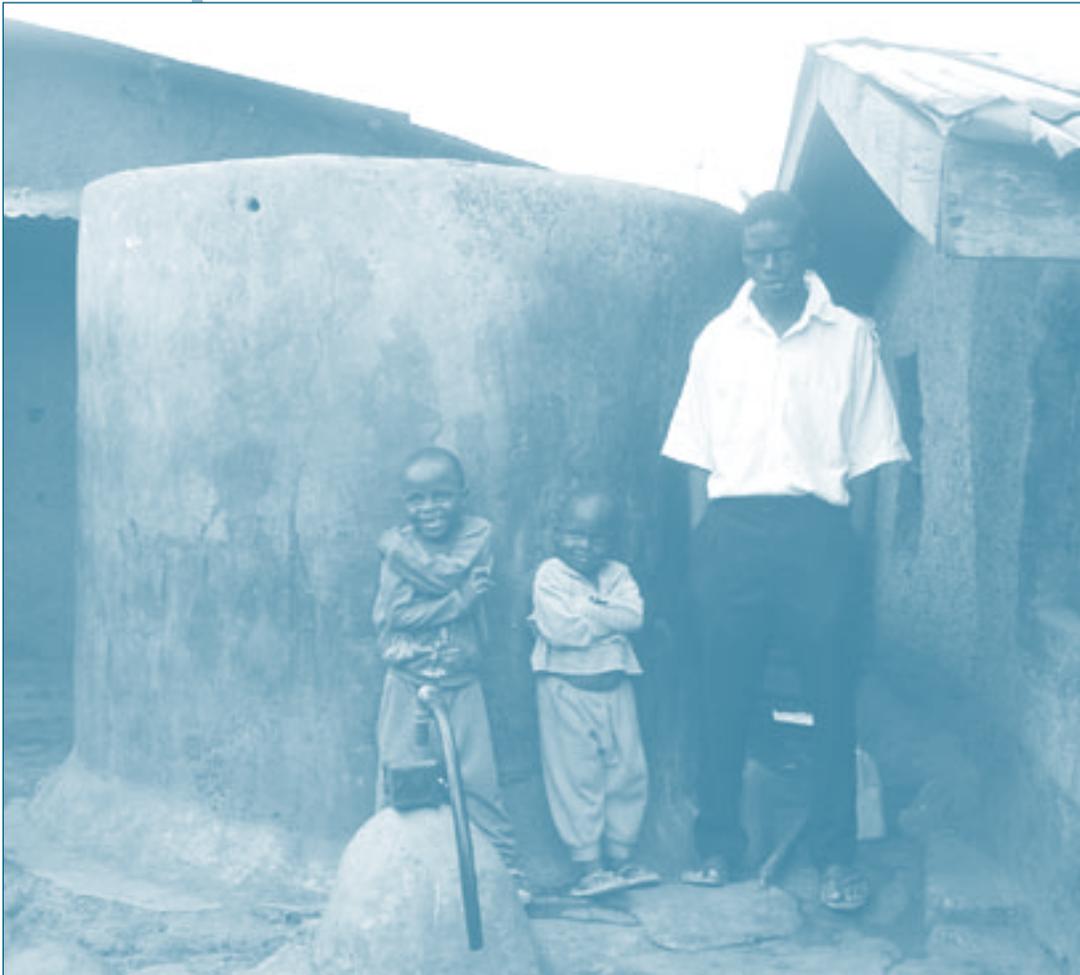
Une politique de prépaiement • On peut mettre en place une politique de prépaiement qui obligera le consommateur à n'utiliser que le volume d'eau qu'il aura payé. Actuellement, en Afrique du Sud, le prépaiement est testé à une grande échelle. Les premiers enseignements sont contrastés, ce qui démontre que les solutions technologiques en tant que telles ne sont pas suffisantes (plusieurs compteurs ont été vandalisés et d'autres compteurs ont été reprogrammés pour distribuer l'eau gratuitement).

En plus du prépaiement basé sur des systèmes de type cartes à puce ou bien de jetons (moins complexe), il est possible de permettre aux clients de régler leurs factures par l'intermédiaire des banques et d'autres institutions d'épargne. Quoique le versement d'une avance soit, en quelque sorte, un prépaiement, et permette d'éviter de facturer des pénalités pour forcer les clients à payer leurs arriérés, le paiement de telles avances peut également constituer un obstacle pour les ménages à faibles revenus (sans qu'ils manquent à leurs engagements), car ils nécessitent des paiements forfaitaires qui peuvent s'avérer trop importants par rapport à leurs moyens.

Des délais suffisants pour le paiement des arriérés • Une autre façon d'aider les usagers à faibles revenus consiste à négocier des délais raisonnables pour le paiement des arriérés. Avant tout, il s'agit de permettre aux usagers de régler les impayés par versements échelonnés en fonction des périodes où ils sont financièrement plus stables et ainsi de rester connectés. Par exemple, à cause du caractère saisonnier de leurs activités, les ménages à faibles revenus peuvent avoir plus de facilité à régler leurs factures à certaines périodes de l'année. Certaines succursales de la SODECI à Abidjan consentent actuellement, dans les petites villes, des programmes d'échelonnement des paiements, bien que ce soit à titre informel.

Faciliter l'accès aux centres de paiement • L'ouverture de centres de paiement dans les quartiers défavorisés peut faciliter les versements du fait de leur proximité des usagers. Habituellement, les usagers urbains démunis habitent des zones marginales, notamment à la périphérie des villes. Les centres de paiement des services publiques se situent donc loin de leur domicile ou de leur lieu de travail. Aller régler une facture les oblige donc à s'absenter de leur travail. En conclusion, un peu plus de considération accordée aux contraintes que subissent les ménages à faibles revenus (surtout lorsqu'ils tentent d'effectuer des paiements), permet un recouvrement plus efficace des coûts.

Améliorer l'efficacité de la facturation • Réduire le gaspillage et les pertes provoquées par les fuites permet également d'améliorer significativement le taux de recouvrement des factures. On peut aisément comprendre que n'importe quel ménage soit mécontent d'avoir à payer pour une eau qu'il n'a pas consommée. Or, les consommateurs habitant les quartiers défavorisés peuvent recevoir des factures reflétant une panne au niveau des installations (vannes, pièces mécaniques, compteurs, à cause d'un entretien trop rare ou insuffisant). Dans une zone non lotie où les usagers ont installé des réseaux avec du matériel de qualité médiocre, les fuites et les gaspillages sont la raison principale des factures élevées et des coupures. Parmi les mesures qui peuvent être mises en œuvre : aider les usagers à remplacer les conduites « spaghetti » par des canalisations de meilleure qualité, relever les compteurs plus fréquemment, sensibiliser la clientèle, améliorer les contrôles et les réparations, et enfin mettre en place des programmes de gestion de la demande et de limitation du gaspillage.



Crédit photographique :
WUP



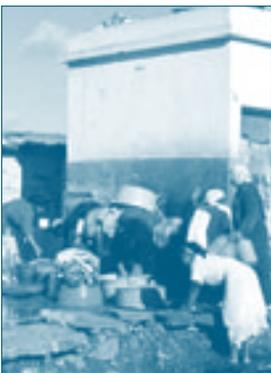
Crédit photographique :
Mukami Kariuki

4

Les bornes-fontaines : un service en pleine évolution

Beaucoup de ménages à faibles revenus, qui n'ont pas les moyens financiers d'avoir un branchement privé, s'alimentent à partir des « bornes-fontaines ». Comme indiqué précédemment, des revenus irréguliers et imprévisibles et la fluctuation saisonnière des salaires sont les caractéristiques principales des ménages à faibles revenus. Par conséquent, les bornes-fontaines (entre autres systèmes) sont pour eux un moyen de se procurer la quantité d'eau qu'ils peuvent s'offrir, et au moment précis où ils en ont besoin. Les bornes-fontaines leur offrent la flexibilité dont ils ont tant besoin et qui peut s'avérer un facteur déterminant dans leur stratégie d'accès aux ressources financières. Les bornes-fontaines, qui existent un peu partout en Afrique, constituent donc un élément clé pour toute stratégie d'approvisionnement en eau de qualité des usagers urbains démunis.

Les bornes-fontaines permettent aux usagers démunis d'acheter la quantité d'eau qu'ils peuvent s'offrir au moment où ils en ont besoin.



¹ Les bornes-fontaines ou les kiosques installés et gérés par des privés sont présentés au chapitre 5.

En général, l'installation des **bornes-fontaines publiques** est assurée par des sociétés d'eau qui opèrent dans les quartiers défavorisés et financée directement par la compagnie, par l'Etat, par les bailleurs de fonds ou les ONG. Les bornes-fontaines se distinguent des « kiosques » privés par le fait que les infrastructures sont installées par la compagnie, à qui elles appartiennent, même si leur gestion peut être confiée à des opérateurs privés¹. Dans plusieurs pays, une nouvelle solution qui commence à concurrencer les bornes-fontaines est la **revente de voisinage** à partir d'un raccordement particulier, ou domestique, installé dans une concession résidentielle. Pour ce qui est de la revente, si la plupart des branchements utilisés à cette fin étaient prévus pour un seul ménage, beaucoup d'autres sont installés en vue de desservir plusieurs ménages d'une concession, ou d'un ensemble de concessions. Bien qu'autrefois les bornes-fontaines fournissaient l'eau gratuitement dans beaucoup de villes, aujourd'hui, leurs prix sont de l'ordre de 0,40 à 1,00 USD par m³. Les solutions développées par les sociétés d'eau pour développer le service de bornes-fontaines sont présentées ci-dessous.

4.1 Améliorer la gestion des bornes-fontaines pour une meilleure desserte des usagers démunis

Le développement des bornes-fontaines publiques

Les bornes-fontaines sont un mode d'approvisionnement en eau qui existe depuis longtemps en Afrique. Jusque dans les années 80, l'utilisation des bornes-fontaines, qui fournissaient un service « gratuit », était pour les ménages à faibles revenus le mode d'approvisionnement en eau le plus courant. A cette époque, la question de savoir qui devait payer la facture correspondante était déterminée par l'idéologie politique. Quelques sociétés d'eau indépendantes facturaient le gouvernement mais pour la plupart des entreprises publiques (par exemple les services municipaux), ni l'Etat ni les usagers n'étaient facturés. Au fil du temps, les sociétés d'eau sont devenues déficitaires du fait de leur incapacité à recouvrer les coûts, et par conséquent, les bornes-fontaines publiques « gratuites » ont perdu leur importance comme composante clé de la desserte des ménages à faibles revenus.

Au cours des années 80, les bornes-fontaines ont disparu systématiquement au Bénin, au Ghana et au Cameroun, en raison du changement de politique et à Sao Tomé et à Madagascar elles ont été déconnectées du fait de leur incapacité à recouvrer les coûts. Dans d'autres villes, comme par exemple Nairobi, les consommateurs se sont de plus en plus tournés vers les kiosques d'eau privés, plus fiables et plus accessibles, ce qui a conduit à la disparition progressive des bornes-fontaines en tant que mode principal d'alimentation en eau (voir le chapitre 5). Environ 30 % des ménages à Nairobi utilisent actuellement les kiosques privés, alors qu'à Blantyre (Malawi), 70 % ont recours aux bornes-fontaines gérées par la communauté.

Au cours des années 90, le paiement de l'eau aux bornes-fontaines est devenu chose courante. Dans certains pays la transition entre les bornes-fontaines « gratuites » et les points d'eau « payants » a été clairement définie, comme au Togo où la vente de l'eau aux bornes-fontaines a commencé à partir de 1999. Dans plusieurs pays, les bornes-fontaines ont été remplacées par la revente de voisinage à partir d'un branchement (le Ghana, par exemple), mais dans beaucoup d'autres pays (comme le Burkina Faso, l'Ethiopie, la Mauritanie, le Niger et le Nigeria) les bornes-fontaines gérées selon une approche commerciale, en gestion déléguée, restent encore le principal mode d'alimentation en eau pour les ménages à faibles revenus. Dans quelques cas, notamment celui de Kano au Nigeria, les systèmes commerciaux et non commerciaux coexistent. Quelques bornes-fontaines sont maintenues en service pour permettre de distribuer aux usagers démunis une quantité d'eau minimale, rationnée à l'aide de bidons. Les ménages et vendeurs d'eau qui veulent disposer d'une quantité d'eau supérieure à cette ration minimale doivent payer le service fourni.

Bornes-fontaines gérées par les sociétés d'eau

Certaines sociétés d'eau ont mis en place et géré un réseau de bornes-fontaines, financées sur leurs fonds propres ou sur investissement public. Ces bornes-fontaines sont clairement placées sous la responsabilité des sociétés d'eau, et leur exploitation ainsi que leur gestion est assurée directement par la société d'eau ou déléguée à d'autres acteurs. L'expérience a montré que le type de gestion est un facteur clé de la performance des bornes-fontaines. Plusieurs options de gestion ont été testées, aboutissant à des résultats variables. Les deux options principales sont : i) la gestion par les salariés affectés aux bornes-fontaines ; ii) la gestion déléguée (à des agents de l'administration locale, à des leaders de la zone, à la communauté ou à des opérateurs privés...). Le succès de ces modèles dépend de trois facteurs principaux: le niveau de satisfaction des usagers, le contexte institutionnel en ce qui concerne la gestion et les incitations à recouvrer les charges.

Cas où la borne-fontaine est gérée par un salarié de la société d'eau • Même si les sociétés d'eau embauchent de moins en moins de personnel pour les affecter aux bornes-fontaines, on relève toujours cette tendance chez certaines sociétés d'eau en Ethiopie (notamment à Dire Dawa) et chez les municipalités au Cap Vert. L'expérience a prouvé qu'il n'est pas facile d'encourager un salarié à respecter les prix de vente à la borne déterminés par la société ou à faire des efforts pour assurer (au moins améliorer) le recouvrement des charges. Dans certains cas, les sociétés d'eau, les municipalités, les associations et comités chargés des bornes-fontaines offrent des commissions (ou des bonus) aux employés afin de les inciter à améliorer leurs performances. En Zambie, par exemple, en plus de son salaire, l'employé a droit

Le type de gestion est un facteur déterminant de la performance des bornes-fontaines.

à un pourcentage sur les quantités d'eau vendues. Dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, les sociétés d'eau versent des primes aux employés en charge des bornes-fontaines pour les heures supplémentaires effectuées le soir, afin de fournir de l'eau aux femmes qui, pour des raisons religieuses ou culturelles, n'ont pas pu se rendre à la borne-fontaine au cours de la journée. Dans les pays qui sont dans ce cas, notamment l'Ethiopie et la Zambie, on exige que la gestion des bornes-fontaines soit assurée par une rotation des employés surtout si les commissions sont variables d'une borne-fontaine à l'autre. Cette pratique réduit les possibilités de détournements et limite les inégalités de rémunération au sein des employés.

La gestion déléguée des bornes-fontaines à Arusha, Tanzanie

Encadré 9

Au départ, les bornes-fontaines gérées par la société d'eau distribuait l'eau gratuitement aux usagers d'Arusha. Ces bornes-fontaines étaient situées le long des rues principales, dans les limites de l'espace défini par les autorités compétentes en matière d'urbanisme. Le paiement de l'eau à ces bornes-fontaines étant quasiment inexistant, elles n'ont pas été entretenues et le projet s'est achevé sur un échec en 1990.

En 1993, un nouveau système de **bornes-fontaines publiques** baptisées « mtaa leaders » voit le jour, dans le cadre d'un projet financé par la KfW. Cette nouvelle approche confie la gestion des bornes-fontaines aux représentants de la zone. Des opérateurs sont affectés par les dirigeants du mtaa aux bornes-fontaines, qui sont équipées de compteurs par la société d'eau. Tous les jours, les opérateurs doivent verser les recettes auprès du dirigeant du mtaa, qui encaisse ces contributions ; à son tour, il verse chaque mois les sommes provenant de toutes les bornes-fontaines placées sous sa responsabilité au chef de la section. La société d'eau se réserve la responsabilité d'assurer le financement des coûts de fonctionnement et de maintenance jusqu'au compteur y compris, alors que les fonctions du comité de quartier s'exercent du compteur jusqu'au robinet.

Les bornes-fontaines publiques proposent un niveau de services qui correspond aux **besoins socio-économiques des quartiers périurbains**. La compagnie de distribution vend l'eau aux bornes-fontaines au prix de 3 shillings (0,003 USD) et le fontainier la revend aux usagers au prix de 10 shillings (0,01 USD) par bassine de 20 litres. En pratique, la plupart des bornes revendent l'eau à un prix de 20 shillings (0,02 USD) par bassine, ce qui engendre une marge suffisamment motivante pour encourager ce système. Néanmoins, il n'est pas exclu que ce système présente des inconvénients. Une des difficultés qu'il pose est le non-paiement des factures de la compagnie des eaux par les dirigeants du mtaa, ce qui a entraîné une coupure d'eau d'environ 40 % des bornes-fontaines. D'autre part, avec l'amélioration des conditions socio-économiques dans les quartiers périurbains, les habitants ont progressivement obtenu des branchements privés et ont commencé à vendre de l'eau, faisant ainsi directement concurrence aux bornes-fontaines publiques.

L'introduction des kiosques privés a amélioré l'accès à l'eau potable des usagers démunis, mais a contribué aussi à la fermeture de quelques bornes-fontaines gérées par les mtaa. Bon nombre de quartiers cherchent en ce moment à privatiser les bornes-fontaines afin d'améliorer leur gestion, ce qui démontre que dans un processus évolutif, des **améliorations apportées au modèle de gestion** des bornes-fontaines peuvent aboutir à assurer une meilleure desserte des ménages démunis.

Note :

Taux de change

1 USD = 800 shillings (2000)

Source :

Wandera, 2000

La gestion déléguée aux autorités locales et aux comités de l'eau • Confrontés à de multiples problèmes dans la gestion de bornes-fontaines, beaucoup de compagnies d'eau (comme Arusha illustré dans l'encadré 9, Blantyre, et Addis-Abeba) ont passé la responsabilité du fonctionnement et de la maintenance des bornes-fontaines aux leaders locaux, aux collectivités locales ou aux comités de l'eau. Cette évolution a entraîné pas mal de difficultés, vu que le simple fait de passer le relais n'a pas pour autant éliminé les problèmes de gestion – en effet, les nouveaux opérateurs sont souvent moins expérimentés et moins performants. Malgré l'hypothèse selon laquelle une gestion plus proche des usagers devrait assurer l'efficacité et faire converger les intérêts communs des différents acteurs, les performances ont été médiocres. Souvent, le manque de performance est dû à l'interférence avec la sphère politique, au manque d'expérience en matière de gestion financière, au manque d'incitations financières et plus globalement à un cadre qui n'incite pas à la responsabilisation des acteurs.

La gestion déléguée aux organisations communautaires • Les partenariats avec les organisations communautaires est un modèle de gestion de plus en plus populaire pour ce qui est des bornes-fontaines. En Zambie, au Sénégal (voir l'encadré 10) et au Mali, les communautés ont la possibilité de prendre en charge la gestion d'une borne-fontaine et de sélectionner un gérant qui signera un contrat avec la compagnie d'eau, la municipalité ou la communauté elle-même. Dans plusieurs cas, la communauté garde la surveillance générale et a un contrat avec la partie concernée. Si les organisations communautaires se sont avérées plus efficaces que les autorités locales pour gérer les bornes-fontaines, les expériences sont variables à l'échelle de la région, et dépendent du niveau d'organisation et de la capacité de gestion de la communauté en question.

Les contrats avec un gérant privé • De plus en plus, les compagnies d'eau deviennent conscientes de la nécessité d'offrir aux gérants de bornes-fontaines une perspective sur le plan commercial qui puisse les inciter à l'efficacité et au recouvrement des coûts. Actuellement, nombreuses sont les compagnies d'eau qui ont délégué la gestion des bornes-fontaines à des opérateurs privés à qui elles vendent de l'eau en gros. L'effort est mis sur les modalités de sélection des gérants, l'expérience ayant montré que jusqu'à présent la transparence n'a pas toujours été au rendez-vous. Ceci est particulièrement vrai dans le cas où les autorités locales s'impliquent dans le choix du gestionnaire mais déclinent toute responsabilité s'ils font défaut. C'est le cas des villes comme Arusha en Tanzanie, Blantyre au Malawi et Addis-Abeba en Ethiopie.

Dans d'autres pays (tels que le Mali, la Guinée et le Niger) des gérants privés sont choisis parmi les clients existants ayant fait preuve d'efficacité en tant que prestataires de services. On utilise aussi la concurrence pour améliorer la performance et la fourniture de services. Au Togo, la municipalité (propriétaire) et la compagnie d'eau (l'opérateur principal) ont, de concert, organisé un système d'appel d'offres pour choisir les gérants de bornes-fontaines.

Les bornes-fontaines mécaniques et les distributeurs automatiques • Les bornes-fontaines qui fonctionnent à partir de pièces (monnayeur) ou de cartes à puces ne sont pas encore en vogue en Afrique. Les bornes-fontaines à monnayeur sont un outil utile pour fixer le prix de l'eau et réduire les coûts de gestion, et notamment le

coût d'un gérant de borne-fontaine. Ce type de dispositif est également envisagé dans les zones à risques, où la sécurité des employés n'est pas toujours assurée et où il existe une forte potentialité de détournement des fonds par les fontainiers. Les distributeurs automatiques d'eau avec prépaiement par carte à puce sont déjà opérationnels en Afrique du Sud (voir le chapitre 3) et sont actuellement en cours d'introduction en Ouganda et au Ghana.

La gestion communautaire des bornes-fontaines à Dakar, Sénégal

La Société sénégalaise des Eaux (SDE) est chargée de desservir en eau Dakar et 50 autres centres urbains. Entreprise privée en contrat d'affermage (1996-2006) avec la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES), la SDE s'occupe de la gestion des installations et de la fourniture d'eau potable. En 1999, à Dakar, on comptait 1 900 bornes-fontaines qui desservaient 500 000 clients. Etant donné le nombre limité de branchements privés, les bornes-fontaines sont considérées comme l'élément central de la stratégie d'approvisionnement en eau potable en milieu urbain, surtout dans les nouveaux quartiers et les zones densément peuplées. En effet, en fournissant de l'eau potable en petite quantité la compagnie des eaux a su, grâce aux bornes-fontaines, répondre aux besoins des ménages à revenus faibles ou irréguliers, et ce, avec des investissements relativement limités.

Une stratégie pour l'approvisionnement des communautés à faibles revenus

En matière d'alimentation des ménages en eau potable, au démarrage du contrat d'affermage, les procédures et les pratiques de la SONES et de la SDE n'étaient pas les mieux indiquées pour les quartiers pauvres – où des solutions à l'échelle de la communauté plutôt qu'individuelles doivent être appliquées. Les deux sociétés, en 1999, ont conclu un accord de partenariat avec ENDA, une ONG dotée d'une solide expérience en matière d'« intermédiation sociale » pour élaborer des stratégies ciblant les ménages à faibles revenus.

La stratégie élaborée nécessite une forte participation communautaire traduite par la mise en place des comités de gestion qui doivent signer des contrats d'affermage avec la SDE. La mobilisation des communautés est un élément clé de la stratégie dans la mesure où : (i) les populations locales contribuent à 25 % des coûts d'extension du réseau et d'installation des bornes-fontaines ; et ii) une mauvaise procédure d'implantation d'une borne-fontaine peut conduire à son abandon. Les comités de gestion locaux représentent les habitants de toutes les zones concernées par le projet d'extension du réseau.

Déléguer la gestion des bornes-fontaines à des groupes d'utilisateurs

Après un appel d'offres organisé par le comité de gestion local, les petits groupes d'individus sélectionnés (souvent des associations de femmes) assurent, au quotidien, la gestion des bornes-fontaines. L'un des critères de sélection est que le gérant de la borne doit habiter dans la zone concernée et avoir un bon « caractère ». A la signature du contrat, une somme de 30 000 FCFA (54 USD) est versée, comme caution servant de garantie ou d'avance sur la consommation. Ce contrat avec la SDE est signé par le président du comité de gestion local qui assure la supervision quotidienne du dispositif et gère les aspects financiers du service.

Le rôle de l'ONG d'appui

En plus de son soutien à la création ou au renforcement des comités de gestion locaux, ENDA se charge également de la mise en place du système sous la supervision de la SONES et de la SDE. Les ONG se chargent également de former les gérants des bornes-fontaines en matière de gestion, d'entretien et d'hygiène. De surcroît, elles continuent à fournir un appui pendant les six premiers mois de fonctionnement des bornes-fontaines.

Encadré 10

Note:

Taux de change
1 USD = 560 FCFA (1999)
ENDA est une ONG internationale basée à Dakar qui a des activités de développement variées dans le secteur informel ou de l'aide sociale. Au travers du programme « De l'eau pour la population », ENDA travaille dans le cadre des priorités de la SONES à l'installation de branchements communautaires et de bornes-fontaines dans les quartiers marginalisés.

Source :

Données de base fournies par la SDE, 1998

En Côte d'Ivoire, on trouve des bornes-fontaines à pièces connues sous le nom de « yacoli ». Au départ, le yacoli ou distributeur automatique avait été conçu pour fonctionner en l'absence d'un employé à plein temps. Aujourd'hui, un seul gérant peut gérer simultanément plusieurs bornes-fontaines. On peut voir plusieurs avantages à l'introduction d'un gérant. Dans l'ensemble, les systèmes mécaniques sont moins flexibles et par conséquent moins faciles d'utilisation par les clients. De surcroît, les clients ont constaté qu'avec un yacoli il faut beaucoup de temps pour remplir un récipient ; les sociétés d'eau, quant à elles, constatent que les charges de maintenance sont assez élevées². Souvent, en voulant aider les clients à remplir des récipients de taille non-standard ou en cherchant à accélérer le temps de remplissage, les gérants court-circuitent le système de paiement. Enfin, ce type de bornes-fontaines est relativement coûteux à l'investissement ; il faut environ 2 500 USD pour installer un yacoli en Côte d'Ivoire – trois fois le prix d'une borne-fontaine ordinaire, et dix fois plus cher que le branchement d'un revendeur de voisinage.

Jetons, cartes mensuelles prépayées et d'autres systèmes non mécaniques • Pour éviter de recourir aux distributeurs automatiques, quelques compagnies d'eau ont introduit des jetons, des tickets ou des cartes mensuelles comme moyens d'améliorer le recouvrement des coûts (voir l'encadré 11, sur le système à jetons dans la ville de Chipata, Zambie). En plus du contrôle de l'argent liquide, ces systèmes permettent de fixer les tarifs à un taux unitaire inférieur à la valeur de la plus petite pièce de monnaie. La fabrication, la distribution et la collecte de jetons peuvent, en fonction de la nature du dispositif, augmenter les coûts de gestion (qui doivent alors être répercutés sur le prix de l'eau). Il est peu surprenant, donc, que ce type de système soit bien adapté aux petites villes.

Encadré 11

Le système à jetons dans la ville de Chipata en Zambie

Le système à jetons a été introduit dans la ville de Chipata en Zambie faisant suite à la décision de mettre en place des bornes-fontaines payantes dans le quartier de Mchini (auparavant l'eau était fournie gratuitement). Le système à jetons a été introduit avec pour objectif d'améliorer la **gestion commerciale** et d'augmenter la **participation des usagers** dans la distribution de l'eau. Les bornes-fontaines sont gérées par des fontainiers, payés sur la base d'un salaire fixe et d'une commission sur le nombre de jetons vendus versés par CWSC. Chaque jeton permet d'acheter 20 litres d'eau et les usagers achètent les jetons lorsqu'ils en ont besoin. Toutes les bornes-fontaines sont équipées de compteurs et leur lecture permet d'estimer les jetons vendus et les revenus perçus. Les données indiquent que 93 % des volumes mesurés sont vendus. Les fontainiers sont chargés de la propreté de leur borne.

Source:

Taylor et al., 1998

² Les yacoli sont aussi relativement complexes et nécessitent souvent les services de techniciens de la société d'eau.



Vers une baisse du prix de l'eau aux bornes-fontaines

Pour baisser le prix de l'eau vendue aux bornes-fontaines publiques, il faut augmenter leur nombre, mais aussi augmenter la distance séparant les points d'eau, et inciter les opérateurs qui les gèrent à la performance.

Augmenter le nombre des fournisseurs en stimulant la concurrence • Dans les endroits où des bornes-fontaines sont nombreuses, ou lorsqu'elles constituent l'unique mode d'alimentation en eau dans la zone, on accorde au propriétaire/gérant de la borne-fontaine l'exclusivité de la vente dans une zone précise. Même si les compagnies d'eau encouragent souvent cette approche – qui leur permet de réduire les coûts d'investissements tout en assurant l'accès à un point de distribution situé à une distance raisonnable des usagers – c'est aussi la méthode que préconisent les gérants de bornes-fontaines et les revendeurs qui, à juste titre, cherchent à atténuer la concurrence dans la zone (et peuvent chercher à s'entendre avec leurs collègues pour former un « mini-cartel »).

L'absence de concurrence peut constituer un obstacle aux ménages à faibles revenus qui par la suite finissent par faire face aux inconvénients liés à la distance à parcourir, aux longues files d'attente et aux prix élevés du fait d'une fourniture d'eau insuffisante. Cependant, la multiplication des bornes-fontaines ne se traduit pas forcément par des prix plus abordables. Les études de cas réalisées à Dakar et à Bamako, villes où les bornes-fontaines sont très nombreuses, montrent que les prix n'y sont pas nécessairement plus bas. En effet, les gestionnaires de bornes-fontaines compensent des chiffres d'affaires en baisse en augmentant leur marge et donc le prix de vente final à l'utilisateur.

Motiver financièrement ceux qui vendent de grandes quantités d'eau • En raison des grandes quantités d'eau que distribuent les bornes-fontaines, leur facturation doit se faire à un tarif de gros. Au Burkina Faso où il existe peu de branchements privés, la compagnie d'eau fournit des bornes-fontaines qui alimentent une zone importante (canalisation de diamètre moyen, pression élevée) et les gérants de bornes-fontaines vendent en moyenne 20 m³/jour. Pour assurer la concurrence, les bornes-fontaines sont bien distribuées dans l'espace, ce qui permet de proposer des prix abordables à l'utilisateur tout en motivant les gestionnaires.

4.2 Renforcer la revente de voisinage pour atteindre les usagers non raccordés

De plus en plus, les ménages bénéficiant de branchements privés commencent à revendre l'eau à leurs voisins. Dans certaines villes, cette pratique que l'on appellera dans ce document « la revente de voisinage » ou « la revente à domicile » permet de desservir 50 % des ménages (dont les 80 % sont des ménages à faibles revenus). On retrouve cette pratique un peu partout dans les villes, notamment à Cotonou au Bénin et Accra au Ghana, où on a fermé les bornes-fontaines sans proposer de solutions de remplacement (kiosques privés ou distributeurs automatiques, par exemple). On la trouve également dans les villes où les bornes-fontaines sont trop espacées ou bien lorsqu'elles sont trop peu nombreuses par rapport à la population. C'est le cas d'Abidjan en Côte d'Ivoire et de Conakry en Guinée.

Les revendeurs de voisinage proposent des services et des modalités de paiement plus pratiques.

La revente de voisinage s'est développée pour répondre à la demande des usagers. Les propriétaires de branchements privés ne sont en général pas autorisés à revendre à leurs voisins³. Compte tenu du fait qu'ils fonctionnent dans le respect des règles commerciales, les revendeurs de voisinage proposent des heures ouvrables plus pratiques et leurs modalités de paiement y sont plus flexibles que dans le cas des bornes-fontaines publiques. Les revendeurs de voisinage sont souvent situés à proximité immédiate des ménages (dans la même ruelle) et peuvent même desservir les clients à crédit. Dans beaucoup de cas, notamment celui de Kampala en Ouganda et de Yaoundé au Cameroun, les consommateurs préféreront payer plus dans le cadre d'une transaction avec un revendeur privé proche que d'être obligés de faire la queue devant une borne-fontaine publique.

Et pourtant, la revente de voisinage connaît elle aussi des limites : ce sont en général les ménages aisés, qui sont les moins vulnérables sur le plan économique, qui ont les moyens de se raccorder au réseau, et si beaucoup de ménages démunis se trouvent dans l'obligation de s'alimenter auprès d'eux, la revente de voisinage permet aux ménages aisés de consolider leur emprise sur les ménages défavorisés. Il existe certes des modalités de revente qui sont avantageuses pour les deux parties contractantes – mais certains revendeurs sont enclins à l'abus de position dominante, entraînant des tarifs élevés ainsi que des manœuvres politiques, et ceci, au dépend des ménages à faibles revenus.

Régulariser la revente de voisinage

Compte tenu de leur monopole (légitime) à desservir une zone donnée, les sociétés d'eau défendent formellement aux ménages de revendre l'eau. En effet, si les législations ghanéenne et togolaise ne l'interdisent pas, la revente de voisinage n'est pas encouragée par les sociétés d'eau de ces pays. Toutefois, cette politique est en pleine évolution dans quelques pays. En ce qui concerne Abidjan en Côte d'Ivoire (voir l'encadré 12), la compagnie de distribution commence à se rendre compte de la nécessité de mettre en place de nouveaux dispositifs pour répondre aux besoins des consommateurs à faibles revenus. Des contrats spécifiques sont donc établis avec les ménages leur permettant de revendre de l'eau à partir d'un robinet ou d'un kiosque installé dans leur concession.

Même si la revente d'eau à domicile n'est pas une pratique tout à fait légitime, il est rare que les autorités et les compagnies de distribution la mettent en cause. Il est généralement admis qu'éliminer cette option aurait forcément des répercussions sur bon nombre de consommateurs qui n'ont pas d'autres accès acceptables à l'eau. En plus, l'interdiction de cette pratique peut mettre les ménages raccordés en conflit avec leurs voisins qui, ne l'étant pas, risquent de continuer à faire pression sur eux, leur demandant de revendre leur eau. Par ailleurs, cela peut occasionner des conflits avec la société d'eau ou les agents municipaux qui, pour protéger l'activité de certains revendeurs, peuvent céder à la corruption ou la collusion.

Il est rare que les autorités et les compagnies de distribution mettent en cause la revente d'eau à domicile.

³ Dans quelques cas, le branchement peut avoir été obtenu illégalement (voir l'encadré 12).

Réduire les frais de connexion et améliorer les conditions de revente à domicile

La reconnaissance de la revente à domicile peut :

- Encourager les revendeurs à adopter une approche plus professionnelle.
- Réduire les risques pris par les revendeurs, en protégeant les investissements qu'ils ont réalisés.
- Permettre à la société d'eau de réduire le nombre de raccordements illégaux et de réduire le volume d'eau non comptabilisée.

La décision d'autoriser la revente de voisinage doit être accompagnée par un examen des contraintes locales, afin de s'assurer que le service sera fourni à un prix raisonnable. Jusqu'ici, l'expérience a prouvé que les mesures sur lesquelles on met l'accent sont celles qui consistent à contrôler, voire empêcher la revente au lieu de la rendre possible ou de l'encourager (frais de connexion et dépôts de garantie plus élevés, inégalités dans l'obtention des subventions, etc.). Souvent le mode de fonctionnement entraîne que toute dépense supplémentaire des revendeurs soit répercutée sur les consommateurs – ainsi les ménages non raccordés sont davantage pénalisés.

En Côte d'Ivoire, par exemple, où l'on a autorisé explicitement la revente de voisinage, les revendeurs ne peuvent pas obtenir un branchement subventionné (qui leur est donc facturé 250 USD), étant donné que cela serait perçu comme une subvention publique pour une activité commerciale. La société d'eau demande également un dépôt de garantie (300 USD, ou l'équivalent de 12 mois de facturation) pour réduire les risques de non-paiement. Cela limite le nombre des revendeurs, et par conséquent, la concurrence est réduite.

Les revendeurs agréés d'Abidjan, Côte d'Ivoire

Encadré 12

Au début des années 80 en Côte d'Ivoire, la SODECI et le gouvernement ivoirien ont pris la décision de résoudre le problème du développement de la revente non autorisée d'eau potable (effectuée, dans la plupart des cas, à partir de branchements privés illégaux). Cette pratique était devenue pour les ménages démunis leur principal mode d'alimentation en eau potable (surtout pour ceux qui n'étaient pas raccordés au réseau et n'avaient pas accès aux bornes-fontaines publiques) étant donné que cette revente se faisait essentiellement dans les quartiers défavorisés, non alimentés par la compagnie d'eau. La décision a donc été prise de délivrer un permis aux revendeurs les autorisant à vendre de l'eau potable. Ils devaient adresser une demande officielle à la compagnie de distribution pour faire partie du réseau « autorisé ». Cette démarche avait pour but de réduire l'activité clandestine et d'améliorer la collecte de revenu. En 1983, la SODECI a lancé une campagne pour promouvoir les points de vente autorisés.

En pratique, le volume total distribué par les revendeurs est faible et la revente autorisée a été réduite de façon à toucher moins de 5 % de la population. Les revendeurs autorisés ne distribuent qu'un pour cent du volume total, et ne vendent chacun que 40 à 50 m³ par mois (voir tableau).

Chiffres d'affaires des revendeurs autorisés

	1994-95	1995-96	1996-97
Nombre de revendeurs autorisés	1 034	933	869
Volumes facturés (milliers de m ³)	648	505	465
Moyenne par revendeur (m ³)	627	542	536
Volumes totaux facturés (milliers de m ³)	60 603	80 436	86 303
% des volumes facturés aux revendeurs autorisés	1,1	0,6	0,5
Population alimentée (15 litres/jour/habitant)	118 500	92 500	85 000
% de la totalité de la population d'Abidjan	4,8	3,6	3,2

Les chiffres d'affaires correspondants sont également en baisse, entre 35 000 et 50 000 francs CFA (50-70 USD) par mois. Après paiement des factures d'eau de la SODECI, soit 15 000 à 20 000 francs CFA par mois (20-30 USD), la marge brute est réduite, de 17 500 à 31 500 francs CFA par mois (25-45 USD) à partager entre le revendeur et son technicien. De surcroît, les prix fixés pour les revendeurs autorisés sont souvent les mêmes que ceux des revendeurs clandestins (qui, de toute évidence, ne sont pas facturés par la SODECI). Malgré cela, l'activité des revendeurs reste relativement rémunératrice, étant donné que les revendeurs répondent aux besoins des ménages à faibles revenus, notamment dans les zones où il n'existe pas d'alternative.

Des revendeurs insuffisamment encouragés

A part les avantages retirés par la SODECI, les revendeurs n'ont tiré aucun profit de la campagne de légalisation de la revente de voisinage, étant donné qu'ils ont été soumis aux mêmes conditions que les usagers domestiques. Ce qui est dommage, puisque les revendeurs ont contribué de manière significative au financement des extensions de réseau dans les quartiers défavorisés. C'est également une démarche qui a tendance à jouer contre la concurrence, ce qui peut à son tour augmenter le prix de vente et rendre ainsi le service moins accessible aux plus démunis.

Comme dans le cas des consommateurs individuels, on a exigé, de la part des revendeurs, la présentation d'un titre de propriété ou un certificat de bail, ce qui pose problème, voire constitue un obstacle, notamment pour les habitants des quartiers informels. Deuxièmement, comme on n'autorise l'installation de compteurs que dans les endroits considérés comme « légaux », les revendeurs se retrouvent dans l'obligation de consentir des investissements non négligeables pour l'extension du réseau à partir du compteur jusqu'au point de revente – et comme les travaux et matériaux sont rarement de bonne qualité, les fuites sont fréquentes et facturées par la SODECI. De surcroît, les revendeurs relèvent de la grille tarifaire « normale », et ils sont donc facturés dans une tranche de tarif élevé lorsque leur consommation dépasse celle du revendeur de taille moyenne (environ 50 m³/mois). Par conséquent, la campagne de la SODECI qui visait à transformer les branchements illégaux en revendeurs autorisés a eu un impact limité. Le nombre des revendeurs à Abidjan a donc enregistré une baisse notable, passant de 1 585 revendeurs en 1983 à 869 en 1997.

Note:

Taux de change
1 USD = 700 FCFA (2001)

Source:

CREPA, 1999

Malgré les résultats pas complètement convaincants de cette expérience, il devient capital de reconnaître les revendeurs d'eau dans les pays où la revente de voisinage est au mieux tolérée, et au pire interdite, et où les bornes-fontaines sont rares. La reconnaissance des revendeurs de voisinage et un mode de gestion adapté sont des éléments clés si l'on veut que le service de l'eau atteigne les plus démunis.

Des dispositions appropriées pour la revente à domicile

La revente de voisinage signifie que la société d'eau a affaire à moins de consommateurs achetant de plus grandes quantités d'eau – ce qui est très intéressant en terme de gestion de la clientèle. Il devient donc pertinent de concentrer les efforts sur le recouvrement des coûts, et en même temps, d'encourager le revendeur de voisinage à adopter un comportement « approprié » (i.e. des tarifs équitables). Tout comme pour la stratégie relative aux bornes-fontaines, si les décideurs prennent la mesure de l'importance de la revente de voisinage, il devient nécessaire d'officialiser (et de réglementer) la pratique et d'élaborer des mécanismes visant à améliorer le service fourni aux usagers. Les mesures suivantes peuvent être envisagées :

- Réviser les tarifs applicables aux revendeurs domestiques – la tarification progressive pénalise les consommations élevées et donc la revente de voisinage, puisqu'on aboutit à un prix du m³ élevé, supporté par l'utilisateur final.
- Changer de politique et de cadre légal, afin de légaliser la pratique et réduire le risque que représente la revente, en établissant des contrats avec les revendeurs.

AREQUAP-CI : Association des revendeurs d'eau dans les quartiers populaires de Côte d'Ivoire

L'AREQUAP-CI est une association représentative des revendeurs d'eau potable en Côte d'Ivoire, et son objectif principal est de faire que la Société des eaux de Côte d'Ivoire (SODECI) **reconnaisse la revente** et qu'elle améliore les conditions de travail de ses membres. Entre autres, l'association cherche à intervenir auprès des milieux officiels pour : un régime tarifaire approprié, des dépôts de garantie moins importants, une facturation plus fréquente, et la protection contre la concurrence des revendeurs non autorisés. AREQUAP-CI souhaite passer du statut d'association sectorielle informelle à celui d'une association professionnelle.

Créée en novembre 1998, l'AREQUAP-CI est le fruit des efforts d'un groupe de revendeurs autorisés à Abidjan. Cette association définit ses objectifs comme étant liés à la **professionnalisation du secteur** afin d'assurer un meilleur service aux habitants de la ville. Le petit groupe de membres fondateurs a su augmenter l'effectif de l'association en attirant d'autres revendeurs. Ainsi, en l'an 2000, l'association comptait 147 membres, environ un quart des revendeurs autorisés. Pour devenir membre, tout revendeur doit être agréé par la SODECI et verser un droit d'adhésion d'un montant de 5 000 francs CFA (7 USD) et un abonnement mensuel de 1 000 francs CFA (1,5 USD). L'association est gérée par un comité de gestion constitué de huit membres élus.

Encouragée par la reconnaissance dont elle a fait l'objet, mais aussi par le talent de son président pour faire pression sur les autorités, l'association AREQUAP-CI a acquis de la **puissance**. En effet, dans toute réunion tenue avec la SODECI en matière d'approvisionnement en eau potable, l'AREQUAP-CI parvient à faire en sorte que ses points de vue et ses doléances soient entendus. Actuellement, les membres défendent deux mesures dans leur intérêt. La première est la mise en place d'une tarification appropriée à la revente (basée sur un tarif de vente en gros). Actuellement, les revendeurs paient leurs factures au tarif dit « normal » appliqué aux consommateurs domestiques, et comme ils revendent de l'eau potable en grande quantité, leurs factures, d'un mois à l'autre, connaissent d'importantes fluctuations. Deuxièmement, l'association soutient que la facturation par trimestre finit par entraîner des coupures fréquentes pour ceux de ses membres qui n'auront pas pu économiser pendant un laps de temps aussi long (certains revendeurs n'ont pas accès aux facilités bancaires, etc.) ou qui n'ont pas réussi à estimer correctement leurs charges à cause des fluctuations mensuelles.

Encadré 13

Note:

Taux de change
1 USD = 700 FCFA (2001)

Source:

Any, 1999

- Faciliter l'accès à l'eau grâce à un branchement subventionné dans le cas où il n'existe qu'un petit nombre de raccordements, et qu'il y a peu ou pas de bornes-fontaines dans la zone.
- Elaborer des tarifs de gros pour les revendeurs, comme c'est le cas des tarifs appliqués aux kiosques de Nairobi ou aux camions citernes d'Accra.
- Réduire les risques encourus par les deux parties en redéfinissant le cycle de facturation aux paiements bimensuels ou mensuels (et ainsi, augmenter la fréquence de versement).
- Adapter les mécanismes de paiement au profit des revendeurs (rendre possible des versements par tranche ; faire de sorte que les dépôts de garantie soient indexés sur la consommation moyenne plutôt que payés sous la forme d'un versement annuel forfaitaire comme c'est le cas aujourd'hui).
- Promouvoir la concurrence entre les revendeurs de voisinage afin d'établir le prix de l'eau à un niveau qui autorise le recouvrement des charges sans marge excessive.
- Assurer le suivi de l'impact du système sur les usagers défavorisés, en particulier les ménages les plus vulnérables.

En général, parce que les revendeurs à domicile ne sont pas reconnus, ils entretiennent peu de contacts avec les sociétés d'eau et les autorités municipales. L'AREQUAP-CI, une association de revendeurs autorisés d'Abidjan (voir l'encadré 13) constitue l'exception qui démontre l'importance de reconnaître la revente de voisinage, et les avantages mutuels qui en découlent.

Il devient nécessaire d'officialiser et de réglementer la pratique de revente de voisinage.



Crédit photographique :
Lukman Salifu



Crédit photographique :
Hydroconseil

5

Opérateurs intermédiaires et indépendants : le chaînon manquant entre la société d'eau et l'utilisateur

De nombreuses collectivités comptent sur l'eau fournie par les opérateurs intermédiaires ou indépendants.

Les branchements privés, les bornes-fontaines et la revente de voisinage à partir du réseau de la société d'eau ne sont pas toujours des solutions adaptées pour desservir les usagers à faibles revenus en Afrique subsaharienne. Selon la législation en vigueur localement, les politiques sectorielles et le contexte institutionnel, certaines collectivités et certains ménages n'ont pas accès à ces options pour les raisons suivantes : (i) ils habitent des zones marginales ; (ii) ils sont situés à une distance importante du réseau ; ou (iii) ils occupent des logements construits dans des zones instables ou à risques. Dans de pareilles circonstances, la société d'eau peut être réticente à s'impliquer dans la prestation de service au bénéfice de ces usagers. Comme indiqué au chapitre 3, il existe également d'autres raisons à savoir : (i) les risques liés à l'absence de sécurité foncière (expulsion des locataires ou factures impayées sans possibilité de recours) ; et (ii) l'absence de sécurité pour les agents de la société d'eau. Par conséquent, pour leur approvisionnement en eau, la plupart des collectivités concernées se reposent sur d'autres opérateurs, fussent-ils intermédiaires ou indépendants¹. Dans certains pays, ces opérateurs représentent un poids considérable. Au Mali par exemple, 80 % des usagers ont recours aux services proposés par ces opérateurs « alternatifs ».

Les opérateurs intermédiaires sont en général des opérateurs privés ou des organisations communautaires qui approvisionnent en eau les zones non desservies par la société d'eau². Les opérateurs intermédiaires obtiennent en général l'eau auprès du réseau principal qui alimente la ville mais aussi à partir d'autres sources. Leur rôle consiste à installer et à assurer la gestion des extensions du réseau ou des points d'eau dans les zones non desservies, ou encore à acheter de l'eau et la distribuer aux usagers moyennant rétribution pour le service rendu. Parmi les transporteurs d'eau ou les opérateurs non raccordés au réseau, on peut distinguer les camions-citernes, les charrettes à âne/cheval et les voitures à bras (pousses-pousses). La caractéristique commune des opérateurs intermédiaires est qu'ils achètent l'eau en gros auprès de la société d'eau pour ensuite la vendre au détail (distribuer) à leurs clients.

Les opérateurs indépendants diffèrent des opérateurs intermédiaires parce qu'ils ne sont pas liés au réseau géré par la société d'eau et ont la possibilité de concurrencer celle-ci. Ils se procurent en général de l'eau grâce à des sources « alternatives » telles que les forages pour ensuite la distribuer au moyen d'un réseau, par l'entremise de transporteurs ou simplement à travers un point de distribution unique. Etant donné qu'ils font concurrence à la société d'eau à l'intérieur de sa zone de desserte, de nombreux opérateurs indépendants fonctionnent de façon illégale et ne font pas l'objet d'une réglementation. Contrairement aux opérateurs intermédiaires, ils peuvent ne pas avoir de liens avec la société d'eau. Par ailleurs, cette dernière peut les considérer comme des concurrents et à ce titre les combattre activement.

¹ La définition des termes « opérateurs intermédiaires et indépendants » est précisée plus loin dans le texte. Il n'existe pas de terminologie très précise dans le secteur de l'eau pour désigner ces opérateurs. Toutefois, nous avons essayé d'utiliser ces termes afin de décrire la prestation de service offerte respectivement par les opérateurs (individus ou micro-entreprises) qui servent de relais au service public (dans les zones où il est absent) et ceux qui travaillent indépendamment de ce service et qui lui font plutôt concurrence. Le terme d'opérateur « alternatif » s'applique lorsque la prestation de service est parallèle à l'activité principale du service public. Le terme « petits opérateurs » est beaucoup plus large et englobe à la fois les opérateurs intermédiaires et indépendants, ainsi que les revendeurs de voisinage.

² Il ne faut pas confondre l'emploi du terme « opérateur intermédiaire », avec la technologie « intermédiaire » qui implique un niveau de service réduit. Bien souvent les deux concepts peuvent être mêlés ; toutefois, on utilise spécifiquement ce terme « opérateur intermédiaire » lorsque l'opérateur « sert d'intermédiaire » entre le service public et l'utilisateur final.

Dans certains cas toutefois, des sociétés d'eau et des municipalités innovatrices collaborent avec des opérateurs indépendants lorsque ceux-ci contribuent à accroître le service intermittent et irrégulier fourni par la société d'eau.

Les paragraphes 5.1 et 5.2 ci-dessous décrivent les modèles de vente en gros (service intermédiaire) qui ont pris de l'ampleur dans toute la région, dans le souci de prolonger le réseau dans les zones qui ne sont pas alimentées. Notre approche consistera d'abord à étudier, sous tous leurs aspects, les opérateurs qui développent les mini-réseaux raccordés au réseau géré par la société d'eau, et ensuite à analyser les opérateurs qui transportent l'eau depuis les points d'eau publics jusqu'aux communautés. Le paragraphe 5.3 décrit les opérateurs indépendants du réseau, qui disposent de leur propre source d'eau. Dans ce cas, la société d'eau n'intervient pas dans le cycle de production et de distribution.

5.1 Collaborer avec les gestionnaires de mini-réseaux locaux afin d'améliorer le service

Il est de plus en plus admis que l'approvisionnement en eau des quartiers informels par le biais de mini-réseaux locaux (qui n'appartiennent pas ou ne sont pas gérés par la société d'eau mais qui le sont plutôt par un opérateur privé ou émanant de la société civile) constitue un moyen important pour alimenter en eau les ménages à faibles revenus. Typiquement, la société d'eau installe un compteur à la périphérie du quartier (sur le terrain public le plus proche de celui-ci) tandis que le prestataire de service (l'opérateur intermédiaire qui achète d'importantes quantités d'eau) se charge de distribuer l'eau à partir du compteur ou du point de raccordement³. Le raccordement peut, à la demande du client, alimenter un petit réseau de distribution ou tout simplement alimenter un point d'eau particulier. Par comparaison avec les bornes-fontaines que le service public finance sur fonds propres ou grâce à des subventions, l'opérateur intermédiaire, pour sa part, prend en charge tous les coûts d'investissement à partir du point de raccordement.

Les extensions de réseau à l'intérieur des quartiers informels peuvent également être financées par des bailleurs de fonds, des ONG ou des membres de la collectivité. Dans certains cas, comme par exemple à Blantyre au Malawi, l'extension du réseau a été financée par la municipalité grâce à l'appui de bailleurs de fonds et d'ONG. Lorsque les extensions ont été financées et sont gérées par un particulier ou un groupe d'individus, le recouvrement des coûts d'investissement s'effectue par la vente de l'eau. Quoique la majeure partie des sociétés d'eau fixent à la fois un tarif de gros pour les opérateurs et un prix de revente au détail, il est difficile de contrôler les prix effectivement facturés aux usagers, surtout lorsque le coût d'investissement est supporté par un investisseur privé.

L'opérateur intermédiaire prend en général à sa charge tous les coûts d'investissement pour le réseau situé au-delà du point de raccordement.

³Dans la plupart des cas, le compteur est situé au niveau du point de raccordement, mais il peut tout aussi bien se trouver au niveau du ou des point(s) de vente.

Infrastructures et coûts d'investissement à Kibera, Nairobi

Schéma ix

Village	Longueur des conduites (fourchette en mètres)	Capacité de stockage (gallons)	Coût d'investissement (fourchette en USD)
Gatwekera	3 – 1 680	13 800	60 – 1 812
Kianda	23 – 338	2 000	6 – 83
Kisumu Dogo	19 – 375	6 750	26 – 266
Lindi	8 – 750	3 000	1 – 1 266
Laini Saba	284 – 1 166	9 600	152 – 2 971
Makina	1 – 360	11 800	24 – 472
Mashimoni	5 – 294	4 200	2 – 198
Silanga	704 – 1 061	8 000	165 – 1 450
Soweto	101 – 523	4 500	128 – 883

Note :

Taux de change

1 USD = 62 shillings kenyans (1997)

Source:

Kariuki et Mbuvi, 1997

Les opérateurs intermédiaires connaissent souvent très bien les besoins des clients à faibles revenus qu'ils desservent.

Les extensions de réseau financées par les opérateurs privés peuvent fort bien servir les intérêts de la société d'eau parce que cela permet à un grand nombre de clients de bénéficier d'un service dont ils n'auraient pas pu bénéficier autrement. Les opérateurs intermédiaires sont souvent de gros clients qui font faire à la société d'eau des économies d'échelle significatives en matière de gestion de la clientèle. Les économies d'échelle potentielles justifient à elles seules un programme d'appui spécifique en faveur des opérateurs intermédiaires privés ou communautaires. A Port-au-Prince, la société d'eau a mis sur pied une cellule spécialisée pour contrôler et appuyer les activités des « comités de l'eau » qui gèrent des mini-réseaux de distribution dans les quartiers défavorisés de la capitale haïtienne.

Les extensions de réseau et les points d'eau installés par les opérateurs intermédiaires peuvent être gérés de diverses façons. La suite du document examine ces différents modes de gestion, qui vont du bénévolat à la gestion par des entreprises commerciales gérées par des opérateurs privés. Qu'il s'agisse d'organisations/associations communautaires, de comités de l'eau ou de privés, les opérateurs intermédiaires connaissent souvent très bien les besoins des clients à faibles revenus qu'ils desservent. Ils sont par conséquent souvent mieux placés pour satisfaire la demande de ces derniers et procéder au recouvrement des coûts.

Extensions des réseaux communautaires – exploitation et gestion sur une base bénévole

Les organisations communautaires de base jouent souvent un rôle important dans les extensions de réseau. Dans bien des cas, ces réseaux communautaires sont l'initiative de quelques individus de la collectivité qui mobilisent d'autres membres de la collectivité pour contribuer aux coûts d'investissement de l'installation dudit réseau. Dans d'autres cas, ces extensions sont mises en place dans le cadre d'un projet financé par un bailleur de fonds ou par une ONG (par exemple WaterAid, à Dar es Salaam, Tanzanie). Lorsque des ONG ou des bailleurs de fonds interviennent, c'est un modèle communautaire qui est généralement mis en place, inspiré par ce qui a été mis au point en milieu rural. L'encadré 14 fournit les éléments de débat

quant aux problèmes de durabilité liés à cette approche lorsqu'elle est utilisée pour la gestion de la desserte en eau en milieu urbain.

Etant donné que les modalités de vente d'eau en gros aux organisations communautaires sont souvent définies sans que l'on fasse suffisamment attention au statut juridique de l'organisation communautaire qui achète l'eau auprès de la société distributrice, les performances de la gestion sont liées aux aspects tels que la propriété des équipements, leur amortissement, l'entretien courant, et enfin les travaux de rénovation et de réhabilitation des infrastructures. En Ethiopie par exemple, il n'existe pas de cadre juridique permettant de créer des organisations telles que les comités de l'eau. Ce vide juridique aggrave ou crée souvent le manque de responsabilisation. Souvent, l'entretien courant incombe à la communauté qui le finance sur les recettes générées par le système. Toutefois, dans certains cas, la société d'eau fournit le personnel ou l'assistance technique nécessaire pour l'entretien des installations, soit sur la base d'un contrat soit à titre gracieux.

Bien que dans certains cas les extensions de réseau communautaires sont réalisées sur fonds publics (fournis presque exclusivement par des bailleurs de fonds et des ONG), elles peuvent aussi être entièrement financées par la communauté elle-même. C'est le cas au Kenya. Par ailleurs, dans certains pays les extensions de réseau sont financées conjointement par la collectivité et la société d'eau (comme c'est le cas au Ghana). En général, les coûts à long terme occasionnés par les extensions de réseau communautaires ne sont pas pris en compte. Dans bien des cas, bien que la société d'eau soit formellement propriétaire du réseau, elle ne comptabilise pas toujours officiellement les extensions communautaires dans son patrimoine (et ne provisionne donc pas pour leur renouvellement).

Extensions des réseaux communautaires – exploitation et gestion sur une base commerciale

Dans certains cas, des structures communautaires sont créées dans le but précis d'installer et de gérer des points d'eau ou des petits réseaux. A Kibera (Nairobi) par exemple, un certain nombre de comités ont été créés afin de satisfaire les besoins locaux en matière d'approvisionnement en eau. Ces comités font actuellement fonction d'opérateurs à petite échelle. Le financement a été assuré par des ONG ou généré au sein du comité. En outre, ce service est ouvert à la fois aux membres du comité et aux autres résidents de la zone. Le service qu'ils offrent concurrence les opérateurs privés. La gestion est de type commercial (les dispositions spécifiques varient d'un comité à l'autre). Les membres du comité sont rémunérés - ils perçoivent un revenu prélevé sur l'exploitation des bornes-fontaines ainsi que d'autres formes de rémunération.



La gestion communautaire : un modèle rural pour le milieu urbain ?

Encadré 14

S'inspirant de la réussite des comités de gestion de l'eau et des organisations communautaires de base en milieu rural, les ONG et les bailleurs de fonds ont cherché à introduire des modèles de gestion « communautaires » d'inspiration rurale dans le cadre de projets urbains où une approche « participative » était envisagée. La participation des membres de la collectivité qui est de nature bénévole, est souvent initiée lors de la phase de planification et de mise en œuvre du projet. On attend en général de la collectivité qu'elle contribue financièrement à l'investissement initial et qu'elle contribue à sa gestion sous la forme d'un investissement bénévole. On demande souvent aux membres de la collectivité de gérer l'ensemble du projet et de trouver des candidats pour l'exploitation des bornes-fontaines.

Quoique cette approche ait connu un certain succès, elle est limitée par les particularités du milieu urbain. Les communautés urbaines sont hétérogènes et moins unies que les communautés rurales. Elles sont en général plus « monétarisées » que les communautés rurales qui reposent sur une économie de subsistance. Les ménages urbains doivent par conséquent consacrer leur temps à des activités génératrices de revenus. Il existe par ailleurs un coût d'opportunité pour décider de participer aux initiatives communautaires non rémunérées. Bien que la participation communautaire soit généralement envisageable et viable à court terme (la planification et la mise en œuvre participative du projet), elle l'est beaucoup moins sur le long terme. Il faut donc, dès la mise en œuvre du projet, mettre en place des mécanismes pour faire évoluer le modèle de gestion du bénévolat vers une approche plus commerciale.

Les problèmes des organisations communautaires de base en milieu urbain

En Zambie, de nombreuses associations communautaires qui servent de prestataires de service à titre bénévole ont été confrontées à des problèmes en raison de la rotation constante de leurs membres. En Tanzanie et au Nigeria, certaines bornes-fontaines sont encore gérées par des organisations communautaires qui cependant n'offrent qu'un service limité. Ces organisations ne sont accessibles qu'à certaines franges de la collectivité. Ces systèmes reposent souvent sur un ou deux responsables qui se chargent des tâches (fortement consommatrices de temps) nécessaires à la gestion des installations. Dans le cas de Mopti et de Ségou au Mali, ou de Port-au-Prince en Haïti, ce type d'organisation a évolué vers une approche plus commerciale.

A l'instar des organisations communautaires qui fonctionnent comme des opérateurs privés, de nombreux groupes bénévoles ne sont pas propriétaires des installations et leur statut juridique n'est pas clairement établi. Ils rendent également rarement des comptes. L'expérience montre que ces organisations manquent fréquemment de compétences et/ou de capacités pour déterminer l'appui dont elles ont besoin en matière d'audit/de comptabilité. Dans certains cas, les recettes perçues sur la vente d'eau ne sont pas reversées à la société d'eau, mais servent plutôt à couvrir un ensemble de dépenses déterminées par les comités de l'eau (incluant par exemple, les dépenses du comité non liées à l'eau). Dans bien des cas, en raison de l'absence de textes juridiques, les gestionnaires ont développé certaines pratiques de gestion pour s'adapter aux exigences locales. Par ailleurs, la gestion communautaire est souvent mise en danger par les luttes de pouvoir entre la communauté et les leaders politiques.

Expérience et légitimité

Il est par conséquent indispensable que ces organisations qui gèrent les services aient une expérience professionnelle en matière de service public. Ces organisations doivent être reconnues et légitimées aux yeux de toutes les parties prenantes, notamment la population locale, les pouvoirs publics et la société de distribution d'eau. En Zambie, les réseaux communautaires sont présentement gérés par les Resident Development Committee (RDC). Ces RDC, qui bénéficient d'un statut juridique (inscrit dans la constitution) ont embauché du personnel pour gérer ces réseaux avec l'appui d'ONG. A Accra, les habitants contribuent à hauteur de 50 % aux coûts liés à l'extension du réseau, mais il faut déplorer le fait que le cadre juridique et financier n'est pas toujours en place. Bien que certaines collectivités soient parvenues à recouvrer en partie les coûts d'investissement initiaux grâce à des redevances facturées aux nouveaux arrivants, d'autres par contre n'y parviennent pas parce que les premiers habitants n'ont pas véritablement de statut juridique.

A Port-au-Prince, la gestion des mini-réseaux dans les bidonvilles est assurée par des comités de l'eau qui ressemblent plus à des petites entreprises privées, étant donné que les décisions sont prises par un petit groupe d'individus qui gèrent les réseaux en échange de gratifications financières. Les résidents exercent un certain contrôle sur ces comités en leur qualité de clients plutôt qu'en leur qualité d'adhérents. Des accords semblables existent dans les quartiers de Mopti et de Ségou au Mali.

Le modèle de gestion communautaire est en général plus durable lorsqu'un comité est constitué dans le but exprès d'acheter de l'eau auprès de la compagnie de distribution pour ensuite la vendre au détail aux clients. Le modèle n'est en revanche pas durable lorsque des organisations communautaires sont chargées de gérer le système sur une base strictement bénévole. Souvent dans le cas d'un mini-réseau géré par un comité, la gestion technique est confiée à du personnel qualifié ou à des professionnels, lesquels sont recrutés pour leurs compétences, rémunérés et responsables devant les usagers. Dans d'autres cas de figure, en revanche, la gestion comptable et financière incombe à des bénévoles et la gestion de ces derniers laisse à désirer puisque les compétences techniques leur font défaut. En outre, ces bénévoles ont rarement des connaissances suffisantes en matière de procédures comptables. Cette situation pose problème en particulier lorsque les volumes d'eau vendus sont importants et que la facturation est quasi inexistante.

Extensions des réseaux communautaires – exploitation et gestion déléguées

Un modèle moins répandu est celui où les collectivités chargées des mini-réseaux locaux en délèguent la gestion et/ou l'exploitation à des opérateurs privés. Étant donné que les exploitants privés investissent souvent leurs propres fonds dans la mise en valeur du réseau et s'attendent à en retirer des revenus, ils ont en général une bonne raison de fournir un service de bonne qualité aux usagers.

Lorsque les installations ont été financées par la société d'eau, les travaux de rénovation incombent à l'autorité délégante (la compagnie de distribution ou la municipalité), ce qui contribue à réduire au minimum les responsabilités de l'opérateur (délégataire). Dans pareil cas, le choix de l'exploitant doit s'effectuer sur une base concurrentielle, en accordant une importance particulière au sens commercial dudit opérateur. Dans le cas de Bamako (voir l'encadré 15), la responsabilité du réseau de distribution d'eau qui appartient à la municipalité, a été déléguée à une association d'usagers. Cette association a affermé le réseau à un exploitant privé sélectionné sur appel d'offres. Les responsabilités de cet exploitant consistent à gérer et exploiter l'approvisionnement en eau de la zone. L'opérateur a dû verser une caution au démarrage de son activité, à titre de garantie.

Extensions des réseaux et infrastructures privées

De nombreux particuliers investissent également dans les infrastructures d'approvisionnement en eau pour les exploiter. L'implantation et la construction de bornes-fontaines ou de kiosques privés s'effectuent soit dans le cadre d'un programme de développement initié par la société d'eau ou la municipalité, soit à l'instigation du demandeur. A Nairobi, de nombreux kiosques ont été mis en place grâce à des initiatives locales et privées (on estime que les kiosques représentent un investissement moyen de 70 000 USD). A Kano au Nigeria, la municipalité a encouragé

La gestion des mini-réseaux ou extensions de réseau peut être assurée par des comités qui ressemblent plus à des petites entreprises privées.

Les collectivités délèguent la gestion du service aux exploitants privés qui investissent souvent leurs propres fonds, ce qui les motive à assurer un service de bonne qualité.

les investissements privés en matière de construction de toilettes publiques où l'on vend également de l'eau.

En Côte d'Ivoire et au Kenya, ces exploitants privés installent sur fonds propres des réseaux « tertiaires » au cœur des quartiers informels ou non lotis. Les extensions de réseau à l'intérieur de ces quartiers commencent en général à partir des canalisations qui passent à la limite du quartier, souvent à plusieurs centaines de mètres de la zone à alimenter. L'emplacement du compteur varie. Dans certains cas, il est placé à la périphérie du quartier tandis que dans d'autres cas, il est installé au niveau du kiosque. A Kibera par exemple, on dénombre plus de 650 opérateurs. Dans de nombreuses villes africaines, dont Dar es Salaam, Nairobi et Abidjan, certaines extensions sont longues de plus d'un kilomètre.

Une collectivité délègue la gestion du service de l'eau : l'exemple de Bamako, Mali

Le quartier de Yirimadio est situé à Bamako dans une zone qui n'est pas desservie par EDM, la Société d'eau du Mali. Sa population est estimée à 11 000 habitants. Ce quartier est approvisionné en eau par un opérateur privé mis en place dans le cadre du projet d'alimentation en eau des quartiers périurbains de Bamako (financé par l'Agence Française de Développement). Deux autres opérateurs privés ont vu le jour dans les quartiers de Sebenikoro et Sikorori. Ces derniers sont approvisionnés par des forages privés (dont la propriété n'est pas clairement établie) et raccordés au réseau électrique d'EDM. Le réseau d'adduction d'eau de Yirimadio alimente un réservoir de 40 m³ et 3 bornes-fontaines. La qualité de l'eau est garantie grâce à une chloration effectuée sur le site du forage.

Les associations d'usagers choisissent leur modèle de gestion

Une association d'usagers de l'eau a été créée dans chacun des trois quartiers. Ces associations ont le choix de gérer elles-mêmes le système ou d'en déléguer la gestion. A Yirimadio par exemple, l'association a décidé de passer un contrat avec un gérant, en raison des difficultés rencontrées dans la gestion communautaire d'autres activités.

L'Association des usagers de Yirimadio savait pertinemment que le processus de désignation du gérant était primordial pour assurer la légitimité et la crédibilité de l'Association aussi bien que du gérant. L'Association a donc mis en place des procédures transparentes, fondées sur des critères objectifs. Un appel à candidatures a été lancé sur la base d'un cahier des charges auxquels les candidats devaient se conformer. Le cahier des charges portait sur le prix de vente de l'eau, le montant de la redevance que devait verser le gérant à l'Association des usagers de l'eau et enfin le principe d'une caution de 500 000 Francs CFA (710 USD) à verser après la signature du contrat.

L'exploitation du système est simple puisque la station de pompage est raccordée au réseau électrique d'EDM et ne nécessite pas de groupe électrogène (dont l'entretien est coûteux) ou de panneaux solaires (dont le remplacement est coûteux). Lorsque des pannes surviennent, les interventions sont effectuées par le réparateur du quartier et les pièces de rechange sont disponibles à Bamako. Toutefois, la gestion d'un système d'approvisionnement en eau requiert des compétences professionnelles. Les candidats ont donc été évalués en fonction de leur esprit d'entreprise. L'Association a déterminé que le meilleur indicateur en la matière était la capacité d'investissement du candidat et la rapidité avec laquelle il pouvait mobiliser la caution de garantie.

Encadré 15

Les responsabilités de l'Association des usagers

- Choisir le gérant.
- Vérifier l'adhésion au cahier des charges (prix de l'eau).
- Gérer le renouvellement et l'extension des installations.
- Représenter les intérêts des consommateurs.

Tâches et responsabilités du gérant

- Verser une caution de garantie de 500 000 Francs CFA.
- Recruter 3 employés pour les bornes-fontaines et un surveillant de la station de pompage.
- Vendre de l'eau potable (qualité déterminée par les normes en vigueur) à tous, de façon quotidienne durant toute l'année, au prix de 250 Francs CFA par m³.
- Régler les factures d'électricité, les frais de chloration, verser le salaire du personnel, des surveillants et enfin assurer les autres dépenses de fonctionnement.
- Payer une redevance de 80 Francs CFA par m³ produit à l'Association des usagers.

Une gestion efficace qui permet de rentabiliser le système

Les comptes d'exploitation du réseau d'adduction d'eau de Yirimadio témoignent que les charges sont couvertes. Ce résultat a été obtenu en pratiquant un prix de vente qui représente la moitié de celui facturé par les exploitants des bornes-fontaines d'EDM (500-600 Francs CFA/m³ (0,70-0,85 USD)). En 1998-99, le chiffre d'affaires du gérant était de l'ordre de 6 millions de Francs CFA (8 530 USD) tandis que les montants versés à l'Association s'élevaient à environ 2 millions de Francs CFA (2 700 USD). L'une des raisons fondamentales qui justifie cet état de fait est que le gérant est directement associé à la perception des recettes et par conséquent s'assure que les factures soient réglées et que les pertes en eau soient réduites au minimum.

A ce jour, les tarifs fixés par la Direction Régionale de l'Hydraulique n'ont pas fait l'objet de modification (aucune demande d'aménagement des prix n'a non plus été formulée). Par ailleurs, aucun litige majeur n'est survenu entre le gérant et l'Association des usagers ou les consommateurs. Le gérant fait tout pour satisfaire sa clientèle et régler rapidement tout différend avant qu'il ne devienne un conflit.

La réussite de l'expérience de gestion déléguée à Yirimadio fait penser que d'autres activités pourraient être entreprises dans ce cadre. Il pourrait s'agir par exemple de constituer des provisions afin de financer la réalisation d'extensions et de nouvelles infrastructures.

Note:

Taux de change
1 USD = 700 Francs CFA (2001)

Source :

Cissé, 2000

Afin de garantir la viabilité économique des opérateurs, de nombreux kiosques ou bornes-fontaines privées se sont dotés de réservoir de stockage pour prolonger leur période de vente. Cette pratique est plus courante dans les villes où l'approvisionnement est irrégulier à cause de coupures d'eau fréquentes, de la rareté de la ressource ou d'une distribution rationnée comme c'est le cas à Port-au-Prince, à Nairobi et à Accra. Dans la plupart des villes, ces extensions privées ne sont pas officiellement autorisées mais plutôt tolérées. Par conséquent, les investisseurs prennent des risques et en répercutent les coûts sur la clientèle sous la forme d'une augmentation des prix. A Abidjan, là où la municipalité et la SODECI fixent une limite au nombre de bornes-fontaines autorisées dans une zone donnée, les branchements privés illicites ont parfois été déconnectés sans dédommagement. Le facteur essentiel pour encourager l'investissement privé est de limiter les risques, car si l'opérateur cherche à rentrer dans ses fonds sur une courte période, il aura tendance à augmenter le prix de l'eau. Il importe donc que l'investisseur bénéficie pendant un délai raisonnable d'une certaine garantie.

En reconnaissance du rôle que jouent ces investisseurs privés dans l'extension du réseau vers les quartiers non desservis, la municipalité et/ou les sociétés d'eau pourraient envisager de prendre les mesures suivantes :

- Fournir une assurance écrite (garantie ou autorisation temporaire) aux investisseurs privés qui sont disposés à offrir des services dans les zones marginales ;
- Offrir des garanties aux promoteurs immobiliers (qui pourront récupérer une partie de leur investissement grâce aux clients situés dans ces quartiers) ;
- Développer des stratégies commerciales qui encouragent l'investissement privé ;

Les porteurs d'eau offrent à leur clientèle un service de livraison à domicile.

- Déléguer et/ou affermer les extensions de réseau (pour permettre à la société d'eau de desservir un grand nombre de clients qu'elle n'atteindrait autrement pas de manière efficace) ;
- Mettre en place un programme d'appui spécifique de façon à répondre aux demandes de livraison d'eau en gros avec la même efficacité que pour les clients industriels et commerciaux.

5.2 Travailler avec les porteurs d'eau et les camions-citernes afin d'améliorer le service

Charretiers, porteurs, poussettes – la filière de distribution manuelle

Partout en Afrique et en Asie, il est fréquent de croiser des vendeurs d'eau qui vont chercher ou acheter de l'eau au niveau du réseau de distribution principal pour ensuite offrir à leur clientèle un service de livraison à domicile. Ces vendeurs fournissent souvent de l'eau aux collectivités éloignées du réseau et aux quartiers informels où la société d'eau n'a pas installé de branchements privés ni de bornes-fontaines. En raison des faibles volumes d'eau transportés chaque jour par un seul porteur (0,1-0,5 m³), le prix unitaire de ce type de prestation est très élevé, à raison de 2-5 USD par m³. Toutefois, de l'avis de nombreux ménages, ces porteurs d'eau offrent une prestation très pratique, particulièrement pour les ménages qui ont choisi de ne pas aller chercher eux-mêmes l'eau. Ces vendeurs constituent également une option pour les femmes qui peuvent ne pas être autorisées, pour des raisons religieuses, à aller chercher de l'eau aux points d'eau communautaires.

Certaines sociétés d'eau ont adapté leurs services afin de faciliter ou d'encourager directement ce mode de distribution en aval de leurs réseaux, bien que la plupart d'entre elles le considèrent comme une solution temporaire en attendant de financer des extensions de réseau. C'est le cas en Mauritanie par exemple où la société d'eau (SONELEC) a créé des points d'eau à gros débit afin que les charretiers aillent chercher l'eau pour la redistribuer. Dans la majorité des autres villes, les vendeurs utilisent des bornes-fontaines et d'autres points de distribution à proximité de leur clientèle (branchements privés, forages non raccordés au réseau, etc.). Il en résulte une réduction de la distance entre le point d'eau et le domicile de l'utilisateur, et par là même, du prix de l'eau distribuée. Les vendeurs préfèrent utiliser des bornes-fontaines qui ont été dimensionnées pour fournir des volumes importants afin de réduire le temps d'attente au point d'eau.

Encadré 16

L'Association des propriétaires de camions-citernes de Teshie à Accra, Ghana

Afin de réduire le vol d'eau perpétré par les chauffeurs de camions-citernes au niveau des bornes d'incendie à Accra, la société d'eau a appuyé la création d'associations de propriétaires de camions-citernes et mis sur pied un dispositif pour fournir de l'eau en quantité suffisante à ces associations, au travers de points de remplissage équipés de potences à fort débit, spécialement conçus pour l'approvisionnement des camions.

Ces points de remplissage sont gérés par les associations de propriétaires de camions-citernes (un point de remplissage par association). C'est à ces associations que la société d'eau, la GWCL, vend de l'eau en gros, avec facturation au compteur. Les associations à leur tour s'assurent que les camions-citernes soient suffisamment propres pour effectuer le transport de l'eau potable dont le prix de gros est de 0,45 USD par m³ (pratiquement le coût de production de l'eau desservie). Cependant, ce prix est plus élevé que la tranche sociale des clients domestiques (1880 GHC par m³ (0,40 USD), applicable à une consommation inférieure à 27 m³/mois).

Plusieurs exploitants de camions-citernes ont créé la première association du genre. Cette dernière a depuis lors été scindée en 3 associations dont l'une est l'Association des propriétaires de camions-citernes de Teshie. Depuis la création de cette association, un **nombre croissant de camions-citernes** ont fait officiellement leur entrée sur le marché de l'approvisionnement en eau. En l'an 2000, la principale association d'exploitants de camions-citernes d'Accra comptait en son sein plus de 100 propriétaires de camions-citernes tandis que celle de Teshie en comptait 24. Cette association offre aux exploitants de meilleures conditions de travail et notamment la régularisation des exploitations jusqu'alors illégales, l'accès à un approvisionnement en eau fiable et un tarif préférentiel de gros par le biais de stations de remplissage associatives.

Grâce à leur affiliation à l'association, les propriétaires de camions-citernes :

- Garantissent de verser à la GWCL les montants de consommation d'eau au tarif qui a été négocié – l'association facturera ses membres en fonction des volumes d'eau reçus par chacun d'eux et règlera les factures émises par la GWCL.
- Améliorent la prestation offerte à la clientèle en se conformant aux normes de propreté convenues avec la société de distribution d'eau.

Note:

Taux de change
1 USD = 4 700 GHC (2000)

Source :

Kariuki et Acolor, 2000

Les camions-citernes – la filière de distribution motorisée

Les camions-citernes sont parmi les moyens d'approvisionnement en eau les plus coûteux. Le transport représente plus de 75 % du prix ou au moins un supplément de 1 à 2 USD par m³. Le service offert par les camions-citernes cible essentiellement les clients qui disposent de réservoirs de stockage tels que certains ménages, les chantiers de construction ou encore les kiosques privés et les vendeurs d'eau. Ce type de service est très répandu dans les pays où l'on a un nombre croissant de ménages à revenus moyens à élevés et où le réseau de distribution reste très limité (par exemple le Ghana, le Kenya, Haïti, la Tanzanie et la Mauritanie). Toutefois, dans certaines villes (par exemple Accra, Port-au-Prince, Addis-Abeba, Luanda et Johannesburg), les camions-citernes approvisionnent également les ménages à faibles revenus. L'approvisionnement en eau des camions-citernes s'effectue souvent à partir d'un réservoir surélevé construit par la société d'eau et relié à un point de remplissage, ou à partir d'un branchement domestique ou d'un forage privé.

Les camions-citernes sont parmi les moyens d'approvisionnement en eau les plus coûteux.

Dans les villes où les camions-citernes approvisionnent en eau une part importante de la population, des mesures à moyen terme peuvent être prises afin de réglementer et réguler la qualité de cette prestation. Les efforts déployés doivent viser à réduire la distance qui sépare les stations de remplissage et la clientèle (dans l'objectif de réduire les coûts de transport). Il s'agit par ailleurs d'améliorer l'accessibilité de l'utilisateur aux informations relatives à la prestation et au prix. Cependant, sur le long terme, le service assuré par les exploitants des camions-citernes reste très cher et ne constitue plus une alternative à l'installation de réseaux qui fourniront à une grande majorité de la population un service à un coût abordable. Les camions-citernes constituent toutefois un moyen important qui permet d'approvisionner les quartiers informels où le régime foncier pose toujours problème. Le rôle et l'évolution des associations d'exploitants de camions-citernes sont abordés au chapitre 7 et illustrés dans l'encadré 16.

Les sociétés d'eau et les municipalités ont reconnu et admis les efforts déployés par les opérateurs indépendants.

5.3 Favoriser les opérateurs indépendants

Dans la plupart des pays africains, il est fréquent de rencontrer une gamme très variée d'acteurs impliqués dans la fourniture de l'eau. Dans certains cas, ils travaillent « aux côtés » du principal prestataire de services (ou de la société d'eau) et de la municipalité, sans contrat ou sans statut juridique. Mais dans bien des cas, les sociétés d'eau et les autorités locales s'associent activement à d'autres acteurs impliqués dans la fourniture de prestations. En conséquence, ces dernières années, les sociétés d'eau et les municipalités ont reconnu et admis les efforts déployés par les opérateurs indépendants. Cette reconnaissance a tout au moins dans certains cas débouché sur des actions destinées à régulariser l'activité de ces opérateurs de manière à fournir aux ménages à faibles revenus des services plus accessibles et abordables. Les questions fondamentales relatives à la régularisation sont abordées au chapitre 7.

La reconnaissance de l'importance des opérateurs indépendants prend de l'ampleur sans toutefois constituer la norme. On considère encore souvent que ces opérateurs constituent une entrave aux intérêts à long terme et à la prétendue « culture » des sociétés d'eau. En premier lieu, ce type de prestation met en relief les insuffisances des sociétés d'eau et leur incapacité à préconiser des solutions durables en faveur des usagers urbains. Deuxièmement, les opérateurs indépendants introduisent de la concurrence dans un milieu monopolistique (ou perçu comme tel). Enfin, le phénomène des opérateurs indépendants constitue la preuve qu'une entité privée à but lucratif peut parfaitement fournir ce que l'on considère souvent comme étant un « service public » et un « bien social ».

Encadré 17

Un réseau indépendant d'adduction d'eau à Lusaka, Zambie

Chipata Compound est un des nombreux quartiers informels qui prolifèrent aux alentours de Lusaka. Environ 45 000 habitants (6 500 ménages) vivent dans une zone non lotie qui au départ était approvisionnée par des bornes-fontaines distribuant gratuitement de l'eau. Ces fontaines ont été installées par la société d'eau et d'assainissement (la Lusaka Water and Sewerage Company). Au fil du temps, cette société d'eau s'est avérée incapable de maintenir la gratuité du service et a dû mettre fin à l'exploitation des bornes-fontaines.

En 1997, un **réseau de distribution d'eau, indépendant** de celui de la société d'eau car alimenté à partir d'un forage, a été installé à Chipata Compound. Les 1,11 milliards de ZMK d'investissement (600 000 USD) ont été financés par l'ONG CARE. La distribution de l'eau s'est effectuée au travers de 39 bornes-fontaines publiques sous la supervision du Resident Development Committee (RDC), une association de quartier créée bénévolement par la collectivité avec l'aide de l'ONG CARE.

Les associations de résidents gèrent l'approvisionnement en eau

Les RDC ont remplacé les Comités de développement de District après l'avènement du multipartisme en 1991 et sont théoriquement impartiaux. Créés en vertu de la loi sur les sociétés, les RDC bénéficient d'un statut juridique. Par ailleurs, leur statut leur permet de posséder des infrastructures qui relèvent de leur juridiction, d'exploiter directement le service ou d'en déléguer la gestion à un opérateur. Leur rôle ne se limite pas au secteur de l'eau mais s'étend à toutes les activités de développement de la collectivité.

Grâce à un système tripartite constitué de comités au niveau des zones et du district, le RDC travaille avec les membres de la collectivité en organisant des consultations, des activités de planification et de suivi relatifs aux projets de développement dont ils ont la charge. Le RDC peut également utiliser ces structures pour percevoir des cotisations et faire des comptes rendus financiers.

Le statut juridique favorise une meilleure gestion

Vu son caractère formel (déterminé par son statut juridique, sa composition, sa réglementation et son mode d'adhésion démocratique) le RDC de Chipata a su éviter les embûches que rencontrent les organisations communautaires informelles. Le processus de formalisation veille à ce que la gestion collective ne soit pas affectée par les fréquents changements de représentants élus, la personnalisation des fonctions et des ressources ; le manque de gestion financière adéquate, de transparence, de discipline et de professionnalisme que l'on rencontre ailleurs.

Note:

Taux de change
1 USD = 1 850 ZMK (1998)

Source :

Taylor et al., 1998

Les « Aguateros » d'Asunción, Paraguay

Encadré 18

Les Aguateros (fournisseurs d'eau autonomes) en activité dans la ville d'Asunción se sont multipliés très rapidement depuis bientôt deux décennies dans les quartiers à croissance rapide. Ils se sont par la suite répandus vers l'extérieur de la ville en direction des zones de plus en plus difficiles d'accès. Les Aguaterias comblent le fossé laissé par le service public de l'eau en matière de couverture, surtout dans les zones périurbaines qui autrement ne seraient pas approvisionnées. Ils évoluent dans une absence quasi complète de réglementation, sans contrôle de la part du gouvernement, ce qui influence beaucoup la façon dont les Aguateros (les propriétaires des Aguaterias) prennent leurs décisions, se perçoivent sur le plan économique, financent leur activité et mesurent les risques à prendre. Par ricochet, cette situation affecte leurs relations avec la clientèle et se reflète dans la façon dont les deux groupes se reposent sur la force publique. La manière dont la clientèle réagit face à la médiocrité du service assuré consiste à vilipender les Aguateros dans la presse au lieu de déposer formellement des réclamations.

L'on estime en 1997 qu'il y avait 400 Aguaterias qui étaient en activité dans la ville d'Asunción. Ces fournisseurs étaient répartis en trois grandes catégories :

- (i) les petits (vecinos) réseaux locaux gérés sans personnel, avec 5 à 40 ménages connectés ;
- (ii) les réseaux de taille moyenne avec à leur tête un à trois entrepreneurs qui construisent souvent sans réaliser d'étude de faisabilité digne de ce nom ;
- (iii) les grands réseaux rassemblant des exploitants possédant de 3 à 20 réseaux qui sont parfois interconnectés. Chaque réseau dessert environ 800 ménages.

Les Aguaterias sont par essence des initiatives d'entrepreneurs, souples, stimulées par la demande et améliorées par tâtonnements successifs. La plupart des Aguaterias sont réalisées « à la bonne franquette », dans le voisinage immédiat de l'Aguatero, sans plan de développement. Toutefois, en général, lorsque les Aguateros de grande envergure apprennent l'existence d'un site potentiel, ils réalisent une étude de marché pour s'assurer de la viabilité dudit site. Le préalable est qu'au moins 300 ménages soient disposés à payer pour le service de l'eau. Ils calculent ensuite les perspectives de développement (par exemple : le nombre de lots de terrain situés à proximité) étant donné que la présence d'une Aguateria peut générer sa propre croissance. Ils étudient également avec attention le coût de fourniture de l'eau à leur clientèle : tout investissement initial important dans le secteur de l'eau fait peur à de nombreux Aguateros.

Le réseau de distribution classique est constitué d'un ou de plusieurs puits profonds équipés d'une pompe immergée, d'un réservoir au niveau du sol, de pompes centrifuges et d'un réservoir à bêche (sous pression). Le réseau de distribution comprend des conduites en polyéthylène dont le diamètre varie d'un à deux pouces (2,54 cm à 5,08 cm). Certains réseaux, qui pour la plupart ont été installés dans les années 80, utilisent un réservoir surélevé placé entre le bassin de retenue et le réseau. En général, chaque ménage représente 40 mètres de conduites (60 mètres au maximum par ménage si l'on veut que le réseau soit viable).

En général la durée du contrat qui lie l'Aguateria et l'utilisateur est de cinq ans, le maximum légalement autorisé. Les clients ont la possibilité de régler leurs frais de branchement par versement échelonné (10 à 24 mois en général). Les clients font le plus souvent des réclamations lorsque les tarifs ne sont pas en adéquation avec la qualité du service. Le facteur le plus déterminant qui affecte la demande est le fait que l'utilisateur soit équipé d'un compteur ou non. Le caractère très personnalisé des Aguateros permet aux relations entre les Aguateros et leurs clients d'être très flexibles. Lorsque les clients n'arrivent pas à s'acquitter de leurs factures, les Aguateros décèlent en général rapidement les problèmes et savent trouver des solutions. Ils acceptent par exemple d'échelonner les paiements dans le temps et vont jusqu'à annuler les dettes accumulées.

Source :

Drangaert et al., 2000 ;
Trayano, 1999.

Toutefois, de nombreuses collectivités locales et sociétés d'eau se rendent actuellement compte que la raison principale qui justifie le développement des opérateurs indépendants et autonomes est leur propre incapacité à assurer le service public de manière correcte. Elles ont admis que leur longue ignorance quant à la nature et au potentiel de ce genre d'opérateurs ainsi que la non reconnaissance de leurs prestations sont défavorables aux consommateurs qu'ils ont pour mission de servir. Par conséquent, un grand nombre de municipalités et de sociétés d'eau (par exemple Lusaka, voir l'encadré 17, Addis-Abeba et Dar es Salaam) voient d'un œil favorable les opérateurs indépendants situés dans leur territoire, et les encouragent à desservir les quartiers défavorisés. L'objectif visé étant d'améliorer la couverture des zones à faibles revenus. L'appui peut prendre deux formes : favoriser et soutenir les opérateurs indépendants, et étendre le service qu'ils offrent dans les zones non desservies.

Les systèmes autonomes (production et distribution)

La plupart des sociétés d'eau prévoient d'assurer la fourniture d'eau de toute la clientèle située dans leur zone d'exploitation au moyen d'un réseau unique. Cette approche permet de réaliser des économies d'échelle et de réduire le prix payé par le consommateur. Cependant, compte tenu d'un certain nombre de raisons (distribution insuffisante, manque de capacité de production et absence de financements pour moderniser et étendre le réseau), certaines sociétés d'eau ou municipalités ont appuyé ou favorisé la réalisation de systèmes autonomes de production et de distribution d'eau dans leurs zones d'exploitation.

On considère en général que le concept de système autonome alimenté par un forage situé dans la zone d'exploitation de la société d'eau est peu conventionnel. Quoiqu'on la rencontre un peu partout dans les zones rurales et les petites villes en Afrique, cette forme d'approvisionnement en eau est moins répandue en milieu urbain en Afrique. Les systèmes que l'on rencontre ont souvent été autorisés pour pallier aux coupures d'eau et sont invariablement des initiatives privées ou communautaires. A Lusaka, Bamako, Addis-Abeba et Dar es Salaam, ces initiatives autonomes sont souvent financées et encouragées par des bailleurs de fonds, des ONG et des organisations communautaires de base. Au Kenya, au Paraguay (voir l'encadré 18), en Ouganda et au Yémen les réseaux autonomes installés à titre privé sont très répandus.

Comme cela a été fait précédemment pour les réseaux de distribution à gestion communautaire, il est important de clarifier le statut juridique et de déterminer le propriétaire des ouvrages et infrastructures de production et de distribution d'eau. Etant donné qu'un grand nombre de ces réseaux ont été installés dans l'urgence, les questions juridiques sont rarement abordées au démarrage, et ne commencent à poser problème qu'une fois l'exploitation commencée. Au Burkina Faso par exemple, la société d'eau (l'ONEA) a intégré à son propre réseau plusieurs douzaines de systèmes autonomes sans concertation préalable au sujet d'un éventuel dédommagement. Si l'on veut encourager les initiatives privées, il est capital de protéger les investisseurs/opérateurs contre le risque d'une expropriation, d'une intégration au réseau de la société d'eau ou de démolition pure et simple. Il faut au moins laisser le temps aux propriétaires d'amortir leurs investissements.

Une fois que le principe des systèmes autonomes a été admis, il est important de leur imposer un contrat d'objectif.

En raison du caractère déréglementé et « ad hoc » des systèmes autonomes, les normes et les cahiers des charges diffèrent et ne se conforment pas souvent à ceux employés par la société d'eau. Cette question doit être abordée si l'on veut garantir une qualité acceptable de l'eau distribuée et si l'on veut que ces réseaux autonomes n'engendrent pas de difficulté dans la gestion du réseau de distribution principal. Il est indispensable de prendre des dispositions adéquates concernant l'exhaure et la qualité de l'eau, car bon nombre de ces systèmes fonctionnent à partir d'un forage. Les forages situés en plein milieu urbain font souvent l'objet de contamination par les systèmes d'assainissement autonomes. Il est donc nécessaire d'imposer des dispositifs de chloration systématique afin de combattre la pollution bactériologique. A Bamako, au Mali, certaines installations ont été équipées de pompes doseuses pour chloration en continu tandis qu'à Kano, au Nigeria et à Lusaka, en Zambie, lors d'une épidémie de choléra, les autorités locales ont fourni gratuitement de l'eau de Javel et du chlore aux ménages qui disposaient de points d'eau installés chez eux.

Une fois que le principe des systèmes autonomes a été admis, il est important de leur imposer une obligation de résultat plutôt que de moyen. Il faudra en outre prévoir des mesures incitatives pour encourager les investisseurs à satisfaire la demande des consommateurs. Certaines sociétés d'eau (comme celle de Blantyre) interdisent expressément la réalisation de forages en milieu urbain. En échange, elles définissent et font respecter des normes et des spécifications relatives aux réseaux communautaires reliés à celui de la société d'eau. Etant donné que les fournisseurs autonomes opèrent en parallèle et concurrencent la société d'eau, au lieu de lui servir de relais (comme c'est le cas pour les opérateurs intermédiaires), il conviendrait de les réglementer de la même façon que la société de distribution d'eau.

AMELIORER L'ACCES A UN ASSAINISSEMENT DE QUALITE

Deuxième partie



Crédit: Gado

6

Améliorer l'assainissement domestique

En Afrique, seulement 10 à 15 % de la population urbaine est connectée au réseau d'égouts.

L'assainissement dit autonome constitue le principal mode d'évacuation des déchets liquides dans la plupart des villes d'Afrique subsaharienne. En outre, ce mode d'évacuation demeurera à moyen terme le service le mieux adapté pour assurer l'assainissement des usagers urbains démunis. En dépit des importants investissements publics consentis pour développer les réseaux d'égouts dans les capitales et les villes secondaires, seulement 10 à 15 % de la population urbaine est raccordée à de tels réseaux d'égouts. Environ 80 % de la population urbaine a recours à l'assainissement autonome, notamment les fosses septiques et les latrines à fosse qui, à la différence des égouts, sont des installations exclusivement domestiques. La majorité des ménages démunis utilisent des latrines communes ou partagées tandis que quelques centres urbains (tels que Accra et Kano) disposent encore de modèles encore plus rudimentaires (latrines à seau). Par ailleurs, dans certaines zones d'habitation à forte densité de population, on fait couramment appel à la « technique j'emballer et je jette » ou encore aux « toilettes volantes » illustrées par l'encadré 19.

En dépit de l'importance accordée à la santé publique et à l'éducation à l'hygiène, en tant que moyens d'améliorer la situation en matière d'assainissement, des enseignements issus du terrain laissent supposer qu'il n'existe qu'un petit nombre de sociétés d'eau qui sont directement impliquées dans ces activités. Il serait donc logique que les services municipaux de santé publique assument ce rôle. Étant donné que jusqu'à présent de nombreuses sociétés d'eau ne sont pas en charge de l'assainissement collectif, et encore moins de l'assainissement tout court, il n'est pas étonnant qu'elles limitent leur implication aux activités liées à l'hygiène. Le service métropolitain des eaux usées et de l'approvisionnement en eau de Durban offre un exemple de programme initié en la matière (voir l'encadré 23). Au Burkina Faso et au Sénégal, des programmes « santé et hygiène » en lien avec l'assainissement autonome sont mis en œuvre de manière limitée par des services liés aux sociétés d'eau.

Les « toilettes volantes » de Kibera, Nairobi

Encadré 19

Avec une population d'environ 500 000 habitants, le quartier informel de Kibera abrite le quart de la population de la ville de Nairobi. Ce quartier occupe une surface d'environ 250 hectares pour une densité de 2 000 habitants par hectare. Ces caractéristiques font de Kibera l'un des bidonvilles les plus densément peuplés d'Afrique subsaharienne.

L'un des problèmes essentiels auquel sont confrontés les habitants de Kibera est le manque d'infrastructures. Ce problème est aggravé par l'absence d'une politique clairement définie et de programmes efficaces pour répondre aux besoins des habitants des quartiers informels. Au nombre des insuffisances en matière d'infrastructures figurent l'approvisionnement en eau et l'assainissement.

En 1997, une évaluation rapide des priorités communautaires effectuée sur un échantillon de 99 groupes-test provenant des neufs villages dont est constitué Kibera, a révélé que **l'évacuation des excréta** représentait la **priorité absolue** de 5 des 9 villages. Il n'est pas surprenant qu'il en soit ainsi puisqu'il existe à Kibera peu d'installations sanitaires reliées au système d'égouts. En outre, la plupart des ménages ont recours aux latrines traditionnelles à fosse. Les membres de la communauté qui ont été consultés lors de l'évaluation, ont souligné que les latrines existantes étaient en nombre insuffisant pour la population. Près de 150 personnes se partagent une seule latrine à fosse, ce qui entraîne un remplissage rapide de la fosse. Ce problème est aggravé par l'accessibilité limitée aux services fournis par les vidangeurs de fosses, ce qui fait qu'environ 30 % des latrines sont inutilisables.

L'insuffisance du nombre de latrines à fosse est également due au **manque d'espace libre** pour la réalisation de nouvelles constructions, et au fait que les propriétaires sont peu disposés à engager des dépenses supplémentaires. En raison de la **rareté des latrines à fosse** à l'intérieur du quartier, **les sachets en plastique remplis d'excréta**, désignés sous l'appellation de « toilettes volantes » (également connus sous l'appellation de « technique j'emballe et je jette ») représentent les moyens d'évacuation des excréta les plus utilisés par de nombreux ménages. Une grande partie des enquêtés (69 %) ont précisé que les « toilettes volantes » constituent le mode de base d'évacuation des excréta qui s'offre à eux.

On a utilisé le phénomène des « toilettes volantes » pour illustrer l'ampleur et l'importance du défi posé par l'hygiène publique lors du Sommet de Johannesburg en 2002. Un article de l'agence Reuters a fait remarquer qu'il « suffisait d'utiliser un sachet en plastique et de le jeter ensuite le plus loin possible ». Une visite dans n'importe lequel de ces « nombreux bidonvilles » donne une bonne idée de l'« ampleur de la tâche qui attend n'importe quelle ville africaine ».

Source :

Mbuvi et Kariuki, 1997
Reuters, 5 septembre 2002

6.1 Promouvoir des dispositifs d'assainissement autonome de qualité

Le financement des latrines à fosse améliorées

L'on considère de plus en plus l'amélioration de l'assainissement¹ comme une priorité pour de nombreux ménages démunis. Les densités de population de plus en plus élevées et/ou les taux d'occupation de logement en hausse ont contribué à accroître la demande pour de meilleurs services d'assainissement. Il est de plus en plus difficile de trouver un espace disponible pour construire des latrines supplémentaires. En outre, étant donné que le nombre d'utilisateurs des installations existantes est en nette augmentation, il faut davantage entretenir les latrines et en vidanger plus souvent le contenu. En dépit de la demande élevée, la majorité des autorités locales n'ont pas soutenu financièrement de manière continue l'assainissement autonome. La raison évoquée est que l'on considère que ces installations sont à caractère domestique et à ce titre ne relèvent pas du domaine public. Par conséquent, l'assainissement reste à la traîne par rapport à l'approvisionnement en eau en termes de priorités pour les autorités publiques.

¹ On emploie le mot « assainissement » dans ce chapitre dans le sens restreint du terme, à savoir l'évacuation des excréments humains.

Mécanismes de co-financement pour l'assainissement autonome des ménages de Ouagadougou, Burkina Faso

Ouagadougou, la capitale du Burkina Faso, a une population estimée à 900 000 habitants, ce qui représente 60 % de l'ensemble de la population urbaine du pays. Ces dernières 25 années, le taux de croissance a été très élevé, entre 4,4 et 9,1 % par an. En 1991, 70 % de la population utilisait des latrines à fosse traditionnelles, 18 % utilisait des latrines améliorées, 5 % disposait de fosses septiques et enfin 7 % ne bénéficiait pas d'installations sanitaires. A cette époque, il existait un nombre restreint de raccordements au réseau d'eau (uniquement 38 % des ménages) et cela, combiné à l'insuffisance en matière de services d'assainissement, ont contribué à détériorer l'état de santé des populations. Une consultation médicale sur quatre était attribuée à des maladies d'origine hydrique ou liées à la mauvaise gestion des excréta.

Générer des financements grâce à une taxe d'assainissement

En 1985, la municipalité de Ouagadougou et l'ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement, établissement public autonome) ont mis en place un mécanisme de financement durable de l'assainissement autonome. L'une des caractéristiques essentielles de cette disposition est la « taxe d'assainissement » financée entièrement grâce aux ressources locales. Grâce à cette taxe, l'ONEA a pu générer des financements à hauteur de 14 francs CFA (0,02 USD) par m³, ce qui représente 4 % de la tarification moyenne de l'eau, et ces fonds ont été affectés à la construction de dispositifs d'assainissement autonome. D'ici à 1999, 350 millions de francs CFA (0,5 million USD) avaient été perçus grâce à la taxe d'assainissement.

Cette « surtaxe » ou impôt est ajoutée à la facture d'eau perçue par l'ONEA, dans la seule optique de subventionner l'installation de latrines améliorées domestiques et publiques. Cette taxe est perçue auprès de tous les ménages. Les fonds collectés sont ensuite déposés sur un compte spécial « assainissement » (ouvert en 1995), géré par l'ONEA. Grâce à ce fonds, les ménages bénéficient d'une assistance financière et technique pour construire des latrines à fosse améliorées et ventilées, des latrines à chasse d'eau manuelle, des fosses dotées de puisards, ainsi que des salles de bain améliorées.

D'ici à 1999, 20 000 installations sanitaires ont été construites. Toutes les écoles primaires ont été dotées en installations sanitaires financées par l'ONEA. A ce titre, ces installations profitent à 100 000 enfants. Par ailleurs, 206 artisans ont été formés afin d'aider les ménages à construire leurs systèmes sanitaires, et faire de l'éducation à l'hygiène.

Subventionner l'assainissement autonome

La subvention couvre les charges supplémentaires relatives au choix de standards techniques plus élevés et au recrutement d'artisans agréés (soit environ 20-25 % du coût total d'une latrine). Les standards techniques qu'offre l'ONEA visent à maintenir des coûts de construction à un niveau raisonnable tout en confiant la réalisation des installations à des maçons locaux, formés et enregistrés auprès de l'ONEA grâce à l'appui d'ONG locales. Fort des résultats engrangés par cette approche à Ouagadougou, l'expérience a été renouvelée à Bobo-Dioulasso, la deuxième ville du Burkina Faso.

Toutefois la gestion du fonds pose problème. Les problèmes principaux sont les coûts de transaction et la complexité du mécanisme de subventionnement de l'assainissement, en particulier lorsqu'il faut une main d'œuvre abondante et que par ailleurs, on exige du personnel (i) qu'il passe au crible les qualifications des ménages qui sollicitent la subvention, et (ii) qu'il s'implique dans les procédures de contrôle sophistiquées et rigoureuses.

Note :

Taux de change
1 USD = 700 francs CFA (2001)

Source :

Ouayoro, 2000

Quoique les fortes densités qui caractérisent les quartiers à faibles revenus laissent supposer qu'un système d'égouts constituerait le choix idéal pour de telles zones, le coût très élevé lié au développement de tels systèmes, au raccordement des usagers et à leur exploitation, fait que cette option sera inaccessible à la majorité des ménages à court et à moyen terme. Par conséquent, dans un avenir proche, les dispositifs d'assainissement autonome demeureront l'unique choix possible qui s'offrira dans beaucoup de quartiers défavorisés. Etant donné que la construction et la gestion de ces dispositifs continueront de relever des ménages eux-mêmes, l'accès aux financements constitue l'élément central de la stratégie visant à améliorer l'accès à l'assainissement aux usagers démunis. Les efforts consentis devront se concentrer sur la mise en place d'une stratégie de financement et d'approches nouvelles qui fournira aux ménages un appui financier et technique, et qui leur donnera la motivation nécessaire pour améliorer leurs installations sanitaires.

L'accès à un assainissement correct en Afrique subsaharienne se voit compliqué par le contexte institutionnel existant. La majorité des sociétés d'eau impliquées dans l'approvisionnement en eau en Afrique subsaharienne ne sont pas chargées de développer ou de gérer des réseaux d'égouts. En outre, très peu de ces sociétés sont impliquées dans le financement et la mise en œuvre de l'assainissement autonome. Dans la plupart des pays, les réseaux d'égouts sont développés et gérés par les municipalités. En général, les municipalités obtiennent les financements des pouvoirs publics, couvrent leurs frais généraux grâce à la tarification de l'eau² et mettent en place des subventions assises sur les impôts locaux. Le financement d'installations sanitaires publiques par la municipalité est une pratique courante, et dans certains cas, ce financement s'étend aux infrastructures communautaires situées dans les quartiers à faibles revenus.

Subventionner les latrines domestiques

Le subventionnement de l'assainissement autonome ne constitue pas une pratique courante en Afrique subsaharienne, en tous les cas beaucoup moins courante que le subventionnement des réseaux d'égouts. Dans la plupart des cas, les subventions relatives aux installations sanitaires des ménages reposent sur des financements externes ou des projets d'aménagement urbain ou d'approvisionnement en eau. Ce type de financement, à l'instar de celui des bailleurs de fonds, est considéré en général comme étant peu durable puisque le montant et la durée en sont fixés. En outre, ce financement ne permet généralement pas de « passer à l'échelle supérieure ». Parmi les expériences réussies en matière de financement durable de l'assainissement autonome figurent les taxes prélevées sur la facture d'eau, telles que développées au Burkina Faso et illustrées par l'encadré 20, ainsi que les dispositifs de partage de l'investissement dans le cadre du financement des infrastructures communes, tels que développés en Ethiopie et décrits dans l'encadré 22.

Les dispositifs d'assainissement autonome constituent l'unique option viable à moyen terme pour améliorer l'assainissement dans les zones à faibles revenus.

Le subventionnement de l'assainissement autonome n'est pas une pratique courante dans les pays d'Afrique subsaharienne.

² Ce prélèvement est un pourcentage du prix de l'eau et il est intégré dans la facture présentée par la société d'eau.

Le rôle du microcrédit dans le financement de l'amélioration de l'assainissement au Lesotho

Encadré 21

Le projet du Lesotho a été lancé en 1980 dans le cadre d'un programme d'aménagement urbain. Ce programme a accordé des crédits à des ménages afin qu'ils investissent dans l'achat de latrines à fosse améliorées et ventilées (VIP). La motivation du programme était que les ménages ont besoin d'échelonner leur investissement dans le temps. Pour bénéficier du crédit, les ménages devaient d'abord creuser une fosse et déposer une provision de l'ordre de 30 à 40 % du montant total de l'investissement. Les prêts variaient en général de 50 à 300 USD. Bien que les fonds provenaient du gouvernement du Lesotho, la banque du Lesotho gérait les emprunts puisqu'elle connaissait les emprunteurs défaillants.

En 1990, ce sont 600 emprunts qui ont été accordés sur les 4 500 demandes déposées ; 252 latrines ont été réalisées et 81 % des demandeurs avaient remboursé leur crédit. Près de 1 000 latrines VIP en tout ont été réalisées dans la zone ciblée. Le fait que 80 % des installations sanitaires aient été réalisées au travers de l'initiative privée met en évidence la réussite du programme de promotion, ainsi que le fait que l'option proposée soit acceptable et d'un prix abordable.

Les facteurs essentiels qui ont influencé la réussite de ce programme sont les suivants :

- un modèle de latrine convenable à un prix raisonnable ;
- des subventions directes aux ménages réduites au minimum ;
- des actions d'accompagnement complètes, incluant l'éducation à la santé et à l'hygiène, et la promotion des latrines améliorées ;
- l'intégration du projet aux structures gouvernementales existantes ; et
- la coordination dynamique de la politique et de la planification entre les divers services en charge de promouvoir l'assainissement.

Note :

Taux de change
1 USD = 3,63 LSL (1994)

Source :

Saywell, (non daté) ; voir également Blackett, 1994.

Faciliter l'accès des ménages au crédit

L'accès aux crédits du secteur privé constitue actuellement le moyen le plus utilisé pour améliorer l'assainissement autonome. Quoique peu fréquents en Afrique subsaharienne, dans certains cas toutefois, des crédits pour construire ou améliorer le logement (et donc les dispositifs d'assainissement autonome) sont accessibles auprès d'institutions de microcrédit, de caisses d'épargne commerciales et/ou collectives et de systèmes de prêt. Ces systèmes de prêt peuvent inclure des crédits informels tels que les fonds d'avances renouvelables (connus également sous l'appellation locale de « manège » en Tanzanie).

La gestion des latrines communes ou partagées

Les installations communes sont courantes là où de nombreux ménages partagent un même espace de vie ou dans les quartiers où il existe peu d'espace pour y construire des latrines à usage domestique. Des groupes de ménages (ou de propriétaires) peuvent mettre en commun leurs ressources afin de construire des latrines qu'utiliseront tous les résidents d'une zone définie.

Encadré 22

Les latrines communes à Addis-Abeba, Ethiopie

En 2000, la population de la ville d'Addis-Abeba était estimée à 2 640 000 habitants. La majorité des ménages à faibles revenus de la ville habite des maisons qui appartiennent et qui sont administrées par les « Kebele » (les plus petites entités administratives urbaines) depuis que l'Etat a procédé à la nationalisation des biens, lors du régime militaire précédent. De nombreuses constructions sont en torchis.

L'assainissement domestique de la ville est essentiellement assuré au moyen de latrines à fosse et de fosses septiques. D'après le recensement de 1994, 75 % des ménages d'Addis-Abeba bénéficiaient d'installations sanitaires. Toutefois, dans les quartiers très denses où vivent la majorité des démunis, il n'existe pas suffisamment d'espace pour construire des latrines individuelles. Les résidents de ces quartiers ont par conséquent recours à des latrines communes que se partagent cinq à dix familles. Dans certains cas, le nombre de familles est bien plus élevé.

L'exploitation et l'entretien d'installations sanitaires communes est souvent difficile. D'autant plus lorsque les logements sont occupés par des locataires. Cet état de fait décourage les investissements et dilue la responsabilisation des ménages quant à l'entretien des installations. De temps en temps, les Kebele aident les usagers à assurer l'entretien des latrines et perçoivent des contributions financières. Dans la plupart des cas, les usagers cherchent à organiser eux-mêmes le nettoyage et paient pour la vidange des latrines.

Grâce à un **projet exécuté par une ONG**, dénommé Approche Holistique Intégrée - Programme de Développement Urbain (AHI-PDU), la situation en matière d'assainissement de quatre Kebele a été améliorée, touchant une population de 42 000 habitants. Cela représente 5 000 ménages dont 76 % ne bénéficiaient pas de latrines auparavant. La stratégie utilisée par cette ONG visait à créer chez les usagers un sens élevé de propriété et de responsabilité en leur déléguant la gestion des installations sanitaires.

Chaque bloc commun comprend un ensemble de latrines situé dans une zone publique et constitué de deux à dix pièces. Chaque pièce est utilisée par trois ou quatre ménages. Chaque ménage détient la clé de la pièce et en assure le nettoyage à tour de rôle. Lorsqu'une fosse est pleine, tous les usagers apportent une contribution financière afin de payer la vidange. Les usagers désignent également un représentant qui se charge de la **gestion générale de la latrine**, y compris l'établissement des listes de nettoyage et la perception des cotisations pour assurer la vidange des fosses.

Source :
Simie, 2000

Dans certains cas, la répartition des charges prend en compte un soutien financier provenant de projets ou d'ONG. Ces latrines sont souvent conjointement gérées (par les propriétaires ou les locataires) dans le cadre d'un modèle de gestion mis au point par l'ONG. Dans certains cas, surtout lorsque la propriété des installations n'était pas clairement établie, les propriétaires (qui ferment à clé les installations pour en réserver l'usage exclusif à leurs locataires) ou d'autres acteurs (comme par exemple les enfants des rues de Nairobi qui se sont appropriés les installations sanitaires publiques pour les exploiter à titre onéreux) ont tiré avantage de la situation.

Le propriétaire d'un ensemble de chambres ou de logements peut également construire des latrines et confier aux locataires la charge d'assurer l'entretien desdites installations. Dans certains cas, les charges relatives à la vidange de la fosse et à d'autres réparations sont comprises dans les loyers (quoique ce scénario soit litigieux lorsque les prestations ne sont pas assurées de façon correcte). L'on s'attend le plus souvent à ce que les ménages assurent la gestion et l'entretien des latrines à tour de



Le coût d'un raccordement au réseau d'égouts est au moins aussi cher qu'un raccordement au réseau de distribution d'eau, voire même beaucoup plus cher.

rôle et collectent des fonds lorsqu'un besoin de vidange ou de réhabilitation se fait sentir. En général, les financements publics et ceux des ONG sont plus rapidement mobilisables lorsqu'il s'agit d'installations sanitaires communes. Mais l'absence de certitude quant à la propriété des installations pose toujours problème ; c'est donc un point qui doit être abordé dès le début.

6.2 Supprimer les obstacles au réseau d'égouts

Subventionner les raccordements au système d'assainissement collectif (réseau d'égouts)

Dans la plupart des villes d'Afrique subsaharienne, les réseaux d'égouts desservent très peu d'usagers. Ces réseaux ne couvrent qu'une faible partie de la ville et quand bien même ils existent, les frais de raccordement sont élevés et inabornables pour les ménages démunis (voir le schéma x). Pour les ménages situés à proximité du réseau d'assainissement, le coût d'un branchement peut être deux fois plus cher que celui d'un branchement privé au réseau d'eau. En outre, à la différence d'un « branchement eau », les ménages doivent prendre en compte le coût des installations intérieures (par exemple l'installation des toilettes et la modification de la plomberie). Par ailleurs, une fois raccordés au réseau d'assainissement, les ménages devront régler une facture d'eaux usées qui peut représenter plus de 50 % (parfois jusqu'à 90 %) de la facture d'eau.

Dans certains cas comme à Abidjan et à Durban où plus de 40 % des habitations de la zone urbaine sont reliées au réseau d'égouts, la subvention des raccordements d'assainissement est une composante logique d'une stratégie d'amélioration de l'accès à l'assainissement.

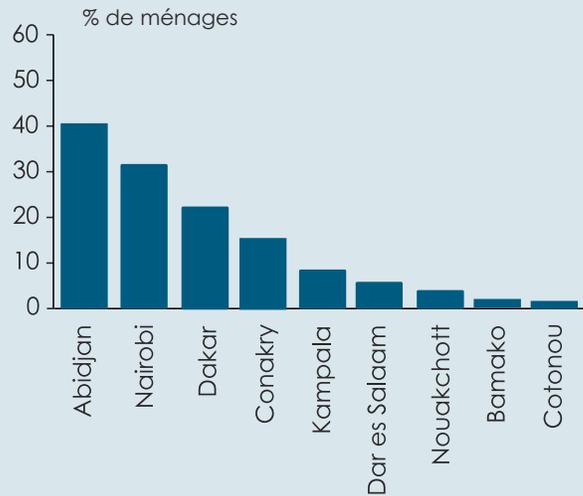
A Abidjan, la direction nationale de l'assainissement et la société d'eau, la SODECI³, ont mis en place une subvention relative au raccordement des ménages au réseau d'assainissement. Cette subvention représente 50 % du coût fixe. Ce montant ne couvre que les coûts d'installation depuis l'égout au regard situé à la limite de la propriété. Cette subvention est financée par une « redevance assainissement » qui couvre également le coût de réalisation du réseau d'égouts et des installations sanitaires publiques. Le montant de cette redevance varie suivant que le ménage est raccordé ou pas, ou encore qu'il ne peut pas être raccordé en raison de son emplacement. Une redevance peu élevée est facturée aux ménages qui ne peuvent pas être raccordés au réseau. La différence du montant de la redevance entre les clients raccordés et ceux qui ne le sont pas étant minimale, cela permet de motiver les usagers à se raccorder au réseau. Cette politique ne s'applique qu'aux ménages des quartiers lotis/aménagés dans la ville. Les habitants des quartiers non lotis ou informels sont exclus de ce mécanisme de subventionnement.

Au Sénégal, le subventionnement de l'assainissement collectif est financé grâce aux dons des bailleurs de fonds, sans mécanisme de transfert financier entre catégories d'usagers.

³ La SODECI vient de conclure un contrat d'affermage portant sur la gestion et l'exploitation du réseau d'assainissement.

Schéma x

Ménages raccordés au réseau d'égouts dans quelques villes d'Afrique subsaharienne (1996-1998)



Source :

Données de base fournies par les sociétés d'eau (SONELEC, ONAS, SODEC) 1996-1998

Améliorer l'accès des ménages à faibles revenus au réseau d'égouts

Les sociétés d'eau qui travaillent en partenariat avec les autorités municipales et les organismes locaux de microcrédit peuvent faciliter le financement des raccordements au réseau d'égouts. Des efforts sont souvent nécessaires pour réduire les distances qui séparent le réseau des parcelles de terrain ou des maisons. Dans bien des villes, le réseau d'assainissement se limite aux zones à revenus élevés, formelles et aménagées. Et même dans ces zones, le taux de raccordement reste faible, étant donné que les ménages ont souvent déjà financé leurs propres installations sanitaires. Dans certains cas, le raccordement a été rendu obligatoire pour tous les ménages situés à une certaine distance du réseau. Toutefois, même dans ces zones, de nombreux ménages ne se sont pas encore raccordés et/ou les sociétés d'eau n'ont pas fait appliquer cette politique de raccordement obligatoire puisqu'elles sont dans l'incapacité d'assurer un approvisionnement en eau régulier à leur clientèle.

Le coût du raccordement : un obstacle majeur au financement de l'assainissement collectif

Même subventionnés, les coûts d'investissement supplémentaires liés au raccordement des ménages au réseau d'égouts demeurent élevés. Cette situation se justifie par le fait que les frais de raccordement sont eux-mêmes élevés. En outre, lorsque les subventions existent, elles n'arrivent à couvrir qu'une partie des frais de raccordement (approximativement 50 % à Abidjan)⁴. Les frais supplémentaires doivent être pris en charge par le ménage concerné. C'est une lourde charge pour les usagers à faibles revenus.

⁴ Soit 110 USD sur un coût total de 220 USD. S'agissant de l'eau, la subvention s'élève à 90 %, c'est-à-dire 240 USD sur 270 USD (y compris une avance sur consommation de 40 USD, des frais d'abonnement et l'installation d'un compteur, qui n'ont pas à être payés à nouveau dans le cas d'un raccordement au réseau d'égouts).

Les faibles niveaux de consommation en eau des ménages démunis (10 litres par personne et par jour) peuvent également paralyser le bon fonctionnement des réseaux d'assainissement (voir l'encadré 23 relatif au Programme de sensibilisation à l'hygiène à Durban). Les ménages confrontés à des difficultés budgétaires peuvent être réticents à se raccorder au réseau par peur de voir leurs factures augmenter, ce qui serait la conséquence logique de la consommation d'eau supplémentaire et des redevances liées à l'évacuation des eaux usées (50-75 % de la facture d'eau). Le manque de solvabilité des bénéficiaires peut expliquer le comportement qu'adoptent certains ménages abidjanais qui disposent de lavabos et de douches raccordés au réseau d'égouts mais continuent à utiliser des dispositifs d'assainissement autonomes.

Programme de sensibilisation à l'hygiène à Durban, Afrique du Sud

Encadré 23

Au milieu des années 90, le Service des eaux usées de Durban (Durban Metro Wastewater Department) a été confronté à de nombreux problèmes : obstruction de canalisations d'égouts, fuites et débordement des toilettes. Ces problèmes étaient liés au fait que certains ménages utilisaient le réseau d'égouts pour évacuer leurs déchets solides (journaux, matières plastiques, vêtements). Cette situation provoqua le dysfonctionnement du réseau d'égouts et occasionna des frais d'entretien élevés pour le Service.

Une étude - diagnostic sur ce sujet a mis en évidence divers problèmes dont le **manque de connaissance** en matière de réseaux d'égouts et de drainage des eaux de pluie et de leur mode de fonctionnement. Le Service des eaux usées de Durban a sous-traité la conception d'un **programme de sensibilisation** qui comprenait la réalisation d'un égout de démonstration destiné à en expliquer le fonctionnement à des étudiants. Parmi les autres activités du programme : confectionner et diffuser des affiches et des prospectus, faire jouer des pièces de théâtre à des endroits publics stratégiques et dans les écoles. Enfin, le programme a conçu et mis en œuvre des programmes éducatifs et a développé en consultation avec le corps médical un programme relatif à l'hygiène ciblant les femmes, quelque soit leur niveau d'instruction.

Ce programme a été une réussite exceptionnelle puisqu'il a permis au Service de réaliser des **économies substantielles sur ses dépenses de fonctionnement**. Ces dépenses de fonctionnement se sont stabilisées à 1,6 millions de ZAR (230 000 USD) par an, à comparer avec les 6 millions de ZAR (860 000 USD) que dépensait auparavant le Service des eaux usées. Grâce à ce programme, les coûts liés à l'utilisation abusive du réseau d'égouts ont baissé considérablement.

Note :

Taux de change
1 USD = 6,96 ZAR (2000)

Source:

Gounden, 2000

Les systèmes en co-propriété peuvent offrir des services plus abordables dans les zones où la consommation d'eau est suffisamment élevée.

Une solution de rechange : les réseaux d'égouts en co-propriété (ou systèmes dits « condominiaux »)

Vu les investissements considérables et les frais élevés d'exploitation et d'entretien qu'ils représentent, les réseaux d'égouts conventionnels peuvent s'avérer peu appropriés dans certaines situations.

Des systèmes de rechange dits « en co-propriété » ou « condominiaux » ont été développés et testés en Amérique latine. Ces systèmes peuvent offrir des services plus abordables, surtout dans les zones où la consommation en eau des ménages est suffisamment élevée. Les systèmes en co-propriété sont en fait des réseaux secondaires construits en amont du réseau d'égouts principal. Ces systèmes sont souvent moins coûteux que les systèmes conventionnels. Les coûts d'investissement sont réduits grâce à la combinaison de plusieurs éléments :

- (i) des innovations techniques : pose de canalisations de petit diamètre dans les propriétés privées (souvent dans les arrière-cours pour réduire les distances entre les maisons) ; et
- (ii) la participation collective : apports en main d'œuvre et participation des ménages à l'investissement initial. Les dépenses de fonctionnement sont réduites en diminuant le volume d'eau requis par la chasse d'eau et en déléguant les fonctions d'entretien aux ménages ou aux communautés raccordés.

Cette pratique existe surtout en Amérique latine, particulièrement au Brésil où l'expérience a été développée et en Bolivie où l'expérience a été dupliquée afin d'améliorer l'accès dans les zones à faibles revenus⁵. A El Alto, en Bolivie (voir l'encadré 5), les systèmes en co-propriété représentent un élément essentiel de la stratégie de la société d'eau privée visant à atteindre l'objectif de 65 % des ménages raccordés en 2001. En 2002, après plusieurs années de peaufinage, des normes techniques ont été développées et adoptées pour une utilisation à l'échelle nationale.

6.3 Améliorer la gestion et l'accessibilité aux installations sanitaires publiques

Vues les contraintes détaillées ci-dessus, il est peu probable qu'on puisse raccorder au réseau d'égouts les ménages démunis des villes africaines avant plusieurs décennies. Toutefois, dans le même temps, il est clair que l'assainissement autonome présente aussi des limites : les densités croissantes augmentent considérablement la pression foncière, ce qui rend de plus en plus difficile l'installation de latrines. Dans ces circonstances, l'aménagement et la gestion améliorée d'installations sanitaires publiques peuvent également constituer une composante importante des stratégies d'assainissement pour les zones à faibles revenus.

Améliorer la gestion des latrines publiques en impliquant le secteur privé

Dans les années 80, de nombreux centres urbains possédaient des latrines publiques mal entretenues. Dans l'incapacité d'assurer les frais d'entretien, les autorités municipales, dépourvues de ressources financières, se sont graduellement tournées vers le secteur privé en passant des contrats d'affermage. En règle générale, la municipalité ou l'Etat construit et possède les toilettes publiques (des latrines parfois combinées à des blocs de douches). Par ailleurs, le financement mobilisé provient de projets et de bailleurs de fonds. Ces installations sont ensuite affermées à un opérateur privé en échange d'un dépôt de garantie initial et d'un loyer mensuel ou annuel ou d'un fermage (voir le schéma xi).

Les installations sanitaires publiques peuvent être une composante importante des stratégies d'amélioration de l'assainissement dans les zones à faibles revenus.

⁵ Des systèmes en co-propriété sont en cours d'essai à Durban et Johannesburg. En outre, des égouts peu profonds ont également été testés à Kumasi au Ghana.

Schéma xi

Coût comparatif de l'affermage des latrines publiques

	Dépôt de garantie (USD)	Fermage annuel (USD)
Mali - Latrines et douches	0	600
Nigeria - Latrines et douches	250	10
Côte d'Ivoire	0	0

Source :

Cissé, 2000 ;
Ilyas et Sani, 2000 ;
CREPA, 1999



Les différentes redevances sont agréées ou fixées par les municipalités ou par les instances gouvernementales. Il existe plusieurs façons de facturer les usagers :

- **Un tarif assurant le recouvrement des coûts.** Ce système permet de financer de nouvelles latrines. Cela revient généralement plus cher à l'utilisateur qui est facturé à un tarif commercial. C'est le cas à Bamako au Mali, où l'on facture un loyer annuel de 600 USD par bloc de latrines.
- **Un montant symbolique.** Un prix modique pour l'utilisateur favorise la participation privée même dans les quartiers peu rentables, ce qui favorise l'accès des usagers à faibles revenus aux services d'assainissement. Cela suppose toutefois que la municipalité peut utiliser d'autres revenus fiscaux ou mobiliser des aides financières pour réaliser de nouvelles installations. C'est le cas de Kano, au Nigeria.
- **Pas de tarification de l'utilisateur.** Dans certains pays tels que la Côte d'Ivoire et le Kenya, des infrastructures ont été réalisées et financées par une ONG et un organisme multilatéral (UNICEF). Il n'existe pas de redevance à payer par les usagers, pas plus qu'il n'existe de politique de promotion des installations sanitaires publiques.

L'affermage des latrines publiques nécessite que l'on prenne en considération les questions suivantes :

- **Emplacement.** Les installations sanitaires dans les marchés ou dans les gares routières sont bien plus rentables que celles des quartiers à faibles revenus. Les pouvoirs publics (nationaux ou locaux) peuvent encourager des exploitants privés à assurer des services dans les zones à faibles revenus :
 - en leur offrant des incitations financières (des fermages bas dans les zones moins rentables) ;
 - en mettant en place des subventions croisées entre les latrines des zones commerciales et celles des zones à faibles revenus ;
 - en combinant la gestion des bornes-fontaines et des latrines publiques ;
 - en offrant une tarification de gros pour l'approvisionnement en eau (qui constitue une charge assez lourde dans le budget) ; et/ou
 - en favorisant le développement de petits commerces (par exemple le téléphone, la télécopie, etc.) à proximité des toilettes publiques.
- **Concurrence accrue.** Certaines municipalités lancent des appels d'offres afin de réduire le prix payé par l'utilisateur et améliorer les clauses des contrats d'affermage. Cependant, en général, il n'existe pas de véritable concurrence entre les candidats du secteur privé, pas plus qu'il n'existe de moyens de garantir que les marchés seront accordés aux soumissionnaires les moins chers ou à ceux qui proposent un meilleur service. Enfin, les limitations à la concurrence ne doivent pas aboutir à ce que seuls les quartiers rentables soient pris en charge, au détriment des quartiers défavorisés.
- **Rentabilité.** La durée du contrat doit être suffisante pour encourager les gestionnaires à entretenir les installations et fidéliser « la clientèle » sans restreindre la concurrence. A Bamako, les contrats sont signés pour une durée de cinq ans. A l'issue de cette période, un appel d'offres est relancé, auquel peut répondre le gestionnaire sortant.

Encadré 24

Cahier des charges pour le choix du site

- i. Le site ne doit pas empiéter sur le droit de passage d'une propriété.
- ii. Le site doit être situé à au moins huit mètres de la route.
- iii. Le site ne doit pas créer d'embouteillage ou obstruer la visibilité pour les conducteurs de véhicules.
- iv. Le site ne doit pas barrer l'accès à une quelconque infrastructure publique, par exemple le système de drainage.
- v. Le site doit être situé à au moins cinq mètres de tout bâtiment existant.

Les toilettes et douches publiques de Kano financées et gérées par le secteur privé (Nigeria)

Kano, la troisième ville du Nigeria, a une population de plus de 1,7 million d'habitants. Comme dans la plupart des grandes villes, les conditions en matière d'assainissement sont mauvaises. Cette situation est due à l'insuffisance d'installations sanitaires dans :

- (i) les zones urbaines saturées, où il n'existe pas suffisamment d'espace pour installer des toilettes familiales ou des latrines communes, et
- (ii) les zones commerciales (les marchés, les gares routières, les parkings), comprenant notamment la clientèle spécifique des musulmans qui font leurs ablutions avant de prier et pour qui l'intimité dans les toilettes et les douches publiques revêt une grande importance.

Le manque d'infrastructures a conduit à des initiatives financées sur fonds privés

Dans les années 50, la municipalité construisait et entretenait des toilettes publiques à proximité du marché de Kano. Très rapidement, il s'est avéré que ces toilettes étaient en nombre insuffisant. De plus, les usagers (les commerçants et leurs clients) étaient mécontents des conditions d'hygiène. Certains des commerçants du marché sollicitèrent les pouvoirs publics et obtinrent l'autorisation de réaliser et d'exploiter des installations sanitaires à titre commercial.

En 1981, le Kano Urban Development Board (KUDB) a encouragé la mobilisation d'investisseurs privés afin d'augmenter le nombre de latrines publiques. Cependant, là où l'on estimait qu'il était indispensable de disposer d'installations sanitaires, et qu'aucun individu ou organisation n'avait de ressources financières pour les réaliser, le KUDB se chargeait de le faire. Elle rétrocédait ensuite les installations aux personnes intéressées sur la base d'un crédit ou d'un affermage.

On construit en général les latrines financées sur fonds privés sur des terrains privés. Les candidats doivent remplir un formulaire de demande et produire un titre foncier (propriété ou une autorisation du propriétaire). Il n'est pas nécessaire de consulter les autorités municipales ou communautaires avant de procéder à la construction des latrines ; toutefois, de nombreux demandeurs informent et mobilisent les habitants de la zone et leurs leaders en guise d'action marketing.

Normes et cahier des charges

L'organisme chargé de l'aménagement et de la protection de l'environnement de l'état de Kano (KASEPPA) a établi des normes et un cahier des charges relatifs aux projets de construction et au choix des sites de construction (voir encart) afin d'éviter tout dommage ou risque sanitaire dans le voisinage. Le cahier des charges stipule :

- En cas de financement privé, le propriétaire devra verser à l'Etat une redevance annuelle de 800 Nairas (8 USD).
- Lorsque l'Etat construit une installation sanitaire, l'attributaire (l'opérateur privé ayant signé un contrat d'affermage avec l'Etat) devra verser une redevance de 25 000 Nairas (250 USD) et un fermage annuel de 1 000 Nairas (10 USD).

Actuellement, il existe 145 latrines de ce genre, ce qui indique qu'elles satisfont la demande et que l'activité est rentable. En mettant au point un tel cadre contractuel avec des opérateurs privés, les pouvoirs publics ont pu améliorer l'assainissement et l'hygiène publique (en installant des latrines publiques qu'ils n'auraient jamais pu installer ou gérer). L'expérience de Kano a d'ailleurs été reproduite bien au-delà des frontières de l'état de Kano (Kaduna, Jos (état de Plateau), Katsina, Sokoto, etc.).

Note :

Taux de change
1 USD = 100 Nairas
(2000)

Source :

Iliyas et Sani,
2000

En matière de vidange des fosses de latrines, de nombreuses collectivités locales n'ont pas déréglé la fourniture de services pour permettre au secteur privé d'assurer à l'utilisateur un service compétitif et fiable.

Encourager l'investissement privé et la gestion de latrines publiques

Dans plusieurs villes, la délégation de la gestion à un opérateur privé a été élargie à la construction des installations. Dans certains cas, cette délégation équivaut à une concession où la municipalité lance un appel d'offres aux investisseurs privés pour construire des infrastructures déterminées dans des zones bien définies. Dans d'autres cas, l'investisseur privé identifie le site, demande l'autorisation de la municipalité (et s'engage donc à respecter les normes fixées et le cahier des charges), construit et exploite ensuite les infrastructures.

A Kano, au Nigeria, les latrines publiques situées dans les marchés et les gares routières sont financées sur initiative privée. Ces investissements sont effectués selon les normes fixées par l'organisme chargé de l'aménagement et de la protection de l'environnement de l'état de Kano (KASEPPA). Le promoteur pour sa part verse à KASEPPA une redevance annuelle de 8 USD (voir l'encadré 24).

Appui à la vidange des fosses et la mise en dépôt des boues

Les sociétés de distribution d'eau ou les municipalités responsables des réseaux d'égouts sont souvent impliquées dans des activités relatives à l'assainissement autonome au travers de la création de décharges et de lits de séchage pour les boues de vidange. Dans certains cas, elles peuvent également offrir des services de vidange des fosses de latrines. Dans certains pays, les sociétés d'eau et les ministères de tutelle ont tendance à encourager la participation du secteur privé, ce qui leur permet de se désengager du rôle qu'ils jouent actuellement concernant la vidange des fosses de latrines et la mise en dépôt des boues. Cependant, nombreuses sont les collectivités locales qui n'ont pas pris les dispositions qui s'imposent afin de déréglementer la fourniture de cette prestation, et par là même de permettre au secteur privé d'offrir au grand public un service compétitif et plus fiable. Puisque le financement public de cette prestation vitale continue à être assuré pour des justifications de santé publique, des dispositions doivent être prises pour en assurer la viabilité financière à long terme. Le même principe doit être appliqué par les organisations de base ou les ONG qui assurent des prestations de vidange après une phase projet financée sur don (ex : Addis-Abeba).

Les services qu'offre le secteur privé dans de nombreux centres urbains se sont souvent développés de façon informelle en réponse à la demande, bien souvent avant que la municipalité ne déréglemente ce service. Il existe actuellement en Afrique subsaharienne une vaste gamme de prestations relatives à la vidange des fosses de latrines. Il s'agit des vidangeurs manuels de latrines (auxquels ont recours la plupart des ménages à faibles revenus) et des camions-vidangeurs (par aspiration) à grande capacité. En ce qui concerne ces derniers, les tarifs facturés par voyage varient de 10 à 60 USD en fonction du site de vidange, de la distance à parcourir jusqu'à la décharge, des volumes vidangés et du niveau de concurrence.

La concurrence et d'autres conditions d'exploitation entrent en ligne de compte dans la fixation de la tarification des services. A Dar es Salaam, la municipalité a décidé d'ouvrir le service de vidange aux opérateurs privés agréés qui se sont conformés à un ensemble de règlements visant à garantir une tarification équitable et un traitement approprié des boues. En raison du niveau élevé de concurrence, les prix pratiqués se sont stabilisés rapidement, approximativement à hauteur de la moitié

du prix officiellement conseillé. On est parvenu à ce résultat sans avoir à réduire la qualité de service ou procéder à des dépotages sauvages. Ailleurs, les contraintes administratives contribuent à rendre inefficaces les services (ex : contrôles de prix et réduction des horaires autorisés à Cotonou) ou découragent les investissements du secteur privé (ex : critères d'enregistrement inappropriés, amendes prohibitives et critères de qualification peu réalistes).

Le rôle des vidangeurs manuels de latrines et des technologies appropriées

Les vidangeurs manuels de latrines sont encore très sollicités dans de nombreuses communautés urbaines démunies. Souvent ils constituent le seul moyen de vidange des latrines lorsque les conditions d'accès rendent impossible l'intervention des camions-vidangeurs. Par ailleurs, la capacité financière d'un grand nombre de ménages à faibles revenus ne leur laisse d'autre choix que la vidange manuelle.

Il existe peu d'options technologiques entre la vidange manuelle et la vidange classique par camion. Les innovations se ramènent en général à quelques expériences telles que le « Vacutug » que l'on trouve à Kibera (Nairobi, voir l'encadré 25). La majeure partie des initiatives innovatrices ou expérimentales sont menées par des ONG (tels que le montrent les études de cas de Bamako, Nairobi, Dakar et Port-au-Prince) et gérées par des organisations communautaires. Quoique performant d'un point de vue technologique, le Vacutug n'est pas encore vulgarisé à grande échelle.

Encadré 25

L'expérience du Vacutug à Kibera, Nairobi

Dans les quartiers à forte densité démographique, il n'est plus possible d'abandonner la latrine une fois qu'elle est pleine. La vidange de ces latrines se présente alors comme l'unique solution viable. Cependant, la plupart des systèmes de vidange de fosses existants sont peu adaptés aux quartiers à faibles revenus en raison de l'état des sites et des zones d'habitation (routes non terrassées, étroites ou escarpées, fosses profondes contenant des déchets solidifiés et latrines inaccessibles).

En 1996, le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains a désigné un consultant afin de développer et de tester un **véhicule de vidange de latrines** qui fonctionnerait dans le contexte des quartiers informels, et qui aurait un coût d'investissement suffisamment bas pour encourager le secteur privé à offrir des services de vidange.

Dans le même temps, le dispositif doit être conçu de manière à être fabriqué et entretenu localement et correspondre à un prix abordable pour les consommateurs. Le prototype du « Vacutug » a été livré à une ONG de Kibera au Kenya pour être mis à l'essai pendant 4 ans. Cet essai a non seulement mis en exergue la viabilité de cette technologie, mais a également souligné l'importance d'arrêter des **dispositions institutionnelles appropriées** et de mettre en place des systèmes de gestion financière pour servir de base de durabilité au dispositif.

Le Vacutug est composé : (i) d'un réservoir, fabriqué à base d'acier doux dont le volume nominal est de 500 litres (l'équivalent d'une vidange), monté sur un châssis en acier ; et (ii) d'un remorqueur doté d'un petit moteur à essence d'une puissance de 4,1 kW, qui peut propulser le véhicule à des vitesses allant jusqu'à 5 km/h. Lorsqu'on connecte le Vacutug à la pompe à vide, il a la capacité d'aspirer 1 700 litres d'air/minute. On peut inverser la pompe afin de maintenir sous pression le réservoir pour faciliter le déversement des boues dans l'égout ou le soulever afin qu'il se déverse dans un réservoir de transfert. Ce véhicule est équipé d'un accélérateur et d'un système de freinage de motocyclette et de tuyaux PVC de 75 mm connectés au réservoir.

Source :

Wegelin-Schuringa, 2001 ;

Alabaster, 2002

Il faudra déployer davantage d'efforts pour passer à l'étape supérieure et élargir la gamme de prestations offertes aux ménages démunis. Dans le même temps, il était nécessaire d'examiner les problèmes et contraintes du secteur privé pour fournir des services en ayant recours à des technologies appropriées.

Améliorer l'accès aux sites de dépotage

Dans les quartiers à faible et moyenne densité démographique, lorsqu'une latrine à fosse est pleine à ras bord, on la ferme et l'on en creuse une autre à côté. Après un certain laps de temps jugé fiable, on déterre les boues de vidange pour les enfouir ailleurs, sur un terrain ou sur une décharge, permettant ainsi la réutilisation de la latrine. Cette pratique est courante dans toutes les villes. Toutefois, l'élimination des boues de vidange dans les régions à forte densité démographique pose de plus en plus de problèmes. Le dépotage sauvage des boues est un problème majeur en matière d'écologie autant que de santé publique. Le manque de décharges aux normes ou tout simplement accessibles donne lieu au déversement sauvage de boues non traitées dans les cours d'eau, les canalisations d'égouts à ciel ouvert, dans la mer ou sur les espaces libres disséminés dans la ville. Ce dernier cas est plus particulièrement celui des vidangeurs manuels qui ne peuvent pas transporter les boues et ont donc un rayon d'action limité. Quoique les pratiques précitées soient interdites, il existe souvent peu de solutions de rechange, car peu d'efforts sont déployés pour ouvrir des sites de dépotage à proximité des prestataires de services. Améliorer l'accès aux décharges autorisées doit devenir une priorité et constituer une composante essentielle de la stratégie d'assainissement.

Le marché de la vidange à Dar es Salaam, Tanzanie

Encadré 26

En 1996, la Dar es Salaam City Commission (DCC), l'organe chargé de l'assainissement pour la ville de Dar es Salaam a pris la résolution de **déréglementer les services de vidange des fosses**. Jusqu'alors, selon la législation en vigueur, la DSSD (la Direction de l'assainissement de Dar es Salaam) était le seul organisme autorisé à offrir au public des prestations de vidange des fosses. Toutefois, la DSSD n'a pas pu satisfaire la longue liste des clients demandeurs, dont certains avaient versé en 1995 une avance de 20 000 Tsh (25 USD) par voyage. Par conséquent, depuis lors, des opérateurs privés clandestins se sont mis à satisfaire cette demande.

Les inondations causées par El Niño en 1996 ont provoqué une épidémie de choléra sans précédent dans plusieurs quartiers de la ville. Cette situation obligea la DCC à rechercher des moyens de substitution afin d'améliorer l'accès aux services de vidange des fosses de latrine. La DCC s'est alors mise à étudier la possibilité **d'autoriser les opérateurs privés à assurer cette prestation**.

Une étude a été menée en 1995 afin de déterminer le coût réel de la mise en service des prestations de vidange au sein de Dar es Salaam. La DCC a organisé une réunion de concertation avec des opérateurs afin de débattre des résultats de ladite étude. Une stratégie a alors vu le jour. Au cours de la réunion, il a été convenu que les prestataires privés seraient autorisés à exercer leur activité pourvu que tous les acteurs se conforment à un ensemble de **règles** destinées à garantir une tarification équitable et un bon traitement des boues de vidange.

Ces travaux ont débouchés sur l'instauration d'une licence de vidange (d'un montant de 2 USD) pour les opérateurs qui se conformeraient aux conditions suivantes : (i) facturer un minimum de 17 000 Tsh (21,25 USD) afin d'éliminer la concurrence déloyale des opérateurs publics subventionnés ; et (ii) maintenir des tarifs compatibles avec le pouvoir d'achat des clients (particulièrement les ménages à faibles revenus). **Permission fut accordée de déverser les boues** dans les stations de lagunage gérées par la DSSD. Toutefois, seul le déversement de déchets organiques a été autorisé. En outre, les opérateurs n'ont été autorisés qu'à déverser des boues à la station d'épuration mentionnée sur leur licence d'activité. (Le dépotage sauvage a donc manifestement été prohibé). Une redevance de 3 000 Tsh (3,75 USD) par dépotage est versée à la DSSD.

En 1996, au début du processus de réforme, on connaissait trois opérateurs privés qui opéraient sans autorisation ; après la déréglementation du service en 1999, huit opérateurs privés firent leur demande d'agrément et l'obtinrent. Cette augmentation montre clairement que l'activité est rentable même sur un **marché fortement compétitif**.

La concurrence a joué un rôle essentiel dans la réussite de cette expérience de déréglementation. Les opérateurs privés facturent actuellement un tarif inférieur au tarif initial minimum de 17 000 Tsh (21 USD). Les tarifs varient de 10 000 Tsh (12 USD) à 15 000 Tsh (18 USD), soit environ 50 % de moins que les tarifs autrefois appliqués par la DSSD.

Note:

Taux de change
1 USD = 800 Tsh (2000)

Source :

Wandera, 2000

On cite souvent l'utilisation des boues de vidange pour fertiliser des sites agricoles. Cette pratique est toutefois relativement rare à l'exception de Bamako. Il est plus fréquent de détourner les eaux usées avant qu'elles n'arrivent à la station d'épuration pour irriguer des légumes. Cette pratique peut affecter notablement le fonctionnement du réseau d'égouts.

Les sites de dépotage gérés par la société gestionnaire du réseau d'égouts

Dans la plupart des municipalités, les sites de dépotage sont gérés par la société d'eau ou les services municipaux en charge de l'assainissement ou encore par une entreprise publique ou privée. Ces entités peuvent comporter des lits spéciaux de séchage des boues ou des points de décharge reliés au réseau d'égouts. Lorsqu'on réalise des infrastructures de dépotage, il est important de trouver un compromis entre le financement et la lutte contre le dépotage sauvage. A ce titre, deux exemples méritent de retenir notre attention :

- A Abidjan, selon les clauses du contrat d'affermage de l'assainissement, la société d'eau (SODECI) gère cinq stations d'épuration des eaux usées auxquelles les camions-citernes ont librement accès. Ce service est financé au moyen de la taxe d'assainissement prélevée sur la consommation de l'eau (voir la discussion portant sur la subvention des latrines domestiques au paragraphe 6.1). Depuis l'instauration du contrat d'affermage, les stations de déversement ont été améliorées et les temps d'attente ont diminué.
- A Dar es Salaam, dans le cadre de l'accord autorisant les opérateurs privés à offrir des services de vidange de fosses, les parties prenantes ont convenu des conditions d'octroi de licence, y compris le permis de vidange. Ces clauses comportent l'obligation de déverser les déchets organiques au niveau des sites autorisés, moyennant une redevance (3,75 USD par voyage) versée à

Lorsqu'on construit des sites de dépotage des boues de vidange, il est nécessaire de trouver un compromis entre le financement et la lutte contre le dépotage sauvage.



la Direction de l'assainissement de Dar es Salaam, l'organisme chargé de la gestion des stations d'épuration de la ville (voir l'encadré 26).

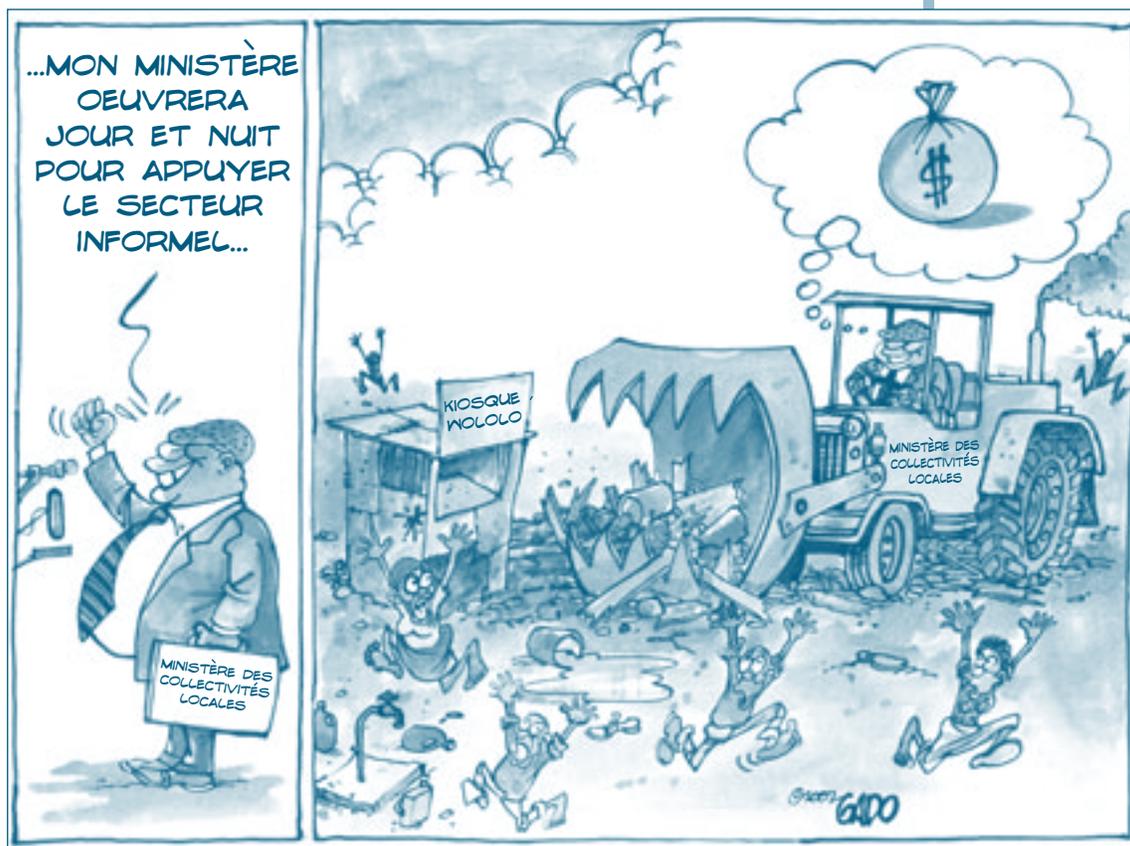
Les sites de dépotage financés et exploités par les opérateurs privés

L'unique station de dépotage/prétraitement des boues de vidange de la ville de Cotonou est détenue et exploitée par une entreprise privée, la SIBEAU. Cette station a été construite par la SIBEAU en sa qualité d'entreprise de vidange, après que ses activités aient été handicapées par l'insuffisance de sites de dépotage. Les clauses relatives à la création et à l'exploitation de cette infrastructure ont été définies par la municipalité. Les autorités municipales ont mis en place une politique d'assainissement rigoureuse et ont contraint tous les camions-vidangeurs (y compris ceux appartenant à d'autres opérateurs que SIBEAU) à dépoter dans cette station d'épuration (à un tarif négocié entre la municipalité et la SIBEAU). Suite à cette politique, cette prestation fait l'objet d'une forte sollicitation. La station de dépotage fonctionne donc déjà au-delà de sa capacité.

Les partenariats public-privé de cette nature doivent être encouragés en tant que composante d'une stratégie d'amélioration de l'assainissement. Outre le cadre propice pour les investissements privés, la municipalité a également arrêté une politique et instauré un cadre réglementaire qui permettent à d'autres opérateurs de bénéficier des avantages offerts par cette station de dépotage. Ce faisant, on a pu atteindre les objectifs fixés en termes de santé publique et de protection de l'environnement.

INFLECHIR LES POLITIQUES EN FAVEUR DES USAGERS DEMUNIS

Troisième partie



Crédit: Gado

7

La politique, une nécessité !

Ou comment élaborer une politique et une stratégie visant à améliorer l'accès des démunis à l'eau et l'assainissement

La politique mise en œuvre devrait explicitement cibler les usagers démunis.

Dans le cadre d'une urbanisation croissante, caractérisée par une augmentation rapide des quartiers informels et des niveaux de pauvreté élevés, il est important que les sociétés d'eau, les autorités nationales et locales formulent des politiques cohérentes en matière d'eau et d'assainissement. Ces politiques doivent cibler de façon explicite les usagers démunis et bénéficier de ressources adéquates afin d'assurer leur mise en œuvre. Les politiques doivent également être soutenues par des stratégies qui définissent les rôles et responsabilités des diverses institutions impliquées aussi bien au plan national que local. Elles doivent aussi définir les objectifs à moyen et long terme et préconiser les cadres institutionnels et réglementaires qui reconnaissent le rôle des opérateurs intermédiaires et autonomes. Les stratégies doivent par ailleurs promouvoir l'établissement de normes appropriées, de contrats et autres outils nécessaires pour réorienter l'activité de prestation des services d'eau et d'assainissement.

7.1 Réformer les politiques nationales en matière d'eau et d'assainissement

L'eau est considérée dans la plupart des pays comme un droit élémentaire et l'accès des usagers démunis au service de l'eau est un objectif inscrit dans la politique nationale. Malgré cela, les politiques eau et assainissement énoncées dans des documents de politique au plan national (aménagement urbain, approvisionnement en eau, santé, gouvernance locale et environnement) peuvent paraître incohérentes et/ou contradictoires. La politique définie en reste aux grandes généralités, se contentant de classer les différents sous-secteurs (rural, urbain, etc.), et n'aborde pas de façon explicite les facteurs qui entravent l'accès au service des ménages démunis habitant les quartiers informels. On part souvent du principe que les besoins des démunis seront satisfaits de la même façon que ceux des autres habitants des zones urbaines ou rurales. Toutefois, dans la pratique, c'est rarement le cas, étant donné la diversité même des caractéristiques des quartiers informels et parfois illégaux. Le manque de références aux besoins spécifiques des démunis en milieu urbain en matière de politique de l'eau et d'assainissement a entraîné une absence d'orientation précise (ou de mission) pour les organismes prestataires des services. En conséquence, on se contente de poursuivre les anciennes approches, qui sont rarement favorables aux démunis.

En comparaison de celles du secteur de l'eau, les politiques d'assainissement sont en général moins détaillées et la plupart d'entre elles n'ont pas d'objectifs qualitatifs et quantitatifs. En raison du caractère multidimensionnel et varié de l'assainissement (voir détails au chapitre 6), les responsabilités institutionnelles des services chargés



de l'assainissement sont souvent complexes et difficiles à structurer ; de nombreux organismes peuvent être impliqués avec des rôles et des responsabilités très variés. Au Mali, par exemple, les parties prenantes dans l'assainissement urbain comprennent cinq services ministériels (qui éprouvent d'énormes difficultés à coordonner leurs politiques et actions), les autorités locales, les prestataires de services (aussi bien publics que privés), les ménages et d'autres acteurs de la société civile.

Les politiques doivent être complétées par des stratégies claires qui précisent la manière de supprimer les contraintes existantes et de changer les pratiques commerciales (réglementation, procédures, normes) afin de favoriser la prestation de services en faveur des usagers démunis. En particulier, les textes de loi obsolètes¹ doivent être amendés afin de refléter les changements de politique, et de lever les contraintes juridiques à la mise en œuvre des politiques.

Plusieurs gouvernements formulent actuellement au plan national ou local des stratégies relatives à l'eau et l'assainissement dans les zones périurbaines. Ces stratégies indiquent de façon spécifique les mesures (y compris les réformes sur le plan juridique et réglementaire) nécessaires pour améliorer l'accès à l'eau et l'assainissement dans les communautés à faibles revenus vivant à la périphérie des grandes villes. A titre d'exemple, en Zambie, un vaste programme de réformes juridiques, institutionnelles et des politiques a été entrepris au cours des années 90. En raison de la portée du problème périurbain, le gouvernement a jugé qu'il était également nécessaire d'élaborer une stratégie spécifique aux zones périurbaines. Cette stratégie identifie des mesures spécifiques que les services de l'Etat doivent prendre, à savoir, les changements en matière de législation, de réglementation et de normes, ainsi que la mise en place de mécanismes de financement particuliers (voir l'encadré 27).

La politique devrait être soutenue par des stratégies précises et une affectation adéquate des ressources.

Encadré 27

Une stratégie périurbaine pour l'eau et l'assainissement en Zambie

Dans les années 70, la Zambie a enregistré une croissance rapide. Au cours de cette période, le rythme de développement des infrastructures n'a pas suivi le taux de la croissance urbaine et de nombreux quartiers non planifiés et informels (connus en Zambie sous le nom de zone d'habitation périurbaine) ont vu le jour. 40 à 80 % de la population urbaine vit dans ces zones sans disposer de services d'eau potable et d'assainissement adéquats. La fréquence des maladies d'origine hydrique telles que le choléra rappelle les conséquences de la dégradation de l'environnement dans ces quartiers. Mais les autorités locales ont éprouvé d'énormes difficultés à fournir les services de base tels que le drainage, l'alimentation en eau potable et l'assainissement.

Pour palier à cette situation et trouver des solutions à d'autres problèmes auxquels est confronté le secteur de l'eau, le gouvernement a entrepris en 1993 **d'importantes réformes institutionnelles et légales**. De plus, reconnaissant l'importance et les besoins spécifiques des zones périurbaines, le gouvernement a engagé des consultations avec de nombreux acteurs afin de formuler une vaste stratégie relative à l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans les zones périurbaines. Globalement, cette stratégie visait à réduire l'incidence des maladies d'origine hydrique, grâce à l'amélioration des services d'eau et d'assainissement. La stratégie identifie les enjeux (la réglementation, le recouvrement des coûts et le financement), définit les principes à suivre et identifie les contraintes politiques, institutionnelles et juridiques qui empêchent d'améliorer les services dans les quartiers périurbains.

Source:

Ministère des collectivités locales, 2000

¹ Certaines lois remontent à 1950 ou avant.

Des normes inadéquates peuvent rendre les services trop onéreux pour les ménages à faibles revenus.

Reformuler les objectifs, les normes et les niveaux de service

Dans le sous-secteur urbain, l'objectif « fournir de l'eau à tous » est souvent compris comme « un branchement privé pour tous ». Cette interprétation est partagée aussi bien par les sociétés d'eau que par les ménages urbains, tous identifient l'amélioration des services d'eau et d'assainissement à la connexion aux réseaux de distribution d'eau et d'égouts. Tout standard inférieur est souvent perçu comme une mesure temporaire ou une étape intermédiaire. Dans la pratique toutefois, les services alternatifs (tels les petits opérateurs indépendants) dans les milieux démunis sont très répandus et deviennent la règle plutôt que l'exception dans certains quartiers. Malgré cela, peu voire aucune initiatives ne sont prises pour adapter les réglementations et les pratiques commerciales. Des objectifs rigides et peu flexibles en matière de service limitent souvent les options disponibles permettant à une société d'eau d'alimenter efficacement et immédiatement les démunis. Par ailleurs, les normes qui s'appliquent aux ménages à revenus moyens et élevés, qu'il s'agisse de conception technique des réseaux (par ex. l'existence d'une voirie) ou de qualité du service (par ex. la pression ou la continuité), peuvent rendre les services trop onéreux ou constituer un obstacle juridique ou administratif. Par exemple, il n'est pas possible de faire respecter les normes relatives aux largeurs des rues dans les quartiers informels.

Dans beaucoup de pays, les réseaux d'égouts conventionnels sont toujours considérés comme la seule option possible en matière d'assainissement urbain. La pratique montre cependant que les coûts élevés d'investissement et de maintenance associés à ces égouts conventionnels limitent fortement leur utilisation dans les quartiers à faibles revenus. Malgré l'absence d'égouts, les lois et/ou les règlements interdisent dans certains pays la construction de latrines à fosse dans les zones urbaines et contredisent peut-être un autre texte de loi ayant pour but d'établir des normes appropriées aux quartiers informels. Au Kenya par exemple, la législation en matière de santé publique interdit la construction de latrines à fosse dans les zones urbaines mais cette loi semble être en contradiction avec les dispositions contenues dans le Code d'urbanisme applicable par les collectivités locales².

La définition de standards de service appropriés est un élément critique de toute stratégie visant à améliorer la fourniture de services aux démunis. Des efforts doivent être faits en vue d'augmenter l'éventail des options de service disponibles pour les familles à faibles revenus, tout en s'assurant que la qualité n'est pas compromise. Les cadres réglementaires doivent être adaptés et, lorsque cela est nécessaire, des cadres alternatifs doivent être mis en place pour réglementer les prestations des revendeurs d'eau.

Etablir des objectifs intermédiaires pour la prestation des services de base

Même si les branchements privés doivent rester un objectif à long terme, la situation en matière de pauvreté urbaine milite en faveur de la définition d'objectifs intermédiaires. A court et moyen terme, une variété d'options de service peut être considérée et adoptée, quel que soit le caractère formel ou légal du quartier. Là où le besoin s'en fait sentir, des objectifs intermédiaires peuvent être établis pour un temps limité (par exemple, un moratoire sur les démolitions). A Ouagadougou, au Burkina Faso, très peu de familles ont accès à l'eau courante. Dans un souci d'augmenter

Des objectifs intermédiaires peuvent être établis pour desservir de manière temporaire des quartiers susceptibles d'être déplacés.

² Le gouvernement kenyan est actuellement en train d'effectuer une révision des textes de loi dans le but d'harmoniser la législation en la matière.

l'approvisionnement en eau dans les zones défavorisées, le gouvernement et la société d'eau (l'ONEA) ont mis au point une politique ambitieuse destinée à promouvoir les bornes-fontaines. Cela a contribué à augmenter l'éventail des options disponibles dans la ville et porté le taux de couverture à 84 % (parmi lesquels 59 % liés au service des bornes-fontaines). Dans le cas du Sénégal, illustré dans l'encadré 28, la société d'eau (privée) a été chargée d'améliorer progressivement le standard afin d'atteindre des objectifs intermédiaires en matière de desserte.

Encadré 28

Les bornes-fontaines : un objectif intermédiaire au Sénégal

Au Sénégal, le contrat récemment signé avec un exploitant privé inclut des objectifs intermédiaires et demande à la société publique de patrimoine (la SONES) d'affecter une part importante de ses ressources pour améliorer progressivement le service fourni, en installant des bornes-fontaines qui peuvent évoluer vers des branchements privés lorsque les usagers en ont les moyens. Cette politique est menée en partenariat avec les associations de quartiers, qui contribuent à l'investissement initial, et avec des ONG qui fournissent un appui aux associations de quartiers.

Objectifs pour l'extension de l'approvisionnement urbain en eau par la société d'eau ou une association de quartier

	Branchements privés ⁱ		Bornes-fontaines ⁱⁱ	
	Litre par jour et par personne	Taux de couverture (%)	Litre par jour et par personne	Taux de couverture (%)
Dakar (et banlieues)	110	70	20	30
Villes principales (population > 10 000)	100	60	20	40
Villes moyennes (population 5-10 000)	60	50	20	50
Nombre d'usagers (par source principale)	10		1 000	

Note :

i = 10 usagers par
branchement privé
ii = 1 000 usagers par borne-
fontaine

Source :

Données de base fournies
par la SONES, 1999

Encadré 29

Définir les normes techniques minimales à Blantyre, Malawi

L'approvisionnement en eau de la ville de Blantyre (population : 520 000 habitants) est géré par le Blantyre Water Board (BWB), une organisation para-étatique. Les infrastructures existantes sont insuffisantes pour satisfaire la demande croissante en eau potable. En particulier, les zones non aménagées (bidonvilles), les zones périphériques (représentant 55 % de la population) et les zones traditionnelles d'habitation sont toutes sous-alimentées. Seulement 27,4 % des ménages dans la ville bénéficient d'un branchement privé, le reste devant compter sur les 80 bornes-fontaines publiques.

Comme le BWB n'est pas en mesure de financer des extensions de réseau à travers la ville, les communautés sont encouragées à utiliser leurs fonds propres (provenant de leurs membres, des ONG ou des bailleurs de fonds) dans le but d'accélérer la mise en œuvre des projets d'eau dans leurs zones. Néanmoins, malgré les avantages de cette approche en terme d'augmentation du taux de couverture, l'inconvénient est que la qualité très variable des matériaux utilisés et le manque de qualification de la main d'œuvre entraînent des fuites, du gaspillage et une pression insuffisante. Le manque de pièces détachées disponibles et d'autres problèmes ont aggravé la situation.

Standardisation des procédures et contractualisation

Bien que le BWB ait fourni à la demande une assistance technique aux projets communautaires, en vue de rectifier ces problèmes tout en conservant les bénéficiaires des extensions financées par les communautés ou les ONG/bailleurs de fonds, le BWB a décidé de standardiser les procédures et jouer un rôle plus actif dans la planification, la mise en œuvre et le suivi des projets d'extension initiés par les communautés.

Le BWB accepte maintenant les initiatives communautaires pour le développement du service de l'eau dans les zones urbaines à faibles revenus et les procédures suivantes ont été établies :

- (i) à la réception d'une demande, le BWB fait une étude de faisabilité de l'installation proposée ;
- (ii) si le projet est jugé faisable, le BWB prépare un avant-projet sommaire et une estimation du coût d'investissement ;
- (iii) la communauté finalise le plan de financement avec les bailleurs de fonds tels que MASAF et UNICEF ;
- (iv) le BWB prépare un avant-projet détaillé, un avant-métré, une estimation de coût et des spécifications techniques (travaux à réaliser, matériaux à utiliser, etc.) ;
- (v) le bailleur de fonds, le BWB et la communauté préparent un contrat précisant les matériaux, les travaux et le coût. Ce contrat tripartite stipule la durée du projet et confirme d'adhésion aux principes généraux de la supervision du projet et du respect des normes et spécifications ;
- (vi) les consultants indépendants ou le staff technique supervisent les travaux ; et
- (vii) les tests de pression et l'analyse de la qualité bactériologique de l'eau sont exigés pour l'approbation des installations et leur raccordement au réseau public.

Le contrat stipule que durant les travaux, le BWB doit superviser et inspecter les tranchées, la pose des canalisations, le génie civil (les vannes, les bornes-fontaines, etc.), les tests de pression et les analyses bactériologiques et en dernier lieu, le raccordement au réseau public. Le BWB définit également les responsabilités en matière d'entretien et le cahier des charges à respecter. Le BWB insiste sur l'existence de garantie quant à la qualité des matériaux achetés aux fournisseurs ou fabricants locaux. Les entrepreneurs qui ne remplissent pas les conditions requises ne sont pas payés.

Une approche acceptée et reproduite

Cinq extensions de réseau (desservant en tout 183 000 personnes) ont adhéré à ces procédures. Le BWB prend le contrôle total (directement ou à travers des superviseurs désignés) des aspects techniques des projets d'extension dans les quartiers informels. Malgré quelques réserves émises quant à la trop grande sévérité des spécifications qui pourrait freiner les initiatives, il semble que, dans la pratique, les spécifications sont globalement objectives et bien acceptées. Par ailleurs, il est généralement reconnu qu'il est nécessaire de respecter des normes minimales, puisqu'au bout du compte c'est le BWB qui sera chargé de l'entretien des réseaux.



Source :
Chilowa et Chinsinga, 2000

Etant donné que les options en matière d'assainissement sont limitées et les systèmes conventionnels (réseaux d'égouts) sont vraisemblablement incapables de jouer un rôle important à court et à moyen terme, l'assainissement autonome restera une solution pour beaucoup de zones urbaines dans les années à venir. Les efforts doivent se concentrer sur la promotion de l'assainissement autonome et transformer cette option en des stratégies pour améliorer l'accès à l'assainissement dans les zones défavorisées. Là où il est pertinent de le faire, les sociétés d'eau et les municipalités doivent prendre des mesures destinées à appuyer l'assainissement autonome, en assurant la promotion de cette option et/ou en offrant des incitations financières pour construire des dispositifs sanitaires améliorés (voir l'encadré 20 sur les initiatives au Burkina Faso). Des mesures plus coercitives peuvent également être prises de manière à limiter les risques potentiels liés à l'installation de dispositifs d'assainissement autonome à proximité des ressources d'eau souterraine à usage domestique. Beaucoup reste à faire dans cette perspective.

Pour l'approvisionnement en eau, la gamme des services intermédiaires doit être étendue en incluant les branchements partagés ou individuels, les bornes-fontaines ou les kiosques d'eau et les options alternatives de service qui répondent à la demande (voir l'encadré 2 sur l'approche adoptée concernant les réservoirs de stockage à Durban).

Enfin, les objectifs intermédiaires doivent être conçus en gardant à l'esprit des objectifs à long terme. Afin de ne pas contraindre les futurs programmes de branchements privés, des normes intermédiaires et limitées dans le temps doivent être formulées et bénéficier d'un consensus. Les normes techniques minimales pour les extensions de réseau réalisées par les communautés sont les outils essentiels permettant à ces systèmes autonomes d'être réintégrés à terme au réseau principal (voir l'encadré 29 relatif aux normes techniques minimales établies à Blantyre).

7.2 Renforcer les politiques institutionnelles, les stratégies et les modalités de fourniture des services

La politique institutionnelle joue également un rôle crucial pour faciliter l'accès des usagers urbains démunis aux services. Comme il existe beaucoup d'institutions impliquées dans le service de l'eau (y compris les compagnies régionales, les départements municipaux et les opérateurs nationaux privés et publics), la nature et les caractéristiques des lois et politiques réglementant leurs activités varient énormément³. Malgré ces différences, le manque de politique et de stratégie spécifiques pour desservir les démunis demeure une contrainte commune.

Mandat institutionnel : définition des priorités et des objectifs

S'appuyant sur les statuts existants, les municipalités ou les sociétés d'eau doivent développer des politiques appropriées ou des business plans qui intègrent des objectifs favorables aux démunis (par exemple des objectifs à atteindre en termes de couverture) et adopter une approche (technique, financière, commerciale) pour effectivement desservir les démunis. Une fois que la desserte des démunis a été considérée comme une priorité, et que des objectifs spécifiques ont été définis, les ressources financières et humaines correspondantes doivent être mobilisées. La politique institutionnelle peut aussi aider à définir une direction de travail même

En matière d'assainissement, les efforts devraient se concentrer sur la promotion de l'assainissement autonome.

Les services intermédiaires d'approvisionnement en eau doivent incorporer des options qui répondent à la demande des usagers.

³ Celles-ci peuvent avoir été établies à travers les lois de parlement et articles d'incorporation.



lorsqu'il existe un vide à combler dans la politique officielle. Par exemple, pour atteindre les consommateurs des quartiers informels, la SODECI à Abidjan permet à des individus de se raccorder au réseau public le plus proche et d'installer des bornes-fontaines sur fonds privés à destination des quartiers informels. La SODECI a aussi ajusté les tarifs et amélioré les conditions de paiement pour les revendeurs autorisés (en réponse à leur demande).

De la même façon, dans le cas où les services d'eau et d'assainissement font l'objet d'un partenariat public-privé, les autorités publiques doivent prendre des mesures franches pour développer des dispositions du contrat favorables aux démunis. Ces dispositions doivent préciser les obligations légales et donner aux sociétés d'eau le mandat (conditions et moyens financiers) d'améliorer la desserte des démunis en milieu urbain.

Définir les obligations des prestataires de service dans les business plans ou les contrats (en définissant des standards et des objectifs de performance), et augmenter le niveau de responsabilité de l'opérateur en lui octroyant une plus grande autonomie peut contribuer à l'amélioration de la desserte des démunis en milieu urbain. Lorsque cela est nécessaire, une unité spécialisée ou une équipe qualifiée (qu'elle soit interne ou externe à la société d'eau) peut être mise en place avec pour mission de se concentrer spécifiquement sur la desserte des démunis. Le rôle de cette unité/équipe peut être de :

- Mettre en œuvre des projets d'eau et d'assainissement ciblés en direction des usagers démunis ;
- Contrôler et mesurer les indicateurs d'atteinte des objectifs fixés (nombre de nouveaux branchements dans les quartiers défavorisés, nombre de bornes-fontaines en état de marche, pourcentage du volume d'eau vendu au prix de gros aux opérateurs autonomes, pourcentage de déconnexions, etc.) ;
- Etablir un dialogue plus efficace avec les usagers à faibles revenus et les opérateurs intermédiaires ou indépendants ; et
- Fournir une meilleure compréhension des exigences spécifiques des usagers démunis et des options de service qui répondent bien à leur demande.

Mandat institutionnel : monopole et délimitation du territoire de compétence

La plupart des entreprises de service public jouissent d'une situation de monopole - elles ont un droit exclusif de fournir un service dans une zone donnée (généralement la ville toute entière) - et beaucoup d'entre elles considèrent que ce monopole est indispensable pour assurer la rentabilité financière de l'entreprise et permettre de réaliser les économies d'échelle nécessaires pour fournir un service efficace.

Encadré 30

Les petits opérateurs du secteur de l'eau et de l'assainissement

Malgré les efforts en vue d'augmenter la couverture des services au cours des dernières décennies, actuellement 25 % de la population urbaine en Amérique latine et au moins 50 % de la population urbaine d'Afrique n'est pas raccordée au réseau principal géré par la société d'eau. Ces ménages comptent sur les fournisseurs alternatifs, en particulier les petits opérateurs à base privée ou communautaire qui offrent une vaste gamme de services aux usagers sans recourir aux financements publics.

Des petits opérateurs privés qui proposent des services adaptés à la demande des ménages à faibles revenus

L'apparition d'opérateurs alternatifs sur le marché offre de nouvelles options aux ménages. En effet, ils adaptent leur offre de services aux besoins de la clientèle et survivent seulement grâce à cette offre de services pour laquelle les clients sont prêts à payer. Bien que la nature et la taille des petits opérateurs varient beaucoup à travers le continent, on peut les ranger dans plusieurs catégories : (i) les camions-citernes ; (ii) les réseaux de distribution indépendants ; (iii) la vente en gros d'eau fournie par la compagnie de distribution (par exemple, les kiosques d'eau) ; (iv) les services d'assainissement (par exemple, la vidange des fosses de latrines) ; et (v) les services d'exploitation et d'entretien (par exemple, la gestion des latrines publiques).

Contraintes liées à l'absence de reconnaissance légale

Les petits opérateurs sont habituellement regardés d'un œil suspicieux par les sociétés d'eau et les municipalités. Ils sont rarement reconnus sur le plan légal et travaillent donc dans l'illégalité, sans réglementation ni contrôle de qualité. Dans certains cas, ce cadre opérationnel ambigu a conduit à une collusion entre les opérateurs, ou avec le personnel de la société d'eau (par exemple, dans l'optique de créer un « cartel »). Les usagers démunis peuvent dans ce cas être amenés à payer plus qu'ils ne le devraient pour des services de mauvaise qualité.

Malgré ses lacunes, le petit secteur privé dispose d'un potentiel énorme pour augmenter la couverture et l'accès aux services au bénéfice des usagers démunis. Les gouvernements qui apprennent à le réglementer sans étouffer sa capacité d'innovation pour répondre à la demande en retirent le bénéfice de favoriser l'accès d'un plus grand nombre de communautés précédemment non desservies.

La situation de monopole est souvent définie dans les statuts de la société d'eau ou le contrat qui la lie aux pouvoirs publics. Même si le monopole peut éventuellement permettre d'atteindre des objectifs financiers, dans la pratique, la majorité des sociétés d'eau ont échoué dans leur mission de subvenir aux besoins de tous les consommateurs situés dans leur zone de service. En conséquence, un nombre d'opérateurs intermédiaires et indépendants peuvent travailler côte à côte voire en concurrence avec la société d'eau (voir l'encadré 30 relatif aux petits opérateurs). Tandis que certaines structures reconnaissent ce fait et s'efforcent d'intégrer les fournisseurs alternatifs au service public, d'autres essaient de renforcer leur monopole quand bien même ils sont incapables de fournir le service adéquat aux populations desservies et non desservies (surtout les usagers à faibles revenus dans les quartiers non aménagés ou informels).

Dans certains pays, étant donné l'ampleur prise par les fournisseurs alternatifs, les dispositions visant à aider les petits opérateurs constituent une partie essentielle de la stratégie visant à améliorer l'accès aux services. A court ou moyen terme, il peut être nécessaire de supprimer le monopole statutaire ou contractuel. Les consommateurs ont le choix de se tourner vers le réseau de la société d'eau lorsqu'il est devenu accessible dans le quartier où ils vivent.

A court ou moyen terme, il peut être nécessaire de supprimer les clauses monopolistiques et permettre l'émergence des fournisseurs alternatifs (notamment le petit secteur privé).

7.3 Réviser les stratégies de financement et la politique de tarification

Assurer un financement durable pour améliorer la desserte des usagers démunis

Une stratégie de financement réaliste et durable est partie intégrante de la mise en œuvre des orientations politiques et de l'atteinte des objectifs visant à améliorer la desserte des usagers démunis en milieu urbain. L'accès au financement pour des investissements initiaux, et en particulier les extensions de réseau et les bornes-fontaines dans les quartiers défavorisés, peut être entravé par des facteurs politiques, juridiques et réglementaires. L'utilisation de financements extérieurs est souvent réservée aux quartiers formels ou planifiés, souvent en contradiction avec les objectifs affichés par les projets en matière de desserte des usagers démunis. De nombreux organismes d'appui extérieur sont réticents à octroyer un prêt pour améliorer les services d'eau et d'assainissement dans les quartiers informels jusqu'à ce qu'ils soient formellement reconnus et/ou régularisés par le gouvernement⁴.

Il est donc fréquent d'utiliser des dons pour financer la desserte des zones non planifiées. Les dons peuvent être fournis par différents organismes multilatéraux et bilatéraux ou des ONG. Ils peuvent être octroyés aux sociétés d'eau ou aux municipalités, ou encore rétrocédés aux organisations non gouvernementales qui peuvent travailler hors du cadre administratif formel. Les communautés peuvent aussi contribuer au financement des investissements, que ce soit en espèce ou en nature (voir l'encadré 6 sur le partage des coûts d'investissement au Ghana).

Une stratégie de financement qui identifie plusieurs sources de financement externes et internes et établit des règles précises pour déterminer l'allocation de ces ressources est une exigence essentielle pour la desserte des démunis. Le financement interne provenant de diverses sources (telles que les redevances spéciales incorporées au tarif de l'eau – voir les encadrés 1 et 20 – ou encore les taxes municipales, etc.) peut être utilisé pour étendre les réseaux dans les quartiers informels, subventionner les branchements privés ou les installations d'assainissement autonome pour les usagers urbains démunis.

Politique de tarification en faveur des démunis : grilles tarifaires et subventions croisées

La grille tarifaire est un instrument capital pour améliorer les services aux démunis en milieu urbain. En plus du fait de déterminer le prix à payer pour chaque catégorie d'usagers, la grille tarifaire peut aussi être utilisée pour :

- Rendre le prix de l'eau plus abordable dans un ensemble de centres urbains ;
- Financer les extensions de réseau ;
- Subventionner les branchements privés ; et
- Financer l'assainissement autonome.

Les grilles tarifaires « progressives » ont été largement adoptées par la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Comme mentionné au paragraphe 3.4, beaucoup de grilles tarifaires comportent une tranche sociale visant à subventionner les usagers

Une stratégie de financement doit établir des règles précises pour déterminer l'affectation des ressources.

⁴Dans plusieurs cas, des autorisations/licences provisoires ont été accordées aux sociétés d'eau pour étendre leurs services dans les quartiers non lotis ou informels, pendant une période de temps définie.

démunis et plusieurs autres tranches destinées aux usagers domestiques, industriels ou autres. Bien qu'elles partagent un même objectif, les tranches sociales varient énormément dans leur contenu. En Ouganda, un tarif « social » est appliqué à l'usager sur la tranche de consommation mensuelle 3-10 m³, tandis qu'à Durban, 6 m³ par mois sont fournis gratuitement à tous les consommateurs. Le coût de ce « service minimum » est financé grâce à un système de subvention croisée alimentée par les tranches supérieures de tarif.

Malgré les bonnes intentions affichées, les tranches sociales ne jouent pas toujours leur rôle d'améliorer l'accès des usagers démunis. En effet, les ménages les plus démunis ne sont pas connectés au réseau de distribution ou :

- (i) achètent l'eau à des revendeurs ou à des bornes-fontaines/kiosques (à un prix élevé pour l'usager final, parce que le revendeur peut être assujéti à une tranche de tarification élevée) ;
- (ii) achètent l'eau auprès d'un ménage disposant d'un branchement privé (qui peut aussi être assujéti à un tarif élevé, en tant que « gros » consommateur) ;
ou
- (iii) partagent un branchement avec leur voisin (et donc consomment plus d'eau que ce qui est prévu dans la tranche sociale).

Les tranches sociales sont efficaces pour améliorer la desserte des démunis seulement si : le nombre de ménages démunis disposant d'un branchement privé⁵ est important (au moins 40 % des ménages raccordés au réseau) ; et les charges fixes mensuelles sont suffisamment réduites (frais d'abonnement, location du compteur, consommation minimale) pour permettre aux ménages à faibles revenus de supporter le service.

Là où un grand nombre de branchements privés ne sont pas équipés de compteurs, certaines compagnies de distribution d'eau ont établi des tarifs forfaitaires pour les ménages qui remplissent des critères spécifiques. A Kano, au Nigeria, les tarifs forfaitaires pour les usagers domestiques sont définis par le standard des ménages (nombre de ménages utilisant le même branchement, nombre de robinets par logement, etc.). Dans de nombreux autres centres urbains, la facturation forfaitaire est pratiquée sans discrimination, ce qui a pour conséquence que les ménages qui consomment beaucoup sont ceux qui sont indirectement les plus subventionnés.

Dans plusieurs cas, les tarifs de gros en ce qui concerne l'eau vendue à travers les bornes-fontaines ou les kiosques permettent aux consommateurs à faibles revenus d'accéder au service à un coût plus bas (exemples : Côte d'Ivoire, Kenya, Sénégal et Tanzanie). Malheureusement, ces subventions peuvent ne pas toucher le consommateur final car les prix de détail ne sont pas souvent réglementés. A Accra, la grille tarifaire offre un prix de gros à plusieurs associations d'exploitants de camions-citernes, tandis qu'à Lusaka et Port-au-Prince, la compagnie de distribution vend l'eau à un prix de gros aux réseaux autonomes gérés de façon communautaire, en reconnaissance de leur importance. Ces exemples démontrent que les problèmes sociaux et les intérêts économiques des sociétés d'eau ne sont pas forcément en contradiction et la desserte des quartiers à faibles revenus peut même contribuer à améliorer le recouvrement des coûts de la société d'eau.

Les tarifs devraient permettre d'aider les usagers démunis, et non de leur nuire.

⁵ Dans la conception des tranches sociales, l'on part généralement du principe que les usagers « nantis » (usagers commerciaux, industriels et usagers habitant les zones à haut standing) consomment plus d'eau et seront donc facturés à un niveau permettant de subventionner les usagers qui consomment peu d'eau (donc a priori les ménages démunis).

Les grilles tarifaires doivent être adaptées aux exigences et aux contraintes de chaque ville et de chaque pays.

Les subventions croisées (entre les centres urbains ou entre les consommateurs urbains et ruraux) peuvent aussi être utilisées pour faire baisser le coût de raccordement aussi bien que le prix de l'eau. Les subventions croisées prédominent en Afrique de l'Ouest où il est fréquent qu'une seule entreprise soit responsable de la fourniture d'eau dans les grandes villes et d'autres villes plus petites. Le revenu provenant des centres urbains les plus rentables est utilisé pour subventionner les petites villes, moins viables que les grands centres à politique tarifaire égale. En Côte d'Ivoire, ceci a permis aux ménages démunis d'accéder à l'eau à un prix plus abordable. La SODECI distribue en effet de l'eau dans 544 villes, sur lesquelles 6 seulement sont bénéficiaires et les 538 restantes ne le sont pas. En comparaison, en Tanzanie, chaque entreprise municipale est autonome et met en place ses propres tarifs ; en conséquence, bon nombre de ces entreprises doivent compter sur le gouvernement central ou local pour subventionner les charges importantes, et en tout premier lieu leur facture d'électricité.

Autres redevances – cautions, location de compteurs et frais de dossier

En plus des coûts de connexion, beaucoup de sociétés d'eau facturent d'autres redevances telles que les locations de compteurs et les cautions. Comme indiqué au paragraphe 3.4, ces coûts peuvent constituer une barrière supplémentaire pour les consommateurs à faibles revenus qui ont déjà des difficultés à s'acquitter du coût total d'un branchement. Bien que les cautions soient souvent exigées en guise de garantie contre les défauts de paiement, quand elles sont trop élevées, elles exercent un effet de dissuasion sur les candidats au branchement. Dans le but de permettre aux ménages démunis d'accéder à un raccordement, la politique tarifaire doit donc chercher à réduire le nombre de redevances payées d'avance et à étaler ces coûts sur une plus grande période de temps (voir le paragraphe 3.2).

Des efforts doivent être déployés afin de concevoir des grilles tarifaires favorables aux démunis respectueuses des exigences et contraintes spécifiques à chaque ville et chaque pays, et doivent s'inspirer des connaissances et de la recherche au niveau local. Les grilles tarifaires doivent être adaptées aux besoins des clients tout en permettant à la société d'eau de rester économiquement viable. Au besoin, afin de dégager des financements durables pour les investissements prioritaires tels que les branchements sociaux, le gouvernement doit mettre en œuvre une nouvelle politique ainsi qu'un nouveau cadre réglementaire en vue d'introduire de nouvelles redevances spécifiques. Des financements à moindre coût (par exemple des dons) peuvent être mobilisés pour mieux amortir le poids de la grille tarifaire sur les consommateurs les plus démunis.

Le financement des investissements initiaux

L'éventail des sources de financement des investissements initiaux utilisées pour mieux desservir les démunis en milieu urbain comprend les dons et prêts, les redevances et les revenus, aussi bien que les contributions de la communauté et des utilisateurs, des ONG et enfin les fonds privés. Dans certains cas, plusieurs sources différentes peuvent être mobilisées (partage des coûts, subventions ciblées, apport en main d'œuvre). Des efforts récents pour introduire les partenariats public-privé (PPP) ont été accompagnés d'une augmentation des subventions publiques ayant pour cible la desserte des usagers à faibles revenus. Ces subventions sont souvent

fondées sur les résultats (output-based) afin d'encourager l'opérateur privé à mettre en place des solutions innovantes pour atteindre les usagers démunis. Une récente évaluation⁶ des PPP a très clairement souligné l'importance du financement public comme un moyen d'atteindre des démunis tout en assurant la viabilité commerciale de l'exploitation dirigée par le secteur privé.

Généralement, les utilisateurs ne contribuent pas directement aux coûts d'investissement des services en réseaux : production, stations de traitement, stockage, canalisations primaires et secondaires. Le plus souvent, les coûts sont financés directement par la société d'eau à travers un revenu interne (collecté auprès des consommateurs) ou par les autorités municipales à travers l'impôt (collecté auprès des habitants). En Côte d'Ivoire et au Sénégal, le Fonds de développement de l'eau, dont le mécanisme est décrit dans l'encadré 1, alimenté par une redevance principalement assise sur les gros consommateurs, fournit l'essentiel des investissements financés en interne, en particulier les extensions de réseau, l'installation de nouvelles bornes-fontaines et les branchements domestiques (voir l'encadré 31).

Encadré 31

Le financement des coûts d'investissement initiaux

La plupart des sociétés d'eau considèrent le financement des extensions dans les zones non loties comme un risque important. Cette perception est souvent basée sur leur expérience des bornes-fontaines qui étaient difficiles à gérer : dans beaucoup de cas, l'eau n'était pas payée, les bornes étaient vandalisées, l'eau était gaspillée et les canalisations alimentant les bornes-fontaines étaient vandalisées pour y connecter des branchements illégaux.

Etant donné la difficulté inhérente au recouvrement des coûts dans ces zones, le financement sur dons en provenance des ONG, des communautés et des bailleurs de fonds est devenu une source majeure de financement des services d'eau et d'assainissement à destination des usagers démunis. Cependant, dans beaucoup de projets réalisés sur dons, la **viabilité reste une préoccupation**. Beaucoup de projets ont souffert de cadres institutionnels inappropriés (modes de gestion peu performants, à cause des problèmes liés au bénévolat et au manque de compétences en matière de gestion financière), mauvaise conception technique (approche par l'offre, normes irréalistes) et des travaux de mauvaise qualité. Il y a donc beaucoup à apprendre de l'expérience des petits opérateurs qui autofinancent intégralement leurs investissements initiaux et sont en mesure d'offrir un service durable.

Source :
Kariuki, 2000

Les exemples de partage des coûts pour le développement des réseaux tertiaires sont les plus courants, mais dans certains cas ce type de montage financier s'applique aussi à des réseaux secondaires. Dans plusieurs pays, les extensions de réseau sur initiative privée ou communautaire ont été financées par les contributions, en espèce et en nature, provenant des ménages bénéficiaires. Au Ghana, (voir le paragraphe 5.1), certaines communautés ont financé 50 % ou plus des coûts de l'extension de réseau. Alors que la société d'eau est théoriquement appelée à prendre la relève en raccordant de nouveaux consommateurs une fois que le réseau est étendu, cela n'a pratiquement jamais été le cas.

⁶ Consultation des parties prenantes sur les PPPs en Afrique, Dakar, Sénégal, 2000

Des efforts doivent être déployés pour mettre au point des mécanismes permettant de mobiliser les ressources financières provenant d'un large spectre d'utilisateurs.

Le secteur privé joue lui aussi un rôle clé dans le développement de réseau. Les petits opérateurs aussi bien que les entrepreneurs de plus grande envergure investissent dans les extensions de réseau. Bien que les contributions des premiers soient très limitées dans certains cas, et peuvent même être hors-normes sur le plan technique, les derniers jouent un rôle important dans le développement des réseaux de distribution. Au Sénégal, les promoteurs immobiliers financent souvent les extensions pour augmenter les prix des parcelles, tandis qu'en Côte d'Ivoire leur investissement est obligatoire.

Des efforts doivent être déployés pour identifier les besoins en financement et mettre en place des mécanismes permettant de mobiliser les ressources provenant d'un large spectre d'utilisateurs (comprenant les associations communautaires, les ONG et le secteur privé). La politique de financement doit prendre en considération les besoins des consommateurs à faibles revenus et être conçue afin de faciliter l'accès aux branchements privés (par exemple à travers les politiques de branchements sociaux). Les grilles tarifaires doivent tenir compte des pratiques réelles des consommateurs en matière d'approvisionnement en eau, de façon à ne pas pénaliser les usagers qui partagent un branchement. Des règles précises doivent être établies concernant les contributions communautaires, afin de s'assurer que la propriété des installations et les responsabilités en matière d'exploitation et d'entretien sont clairement définies dès le départ.

7.4 Adopter un cadre de régulation pour desservir les usagers démunis

La régulation est essentielle pour définir de quelle façon la fourniture des services d'eau et d'assainissement doit refléter la politique et s'assurer que les sociétés respectent les conditions du contrat les liant aux pouvoirs publics. Cependant, le cadre de régulation ne doit pas être limité à la définition et à l'application des règlements et des normes. Il doit également promouvoir ou imposer que les sociétés d'eau améliorent la réponse qu'elles apportent à la demande exprimée par les usagers, et faciliter ou encourager l'innovation.

Définir les rôles et responsabilités en matière de régulation

Les fonctions de régulation sont souvent partagées entre des organismes situés à différents niveaux. La plupart des gouvernements régulent les services publics en réseau à partir d'une instance nationale ou d'un ministère (en général un organisme de régulation indépendant), tandis que les sources d'approvisionnement ponctuelles telles que les puits et forages peuvent être réglementées soit au niveau local soit au niveau national. En raison du caractère multiforme de l'assainissement, la régulation se fait souvent à plusieurs niveaux. Certains aspects de l'assainissement collectif (gestion des réseaux d'égouts) peuvent être régulés par l'instance chargée de la régulation de l'approvisionnement en eau, tandis que l'assainissement autonome est géré au niveau municipal par les organismes en charge des aspects sanitaires et/ou environnementaux. Là où il existe une instance de régulation indépendante, elle peut déléguer certaines tâches à d'autres instances compétentes (par exemple le suivi de la qualité de l'eau, etc.). A ce jour, il n'existe qu'une poignée de régulateurs indépendants en Afrique subsaharienne. Ces organismes, implantés au Mozambique, en Zambie et au Ghana, sont relativement nouveaux et continuent

toujours d'élaborer des mesures pour améliorer leurs fonctions en ce qui concerne la desserte des usagers urbains démunis.

L'accès à l'information pour le suivi de la qualité et des niveaux de service est une des principales préoccupations des régulateurs. Comme les informations relatives à la desserte des usagers démunis sont souvent médiocres, le régulateur ne peut avoir accès aux informations nécessaires permettant un suivi efficace. Le régulateur doit donc disposer des moyens nécessaires (soit en interne, soit au travers de la sous-traitance) pour permettre des évaluations périodiques indépendantes de la situation. Lorsqu'un régulateur n'a pas les compétences ou les capacités requises, la collecte d'informations concernant la desserte des démunis peut se faire avec l'aide des ONG et des associations professionnelles ou de consommateurs. Le régulateur doit adapter les normes aux conditions locales et fixer des objectifs et indicateurs précis. Les régulateurs doivent également être disposés à partager les informations avec les consommateurs et d'autres acteurs, et ceci de manière régulière et transparente.

Promouvoir le rôle des consommateurs, associations de consommateurs et organisations communautaires

Qu'ils soient clients des services publics ou de petits opérateurs, les consommateurs sont directement affectés par la qualité de la prestation de service, le cadre institutionnel, la grille tarifaire et d'autres aspects de la réglementation des services. En conséquence, les groupes de consommateurs doivent être régulièrement consultés et tenus informés des derniers développements. Certains services publics mettent en place des registres de plaintes des abonnés et publient leur contenu avec des indicateurs des délais de traitement de ces plaintes. Ces mécanismes sont souvent hors de portée des consommateurs démunis qui ne sont pas raccordés et n'ont par conséquent pas de lien direct avec les services publics. Au niveau communautaire, qu'ils bénéficient ou non du service offert par la société d'eau, les consommateurs qui s'approvisionnent auprès des revendeurs, tenanciers de kiosques ou autres prestataires pourraient exiger que ces petits opérateurs se conforment aux réglementations en vigueur si elles existent. La régulation du haut vers le bas doit être minimisée et l'autorégulation (voir l'encadré 16) encouragée pour assurer une concurrence loyale.

Dans certains pays (par exemple le Togo), les associations de consommateurs jouent un rôle important en faisant pression sur les services publics pour une amélioration des services fournis aux usagers démunis. Etant donné que les associations structurées sont souvent rares au niveau communal ou national, les organisations communautaires au plan local prennent également en charge certaines des fonctions qui seraient normalement assumées par une association de consommateurs, bien que ce soit de façon informelle et à une échelle locale.

Promouvoir la concurrence et encourager les initiatives indépendantes pour améliorer la desserte des usagers urbains démunis

L'une des principales fonctions du régulateur est de garantir une concurrence loyale entre opérateurs et d'empêcher les monopoles et les cartels. Comme indiqué au chapitre 5, malgré la prévalence des petits opérateurs dans de nombreux pays, la plupart des entreprises de service public (quel que soit leur statut) bénéficient d'un monopole de fourniture des services dans une zone bien définie. Toutefois,



**La fonction
clé de tout
régulateur est
de garantir une
concurrence
loyale entre
opérateurs.**

puisque de nombreuses municipalités et/ou sociétés d'eau ne desservent pas tous les consommateurs au sein de leur territoire désigné, le cas échéant, la régulation doit faciliter l'investissement privé, communautaire ou des ONG et encourager l'innovation dans la prestation de service.

Pour permettre cette innovation, les standards techniques ne doivent pas être rigides et doivent être promus par les mesures incitatives appropriées (plutôt que par des mesures coercitives). Par exemple, à Ouagadougou, on encourage les habitants à construire des latrines améliorées en leur octroyant une petite subvention. Cette subvention ne compense guère les frais supplémentaires occasionnés par l'amélioration du standard mais encourage les bénéficiaires à faire le premier pas. Au Malawi, le Blantyre Water Board fournit des conseils techniques et des directives aux ONG et organisations communautaires pour s'assurer que les normes techniques minimales sont respectées et que les équipements et extensions de réseau installés grâce à l'initiative privée sont durables sur le long terme.

Faciliter l'émergence d'associations professionnelles ou corporatives

Ce n'est que récemment que les petits opérateurs ont émergé en tant qu'acteurs incontournables du service de l'eau. En conséquence, beaucoup reste à faire pour mettre en place un cadre approprié pour réguler leur activité. Les prestataires intermédiaires qui achètent l'eau au réseau de distribution d'eau doivent être régulés au travers d'un contrat conclu avec la société d'eau mais doivent aussi s'autoréguler par le biais des associations professionnelles. De même, les opérateurs qui traitent les eaux usées ou les boues de vidange des fosses doivent être régulés par l'autorité municipale ou le service municipal (en fonction des conditions propres à chaque pays – voir l'encadré 26 sur les vidangeurs de fosses de Dar es Salaam, en Tanzanie). Les opérateurs indépendants travaillant en parallèle au réseau principal (par exemple, ceux ayant des mini-réseaux alimentés par des forages) pourraient être régulés de la même façon que les sociétés d'eau et d'assainissement.

La constitution d'associations professionnelles ou corporatives est un moyen utile de régulation des pratiques. Les associations de camions-citernes et de revendeurs créées dans divers pays tels que la Côte d'Ivoire, le Nigeria et le Bénin, ont permis aux petits opérateurs d'engager le dialogue avec les entreprises de service public, améliorant ainsi les termes et conditions dans lesquels ils travaillent.

Les associations professionnelles ou corporatives peuvent contribuer à améliorer le professionnalisme et renforcer les capacités dans le secteur de l'eau et de l'assainissement :

- en établissant des règles et procédures communes (et en s'assurant de leur acceptation par une majorité d'opérateurs) ;
- en reconnaissant et protégeant les investissements privés ; et
- en créant un forum de dialogue entre les autorités, les sociétés d'eau et les opérateurs privés (trop nombreux pour être gérés individuellement).

Au Ghana, l'entreprise de service public (la GWCL) a appuyé la création d'associations de propriétaires de camions-citernes (voir l'encadré 16). Ces associations ont négocié d'importantes améliorations pour les opérateurs et leurs clients, à savoir :

- (i) un accès amélioré à un approvisionnement en eau fiable en créant des stations-service (des points de remplissage à fort débit qui ont été mis en place par la GWCL et sont gérés par les associations de camions-citernes) ;
- (ii) un tarif de gros pour les camions-citernes, qui achètent de très grandes quantités d'eau ;
- (iii) un accord selon lequel l'association régule la qualité et le prix de l'eau (à travers l'inspection périodique de la propreté des camions-citernes et l'affichage obligatoire des prix à la station-service).

Toutefois, de telles associations peuvent aussi devenir des cartels et il est capital que les associations professionnelles empêchent que leur action corporatiste se fasse au détriment du client. A Abidjan, 25 % des revendeurs agréés ont rejoint l'AREQUAP-CI en novembre 1998. Leur objectif était de parler d'une même voix sur les enjeux qui les concernaient : améliorer leurs conditions de travail, obtenir une reconnaissance de la part des autorités et de la SODECI, et obtenir des prix préférentiels. Les opérateurs recherchaient en particulier des prix de vente en gros et des cautions réduites. La création de l'AREQUAP-CI a également établi une distinction entre les membres de l'association et les autres revendeurs « illégaux ». L'association a également revendiqué d'avoir son mot à dire concernant l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché. Cette tentative de limiter la concurrence – à travers une action qui s'apparente fort à celle d'un cartel – n'a pas été permise par la SODECI (voir l'encadré 13).

Bien que moins courantes, les associations d'opérateurs privés du secteur de l'assainissement existent aussi. Au Bénin, les opérateurs de camions-vidangeurs ont créé l'Union des services de vidange du Bénin (USV Bénin). Bien que l'idée initiale de la constitution d'une association de vidangeurs soit bonne, en pratique, elle a également dérivé vers un cartel. Depuis sa création en 1995, USV Bénin a le droit exclusif d'accorder des licences à de nouveaux camions-vidangeurs (ce qu'elle n'a jamais fait) et l'association a limité la concurrence en fixant les tarifs et en contrôlant les prix proposés par ses membres. Des leçons peuvent être tirées de l'expérience actuelle en matière de constitution d'associations de camions-vidangeurs. Il y a manifestement un rôle clé à jouer pour les pouvoirs publics au Bénin de manière à réguler le secteur et assurer une concurrence saine et juste entre opérateurs.

Enfin, il faut reconnaître que les corporations sont en général créées pour protéger les intérêts de leurs adhérents, et non les intérêts des clients. Les autorités doivent par conséquent continuer à réguler les activités des opérateurs indépendants et doivent également trouver les voies et moyens de promouvoir et de garantir une concurrence saine et équitable. En tant que bénéficiaires et décideurs ultimes, les consommateurs devront également jouer un rôle dans la régulation des services des opérateurs indépendants. Jusque-là, le rôle des consommateurs s'est limité à la régulation par défaut (un fournisseur d'eau de mauvaise qualité perd rapidement ses clients) mais ce rôle pourrait être étendu à une mission de surveillance telle que celle assurée par la collectivité de Yirimadio, dans la banlieue de Bamako, au Mali (voir l'encadré 15). Le régulateur peut jouer un rôle important en s'assurant que les statuts des associations, ainsi que les contrats de service, empêchent la formation de cartels, promeuvent la concurrence et encouragent l'entrée de nouveaux prestataires sur le marché.

Les associations professionnelles ou corporatives peuvent contribuer à améliorer le niveau de professionnalisme des opérateurs, mais peuvent aussi se transformer en cartels.

Les autorités devraient par conséquent continuer à réguler les activités des opérateurs indépendants et trouver les voies et moyens de promouvoir et de garantir une concurrence saine et équitable.

7.5 Eliminer les goulots d'étranglement dans la politique de développement urbain

Les services d'eau et d'assainissement s'inscrivent dans le contexte général du développement urbain et de la gouvernance. Une meilleure desserte des usagers urbains démunis nécessite souvent l'implication de nombreux acteurs au niveau municipal et peut conduire à l'élaboration d'une politique et d'une stratégie municipales à l'échelle de la ville, dans laquelle l'entreprise de service public peut évoluer. Bien que ce ne soit clairement pas le rôle des sociétés d'eau de concevoir ou formuler la politique urbaine afin d'atteindre leurs propres objectifs de prestation de services, il est capital que les sociétés travaillent avec les administrations municipales et nationales pour identifier et éliminer les goulots d'étranglement entravant l'amélioration du service. Au nombre des principaux enjeux à aborder dans le cadre d'un dialogue avec les autres acteurs au niveau de la ville, il y a : (i) le caractère non planifié des quartiers à faibles revenus ; et (ii) l'absence de sécurité foncière et l'absence de titres de propriété ou d'occupation. Des efforts doivent être faits pour établir des règles claires afin que les services publics ne soient pas entravés inutilement dans la desserte des communautés à faibles revenus.

Extension du réseau dans les zones non loties et/ou illégales

Les réglementations municipales définissent généralement les conditions de développement des réseaux de distribution à l'intérieur des zones urbaines et l'entrave principale à ce développement dans de nombreux pays/villes est l'absence de planification urbaine. Dans la plupart des pays, les réglementations municipales (et les lois régissant les services publics) stipulent que les réseaux ne peuvent être développés que dans les zones loties, en respectant un ensemble de règles bien précises.

Le sort des quartiers non lotis, voire « illégaux » discuté au paragraphe 3.1 relève d'une décision politique et peut être résolu à travers les programmes de régularisation de quartiers entrepris par les autorités municipales, ou à travers les solutions intermédiaires - par exemple en autorisant la société d'eau à desservir un quartier non loti pendant une durée déterminée. Certains pays ont entrepris des programmes de « régularisation urbaine » de grande envergure, et ont éliminé la plupart des entraves (cela a été le cas du Burkina Faso dans les années 80). A Abidjan, certains quartiers informels ont été identifiés pour régularisation afin de résoudre les problèmes de fourniture des services publics. En Tanzanie, malgré le fait que 70 % de Dar es Salaam est non loti ou informel, la société d'eau n'a aucune entrave juridique dans la desserte de ces zones.

Même lorsque les restrictions administratives ou juridiques sont levées, les difficultés techniques rencontrées dans la pose des réseaux dans les zones non loties, doivent être résolues. Dans certaines villes, de nouvelles solutions ont été testées et mises en œuvre. Par exemple, à Man (Côte d'Ivoire), la municipalité et la société d'eau se sont concertées avec les habitants et ont convenu de définir des voies d'accès publiques que les habitants se sont engagés à respecter. A Port-au-Prince en Haïti, les autorités ont accepté l'installation dans les bidonvilles de mini-réseaux comprenant des bornes-fontaines et des réservoirs d'eau mobiles en fibre de verre (bien qu'elles considéraient cette solution comme temporaire) et à Ouagadougou au Burkina Faso, 25 stations de pompage autonomes (avec un réservoir en acier et une

borne-fontaine) ont été installées de sorte qu'elles puissent être remplacées par des installations améliorées lorsque la demande évoluera.⁷

L'installation de services d'eau et d'assainissement dans un quartier informel est souvent considérée comme une reconnaissance de son existence (voir le chapitre 3 pour plus de détails). Lorsque la régularisation est planifiée, l'amélioration de la desserte en eau peut alors agir en tant qu'élément catalyseur autour duquel une planification du quartier peut s'organiser. Certains gouvernements ont donc empêché la prestation de services aux quartiers informels qu'ils ne veulent pas régulariser, même si ces quartiers existent depuis très longtemps. Des améliorations graduelles telles que les systèmes mis en place à Manille (voir l'encadré 4), doivent être réalisées pour adapter les solutions techniques aux besoins spécifiques, et pour s'accorder sur des horizons de planification et les mesures à prendre pour garantir un service convenable à tous les usagers.

Les titres fonciers ou d'occupation comme garanties pour l'obtention d'un branchement privé

Dans les quartiers informels, les branchements privés et, dans une plus large mesure, les dispositifs d'assainissement, constituent un lourd fardeau financier que de nombreux ménages peuvent ne pas être disposés à supporter s'il y a un risque d'expropriation. Même lorsqu'ils peuvent bénéficier d'un raccordement au réseau, les ménages peuvent souhaiter ne faire qu'un investissement à court terme ou temporaire, à moins qu'ils aient un titre d'occupation sûr de leur parcelle, jusqu'à ce que les voies d'accès publiques soient créées (pour réduire le coût de pose des canalisations) et jusqu'à ce que les réseaux de distribution soient étendus jusqu'à proximité de leurs habitations.

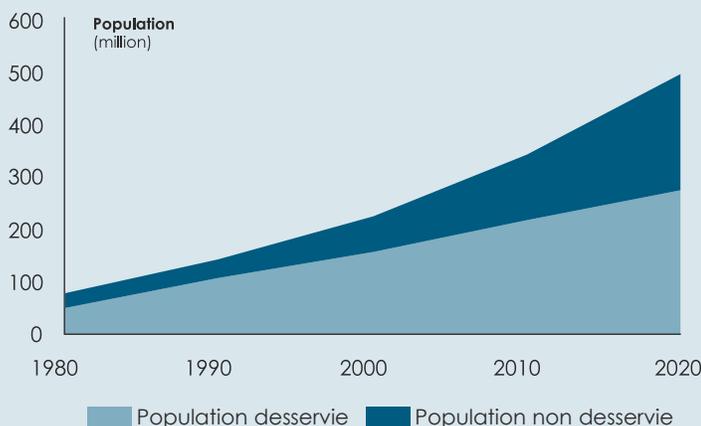
Les programmes d'aménagement des bidonvilles constituent une solution importante au problème de l'occupation illégale. Ils fournissent aux ménages l'accès à d'autres services de base (assainissement, collecte des ordures, électricité, routes, écoles, santé, transports publics) et permettent aux habitants de participer à la planification des services au niveau communautaire. Ils créent également une forte incitation au niveau des ménages pour améliorer et entretenir les services, infrastructures et équipements dans leurs quartiers. Toutefois, vu l'ampleur des besoins d'aménagement des bidonvilles dans de nombreuses villes africaines (voir le schéma xii), cela ne doit pas constituer une condition sine qua non des programmes de desserte en eau et assainissement. Les besoins en financement, les programmes et les décisions stratégiques liées à la restructuration de ces quartiers pourraient en effet retarder très longtemps la desserte des quartiers défavorisés.

⁷ De fait, certains de ces postes d'eau autonomes situés dans la banlieue de Ouagadougou ont déjà été démontés (Cissé, 2000).

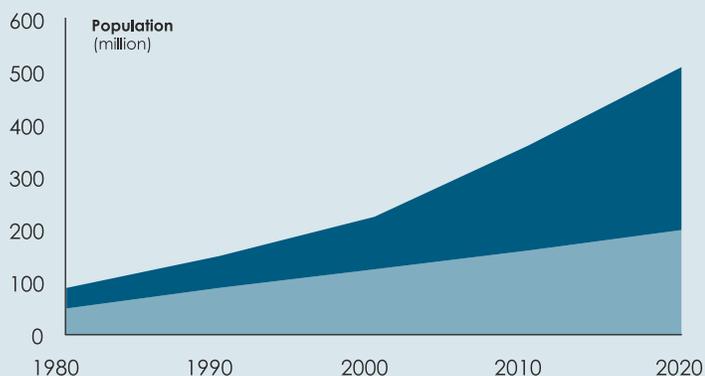
Evolution estimative des quartiers informels ne bénéficiant pas de services d'eau et d'assainissement

Schéma xii

Approvisionnement en eau en zone urbaine



Assainissement en zone urbaine



Source :
Banque mondiale, 1996

Dans certains cas, l'amélioration de la desserte en services de base peut être nécessaire avant qu'un programme d'aménagement intégré (ou de restructuration) puisse être mis en œuvre. Cela peut prendre la forme d'un simple contrat conclu entre l'entreprise de service public et les autorités municipales pour suspendre les démolitions et expropriation pour une période donnée. Dans le cadre du programme Byan Tubig de Manille (voir l'encadré 4), la société d'eau a conclu un contrat de 2 ans avec la municipalité, accordant à la société un délai suffisant pour desservir les ménages situés dans les quartiers informels et récupérer les coûts occasionnés par les extensions de réseau dans ces quartiers.

Tels que développés au paragraphe 3.1, les lois et règlements régissant certaines sociétés d'eau (ainsi que les autorités municipales) peuvent aussi les empêcher de raccorder les ménages sans titre officiel d'occupation du sol (titre foncier ou bail, permis d'occupation temporaire, contrat de location, etc.), étant donné que cela est considéré comme un risque commercial. Afin de fournir les services aux habitants des quartiers illégaux, certaines sociétés d'eau ont instauré le paiement d'une

caution comme une forme de garantie. Cette mesure est également bien adaptée aux villes ou quartiers où les titres fonciers peuvent ne pas être disponibles ou le régime foncier traditionnel/coutumier non formellement reconnu.

Des efforts doivent être consentis pour déroger aux restrictions relatives à la période d'occupation, au titre de propriété, etc. et pour trouver des méthodes alternatives permettant de réduire le risque associé. Une cellule spécialisée dans la gestion des clients à faibles revenus créée au sein des sociétés d'eau (comme proposé au paragraphe 7.2 ci-dessus) pourrait permettre d'établir des procédures appropriées pour améliorer la desserte des usagers urbains démunis.



Annexe:

Etudes de cas réalisées dans le cadre du projet n° 5 du WUP

Les objectifs et la démarche du projet sont décrits au paragraphe 2.2. Le tableau ci-dessous indique l'(les) auteur(s) des études de cas, ainsi que la(les) personne(s) responsable(s) du projet n° 5 du WUP au niveau de chaque société d'eau.

Auteur(s)	Point(s) focal(aux) de la société d'eau ¹
<p>Etude de cas Côte d'Ivoire Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût (CREPA)</p>	<p>M. Jacob Angofi Directeur d'exploitation Adjoint Société des Eaux de Côte d'Ivoire (SODECI) 01 B.P. 1843 Abidjan 01 RC 984 Côte d'Ivoire Email : jangofi@sodeci.ci</p>
<p>Etude de cas Ethiopie Mr. Ejigineh Simie Infra Engineering Services Plc P.O. Box 32052 Addis Ababa Ethiopia Email : ejsimie@yahoo.com</p>	<p>Mr. Tekalign Tsige Sahilu D/General Manager (Business) Addis Ababa Water and Sewerage Authority (AAWSA) Belay Zeleke Road P.O. Box 1505 Addis Ababa Ethiopia Email: aawsa.ha@telecom.net.et</p>
<p>Etude de cas Ghana Training, Research and Networking for Development (TREND)</p>	<p>Mr. George Acolor Area Commercial Manager Ghana Water Company Ltd (GWCL) P.O. Box 1840 Accra Ghana Email : acol@africaonline.com.gh</p>
<p>Etude de cas Malawi Dr. Wycliffe Robert Chilowa University of Malawi Centre for Social Research P.O. Box 278 Zomba Malawi Email : csr@malawi.net or wycliffe_chilowa@hotmail.com</p>	<p>Mr. Billy Kamphinda Banda Projects Controller Blantyre Water Board (BWB) P.O. Box 30369, Chichiri Blantyre Malawi Email : bwbmail@malawi.net</p>

¹ Les études de cas ont été rédigées par les auteurs en collaboration étroite avec les collaborateurs des sociétés d'eau sous la direction des points focaux.

Etude de cas Mali

M. Mahamane Wanki Cissé
AFRITEC
Email : adicko@datatech.toolnet.org

M. Moussa Sangaré
Service études et projets à la direction de
l'eau

Energie du Mali (EDM)

B.P. 69
Bamako
Mali
Email: edmeau@malinet.ml

Etude de cas Nigeria

Eng. Mohammed H. Iliyas
Eng. Suleiman Sani

Mr. Mohammed Sabo Daneji
Project Liaison Officer (SPO)
Kano State Water Board (KNSWB)
Emir's Palace Road
PMB 3501
Kano
Nigeria
Email: knswb@infoweb.abs.net

Etude de cas Sénégal

M. Ibrahima Sanokho, consultant

Mme Thiam Diagne Racky
Chef du service études et gestion des
renouvellements

Sénégalaise des Eaux (SDE)

B.P. 224
Dakar
Sénégal
Email : eau@sde.sn

Etude de cas Tanzanie

Eng. Bill Wandera
AQUA Consulting
P.O. Box 27530
Kampala
Uganda
Email : aquacon@africaonline.co.ug

Mr. Linus Matenu
Planning and Design Manager
**Dar es Salaam City Commission (DDC)
and Dar es Salaam Water and Sewerage
Authority (DAWASA)**
P.O. Box 5340
Dar es Salaam
Tanzania
Email : dawasapiu@raha.com

Etude de cas Zambie

Dr. Paul Taylor
Mr. C. Sibanda
Mr. Oswald Chanda

Mr. Charles Chipulu
Director of Engineering
**Lusaka Water and Sewerage Company
(LWSC)**
P.O. Box 50198
Lusaka
Zambia
Email : lwsc@zamnet.zn

Bibliographie

Alabaster, G. (2002) Vacutug - Kenya, HSO Infrastructure Unit, UNCHS (UN-Habitat), Nairobi

Any, P. (1999) Water Vendors Association, document inédit

Banque mondiale (1996) African Water Resources, Document technique n° 331 de la Banque mondiale, Banque mondiale, Washington D.C.

Banque mondiale (1997) World Development Report 1997 : The State in a Changing World, Oxford University Press/Banque mondiale, Washington D .C.

Blackett, I. (1994) Low-Cost Urban Sanitation in Lesotho, Programme pour l'eau et l'assainissement, document inédit

Brocklehurst, C. (2001) Durban Metro Water : Private Sector Partnerships to Serve the Poor, Programme pour l'eau et l'assainissement - Afrique, Nairobi

Business Economic Research (1997) Kibera Water Kiosk Study, Programme pour l'eau et l'assainissement, document inédit

Chilowa, W. et Chinsinga, B. (2000), Malawi Case Study, Partenariat Eau et Assainissement, Projet n° 5, document inédit

Cissé M. (2000), Etude de cas du Mali, Partenariat Eau et Assainissement, Projet n° 5, document inédit

Collignon, B. (1999), The Potential and the Limits of Private Water Providers, Programme pour l'eau et l'assainissement, Abidjan www.wsp.org/pdfs/working_limits.pdf

Collignon, B., Taisne, R. et Sié Kouadio, J.-M. (2000) Analyse du service de l'eau potable et de l'assainissement pour les populations pauvres dans les villes de Côte d'Ivoire, Ed. Banque mondiale-GREA, Abidjan www.wsp.org/pdfs/af_urbanpoor_fr.pdf

Collignon, B. et Véniza, M. (2000) Les opérateurs indépendants des services de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement en milieu urbain africain : Rapport de synthèse de 10 études de cas en Afrique, Programme pour l'eau et l'assainissement, Washington www.wsp.org/pdfs/af_providers_fr.pdf

CREPA (1999) Etude de cas de la Côte d'Ivoire : Société de distribution d'eau de Côte d'Ivoire (SODECI), Partenariat Eau et Assainissement, Projet n° 5, document inédit

Drangaert, P., Melgarejo, S., Kemper, K. et Bakalian, A. (2000) Aguaterias Small Entrepreneurs Bring Competition to Paraguay's Small Town Water Sector, document inédit

Foster, V. (2001) Lower Costs with Higher Benefits – Water and Sewerage Services for Low Income Households, Programme pour l'eau et l'assainissement - Région des Andes

Gounden, T. (2000) Durban Water and Wastewater, Hygiene Education Program, Workshop on Improving Services to the Urban Poor, Partenariat Eau et Assainissement, Nairobi

Iliyas, M. et Sani, S. (2000) Nigeria Case Study, Partenariat Eau et Assainissement, Projet n° 5, document inédit

Kariuki, M. (2000) Lessons Learned from the WUP Project No. 5, Durban Congress, Partenariat Eau et Assainissement, document inédit

Kariuki, M. et Acolor, G. (1999) Teshie Tankers Association : Privatisation and the Poor, PPIAF Conference, Partenariat Eau et Assainissement, document inédit

Kariuki, M. et Mbuvi, J. (1997) The Water Kiosks of Kibera : Field Note, Programme pour l'eau et l'assainissement - Afrique, Nairobi

Mbuvi, J. et Kariuki, M. (1997) Water and Environmental Sanitation Needs of Kibera : A Rapid Needs Assessment : Field Note, Programme pour l'eau et l'assainissement - Afrique, Nairobi

Ministère des collectivités locales (2000) Peri-Urban Water Supply and Sanitation Strategy, gouvernement de la Zambie

Organisation mondiale de la Santé (2000), Rapport sur l'évaluation de la situation mondiale de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, OMS, Genève

Ouatara I. (1999) Enquête sur les revenus des ménages, extrait du Profil de la pauvreté en Côte d'Ivoire en 1998, Institut National de la Statistique, Abidjan

Ouayoro E. (2000) Making Sanitation Investments Last : Institutional Grounding, the Pillar for Scalling Up the Ouagadougou On-Site Sanitation Program, Forum sur l'eau de la Banque mondiale

Partenariat Eau et Assainissement (2001) Atelier d'Abidjan, note de terrain, Programme pour l'eau et l'assainissement - Afrique

Partenariat Eau et Assainissement (1998) Projet, Partenariat Eau et Assainissement, projet n° 5, document inédit

Programme pour l'eau et l'assainissement - Asie du Sud (2001) Credit Connections, Mahila Milan, Mumbai, Programme pour l'eau et l'assainissement - Asie du Sud

Rosenthal, S. (2002) The Design of the Manila Concessions and Implications for the Poor, Programme pour l'eau et l'assainissement - Asie de l'Est et Pacifique, document inédit

BIBLIOGRAPHIE

Sanokho, I. (2000) Etude de cas du Sénégal, Partenariat Eau et Assainissement, Projet n° 5, document inédit

Saywell, D. (non daté) Micro-Credit for Sanitation, Well Fact Sheet, www.lboro.ac.uk/well/resources/fact-sheets

Simie, E. (2000) Ethiopia Case Study, Partenariat Eau et Assainissement, Projet n° 5, document inédit

Société de distribution d'eau de Côte d'Ivoire (SODECI) (1997) Rapport annuel, SODECI, Abidjan

Société de distribution d'eau de Côte d'Ivoire (SODECI) (1998) Rapport annuel, SODECI, Abidjan

Taylor, P., Sibanda, C. et Chanda, O. (1998) Zambia Case Study, Partenariat Eau et Assainissement, Projet n° 5, document inédit

TREND (non daté) Ghana Case Study, Partenariat Eau et Assainissement, Projet n° 5, document inédit

Troyano, F. (1999) Small Scale Water Providers in Paraguay, Programme pour l'eau et l'assainissement, Washington D.C. www.wsp.org/pdfs/working_paraguay.pdf

Vénard, J.-L. (1995) Urban Planning and Environment in Sub-Saharan Africa, CNUED, exposé n° 5, Banque mondiale, Washington D.C.

Wandera, B. (2000) Tanzania Case Study, Partenariat Eau et Assainissement, Projet n° 5, document inédit

Wegelin-Schuringa, M. (2001) Small Pit Emptying Machine : An Appropriate Solution in Nairobi Slums, IRC International Water and Sanitation Centre

