

**La problématique de la décentralisation  
dans le secteur "Eau et assainissement",  
avec un accent particulier  
sur la gestion des petites adductions rurales**

Exposé préparé par François Brikké  
Consultant de l'Organisation Mondiale de la Santé  
Chargé de Programme à l'IRC,  
Centre International de l'Eau et de l'Assainissement  
Delft (Pays Bas)

**Dans le cadre de l'Atelier National sur la maintenance  
des systèmes d'approvisionnement en eau potable  
et assainissement du Bénin  
Bohicon, Bénin  
18 - 21 mai 1999**

202.6-99 PR-17242

# Table des matières

<i>Bohicon, Bénin</i> .....	<i>i</i>
<b>1. DÉCENTRALISATION ET SECTEUR PRIVÉ</b> .....	<b>1</b>
1.1 POURQUOI LA DÉCENTRALISATION ?.....	1
1.2 ÉLÉMENTS - CLÉS DE LA DÉCENTRALISATION .....	1
1.3 LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION AU NIVEAU RURAL .....	2
1.4 QUEL RÔLE POUR LE SECTEUR PRIVÉ DANS LA MAINTENANCE ?.....	3
1.5 OPTIONS DE GESTION POSSIBLES .....	4
<b>2. ETUDES DE CAS</b> .....	<b>5</b>
2.1 LE CAS DU SUD OUEST DU BURKINA FASO .....	5
2.2 LE CAS DU MALI .....	6
2.3 LE CAS DE LA COLOMBIE .....	7
2.4 LE CAS DU MEXIQUE.....	8
<b>3. QUELLES SONT LES LEÇONS APPRISES ?</b> .....	<b>10</b>

## **1. Décentralisation et secteur privé**

Les années 90 furent l'occasion pour de nombreux gouvernements des pays en voie de développement d'expérimenter, de planifier et de mettre en œuvre des réformes institutionnelles dans les secteurs des services publics, dans le cadre d'une politique de décentralisation et de privatisation. Les secteurs de l'énergie et des télécommunications furent les premiers à réagir, tandis que le secteur eau et assainissement, fut plus lent à se transformer d'une façon générale.

### **1.1 Pourquoi la décentralisation ?**

La motivation pour de telles transformations institutionnelles est née d'un constant d'échec ou d'insuffisance, dont on peut citer : a) une insatisfaction de la prestation des services ; b) lourdeurs administratives; c) gestion inefficace des ressources; d) coûts élevés de la prestation des services ; e) couverture réelle (c'est à dire fonctionnelle) des services insuffisante; f) politiques inadéquates.

Les réformes liées aux processus de décentralisation et de privatisation ont donc non seulement comme but de remédier à des problèmes de gestion et d'utilisation rationnelle des ressources, mais elles s'inscrivent également dans le cadre d'un nouveau modèle de développement. La quasi-totalité des pays nouvellement indépendants ont connu des régimes politiques où l'Etat était le principal maître d'œuvre du développement des pays. Au bout de plusieurs décennies, force a été de constater que l'Etat a lui seul ne pouvait assurer un développement équilibré. Les déficits importants des budgets nationaux, les nouvelles tendances vers une plus grande démocratie et transparence, et l'introduction du nouveau concept de développement à partir de la base ont poussé les gouvernements à adopter des réformes vers une plus grande décentralisation des responsabilités.

La réforme et la modernisation du secteur de l'eau et de l'assainissement dans les zones rurales a été impulsé initialement par les réformes effectuées dans les zones urbaines. En général, dans la plupart des PVD, le premier mouvement de la décentralisation a été une "municipalisation", où les municipalités se sont retrouvées responsables de la prestation des services publics, à laquelle s'est ajoutée une autre tendance : la recherche pour une plus grande participation du secteur privé, qu'il soit industriel, commercial ou associatif.

### **1.2 Eléments - clés de la décentralisation**

La littérature institutionnelle distingue trois types de décentralisation : la dévolution; la délégation et la déconcentration.

*La dévolution* est le transfert de l'autorité et de la responsabilité décisionnelle vers les gouvernements locaux. On y trouve plusieurs types de gestion, soit une gestion municipale directe, soit une gestion indirecte par le biais de concessions à des compagnies privées. Ce modèle de décentralisation repose sur la présence d'une volonté politique au niveau local et surtout sur une capacité institutionnelle, technique et financière, ce qui est un problème dans les zone rurales. Cependant, les autorités locales sont plus à même de proportionner les services aux besoins réels des populations, ainsi qu'à la demande et à la

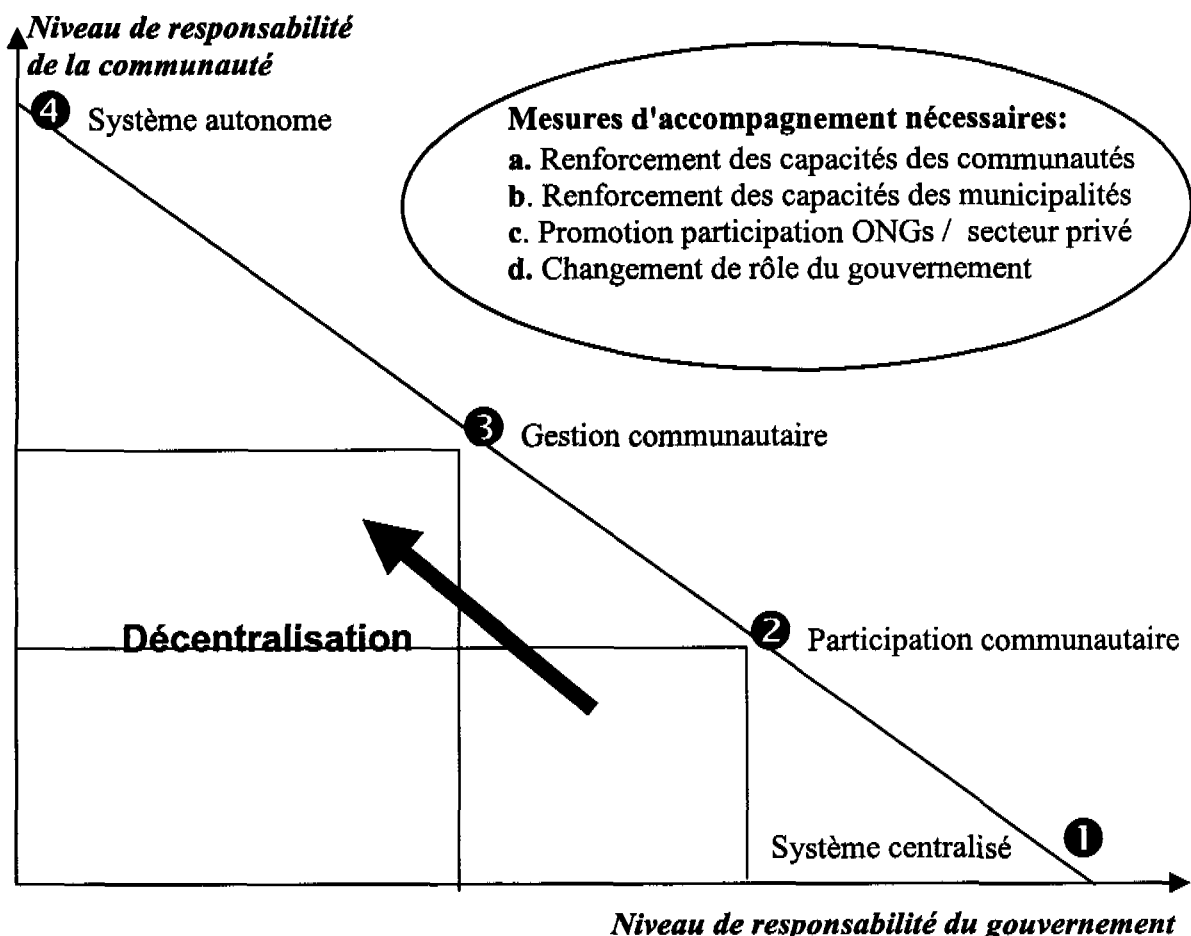
capacité des bénéficiaires. L'expérience de la dévolution en Amérique Latine montre qu'il faut du temps avant qu'une entreprise municipale puisse atteindre une autosuffisance financière et une couverture adéquate des services. De plus, le transfert de responsabilités est rarement accompagné du transfert proportionnel en ressources financières.

*La délégation* est l'assignation de droits et de responsabilités à une unité "concessionnaire". Ce modèle pourrait théoriquement s'adapter aussi bien dans les zones rurales que les zones urbaines. Cependant, dans les zones rurales pauvres, les compagnies privées sont rarement intéressées à la prestation de ces services. Une autre alternative est la prestation des services par le biais d'une association communautaire ou une assemblée associative.

*La déconcentration* décrit les arrangements administratifs en personnel, en équipements et en ressources au sein d'une même organisation ou institution, du niveau central vers le niveau local. Le pouvoir décisionnel reste cependant bien souvent au niveau central, et le niveau local connaît peu d'autonomie.

### 1.3 Le processus de décentralisation au niveau rural

Le graphique ci-dessous décrit un processus de décentralisation au niveau rural entre deux extrêmes: le niveau central représenté par le gouvernement, et le niveau le plus local représenté par la communauté.



En ①, le gouvernement est responsable pour toutes les activités liées à la prestation du service, et les communautés n'ont pas de responsabilités, ce qui correspond à un système centralisé. Ce système n'est pas efficace en particulier en ce qui concerne la maintenance des systèmes.

En ②, les communautés ont un certain degré de responsabilités, correspondant à la main œuvre ou au paiement pour les services. Le Gouvernement garde cependant un rôle important dans la gestion du service et le choix des systèmes. Cette situation correspond à une participation communautaire.

En ③, les communautés gèrent et sont responsables de leur système, et reçoivent dans une certaine mesure une assistance technique. Cette situation correspond à la gestion communautaire.

En ④, les communautés sont autonomes, ce qui est difficilement viable, car elles ont besoin d'un support légal et d'une assistance technique.

Les conséquences principales de ce processus de décentralisation du gouvernement vers les communautés, peuvent être positives ou négatives. Elles sont positives dans le sens où elles contribuent à la durabilité ; elles sont négatives dans le sens où ceci peut engendrer un alourdissement des charges financières, opérationnelles, techniques et de gestion, que les communautés ne peuvent hélas, pas toujours assumer.

Le processus de décentralisation doit donc prévoir des mesures d'accompagnement, telles que : a) le renforcement des capacités des communautés du point de vue technique, financier et de gestion, avec une parité hommes - femmes.; b) le renforcement du rôle des autorités locales et de leur capacité, à pouvoir traiter avec les communautés; c) le renforcement de la participation des ONGs et du secteur privé (formel et informel) dans la provision des services (assistance technique, formation, réparation; pièces détachées; et dans certains cas, gestion de petits systèmes); d) changement du rôle du gouvernement, de fournisseur de services en celui de facilitateur et coordinateur.

#### **1.4 Quel rôle pour le secteur privé dans la maintenance ?**

Le secteur privé représente un ensemble d'acteurs différents qui sont décrits dans le tableau ci-dessous.

<b><i>Acteurs dans le secteur privé</i></b>	<b><i>Rôle dans la maintenance</i></b>
<i>Entreprises, fabricants et fournisseurs étrangers et nationaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion « concessionnaire » de systèmes</li> <li>• Fabrication de pompes et de matériel pour les adduction d'eau</li> <li>• Fournisseur et distributeurs de pièces détachées et autres matériaux</li> </ul>

<i>Consultants nationaux et internationaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conception des</li> <li>• Evaluation et suivi</li> <li>• Renforcement des capacités</li> </ul>
<i>Entreprises locales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction et réparations majeures</li> <li>• Distribution de pièces détachées</li> </ul>
<i>Organisations non gouvernementales (ONGs)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des capacités au niveau des communautés</li> <li>• Assistance technique et suivi</li> </ul>
<i>Artisans locaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Petites et grandes réparations</li> <li>• Opération et maintenance des systèmes</li> </ul>
<i>Boutiques locales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribution de pièces détachées</li> </ul>
<i>Comptables</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion financière</li> </ul>
<i>Banques</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Octroi de crédits</li> <li>• Gestion des comptes d'exploitation</li> </ul>

### **1.5 Options de gestion possibles**

La gestion de petits systèmes d'adduction peut se faire selon différentes options, à analyser au cas par cas selon les conditions locales. Cependant, il convient de rappeler que les schémas classiques d'alimentation en eau potable dans les centres semi-ruraux se sont révélés souvent inadéquats.

Lieux d'échange entre la campagne et la ville, avec un niveau de développement intermédiaire entre une zone rurale villageoise et une zone urbaine, les petits centres se trouvent entre le monde traditionnel et le monde moderne, où coexistent une demande pour un service d'alimentation en eau de type "puits ou pompe à main", et de type "petites adduction d'eau". Ceci rend les interventions dans ces centres particulièrement difficiles, et leur gestion souvent déséquilibrée.

Selon une étude réalisée au Burkina Faso<sup>1</sup>, l'hydraulique semi-rurale apparaît comme le lieu privilégié de la coexistence maîtrisée des systèmes d'approvisionnement en eau potable, avec la coexistence de technologies et de systèmes de gestion différents.

Quelles qu'en soient les modalités de gestion, il convient de définir qui est propriétaire, qui est responsable, qui a l'autorité et qui a le pouvoir de contrôle. Dans la plupart des Constitutions nationales et du cadre légal accompagnant la décentralisation, les municipalités sont responsables légalement de la prestation des services publics. Ceci peut rentrer en conflit avec la gestion communautaire assurant ces mêmes responsabilités. La définition précise et claire des responsabilités, ainsi que le partenariat municipalités / communautés sont essentielles.

En théorie, les petites adductions d'eau pourraient opter pour les modes de gestion suivants :

<sup>1</sup> Référence dans les études de cas

<b>Modes de gestion</b>	<b>Caractéristiques principales</b>
<b>Gestion municipale directe</b>	
Administration directe	Administration par un service ou département de la municipalité, sur fonds du trésor public.
Administration autonome	Administration par un département de la municipalité, avec un budget autonome et service technique.
<b>Gestion municipale semi-directe</b>	
Administration intercommunale	Administration est le résultat d'une concertation et d'un accord entre diverses municipalités.
Administration avec contrats de service	Administration reste du ressort de la municipalité, cependant quelques activités ponctuelles et limitées dans le temps sont confiées à des entreprises, ONGs ou associations, sur la base d'un contrat déterminé.
<b>Gestion déléguée</b>	
Régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale, mais sous contrôle de la collectivité territoriale	La gestion et l'exécution matérielle du service public est confié à une entité privée ou une association d'usagers.
Concession	Le concessionnaire établit les ouvrages nécessaires à l'exécution du service public, et fait fonctionner ce service ces risques et périls. Tous les ouvrages sont remis à la collectivité à la fin du contrat (des variations peuvent exister selon les contrats)
Affermage	Comme pour la concession, une entreprise ou association, voir un individu, fait fonctionner le service à ses risques et périls, mais il ne construit pas les ouvrages.
Régie intéressée	Comme dans l'affermage, exploitation du service confié par la collectivité, mais pas à ses risques et périls, et la collectivité reçoit la totalité des sommes versées par les usagers. Le régisseur reçoit une rémunération fixée par le contrat.
Gérance	Mission du gérant est identique à celle du régisseur. Cependant, le contrat de gérance définit une rémunération, et donc indépendante du résultat.

## 2. Etudes de cas

### 2.1 Le cas du Sud Ouest du Burkina Faso<sup>2</sup>

- Dans la commune de Houndé, commune de 23,126 habitants qui a connu un déficit important de la couverture en eau potable, le système thermique a été choisi.

En ce qui concerne les structures de gestion du système choisi, deux grandes entités se dégagent, la Commune d'une part et le Comité Communal des Usagers d'autre part, qui

<sup>2</sup> Extraits de Dakouré Denis, Sanou Daouda, Baro Karim (1998), Les innovations testées en matière de gestion des infrastructures hydrauliques dans le Sud-Ouest du Burkina Faso.

ont mis en place la Régie Communale de l'Eau. Un règlement intérieur a été établi et qui permet de gérer au mieux le système.

Il faut signaler qu'à part le personnel salarié (chef d'exploitation, gardien et fontainiers), les membres des différentes structures sont sous le bénévolat. Compte tenu des tâches assez contraignantes du trésorier du bureau, une indemnité spéciale lui a été allouée. Une autre préoccupation actuelle est de substituer la fonction des fontainiers à celles de gérants, afin de réduire la masse salariale de la Régie et de donner plus de latitude aux fontainiers dans une approche marketing de la vente.

Cependant le volume d'eau effectivement distribué est resté inférieur à celui qui avait été prévu, pour les raisons possibles suivantes : les usagers ont du mal à se défaire de leurs anciennes habitudes en matière d'approvisionnement en eau potable ; la position de certaines bornes fontaines n'ont pas favorisé la prise d'eau régulière ; et certaines bornes fontaines sont restées fermées.

- Dans la commune de Banakéléda comptant environ 3200 habitants, le village a bénéficié d'une AEP solaire, dans le cadre du Programme Régionale Solaire. Le type de gestion communautaire a été choisi, sous la forme d'une régie directe.

La gestion ici est décentralisée et de type associatif se caractérisant par une représentation des utilisateurs à tous les niveaux des organes de gestion et de suivi du fonctionnement. Ces organes sont l'Assemblée Générale des usagers, le Comité de suivi de la Gestion des Equipements Solaires, et le Comité de Gestion des équipements Solaires. C'est ce dernier qui a la charge de gérer et de faire fonctionner l'AEP pour le compte des usagers sous la tutelle du Comité de Suivi. La communauté se sent plus responsable ainsi des infrastructures. La distribution et la vente de l'eau sont assurées par des fontainiers rémunérés soit forfaitairement, soit proportionnellement aux quantités d'eau vendues.

Les autorités administratives gardent un rôle de supervision, de contrôle et d'arbitre. Un contrat de maintenance pour le service après-vente a été mis en place avec le fournisseur de l'installation. Ont été établis deux comptes bancaires ; un compte courant pour les dépenses de fonctionnement et un compte d'épargne pour les dépenses de renouvellement ou d'extension du système. Malgré le bénévolat que ces tâches impliquent, la participation des membres est remarquable.

## **2.2 Le cas du Mali<sup>3</sup>**

La stratégie du Mali pour la restructuration du sous-secteur de l'eau potable tend à développer toutes les actions permettant d'assurer la viabilité des systèmes. Elle s'appuie sur les principes suivants :

- a) *un dispositif institutionnel*, avec des acteurs clairement identifiés et aux interrelations formelles, s'appuyant sur le mouvement de décentralisation en cours ;  
La commune est responsable de la police de l'eau. L'exploitant professionnel privé (association des usagers en cas d'absence d'opérateurs privés), produit et distribue l'eau

---

<sup>3</sup> Extraits de Sidibé Mahamadou, Daniel Faggianelli (1998) Développement et gestion des systèmes d'alimentation en eau potable dans les centres ruraux et semi-urbains au Mali.



dans le cadre d'un contrat d'affermage signé par la commune. Ils se sont regroupés récemment en Union des Exploitants d'AEP.

Les usagers sont regroupés en associations informelles par quartiers ou par point d'eau. Une Cellule de Conseil aux AEP assure l'audit technique et financier, facilite la communication entre les différents acteurs, la formation des exploitants, et assure la prestation de conseils divers.

Chaque acteur assure des responsabilités précises et contractuelles qui s'inscrivent dans la politique de décentralisation du Mali. Les documents disponibles sont les suivants :

- Protocole de transfert de compétence entre l'Etat et la Commune
- Contrat type d'affermage entre la Commune et l'exploitant (durée 7 ans)
- Contrat d'audit entre la Cellule de Conseil aux AEPs et l'Etat
- Contrat de distribution d'eau entre l'utilisateur et l'exploitant
- Statuts type association d'utilisateurs avec parité hommes-femmes.

b) *un modèle de gestion de type « professionnel privé »* au service des besoins communautaires, en particulier des femmes ;

Pour l'instant, les exploitants restent de type « communautaire » faute d'opérateurs privés intéressés et compétents. Les associations d'utilisateurs signent avec la commune un contrat d'affermage, et gèrent l'AEP suivant les règles du secteur privé. Au terme du contrat d'affermage qui dure 7 ans, ils seront mis à concurrence. Pour assurer la viabilité des systèmes, les principes de développement suivants sont adoptés : 1) financement par la vente de l'eau de tous les biens et services, y compris les charges récurrentes, le renouvellement des équipements, et les interventions de tous les acteurs ; 2) contrôle technique et financier des exploitants ; 3) réseau de communication par radio permettant l'échange d'informations et de consignes.

c) *un dispositif de communication, la Cellule de Conseil aux AEPs* de formation et de contrôle des différents acteurs animé par une structure légère facilement mobilisable au quotidien. A la demande des exploitants, la Cellule assure des prestations de services qui peuvent aller jusqu'à l'achat et l'envoi de pièces détachées, mais est principalement accédée sur le conseil, l'audit et la formation. Les revenus de la cellule proviennent de la facturation d'une redevance de 20 FCFA/m<sup>3</sup> d'eau produite.

### **2.3 Le cas de la Colombie<sup>4</sup>**

La Colombie compte plus de 1000 communautés de moins de 12.500 habitants, qui ont pour la très grande majorité des systèmes d'adduction d'eau. Suite à divers mouvements de décentralisation, il existe actuellement principalement deux types de gestion des systèmes pour les AEPs de ces communautés : la gestion municipale (40 %) et la gestion communautaire (60%). La gestion communautaire est appuyée sur les principes suivants :

---

<sup>4</sup> Ministère du développement économique de la Colombie, FINDETER (1998) Servicios sostenibles de agua y saneamiento – Marco conceptual.

- La communauté a une autorité légitime, une autonomie et exerce le contrôle effectif sur la gestion de l'AEP ;
- Les organisations communautaires ont l'autorité pour collecter les redevances pour la gestion, la maintenance et le renouvellement de l'AEP ;
- Les agences de soutien procurent l'assistance technique, mais toutes les décisions importantes sont prises par la communauté et son organisation.
- La gestion communautaire doit se faire sous la forme d'une organisation légale et légitime.

Parmi les différentes formes de gestion communautaire appliquée en Colombie, on peut citer la concession à une association communautaire. L'association est constituée sous la forme d'une association but non lucratif avec le but de fournir un service public, qui pourrait donner accès non seulement à des ressources communautaires, mais aussi municipales et étatiques.

L'Assemblée Générale des usagers adopte les décisions et élit les membres du comité de gestion. Le Comité de gestion est composé d'un Président, vice-président, un trésorier ou un administrateur, un secrétaire, des représentants de l'administration locale et des usagers. Le Comité est responsable de la supervision et du contrôle de tous les aspects techniques et financiers du service. Les fontainiers et mécaniciens sont responsables pour toute la maintenance et participent dans la collection des redevances.

L'association doit être créée à partir d'une décision prise dans l'Assemblée Générale des usagers, qui approuvera aussi le règlement de l'association, le tout enregistré à la Chambre de Commerce. La création d'une telle association sera par la suite autorisée par un document officiel du Conseil Municipal.

## **2.4 Le cas du Mexique<sup>5</sup>**

Le Mexique vient de réviser récemment sa politique sectorielle dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable des zones rurales, dans le cadre d'une plus grande décentralisation des responsabilités.

La formulation de cette politique s'est tout d'abord effectuée par l'élaboration d'un diagnostic institutionnel au niveau fédéral, puis au niveau de cinq états pilotes, grâce à des ateliers de concertation incluant tous les acteurs concernés. L'analyse a porté sur les différentes fonctions actuelles et futures de chaque groupe (voir tableau plus bas).

Le tableau ci-joint donne une vision de la situation actuelle et de la situation future des différentes institutions impliquées dans le secteur, selon le processus de modernisation et de décentralisation engagé par le Gouvernement du Mexique, dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable et assainissement des zones rurales.

---

<sup>5</sup> Brikké François (1998) Modernisation du secteur de l'approvisionnement potable et assainissement des zones rurales du Mexique – Rapport final des études institutionnelles et communautaires.



### 3. Quelles sont les leçons apprises ?<sup>6</sup>

- La décentralisation et la déconcentration n'améliore pas nécessairement en soi les services d'approvisionnement en eau potable et assainissement dans les zones rurales<sup>7</sup>. Cependant, ils demeurent une nécessité, et permettent l'expression d'une demande au niveau local.
- Peu de municipalités ont la capacité d'assurer la prestation des services d'AEP dans les zones rurales. Il n'est pas réaliste de penser qu'à court ou moyen terme, les municipalités dans les zones rurales peuvent assumer la responsabilité de la prestation du service de l'eau, et qu'elles peuvent arriver rapidement à un niveau d'autosuffisance financière.
- On ne peut pas attendre du secteur privé conventionnel de jouer le même rôle dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Les perspectives de profit, les moyens techniques mis en œuvre sont bien différents.
- La gestion communautaire des services AEPs reste encore une des options fondamentales dans les zones rurales.
- Des relations formelles entre les acteurs du service AEP sont indispensables.
- Les politiques de décentralisation doivent être renforcées par des mesures d'accompagnement, allant du renforcement des capacités à tous les niveaux, à la clarification des rôles et de la formation des diverses institutions, la mise en place de systèmes de communication entre les acteurs, la mise en place de systèmes de contrôle et de suivi, et enfin le transfert de ressources le cas échéant
- La décentralisation, souvent accompagnée d'une plus grande implication du secteur privé formel et informel, met surtout en valeur les principes d'une gestion de type privée, de rentabilité financière et de marketing, quel qu'en soit le responsable.
- Pour que la décentralisation soit un succès, il faut qu'elle naisse non seulement d'une volonté politique nationale, mais aussi d'une volonté locale et communautaire, ce qui implique un processus participatif.

---

<sup>6</sup> En plus des documents sus-cités; FAO, UNCDF, GTZ, SDC et Banque Mondiale (1997) Technical consultation on Decentralisation; Banque Inter Américaine du Développement (1996) Reforma y modernización de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento para Centro America, Haiti, Mexico y Republica Dominicana.

<sup>7</sup> Programme Eau et Assainissement Banque Mondiale/ PNUD, 1998, <http://www.wsp.org/english/wsp1%2Dgarn2.html> page 2