



water maakt vrij
l'eau, un droit naturel
agua por la vida
water powers people

Coopérer pour pérenniser

Mettre à l'échelle la gestion locale du service d'eau potable

Colophon

Coopérer pour pérenniser:

Mettre à l'échelle la gestion locale du service d'eau potable

Décembre 2010

Comité de rédaction, recherches et avis

Dirk Glas

Stef Lambrecht

Comité de relecture

Anne-Sophie Aublet

Josée Hoogervorst

Stef Smits

Simon Tohou

Maggie White

Photo couverture

Bénin (© Harald van der Hoek)

Editeur

PROTOS

Co-éditeur

SIE

CISV



✉ PROTOS vzw

Flamingostraat 36

9000 Gent

☎ +32 (0)9 235 25 10

📧 info@protosh2o.org

🌐 www.protosh2o.org



Coopérer pour pérenniser

Mettre à l'échelle la gestion locale du service d'eau potable



Table des Matières

Liste des schémas	3
Liste des encadrés	3
Acronymes et abréviations	4
1. Préface	6
2. Délimitation et méthodologie	8
Objet de l'étude	8
Délimitation	8
Méthodologie	10
3. La gestion locale du service de l'eau	11
Typologie des modèles de gestion	11
Les avantages d'une gestion locale	13
Tendances et évolutions	14
4. Un cadre conceptuel pour collaborer	17
Les limites de la gestion locale	17
Les facteurs d'incitation et de ralentissement à la collaboration	18
Typologie des mécanismes de collaboration	21
Classification en fonction de l'objectif principal	21
Classification en fonction du processus	23
Classification en fonction des acteurs	25
5. Les expériences et leur environnement	26
Les fédérations ou organisations faitières	26
Les centres de service	28
Les montages combinés	32
6. Un environnement propice	33
Les politiques sectorielles en évolution	33
Une demande croissante pour les services professionnels	34
Les défis stratégiques	34
7. Pièges et conditions gagnantes	36
Des acquis certes, mais fragiles	36
Du dispositif de collaboration	37
De sa conceptualisation et mise en place	40

8. Annexes	42
Brève présentation de PROTOS et de ses partenaires	42
Etudes de cas	44
1. CenAGRAP – Equateur	45
2. FAUEREB – Burkina Faso	47
3. L’intercommunale de la plaine de l’Andromba – Madagascar	50
4. AquaCol – Colombie	52
5. Les fédérations des juntas en Amérique Centrale	54
6. Différentes associations en Indonésie	57
7. FFSG et l’Union des ASUFOR au Sénégal	58
Références	59

Liste des schémas

Schéma 1 : Appréciation des différents modèles de gestion	12
Schéma 2 : Les différentes dimensions de la collaboration en fonction des objectifs poursuivis ...	22
Schéma 3 : La collaboration par l’intégration	23
Schéma 4 : La collaboration par l’agrégation	23
Schéma 5 : La collaboration par une délégation conjointe à une tierce partie	24
Schéma 6 : Quelques expériences de fédérations	27
Schéma 7 : Quelques expériences de centres de services	31
Schéma 8 : Les montages combinés (fédération + centre de service)	32
Schéma 9 : Présentation succincte des études de cas	44
Schéma 10 : Le tarif de l’eau appliqué par la FAUEREB au Burkina Faso	49
Schéma 11 : L’accès à l’eau en Amérique Centrale	54

Liste des encadrés

Encadré 1 : Expériences aux USA	16
Encadré 2 : La Banque mondiale plaide pour une gestion communautaire structurée	18
Encadré 3 : Les coûts de l’échelle, expériences aux Philippines, en Indonésie et au Sénégal	20
Encadré 4 : Les intercommunales d’eau en Belgique	30
Encadré 5 : Quelques recherches appliquées pour une mise à échelle	35

Acronymes et abréviations

AEP	Alimentation en Eau Potable
AEPS	Adduction d'Eau Potable Simplifiée
ADAE	Association pour le Développement des Adductions d'Eau potable dans la Région de Bobo-Dioulasso
AGSA	Asociación Guatemalteca de Sistemas de Agua
AHJASA	Asociación Hondureña de Juntas Administradoras de Sistemas de Agua
AJUSADEC	Asociación de Juntas de Saneamiento del Departamento Central
ANEPA	Agence Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
AquaCol	Asociación Colombiana de Organizaciones Prestadoras de Servicios de Agua y Saneamiento
ASADA	Asociaciones Administrativas de Agua
AsBL	Association sans But Lucratif
ASSA	Asociación Salvadoreña de Sistemas de Agua
ASUFOR	Association des Usagers du Forage
AUE	Association des Usagers d'Eau
CA	Conseil d'Administration
CAPS	Comités de Agua Potable y Saneamiento
CBO	Community Based Organisation
CC	Comité de Concertation
CCA	Centro Comunitario de Aprendizaje en agua y saneamiento
CEDIR	Centro de Desarrollo y Investigación Rural
CenAGRAP	Centro de Apoyo para la Gestión Rural del sector de Agua Potable
CERWASS	Centre for Rural Water Supply & Sanitation
CINARA	Instituto de Investigación y Desarrollo en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico (ancien : Centro Interregional de Abastecimiento y Remoción de Agua)
CISV	Comunità Impegno Servizio Volontariato
CL	Collectivité Locale
COCEPRADIL	Comité Central Pro Agua y Desarrollo Integral de Lempira
COFORSA	Comisión para el Fortalecimiento de los Acueductos Comunes
CWSA	Community Water and Sanitation Agency
DGD	Directorat Général pour le Développement
DNH	Direction Nationale de l'Hydraulique
DWST	District Water and Sanitation Teams
EAP	East Asia and the Pacific
ERM	Environmental Resources Management
FANCCASA	Federaciones de Asociaciones Nacionales de Centroamérica y El Caribe de Sistemas de Agua
FAUEREB	Fédération des Associations des Usagers d'Eau de la Région de Bobo-Dioulasso
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine (1 EUR = 655,9576 F.CFA)
FESAN	Federación Nacional de Cooperativas de Servicios Sanitarios de Chile

FIKRIFAMA	Fifanampiana Kristiana ho an'ny Fampanandrosoana eto Madagasikara
FMTR	Fikambanan'ny Mpahazo Tombontsoa amin'ny Rano (Association des usagers)
FFSS	Fédération des Forages du Siné Saloum
GCS-AEP	Groupement de Conseils et de Suivi des Adductions d'Eau Potable
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
IRC	International Water and Sanitation Centre
IRWA	International Rural Water Association
KR	Komitin'ny Rano (Comité d'eau)
NRWA	National Rural Water Association
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONAS	Office National d'Assainissement du Sénégal
ONEP	Office National d'Eau Potable
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPCI	Organisme Public de Coopération Intercommunale
PAAR	Programa de Abastecimiento de Agua Rural para el Departamento del Valle del Cauca
PEPAM	Programme d'Eau Potable et d'Assainissement du Millénaire
PIB	Produit Intérieur Brut
PN2D	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PN-AEPA	Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement
PNE	Partenariat National de l'Eau
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRUSPA	Private Utility Service Providers Association
PWSC	Provincial Water Supply Company
RCAP	Rural Community Assistance Partnership
RD Congo	République Démocratique du Congo
RESO	Valorisation des Ressources en Eau du Sud-Ouest du Burkina Faso
RWSN	Rural Water Supply Network
SIE	Secrétariat International de l'Eau
SKAT	Swiss Resource Centre and Consultancies for Development
SWUWS	South Western Umbrella of Water and Sanitation
TMMR	Teknisianina Matianina Momba ny Rano (Technicien professionnel en matière d'eau)
UNICEF	United Nations Children's Fund
USABA	Union de Solidarité des ASUFOR du Bassin Arachidier
VLOM	Village Level Operation and Maintenance
W&S	Water and Sanitation
WASH	Water, Sanitation and Hygiene
WSP	Water and Sanitation Program

1. Préface

Il est généralement reconnu que [les acteurs locaux ont un rôle clé à jouer dans la gestion du service de l'eau potable](#). La Collectivité locale, les usagers organisés et les autres forces de la société civile, la compagnie d'eau ou l'opérateur local ont un rôle complémentaire à jouer dans le développement, l'exploitation et l'utilisation adéquate des ressources et des ouvrages d'approvisionnement en eau. Leur collaboration est encore plus cruciale dans les contextes où les cadres réglementaires et les mécanismes de gouvernance sont encore en construction.

Les relations de proximité entre le propriétaire des installations, l'opérateur, les utilisateurs et le régulateur permettent – sous certaines conditions – des décisions appropriées et acceptées, un équilibre des pouvoirs et un contrôle effectif. C'est surtout en milieu rural, dans les petites agglomérations et les zones périphériques et informelles des villes que l'organisation du service de l'eau nécessite la mobilisation de l'ensemble de ces acteurs.

Lors de la première Décennie pour l'Eau (1980-1989), le modèle de la « [gestion communautaire](#) » ou du « Village Level Operation and Maintenance », a été fortement promu. En partant d'une approche par la demande, et avec les formations appropriées pendant la mise en place du système d'alimentation en eau, la communauté était supposée à même d'assurer la gestion et l'entretien du service. L'absence, ou au moins les limites, de l'Etat était souvent un argument complémentaire pour justifier cette responsabilisation locale. Les processus de décentralisation qui sont actuellement menés dans bon nombre de pays ont fait apparaître un nouvel acteur : la Collectivité locale. Le modèle de la « [gestion locale déléguée](#) » a donc fait son introduction, donnant une place à la Collectivité locale – qui est souvent le propriétaire – et au secteur privé ou associatif.

Aujourd'hui, force est cependant de constater que l'accès durable à une eau saine en milieu rural, semi ou périurbain n'a pas évolué suffisamment dans bon nombre de pays pour réaliser l'Objectif du Millénaire pour le Développement. Parmi les 884 millions d'habitants sans accès à l'eau, plus de 84% vivent dans ces milieux. Malgré tous les engagements, le taux d'accès dans 19 pays africains n'a pas augmenté de plus de 10% depuis 1990 [Réf. # 19]. Et, encore pire, la fonctionnalité des installations mises en place est souvent loin d'être garantie. Le Réseau d'Eau Potable en milieu Rural a constaté en 2007 que 36% des pompes manuelles dans 29 pays africains étaient en panne [Réf. # 21]. Le Gouvernement de l'Inde estime que 30% des systèmes en milieu rural ne répondent plus aux normes. En Honduras, 22% des réseaux nécessitent des interventions majeures [Réf. document en préparation du programme Triple-S].

Le défi reste donc entier.

Le mécanisme à mettre en place pour l'exploitation et la maintenance apporte certainement un élément de réponse. Et la question n'est pas tellement de savoir si l'opérateur doit être public, privé, associatif ou communautaire, mais plutôt comment s'assurer qu'il soit performant. Cette performance passe entre autre par une maîtrise de son rôle et par un environnement qui incite à la bonne gouvernance – donc un ensemble de relations et d'outils qui mène à une utilisation efficiente et efficace des ressources (humaines, financières, techniques, de l'eau...).

[Si l'implication des acteurs locaux est cruciale, mettre en place un dispositif d'exploitation et de maintenance, de façon isolée au niveau de chaque installation d'eau, n'est certainement pas la réponse.](#) L'échelle est trop petite pour développer suffisamment de professionnalisme, tant pour les aspects techniques que managériales. La viabilité financière et la gestion des risques dans un cadre d'autarcie villageoise n'est pas réaliste. La bonne gouvernance n'est pas garantie par le simple fait que les acteurs locaux y participent...

[De modèles innovants qui combinent cette dimension de proximité à une mise à l'échelle suffisante pour un service professionnel](#) méritent donc d'être expérimentés, voire stimulés.

En même temps, les politiques sectorielles dans bon nombre de pays créent de plus en plus d'espace permettant [la participation des Collectivités locales et des usagers organisés](#) – pas uniquement dans l'exploitation du service d'eau au niveau local, mais également au niveau de l'orientation du secteur, de l'implication dans les structures de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) ou du co-pilotage de programmes régionaux, voire nationaux. Cette participation au dialogue politique nécessite cependant une maîtrise de la problématique, une force de proposition et une représentativité qui ne peuvent pas être réalisées sans structuration.

Et même là où l'exploitation du service d'eau ou la maintenance des installations est confiée à un opérateur professionnel externe, les usagers organisés à une échelle suffisante doivent avoir leur mot à dire dans l'exercice de la programmation et de la reddition des comptes. C'est eux qui sont les premiers intéressés par un service adéquat et leur veille citoyenne peut être un catalyseur pour une bonne gouvernance.

Depuis une dizaine d'années, quelques expérimentations ont été développées dans des pays africains, latino-américains ou asiatiques pour [structurer ces acteurs locaux à un « deuxième niveau »](#) : des fédérations ou mutuelles d'Associations d'Usagers d'Eau (AUE), des centres de service pour un ensemble d'AUE ou de Communes, des régies intercommunales, des alliances entre un groupe d'AUE et une ou plusieurs Collectivités locales, sinon avec un centre de services privé ou associatif... Ces montages de collaboration permettent de mieux saisir les opportunités de participation au dialogue politique et/ou de pallier aux limites techniques, financières et managériales du modèle de la gestion purement locale. PROTOS, ensemble avec ses partenaires, de même que CISV et le SIE se sont également investis dans quelques-uns de ces modèles. D'autres montages sont partiellement documentés par les organisations de « deuxième niveau » elles-mêmes, leurs structures d'appui ou des centres de connaissances tels que l'IRC (Pays Bas) ou le CINARA (Colombie). Ces expériences sont encore jeunes, ont pour la plupart été initiées ou au moins stimulées par des projets ou agences de développement et on n'a pas encore assez de recul sur leur performance et leur viabilité.

Par cet ouvrage, PROTOS, en collaboration avec CISV et le SIE, désire systématiser ces différentes expériences et proposer ainsi quelques leçons et éléments d'inspiration.

[Le document veut inviter le lecteur à réfléchir sur la pertinence et la faisabilité de collaborer à une échelle supra-locale pour garantir la durabilité du service d'eau potable, avec une forte implication des acteurs de proximité.](#)

Il est d'abord destiné aux responsables de projets, de programmes et d'organismes de développement engagés dans l'accompagnement des acteurs locaux pour l'organisation du service d'eau. Il s'agit alors des partenaires, des alliés et des cadres de PROTOS, de CISV et du SIE, mais également d'autres organismes qui sont impliqués ou intéressés par le thème.

Le document s'adresse aussi aux cadres des AUE, des Communes et des services techniques dans les pays en voie de développement ainsi qu'à leurs plateformes de collaboration.

Les idées et expériences citées peuvent également inspirer les décideurs politiques et techniques qui guident les réformes et l'opérationnalisation des stratégies sectorielles.

La thématique est encore jeune. La nécessité et les avantages d'évoluer vers une « deuxième génération » de gestionnaires locaux sont évidents, ainsi que l'importance de l'échelle, et donc de la collaboration. Mais les facteurs de changement et les clés de succès ne sont pas encore très bien connus ou documentés. Cet ouvrage n'a certainement pas l'ambition de présenter de façon exhaustive toutes les expériences et leçons ou de proposer l'unique modèle idéal. Il veut plutôt contribuer aux réflexions et au débat. Il invite donc les lecteurs à réagir, à faire connaître d'autres expériences et leçons, à compléter les analyses et à enrichir les cadres conceptuels proposés.

PROTOS
Gand, 2010.

2. Délimitation et méthodologie

Objet de l'étude

L'étude ici présentée vise à inventorier et à analyser une série de **mécanismes de collaboration institutionnalisée** entre les acteurs locaux, concernés par ou engagés dans l'exploitation du service d'eau potable.

Son objectif est alors de vérifier si, et dans quelles conditions, cette collaboration peut être une stratégie valable pour rendre l'exploitation du service plus performante et plus durable, notamment en conciliant les avantages d'une mobilisation des acteurs de proximité, et la nécessité de mise à l'échelle.

Délimitation

Mécanismes de collaboration institutionnalisée

Il s'agit d'une grande variété d'initiatives ayant :

- ▶ Des objectifs stratégiques, tels que la défense des intérêts d'un groupe spécifique d'acteurs, la participation au dialogue politique ou le renforcement de la position dans des négociations ; et/ou
- ▶ Des objectifs plus opérationnels, tels que la mise en commun de certains moyens humains ou techniques, une solidarité des épargnes ou des risques financiers, ou encore, un système d'échange et d'audit mutuel pour inciter à la bonne gouvernance.

Les initiatives étudiées ont comme caractéristiques communes :

- ▶ Que la collaboration concerne un groupe d'acteurs autonomes (ne font donc pas objet de l'étude : les régies ou centres provinciaux ou encore les entreprises qui gèrent une série d'adductions) ;
- ▶ Que le dispositif de collaboration est suffisamment institutionnalisé, par exemple à travers une personnalité juridique propre et/ou des mécanismes décisionnels et opérationnels propres au dispositif (les échanges et collaborations ponctuels ou volontaires entre associations d'utilisateurs ne sont donc pas étudiés).

Entre les acteurs locaux

Nous considérons tous les acteurs dits « de proximité » : les Collectivités locales telles que les Communes ou Districts, les associations d'utilisateurs d'eau ou comités de gestion, les opérateurs locaux du service d'eau, tant du domaine public, privé ou associatif.

La plupart des cas étudiés concernent une collaboration entre acteurs de la même sphère, mais il existe aussi des initiatives dites « multi-acteurs » qui mobilisent des parties de constitution différente, comme par exemple le centre de services CenAGRAP en Equateur qui est une initiative de cogestion entre un groupement de comités d'eau et la Collectivité locale.

Il faut reconnaître que la grande majorité des initiatives étudiées a été mise en place grâce à un accompagnement technique et financier, souvent de plusieurs années, par une institution ou projet d'appui au développement. Nous veillerons cependant à vérifier le degré d'appropriation du mécanisme de collaboration par les acteurs locaux eux-mêmes. Certaines initiatives, trop fortement pilotées, sinon imposées, par un Etat ou un bailleur ont été écartées de l'étude pour cette raison.

Engagés dans l'exploitation

L'étude considère différentes formes d'implication, qui peuvent être d'ordre :

- ▶ Politique : maître d'ouvrage et/ou propriétaire de l'ouvrage, compétence publique pour approvisionner la population, régulation, défense des intérêts des usagers ou des groupes spécifiques ;
- ▶ Organisationnel : la gestion du service, les relations avec les usagers/clients, l'organisation de l'accès au service, les relations avec les autres parties prenantes...
- ▶ Technique : les opérations quotidiennes d'exploitation, l'entretien curatif et préventif, le renouvellement et le développement du service ;
- ▶ Financier : politique tarifaire, épargne, mutualisation des risques financiers ;
- ▶ Territorial : accès aux ressources d'eau, GIRE, représentativité territoriale, « benchmarking » (uniformisation des indicateurs de performance sur un territoire donné afin de stimuler les parties prenantes à travers une comparaison entre pairs).

Sont donc considérées toutes les initiatives d'acteurs locaux qui cherchent, à travers une collaboration à un niveau supra-local, à renforcer leur performance sur un ou plusieurs des aspects mentionnés.

Nous nous concentrons donc sur la phase post-construction. Les initiatives de collaboration qui ont comme objectif principal de construire de nouveaux points d'eau ou de faciliter l'accès aux financements ou autres ressources pour de nouvelles constructions ou renouvellements ne sont pas prises en compte (même si plusieurs initiatives sont actives sur les deux fronts : développement de nouveaux systèmes d'eau d'une part, et, d'autre part, rendre l'exploitation plus performante et pérenne).

La phase post-construction doit cependant être interprétée dans son sens large : l'exploitation durable à long terme, y compris le développement du service en fonction des évolutions contextuelles et des besoins.

Service d'eau potable

Les initiatives et les réflexions étudiées portent principalement sur les services d'eau potable.

Selon les cas, certaines formes de collaboration englobent également des activités d'assainissement collectif, d'irrigation, d'hydraulique pastorale ou de gestion intégrée. Mais l'objectif principal est toujours centré sur les services d'eau potable.

Si le modèle du « Village Level Operation and Maintenance » était surtout conçu pour le milieu rural, avec des technologies simples (source aménagée, puits, forage, mini-adduction), les deux dernières décennies ont mis en évidence que les meilleures options pour le milieu rural ne sont pas toujours les technologies simples. Dans le bassin arachidier du Sénégal par exemple, où l'eau se trouve à plus de 350 mètres de profondeur, la technologie la plus appropriée n'est pas simple et concerne obligatoirement plusieurs villages.

Notons également que la plus grande partie de la croissance démographique en Afrique et dans beaucoup de pays asiatiques et latino-américains se situe dans les centres ruraux et semi-urbains, les quartiers périphériques et les petites villes. Les systèmes d'alimentation en eau pour ces populations nécessitent souvent une technologie plus complexe et des capacités managériales plus professionnelles, mais là aussi, l'engagement des acteurs de proximité est crucial pour une gestion adéquate du service d'eau.

Cette étude concerne donc toutes les technologies confondues, même s'il faut reconnaître que la plupart des initiatives documentées portent sur des systèmes semi-complexes : les Adductions d'Eau Potable Simplifiées (AEPS), alimentées par des sources de montagne, sinon par des forages profonds. Peu d'exemples existent de réseaux performants de comités ou d'opérateurs de forages équipés de pompe à motricité humaine (ou animale), de sources aménagées ou de collecte d'eau de pluie.

Méthodologie

Cette systématisation a démarré avec une étude documentaire et une recherche soutenue sur internet. La bibliographie des documents les plus pertinents se trouve en annexe.

Les conseils de l'IRC, de la CINARA et du WSP-EAP nous ont été fort utiles pour cette recherche.

Force est cependant de constater que les expériences de collaboration institutionnalisée sont peu capitalisées, en particulier les données sur les aspects financiers font souvent défaut. Pour quelques initiatives, il a été possible d'enrichir les informations et les analyses au travers d'un contact direct avec leurs responsables ou, le plus souvent, une personne ressource ou agence qui accompagne l'initiative.

L'étude documentaire est complétée par une analyse des expériences propres de PROTOS, de ses partenaires et de leurs contacts, surtout en Afrique de l'Ouest et dans la région des Grands Lacs en Afrique de l'Est. Pour une meilleure lecture, les expériences « échouées » ou « dépassées » ont également été exploitées (telle que l'ANEPA qui a bien fonctionné en Mauritanie entre 2001 et 2008 et qui vient d'être dissoute pour inciter une meilleure implication du secteur privé).

Sept initiatives ont été sélectionnées pour une analyse en détail, développée en annexe. Il s'agit de deux expériences accompagnées par PROTOS, notamment à Madagascar et en Equateur, de deux expériences relativement anciennes et assez bien documentées en Colombie et au Burkina Faso, ainsi que de trois démarches régionale (la région du Siné-Saloum au Sénégal), nationale (les expériences indonésiennes) et sous-régionale (les fédérations nationales dans les pays de l'Amérique Centrale).

3. La gestion locale du service de l'eau

Typologie des modèles de gestion

La gestion du service d'eau au sens large comporte les dimensions de programmation, de réalisation et d'exploitation des ouvrages. Au sens strict, les modèles de gestion font référence plutôt aux montages organisationnels, financiers et techniques mis en place pour garantir l'exploitation durable des dispositifs d'alimentation en eau. Rappelons que cette exploitation durable est construite sur trois piliers :

- ▶ Le **bon fonctionnement de l'ouvrage** : organiser le service quotidien ; réglementer son utilisation ; garantir un accès pour tous ; garantir une utilisation correcte des installations ; veiller à une répartition équitable des charges et des bénéfices.
- ▶ La **maintenance** : maintenance systématique (entretien courant et périodique) ; maintenance préventive ; maintenance corrective (réparations en cas de défaillance).
- ▶ Le **renouvellement et le développement** : remplacement des pièces à usure ; épargne pour l'extension et l'amélioration du service ; renouvellement des installations.

De façon générale, on peut distinguer 7 différents (groupes de) modèles de gestion, en fonction de l'échelle, des acteurs impliqués et de la répartition de leurs responsabilités :

- ▶ Les **exploitations privées pour usage propre** : souvent il s'agit des points d'eau traditionnels au niveau familial, mais également des forages ou réseaux plus complexes pour alimenter en eau des usines ou autres entreprises.
- ▶ Le modèle de **gestion communautaire** qui est toujours le modèle dominant en milieu rural et semi-urbain des pays en voie de développement. La communauté, en tant que propriétaire de l'ouvrage, sinon par délégation de la Collectivité locale (ou de l'Etat, comme au Sénégal par exemple), choisit en son sein les gestionnaires et s'organise pour l'ensemble des tâches liées à l'exploitation, l'entretien et quelques fois aussi le développement du service d'eau.
- ▶ La **gestion communale** (ou municipale) englobe trois modèles différents, en fonction de l'autonomie de l'opérateur. Dans une régie directe, ce sont les services communaux qui gèrent les installations. Dans les cas où le service communal d'eau dispose d'une certaine autonomie sur le plan décisionnel, financier et des ressources humaines, on parle de régie autonome. Enfin la Commune peut créer un organisme avec une personnalité distincte, dont elle est le seul actionnaire : on parle alors de régie indirecte.
- ▶ Par la **gestion déléguée**, le propriétaire de l'ouvrage délègue l'exploitation à une instance autonome, avec laquelle il n'a aucun lien organique. Le contrat de délégation peut porter uniquement sur l'exploitation ou couvrir également la maintenance, les réparations et même le renouvellement des pièces. Selon la durée et la répartition des coûts et des revenus, on parle de contrats de gestion, de gestion « intéressée », d'affermage ou de concession. Notons que le délégataire peut être une personne, une entreprise, une association ou même une AUE.
- ▶ Le service public d'eau peut être entièrement **confié à un investisseur privé** qui est alors le propriétaire des ouvrages et qui les exploite (ou qui délègue l'exploitation à une tierce partie).
- ▶ Le modèle des **utilités nationales ou régionales** par lequel des services étatiques, régionaux ou provinciaux exploitent les réseaux d'alimentation en eau.
- ▶ Les **modèles d'intégration ou d'agrégation** par lesquels un groupe de gestionnaires locaux crée un service commun auquel sont déléguées toutes ou une partie des tâches d'exploitation. Ce sont particulièrement ces modèles qui seront étudiés ici.

Modèle	Forces	Limites
Gestion communautaire	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité de gérer les conflits • Flexibilité • Prise en compte des problèmes locaux • Approche personnalisée des usagers • Coûts de gestion limités grâce au volontariat et à la proximité • Souvent très appropriée pour les tâches de fonctionnement et de maintenance systématique 	<ul style="list-style-type: none"> • Dilution des responsabilités et découragement • Manque de capital et de mécanismes d'épargne • Epargne souvent absorbée par d'autres besoins • Tendance à réduire les coûts au lieu d'investir dans le service • Faible rigueur dans les paiements due aux liens de parenté • Dépendance de l'engagement et du comportement des leaders locaux • Ressources humaines, financières et logistiques insuffisantes pour la grande maintenance et le renouvellement
Gestion communale	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en compte des problèmes locaux • Confirmation et visibilité du service public • Accès éventuel aux ressources nécessaires • Possibilité de mettre en place des mécanismes de dialogue et de reddition des comptes • Possibilité de mutualisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Risques de favoritisme et de décisions politisées • Absence de régulation puisque propriétaire = autorité chargée du secteur = exploitant • L'épargne est souvent absorbée par d'autres besoins
Gestion déléguée	<ul style="list-style-type: none"> • Dissociation des rôles, ce qui permet une régulation adéquate • Réactivité adéquate par rapport aux besoins des clients • Professionnalisation des métiers dans un contexte de mise en concurrence • Disponibilité des compétences techniques et managériales 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque de déséquilibre entre délégant et le délégataire • Protection difficile des intérêts spécifiques et non-conformes aux mécanismes du marché (les pauvres, les populations isolées...) • Les marges doivent être suffisantes pour intéresser un délégataire
Service national/régional	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources techniques et logistiques disponibles à l'échelle • Mutualisation des risques et possibilité de péréquation (entre services coûteux et bon marchés, ou entre zones pauvres et riches) 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de mécanismes de contrôle et d'incitation dans un contexte de monopole et due à la distance entre les décideurs et les usagers • Coûts de transaction élevés • Risques de politisation • Absence de mécanismes de régulation
Intégration/agrégation	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de maintenir les avantages de la gestion locale selon une logique de subsidiarité • Mutualisation des risques et mise en commun des ressources humaines et techniques 	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en charge difficile des coûts inhérents à l'intégration • Risque de conflits entre le niveau local et le dispositif d'intégration • Dépendance forte vis-à-vis du leadership au niveau des structures de base et du dispositif d'intégration

Schéma 1 : Appréciation des différents modèles de gestion

En fonction du modèle choisi, la communauté des usagers a un rôle différent, supposant des compétences et des relations différentes :

- ▶ Pour une gestion purement communautaire, ainsi que dans le cas d'une gestion déléguée à l'AUE, la communauté a besoin de savoirs techniques et managériaux, d'une forte organisation interne et d'une visibilité et crédibilité envers l'extérieur.
- ▶ Dans les cas d'une gestion communale ou par un service régional/national, la communauté des usagers a intérêt à s'organiser pour participer aux exercices de planification et pour veiller à la bonne gouvernance par l'opérateur public. Ceci nécessite surtout une représentativité et des mécanismes efficaces de communication, aussi bien à l'interne qu'avec le service communal ou national.
- ▶ Dans le cas d'une délégation au secteur privé, l'AUE peut être un partenaire du délégant (la Commune ou l'Etat), chargé des relations quotidiennes avec les usagers et avec l'opérateur.

Les avantages d'une gestion locale

L'organisation du service d'eau potable est généralement reconnue comme un service de base, ou un service public de proximité, qui ressort le plus souvent de la compétence de la Collectivité locale. La Collectivité locale est censée être mieux à même de trouver des solutions appropriées aux problèmes locaux et d'adapter les programmes (d'investissements et autres) conçus au niveau central des administrations aux conditions et besoins propres à sa circonscription. [Cette conception et mise en œuvre d'une stratégie « territorialisée »](#) est la condition sine qua non pour impulser une dynamique de développement au niveau local et pour pérenniser les résultats. La responsabilisation des acteurs locaux dans les phases de programmation et de développement des services d'eau a le potentiel de rendre les investissements plus pertinents et plus efficaces :

- ▶ Les nouveaux investissements sont programmés en fonction d'une réelle demande, issus d'un dialogue entre les décideurs politiques et les communautés. Cette démarche permet de mieux valoriser la connaissance du milieu et incite à une analyse plus ouverte et approfondie des différentes options, conduisant à une meilleure adéquation aux besoins locaux.
- ▶ Il est plus difficile de négliger les échecs des programmes et des projets quand les communautés locales deviennent à la fois des clients et des évaluateurs du service fourni. Au contraire, les fournisseurs de ces services sont tenus de prendre en compte les besoins de leurs clients, qui sont maintenant les commanditaires et usagers de leurs services. Cette relation peut engendrer des gains d'efficacité, en termes d'accès, de qualité et de ciblage.
- ▶ Le dialogue local permet de mesurer la responsabilité et la capacité d'écoute des décideurs politiques. Les méfaits de la corruption et de l'affairisme peuvent être réduits et les décisions anticipent une répartition plus équitable au sein du territoire local.

Ces avantages comparatifs ne sont bien sûr pas des acquis automatiques, et nécessitent des [mécanismes performants et inclusifs de dialogue et de reddition de comptes](#). Les processus de décentralisation qui sont menés actuellement dans beaucoup de pays, peuvent offrir un cadre institutionnel intéressant pour cette gouvernance locale.

Mais ce n'est pas uniquement dans l'exercice de la programmation que l'implication des acteurs locaux offre des avantages. [Leur engagement est indispensable pour rendre le service d'eau durable](#) :

- ▶ La participation aux choix et aux différentes phases de leur projet, renforce déjà l'appropriation de la démarche et des ouvrages par la communauté et par la Collectivité locale, et contribue ainsi à diversifier et à renforcer les capacités sur le plan managérial et technique. Une optimisation de ces capacités locales permet une organisation plus efficace des tâches de gestion, d'opération et d'entretien du service d'eau.

- ▶ C'est cet environnement de proximité qui permet aux différents acteurs de prendre leur responsabilité pour un service qu'ils ont jugé prioritaire. Les mécanismes de contrôle social, de régulation locale et de reddition de comptes peuvent être organisés de façon efficace et à des coûts modestes.
- ▶ Le comportement des usagers est plus adéquat quand il est considéré comme une partie prenante : volonté de payer dans un système financier transparent, usage rationnel de l'eau en connaissant les effets, utilisation correcte des installations, exercice d'une veille citoyenne sur les autres parties prenantes...

En même temps, il est évident que les avantages comparatifs de cet environnement basés sur un sentiment d'appropriation, s'effritent en fonction de l'échelle et de la complexité – deux facteurs qui engendrent plutôt l'aliénation.

La gestion locale n'est donc pas une option idéologique, ni la panacée pour tout problème de viabilité des systèmes d'eau, mais un concept avec ses forces indéniables qui mérite maintenant d'être valorisé par une « deuxième génération » de gestionnaires locaux qui combinent ce sentiment d'appropriation avec le professionnalisme nécessaire.

Tendances et évolutions

Le secteur d'approvisionnement en eau dans les pays en voie de développement est en pleine mutation. Après la vague de réorganisations des grands opérateurs pour les milieux urbains, qui ont caractérisé la période de 1995 à 2005, on constate maintenant des évolutions rapides dans les petites villes et les centres ruraux.

Ces dynamiques trouvent leur origine dans des facteurs démographiques (croissance soutenue des villes secondaires et concentration progressive de la population rurale dans les centres ruraux), économiques (émergence d'un entrepreneuriat local, stagnation des investissements privés internationaux) et politiques (déconcentration et décentralisation). Les expériences capitalisées et les grandes réflexions internationales relatives au secteur ont également mis en évidence l'importance des aspects de régulation, de contractualisation et de financement.

Du côté de la demande, les tendances suivantes sont observées :

- ▶ Une demande plus forte pour des « services modernes », surtout dans les petits centres et les villes secondaires. Les usagers semblent de plus en plus disposés à payer (une partie de) l'eau à son prix, à condition que le service soit garanti en terme de qualité et de disponibilité. Les puits et pompes sont complétés ou remplacés par des mini-réseaux et la demande pour des prises domiciliaires est de plus en plus explicite.
- ▶ Une dissociation de l'usage de l'eau en fonction de la source et de son coût. Même si les usagers demandent un service moderne, ils ne sont pas disposés à ou capables de payer le prix de cette eau pour l'ensemble de leurs besoins. Dans les AEPS, les consommations sont donc souvent limitées, entre 5 et 10 l/jour/personne, même après quelques années de fonctionnement.
- ▶ La demande peut être assez diversifiée (sur le plan quantitatif et qualitatif), même sur un territoire de taille limitée : une petite portion de la population veut utiliser l'eau du robinet pour l'ensemble de ses activités, une partie importante limite la consommation aux besoins de base et les usagers moins nantis se contentent des kiosques de quartier en attendant qu'ils puissent investir dans un branchement domiciliaire.

Du côté de l'offre, on constate que :

- ▶ Des entrepreneurs locaux sont de plus en plus intéressés dans l'exploitation des services d'eau (et dans d'autres prestations, telles que les réparations). Il s'agit d'une part de services formalisés par des contrats de délégation, mais également de services informels : des investisseurs qui mettent en place un Point d'Eau Autonome ou qui construisent et exploitent même de mini-réseaux, le plus souvent dans des quartiers à forte densité démographique où l'opérateur (public) n'arrive pas.
- ▶ Dans certains pays, tels que le Maroc ou le Vietnam, l'opérateur (étatique) est en train d'élargir son périmètre d'intervention pour progressivement s'occuper des petits centres. Ces cas restent cependant plutôt des exceptions et nécessitent apparemment un engagement politique fort, couplé à une disponibilité de prendre en charge pendant une période transitoire les coûts liés à l'intégration de ces centres dont la rentabilité est peu évidente.

Sur le plan des politiques et stratégies sectorielles, les orientations récentes incluent :

- ▶ La reconnaissance progressive de la Collectivité locale dans son rôle de maître d'ouvrage et de régulateur local du service d'eau (et d'assainissement collectif).
- ▶ Une dissociation des rôles (propriétaire, opérateur, régulateur) et une contractualisation des relations entre les parties impliquées, et ceci afin d'évoluer vers un plus grand professionnalisme et une meilleure gouvernance.
- ▶ La tarification des services d'eau et ceci en fonction de la consommation et souvent aussi en fonction du niveau de service (1 m³ étant vendu plus cher à la prise domiciliaire qu'au kiosque du quartier).
- ▶ L'ouverture à la participation des usagers dans le dialogue au niveau local (programmation des investissements, organisation du service) et au niveau national (suivi et actualisation de la stratégie sectorielle).
- ▶ Une évolution, aujourd'hui encore timide, de l'approche projet et « par la demande », à l'origine orientée sur la mise en place d'infrastructures, vers un concept d'organisation du service d'eau sur un territoire donné.

Ces différentes tendances et évolutions rendent la gestion du service de l'eau plus complexe :

- ▶ Le service d'eau devient un concept à contenu variable et évolutif, ce qui nécessite du propriétaire et de l'opérateur des stratégies d'actualisation et des investissements réguliers.
- ▶ La gestion du service devient une activité multi-acteur et demande donc des mécanismes interrelationnels performants.

LA GESTION COMMUNAUTAIRE DU SERVICE D'EAU AUX ETATS UNIS

En 1950, 55% de la population rurale aux Etats Unis n'avait pas accès au service public d'eau potable. A la fin du millénaire, cette proportion était déjà réduite à moins de 1% [Réf. # 9].

Une bonne partie de cette population est aujourd'hui alimentée par des systèmes autonomes et gérés par la communauté elle-même ou par une utilité mixte (communauté et collectivité locale). Il existe 47.000 « systèmes communautaires » et plus de 100.000 micro-systèmes « non-communautaires » (gérés par des écoles, missions ou comités non-reconnus).

Les systèmes communautaires sont appuyés sur le plan organisationnel par une des ONG associées au Rural Community Assistance Partnership (RCAP). Pour les aspects techniques, les comités d'eau peuvent faire appel au National Rural Water Association (NRWA), une fédération de 24.000 comités d'eau, et qui a mis en place des services d'assistance technique dans différents états. Un des services fournis est un audit technique du réseau. Les coûts de ces services sont pris en charge par l'Etat fédéral quand il s'agit des petits réseaux (moins de 10.000 usagers) avec une population pauvre. Les autres clients du RCAP ou du NRWA paient une partie des services, le complément étant couvert par des dons et des subventions.

Encadré 1: Expériences aux USA

4. Un cadre conceptuel pour collaborer

Les limites de la gestion locale

S'il y a un consensus sur les avantages d'une implication des acteurs locaux dans la programmation et dans la gestion du service d'eau en milieu rural, semi- et périurbain, il est aussi largement reconnu que le modèle de la gestion villageoise ne répond pas aux exigences de plus en plus complexes d'une clientèle diversifiée, d'un cadre institutionnel en évolution et de l'impératif de pérennité.

Les limites d'une gestion purement locale sont liées, d'une part, à l'échelle d'intervention qui ne permet pas d'économiser ou de gérer les risques, et, d'autre part, aux limites mêmes de la proximité qui risque de freiner l'apprentissage et les innovations.

- ▶ Sur le **plan technique**, les investissements dans les équipements et dans les ressources humaines qualifiées nécessitent un seuil d'intervention en-dessous duquel ces investissements ne peuvent pas être valorisés de façon efficace et efficiente. Un petit réseau ne peut pas se permettre d'engager par exemple un ingénieur ou d'acheter certains équipements lourds pour les grands entretiens.
- ▶ Sur le **plan organisationnel**, force est de constater que la gestion communautaire devient moins performante au fur et à mesure que les personnes formées perdent leur intérêt, qu'ils n'ont pas accès aux recyclages réguliers ou qu'ils quittent simplement le poste. Les charges administratives et relationnelles, aussi bien avec les usagers (assemblées, reddition de comptes...) qu'avec l'extérieur (Collectivité, fournisseurs, obligations administratives et fiscales...) ne peuvent pas être négligées et sont lourdes à supporter si la communauté est petite. Les capacités managériales au niveau local ne permettent pas toujours de programmer et de gérer les évolutions nécessaires par rapport aux attentes des usagers, aux opportunités ou aux risques de l'environnement.
- ▶ Sur le **plan social**, il peut être difficile de faire passer des décisions moins populaires. Les liens de parenté érodent quelques-fois la rigueur dans les paiements ou dans la gestion des ressources humaines. Des mécanismes de comparaison avec d'autres systèmes (le « benchmarking ») ou de promotion de standards sont difficiles à organiser dans une dynamique d'autarcie villageoise.
- ▶ Sur le **plan financier**, les contraintes de la gestion purement locale se situent à quatre niveaux :
 - Absence d'économie d'échelle et par conséquent des coûts élevés pour certaines tâches et des tarifs non-préférentiels avec les fournisseurs ;
 - Discontinuité dans les dépenses, avec surtout pendant les premières années, alors que l'installation est encore nouvelle, des frais limités, ce qui conduit souvent à une politique tarifaire basée sur ce (bas) niveau de dépenses et donc des problèmes de liquidités au moment où les dépenses deviennent plus importantes ;
 - Des difficultés à développer des relations avec les banques, à organiser l'épargne pour les grandes réparations, renouvellements ou extensions, ou à mobiliser du crédit d'investissement ;
 - La gestion des risques et les difficultés de péréquation entre usagers nantis et déshérités. Un comité villageois qui a la malchance d'un dysfonctionnement précoce d'une pompe ou d'un coût élevé de pompage dû à la profondeur locale de la nappe, ne peut pas, à lui seul, dépasser ces handicaps.
- ▶ Sur le **plan politique**, il est évident que le poids des associations d'usagers ou de consommateurs est mesuré en fonction de leur taille, représentativité et force de proposition. Si le niveau villageois permet encore un dialogue équilibré avec les autorités et les fournisseurs locaux, les espaces de concertation tels que les comités de bassin ou les groupes sectoriels nécessitent une structuration des usagers à une échelle appropriée.

LA BANQUE MONDIALE ET LA GESTION COMMUNAUTAIRE

Déjà en 1996, la Banque mondiale se rendait compte de l'importance du triptyque : gestion communautaire – dispositif d'appui – implication de la Collectivité locale [Réf. #13].

Dans le rapport d'évaluation du projet Yacupaj en Bolivie, nous lisons (traduit de l'Anglais) :

« La plupart des projets d'eau et d'assainissement en milieu rural visent la mise en place de services d'eau, gérés par la communauté, sans implication gouvernementale.

Cependant, l'expérience de Yacupaj montre que la communauté a besoin d'un appui technique et institutionnel à long terme. La communauté ne s'engage pas suffisamment dans la maintenance préventive ou dans le suivi de la qualité de l'eau. Même si le secteur privé peut offrir les compétences et les pièces, les communautés auront toujours besoin de recyclages et d'assistance technique pour résoudre certains problèmes (...).

Yacupaj montre la nécessité d'implication de la Collectivité locale dans les projets d'eau en milieu rural.»

Encadré 2 : La Banque mondiale plaide pour une gestion communautaire structurée

Les facteurs d'incitation et de ralentissement à la collaboration

Depuis la moitié des années 90, plusieurs tentatives ont donc vu le jour pour dépasser ce niveau de gestion purement communautaire, sans perdre les avantages de l'implication des acteurs locaux.

Une des stratégies a quelques-fois été la **délégation au secteur privé local ou national**. Dans cinq pays asiatiques par exemple, le nombre de contrats d'affermage au secteur privé local/national pour les réseaux de petite et moyenne taille a quadruplé en quatre ans en fin de millénaire [Réf. # 10]. La logique est alors qu'un opérateur privé est mieux à même d'organiser cette mise à l'échelle, surtout quand il peut couvrir un périmètre suffisamment intéressant pour bénéficier des économies d'échelle. Les nouvelles stratégies au Sénégal ou au Rwanda par exemple visent encore à créer cet environnement protégé, dans lequel les opérateurs privés, après une procédure de mise en concurrence, se voient confiés l'exploitation ou un contrat de maintenance d'une série de petits réseaux.

Mais même là où l'on opte pour une délégation de (une partie des tâches de) l'exploitation, des mécanismes de collaboration sont souvent encouragés pour les autres acteurs locaux (communauté, Collectivité). Cette structuration est jugée importante pour garantir un équilibre de pouvoir et assurer une régulation locale. Les expériences avec un régulateur national et des mécanismes de reddition des comptes sans implication des usagers ou des autorités locales, ont effectivement démontré leur inefficacité [Réf. # 10].

Dans d'autres contextes, **les dynamiques de collaboration entre acteurs locaux sont impulsées par des logiques diverses :**

- ▶ Le **processus de décentralisation**, avec des gouvernements qui préconisent dans leur stratégie sectorielle un espace de participation des structures d'usagers au dialogue avec la Collectivité, et éventuellement à certaines tâches d'exploitation (comme le Burundi et le Burkina qui invitent les AUE à s'associer au niveau communal).

- ▶ Un **accès aux mêmes ressources d'eau** ou dans une stratégie GIRE, comme l'expérience à Kerala en Inde qui regroupe 60 comités, alimentés aujourd'hui par 5 réseaux (expérience financée par la Banque mondiale), ou les réseaux multi-villages dans le bassin arachidier du Sénégal où les forages jusqu'à la nappe du Maestrichien (profondeur de 350 mètres) sont très coûteux.
- ▶ L'**accès aux financements**, quand le bailleur exige une collaboration ou un interlocuteur unique pour les investissements ou pour un programme de formation. Notons que plusieurs expériences de collaboration ont ainsi été impulsées par des cadres d'un projet d'investissement qui espèrent ainsi pouvoir continuer et diversifier leurs activités (comme l'ADAE au Burkina ou AquaCol en Colombie – exemples développés dans les annexes).
- ▶ **Dans un esprit de solidarité** qui vise à mieux équilibrer les coûts d'exploitation entre les zones et permettre ainsi un accès à l'eau pour les habitants des villages éloignés, difficiles à alimenter et/ou pour une population plus pauvre.

Notons que ces différentes dynamiques sont plutôt d'origine exogène et doivent être complétées par des avantages endogènes pour évoluer vers des montages pérennes.

Ces **dynamiques endogènes** recherchées incluent alors :

- ▶ La **facilitation des relations avec d'autres acteurs** : pouvoir de négociation avec des fournisseurs, organisation de formations conjointes ou d'échanges, relations privilégiées avec les banques locales...
- ▶ Un gain d'**efficacité et de capacité professionnelle** grâce à l'échelle d'intervention. A partir d'un certain seuil d'activités, le regroupement peut effectivement faire appel à un personnel plus formé, diversifier davantage les tâches, acheter des équipements plus performants... ce qui permet d'exécuter les différentes tâches de façon plus professionnelle et de s'organiser également dans la durée.
- ▶ Un **gain d'efficience** à travers les économies d'échelle. Cette échelle permet effectivement de réduire certains coûts, de regrouper les achats, de mieux valoriser les équipements, les outils de maintenance ou de formation...
- ▶ La **mutualisation des risques**. Cette dimension ne peut pas être négligée puisque même les meilleurs opérateurs peuvent être confrontés à une situation exceptionnelle : un dysfonctionnement précoce, un glissement de terre qui détruit une partie de l'adduction ou un vol. Les capacités de résilience d'une communauté qui est trop petite, ne permettent pas de surmonter ces crises. Notons cependant que cette dimension est difficile à appréhender et que la mutualisation des risques demande une confiance mutuelle importante et une performance équivalente entre les partenaires pour faire valoir une solidarité et un engagement partenarial qui s'inscrit dans la durée.

Si les avantages sont donc multiples, **les facteurs suivants peuvent ralentir, voire empêcher cette dynamique de collaboration** :

- ▶ Un **manque de volonté politique**.
- ▶ L'**absence d'un cadre légal approprié** là où le rôle des acteurs locaux dans l'exploitation du service d'eau n'est pas (encore) reconnue ou ne prévoit pas les dispositions juridiques, administratives et fiscales pour cette forme de collaboration dans le cadre d'un service publico-communautaire.
- ▶ Une **connaissance imparfaite des avantages** liés à la collaboration.
- ▶ La **complexité et les coûts** inhérents à la mise en place du dispositif de collaboration.
- ▶ Le **déphasage entre les coûts** (qui sont plus importants durant le démarrage) et les gains (qui sont plus importants à plus long terme quand les problèmes de remplacement de personnes et d'infrastructure commencent à se poser).

Il n'est donc pas étonnant de constater que l'ensemble des expériences documentées de collaboration entre acteurs locaux a été facilité, voire mis en place par des programmes de coopération qui accompagnent souvent pendant de longues années la conceptualisation, la mise en place et la phase de rodage du dispositif.

LES COÛTS DE L'ECHELLE

Une étude comparative de 35 opérateurs (pluri-)municipaux aux **Philippines** a analysé en 2007 les éventuelles économies d'échelle et les clés de succès de l'intégration [Réf. # 25]. Les opérateurs gèrent un seul système qui approvisionne 2 à 6 (petites et moyennes) villes, ou bien plusieurs systèmes mais avec un seul management (donc des montages intégrés). L'étude a démontré que les économies d'échelle sont très importantes jusqu'à un certain niveau (5 à 6.000 connexions), seuil à partir duquel les coûts administratifs et généraux liés à l'intégration deviennent tellement importants que la tendance est renversée. Les systèmes intégrés sont moins efficaces que les opérateurs avec le même nombre d'abonnés mais qui n'approvisionnent qu'une seule ville. Par contre, les opérateurs intégrés sont plus efficaces que les petits opérateurs. L'intégration a également permis d'alimenter des zones difficiles. Pour optimiser les avantages, les mécanismes de l'intégration doivent être très clairs (contrats, propriété, résolution de conflits...) et une attention continue doit être réservée à la gestion des ressources (financières, humaines, techniques).

Une analyse des collaborations entre comités villageois en **Indonésie** [Réf. # 24] a mis en exergue l'importance d'une mise à l'échelle pour les défis « de la deuxième génération » : équilibre économique, développement du service en fonction de l'évolution des besoins, gestion stratégique...

Avec l'appui de Caritas Kaolack, 48 systèmes d'alimentation en eau ont été construits pour 150.000 habitants du bassin arachidier au **Sénégal**. Chaque système est supposé couvrir ses propres coûts d'exploitation, mais le coût d'amortissement (forage non-compris) varie de 0,8 €/usager/an (système de 20.000 usagers) à 14 € (système de 460 usagers) et le prix de revient par m³ consommé varie de 0,5 à 3,5 €. La taille du système est le facteur déterminant. Dans un contexte pareil, un mécanisme de péréquation est indispensable.

Encadré 3 : Les coûts de l'échelle, expériences aux Philippines, en Indonésie et au Sénégal

Typologie des mécanismes de collaboration

La recherche et la littérature relatives aux mécanismes de collaboration entre les acteurs locaux de l'eau sont encore limitées. Quelques expériences d'utilités intercommunales ont une longue histoire et sont assez bien documentées. Depuis le début du millénaire, les réflexions et quelques capitalisations sont menées par rapport aux mécanismes d'appui institutionnalisés pour les comités de gestion ou opérateurs villageois, d'abord en Amérique Latine, ensuite aussi en Asie et en Afrique [voir entre autres Réf. # 13 et # 30]. Souvent, ces mécanismes d'appui sont cependant « supply driven » et mis en place par le gouvernement ou par un programme de coopération, sans implication décisionnelle des acteurs locaux eux-mêmes.

Un premier exercice de classification a été conduit par le bureau d'études ERM en 2004 [Réf. # 8]. Cette étude se base sur les expériences de collaboration surtout intercommunale en Europe (France, Pays Bas, Italie, Grande-Bretagne, Hongrie), au Brésil et aux Philippines.

Les expériences sont classées en fonction de :

- ▶ **L'échelle.**
- ▶ **Le contenu de la collaboration**, où on fait une distinction entre les services conjoints (production d'eau, production et distribution, eau et assainissement collectif...) et les tâches opérationnelles menées par le dispositif d'agrégation (achats groupés, les tâches managériales, toutes les fonctions d'exploitation, investissements communs...).
- ▶ **Le processus qui a mené à la collaboration**, où on fait une distinction entre permanent et ponctuel d'une part, et, d'autre part, un processus volontaire, encouragé ou bien imposé.

Pour une analyse plus complète, trois aspects nous semblent dominants si l'on veut comprendre les dynamiques de collaboration entre les acteurs locaux. Il s'agit alors (1) de la mission ou des objectifs recherchés, (2) du processus mené pour arriver à cette collaboration et (3) de la typologie des acteurs impliqués dans le dispositif de collaboration.

Classification en fonction de l'objectif principal

Deux (groupes d') objectifs principaux peuvent être envisagés :

- ▶ Des **objectifs d'ordre sociopolitique** : la défense des intérêts et l'augmentation de la force de revendication, une meilleure représentation, l'organisation des échanges, la promotion de valeurs ou du concept managérial, l'harmonisation des tarifs...
Il s'agit alors des fédérations ou unions des AUE, des syndicats des opérateurs d'exploitation (privés ou publics) ou d'une association de régies (inter-) communales.
- ▶ Des **objectifs opérationnels**, notamment celui de rendre l'exploitation du service plus performante et plus pérenne, à travers la mise en commun de certaines ressources et/ou la mutualisation de certains risques. Cette mise en commun peut porter sur une partie ou sur l'ensemble des ressources ou des tâches.
Il s'agit alors des centres de services, des utilités intercommunales ou des coopératives d'opérateurs privés.
Le plus souvent, ces dispositifs, à objectifs opérationnels, poursuivent aussi des ambitions d'ordre sociopolitique, mais leur première réflexion concerne toutefois l'efficacité, l'efficace et la durabilité du service d'eau (et d'assainissement).

En fonction des objectifs poursuivis, les termes de la collaboration sont fort différents :

Dimension	Dispositifs à objectifs sociopolitiques	Dispositifs à objectifs opérationnels
Institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Importance d'une structure représentative, même si le statut juridique est moins déterminant • Mécanismes de participation, de justification des positions prises, de reddition des comptes 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnalité juridique qui peut engager la structure vis-à-vis de tiers • Dissocier les fonctions exécutives des fonctions institutionnelles • Clarifier les droits de propriété • Importance d'un mécanisme pour gérer les éventuels conflits
Organisationnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Peut être géré par des volontaires, mandatés par les associés • Des actions conjointes renforcent l'esprit d'adhésion (échanges, réflexions communes...) et donc la vie associative et la représentativité 	<ul style="list-style-type: none"> • L'exécutif nécessite un cadre performant qui fonctionne selon les principes d'efficacité et d'efficience • Veiller sur une répartition claire des tâches et des responsabilités entre le dispositif de collaboration et ses associés individuels
Relationnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Dialogue continu entre le dispositif de collaboration et ses associés • Importance de la visibilité du dispositif • Bien cerner les cibles et les messages de recherche, de plaidoyer, de revendication... • Relations politiques : avec les autorités, avec les bailleurs, participation aux cadres de concertation... 	<ul style="list-style-type: none"> • Relations entre l'exécutif et la structure décisionnelle (p.ex. un Conseil d'administration) • Bien définir les clauses d'entrée et de sortie des associés • Relations opérationnelles : avec des fournisseurs, des banques, des services techniques gouvernementaux
Financière	<ul style="list-style-type: none"> • Les charges financières peuvent être minimisées mais sont souvent difficiles à supporter puisque le lien entre charges et bénéfices n'est pas direct 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de mécanismes de péréquation ou de solidarité • Mécanismes de transparence envers les associés • Chacun des associés doit y trouver ses intérêts – aussi financiers
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> • Compétences de négociation, de leadership, de plaidoyer, d'animation • Compétences stratégiques pour faire valoir le poids du collectif 	<ul style="list-style-type: none"> • Compétences de management stratégique pour le CA • Compétences de management opérationnel et technique pour l'exécutif

Schéma 2 : Les différentes dimensions de la collaboration en fonction des objectifs poursuivis

Classification en fonction du processus

L'étude des expériences de collaboration en Asie a mené J. Sy à identifier trois stratégies poursuivies par les acteurs locaux pour arriver à une échelle leur permettant d'organiser les tâches d'une façon performante et de consolider leurs intérêts [Réf. # 23 et # 24].

Une **stratégie de croissance ou d'intégration** conduit un exploitant à élargir ses activités vers d'autres villages ou à intégrer dans son propre fonctionnement les exploitants d'autres villages. Dans les milieux ruraux, cette stratégie est le plus souvent impulsée par des facteurs externes : les villages voisins qui demandent à un comité existant d'étendre le réseau, la Collectivité qui désigne le comité existant comme exploitant d'un nouveau réseau ou un bailleur qui invite le comité à s'associer au processus. Par contre, cette stratégie de croissance est quelquefois suivie avec succès par des régies ou entreprises communales, comme aux Philippines.

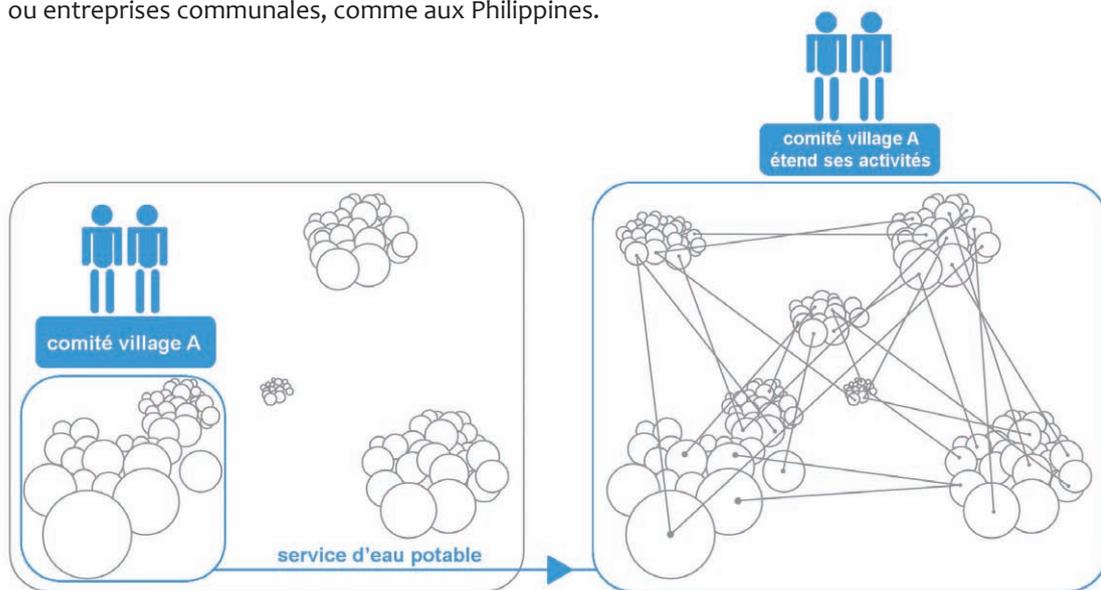


Schéma 3 : La collaboration par l'intégration

En suivant une **stratégie d'agrégation**, deux ou plusieurs exploitants décident de mutualiser certaines ou l'ensemble de leurs ressources.

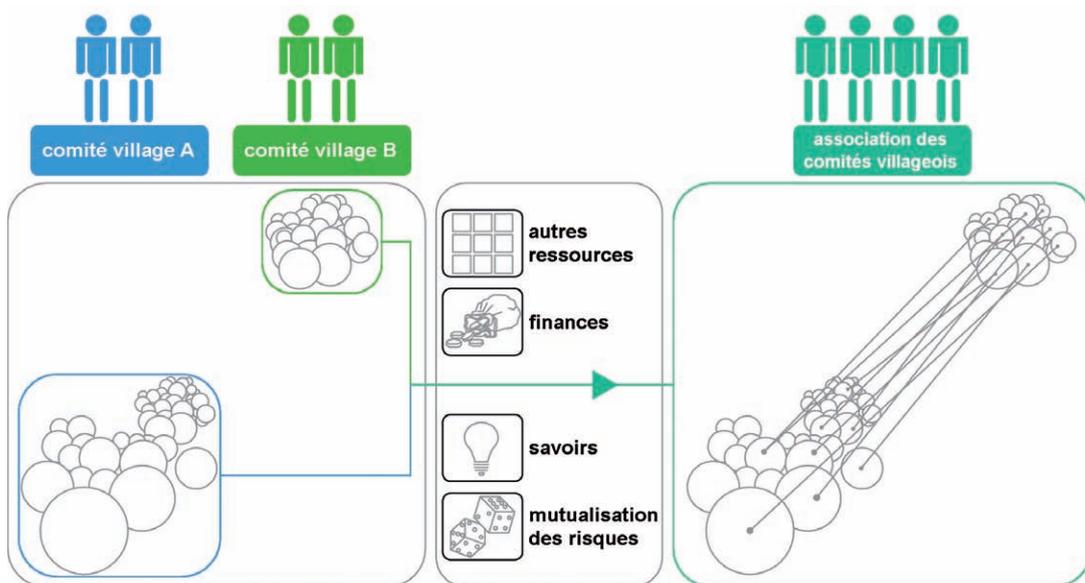


Schéma 4 : La collaboration par l'agrégation

L'agrégation peut être permanente, temporaire ou même ponctuelle pour mener une action spécifique. Cette forme de collaboration est assez répandue et existe depuis une dizaine d'années en Amérique Latine, avec des petites associations qui se limitent à l'échange d'expériences et de connaissances, jusqu'à des associations légalement reconnues, avec plus de 100 comités villageois, qui harmonisent leurs tarifs, mettent leur équipement à la disposition du groupe et négocient même des empreints bancaires solidaires.

Une troisième stratégie consiste à **déléguer un nombre de tâches d'exploitation à un service externe**, avec qui un groupe d'acteurs locaux (comme par exemple les comités villageois) signe de façon conjointe un engagement. Puisque le service externe dispose alors d'un portefeuille suffisamment important de comités, de villages ou de systèmes d'eau auxquels il est supposé fournir ses services, il peut s'organiser en conséquence. Puisque les différents comités se connaissent, et ont souvent négocié le contrat ensemble, le prestataire externe a intérêt à fournir des services harmonisés et performants s'il veut éviter de perturber ses relations avec le groupe. Ces montages sont le plus souvent mis en place par des programmes de développement (la collaboration entre ADAE et FAUEREB au Burkina par exemple), une ONG (Yayasan Pesat en Indonésie, ou de façon moins informelle le cas du CIDRI dans le Nord-est de la RD Congo), sinon le gouvernement (le cas de l'ANEPa en Mauritanie ou les contrats avec les réparateurs de pompes dans beaucoup de pays ouest-africains).

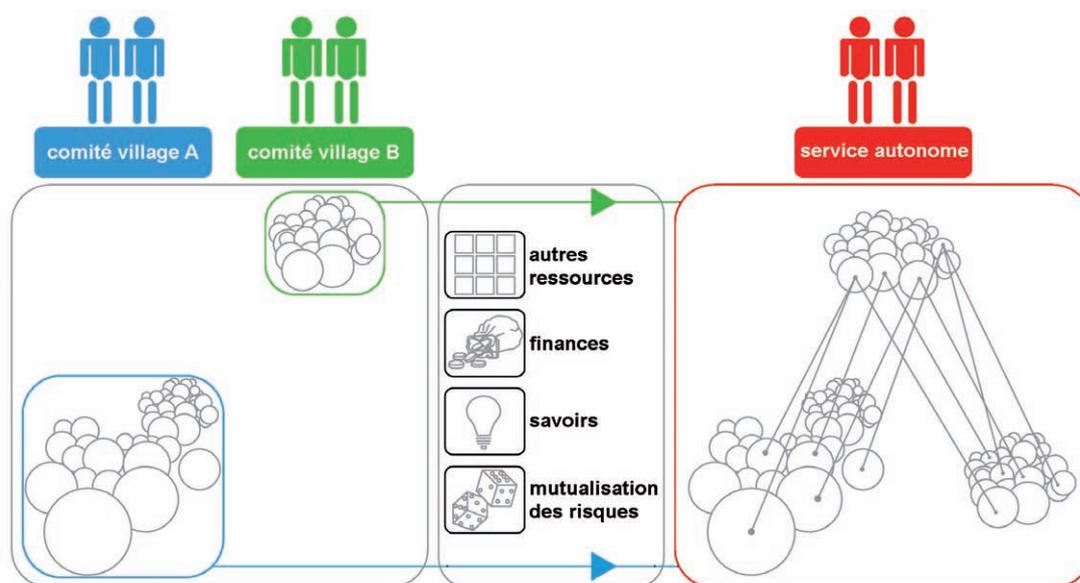


Schéma 5 : La collaboration par une délégation conjointe à une tierce partie

Dans quelques expériences, les exploitants locaux combinent les stratégies d'agrégation et de délégation en créant eux-mêmes un service, à personnalité distincte, mais contrôlé par les gestionnaires locaux. C'est le cas par exemple avec les entreprises intercommunales, comme en Belgique (voir Encadré 4), qui sont propriété des Communes et entièrement contrôlées par elles, et qui sont juridiquement contraintes à alimenter leur population en eau potable.

Classification en fonction des acteurs

La majorité des mécanismes structurés de collaboration concerne une seule catégorie d'acteurs.

- ▶ **Les collaborations intercommunales** (ou des collaborations entre d'autres formes de Collectivités locales) sont les plus anciens modèles et existent depuis les premières années des services « modernes » d'approvisionnement en eau (deuxième moitié du 19^{ième} siècle). Ce modèle a été en premier lieu fort développé en Europe de l'Ouest, où les Communes jouaient déjà un rôle clé dans l'organisation des services publics depuis le 12-13^{ième} siècle. Plusieurs pays asiatiques et latino-américains ont également opté pour ce type d'organisation. Aux Philippines par exemple, 45 intercommunales ont été créées depuis la mise en place d'un cadre légal approprié en 1973. Elles approvisionnent en moyenne 80.000 habitants, pendant que les régies communales autonomes desservent en moyenne seulement 25.000 personnes.
- ▶ **Les fédérations des AUE** sont de date récente. La première expérience documentée qui existe encore aujourd'hui semble être la Fédération des Forages du Siné-Saloum dans le bassin arachidier au Sénégal, créée en 1993, qui regroupait au démarrage 47 Comités de gestion, représentant 120.000 usagers.
- ▶ **Les collaborations entre opérateurs privés** prennent deux formes différentes. D'une part, il existe des collaborations opérationnelles pour exploiter en consortium un ou plusieurs réseaux, souvent dans les grandes villes ou dans le cas où la législation locale exige des compagnies étrangères un partenariat avec un investisseur national. D'autre part, des regroupements à mission d'échange et de plaidoyer existent au niveau national (tant dans les pays du Nord que dans le Sud, comme par exemple le PRUSPA au Ghana) et international (AquaFed qui regroupe près de 300 opérateurs de 40 pays).

Quelques modèles plus exotiques mobilisent des acteurs de constellation différente :

- ▶ **Une coopération multi-acteur institutionnalisée** existe par exemple en Equateur avec un centre de services (CenAGRAP), qui est administré par un conseil mixte, composé de délégués municipaux et de représentants des comités villageois. Dans d'autres cas, la Collectivité locale développe en son sein les services d'appui aux AUE, et associe une représentation de ces AUE à l'organe de pilotage ou aux mécanismes de planification ou de monitoring de ces services (les Commissions Eau dans certaines Communes du Bénin ou les Districts dans plusieurs pays de l'Afrique anglophone).
- ▶ **Un dispositif bicéphale** fonctionne par exemple au Burkina Faso avec, d'une part, une fédération des comités villageois (FAUEREB), et, d'autre part un centre de service autonome, mise en place par une ONG (ADAE) qui était aussi engagée dans la création de la fédération avec laquelle elle a maintenant une relation contractuelle.

5. Les expériences et leur environnement

En fonction de leurs objectifs, nous présentons dans ce chapitre une série d'expériences de collaboration avec leurs caractéristiques principales. Quelques-unes sont davantage développées dans les annexes. Dans chaque groupe (fédérations, centres de services, montages combinés), il existe des expériences portées par différents types d'acteurs ce qui est illustré dans les tableaux aux pages suivantes.

Les fédérations ou organisations faïtières

Depuis le début des années 90, quelques pays ont vu l'émergence de regroupements de Comités villageois ou d'Associations d'Usagers. Cette démarche semble avoir été inspirée par des modèles d'organisations faïtières dans le monde rural, telles que les organisations paysannes ou unions de producteurs. La grande majorité des fédérations ou unions trouve son origine dans le cadre d'un programme de développement du secteur d'eau au niveau d'une région. Ce n'est que dans une deuxième phase que ces structures faïtières ont pu intéresser d'autres Comités ou AUE qui n'avaient pas bénéficié de l'appui de ces programmes. Plus récemment des regroupements se sont montés, incités par les politiques sectorielles qui cherchent à mettre en place une structure unique comme interlocuteur au niveau de la Commune, du District ou du Département.

Les fonctions généralement confiées à ces fédérations comprennent :

- ▶ **Un rôle de dissémination d'information :**
 - Courroie de transmission des informations relatives à la politique sectorielle, des programmes d'investissement et d'appui, des stratégies et actions de la Collectivité locale...
 - Développement d'outils d'information et de sensibilisation des usagers.
- ▶ **Un rôle de gestion des connaissances :**
 - Optimisation de la performance des comités membres à travers des échanges, le partage des meilleures pratiques ou des réflexions communes.
 - Conceptualisation et partage d'outils administratifs et financiers.
- ▶ **Un rôle de représentation** dans les plateformes de concertation au niveau de la Collectivité locale, au niveau de la Région ou au niveau national ou encore dans les Comités de bassin ou groupes de réflexion.
- ▶ **Un rôle de négociation et de plaidoyer :**
 - D'une part envers des fournisseurs ou d'autres prestataires : achats groupés, négociation des contrats de délégation, négociation avec la banque pour les dépôts et éventuellement des emprunts...
 - D'autre part envers les autorités locales et nationales, aussi bien pour défendre les intérêts propres de leurs membres que pour promouvoir le modèle de la gestion communautaire (ou au moins de l'implication des usagers dans la gouvernance du service et du secteur).
- ▶ **Un rôle d'harmonisation :** politique tarifaire, politique salariale, mécanismes de reddition des comptes...
- ▶ **Un rôle de veille citoyenne** dans les cas où l'autorité a délégué l'exploitation du service à un opérateur privé ou quand l'autorité elle-même s'occupe de cette exploitation.

Dans les cas où les organisations communautaires sont elles-mêmes chargées de l'exploitation de leur ouvrage, d'autres fonctions plus opérationnelles se greffent là-dessus pour évoluer vers une fonction de type « Centre de services ».

Outre ces tâches bien concrètes, le fait d’adhérer à une structure faitière semble avoir une **incidence très positive sur les mécanismes de gouvernance des AUE** ou Comités. La Fédération donne une plus grande visibilité à l’organisation communautaire, ce qui inspire les gestionnaires à prendre leur fonction au sérieux. L’adhésion à la Fédération renforce la légitimité de l’AUE, et donc aussi celle de ses gestionnaires envers les usagers individuels et envers les autorités locales. Les échanges, le partage des informations et les réflexions conduisent à une attitude de benchmarking, par laquelle chaque AUE s’efforce d’améliorer sa prestation dans une démarche de concurrence de prestige.

L’organisation en structure faitière n’est d’ailleurs pas le monopole des AUE et on participe dans certains pays à la fédération d’entreprises municipales ou opérateurs privés avec des rôles similaires de défense des intérêts et de partage des expériences et connaissances.

Expérience	Description	Remarques
FÉDÉRATIONS D’UTILITÉS PUBLIQUES		
Europe de l’Ouest Brésil Philippines...	<ul style="list-style-type: none"> Dans la plupart des pays où les services d’eau sont exploités par des utilités publiques, existe une fédération ou association 	<ul style="list-style-type: none"> Le rôle des fédérations est souvent limité à des tâches représentatives, les négociations et la défense des intérêts des membres
FÉDÉRATIONS D’ASSOCIATIONS D’USAGERS ET ORGANISATIONS COMMUNAUTAIRES		
FFSS USABA (Sénégal)	<ul style="list-style-type: none"> FFSS créée en 1993 avec 48 AUE associées, représentant près de 150.000 usagers USABA créée en 2007 avec 52 associés et 260.000 usagers 	<ul style="list-style-type: none"> Voir Annexe 7
Fédérations en Indonésie	<ul style="list-style-type: none"> Plusieurs fédérations existent depuis le début du millénaire, avec de 20 jusqu’à 70 AUE associées (1.200 usagers par AUE en moyenne) 	<ul style="list-style-type: none"> Voir Annexe 6
AquaCol (Colombie)	<ul style="list-style-type: none"> Créée en 2000 ; compte 33 AUE associées avec plus de 70.000 usagers 	<ul style="list-style-type: none"> Action centrée sur l’échange, des formations conjointes et le plaidoyer Voir Annexe 4
FESAN (Chili)	<ul style="list-style-type: none"> Créée en 2007 Fédère 6 coopératives qui desservent 10.000 familles 	<ul style="list-style-type: none"> Action centrée sur l’échange, des formations conjointes et la promotion du modèle coopératif
Fédérations en Amérique Centrale	<ul style="list-style-type: none"> Existente au Guatemala, au Salvador, en Honduras, au Nicaragua, au Costa Rica et en République Dominicaine Tentative de créer un réseau sous-régional 	<ul style="list-style-type: none"> Voir Annexe 5
FÉDÉRATIONS D’UTILITÉS PRIVÉES		
PRUSPA (Ghana)	<ul style="list-style-type: none"> Créée en 2002 8 compagnies privées locales qui gèrent des réseaux de 5 à 100.000 usagers 	<ul style="list-style-type: none"> Objectifs du groupement : améliorer la performance à travers l’échange + promotion et plaidoyer pour le rôle d’opérateurs privés

Schéma 6 : Quelques expériences de fédérations

Les centres de service

S'il est généralement reconnu qu'un engagement structuré des usagers est une condition nécessaire pour rendre les services d'eau durables en milieu rural, les expériences des années 80 ont mis en exergue que cette condition n'est pas suffisante. Lockwood [Réf. # 13] le formule ainsi : « si les communautés rurales peuvent assumer 80% des tâches liées à l'exploitation durable de leur service d'eau, il n'est pas réaliste – malgré toutes les formations – d'espérer qu'elles vont aussi couvrir les 20% restants. »

L'effectivité d'un mécanisme d'appui post-construction est considérée cruciale pour la viabilité des installations, la pérennité de l'impact et le développement du service en fonction des évolutions [voir entre autres Réf. # 15]. Ce mécanisme d'appui est de préférence institutionnalisé dans un « Centre de service ». Il mobilise des acteurs intermédiaires, entre le niveau purement local et le niveau national. Il intervient à un « deuxième » niveau, sans se substituer aux responsabilités des communautés, de leur AUE ou des gestionnaires locaux.

Cet appui post-construction peut s'adresser aux opérateurs, mais également aux Collectivités locales en tant que maîtres d'ouvrage, ou inclure une fonction de régulation et de contrôle pour le compte du pouvoir public (Collectivité locale, service déconcentré ou central de l'Etat).

Certains pays continuent à fournir cet appui au travers d'un [service étatique, éventuellement déconcentré](#). Le CWSA est présent dans les différentes régions du Ghana et appuie les services du district (DWST) qui accompagnent les AUE ou opérateurs privés. Au Vietnam, les opérateurs communautaires ou municipaux sont encadrés par les services provinciaux du CERWASS (rural) ou du PWSC (petites villes). L'ONEP au Maroc vient d'élargir ses activités à l'accompagnement des opérateurs locaux en dehors de son périmètre urbain. Mais l'effectivité de ces montages dépend de l'engagement de l'Etat (y compris son engagement financier) ou de la présence de programmes régionaux. Les résultats sont souvent mitigés.

D'autres pays, tel que l'Ouganda, les Philippines ou la Colombie, optent pour un [service d'appui décentralisé](#), qui est intégré dans le dispositif du district ou de la municipalité. La pratique montre cependant que ces dispositifs sont beaucoup plus orientés sur de nouveaux investissements que sur l'appui post-construction.

Un montage qui semble gagner du terrain est [la délégation de la fonction d'appui-conseil](#), de la grande maintenance ou des tâches de contrôle. C'est le cas par exemple au Mali où la DNH invite l'ensemble des Communes, par groupe de deux à quatre Régions, à déléguer l'appui-conseil et le contrôle technique et financier à une seule agence privée/coopérative. D'autres exemples incluent l'Afrique du Sud (où la fonction de Support Service Agent est contractée à une agence privée, une ONG ou une entreprise municipale), la Mauritanie et la gestion du parc des pompes manuelles au Burkina. En Afrique francophone, cette fonction d'appui est supposée être incluse dans le coût de l'eau.

Dans beaucoup d'autres pays (y compris les Etats Unis – voir Encadré 1), la Collectivité ou l'Etat prend en charge une bonne partie des coûts. En principe, le pouvoir déléguant est le propriétaire des ouvrages, mais pour éviter l'éparpillement et réaliser les économies d'échelle ou par faute de confiance dans les Collectivités locales, ce sont souvent les directions nationales/régionales qui négocient cette délégation. Dans certains cas, les organisations des usagers sont associées au monitoring du contrat de délégation.

Dans quelques cas, surtout en Amérique Latine, ce sont les [communautés exploitantes elles-mêmes](#) qui ont mis en place ce Centre de service qui dessert alors les membres de leur structure faîtière (voir les exemples en Annexes 8.2.1, 4 et 5). Si ces montages contribuent certainement à un empowerment des communautés et à la visibilité de la structure faîtière, leur viabilité financière semble toujours dépendre (pour une partie) d'un partenariat avec la Collectivité, sinon de subventions ou de dons. Aucune expérience n'a été documentée d'un centre de service de type communautaire dont l'ensemble des coûts est supporté par les AUE.

Les domaines d'intervention des Centres de service sont très variés. Ils peuvent être classés en fonction de trois dimensions, et chaque montage est unique dans la mesure où les initiateurs font la combinaison la plus appropriée, pour une période donnée, du contenu, du mandat et des méthodes du Centre. Souvent, cette combinaison est d'ailleurs stratifiée : pour tout ce qui concerne les opérations quotidiennes, le Centre peut avoir un rôle d'appui conseil par rapport à certains aspects techniques et administratifs, alors que le Centre est explicitement mandaté pour s'occuper des opérations spécialisées (qui doivent alors être bien dissociées des opérations à charge de chaque membre individuel). Les expériences développées dans les annexes illustrent cette diversité.

Les domaines incluent :

▶ **Le contenu :**

- Aspects techniques liés aux activités d'entretien, design d'extension, grandes réparations, veille sur la qualité de l'eau, assistance dans les négociations avec les fournisseurs, protection de la ressource, interventions techniques en cas de problèmes...
- Aspects administratifs et organisationnels : gestion des données, rapportage consolidé envers les autorités et services techniques, définition des tarifs, l'élaboration du plan d'entreprise, aspects légaux et relatifs à la politique sectorielle, effectivité des organes des AUE associés...
- Aspects financiers : comptabilité, élaboration et suivi budgétaire, épargne et prêts, mutualisation et solidarité, tarifs...

▶ **Le mandat :**

- Appui-conseil : chaque exploitant reste responsable pour son système, le Centre se limite à donner des conseils et à faciliter l'accès à certains produits, équipements, connaissances et relations ;
- Régulation locale : le Centre veille à une application correcte de certains engagements par chacun des exploitants ; il peut exercer ce rôle de régulation pour le compte de l'autorité publique (la Collectivité comme propriétaire des ouvrages, sinon la direction de l'hydraulique chargée de la coordination du secteur), mais également pour le compte des membres comme un élément de vérification permettant à l'AUE d'accéder à certains services communs ;
- Mutualisation, péréquation ou mise en solidarité : sous certaines conditions, chaque exploitant peut utiliser les ressources (techniques, financières, humaines) du « pot commun » ;
- Substitution : une série de tâches liées à l'exploitation normale sont déléguées au Centre (par ex. tout entretien aux pompes, la maîtrise d'ouvrage de toute extension ou renouvellement...).

▶ **Les méthodes utilisées :** des visites périodiques avec un audit technique des équipements et un audit administratif et financier ; l'organisation de formations conjointes ; l'organisation d'un helpdesk auquel les exploitants locaux peuvent faire appel en cas de problèmes (techniques, administratifs, comptables, juridiques...) ; la mise à disposition d'équipements ou la gestion d'une banque de pièces de rechange ou de produits d'entretien...

Les utilités intercommunales présentent un modèle particulier de collaboration opérationnelle. L'intercommunalité est le regroupement de communes ou municipalités dans une structure légale propre en vue de coopérer dans un ou plusieurs domaines comme l'eau, les ordures, les transports ou le développement économique. Selon la législation du pays, la structure intercommunale peut prendre la forme juridique d'une association, d'un syndicat intercommunal, d'un Etablissement Public à fiscalité propre ou non, d'une société privée ou d'une mancomunidad (Espagne et quelques pays hispanophones).

L'intercommunalité a pendant longtemps été un concept purement occidental, qui a trouvé ses origines dans le rôle que les villes et communes jouaient déjà avant la création des Etats.

Depuis une vingtaine d'années, certains pays dans d'autres continents développent un cadre réglementaire propre à cette forme de coopération entre Collectivités locales, quelques fois explicitement ciblée sur le secteur de l'approvisionnement en eau (et celui de l'assainissement collectif). On pense par exemple aux Water Districts aux Philippines ou aux entreprises intercommunales au Mexique et en Colombie. Les expériences africaines sont plutôt rares, dû au transfert tardif de compétences aux Collectivités locales, l'absence de législation propre pour les intercommunales et le panorama généralisé de compagnies étatiques, sinon la délégation au secteur privé.

L'utilité intercommunale est la propriété des Communes associées et entièrement contrôlée par celles-ci. L'intercommunale permet de :

- ▶ **Organiser l'exploitation et le développement du service de l'eau à une échelle suffisante** pour une gestion plus adéquate des ressources en eau ; réaliser les économies d'échelle ; permettre la péréquation entre les zones où le service de l'eau est moins coûteux et les zones où il est plus coûteux (villages isolés, loin de la ressource, peu peuplés...).
- ▶ **Instaurer une culture entrepreneuriale** : dissociation entre les fonctions stratégiques, opérationnelles et le contrôle ; objectifs et indicateurs de performance pour la direction ; budget et gestion financière distincts ; atténuation des risques de politisation ; politique d'investissement et d'emprunt propre...
- ▶ **Sauvegarder la dimension du service public** : contrôle direct par les Collectivités et propriétaires des installations ; les revenus et éventuels bénéfices restent publics ; communication avec les usagers (transparence, participation, sensibilisation) ; équilibre entre investissements, maintenance, qualité du service, accès pour tous...

LES INTERCOMMUNALES D'EAU EN BELGIQUE

Les premières compagnies intercommunales de production et de distribution d'eau en Belgique ont été créées fin du 19^{ième} siècle, mais ce n'est qu'en 1907 qu'elles furent régularisées par la Loi sur les intercommunales. A partir des années 50 seulement, les communes flamandes – à l'époque moins riches et avec une alimentation en eau coûteuse – commencent à adhérer en masse aux intercommunales.

En 1986, on dénombre encore 136 sociétés indépendantes d'eau potable en Flandre. Aujourd'hui, l'approvisionnement en eau est assuré par une compagnie régionale, 5 intercommunales et 7 régies communales [Réf. # 7].

Les intercommunales sont des sociétés, dirigées par un CA composé de représentants des Communes. Un commissaire du gouvernement régional exerce le contrôle régalien. Le CA nomme le Comité directeur qui organise alors en toute autonomie l'entreprise.

Encadré 4 : Les intercommunales d'eau en Belgique

Expérience	Description	Remarques
UTILITÉS PUBLIQUES		
Entreprises intercommunales en Europe	<ul style="list-style-type: none"> Grande variété de l'échelle et du statut juridique En Europe de l'Est : souvent induit par l'Etat lors de la réorganisation des utilités nationales 	<ul style="list-style-type: none"> Résultats plus probants là où l'exécutif de l'entreprise a suffisamment d'indépendance pour les opérations et où les objectifs de performance sont clairs et mesurés
Philippines	<ul style="list-style-type: none"> Environ la moitié des villes sont exploitées par des Water Districts (intercommunales) La plus petite dessert 3 villes avec une population totale de 30.000 	<ul style="list-style-type: none"> Même si le mécanisme de l'agrégation a été fortement promu par le Gouvernement, cette pratique n'a pas été suivie en milieu rural
Acuavalle (Colombie)	<ul style="list-style-type: none"> Entreprise intercommunale Créée en 1959 par 33 municipalités et le gouvernement régional 	<ul style="list-style-type: none"> Dessert 600.000 usagers dans la Valle del Cauca
Dangme (Ghana)	<ul style="list-style-type: none"> Three District Water and Sanitation Development Board 	<ul style="list-style-type: none"> Mis en place par 3 districts, alimentés par le même réseau 110.000 usagers
Différents pays	<ul style="list-style-type: none"> Plusieurs pays disposent d'un service au niveau régional, district ou communal qui a comme mission d'appuyer les AUE sur le territoire 	<ul style="list-style-type: none"> Ces services ne sont pas toujours très performants et ils ont quelquefois du mal à combiner ce rôle d'appui à une responsabilité régalienne
UTILITÉS PRIVÉES ET NON-GOUVERNEMENTALES		
GCS-AEP (Mali)	<ul style="list-style-type: none"> Existe depuis 1993, d'abord comme Cellule de projet, ensuite comme cellule subventionnée par l'Etat, depuis 2.000 comme GIE Contrat avec les communes pour la délégation du suivi technique et financier des AUE et des exploitants 	<ul style="list-style-type: none"> Suivi technique et financier de 56 AEPS avec 380.000 usagers : audit semestriel + helpdesk Financé par les exploitants à raison de 0,03 €/m³ d'eau produite
Mvula Trust (Afrique du Sud)	<ul style="list-style-type: none"> ONG spécialisée dans l'eau et l'assainissement Créée en 1993 Chiffre d'affaires de 3 M € 	<ul style="list-style-type: none"> Réalisent les projets en partenariat avec la Collectivité et la communauté (CBO) Plusieurs Collectivités délèguent ensuite l'appui et le suivi des CBO à Mvula Trust
UTILITÉS MIXTES		
ANEPA (Mauritanie)	<ul style="list-style-type: none"> A fonctionné entre 2001 et 2010 Chargée du suivi de plus de AEPS, 150 éoliennes et 700 pompes manuelles pour le compte de l'Etat Une agence créée par l'Association des maires, les ONG, éleveurs, Chambre de commerce... 	<ul style="list-style-type: none"> Les Communes et l'ANEPA choisissent les exploitants Les exploitants et les entreprises de maintenance sont agréés par l'ANEPA et contractent avec la Commune ou avec l'ANEPA – ils versent une redevance à l'ANEPA Dissout en 2010 pour une meilleure implication du secteur privé

Schéma 7 : Quelques expériences de centres de services

Les montages combinés

Souvent, les dispositifs de collaboration entre AUE fournissent aussi des services de type opérationnels à leurs membres. Quelques fois, la Collectivité locale ou un organisme non-gouvernemental s'implique dans ce dispositif. Quelques expériences :

Expérience	Description	Remarques
MONTAGES COMMUNAUTAIRES		
AHJASA (Honduras)	<ul style="list-style-type: none"> Créée en 1990 Couvre 700 communautés sur 10 départements, 650.000 usagers 	<ul style="list-style-type: none"> 50% des frais sont supportés par des ONG internationales Voir Annexe 5
AJUSADEC (Paraguay)	Initiée par l'AUE d'Itanguá 37 membres Service d'appui technique, juridique, administratif et financier	<ul style="list-style-type: none"> La « Junta » d'Itanguá a démarré en 1974 avec 202 familles et approvisionne aujourd'hui 6.000 clients
Olio W&S Treasurers Association (Ouganda)	<ul style="list-style-type: none"> Créée en 2004, comités de gestion de pompes manuelles Les fonds sont mis sur un compte commun et un comité peut en emprunter pour des grandes réparations (à 5% d'intérêt) 	<ul style="list-style-type: none"> Le dispositif a contribué à un meilleur recouvrement des contributions des usagers Les pannes sont réparées plus vite
SWUWS (Ouganda)	<ul style="list-style-type: none"> Créée en 2002 51 associés, chacun chargé de l'exploitation d'une AEPS 	<ul style="list-style-type: none"> Achats et formations groupés Service d'audit et d'appui-conseil Monitoring de la qualité de l'eau Relations avec les autorités
MONTAGES MIXTES (COLLECTIVITÉ + COMMUNAUTÉ)		
CenAGRAP (Ecuador)	<ul style="list-style-type: none"> 1 Commune et 80 AUE représentants environ 30.000 usagers Créé en 2002 	<ul style="list-style-type: none"> Voir Annexe 1
TMMR (Madagascar)	<ul style="list-style-type: none"> 6 Communes et 21 comités d'eau Environ 25.000 usagers Créé en 2009 	<ul style="list-style-type: none"> Voir Annexe 3
Kerala (Inde)	<ul style="list-style-type: none"> Depuis 2003 5 réseaux ruraux, avec 60 AUE et 32.000 usagers Un seul Comité de coordination (CC) 	<ul style="list-style-type: none"> Le Comité comprend des représentants de la Collectivité, des 5 Comités de réseau et de l'utilité d'eau urbaine L'exploitation quotidienne est assurée par le Comité réseau avec l'appui et sous contrôle du CC
MONTAGES BICÉPHALES		
FAUEREB + ADAE (Burkina Faso)	<ul style="list-style-type: none"> FAUEREB : créée en 2000 ; 46 AUE adhérentes ; ca. 150.000 usagers ADAE : AsBL créée en 2000 ; mène un Centre de gestion qui fournit appui-conseil aux membres de FAUEREB 	<ul style="list-style-type: none"> Voir Annexe 2

Schéma 8 : Les montages combinés (fédération + centre de service)

6. Un environnement propice

Les politiques sectorielles en évolution

L'organisation des services d'eau potable connaît maintenant depuis une vingtaine d'années des évolutions importantes dans la plupart des pays en voie de développement. Les politiques traditionnelles étaient le plus souvent construites sur une combinaison de deux modèles uniques : les services étatiques qui s'occupent des systèmes « modernes » dans tout ou partie des centres urbains, et, pour les communautés rurales, le modèle de la gestion communautaire, éventuellement appuyée par un service étatique, toujours sous-équipé, sinon par une mission religieuse ou une ONG, ce qui ne peut jamais être durable.

Depuis les années 90, des évolutions politico-institutionnelles sont progressivement en train de créer un autre environnement, donnant une place plus explicite aux acteurs locaux, et donc aussi à l'importance de leur collaboration. Il s'agit principalement de :

- ▶ Le processus de réorganisation des Etats, avec, d'une part une démarche de décentralisation qui confie la charge de l'organisation des services de base aux Collectivités locales et qui, d'autre part, recentre le rôle de l'Etat sur ses fonctions stratégiques et régaliennes.
- ▶ La reconnaissance de l'alimentation en eau comme un service public, ayant un coût qui doit être supporté en grande partie, sinon intégralement, par les usagers, mais qui doit donc être organisé dans un environnement de quasi-monopole économique (un usager est très limité dans le choix de son fournisseur d'eau potable), de contrôle public et de responsabilisation citoyenne.
- ▶ La reconnaissance de la participation citoyenne comme une condition incontournable pour centrer l'utilisation des ressources sur les priorités, pour assurer la bonne gouvernance et pour instaurer les nécessaires équilibres de pouvoirs et rendre les principes de la redevabilité effectifs.

Ces évolutions ont contribué aux nouvelles stratégies sectorielles pour le secteur de l'eau et de l'assainissement collectif et à une attitude modifiée de la part des agences de développement.

Ces stratégies et mécanismes ne sont pas uniformes pour l'ensemble des pays et la pratique n'est pas forcément en phase avec les déclarations, mais les exemples suivants illustrent les tendances envers un environnement favorable aux collaborations d'acteurs locaux pour une meilleure gouvernance du service d'eau et d'assainissement :

- ▶ Les nouvelles stratégies sectorielles dans plusieurs pays permettent maintenant (ou facilitent même) la collaboration entre AUE ou leur fédération (par exemple en Ouganda, en Equateur, au Burkina, au Sénégal).
- ▶ Les dialogues dans les tables de concertation sectorielle, les revues annuelles du secteur, les PNE ou Comités WASH qui se mettent en place avec la participation de la société civile, ou encore l'émergence des Comités de bassin pour le pilotage des stratégies GIRE, montrent que la représentation des usagers structurés a trouvé sa place dans les organes de programmation et de monitoring.
- ▶ Les expérimentations de programmes internationaux qui encouragent les principes de l'intercommunalité et/ou la fédération des structures d'usagers (au Bénin, en Haïti, en Indonésie, au Sénégal, à Madagascar, en Ouzbékistan...).
- ▶ Les réflexions entamées depuis cinq à huit ans sur les mécanismes d'appui post-construction, l'évolution de l'approche « projet » vers « organisation du service », l'évolution d'une approche « par la demande » vers une stratégie de programmation locale, l'intégration de nouveaux indicateurs dans les systèmes nationaux et internationaux du suivi sectoriel... mettent en évidence que l'attention est en train d'évoluer vers des stratégies intégrées et de durabilité au lieu du simple comptage de nouveaux points d'eau.

Une demande croissante pour les services professionnels

En § 3 nous avons déjà souligné certaines tendances du côté de la demande et de l'offre pour les services d'eau potable. Cette demande pour des services « modernes » (disponibilité continue, qualité stable, proximité) est d'abord impulsée par une classe moyenne qui est le moteur politique et économique dans les petites villes et centres ruraux. Rappelons que ces petites agglomérations absorbent aujourd'hui plus de la moitié de la croissance démographique dans beaucoup de pays en voie de développement. Au Vietnam par exemple, le nombre de villes de la catégorie V (agglomérations urbanisées avec moins de 10.000 habitants) a doublé en 15 ans et on s'attend encore à un redoublement ici 2025.

Ces centres se trouvent dans une zone grise entre l'urbain (où le service d'eau est géré par une institution) et le rural traditionnel (où le service d'eau est géré tant bien que mal par la communauté). L'échelle ne permet plus de compter uniquement sur des volontaires et les savoirs communautaires, mais pas non plus d'organiser un service professionnel en autarcie.

Notons que la professionnalisation ne peut pas se limiter au recrutement d'un staff rémunéré, mais qu'elle comporte l'ensemble des principes de bonne gouvernance entrepreneuriale (gestion stratégique, plan d'entreprise à long terme, dissociation des rôles, outils de gestion adéquats, mécanismes d'incitation à la performance...).

La professionnalisation de ces services passera par :

- ▶ Une délégation au secteur privé local, ce qui nécessite obligatoirement 1) un pilotage et un contrôle public d'une autorité locale à la hauteur de ses responsabilités et équipée en conséquence, 2) une veille citoyenne, et 3) un périmètre d'intervention à échelle suffisante pour permettre à l'exploitant d'organiser ses services.
- ▶ Une exploitation en régie ou contrôlée par la communauté (ou une délégation à cette communauté).
- ▶ Une exploitation en régie ou contrôlée par la Collectivité.

Dans les trois cas, des montages de collaboration ou de fédération sont nécessaires pour 1) assurer un équilibre des pouvoirs et 2) pour organiser l'exercice de ses responsabilités avec suffisamment de connaissances et de façon efficiente.

On peut d'ailleurs s'attendre à une diffusion progressive de cette demande pour des services « modernes » aussi dans les milieux ruraux. Déjà aujourd'hui, on constate que plusieurs pays et bailleurs investissent davantage dans la promotion des AEPS que dans les forages équipés.

Les défis stratégiques

Si certaines visions et pratiques contribuent à un environnement propice pour le développement de collaborations institutionnalisées entre acteurs locaux, d'autres défis restent encore entiers :

- ▶ Sur le plan législatif et réglementaire, les concepts de l'intercommunalité ou les mécanismes de contractualisation plus complexe restent encore à développer dans beaucoup de pays.
- ▶ Sur le plan politico-institutionnel, les processus de décentralisation n'ont pas encore pleinement transféré les pouvoirs, la maîtrise d'ouvrage et les ressources aux Collectivités locales.
- ▶ Sur le plan financier, reste à clarifier comment les coûts de ces fonctions d'appui doivent être financés – surtout pour les milieux ruraux et semi-urbains pauvres où les tarifs de l'eau ne suffiront pas dans les premières décennies. Dans les pays à décentralisation financière plus avancée, la Collectivité locale peut contribuer avec des taxes et transferts, mais les pays les plus pauvres en particulier ne semblent pas entrer dans ce scénario.
- ▶ Sur le plan de la régulation, les rôles, les responsabilités et les stratégies de son financement restent à préciser.

RECHERCHE POUR UNE MISE A ECHELLE DE LA GOUVERNANCE LOCALE

Le programme TRIPLE-S (Sustainable Services at Scale) est piloté par l'IRC et couvre la période 2009-14 (voir <http://www.irc.nl/page/45530>). La recherche appliquée essaie de mieux comprendre et de documenter les évolutions d'une approche « projet » vers l'organisation de services durables pour le milieu rural, en s'appuyant sur les acteurs locaux. Les premières activités ont démarré au Ghana et en Ouganda ; le Burkina Faso est intégré dans le programme début 2011.

Le groupe thématique « Scaling-up » des services d'eau en milieu rural est une plateforme informelle de quelques ONG, centres de recherche, UNICEF et PNUD (voir <http://www.scalingup.watsan.net>). L'objectif principal est l'échange des informations et la dissémination des leçons. Un séminaire international a réuni en avril 2010 en Ouganda des représentants de 29 pays pour approfondir les expériences et les défis de ce changement de paradigme d'une approche « projet » vers une approche de « Service delivery ».

Le Programme Eau et Assainissement pour la région de l'Asie de l'Est et le Pacifique (Banque mondiale et Banque Asiatique pour le Développement – voir www.wsp.org) réfléchit depuis quelques années sur les défis et les opportunités de l'agrégation des acteurs locaux pour rendre les services de l'eau plus durables et plus orientés vers les demandes des usagers, tant dans le milieu rural que pour les petites villes. Des recherches sont menées en Indonésie et aux Philippines et concernent l'agrégation des comités d'eau et des services municipaux.

Le Réseau d'Alimentation en Eau en milieu Rural (www.rwsn.ch) est administré par l'organisation suisse SKAT et sert de plateforme de connaissances pour les technologies et approches en matière d'approvisionnement en eau du milieu rural. Plus de 2.000 personnes et organisations adhèrent au réseau. Un des 4 thèmes de réflexion concerne la viabilité des services, et quelques documents réfèrent aux services post-construction ou aux mécanismes de collaboration entre exploitants locaux.

Le Partenariat pour le Développement Municipal et pS-Eau s'investissent dans un programme de « Stratégies Municipales Concertées » (voir <http://www.pseau.org/cms/index.php?id=smc>).

Le programme analyse les conditions gagnantes et développe les outils pour une collaboration plus adéquate entre l'ensemble des acteurs locaux pour la gestion du service d'eau dans les petites et moyennes villes de 15 pays africains.

Encadré 5 : Quelques recherches appliquées pour une mise à échelle

7. Pièges et conditions gagnantes

Des acquis certes, mais fragiles

Des collaborations entre acteurs locaux pour une bonne gouvernance du service d'eau ont donc vu le jour dans bon nombre de pays. Les premières expériences datent des intercommunales en Europe occidentale à partir de la fin du 19^{ème} siècle. Les collaborations intercommunales mises en place lors des dernières décennies dans certains pays de l'Amérique Latine, de l'Afrique et de l'Asie offrent une alternative à la délégation au secteur privé sans perdre les avantages de l'échelle et de la dissociation des fonctions (par rapport à une régie communale). Ces collaborations institutionnalisées entre Collectivités s'orientent d'abord sur les milieux (semi-)urbains, mais permettent quelquefois aussi l'intégration du milieu rural limitrophe dans le périmètre.

La collaboration structurée entre les organisations communautaires est un phénomène beaucoup plus récent et les initiatives documentées ont toutes été initiées au travers d'un appui soutenu par un programme ou une organisation de développement. Les coûts de démarrage et une partie des frais de fonctionnement de ces mécanismes institutionnalisés sont le plus souvent supportés par la coopération internationale. L'appropriation et la pérennisation de ces initiatives ne sont donc pas garanties. Mais elles desservent des populations plus dispersées et plus pauvres, et la question doit être posée si la totalité des coûts du service d'eau pour ces milieux ruraux doit être couverte uniquement par les tarifs de l'eau. Rappelons que le fameux principe « l'eau paye l'eau » n'est même pas toujours appliqué en milieu rural dans les pays industrialisés, comme l'exemple des Etats-Unis (Encadré 1), sinon à travers une péréquation entre milieu rural et urbain, comme l'exemple des intercommunales en Belgique (Encadré 4).

Mais les gains potentiels de ces mécanismes de collaboration sont évidents :

- ▶ Les comparaisons entre l'option de régie communale et la collaboration intercommunale, de la Belgique aux Philippines, mettent en exergue que les principaux indicateurs de performance sont positivement influencés par l'échelle, même si les avantages diminuent dès qu'un certain seuil est atteint [Réf. # 7 et # 25].
- ▶ Toutes les études ont démontré que la fonctionnalité, la qualité du service et la pérennité des systèmes d'eau en milieu rural sont positivement influencées dans les cas où il existe un mécanisme de suivi et d'appui [Réf. # 2, # 4, # 13, # 15, # 18, # 24, # 30]. La mise en place de ce mécanisme nécessite une échelle suffisante et, surtout si l'Etat n'organise ou ne garantit pas ce mécanisme de régulation, de suivi et d'appui, les acteurs locaux n'ont pas d'autres options que de créer cette échelle par leur collaboration.
- ▶ Surtout les exemples de l'Amérique Latine ont prouvé que les acteurs locaux et les usagers peuvent développer une force de revendication et de proposition efficace moyennant leur collaboration et leur structuration à l'échelle de leurs interlocuteurs municipaux, départementaux et nationaux [Réf. # 1].

Pour optimiser les chances de performance, d'appropriation et de durabilité, le concept même de la collaboration, ainsi que la démarche de sa mise en place doivent tenir compte de certains principes, que nous tentons de résumer :

Du dispositif de collaboration



Sa mission et sa logique d'intervention.

Les mécanismes institutionnalisés entre acteurs locaux sont des initiatives vivantes et leurs actions et modes de fonctionnement vont donc évoluer en fonction des changements dans le contexte ou dans les visions ou capacités propres. Il est cependant important à chaque moment de bien circonscrire les objectifs de la collaboration. La logique de la collaboration doit être comprise et partagée par les membres pour éviter de fausses attentes ou des conflits d'intérêt.

La logique peut d'abord être technique (dans son sens large), centrée sur un appui pragmatique aux Collectivités/communautés membres :

- ▶ Pour l'exploitation et la pérennisation des ouvrages et du service d'eau ;
- ▶ Ou bien pour généraliser l'accès à l'eau pour l'ensemble des communautés dans la zone, à travers la planification et la réalisation de nouveaux ouvrages.

D'autres collaborations s'inscrivent plutôt dans une dynamique socio-organisationnelle ou politique et visent un renforcement des savoirs et du pouvoir des membres.

Ces logiques ne sont pas toujours compatibles et nécessitent probablement d'autres montages institutionnels, d'autres procédures et d'autres compétences.



Le principe de la subsidiarité.

Une des forces et la légitimité même de ces mécanismes de collaboration est qu'ils arrivent à donner de la structure et de l'échelle à la responsabilité des acteurs locaux. Ces mécanismes existent donc d'abord par la délégation des acteurs locaux mais ne se substituent pas à leur responsabilité, ni à leurs tâches. Le mécanisme de collaboration ne s'occupe que des tâches qui peuvent mieux être organisées à son échelle et il en rend compte aux acteurs locaux qui sont les « propriétaires » de la collaboration.

Ça veut dire, par exemple, que c'est l'union communale des AUE qui est l'interlocuteur de la Commune, mais qu'elle peut compter sur un appui de la fédération départementale, et qu'elle rend compte de ses travaux aux AUE. Un centre de service, géré par la fédération, vient en appui aux AUE pour des tâches précises mais n'a pas la charge des tâches de proximité qui restent l'entière responsabilité de l'AUE. Les tâches et responsabilités de la structure faîtière doivent donc être bien circonscrites, et évaluées régulièrement pour une éventuelle actualisation de son mandat.



Le périmètre d'intervention.

L'expérience montre que la grande majorité des collaborations dans les pays en voie de développement a été initiée par un projet ou un programme, et pas forcément comme un objectif principal, mais plutôt comme une stratégie pour faciliter la mise en œuvre ou la durabilité des systèmes d'eau construits par le projet/programme. Le périmètre initial se limite alors aux communautés bénéficiaires des infrastructures financées par le programme.

Un des facteurs de viabilité semble cependant la concordance du périmètre de cette initiative de collaboration avec un territoire à identité politique, voire socio-organisationnelle. Un centre de service ou une fédération d'AUE a du mal à fonctionner ou à se légitimer si un grand nombre d'AUE du même territoire n'y adhèrent pas. Le centre ou la fédération pourront plus facilement développer leurs relations si leur périmètre correspond au territoire du service déconcentré ou de la Collectivité.

L'échelle du périmètre est également importante. Si elle est trop petite, la structure faîtière ou le service commun ne pourra pas être performant ou viable. Mais le sentiment d'adhésion des acteurs locaux reste important, et une échelle trop grande crée des distances et risque d'aliéner les acteurs.

Des montages à différentes échelles permettent éventuellement d'atténuer ces risques. Dans ces cas, il faut bien délimiter les tâches et responsabilités de chaque niveau.

L'inclusion dans le périmètre de quelques agglomérations plus importantes facilite la disponibilité d'un personnel qualifié et permet la péréquation avec une fraction de la population plus riche ou avec des opérateurs économiques.



Statut juridique, administratif et fiscal.

L'environnement juridique, administratif et fiscal pour les AUE, leurs structures faîtières ou les intercommunales est encore en pleine construction dans beaucoup de pays en voie de développement, y compris les pays de l'ancienne Union soviétique et de l'Europe de l'Est. Les fédérations des AUE, les associations nationales des collectivités, mais également les agences de développement ont intérêt à insister davantage sur ces aspects.

Une structure faîtière, un service commun aux AUE ou un service intercommunal ont intérêt à jouir d'une personnalité distincte de leurs membres. Ceci permet une meilleure répartition des responsabilités, une dissociation et donc une meilleure gestion des moyens, des relations plus claires avec l'extérieur, la possibilité de contractualiser et l'effectivité des mécanismes de reddition des comptes.

Il est dans ce cas important de bien dissocier les actifs et les passifs, d'une part du mécanisme de collaboration, et, d'autre part, de ses membres. La propriété des éventuels gains ou pertes du mécanisme de collaboration doit être explicitée, ainsi que son éventuelle répartition parmi les membres. Les droits d'adhésion et de sortie doivent être précisés, y compris les conséquences financières et les obligations et droits.

Une intercommunale ou une fédération qui conclut des engagements ou qui se porte garant pour ses membres, ou qui gère un système de mutualisation des risques ou d'épargne solidaire nécessite bien-sûr un cadre contractuel et administratif de qualité pour préserver les droits de l'ensemble de ses membres.



Le réseau relationnel.

Un mécanisme de collaboration entre acteurs locaux a d'abord l'obligation de maintenir les relations avec ses organisations membres. Ceci se fait de façon formelle au travers de ses mécanismes de décision, de gestion et de contrôle (Assemblée générale, Conseil d'administration, rapport annuel...). Mais souvent ces méthodes ne mobilisent que les initiés. D'autres méthodes impliquent les outils de communication (bulletins, site-web, affiches...), l'organisation de journées portes ouvertes, les échanges...

Pour les structures faîtières des AUE, un dialogue constructif avec les autorités publiques s'impose. Garantir un accès à l'eau saine est une obligation de l'autorité, le plus souvent de la Collectivité locale. L'organisation, y compris la régulation du secteur est une obligation gouvernementale.

Ce caractère public du service ne peut pas être érodé par la prise de responsabilités par les usagers. Ce dialogue constructif peut se traduire par la contractualisation ou la délégation de certaines tâches, une contribution de la structure faîtière aux modifications de stratégies municipales ou nationales, du cadre juridique ou des réglementations, ou, encore, dans un partenariat financier ou technique par lequel le secteur public vient en appui pour certaines tâches prises en charge par les structures faîtières.



Les principes de gouvernance de la collaboration.

Le service public de l'eau s'organise toujours dans un environnement de monopole. Une famille n'a pas le choix entre différentes AEPS ; une AUE n'a pas le choix entre différentes fédérations ou différents centres de services ; de par sa position géographique ou de la ressource exploitée, la Commune n'a pas de choix entre différentes compagnies intercommunales.

Ce ne sont donc pas les mécanismes de mise en concurrence qui peuvent garantir une bonne gouvernance. Cette régulation doit être organisée selon d'autres principes :

- ▶ Une régulation « externe » : des vérifications par un service (déconcentré) du ministère ; le suivi et évaluation régulière par un partenaire de la coopération internationale...
- ▶ Une régulation « interne » : la participation effective aux décisions, la définition de façon explicite et consensuelle ainsi que le suivi de critères de performance ; l'organisation d'audits et d'évaluations externes ; des échanges « entre pairs » pour se rassurer que les marges de progrès soient suffisamment pris en compte...



Le financement.

Le financement des fonctions « faitières », de la formation continue, du suivi et contrôle, ainsi que des prestations techniques qui dépassent l'exploitation et la maintenance ordinaire, reste un exercice délicat. Il n'existe pas d'expériences documentées de montages fonctionnels dans les pays en voie de développement où l'ensemble de ces frais ont été et sont pris en charge par le coût de l'eau seulement.

Il est important de trouver un bon équilibre entre « les 3 T » :

- ▶ Les tarifs (paiements des usagers), qui doivent d'abord couvrir l'exploitation et la maintenance ordinaire, mais qui doivent aussi contribuer aux autres fonctions, ne serait-ce que pour confirmer l'intérêt de l'utilisateur pour ces services, ce qui légitime donc sa participation aux décisions et son droit de regard.
- ▶ Les taxes, par lesquelles la Collectivité locale ou l'Etat prennent en charge certains coûts, notamment les frais du suivi, du contrôle et de la régulation et – pour les milieux déshérités – éventuellement certains frais liés à l'appui technique, la grande maintenance ou le renouvellement des équipements lourds.
- ▶ Les transferts :
 - les transferts internes moyennant un système de péréquation (avec les zones où la rentabilité financière du service d'eau est plus facile à atteindre), ou, par exemple, la mise à disposition par l'utilité publique urbaine de certains équipements ou ressources humaines en appui aux services plus complexes des AUE en milieu rural (voir par exemple en [Annexes 1](#) et [3](#)) ;
 - complété éventuellement par des fonds de solidarité internationale.

De sa conceptualisation et mise en place



Une démarche ascendante, mais appuyée.

La mise en place d'un mécanisme institutionnalisé de collaboration nécessite le plus souvent un appui externe. Quelques intercommunales en Europe occidentale sont le fruit d'une dynamique purement interne, mais les expériences d'autres pays ont été encouragées, sinon imposées par des cadres juridiques, des réglementations ou des appuis financiers. Toutes les expériences documentées de collaboration entre AUE ont bénéficié d'un appui externe. Cet appui peut être financier puisque les coûts de démarrage ne doivent pas être négligés. Aussi important est un accompagnement technique et méthodologique. Un agent externe, surtout quand il maîtrise les méthodes et quand il connaît d'autres expériences similaires, peut être un facilitateur crédible qui permet de considérer les intérêts de tous, aussi bien à court qu'à plus long terme. Cet accompagnement doit s'inscrire dans la durée puisque la conceptualisation, la mise en place et la phase de consolidation de pareilles initiatives prend du temps et nécessite un changement de comportement des acteurs locaux, mais souvent aussi des modifications au plan réglementaire, voire juridique, aux pratiques relationnelles et/ou aux systèmes financiers.

Mais il est en même temps crucial que la démarche et ses résultats soient la « propriété » des acteurs locaux et qu'ils développent eux-mêmes les compétences pour développer leur mécanisme de collaboration en fonction d'un contexte en permanente évolution.



Une démarche de recherche appliquée.

Chaque contexte est différent et il n'est donc pas possible de copier un modèle idéal d'un pays pour répliquer dans un autre environnement socio-organisationnel, économique, politico-institutionnel ou géographique. Il existe d'ailleurs peu d'exemples déjà bien rodés de ces mécanismes de collaboration, exception faite pour les intercommunales dans les pays industrialisés et fort décentralisés.

Le modèle le mieux approprié doit être inventé pour chaque contexte différent. Cette conceptualisation peut bien sûr s'inspirer d'autres expériences et la systématisation, ainsi que les échanges sont donc importants, d'où aussi l'intérêt d'un accompagnement externe pendant cette phase pour une meilleure valorisation d'autres expériences. Mais les éléments clés relatifs à la répartition des rôles, au mandat confié au dispositif de collaboration ou à son financement doivent être découverts par les acteurs locaux.

Le processus de conceptualisation, de démarrage et de première consolidation nécessite ainsi une concertation intensive entre les acteurs, avec quelquefois le développement de scénarii alternatifs, de phases tests et des moments d'évaluation et d'ajustement.



Une démarche inclusive.

L'ensemble des acteurs du secteur doit être invité à réfléchir sur le concept et les modalités de fonctionnement du mécanisme de collaboration. Les décisions finales relèvent bien sûr des communautés ou Collectivités concernées mais les services étatiques et agences de développement devront obligatoirement être des partenaires pour des appuis techniques ou financiers, sinon pour des tâches de régulation. Il faut d'ailleurs éviter que l'initiative soit perçue comme la propriété, voire l'exclusivité, de l'organisme de développement qui accompagne le processus, ou, pire encore, que différentes initiatives se développent parallèlement en fonction des relations avec l'agence d'accompagnement.



Un plan de viabilité financière.

Si les mécanismes de collaboration donnent certainement une valeur ajoutée sur le plan financier et qu'ils peuvent améliorer la performance économique, la viabilité financière des structures faitières d'AUE ou des centres de service pour les communautés rurales est difficile à atteindre si l'on doit uniquement compter sur les tarifs de la vente de l'eau.

Nous avons déjà mentionné que les fonctions de régulation et d'appui conseil aux Etats-Unis par exemple sont en grande partie pris en charge par les taxes, et non pas par les tarifs. L'alimentation en eau en milieu rural en Europe de l'Ouest n'aurait pas été possible sans investissements massifs des Etats et des Communes et l'exploitation et l'entretien des réseaux dans les villages isolés profitent aujourd'hui des mécanismes de péréquation au travers des compagnies intercommunales.

Le plan d'entreprise du mécanisme de collaboration doit donc dès la conceptualisation identifier d'autres ressources ou appuis matériels ou humains qui peuvent être suffisamment stables sans évoluer dans une attitude d'assisté permanent.



Les conditions d'adhésion et de sortie.

La dynamique de collaboration n'inspire pas toujours l'ensemble des AUE ou des Communes d'un territoire donné, surtout dans sa phase de conceptualisation et de démarrage. L'adhésion doit d'ailleurs être volontaire si l'on veut s'assurer d'un sentiment d'appropriation et d'engagement.

Mais même si le premier noyau de l'initiative est constitué des AUE ou des Collectivités proches d'un programme spécifique, il faut dans sa phase de démarrage développer une stratégie d'inclusion visant à intéresser l'ensemble des AUE ou Collectivités, et ceci afin (1) de réaliser une échelle, (2) de renforcer la légitimité et (3) d'éviter des pratiques trop divergentes qui peuvent démobiliser les dirigeants ou créer de fausses concurrences.

Toutefois, les conditions d'adhésion et de sortie devront être précises pour préserver les intérêts de tous les membres, mais aussi du mécanisme de collaboration lui-même.

Cet exercice devient plus délicat quand le mécanisme s'est engagé dans des fonds ou engagements financiers communs. Un fonds de solidarité aura du mal à survivre s'il intègre en son sein une multitude d'AUE qui sont fortement déficitaires ou n'appliquent pas les règles de bonne gouvernance.

Les actifs du mécanisme institutionnalisé appartiennent à ses membres et les principes pour devenir copropriétaire (à travers une adhésion) ou pour mettre fin à cette copropriété (pas une sortie) devront être suffisamment contraignants pour éviter que l'opportunisme à court terme mène à des adhésions ou sorties menaçant la viabilité du mécanisme de collaboration.

8. Annexes

Brève présentation de PROTOS et de ses partenaires



PROTOS est une ONG internationale, ayant son siège en Belgique, qui promeut une gestion équitable, durable et participative des ressources et des services d'eau.

PROTOS veut atteindre ces objectifs :

- ▶ A travers l'appui à des programmes de développement dans ses pays partenaires en Afrique et en Amérique Latine. Ils contribuent à un meilleur accès à l'eau et à une meilleure répartition et valorisation de cette eau, permettant ainsi d'améliorer directement la situation socio-économique d'environ 150.000 personnes par année. Ces programmes comportent systématiquement une dimension de renforcement de compétences de l'ensemble des acteurs concernés par la gouvernance des ressources et services d'eau (et d'assainissement) au niveau local.
- ▶ En stimulant le débat sur la gestion équitable, durable et participative, comme un levier important pour le développement humain durable et pour des relations Nord-Sud plus équitables et mutuellement enrichissantes. Il s'agit alors d'actions de sensibilisation en Belgique et dans les pays partenaires, de mise en relation entre acteurs de l'eau du Nord et du Sud, d'un plaidoyer pour une meilleure gouvernance des ressources et des services d'eau, ainsi que de la capitalisation et le partage des leçons acquises dans nos expériences.

Les pays partenaires de PROTOS sont Haïti et l'Equateur en Amérique Latine, le Bénin, le Mali, Madagascar et la région des Grands Lacs en Afrique Centrale (Burundi, Rwanda, l'Ouganda et l'Est de la RD Congo).



Le **SIE**, dont le secrétariat est basé à Montréal, est une organisation internationale non-gouvernementale créée en 1990 dans le cadre de la Décennie de l'eau potable et de l'assainissement.

Le SIE a pour but de faciliter la mise en application des quatre principes énoncés dans la Charte de Montréal sur l'eau potable et l'assainissement, qui sont :

- ▶ L'accès à l'eau est d'abord une question politique ;
- ▶ Toute action dans le domaine de l'eau doit être conçue en appui aux populations concernées ;
- ▶ L'accessibilité à l'eau doit être intégrée dans une approche globale du développement ;
- ▶ Tout programme lié à l'eau doit miser sur l'éducation et la formation des populations.

Le SIE agit pour promouvoir l'accès à l'eau potable, l'hygiène et l'assainissement des populations démunies tout en contribuant à combler leurs autres besoins fondamentaux et à faire face aux conséquences du changement climatique. Il soutient la capacité des populations et de leurs partenaires dans le choix des solutions appropriées (techniques, humaines, financières, types de gestion, etc.) et favorise la convergence des approches de type « bottom up » avec celles de type « top down » afin d'appliquer et d'innover en matière de décentralisation de choix politiques et de mécanismes de financement décentralisés.



La **CISV** est une Association à base communautaire et ONG de développement, basée à Turin en Italie. Née dans les années 60, elle a commencé à opérer au Burundi en 1973 ; dans les années 80 et 90 l'ONG a étendu son travail à 10 autres pays d'Afrique et d'Amérique Latine.

L'Association est formée de personnes sensibles aux problèmes des relations Nord-Sud, des inégalités sociales, économiques et des droits humains dans le monde. Elle se concentre en particulier sur l'analyse de certains cas, sur la réalisation de projets et sur l'animation et éducation à la citoyenneté mondiale et à la sensibilisation aux problèmes du développement en Italie.

La CISV réalise en Afrique et en Amérique Latine, plusieurs programmes de soutien de l'auto-promotion des populations ; leurs caractéristiques principales sont le développement rural, le partenariat avec des Associations de base, le renforcement des organisations paysannes et ONG locales et de la société civile en général, en réseau avec les autres acteurs. L'ONG privilège des relations de partenariat et d'échange à long terme, qui portent à des réflexions sur le modèle de développement pour les sociétés du Sud et du Nord.

Les thématiques principales de travail sont : le développement institutionnel et renforcement organisationnel, l'agro-zootecnie, la gestion des ressources naturelles, la micro-finance, les droits humains et enfance, le tourisme responsable, le co-développement avec les associations d'immigrés.

Les pays d'intervention sont : en Afrique le Burundi, le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, le Bénin, la Guinée Conakry et le Niger ; en Amérique Latine le Brésil, la Colombie, le Guatemala et le Venezuela.

Etudes de cas

Expérience	Caractéristiques	Objectifs	Acteurs impliqués
CenAGRAP (Equateur)	<ul style="list-style-type: none"> Depuis 2002 Milieu rural AEPS gravitaires 40.000 usagers 	<ul style="list-style-type: none"> Centre de service : appui, conseil, audit et régulation, formations 	<ul style="list-style-type: none"> La municipalité de Cañar 80 AUE
FAUEREB / ADAE (Burkina Faso)	<ul style="list-style-type: none"> Depuis 2000 Petits centres AEPS sur forage et pompes Plus de 150.000 usagers 	<ul style="list-style-type: none"> FAUEREB = Fédération ADAE = Centre de services : appui à la gestion financière, épargne, contractualisation avec des prestataires externes, intermédiation, gestion de la base de données 	<ul style="list-style-type: none"> FAUEREB = 65 AUE ADAE = une ONG nationale
Andromba (Madagascar)	<ul style="list-style-type: none"> Depuis 2008 Milieu rural AEPS gravitaires 20.000 usagers 	<ul style="list-style-type: none"> Centre de services : appui, conseil et régulation locale Fédération des AUE encore en phase de structuration 	<ul style="list-style-type: none"> 6 communes et leur structure intercommunale 25 AUE
AquaCol (Colombie)	<ul style="list-style-type: none"> Depuis 2001 Milieu rural et petits centres AEPS 70.000 usagers 	<ul style="list-style-type: none"> Fédération, offrant aussi des formations 	<ul style="list-style-type: none"> 33 AUE
Fédérations d'AUE (Amérique Centrale)	<ul style="list-style-type: none"> 1^{ères} fédérations depuis 1990 Existent aujourd'hui dans presque tous les pays de la sous-région Milieu rural 	<ul style="list-style-type: none"> D'abord un objectif de fédération : défense des intérêts, représentation, échanges Certaines fédérations ont aussi un service d'appui-conseil 	<ul style="list-style-type: none"> Jusqu'à 2.000 AUE (AHJASA en Honduras)
Associations (Indonésie)	<ul style="list-style-type: none"> Depuis une dizaine d'années Milieu rural et petits centres Jusqu'à 100.000 usagers 	<ul style="list-style-type: none"> Certaines ont démarré comme fédération et évoluent vers des mutuelles (agrégation) D'autres évoluent vers des opérateurs de plusieurs systèmes (intégration) 	<ul style="list-style-type: none"> Jusqu'à 80 AUE
FFSG et USABA (Sénégal)	<ul style="list-style-type: none"> FFSG depuis 1994, 150.000 usagers USABA depuis 2007, 200.000 usagers Milieu rural et petits centres AEPS sur forage profond 	<ul style="list-style-type: none"> Fédérations : échange, plaidoyer, harmonisation des pratiques administratives et financières 	<ul style="list-style-type: none"> FFSG : environ 40 AUE USABA : 57 AUE

CenAGRAP – Equateur

Contexte

L'Equateur est un des plus petits pays de l'Amérique du Sud. La décentralisation donne des responsabilités importantes aux 24 provinces et aux 229 « cantons ». Les 14 millions d'habitants vivent principalement dans la zone côtière et dans la Sierra, pendant que la région étendue de l'Amazone n'abrite que 5% des Equatoriens. La société est multiculturelle avec 65% de la population qui est métisse, 25% d'indiens, 5% d'afro-equatoriens et 5% d'autres groupes.

Le pays connaît un développement assez rapide ces dernières années et est aujourd'hui situé au 80^{ième} rang sur les 182 pays du classement de l'indicateur du développement humain. De grandes disparités sont cependant notées (coefficient de Gini de 0,47) et la pauvreté est encore très présente dans les communautés rurales indigènes et afro-equatoriennes.

Les statistiques d'accès à l'eau et à l'assainissement sont très variables en fonction des définitions et des enquêteurs. 58% de la population rurale aurait accès à un système de tuyaux, mais à peine 20% utilise effectivement de l'eau saine. L'écart est aussi lié à la fonctionnalité réduite des installations et à la qualité souvent douteuse de l'eau distribuée. 92% des eaux usées sont rejetées dans la nature sans aucun traitement et on estime qu'environ 60% de la population rurale n'a pas accès à un assainissement de base adéquat.

La nouvelle Constitution de l'Equateur (septembre 2008) donne une place centrale à la thématique de l'eau. L'eau est reconnue comme un droit fondamental et les ressources en eau sont un patrimoine national à usage public. La gestion intégrée des ressources et une répartition équitable de l'accès forment la base pour une valorisation durable. L'accès à l'eau saine est dorénavant la priorité absolue. La gestion des services d'eau est publique ou communautaire.

Historique

Le programme d'eau potable de PROTOS dans le Canton de Cañar a démarré en 1997. A partir de 1999, les communautés rurales indigènes ont été reconnues comme maîtres d'ouvrage selon une méthodologie d'ingénierie sociale qui leur attribue toutes les prérogatives dans la définition, la mise en œuvre et la pérennisation de leur projet d'eau et d'assainissement. Cette phase a permis de structurer les communautés indigènes, qui sont souvent isolées et de petite taille (50 à 300 familles), et d'initier un dialogue avec les autorités locales et les autres intervenants du secteur.

Le taux de couverture en eau potable dans le milieu rural à Cañar a augmenté au cours de ces 13 années de 20 à 80% et le taux de fonctionnalité des systèmes dépasse à tout moment les 95%.

L'appui de proximité de PROTOS et de son partenaire Cedir, en s'inscrivant dans la durée et avec une responsabilisation progressive des communautés jusque là marginalisées, a créé les bases pour une réflexion profonde et inclusive quant à la répartition des rôles et des relations pour un service d'eau et d'assainissement viable dans ce contexte économique et social particulièrement fragile.

Le dispositif de collaboration

De cette réflexion est né en 2002 le CenAGRAP : le Centre d'Appui à la Gestion Rurale de l'Eau Potable. Le Centre est construit sur un engagement pour 10 ans entre les comités d'eau, la Municipalité de Cañar (organe politique du Canton) et le consortium PROTOS-Cedir avec un rôle de ce dernier qui diminue en importance et qui, à partir de 2007 se limite aux conseils et à la facilitation.

Le CenAGRAP ne se substitue pas aux comités d'eau, qui restent indépendants et chargés de l'exploitation de leur réseau, tel que le prévoit la nouvelle Constitution. Il est par contre un centre de services,

d'abord pour les comités membres, mais également pour la Municipalité, qui a la responsabilité de l'organisation du service d'eau et d'assainissement sur son territoire.

Les comités d'eau, ensemble avec la Municipalité ont chargé le CenAGRAP des tâches suivantes :

1. Appui technique aux comités membres : contrôle de la qualité d'eau, protection des sources, formation des exploitants et techniciens, conseils techniques pour les réparations et les extensions.
2. Appui socio-organisationnel : formation des membres des comités d'eau (comptabilité, fiscalité, leadership...), intermédiation en cas de conflits, actualisation des règlements et statuts, appui dans les calculs tarifaires et pour l'élaboration de budget.
3. Conseils techniques aux comités et à la Municipalité pour les travaux de réparation ou d'extension.
4. Gestion d'un magasin de pièces de rechange et de produits d'entretien pour les comités.

Modalités opérationnelles

Le CenAGRAP a démarré avec 15 comités. En 2010, 80 comités d'eau sont affiliés, totalisant environ 40.000 usagers. La structure a un statut juridique en tant que coopérative d'associations d'usagers d'eau. Elle est reconnue par décret cantonal et intégrée de manière organique dans l'administration locale. Le principe de la coresponsabilité entre communauté et Collectivité est confirmé dans la structure décisionnelle du CenAGRAP : les comités d'eau délèguent 3 membres au Conseil d'administration, qui complètent les 2 membres de la Municipalité. Le Conseil d'administration est l'organe suprême, nomme le coordinateur de l'équipe du CenAGRAP et prend les décisions stratégiques et financières sur proposition de l'équipe.

Outre les formations et la mise à disposition de pièces et de conseils, une tâche importante du CenAGRAP est le suivi technique et financier de la performance des Comités, ce qui se réalise au travers de visites régulières à chaque Comité. Ceci contribue à la rigueur au niveau des gestionnaires et techniciens locaux et renforce aussi la confiance des usagers.

Les coûts de fonctionnement étaient de 56.260 USD en 2009, ou à peine 1 €/usager. 90% du budget est pris en charge par la Municipalité. Chaque comité d'eau paye une contribution en fonction du nombre des usagers pour couvrir 10% des frais récurrents du CenAGRAP ; ceci revient à environ 0,15 USD/an et par usager. Chaque année, la Municipalité alimente aussi le « fonds d'urgence » avec un investissement de 5.000 USD. Les comités qui sont en règle avec leurs cotisations et qui ont fait preuve de bonne gestion, peuvent faire appel à une subvention de ce fonds pour les grandes réparations.

Les conditions gagnantes du montage incluent :

- ▶ Les critères d'adhésion qui incluent que le réseau doit être fonctionnel, ainsi que son Comité d'eau, ensemble avec une série d'engagements du Comité en matière de formation, de politique tarifaire et de participation à la vie associative du CenAGRAP.

- ▶ Le degré d'appropriation des ouvrages (dû entre autres à l'approche de la maîtrise d'ouvrage locale et aux investissements propres des usagers), du Comité d'eau (dû aux formations et aux mécanismes de prise de décision et de reddition des comptes) et du CenAGRAP même.

Acquis	DÉFIS
<ul style="list-style-type: none"> • 80 comités d'eau associés 	<ul style="list-style-type: none"> • Plus de 100 comités actifs dans le canton de Cañar ne sont pas encore associés
<ul style="list-style-type: none"> • CenAGRAP a une personnalité morale comme coopérative et est formellement reconnu par décret cantonal pour la gestion des réseaux ruraux 	<ul style="list-style-type: none"> • Le cadre juridique pour les organismes publico-communautaires n'est pas encore opérationnel en attendant les décrets d'application conformes à la Constitution
<ul style="list-style-type: none"> • Les services du CenAGRAP sont performants et les comités d'eau sont satisfaits 	<ul style="list-style-type: none"> • Les synergies entre les réseaux ruraux et le réseau urbain (géré directement par le Canton) restent à développer
<ul style="list-style-type: none"> • Le recouvrement des contributions est satisfaisant 	<ul style="list-style-type: none"> • Les tarifs ne sont pas encore harmonisés et il n'existe pas de péréquation
<ul style="list-style-type: none"> • CenAGRAP commence à se manifester dans le domaine de l'assainissement liquide et dans la protection des sources 	<ul style="list-style-type: none"> • Tout le montage est encore fragile par rapport au portage politique et face au retrait progressif de l'appui technique de PROTOS

Annexe 2

FAUEREB – Burkina Faso

Contexte

Le Burkina Faso est un pays encore en grande partie rural, avec environ 13 millions d'habitants. Le pays serait globalement en situation de stress hydrique du fait d'une pluviométrie limitée.

L'Office National d'Eau Potable, une entreprise d'Etat, assure l'approvisionnement en eau potable dans une quarantaine de villes, avec aujourd'hui environ 180.000 abonnés. Après de multiples restructurations dans les années 90, l'Office est aujourd'hui connu comme un des opérateurs les plus performants de l'Afrique, certifié à la norme ISO 9001 depuis fin 2009. En milieu rural, l'essentiel de la couverture est constitué par des forages, équipés de pompes manuelles, une technologie sur laquelle le Burkina a très largement misé après la grande sécheresse des années 70. La construction de mini-réseaux est plus récente, mais considérée comme la solution à propager pour les petites villes et centres ruraux (périmètre semi-urbanisé de 3.000 habitants ou plus). Un mini-réseau est constitué d'un forage équipé, d'un château d'eau de 15 à 30 m³ et d'un réseau de distribution à travers de kiosques, et quelques-fois de connexions domiciliaires ou institutionnelles.

Fin 2006, le Burkina a adopté le Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement (PN-AEPA) qui est dorénavant le cadre de programmation pour la réalisation de l'OMD en matière d'AEPA. Le PN-AEPA prévoit que chaque commune élabore son Plan communal de

développement de l'AEPA, en assure la maîtrise d'ouvrage et organise l'exploitation par délégation à un opérateur privé ou associatif, sinon à l'ONEA.

Historique

Dans le cadre du Programme de Valorisation des Ressources en Eau du Sud-ouest du Burkina Faso (Programme RESO), financé par l'Union Européenne, 30 centres ruraux ont été équipés d'une Adduction d'Eau Potable Simplifiée pour approvisionner 135.000 personnes. Au démarrage de ces AEPS en 1999-2000, des AUE ont été mises en place et l'Etat, conformément à l'accord avec le bailleur, a attribué aux AUE les compétences de gestion et d'exploitation des ouvrages.

Avec la clôture du Programme RESO en 2000, ses cadres et techniciens ont pris l'initiative de créer l'Association pour le Développement des Adductions d'Eau potable dans la Région de Bobo-Dioulasso (ADAE), une Asbl avec comme objectifs :

- D'appuyer le développement des services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans les agglomérations urbaines de la Région de Bobo-Dioulasso ;
- De souligner le rôle de l'eau potable comme moyen d'appui et de promotion du développement local et régional, de la décentralisation et de la coopération internationale.

Avec l'appui du Programme RESO et l'administration régionale chargée de l'hydraulique (représentant à ce moment le maître d'ouvrage) un montage de concession et de co-gestion est ainsi mis en place.

Le dispositif de collaboration

Les 30 AUE du Programme RESO ont créé en mai 2000 la Fédération des AUE de la Région de Bobo-Dioulasso (FAUERE) avec comme objectifs :

- D'organiser la mise en application des contrats de concession passés entre l'Etat et chaque AUE ;
- D'organiser la mise en application des contrats de service d'appui à la gestion passés entre l'ADAE et chaque AUE ;
- De fédérer les capacités d'autofinancement des AUE sous forme de mutuelle.

La Fédération compte aujourd'hui 65 membres, répartis sur 46 communes de 3 différentes régions.

Les AUE sont agréées par l'Etat et sont chargées de :

- La gestion du personnel (chef du centre et fontainiers) – avec l'appui de l'ADAE ;
- Des décisions relatives aux dépenses pour la maintenance ;
- La sensibilisation des usagers et le règlement des litiges.

Chaque AUE, membre de la Fédération a signé un contrat d'appui à la gestion avec le Centre de Gestion – une unité au sein de l'ADAE, qui a comme rôle d'accompagner la professionnalisation de la gestion des AEPS par les AUE, et ceci sur le plan technique et financier. Le Centre de Gestion est une structure de taille réduite qui se concentre sur les aspects administratifs, financiers, de contractualisation et d'interface. Chaque AUE/AEPS est visitée au moins une fois par mois. Le Centre de Gestion a passé contrat avec des maintenanciers qui exécutent les travaux de grande maintenance auprès des AUE. L'ADAE est également chargée de la gestion d'une base de données et de la co-gestion, avec la Fédération, du Fonds de maintenance, de renouvellement et d'investissement.

Les AUE de la Fédération ont vendu en 2008 un total de 150.000 m³ d'eau (entre 200 et 800 m³/jour selon la saison) pour un montant de 70 millions de F.CFA (près de 2.000 € en moyenne par AUE).

Modalités opérationnelles

La Fédération est dirigée par un bureau de volontaires, élu par l'Assemblée Générale des AUE membres. L'adhésion à la Fédération est libre et ses ressources de fonctionnement proviennent exclusivement des cotisations des membres (25.000 F.CFA ou 38 € par an).

Le fonctionnement des AUE s'articule également autour d'un bureau, constitué d'une dizaine de volontaires. Les charges de fonctionnement sont couvertes par un prélèvement de 15 F.CFA par m³ d'eau vendue (60 €/an en moyenne par AUE). Le personnel de l'AUE (chef du centre et fontainiers) sont rémunérés en fonction de la quantité d'eau vendue.

L'ensemble des AUE membres de la Fédération applique le même tarif de 500 F.CFA/m³ et la répartition des recettes se présente comme suit :

RUBRIQUES	F.CFA	QUI GÈRE QUOI
<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation courante (gasoil, lubrifiants, électricité, etc.) 	75	<ul style="list-style-type: none"> • L'AUE à travers le Chef de centre
<ul style="list-style-type: none"> • Rémunération du Chef de centre 	50	<ul style="list-style-type: none"> • Personnel recruté par l'AUE qui gère le service de production et de distribution d'eau
<ul style="list-style-type: none"> • Rémunération du fontainier 	60	<ul style="list-style-type: none"> • Personnel recruté par l'AUE
<ul style="list-style-type: none"> • Rémunération du Centre De Gestion de l'ADAE 	60	<ul style="list-style-type: none"> • Structure d'appui conseil, composé de 4 conseillers en gestion, un comptable, un aide comptable et un ingénieur
<ul style="list-style-type: none"> • AUE 	15	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les frais de fonctionnement de l'AUE
<ul style="list-style-type: none"> • Provision pour maintenance 	100	<ul style="list-style-type: none"> • Le Centre de Gestion a fait un contrat avec 2 maintenanciers pour faire des réparations pour le compte des AUE

<ul style="list-style-type: none"> • Provision pour renouvellement 	100	<ul style="list-style-type: none"> • Cogestion du fonds par la FAUEREB et l'ADAE avec l'appui conseil de la Direction régionale chargée de l'hydraulique. Fonds mutualisé de provision pour le renouvellement et les extensions
<ul style="list-style-type: none"> • Provision extension 	40	

Schéma 10 : Le tarif de l'eau appliqué par la FAUEREB au Burkina Faso

ACQUIS	DÉFIS
<ul style="list-style-type: none"> • Continuité du service sur plus de 75% du parc depuis plus de 10 ans 	<ul style="list-style-type: none"> • La consommation est croissante mais toujours faible (de 1 l/j/pers. à 3 litres en 10 ans)
<ul style="list-style-type: none"> • Une forte crédibilité et des relations opérationnelles avec l'Etat, les bailleurs et le système bancaire 	<ul style="list-style-type: none"> • La base sociale et la capacité d'action des AUE est très variable

<ul style="list-style-type: none"> • Une commission de maires, FAUEREB et ADAE prépare un nouveau cadre partenarial entre Communes, FAUEREB, AUE et ADAE 	<ul style="list-style-type: none"> • Maintenant que les communes sont installées et chargées de l'organisation du service d'eau, leurs relations avec les AUE, la FAUEREB et le Centre de gestion est à clarifier
<ul style="list-style-type: none"> • Service professionnel et tarif unifié 	<ul style="list-style-type: none"> • La viabilité de l'ADAE est fonction d'autres partenariats et projets
<ul style="list-style-type: none"> • Plus d'un million d'euros mobilisé pour l'amélioration du service 	<ul style="list-style-type: none"> • L'appropriation de la Fédération par les AUE n'est que partielle

L'intercommunale de la plaine de l'Andromba – Madagascar

Contexte

Madagascar, avec ses 21 millions d'habitants, compte parmi les pays qui sont le plus en retard dans la réalisation de l'OMD en matière d'eau et d'assainissement. La couverture en milieu urbain stagne pour l'assainissement et diminue même pour l'accès à l'eau saine. En milieu rural, on constate une légère amélioration, mais à ce rythme, l'OMD pour l'eau sera atteint dans les années 2060 et pour l'assainissement, on devra attendre le siècle prochain.

L'approvisionnement du public en eau potable et l'accès à l'assainissement collectif des eaux usées domestiques sont un service public communal, mais force est de constater que la politique de décentralisation-déconcentration (PN2D) que le pays a adoptée en 2006 reste globalement à l'état d'affichage. Les Communes, au nombre de 1.395, sont souvent tellement petites et pauvres que le concept même de service public est difficile à appréhender à cette échelle.

Les ONG malgaches spécialisées dans le domaine ont développé depuis les années 80 une approche communautaire qui a souvent permis une mobilisation adéquate des usagers pour la construction et l'entretien quotidien de leur réseau. Ce n'est que depuis quelques années que certains intervenants, dont PROTOS, jouent la carte de la responsabilisation des Communes pour le secteur.

Historique

Depuis 2008, PROTOS et l'ONG FIKRIFAMA mettent en œuvre un programme d'AEPA dans les 6 Communes de la vallée de l'Andromba, au nord-ouest de la capitale Antananarivo. Les 6 Communes abritent 55.000 habitants, répartis sur 155 villages dont seulement 24 disposaient d'un système d'eau au démarrage du programme (et parmi ces réseaux, un tiers étant en mauvais état). D'ici 2013, le taux de couverture en eau dépassera 70% de la population.

Un objectif stratégique important du programme est le développement d'un dispositif adéquat pour une exploitation durable des petits systèmes ruraux. Un processus d'analyse participative, avec les Communes, les comités d'eau et les institutions locales a effectivement mis en exergue que :

- Les comités d'eau travaillent à trop petite échelle (souvent moins de 1.000 usagers), leurs compétences techniques et managériales ne sont pas en phase avec les besoins à long terme et ils sont trop fragiles sur le plan organisationnel et institutionnel. Comme ils travaillent en complète isolement les risques de mauvaise gestion et de méfiance sont importants alors que leurs capacités de réponse aux crises (internes ou induites par des facteurs externes) sont très limitées.
- Les Communes n'ont pas les ressources humaines, logistiques ou financières pour exploiter ces réseaux de petite taille et dispersés. Puisque les communautés investissent aussi dans tout le processus de mise en œuvre de leur réseau, la Commune n'a pas le poids à elle seule pour coordonner, voire piloter une régulation locale ou une exploitation en régie.
- Le secteur privé ne s'intéresse pas à ces réseaux dispersés et à consommation modeste.

Le dispositif de collaboration

Les communautés et les Communes ont donc décidé mi-2009 de revoir les mécanismes de gestion des réseaux ruraux en mettant en place trois niveaux de gouvernance complémentaires :

1. Les communautés, au travers de leur association des usagers (FMTR), restent responsables de la gestion de leur réseau. Elles choisissent leur bureau exécutif – le comité d'eau (KR) – chargé de l'exploitation et des travaux simples d'entretien et de réparation.
2. La Commune est le propriétaire des ouvrages. Elle reconnaît formellement le FMTR comme partenaire à condition que ce dernier respecte certains principes repris dans un Règlement Intérieur (RI) et dans le Contrat de délégation entre la Commune et le FMTR.
3. Les 6 Communes ont redynamisé leur structure intercommunale OPCI. L'OPCI est maintenant leniveau de régulation et de mise à échelle :
 - Les RI, Contrats de délégation et politiques tarifaires sont uniformisés pour les 6 Communes.
 - L'OPCI est l'organe de planification pour les grands investissements. L'OPCI a d'ailleurs mis en place un Conseil d'Eau où les Communes et les représentants des KR discutent des orientations stratégiques et assurent le suivi du « technicien intercommunal » (TMMR).
 - L'OPCI a effectivement recruté un technicien professionnel de l'eau, chargé de l'appui-conseil et du suivi de l'ensemble des réseaux ruraux dans les 6 Communes.

Modalités opérationnelles

Le TMMR accompagne actuellement 25 FMTR et KR, qui représentent environ 20.000 usagers. L'adhésion est encore volontaire pour les systèmes existants avant 2008. Les réseaux construits par le programme s'inscrivent obligatoirement dans le mécanisme. Les tâches du TMMR incluent :

- Un rôle d'appui-conseil technique aux KR pour l'exploitation de leur réseau et pour les actions clés de leur vie associative (élaboration de budget, renouvellement du KR, reddition de comptes aux populations et aux autorités...).
- L'organisation de formations et de recyclages.
- Une vérification périodique des aspects techniques du réseau, des états financiers et des documents administratifs de base ; cette vérification est sanctionnée par un PV qui est partagé avec les usagers et avec les autorités communales.

Le TMMR répond administrativement à l'OPCI dont il est un employé. La pertinence, l'effectivité et la priorisation de ses services sont suivis par le Conseil d'Eau. L'ensemble des KR de chaque Commune choisit un délégué pour siéger au Conseil. Ces mécanismes de délégation et de participation aux débats et aux décisions préparent progressivement la fédération des KR à un niveau communal, voire intercommunal.

Les frais du dispositif de suivi sont payés par des contributions des 6 Communes (200 €/an/commune) et des 25 KR associés (à raison de 0,1 €/an/usager). Les coûts de démarrage et d'équipement du dispositif ont été couverts par PROTOS. Chaque KR prend en charge les frais d'exploitation quotidienne à partir des contributions des usagers. Une partie de ces contributions est disposée sur un compte d'épargne, au nom du FMTR. Chaque retrait nécessite un avis de non-objection de la Commune, documenté par l'avis technique du TMMR.

Acquis	DÉFIS
<ul style="list-style-type: none">• Position renforcée et plus légitime des KR face aux usagers (rapports transparents, contrat de délégation, reconnaissance officielle par la Commune, comptes vérifiés...)	<ul style="list-style-type: none">• Les contributions des Communes et des KR couvrent le fonctionnement et le salaire du TMMR, mais ne permettent pas l'équipement ou le développement des services
<ul style="list-style-type: none">• Meilleur recouvrement des contributions	<ul style="list-style-type: none">• Le « monopole des savoirs » au niveau du TMMR risque d'engendrer des frictions à long terme
<ul style="list-style-type: none">• Entretien plus régulier, y compris l'entretien préventif	<ul style="list-style-type: none">• Le mécanisme doit s'élargir à l'ensemble des réseaux

Annexe 4

<ul style="list-style-type: none">• Gestion correcte et transparente de l'épargne	<ul style="list-style-type: none">• La réelle appropriation par les acteurs locaux doit être confirmée après le retrait de PROTOS
<ul style="list-style-type: none">• Meilleure visibilité de l'autorité communale	<ul style="list-style-type: none">• Les services étatiques restent à impliquer
<ul style="list-style-type: none">• La responsabilité conjointe (Commune et communauté) est acceptée et confirmée par le cofinancement du dispositif de suivi-conseil	<ul style="list-style-type: none">• La position délicate du TMMR qui doit démontrer sa valeur ajoutée pour les KR, sans se substituer à leur travail, pendant qu'il fait parti du mécanisme de régulation (contrôle financier, avis pour les retraits du compte d'épargne...)

AquaCol – Colombie

Contexte

Avec un PIB par habitant de 9.200 USD et une population de 45 millions d'habitants, la Colombie est aujourd'hui la 4^{ème} puissance économique latino-américaine. Mais les disparités sont énormes : la capitale, Bogotá, génère près de 60% du PIB pendant qu'une partie importante de la population périurbaine et rurale continue à vivre dans la pauvreté. Comme en Equateur, la population indigène et afro-colombienne est plus vulnérable. Depuis les années 60, un conflit armé perturbe le développement dans plusieurs départements, avec des conséquences néfastes pour l'organisation des communautés rurales.

La Colombie est l'un des pays les plus riches de la planète en matière de biodiversité et la ville côtière de Buenaventura serait la ville la plus arrosée du monde (plus de 5 mètres de pluie par an).

L'approvisionnement en eau en milieu urbain a connu un développement important dès les années 70, mais le taux d'équipement en milieu rural reste trop bas : 1 communauté sur trois ne dispose pas d'un réseau et à peine 20% des réseaux livrent une eau traitée et de qualité plus au moins saine.

La Constitution de 1991 confère aux Collectivités locales la responsabilité de l'organisation du service d'eau et d'assainissement pour leur population. Mais le transfert des capacités techniques n'a pas toujours suivi et les directions régionales ont du mal à fournir l'appui-conseil et le cadre de régulation nécessaires. L'exploitation des mini-réseaux en milieu rural est principalement prise en charge par des organisations communautaires ; on estime qu'il y en a plus de 10.000, mais elles travaillent le plus souvent dans l'informel.

Historique

Dans la deuxième partie des années 90, le Programme d'Alimentation en Eau potable en milieu Rural dans le Département de Valle del Cauca (PAAR) a construit 90 mini-adductions pour alimenter 206 communautés qui totalisent 126.000 habitants. Il s'agit le plus souvent de populations très dispersées et seulement 30 réseaux alimentent un périmètre plus au moins aggloméré. Les systèmes sont de type gravitaire, en captant les sources dans les montagnes.

Vu leur isolement géographique, mais également économique et même culturel, les communautés indigènes n'ont jamais pu compter sur un support de la Collectivité locale. Tant bien que mal, les Comités d'eau arrivaient à exploiter leur réseau et à s'organiser pour les petites réparations.

Mais ils avaient vite compris leurs limites en termes de légitimité, de relations, de capacités techniques et financières.

C'est à l'occasion de la rencontre AGUA2000 que des leaders de ces communautés se sont associés au CINARA pour la création d'une fédération. Rappelons que le CINARA est un centre de recherche et de développement pour l'eau et l'assainissement, lié à l'université de Valle.

Le dispositif de collaboration

AquaCol est reconnue comme association depuis 2001 et regroupe aujourd'hui 33 Comités d'eau qui approvisionnent environ 70.000 habitants. Les objectifs initiaux étaient d'abord politiques : faire en sorte que la voix et les intérêts des communautés rurales soient pris en compte dans la politique nationale et dans la praxis locale.

L'action actuelle est structurée autour de cinq objectifs :

- Contribuer à l'amélioration des prestations des Comités membres ;
- Offrir aux membres des services de formation et d'appui-conseil sur les aspects légaux, administratifs, techniques et de contrôle ;
- Appuyer les organisations membres dans le montage de projet et dans la mobilisation et la gestion des fonds ;
- Faciliter la communication entre les communautés et les institutions au niveau local, départemental et national ;
- Influencer la politique sectorielle en matière d'eau et d'assainissement en milieu rural.

AquaCol est toujours en partenariat avec CINARA ; les sièges des deux organisations se trouvent d'ailleurs à Cali. L'appui porte sur les formations et l'appui aux réflexions et à la gestion des connaissances. Son large réseau et sa présence sur la scène internationale permettent à CINARA de renforcer la légitimité d'AquaCol et de faciliter les contacts avec des partenaires gouvernementaux et internationaux.

Trois systèmes couvrent des petits centres, 5 sont situés en milieu périurbain, les autres réseaux sont très petits et les systèmes sont sommaires.

Modalités opérationnelles

AquaCol couvre la totalité de ses frais de fonctionnement par les revenus propres, composés des frais d'adhésion et les cotisations annuelles des membres et la vente de certains services (publicitaires, prestations techniques).

AquaCol est composé d'une Assemblée Générale, d'un Conseil de direction et de trois groupes de travail (technique, éducation, communication), tous composés de représentants des Comités membres. Ces fonctions ne sont pas rémunérées, mais la majorité des représentants occupe déjà une fonction rémunérée (ou indemnisée) au sein de son propre Comité.

Le projet phare d'AquaCol est celui des 4 Centres communautaires d'apprentissage (CCA). Ce sont des petits bâtiments de formation, d'échange d'expériences, de coordination des informations et d'interface entre les Comités d'eau et les acteurs externes. Les CCA sont logés auprès d'un Comité membre ayant une expérience confirmée dans l'exploitation de son réseau.

Dans la pratique, ce sont les plus grands systèmes qui gèrent les Centres. Les Comités gestionnaires de ces réseaux plus complexes (4 à 12.000 usagers) disposent déjà d'un personnel propre et d'un espace administratif. Le concept du CCA leur permet d'avoir un bâtiment plus large, de partager leurs expériences et connaissances avec d'autres Comités et de rendre leur action plus visible. Les Centres sont d'ailleurs aussi ouverts à d'autres Comités qui ne sont pas (encore) membres d'AquaCol.

Fin 2008, AquaCol a démarré avec un bulletin d'information : Noti-AquaCol. L'initiative a été appuyée par le Conseil de Concertation pour l'Approvisionnement en Eau et l'Assainissement. Le bulletin

s'adresse aux Comités membres, mais également aux écoles et aux parties prenantes du niveau local au national. Les informations contribuent à une meilleure sensibilité pour l'usage adéquat des ressources et des services d'eau et d'assainissement, mais le bulletin renforce aussi la visibilité de l'association, tant dans les communautés elles-mêmes qu'envers les autorités.

Annexe 5

ACQUIS	DÉFIS
<ul style="list-style-type: none"> L'échange et l'apprentissage entre pairs a renforcé la capacité, mais également la motivation et l'engagement des membres 	<ul style="list-style-type: none"> L'échelle d'intervention est trop petite pour organiser de façon efficace certains services et la mutualisation des risques et des actifs
<ul style="list-style-type: none"> L'affiliation à AquaCol permet une solidarité entre les 8 systèmes semi- et périurbains et les 25 mini-systèmes ruraux 	<ul style="list-style-type: none"> La collaboration avec les collectivités locales reste encore marginale
<ul style="list-style-type: none"> Les systèmes semi- et périurbains ont pu harmoniser leurs pratiques tarifaires et financières pour un service plus professionnel 	<ul style="list-style-type: none"> La viabilité financière des mini- et micro-systèmes n'est pas concevable sans système de péréquation avec le milieu urbain (et plus nanti) ou de subvention
<ul style="list-style-type: none"> Le bulletin d'information donne la parole aux savoirs locaux et contribue à une meilleure sensibilité pour la protection de l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> La viabilité financière du bulletin dépend du marché des publicités
<ul style="list-style-type: none"> AquaCol, avec l'appui de CINARA, fournit une contribution appréciée dans l'amélioration du cadre de régulation pour les systèmes ruraux 	<ul style="list-style-type: none"> La stratégie nationale, les normes et les dispositifs d'appui et de suivi ne sont pas appropriés pour les communautés rurales isolées

Les fédérations des juntas en Amérique Centrale

Contexte

Pas mal de chercheurs situent le berceau de la structuration communautaire pour la gestion du service d'eau dans le contexte politique et social de l'Amérique Central. Déjà dans les années 60, les premières organisations paysannes construisent leurs propres systèmes et s'organisent pour leur entretien. Les années révolutionnaires, comme la période sandiniste au Nicaragua, ainsi que les réformes agraires ont impulsé dès les années 80 la genèse de milliers de comités d'eau.

Kreimann estime que la sous-région compte aujourd'hui 24.000 organisations communautaires gestionnaires d'un système plus au moins moderne, pour desservir près de 10 millions de ruraux, ou 1 citoyen sur 4 [Réf. # 11].

	Population		Accès à l'eau en milieu rural		Nombre de Comités d'eau
	Total	Rural (%)	1990 (%)	2008 (%)	
Costa Rica	4.519.000	37	86	91	2.000
El Salvador	6.134.000	39	58	76	219
Guatemala	13.686.000	51	75	90	10.000
Honduras	7.319.000	52	59	77	5.000
Nicaragua	5.667.000	43	54	68	5.200
Panama	3.399.000	27	66	83	1.505

Schéma 11 : L'accès à l'eau en Amérique Centrale [Réf. # 19]

Les noms, l'ancrage socio-institutionnel et la performance de ces Comités d'eau ou Junta de agua sont très variables, mais ils partagent certaines caractéristiques et certains défis :

- Ils ont été créés dans un vide, où l'Etat ou les dynamiques du marché n'avaient pas les moyens ou l'intérêt de s'occuper de ce monde rural. Les questions de leur statut légal, des titres de propriété de leurs infrastructures et de leur relation avec les autorités se posent maintenant.
- Les systèmes d'eau sont toujours petits (souvent entre 500 et 1.000 usagers) puisque les centres commerciaux, administratifs ou politiques dans les pays de l'Amérique Centrale sont approvisionnés par des opérateurs étatiques ou municipaux. Ce sont donc les habitations dispersées, souvent des anciens travailleurs des haciendas, qui sont alimentées par les systèmes communautaires.

Les fédérations nationales

C'est dans ce contexte que les Juntas de Agua (Honduras), Comités de Agua Potable y Saneamiento (Nicaragua) ou Asociaciones Administrativas de Agua (Costa Rica) ont commencé à coordonner leurs positions en vue d'une meilleure participation au dialogue politique.

- En Honduras, c'est déjà depuis 1990 que l'AHJASA est active, d'abord comme un interlocuteur pour un projet de 17 communautés, mais aujourd'hui devenue la référence de la sous-région, avec 2.000 comités membres (voir page suivante).
- Le réseau national des CAPS au Nicaragua existe depuis 2000 comme une plateforme d'échange et de mobilisation politique pour faire valoir les intérêts des organisations communautaires dans la nouvelle stratégie de l'eau.
- L'ASSA au Salvador a été créée en 2001 et regroupe une cinquantaine d'associations. Les services techniques de l'ASSA profitent fortement de l'appui de l'IRWA (banque de chlorure, laboratoire de l'eau, assistance technique). L'IRWA est une fondation aux Etats-Unis qui s'inspire sur la NRWA (voir Encadré 1), et qui cherche à promouvoir le concept du « circuit riders » à travers les fédérations en Honduras, au Guatemala et au Salvador. Des techniciens mobiles de la fédération viennent ainsi en appui aux associations villageoises.
- COFORSA au Costa Rica existe depuis 2008 comme une plateforme de concertation et de plaidoyer pour revendiquer la reconnaissance de la gestion communautaire et une plus grande autonomie des ASADA, maintenant que la stratégie sectorielle est en phase d'actualisation.
- L'AGSA au Guatemala est de récente date et son activité principale est l'appui administratif aux membres en vue de leur reconnaissance.
- Quelques tentatives ont été menées pour créer une fédération des associations nationales (FANCCASA) mais les avancées sont encore timides. Un séminaire d'échange a cependant permis en mars 2009 de mieux se connaître.

L'exemple de l'Honduras

L'Asociación Hondureña de Juntas Administradoras de Agua (AHJASA) existe depuis 1990, quand l'UNICEF, NRWA et l'ONG Agua Para el Pueblo ont construit 17 mini-réseaux dans le Sud du pays. Aujourd'hui, l'association regroupe 2.000 comités qui approvisionnent plus d'un million d'utilisateurs. L'association est structurée en unions départementales et municipales. Ses services incluent :

- L'achat groupé et la revente de pièces de rechange, d'outils administratifs et de chlorure...
- Une équipe de techniciens mobiles (1 pour 70 à 100 comités) pour un appui sur site : appui technique réactif en cas de problèmes, analyse de qualité de l'eau, analyse des risques...
- Un appui technique et administratif sur demande pour la préparation de dossiers techniques ou financiers, des plans d'extension, la reconnaissance légale, la résolution de conflits...
- L'organisation de formations.

L'AHJASA joue un rôle important dans la défense des intérêts des comités d'eau et est reconnue comme un interlocuteur important dans les plateformes départementales et nationales, telles que la table sectorielle de concertation ou le Conseil National d'Eau et d'Assainissement. L'AHJASA est d'ailleurs un des catalyseurs pour un mouvement sous-régional des comités d'eau. Elle a appuyé la création de l'ASSA au Salvador et le Red Nacional de Acueductos Rurales en République Dominicaine. Les utilisateurs contribuent au financement des services d'AHJASA (env. 0,1 €/utilisateur), mais plus de 50% de son budget est encore couvert par des subventions, surtout d'ONG internationales.

Le Comité Central Pro Agua y Desarrollo Integral de Lempira (COCEPRADIL) a démarré en 1988 comme le partenaire de l'ONG américaine Catholic Relief Services pour la mise en place d'un réseau commun d'approvisionnement en eau pour 18 communautés, réparties sur 4 municipalités.

Cet exemple a inspiré d'autres communautés dans la région de Lempira et plus de 160 mini-réseaux ont été construits depuis. Ce n'est qu'au début du millénaire que COCEPRADIL s'est structuré en ONG, contrôlée par les Comités d'eau à la base. L'ONG est aujourd'hui active dans des programmes de formation et de sensibilisation au profit des comités d'eau. Elle facilite la construction de nouveaux réseaux et s'investit dans des activités plus larges de protection des bassins versants, d'élaboration de plans GIRE ou de reforestation. Le lien entre les comités de gestion des réseaux d'eau et l'ONG ne semble cependant pas toujours très effectif, et l'ONG fonctionne surtout avec des subventions de projets.

ACQUIS	DÉFIS
<ul style="list-style-type: none"> • Structuration des compétences locales pour la mise en œuvre à grande échelle de projets communautaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Avec la croissance des structures faïtières, le sentiment d'appropriation risque d'affaiblir auprès des comités villageois
<ul style="list-style-type: none"> • Participation réelle au dialogue politique et incidence sur les stratégies sectorielles dans l'ensemble de la sous-région 	<ul style="list-style-type: none"> • Les associations membres contribuent au financement de leur fédération, mais des appuis externes restent indispensables

<ul style="list-style-type: none"> • La structuration des usagers aux différents niveaux permet la diffusion de thèmes importants et innovateurs (GIRE, genre, gestion de la qualité de l'eau...) 	<ul style="list-style-type: none"> • L'information et la sensibilisation des communautés est cruciale pour une attitude adéquate face à la gestion des ressources et services d'eau
<ul style="list-style-type: none"> • La gestion communautaire de l'eau peut être un catalyseur pour le développement local 	<ul style="list-style-type: none"> • L'articulation avec les services étatiques déconcentrés est un exercice délicat pour les centres de service de type communautaire

Différentes associations en Indonésie

Contexte

L'Indonésie est le plus grand archipel au monde avec plus de 17.000 îles. Avec une population de 240 millions d'habitants, ce pays de l'Asie du Sud-est est le 4^{ième} pays le plus peuplé du monde.

L'approvisionnement en eau dans les villes et centres (semi-)urbains est géré par plus de 300 compagnies publiques (les PDAM's), mais leurs services n'atteignent pas les villages. Notons d'ailleurs que la situation financière de la moitié de ces compagnies est considérée comme problématique, et elles n'ont donc pas tendance à investir dans un milieu où la rentabilité n'est pas garantie.

Un peu plus de la moitié des 64.000 villages ne dispose pas d'un système moderne d'alimentation en eau. Depuis les années 90, le Gouvernement a encouragé la création d'Organisations communautaires de base (CBO : Community Based Organisations) pour la mise en place et l'exploitation de systèmes simplifiés. On estime que ces organisations couvrent aujourd'hui plus de 10% de la population rurale. Même si les réseaux sont petits (en moyenne 1.200 usagers), ces systèmes communautaires alimentent 3 fois plus d'Indonésiens que les compagnies publiques.

Depuis 2005, le Gouvernement met progressivement en place un cadre de régulation et, avec l'appui du Programme Eau et Assainissement (Banque mondiale et Banque Asiatique de Développement), des stratégies sont développées pour mettre à échelle cette gestion communautaire.

Les associations sur les îles de Java

Une enquête dans 5 districts des provinces de Java Est et Java Ouest [Réf. # 20 et # 22] a révélé la grande diversité dans les pratiques de gestion et dans la performance des CBO. En général, les usagers sont assez satisfaits des services, même si l'on constate progressivement une demande pour des services améliorés. Le succès des adductions, le développement économique et la concentration démographique dans le périmètre du réseau ont effectivement créé une demande qui est difficile à satisfaire avec les installations et pratiques existantes.

Selon les endroits, les usagers sont prêts à payer entre 30 et 300% de plus pour leur eau pour garantir un service durable et de qualité. Deux CBO sur trois réalisent des bénéfices, et dans certains cas, jusqu'à 60% des revenus peuvent être épargnés. Mais les CBO buttent sur les problèmes d'échelle : elles n'ont pas accès aux compétences techniques spécialisées, aux prêts pour investissements ou aux standards modernes de gestion (seulement 1 CBO sur trois dispose d'un système correct de budgétisation et de rapportage financier).

Vers une deuxième génération de CBO

C'est depuis une dizaine d'années que les CBO commencent à collaborer entre elles. Les districts de Malang, de Blitar et de Lamongan ont vu apparaître une fédération de CBO, chacune avec 60 à 80 comités membres, pour une population de plus de 100.000 personnes. Les activités portent sur le partage d'expériences et de compétences techniques, les achats groupés et les formations conjointes. Deux fédérations ont une personnalité morale propre, celle de Blitar n'a pas de statut particulier, mais ses membres arrivent par contre à harmoniser leurs pratiques de gestion et leur politiques tarifaires ; la

Annexe 7

mise en place d'un fonds commun d'amortissement a démarré en 2009 – ces mesures sont considérées indispensables pour une éventuelle intégration dans le futur. Les coûts des fédérations restent limités et sont supportés directement par les membres.

D'autres CBO passent à l'échelle avec l'extension de leur périmètre d'intervention. Le CBO de Cibodas par exemple est passé en 10 ans de 300 à 2.100 familles, réparties sur 3 villages. Les investissements sont couverts par les revenus propres de la CBO, les contributions des nouveaux usagers, complétés par des subventions de la Collectivité et de l'Etat.

Dans le district de Cianjur, le rôle d'appui aux CBO est assuré par le service Travaux publics du district. Il organise des formations et des audits techniques et financiers, il met également à la disposition des CBO les gros équipements pour l'entretien et une pompe de secours en cas de pannes. Le service Développement communautaire du district prend en charge l'appui organisationnel.

FFSG et l'Union des ASUFOR au Sénégal

Contexte

Le Sénégal a été un des premiers pays de l'Afrique francophone à s'engager dans une démarche de décentralisation. L'organisation des services d'eau potable ne fait cependant pas partie des domaines de compétences transférées aux Collectivités locales. Les communes urbaines et les communautés rurales sont associées aux travaux de petite envergure, mais les grands ouvrages restent à charge de l'Etat. Dans le milieu urbain, ce sont les opérateurs nationaux, la Sénégalaise des Eaux et l'ONAS, qui sont chargés de l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement liquide respectivement. Dans le milieu rural, l'exploitation est confiée à des AUE ou ASUFOR (associations des usagers de forage), qui sont appuyées par les Directions déconcentrées de l'Exploitation et de la Maintenance.

Le Bassin Arachidier couvre les Régions de Diourbel, Fatick, Kaolack et Kaffrine avec environ 3 millions d'habitants. Les systèmes d'eau potable exploitent le plus souvent la nappe profonde du Maestrichien (une nappe sous pression dont le toit est à plus de 250 mètres de profondeur), qui fournit une eau fortement minéralisée et, par endroits, avec un taux de fluor qui dépasse la norme. Les frais d'investissement sont donc énormes et l'exploitation des réseaux est complexe et coûteuse.

Caritas-Kaolack et la Fédération des forages

Suite aux grandes sécheresses des années 70, la Caritas-Kaolack a lancé en 1981 un programme audacieux d'hydraulique villageoise. Une cinquantaine de réseaux ont depuis lors été construits pour alimenter plus de 150.000 personnes. Chaque réseau est géré par un Comité de gestion, composé de volontaires élus par les usagers. Comme il s'agissait d'une initiative non-étatique, un dispositif d'accompagnement a été mis en place au sein de la Caritas et en collaboration avec les Comités. Il repose sur une Fédération des Comités de gestion et un service technique. La Fédération a été créée en 1994 avec comme tâches d'accompagner les Comités sur le plan organisationnel et social, d'harmoniser les pratiques de gestion et de représenter les membres dans le dialogue avec la Caritas, l'Etat et les bailleurs. Le service technique a essayé de s'autonomiser dans les années 96-98 avec un statut de Groupement d'Intérêt Economique mais la Caritas a repris sa responsabilité quand la viabilité organisationnelle et financière du GIE n'était pas assurée.

Fin des années 90, la Fédération a eu le mérite d'introduire et de généraliser les principes du paiement par volume, de la tarification de l'eau en fonction des coûts réels d'exploitation, de l'épargne et de la mise en relation des Comités avec les instituts bancaires et avec les Communautés rurales, d'un suivi technique et financier régulier de l'ensemble des Comités et ouvrages.

La viabilité technique et financière des réseaux restait cependant un défi énorme et plusieurs Comités ont été démobilisés. En 2008, la décision est prise de s'aligner sur la réforme du secteur et de professionnaliser les Comités en ASUFOR. La Fédération a maintenant mis en place une caisse de solidarité, à travers laquelle les contributions externes viennent renforcer les épargnes des ASUFOR pour la réhabilitation des grands ouvrages et équipements.

L'Union de Solidarité des ASUFOR

La coopération belge appuie le secteur d'AEPA dans le Bassin Arachidier depuis les années 90. Une quarantaine de réseaux multi-villages ont été construits en collaboration avec l'Etat pour alimenter plus de 200.000 personnes. Les programmes successifs ont également permis de tester les réformes

nécessaires pour une exploitation plus durable des réseaux. C'est ici qu'est né le concept des ASUFOR qui cherchent à combiner la redevabilité locale au professionnalisme.

52 ASUFOR, accompagnées par la coopération belgo-sénégalaise, se sont regroupées en Union fin 2007 avec comme objectifs de :

- Appuyer la pérennisation de la distribution d'eau : appuyer l'application des règles de bonne gouvernance, formations pour les membres, interface avec les fournisseurs et prestataires, harmonisation des tarifs et des pratiques, centrale d'achat.
- Renforcer les liens de coopération et de solidarité : mutuelle d'épargne, défense des intérêts, représentation auprès des bailleurs et de l'Etat.

Références

- [1] AHJASA (2009). Report of the 10th National Assembly and the Assembly of water system administration boards in Central America and the Caribbean. Tegucigalpa ; Honduras.
- [2] Bakalian A. and Wakeman W. (2009). Post-construction support and sustainability in community-managed rural water supply : Case studies in Peru, Bolivia and Ghana. World Bank – Netherlands Water Partnership ; Washington DC ; USA.
- [3] Braimah I. and Lambrecht S. (2010). Mid-term review of the Tri-Partite Partnership Project. TREND ; Accra ; Ghana.
- [4] Brand Anthony (2004). New roles for rural water associations and boards in Honduras. WSP – Latin America and the Caribbean region ; Lima ; Peru.
- [5] Cordoba R.C. (2006). Las juntas de agua en Centroamerica. FANCA ; s.l.
- [6] De la Harpe Jean (2009). Strengthening local governance for improved water and sanitation services. IRC ; Delft ; The Netherlands.
- [7] Despiegelaere, Dillen et Vanderstichele (2006). L’approvisionnement en eau en Flandre de 1800 à nos jours. PROTOS et Partenariat flamand Eau et Développement ; Gand ; Belgique.
- [8] ERM in association with Stephen Meyers & Associates and Hydroconseil (2004). Models of Aggregation for Water and Sanitation Provision. The World Bank ; Washington DC ; USA.
- [9] Gasteyer Stephen (2005). Scaling up water and wastewater access in low-income rural United States communities. Washington DC ; USA.
- [10] Kleemeier E. and Narkevic J. (2010). Private operator models for community water supply. WSP – Africa ; Nairobi ; Kenya.
- [11] Kreimann Rosibel (2010). The rural CAPS : Ensuring community access to water. In Envio N° 347. Universidad Centroamericana ; Managua ; Nicaragua.
- [12] Lockwood H., Smits S., Schouten T. and Moriarty P. (2010). Providing sustainable water services at scale. IRC and Aguaconsult ; Kampala ; Ouganda.
- [13] Lockwood Harold (2002). Institutional Support Mechanisms for Community-managed Rural Water Supply & Sanitation Systems in Latin America. USAID ; Washington DC ; USA.
- [14] Lockwood Harold (2004). Scaling up community management of rural water supply. IRC ; Delft ; The Netherlands.
- [15] Lockwood Harold (2003). Post-project sustainability : Follow-up support to communities, literature review and desk review of RWSS project documents. Draft document.
- [16] McGregor J.L. (2008). Change of water and sanitation management model in small towns with a participatory approach : A summary of guidelines. WSP Latin America and Caribbean Region ; Lima ; Peru.
- [17] Moriarty P. and Verdemato T. (2010). Report of the International Symposium on Rural Water Services : Providing sustainable water services at scale. IRC, RWSN, SKAT, WaterAid and WSP ; Kampala ; Ouganda.
- [18] Nombre Issaka (2006). Etude sur l’évaluation des systèmes et structures de gestion des AEPS dans la région de l’Ouest. Ministère de l’Agriculture, de l’Hydraulique et des Ressources halieutiques ; Ouagadougou ; Burkina Faso.
- [19] OMS et Unicef (2010). Progrès en matière d’assainissement et d’alimentation en eau. OMS et Unicef ; Genève ; Suisse.

Avec le soutien de
LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT **.be**

