



Synthèse des travaux

Renforcer les services d'eau & d'assainissement dans les pays subsahariens

Regards croisés à partir d'expériences menées
au Burkina Faso, au Sénégal et à Madagascar

**Vendredi 28 Juin
& Samedi 29 Juin 2013**

à Chambéry

Chambéry,
ville ouverte sur le



A l'occasion de l'année internationale de la coopération dans le domaine de l'eau, la ville de Chambéry, l'association Chambéry-Ouahigouya et le pS-Eau ont souhaité rassembler les professionnels du secteur et les acteurs de coopération pour réfléchir ensemble aux actions à mener pour améliorer l'organisation et la performance des services d'eau et d'assainissement, et garantir ainsi aux populations un accès à des services durables et de qualité.

Le forum a rassemblé près de 200 participants pour un regard croisé sur des expériences menées au Sénégal, au Burkina Faso et à Madagascar.

La coopération décentralisée face aux enjeux de l'accès à l'eau et à l'assainissement en Afrique subsaharienne

Parce que la coopération décentralisée permet de mobiliser et de croiser les expertises techniques des collectivités territoriales françaises et étrangères, d'inscrire ces partenariats dans la durée, en phase avec les enjeux liés à la décentralisation et en réponse à une demande exprimée localement, d'expérimenter des solutions innovantes, elle peut jouer un rôle dans le renforcement des services d'eau et d'assainissement et répondre aux enjeux du secteur.

Toutefois, ce mode de coopération peut également présenter des limites : la coopération décentralisée ne couvre pas toutes les collectivités et en cela peut engendrer des iniquités territoriales. Par ailleurs, l'eau est souvent privilégiée sur l'assainissement, considéré encore comme le parent pauvre. Enfin, l'insuffisance de concertation entre acteurs de coopération décentralisée entraîne parfois des interventions pas toujours cohérentes sur un même territoire.

Pour remédier à ces difficultés, des acteurs aux rôles complémentaires existent au nord comme au sud et visent à favoriser les espaces de concertation et de mise en cohérence : les réseaux nationaux en France (pS-Eau, CUF...) et régionaux (Resacoop...), au Sud, les ministères et les associations de collectivités territoriales.

Il est aujourd'hui nécessaire d'articuler, ici et là-bas, le local et le national, pour que les actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement s'inscrivent dans le respect des orientations nationales (tout en ayant les marges de manœuvre pour contribuer à les faire évoluer), s'alimentent mutuellement et alimentent le niveau national à partir de retours d'expériences.

La définition d'une politique locale, le renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale à travers la création de services techniques municipaux et la professionnalisation de la gestion des services d'eau et d'assainissement constituent actuellement les principaux enjeux et défis à relever, auxquels la coopération décentralisée et non gouvernementale peut efficacement contribuer.



La définition d'une politique locale de l'eau et de l'assainissement

Dans la majorité des pays du Sud, les responsables du secteur font appel à des organisations spécialisées généralement à l'échelle nationale, pour renforcer et gérer les services d'AEPA aux côtés des municipalités.

Les enjeux

Les recommandations de l'atelier traduisent la complexité pour une collectivité du sud d'assumer la mise en œuvre d'une politique locale. Très rapidement la question de l'échelle et des moyens financiers de l'administration décentralisée en charge de définir et de faire vivre cette politique locale s'est posée. Si partout la volonté de responsabiliser les communes dans la gestion des services figure dans les textes (sauf au Sénégal), la question de la capacité technique et organisationnelle de ces communes à exercer ce mandat reste entière.

A la demande des acteurs Sud, l'apport extérieur d'acteurs français comme les régions et les agglomérations s'est logiquement axé sur le renforcement de leurs compétences, afin qu'ils puissent être les interlocuteurs de l'Etat et confirmer leur capacité à assurer ce service.

Sur le plan de la capacité locale à développer une politique de l'eau, la question de l'échelle d'intervention (la gestion intégrée des ressources en eau implique de réfléchir à la ressource à l'échelle des bassins versants) ainsi que la question des compétences techniques locales (et celles de l'appui extérieur de la coopération décentralisée) ont été particulièrement débattues. Le respect du caractère multi-usages de l'eau s'appuyant sur la connaissance de la disponibilité de la ressource est-il compatible avec la décentralisation ? La question est restée non tranchée tant elle dépend de l'état des connaissances de cette ressource et de l'échelle de décentralisation considérée.

Vis-à-vis de l'assainissement, la prise en compte de la totalité de la filière, de la collecte au traitement, reste une exception, même si des exemples de plus en plus nombreux existent et font foi d'une véritable dynamique locale, de recherche de solutions alliant service public et petits opérateurs.



Des pistes à explorer :

Pour une contribution efficace de la coopération décentralisée dans la définition d'une politique locale de l'eau et de l'assainissement, les recommandations suivantes ont été formulées par les participants :

Trouver la bonne échelle de planification (bassin, région ?), ce qui implique de réfléchir à la ressource à l'échelle des bassins versants. Une réflexion qu'il n'est pas toujours simple à intégrer dans la mesure où cette échelle n'est pas encore mise en place de façon très structurée dans certains pays. A défaut, il faut penser la planification à l'échelle régionale.

Mettre en place des outils de concertation au niveau local mais aussi régional. Le lien entre les plans communaux de développement (PCD) et les plans sectoriel (PCD-AEPA) est encore trop rarement fait et encore plus rarement intégré à une planification régionale multisectorielle.

Veiller à bien prendre en compte tous les usages, être particulièrement attentif aux conflits d'usages et à la protection et pérennisation de la ressource.

Ne pas se déconnecter des usagers et de leur demande : écouter, regarder, comprendre.

Prendre en compte dans la tarification l'équité d'accès.

Au-delà des trois T (Taxe, Tarif, Transfert), tenir compte du caractère multi-usages de l'eau. Se poser les questions de faire payer l'eau productive, de la péréquation entre rural/urbain et entre usagers riches/pauvres, d'envisager la prise en charge par d'autres services (électricité, téléphonie, etc.) sortant de la logique de l'eau paye l'eau.

Pour l'assainissement, accompagner les collectivités locales à structurer les services d'assainissement en prenant en compte l'ensemble des maillons de cette filière.

Renforcer la professionnalisation des opérateurs de service, l'enjeu majeur étant d'appuyer les capacités existantes dans les collectivités locales. Mettre en avant la réciprocité des échanges dans le cadre d'actions de coopération décentralisée : il s'agit de 2 actions et de 2 entités qui s'allient au Nord et au Sud.

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage par la mise en place de services techniques eau et assainissement

Quelques préalables à la mise en place d'un service technique communal (STC), maillon de la maîtrise d'ouvrage : le STC est dépendant d'une décision politique, il faut donc convaincre et se convaincre de l'importance de la maîtrise d'ouvrage communale (MOC) comme moyen de renforcer l'accès aux services de proximité comme l'eau et l'assainissement, légitimer aux yeux de la population le rôle de la commune et sa valeur ajoutée dans la gestion des services et connaître la réalité locale (parc existant et système de gestion, acteurs, besoins, capacités, etc.).

Pourquoi un service technique communal ?

Parce que la meilleure gestion de l'eau est à bâtir au plus près des usagers, des citoyens, des fournisseurs de services, des décideurs locaux ; parce que la gestion des services d'eau et d'assainissement est une compétence transférée par la loi aux collectivités locales ; parce que la MOC en matière d'eau et d'assainissement nécessite des compétences techniques spécifiques (les techniciens sont le bras armé pour mettre en œuvre les décisions politiques des élus).

Comment le mettre en place ?

La sensibilisation des élus au contenu de la MOC est une étape préalable indispensable. Il faut également mettre en place des instances prévues dans les textes de lois pour créer des espaces de dialogue et de concertation, mettre en débat la vision, l'état des lieux des services existants, la définition des objectifs des services et du type d'installations qui va impacter le mode de gestion. Pour assurer un suivi et un contrôle des fermiers et/ou de ses propres services techniques, il est nécessaire de renforcer les capacités au sein même de la commune.

Le dimensionnement du STC en fonction des réalités locales, des besoins et des capacités de prise en charge (nombre d'habitant, ampleur du parc à gérer, etc) afin de ne pas développer un service disproportionné par rapport aux autres secteurs a été souligné à plusieurs reprises. Enfin, une attention est à porter à la relation avec les services déconcentrés de l'Etat, conformément aux textes de loi.

Comment le pérenniser

A travers le leadership local, les élus doivent affirmer l'eau et l'assainissement comme une priorité et donner les moyens de former l'ensemble des acteurs sur les différents maillons de la chaîne, assurer la fonctionnalité des espaces de dialogue pour qu'ils existent et qu'ils apportent un réel « plus » dans le fonctionnement du service. Les élus doivent également prendre conscience de l'importance de professionnaliser le personnel. Enfin, pour disposer d'un service technique, il est nécessaire d'avoir des appuis techniques et financiers dans la durée.

Les difficultés ou contraintes rencontrées

On remarque dans certaines communes l'insuffisance d'un leadership affirmé sur la question de l'eau et de l'assainissement (due à la jeunesse de la décentralisation et de ses acteurs) ; des dysfonctionnements dans les cadres de concertation multi-acteurs ; l'absence ou l'insuffisance de financement dans la durée pour les postes d'agents techniques communaux ; l'absence d'opérateurs qualifiés pour couvrir l'ensemble du territoire, ce qui permettrait la mutualisation et la réduction des coûts ainsi qu'une tarification plus équitable et viable financièrement.

Les défis à relever

- Une « modélisation » de la MOC tout en l'adaptant à chaque contexte territorial (des solutions sont à rechercher dans l'intercommunalité).
- Des mécanismes de financement durables pour la mise en place des infrastructures, leur fonctionnement, leur entretien et leur renouvellement.
- La fidélisation des agents communaux (avec des conditions de travail attractives).
- Une attention plus particulière à accorder à l'assainissement qui reste peu investi en termes de décisions, de financement et de solutions.
- La transparence et l'information : les élus ont le devoir de rendre compte à la population.
- L'implication des femmes dans la réflexion et la gestion des services eau et assainissement.
- Un accompagnement renforcé de l'Etat.
- La définition ou redéfinition du territoire d'intervention dans le cadre des projets de coopération décentralisée.

Des pistes à explorer :

- Exploiter l'expertise et le partage d'expériences. Il existe de plus en plus d'expériences réussies mais pas encore de modèle à adapter car les dispositifs à mettre en place varient en fonction des contextes territoriaux
- Mettre à disposition du personnel par l'Etat comme dans le domaine de la santé ou de l'éducation
- Créer des services techniques intercommunaux pour partager les coûts
- Créer ou renforcer les centres ou cursus de formations adaptées aux besoins des communes en matière de MOC eau-assainissement
- Mettre en place des postes de type « junior » JCE, stagiaires, etc

Comment professionnaliser la gestion du service de l'eau ?

L'enjeu de la durabilité des investissements réalisés pour améliorer l'accès à l'eau fait de leur bonne gestion une problématique essentielle. Faute d'une gestion adéquate des systèmes d'eau potable, de nombreuses infrastructures déperissent et font l'objet de réhabilitations (trop) coûteuses. Il s'agit donc pour l'acteur responsable de cette gestion (au Burkina Faso et à Madagascar, ce sont les communes, et l'Etat au Sénégal) de créer toutes les conditions pour assurer, grâce à l'ouvrage ou l'équipement réalisé, un service continu, durable, satisfaisant en termes de qualité, quantité et de coût pour les usagers. L'enjeu est donc de mettre en œuvre des savoir-faire, des compétences, une organisation.

Au-delà des aspects organisationnels, la gestion des services inclut non seulement la maintenance des ouvrages (entretiens et réparations) mais également les mécanismes pour le renouvellement.

Les modes de gestion peuvent différer selon le type d'ouvrage (mini-réseau et forages équipés de pompes manuelles) et selon les contextes, même si la gestion bénévole est largement répandue à travers la constitution des comités de gestion / comités de points d'eau ou association d'usagers de l'eau.

Au Sénégal la maîtrise d'ouvrage est centralisée au niveau de l'Etat qui délègue aux ASUFOR la gestion des réseaux, la solution technique la plus adoptée étant celle des forages profonds. Au Burkina, la réforme en cours préconise la constitution d'AUE pour superviser la gestion de l'ensemble des points d'eau (forages équipés de pompes à motricité humaine) d'un quartier ou d'un village et le recours à un opérateur privé pour la gestion des mini-réseaux. A Madagascar, la gestion est confiée à des comités ad hoc (processus encore en cours).

2 enjeux majeurs :

Les débats ont principalement portés sur 2 enjeux liés à la gestion des services et aux problématiques souvent rencontrées :

La cohérence entre territoires :

Comment gérer la multitude de services sur un même territoire ?

La diversité d'acteurs et de modes de gestion peut entraîner des disparités à l'échelle territoriale, qui peuvent être à l'origine de conflits si les conditions d'accès à l'eau ne sont pas les mêmes pour tout le monde.

Il est en effet commun d'avoir sur un même territoire des systèmes en gestion communautaire et des systèmes en gestion professionnelle avec des tarifications et des niveaux de services (PMH et réseau) très inégaux. Pour résoudre les problèmes (le prix de la vente de l'eau et l'harmonisation des modes de gestion) liés à la cohabitation de systèmes différenciés, les solutions envisagées sont souvent moins techniques mais davantage sociales et organisationnelles.

Par ailleurs, dans certains cas, les systèmes de gestion mis en place dépassent les frontières administratives (comme les réseaux multi-villages). Il serait intéressant d'envisager alors de mutualiser les coûts.

L'équilibre des forces :

Comment améliorer la transparence (qui relève de la responsabilité des autorités locales), les arbitrages avec l'opérateur qui a des contrats dans plusieurs communes ? Comment institutionnaliser les rendus de compte et la mise en débat de l'information ?

La régulation du service (une des composantes de la MOC) permet de suivre et d'évaluer la qualité d'un service, notamment lorsqu'il est rendu par un prestataire sous contrat avec la commune. Parce que le service d'eau a de nombreuses répercussions économiques et sociales, la régulation a vocation à exercer un contrôle portant sur :

- les tarifs pratiqués, c'est-à-dire, veiller à la non-discrimination et à l'équité entre usagers vis-à-vis du paiement du service tout en s'assurant du bon recouvrement des coûts et d'une juste rémunération du gestionnaire ;
- la qualité du service proposé aux usagers : indispensable du point de vue du service fourni aux usagers mais aussi du point de vue de l'entretien des infrastructures et des équipements et de leur exploitation (selon les normes et la réglementation en vigueur).

Comment renforcer la mobilisation des acteurs français de coopération ?

Pourquoi ?

Pour sensibiliser et faire prendre conscience, pour agir ensemble et allier des compétences. La synergie et la coordination sont nécessaires, pour cela le travail en réseau doit devenir un réflexe systématique. Dans le cadre d'un projet de coopération décentralisée, les initiatives peuvent se coupler (services techniques, société civile, habitants d'un quartier) et ainsi renforcer les dynamiques locales sur un même territoire. Mobiliser mais en étant vigilant à la capacité à mobiliser au Sud, ne pas être en décalage par rapport à cette capacité.

Comment ?

Pour augmenter la solidarité internationale, il faut s'appuyer sur les savoir-faire locaux et pour cela disposer d'une bonne connaissance des acteurs sur place. Rester à l'écoute de ceux que l'on appuie, appuyer sans écraser.

Mobiliser les jeunes et les élus. Pour mobiliser ici il faut que les élus et techniciens y voient un intérêt. 15 à 20% des agents sont intéressés à s'engager et à s'impliquer dans la mise en œuvre de projets mais nombreux sont confrontés à la difficulté à trouver du temps. Quel pourrait être le dispositif à mettre en place pour que le personnel au sein de la collectivité puisse dégager du temps en faveur de la solidarité internationale ?

Mobiliser c'est entretenir la mobilisation des acteurs déjà engagés et valoriser cet engagement mais aussi convaincre les non-engagés. Comment élargir la « famille » ? Un travail de lobbying est à renforcer, en se rapprochant des associations d'élus en France, par exemple, et appuyer les associations d'élus au sud.

Synthèse des recommandations générales

Parallèlement aux conclusions des ateliers, deux recommandations plus générales portant sur le renforcement des services communaux ont été identifiées et formulées au cours du forum.

Renforcer les capacités des communes de façon globale afin qu'elles soient en mesure d'assumer leur rôle d'animation et de gestion du développement local constitue aujourd'hui un des défis majeurs à relever, l'eau et l'assainissement n'étant qu'une composante du développement local. En d'autres termes, il est nécessaire de veiller à ne pas séparer la politique locale de l'eau et de l'assainissement de l'ensemble des politiques locales, et en particulier des politiques d'urbanisme, au risque de créer un déséquilibre entre les différents services.

Il convient également d'attacher une attention particulière aux **inégalités créées par la coopération décentralisée**. Il faut réfléchir au territoire d'intervention au sud comme au nord, et à l'élargissement du territoire pour mieux répartir les moyens.



Coopération Chambéry-Ouahigouya

Chambery.ouahigouya@mairie-chambery.fr

www.chambery-ouahigouya.com

Programme Solidarité Eau

pseau@pseau.org

<http://www.pseau.org>