

Coordination

Frédéric Naulet, Stéphanie Oudot, Janique Étienne

Décentralisation et services d'eau potable et d'assainissement :

quelles stratégies de renforcement des
communes pour l'accès aux services ?



Atelier-Débat ContrEauverses des 30 et 31 août 2011
Une initiative du Gret et de l'AFD

Décentralisation et services d'eau potable et d'assainissement : Quelles stratégies de renforcement des communes pour l'accès aux services ?

Coordination

Frédéric NAULET
Stéphanie OUDOT
Janique ETIENNE

Coordination de la rédaction des actes

Ségolène DAVIN

Auteurs

Romain ANDRÉ
Mamisoa ANDRIANAMIHAJA
Perrine DUROYAUME
Vincent DUSSAUX
Daniel FAGGIANELLI
Karine FROUIN
Thierry HELSENS
Réjane HUGOUNENQ
Laetitia LOSEILLE
Benoît PALDRUP
Clément REPUSSARD



Collection débats et controverses n°7

Sommaire

AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION <i>par Frédéric Naulet</i>	5
PREMIÈRE THÉMATIQUE : LES DÉCENTRALISATIONS DANS LE DOMAINE DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT	11
Les politiques de décentralisation : cadrage théorique et rappels historiques <i>par Réjane Hugounenq</i>	13
Conflits de légitimité autour des services d'eau potable : l'exemple du programme PacepaS au Sénégal <i>par Clément Repussard</i>	20
DEUXIÈME THÉMATIQUE : STRATÉGIES DE RENFORCEMENT DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DANS LE DOMAINE DE L'EAU	27
L'assistance technique en question <i>par Romain André</i>	29
Assurer une maîtrise d'ouvrage directe : l'exemple du Ghana <i>par Karine Frouin</i>	34
La planification locale dans le secteur de l'eau potable : retours d'expériences au Sénégal et en Mauritanie <i>par Benoît Paldrup et Laetitia Loseille</i>	39
Intercommunalité et mutualisation de la gestion d'un parc de pompes : l'exemple de Bougouni au Mali <i>par Daniel Faggianelli</i>	44
Maîtrise d'ouvrage communale, délégation de gestion, et rôle des services techniques déconcentrés de l'État au Mali <i>par Thierry Helsens</i>	48
Renforcer les communes dans les processus de contractualisation : retour d'expérience de Madagascar <i>par Mamisoa Andrianamihaja</i>	54
TROISIÈME THÉMATIQUE : ÉCHANGES ENTRE PAIRS, LE RÔLE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE	59
Cartographie de la coopération décentralisée en eau potable et assainissement <i>par Vincent Dussaux</i>	61
Coopération décentralisée et renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage <i>par Perrine Duroyaume</i>	65
SYNTHÈSE <i>par Frédéric Naulet et Stéphane Oudot</i>	69
BIBLIOGRAPHIE	73
ANNEXES	75
Annexe 1 – Sigles et acronymes	76
Annexe 2 – liste des participants	77

AVANT-PROPOS

Chaque année depuis 2009, les journées ContrEauverses réunissent des intervenants du Gret, de l'Agence française de développement (AFD) et d'autres organisations (ONG, bureaux d'études, laboratoires de recherche, etc.) pour débattre de problématiques liées à l'eau et à l'assainissement dans les pays en développement. À partir d'une sélection d'expériences de terrain, l'objectif est de confronter différents points de vue autour de questionnements stratégiques et méthodologiques. À travers cet événement, le Gret et l'AFD entendent contribuer au renouvellement de la réflexion sur le secteur. Il s'agit d'approfondir collectivement les connaissances sur les enjeux de l'eau et de tirer quelques enseignements contextualisés, en essayant de les resituer dans la perspective plus générale de la coopération internationale dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement.

Les premières journées ContrEauverses organisées en septembre 2009 ont porté sur le thème des « *dispositifs de contractualisation et de régulation appliqués aux petits opérateurs d'eau* ». L'année suivante, les ateliers se sont penchés sur les « *approches de financement pour l'approvisionnement en eau potable des petites et moyennes agglomérations* ». Au cours de la troisième édition qui s'est tenue les 30 et 31 août 2011, le Gret et l'AFD se sont intéressés aux relations entre les politiques de décentralisation et l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement, avec un double objectif : mettre en débat le rôle joué par les collectivités territoriales du Sud dans la fourniture des services d'eau potable et d'assainissement ; et analyser les stratégies mises en œuvre par les acteurs de la coopération internationale pour renforcer les compétences de ces organismes.

Dans les années 1990, la thématique de la décentralisation s'est imposée dans de nombreux pays du Sud. Face à des États en crise de légitimité, fortement affaiblis par les politiques d'ajustement structurel, les réformes de décentralisation sont apparues comme un moyen de rapprocher par le « bas » les sociétés locales des pouvoirs publics et d'engager des dynamiques de développement local. En matière d'eau potable et d'assainissement, les politiques de décentralisation se sont souvent traduites par le transfert des compétences de maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales issues de ces réformes.

Mais, alors que dans les textes les transferts sont engagés depuis longtemps, dans la pratique ces processus demeurent inachevés ou très partiellement appliqués. Quels sont les effets des politiques de décentralisation sur la gouvernance des services d'eau et d'assainissement ? Dans quelles conditions ces réformes peuvent-elles contribuer à l'amélioration des services ? Pourquoi la volonté de mise en place d'une maîtrise d'ouvrage communale des services d'eau et d'assainissement tarde-t-elle à trouver une traduction concrète dans certains pays ? Quels sont les facteurs de blocage ? Comment renforcer durablement les capacités des pouvoirs publics locaux ? Telles sont les questions qui ont été abordées au cours de ces deux journées.

Organisation de l'atelier

Frédéric Naulet, Gret
Stéphanie Outot, Janique Etienne, Agence française de développement (AFD)

Coordination des actes de l'atelier

Sékolène Davin, Gret
Frédéric Naulet, Gret

Introduction

Frédéric Naulet, Gret

Première thématique

Les décentralisations dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement

Réjane Hugouenq, AFD
Clément Repussard, Gret

Deuxième thématique

Stratégie de renforcement de la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement

Romain André, AFD

Karine Frouin, AFD

Laetitia Loseille, Gret
Benoît Paldrup, Gret
Daniel Faggianelli, Acqua-OING
Thierry Helsens, consultant
Mamisoa Andrianamihaja, Gret

Troisième thématique

Échanges entre pairs, le rôle de la coopération décentralisée

Perrine Duroyaume, F3E
Vincent Dussaux, pS-Eau

Synthèse

Frédéric Naulet, Gret
Stéphanie Outot, AFD

INTRODUCTION

Frédéric Naulet
Gret

Des décentralisations aux contours et aux contenus variables

Processus quasiment ininterrompu depuis plus de vingt ans, la décentralisation s'est installée au cœur des débats et des actions de la coopération internationale. Aujourd'hui, rares sont les gouvernements du Sud n'ayant pas encore inscrit la décentralisation dans leur agenda de réformes. De même, au sein de la communauté des bailleurs de fonds et des ONG, nombreux sont ceux qui considèrent ces recompositions territoriales comme une priorité dans leurs stratégies d'intervention, voire, dans certains cas, comme une condition préalable à l'attribution de leurs financements.

De la déconcentration à la privatisation, le terme de décentralisation est employé pour décrire des processus très divers. Il peut aussi bien désigner des mécanismes de transferts intergouvernementaux de l'échelon central vers des échelons locaux, que renvoyer aux transferts de la sphère publique vers le marché. Néanmoins, l'acception la plus courante reste celle d'une dévolution par l'État de ressources et de pouvoirs spécifiques à des gouvernements locaux disposant de compétences définies sur un territoire donné. Lorsque ces pouvoirs sont délégués à des démembrements de l'État, on parle de déconcentration, tandis qu'une dévolution en direction d'instances non étatiques est généralement nommée privatisation¹.

Au-delà des définitions, les trajectoires et le contenu des expériences de décentralisation varient fortement d'un pays à l'autre. Ces processus sont animés par des dynamiques complexes faites de volonté politique d'une part et de prescriptions des bailleurs d'autre part. Les héritages historiques² ainsi que les systèmes étatiques (modèle fédéral, États de type plurinational, États unitaires, etc.), l'organisation administrative et les orientations institutionnelles peuvent induire des changements plus ou moins profonds : redéfinitions des frontières territoriales, création de nouvelles strates locales, révision des modalités électorales, reconfiguration des tutelles administratives, création d'une fiscalité locale, etc.

Par ailleurs, le mouvement en faveur des décentralisations masque une diversité d'enjeux que les discours officiels tendent à réduire à deux objectifs : premièrement améliorer le développement local, c'est-à-dire rechercher une meilleure efficacité dans la gestion de

¹ Ribot, J., 1999, « Decentralisation, participation and accountability in Sahelian forestry: legal instruments of political – administrative control », *Africa* n° 69.

² Les expériences de décentralisation ont une histoire ancienne en Asie du Sud, plus tardive en Afrique anglophone, post coloniale en Afrique francophone, etc. Certains auteurs distinguent deux grands types de décentralisation en Afrique : les systèmes francophones et les systèmes anglophones. Voir à ce sujet Demante, M.-J. et Tyminsky, I., 2008, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, Iram, Études et Méthodes.

l'action publique locale par un découpage administratif et une distribution des responsabilités plus pertinents ; deuxièmement renforcer la vie démocratique par l'élaboration d'un nouveau contrat social autour de pouvoirs locaux redevables devant leurs populations, elles-mêmes plus impliquées dans les processus de décision. Ces deux objectifs se rejoignent dans le postulat que l'échelle locale confère une plus grande légitimité aux choix publics tout en garantissant une plus grande efficacité dans la délivrance des biens publics.

Mais à côté de ces visions idéales, d'autres motifs peuvent sous-tendre les processus de décentralisation : créer de nouveaux postes pour des élites politiques en mal de légitimité ; décharger l'État de responsabilités qu'il ne parvient plus à assumer ; substituer aux pratiques parafiscales informelles des taxes locales ; drainer la « rente » de développement ; etc. C'est dire que, derrière les choix institutionnels, les politiques de décentralisation recouvrent également des enjeux de recomposition des pouvoirs et de contrôle des ressources locales.

Les services d'eau et d'assainissement, les justifications des décentralisations

La vague de décentralisation des années 1990 n'a pas été sans incidence sur l'organisation des services collectifs locaux. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, les décentralisations ont contribué au renouvellement des cadres institutionnels en appelant à une redistribution des responsabilités favorable aux collectivités territoriales. C'est au cours de cette période qu'un grand nombre de pays du Sud ont engagé le transfert des compétences de maîtrise d'ouvrage des services aux communes ; cela se traduisant par une reconnaissance de l'autonomie de décision des communes dans l'exercice de certaines tâches (supervision des marchés publics, suivi des travaux, etc.).

Les raisons qui ont suscité ces réformes sont multiples. L'argument dominant reposait sur l'hypothèse que les décentralisations permettraient d'accroître la responsabilité des pouvoirs publics locaux : ayant plus intérêt que d'autres à développer les services publics sur leur territoire, ils seraient plus aptes à promouvoir des politiques de proximité. En d'autres termes, les décentralisations étaient supposées garantir un meilleur ajustement entre les décisions des pouvoirs publics et les demandes des habitants en matière d'eau et d'assainissement. Dans cette vision de la décentralisation, la maîtrise d'ouvrage locale devait conduire à une amélioration de la gestion patrimoniale et de la fourniture des services.

La deuxième raison invoquée pour justifier le transfert de maîtrise d'ouvrage au niveau local renvoie à l'objectif de renforcement démocratique adossé aux politiques de décentralisation. Sur fond de remise en cause des régulations étatiques antérieures, il était attendu de ces réformes qu'elles permettent aux populations de prendre plus activement part aux processus décisionnels, qu'elles jouent un véritable rôle dans la gouvernance des services d'eau et d'assainissement. Autrement dit, en confiant à des échelons infranationaux la tâche d'organiser l'arbitrage des choix relatifs aux services, les décentralisations apportaient une réponse institutionnelle aux injonctions répétées à faire du « *bottom-up*³ ».

³ « *Bottom-up* » signifie ascendant du bas vers le haut.

Enfin, l'engouement en faveur des maîtrises d'ouvrage communales a bénéficié du bilan mitigé des régimes institutionnels antérieurs fondés sur la « gestion étatique » et la « gestion communautaire ». Les défaillances de ces modèles (des défaillances dont l'ampleur, au demeurant, a été exagérée) ont servi l'argumentaire selon lequel les communes seraient un espace de production plus efficace des services collectifs et un instrument de gouvernance plus démocratique. Mais au-delà des schémas institutionnels, sans doute les décentralisations sanctionnaient-elles l'excès de standardisation et d'uniformité des normes, deux principes constitutifs des précédents modèles, au profit de logiques de subsidiarité et d'une diversification des offres selon les préférences locales⁴.

Les premières avancées des décentralisations dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement

Il est difficile de tirer des conclusions définitives sur les liens entre les décentralisations et l'amélioration de la fourniture des services d'eau et d'assainissement. Tout d'abord, parce que les décentralisations n'en sont qu'à leur commencement dans beaucoup de pays (entre dix et vingt ans). Ensuite, parce que les contextes où de telles réformes ont été mises en œuvre sont variés. Enfin, en raison de la difficulté de distinguer ce qui leur est directement imputable de ce qui peut avoir une incidence sans véritablement en découler⁵. Ceci étant, un certain nombre d'avancées, plus ou moins contestables et plus ou moins marquées selon les pays, peuvent être attribuées aux processus de décentralisation.

Premièrement, l'hypothèse selon laquelle les décentralisations auraient pour effet, dans certaines conditions, une meilleure adéquation entre les décisions publiques et les demandes locales en matière d'eau et d'assainissement a pu être vérifiée. Sans rechercher de corrélation automatique, on observe dans certains pays une plus grande pertinence des choix techniques, économiques ou de gestion lorsque les pouvoirs publics locaux sont responsabilisés, qu'ils sont correctement conseillés et qu'ils maîtrisent les processus de concertation et de délibération à l'échelon local.

Deuxièmement, les décentralisations ont inspiré de nouvelles formes de coopération offrant aux collectivités territoriales issues des réformes des opportunités nouvelles de partenariats pour l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Par exemple, certaines communes de taille importante ont pu attirer des firmes internationales, pendant que les plus petites bénéficiaient des ressources de la coopération décentralisée et du soutien des ONG. Du reste, ces phénomènes se sont traduits, dans certains pays, par une meilleure diffusion des systèmes d'eau et d'assainissement sur le territoire national.

Appariées aux logiques de marchandisation et à la diffusion des partenariats public-privé, les réformes de décentralisation ont également favorisé le renouvellement des arrangements institutionnels : en disqualifiant les principes de gestion standardisée des services et en reconnaissant la diversité des modes d'approvisionnement, ces mouvements ont permis, dans une certaine mesure, de stimuler les initiatives locales. Des communes entrepreneurantes ont ainsi pu mobiliser des ressources et des acteurs locaux (petites entreprises, associations,

⁴ Jaglin, S. et Zérah, M.-H. , 2010, « Eau des villes : repenser des services en mutation », *Revue Tiers-Monde* n° 203.

⁵ Par exemple, les politiques de marchandisation des services d'eau et les logiques de tarification.

etc.) pour négocier de nouvelles règles de gestion des services d'eau et d'assainissement plus efficaces (délégation de service public).

Enfin, dans la liste des résultats positifs, les politiques de décentralisation, dès lors qu'elles ont été appliquées de manière cohérente et coordonnée avec les réformes des services d'eau, ont pu aboutir à une plus grande lisibilité institutionnelle. Les efforts qui ont été consacrés à clarifier les grandes fonctions du service (maîtrise d'ouvrage, gestion, suivi-évaluation et contrôle), conjugués à une distribution plus pertinente des rôles entre les acteurs à différentes échelles (nationale, régionale et locale), ont parfois permis de faire émerger des configurations durables pour la gestion et la régulation des systèmes.

Les limites des réformes de décentralisation dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement

Pour autant, le partage officiel des responsabilités se heurte à la faiblesse des collectivités territoriales. Face à la complexité des systèmes d'eau et à l'ampleur des investissements requis, les collectivités territoriales peinent à appréhender plusieurs dimensions de la maîtrise d'ouvrage (financement des infrastructures, maîtrise technique, relation contractuelle avec les opérateurs, etc.). Si les grandes villes ont parfois su tirer parti des opportunités offertes par les décentralisations, les plus petites continuent à pâtir d'un double déficit de compétences et de moyens. La plupart d'entre elles ne sont pas en mesure d'engager du personnel susceptible d'éclairer leurs décisions.

Par ailleurs, les instruments financiers dont elles pourraient théoriquement disposer sont loin d'être rodés. La fiscalité locale rencontre des difficultés de mise en œuvre, sans possibilité de compensation par des recours à l'emprunt (les fonds propres des communes n'apportant pas les garanties nécessaires pour y accéder). Il en va de même pour les transferts budgétaires de l'État vers les collectivités locales dont les montants sont en général très faibles. Quant aux financements extérieurs affectés à l'eau et à l'assainissement, si les tendances actuelles sont favorables aux communes, les flux restent irréguliers, peu prévisibles, et, au nom d'une nécessaire progressivité, continuent d'être gérés par les administrations centrales plutôt que de transiter par les budgets communaux⁶.

Outre le manque d'expérience et de moyens des collectivités locales, une difficulté partagée par de nombreux pays tient à la défaillance des services territoriaux techniques et administratifs. Pour faciliter l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, les autorités décentralisées doivent bénéficier de services déconcentrés à un niveau territorial proche du leur. Or, à l'heure actuelle, de nombreuses réformes de déconcentration demeurent inachevées : souvent exsangues, les services techniques régionaux ne parviennent pas à apporter les appuis réclamés par les communes.

Les collaborations avec les services techniques sont d'autant plus précaires que ces derniers, voyant s'échapper ce qui était hier leurs prérogatives, cherchent fréquemment à freiner le transfert de compétences aux collectivités locales. Habités à prendre les décisions, ils

⁶ Pour une revue et l'analyse des différentes ressources des collectivités locales, voir Coquart, P. et Bourjij, S., 2010, « Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique subsaharienne : le cas de l'Afrique de l'Ouest », *TFD* n° 100.

assument mal leur nouveau statut de conseiller, qu'ils trouvent peu valorisant et pour lequel peu de formation leur est dispensée. Dans certains pays, des phénomènes de marchandisation de leur mission commencent à être observés, les communes devant payer pour recevoir un appui des services techniques. Tout cela a pour conséquence un manque d'encadrement des collectivités : l'encadrement reste l'apanage des projets financés par l'aide extérieure.

Mais les limites rencontrées par les politiques de décentralisation dans le domaine de l'eau et de l'assainissement s'expliquent aussi par le manque d'articulation entre elles et les chantiers de réforme sectorielle. En effet, ces politiques sont souvent pilotées en fonction de leurs propres considérations stratégiques, sans qu'il n'y ait d'effort de coordination. L'enchevêtrement des réformes peut alors engendrer des contradictions : il est fréquent par exemple que les réformes de décentralisation associent l'eau à une compétence locale alors que les politiques sectorielles interprètent autrement ce changement. À cet égard, notons que les pratiques des bailleurs de fonds et des ONG peuvent ajouter à la confusion qui règne entre les logiques sectorielles et les logiques territoriales. Les procédures par secteur, couplées à une recherche d'efficacité des projets, peuvent amener les projets à ignorer les communes, ou du moins à ne pas les mettre au cœur du processus décisionnel.

Des concepts ambigus et des enjeux politiques

Les difficultés associées au transfert de maîtrise d'ouvrage des services d'eau et d'assainissement sont également en partie liées aux ambiguïtés qui entourent ce vocable. À l'instar de la notion de service public, le concept de maîtrise d'ouvrage apparaît étroitement lié à la tradition juridique française. Tiré de la terminologie des BTP⁷, il agrège dans une compétence unique un ensemble de responsabilités (s'assurer de l'opportunité de l'opération, définir le programme, arrêter l'enveloppe financière, etc.) et de droits (être propriétaire de l'ouvrage, choisir le processus de réalisation, etc.) dont certains aujourd'hui mettent en question les limites : cette distribution des droits et des devoirs serait-elle applicable en toutes circonstances ? Et l'idée selon laquelle le patrimoine hydraulique serait perçu par toutes les sociétés comme un bien communal serait-elle avérée ?

Sans doute est-ce la raison pour laquelle le concept de gouvernance locale est de plus en plus employé, en substitution à celui de maîtrise d'ouvrage, pour qualifier les modes de délivrance des services d'eau et d'assainissement. De fait, bien qu'il soit également controversé, ce concept présente l'avantage de rappeler la dimension pluriacteurs de la fourniture des services en mettant l'accent sur les modalités concrètes de production et de gestion des services et en prenant en compte les relations qui se jouent entre ces acteurs tout au long de ces processus⁸.

Ainsi, au moins deux conceptions différentes des rapports entre la collectivité et les acteurs du territoire peuvent être distinguées. Dans un premier cas, la commune est considérée comme l'institution en charge de la vie démocratique et du développement de son territoire. Dans le second cas, elle est considérée comme un acteur du territoire parmi d'autres : il est

⁷ Cf. la loi française du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec les maîtres d'œuvre privés (loi MOP).

⁸ Baron, C. (2005) « Société civile et marchandisation de l'eau : expériences internationales », *Sciences de la Société* n° 64.

alors question de maîtrises d'ouvrages au pluriel, de leurs relations mutuelles, des éventuelles concurrences et de leurs coordinations.

Finalement, tous ces débats expriment la teneur politique des enjeux de gouvernance des services d'eau et d'assainissement. À cet égard, en privilégiant les formes visibles du jeu politique local, les décentralisations tendent à négliger les structures de pouvoir « traditionnelles » (notabilités, lignages, etc.). Elles oublient que les nouveaux gouvernements locaux n'émergent pas en terrain vierge, mais qu'ils se superposent aux pouvoirs préexistants. Or, ces pouvoirs traditionnels sont parfois impliqués dans la gestion des services, en particulier pour régler les conflits ou assurer des arbitrages, et ils forment des gouvernances alternatives au mode communal de gouvernance des services⁹. L'empilement d'institutions politiques et la concurrence entre diverses légitimités, datant d'époques différentes et qui sont aujourd'hui plus ou moins fortement reconnues par les populations, peut avoir pour conséquence d'entraver les communes dans leurs efforts de mobilisation et d'organisation des services.

Frédéric Naulet, ingénieur-économiste, est responsable du programme eau potable et assainissement au Gret. Après avoir travaillé six ans en Asie du Sud-est à la mise en place et au renforcement de services d'eau potable dans des contextes semi et périurbains, il réalise depuis 2009 des études, des missions d'appui méthodologique et d'évaluation au Cambodge, au Laos, au Sénégal, en Mauritanie et en Haïti. Disposant de compétences dans la conduite d'action de développement, il accompagne la mise en œuvre de projets d'accès à l'eau potable et d'assainissement sur les dimensions économiques et organisationnelles. Ses domaines d'expertise portent sur le financement des services, les processus de contractualisation et les mécanismes de gestion et de régulation.

Publications récentes :

- Etienne, J., Monvois, J., Repussard, C., Naulet, F., Gilquin, C., 2011, *Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations via des opérateurs privés locaux*, coll. Débats & controverses n°4, Gret - AFD.
- Naulet, F., 2010 *Encourager la transition institutionnelle des petits opérateurs privés d'eau potable – Enseignements tirés du programme Mirep au Cambodge*, AFD, Paris
- Naulet, F., 2011, *Accès à l'eau potable : le recours aux petits entrepreneurs du Sud, une démarche stratégique mains pas automatique*, coll. Notes de Politiques et Pratiques de Développement n°3, Gret
- Naulet, F., 2012, *De la logique marchande au service public de l'eau : quel rôle des pouvoirs publics ?* coll. Notes de Politiques et Pratiques de Développement n°6, Gret.

Contact : naulet@gret.org

⁹ Repussard, C., 2008, *À la recherche d'une légitimité politique dans la gestion villageoise du service de l'eau au Nord Sénégal*, Gret, coll. Coopérer aujourd'hui n° 63.

PREMIÈRE THÉMATIQUE

LES DÉCENTRALISATIONS DANS LE DOMAINE DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT

Les politiques de décentralisation engagées ces dernières décennies dans les pays du Sud recouvrent des réalités très diverses. Les trajectoires et le contenu des expériences de décentralisation varient fortement d'un pays à l'autre. Alors que les cadres législatifs et réglementaires nationaux des décentralisations sont souvent semblables, leur traduction dans des pratiques locales de gouvernance (répartition des responsabilités, systèmes de délibération, modes de régulation, etc.) sont très variables : de multiples facteurs locaux conduisent à différencier les formes d'appropriation des principes de décentralisation.

Pour appréhender cette diversité, il est utile de revenir sur le sens des différents concepts employés pour décrire ces processus (décentralisation, déconcentration, dévolution, etc.). De plus, il est nécessaire de bien repérer les principaux motifs avancés pour justifier ces réformes, en pointant notamment les contradictions. À cet égard, les approches économiques, qui analysent les politiques de décentralisation en référence à un objectif d'efficacité, apportent des réponses intéressantes.

En examinant d'un côté la distribution des responsabilités entre les niveaux de gouvernement et de l'autre les modalités de leur financement, les approches économiques soulèvent des questions clés sur les échelles optimales des services et des collectivités locales. Si l'analyse économique ne permet pas de conclure quant à la pertinence pour un pays de décentraliser certaines fonctions, elle affirme cependant que les questions relatives aux échelles des services (et aux niveaux de gouvernement) se poseront inévitablement aux pays engagés dans cette voie.

À l'échelle mondiale, les décentralisations sont encore en phase de construction et d'appropriation par des collectivités locales émergentes. Pour autant, elles semblent devenir un horizon incontournable du point de vue politique, économique et social. En effet, des contraintes objectives et prégnantes font des principes de subsidiarité et de renforcement des responsabilités locales des conditions *sine qua non* d'une action publique nationale équilibrée et efficiente.

La recherche d'une échelle pertinente de gestion des services d'eau et d'assainissement a conduit de nombreux pays du Sud à transférer les maîtrises d'ouvrage des services à des collectivités locales. Mais les effets de ces processus de décentralisation sur les recompositions de la gouvernance des services d'eau sont encore mal connus. La dilution des chaînes de responsabilité dans les systèmes de gouvernance, les fortes inégalités de capacités locales, et la concurrence des légitimités conduisent beaucoup d'acteurs locaux à se retrouver privés de leur maîtrise de décision et de moyens.

Les politiques de décentralisation : cadre théorique et rappels historiques

*par Réjane Hugounenq,
Agence française de développement*

Tout d'abord, je vous remercie d'avoir invité le département des études de l'AFD à donner son avis sur les questions de décentralisation. N'étant pas familière des problématiques liées à l'eau potable, j'aborderai cette question non pas dans le cadre spécifique de ce secteur, mais de manière générale, en référence à l'organisation mult niveau de l'action publique.

Dans un premier temps, le département des études de l'AFD a abordé cette question en adoptant une perspective économique, c'est-à-dire en laissant de côté les dimensions politiques de la décentralisation. Ainsi, nous nous sommes appuyés sur le cadre théorique de l'économie publique locale et du « fédéralisme financier ». Pour cela, l'AFD a engagé un programme d'études en constituant un panel d'économistes français, suisses et canadiens. Au-delà des apports théoriques de chacun, travailler avec des universitaires originaires de pays aussi bien unitaires que fédéraux a permis d'éviter l'enfermement dans une vision franco-française des questions de décentralisation.

Il a pour commencer fallu examiner de quelle manière l'analyse économique appréhendait la question de la décentralisation. Dans les faits, les pays engagés des réformes de décentralisation beaucoup moins pour des raisons économiques que pour des motifs politiques. C'est ainsi le cas de tous les pays développés qui se sont orientés dans cette voie. Dans les pays en développement, l'influence des bailleurs de fonds pèse lourdement sur ces dynamiques. Même s'ils s'appuient sur des

processus politiques plus ou moins favorables (et plus ou moins instrumentalisés) de poussée démocratique, les bailleurs de fonds justifient le besoin de politiques de décentralisation principalement à partir d'argumentaires économiques : celui d'une meilleure fourniture des services publics. D'où l'importance de se pencher sur les fondements de cette approche.

La perspective économique étudie la décentralisation en référence à un objectif d'efficacité. Dans ce cadre, elle analyse la répartition des responsabilités entre les niveaux de gouvernement et les modalités de leur financement. Un enseignement de ces approches est que, du point de vue de l'efficacité économique, ces responsabilités doivent être partagées entre les niveaux de collectivités au regard de leurs externalités. Ceci pose des questions de taille optimale des services, et, de manière sous-jacente, d'échelle des collectivités locales. Bien entendu, il n'y a pas de réponse unique, la taille optimale étant propre au secteur considéré, liée à la technologie, à des conditions géographiques, etc.

L'analyse économique ne permet pas de conclure sur la pertinence pour un pays de décentraliser certaines fonctions. En revanche, si un pays s'engage dans cette voie, elle affirme que les questions d'échelle des services (en lien avec celle des niveaux de gouvernement) se poseront, notamment du fait de leurs conséquences financières. Contrairement aux idées reçues, l'approche économique ne préjuge pas de la réponse, qui doit également intégrer des éléments de nature politique.

Dans un second temps, l'AFD a conduit une série d'études de terrain visant à examiner la dimension politique de la décentralisation. Il s'agissait de prendre en compte les facteurs historiques et politiques qui conduisaient les pays à engager des politiques de décentralisation, et d'analyser l'organisation politico-administrative des pays (nature du mode de fonctionnement

politique des institutions locales et des relations entre le local et le central). Afin de parvenir à un diagnostic du processus de décentralisation dans les pays d'intervention de l'AFD (en l'occurrence dans les quatre pays sous revue), une grille d'analyse a été développée. Cette grille distingue plusieurs étapes que les gouvernements mettent en œuvre lorsqu'ils souhaitent décentraliser. Les réponses qu'ils apportent à chaque étape déterminent, à un moment donné, l'état du processus de décentralisation dans leur pays. L'étude a porté sur quatre pays : le Burkina Faso, le Sénégal, le Ghana et le Kenya. Voici quelques points qui nous ont paru particulièrement importants.

De quoi parle-t-on ?

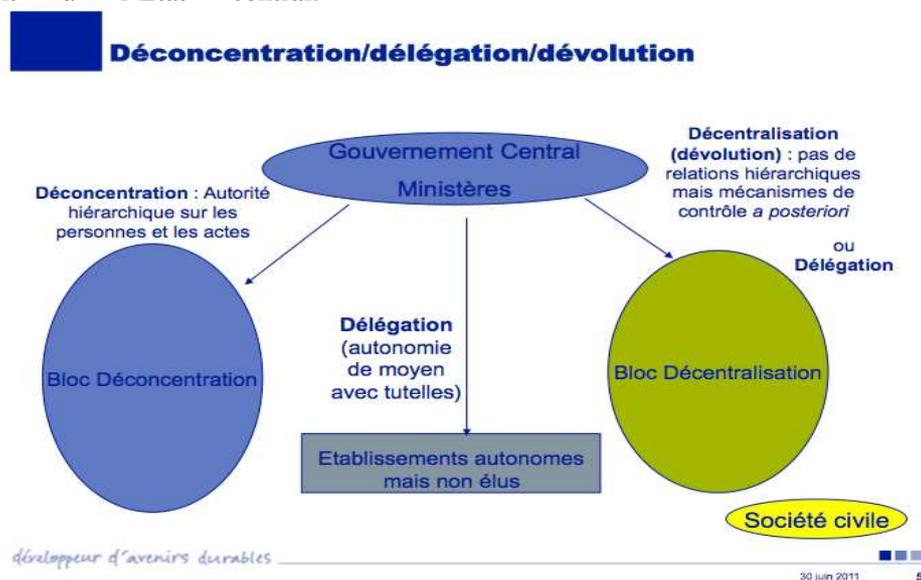
En premier lieu, il est essentiel de s'intéresser à la terminologie et notamment de distinguer les notions de décentralisation, de délégation et de déconcentration. À titre d'exemple, le financement d'un service public fourni par une organisation déconcentrée n'est pas du tout le même que si l'on parle d'une organisation décentralisée. En situation de décentralisation, les collectivités locales détiennent un certain degré d'autonomie de décisions. Elles sont responsables devant leur population locale. En cas de déconcentration, la responsabilité et le contrôle restent à l'État central.

Revenons sur la définition de la décentralisation : « *Un processus politique plus ou moins étendu dans le temps qui consiste à transférer des domaines de responsabilités et les moyens de les exercer à des niveaux inférieurs de gouvernement dotés d'une certaine autonomie de décision.* » Tout l'intérêt de la décentralisation réside dans ces derniers mots : autonomie de décision.

Les modalités d'intervention de l'État sur le territoire vont dépendre du type d'acteurs publics présents sur ce territoire et du degré de responsabilité avec lequel ils exercent leurs compétences. Cette responsabilité recouvre deux dimensions qui renvoient à la notion de maîtrise d'ouvrage : le pouvoir de décision (ce que nous appelons le « qui décide de quoi »), et l'exécution de cette offre de service (le « qui met en œuvre quoi, comment, et avec quels moyens »).

Pour visualiser l'organisation de l'action de l'État dans les pays étudiés, il peut être utile de la schématiser. Les informations relatives à cette organisation se trouvent dans la constitution, les textes de loi et les codes des collectivités locales.

Après analyse de ces documents, nous sommes parvenus au schéma suivant :



Les éléments communs aux schémas organisationnels de chaque pays étudié sont :

- un gouvernement central avec ses ministères ;
- le bloc déconcentration correspondant au démembrement de l'État central à des niveaux régional, départemental, etc. Dans ce bloc, l'administration centrale est à l'origine des décisions, via l'affectation de ressources sur des lignes ministérielles. Il n'y a pas de financements autonomes ;
- au milieu, d'autres acteurs importants et autonomes (entreprises par exemple), auxquelles peuvent être confiées des missions sous tutelle de l'État ;
- le bloc décentralisation, les collectivités locales qui disposent d'un budget propre. Elles font l'objet de contrôle *a posteriori* de la légalité des actes mais pas de contrôle d'opportunité ;
- enfin, la société civile qui n'a aucune responsabilité légale mais qui représente un acteur important en termes d'élaboration de la décision. Dans notre analyse, cet acteur, bien que fondamental, n'a pas été considéré dans la mesure où ce n'est pas lui qui décide. Lorsque ce n'est pas le cas (par exemple : système puissant de chefferie), cela est signalé.

Examinons ce que peut révéler ce type de schéma sur un exemple particulier. Au Burkina Faso, les relations de tutelle sont très rapprochées entre les niveaux déconcentrés et décentralisés. En termes d'autonomie de gestion, cela peut s'avérer problématique. À chaque fois qu'une collectivité établit un budget, elle doit consulter au préalable sa contrepartie déconcentrée pour lui demander son avis. Il est donc capital pour chaque pays de distinguer ce qui relève de la déconcentration de ce qui tient de la décentralisation.

En cours d'étude, nous nous sommes aperçus que les pays anglo-saxons utilisaient le terme décentralisation pour décrire indistinctement les trois modalités

(décentralisation, déconcentration, délégation). Au Ghana par exemple, le terme décentralisation fait référence à un découpage administratif comprenant des districts qui mêlent les départements ministériels et les collectivités territoriales. Dans ce pays, le maire n'a que peu de pouvoir puisque c'est le *District Chief Executive* (DCE), nommé par le président de la République, qui détient l'essentiel du pouvoir exécutif.

Pourquoi décentraliser ?

Les motifs politiques : pourquoi partager le pouvoir ?

Un grand nombre de pays en développement semblent privilégier la déconcentration aux politiques de décentralisation, processus qui suppose d'abandonner du pouvoir à des niveaux inférieurs de gouvernement. L'acceptation de l'approfondissement de la démocratie locale est un préalable à la décentralisation.

Parmi les motifs politiques justifiant les réformes de décentralisation figure celui de « *recréer l'unité des pays* ». Ces cas de figure sont plus souvent rencontrés dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires. Dans les pays fédéraux, où règne une certaine méfiance vis-à-vis du centre, il s'agit de *sauvegarder le local à tout prix*, même au détriment de l'efficacité économique. Dans ces situations, les arbitrages politico-économiques se font en faveur du local, même si c'est plus coûteux. Les États-Unis fournissent un exemple tout à fait illustratif : dans ce pays, il existe une *Sales Tax* qui varie d'un État à l'autre. De nombreux économistes considèrent cette taxe comme inefficace et militent pour la remplacer par la TVA. Les Américains le savent pertinemment, mais ils répondent : « C'est nous qui les prélevons, c'est nous qui fixons le taux, et même si parfois les gens se déplacent à côté pour se procurer de l'essence, c'est nous qui gardons la main sur cette taxe et non le centre. » Nous

voyons ici que les motifs politiques peuvent avoir plus de poids que les motifs économiques.

Les motifs économiques : renforcer l'efficacité de l'intervention de l'État

Les économistes prônent la décentralisation pour des raisons techniques.

Du pourquoi au comment

Il n'y a pas de modèle unique à mettre en place, mais tous les pays doivent passer par les mêmes étapes du processus de décentralisation.

L'organisation institutionnelle

Une question importante concerne l'organisation politique des échelons inférieurs du gouvernement au sein du bloc décentralisation. Pour que la décentralisation soit effective, la collectivité doit disposer d'un certain degré d'autonomie de décision. Par définition, ce n'est plus le centre qui décide et contrôle les actions de la collectivité mais les populations, directement ou indirectement. Comment se prennent les décisions ? Comment les décideurs sont-ils contrôlés ? Autant de questions complexes auxquelles les économistes ont peu à répondre. Un premier mécanisme de contrôle concerne la tangibilité de la contrepartie des impôts et des taxes payés par la population. En l'absence de contrepartie, la population refuse de payer les impôts, ce qui constitue un rejet de ceux qui sont censés les représenter et agir pour eux. Dans certaines situations il peut y avoir des mécanismes plus formels de représentation des populations et de contrôle des actions de la collectivité. L'existence d'un système d'information comptable qui permet aux populations de relier les services et les coûts est un élément de redevabilité important.

Pour illustrer la complexité des problématiques institutionnelles, l'étude conduite au Burkina Faso montre que les décisions prises au niveau communal sont contraintes par un certain chevauchement des compétences. Par exemple, le conseil municipal qui est détenteur de la fonction législative, et dont les membres élus sont les habitants de la commune, nomme le maire. Bien qu'en théorie les décisions sont prises par des commissions permanentes pilotées par le conseil municipal, le maire a tendance à court-circuiter le conseil en pilotant directement le travail des commissions. Les relations informelles très marquées au niveau local peuvent être une source de défaillance des mécanismes de décision.

Un autre cas où les relations informelles entravent les processus de prise de décision concerne les parties administratives. Dans la plupart des pays d'intervention de l'AFD, la fonction publique territoriale est inexistante. Le secrétaire général de la mairie, qui est sous l'autorité du conseil municipal et du maire, est nommé par le gouvernement, ce qui peut être source de relations informelles potentielles (sous la forme d'une intervention du gouvernement central).

La décentralisation des compétences

Dans les pays étudiés, peu de personnes s'intéressent à la justification des transferts de compétences à des échelons politiques infra-étatiques, au-delà de : « c'est mieux pour tout le monde ». En conséquence, nous observons de nombreuses incohérences dans les textes réglementaires : incohérence des tâches par secteur, imprécision dans les intitulés des missions, confusion entre transferts de compétences et transferts financiers, superposition des missions entre les niveaux déconcentrés... Il convient donc de revenir à la base et d'analyser la pertinence de chaque tâche et l'opportunité de les décentraliser.

Pour conclure, la décentralisation politique est un préalable à la décentralisation des compétences et des ressources. Dans beaucoup de pays, les bailleurs de fonds incitent à davantage de décentralisation fiscale mais nient la dimension politique de la décentralisation : « nous ne savons pas comment faire, la décentralisation politique se réfère à des schémas que nous ne maîtrisons pas ». Les enchevêtrements de compétences sont des problèmes récurrents, sources de conflit et de gaspillage de ressources. De plus, la décentralisation financière est rarement réalisée. Alors que les transferts budgétaires vers les collectivités restent faibles, les missions déléguées sont nombreuses. Elles épuisent ainsi leur capacité financière sur ces tâches. La question des ressources humaines est également fondamentale pour le succès de la décentralisation.

Enfin, je souhaite faire une dernière remarque : si nous comparons, toute proportion gardée, l'Europe des 27 et les quatre pays de notre échantillon, la dépense publique correspond pour l'Union européenne à 30 % en pourcentage du secteur public et 10-12 % en pourcentage du PIB, tandis que dans les pays africains, les dépenses locales en pourcentage des dépenses publiques locales sont de l'ordre de 4-5 %. Pour prendre du recul sur ce que nous venons de voir, il faut prendre en compte les faibles ressources à la disposition de ces collectivités, que ce soit pour des tâches déléguées ou des tâches déconcentrées.

Réjane HUGOUNENQ est Docteur en économie publique (EHESS). Après sept années passées à l'Observatoire français des Conjonctures économiques (OFCE), où elle a travaillé sur des sujets aussi divers que la fiscalité en Europe ou l'inégalité de salaires entre hommes et femmes, elle a intégré pour une période de trois ans les Instituts d'Émissions d'Outre-mer, avant de rejoindre en septembre 2007, le département de la Recherche de l'Agence française de Développement. Elle y a travaillé sur les thèmes liés à la gouvernance : décentralisation et fiscalité dans les pays en développement. Elle est aujourd'hui économiste dans le département Méditerranée de l'AFD.

Publication récente :

- Hugounenq, R., Vaillancourt F., Gilbert G., 2011, « Les finances publiques des collectivités territoriales au Ghana »

- Hugounenq, R., Vaillancourt F., Rocaboy, Y., 2011, « Les finances locales des collectivités territoriales au Kenya »

dans l'ouvrage collectif *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne : Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya* AFD, coll.Recherche.

Contact : hugounenqr@afd.fr

Site internet : www.afd.fr

Échanges avec la salle

Q : Quel est le périmètre géographique de notre réflexion au cours des deux journées d'échange ?

R : Le périmètre englobe les petites et les moyennes agglomérations en essayant de ne pas se limiter aux pays d'Afrique francophone. Chacun est libre de puiser dans ses propres expériences, là où des réformes de transferts de compétence aux collectivités sont en cours.

Q : Quand on parle de décentralisation des services d'eau, que décentralise-t-on ?

R : Les réponses diffèrent selon les pays. Dans les pays d'Afrique francophone, on observe une tendance à décentraliser la maîtrise d'ouvrage des services. Autrement dit, ce qui est décentralisé c'est la responsabilité d'organiser le service, le pouvoir de définir les modalités de gestion de ce service. Bien que les communes aient la possibilité de gérer directement ces services, souvent les processus de décentralisation de la maîtrise d'ouvrage vont de pair avec des politiques de promotion de la délégation de gestion à des tierces parties (sociétés nationales, entrepreneurs locaux, associations, etc.).

Rq. : L'exposé précédent souligne l'importance des dimensions politiques. Par ailleurs, dans l'introduction, le rôle des services techniques a été évoqué avec l'importance que ces derniers adoptent une posture d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Tout cela souligne la nécessité d'impliquer les services de l'État dans le processus de transfert de maîtrise d'ouvrage. La décentralisation semble inviter à plus de participation des acteurs locaux, et, paradoxalement, on constate qu'on ne peut pas faire l'économie de l'État. Faut-il travailler au niveau de l'État, des instances ministérielles notamment, et réinventer la question de la gouvernance en sortant d'un système « tout public » ?

Rq. : Je vois une contradiction entre l'idée selon laquelle la décentralisation viserait à recréer l'unité politique du pays et le sens de la décentralisation. J'ai l'impression que les politiques de décentralisation sont imposées de l'extérieur et qu'elles sont saisies par les pays comme un moyen de reconstituer, peut-être en apparence, une unité des pays. C'est aussi un moyen de diffuser « vers le bas » le système clientéliste... On en voit l'application au Ghana ou au Cameroun, les territoires décentralisés sont réorganisés autour des autorités traditionnelles.

Rq. : On a en effet tendance à présenter la décentralisation en fonction de deux objectifs : développement local d'un côté (efficacité technique, économique) et démocratie locale de l'autre (politique). Les discours des bailleurs de fonds se focalisent sur l'objectif de développement local, la question de la démocratie locale apparaissant comme un moyen pour accélérer le développement local. Il semble s'instaurer une hiérarchie entre ce qu'on pourrait appeler une légitimité instrumentale et une légitimité politique. Je crois qu'il faut tenter d'articuler ces deux notions. La légitimité d'une institution ne s'acquiert pas mécaniquement avec la loi, même avec une forte volonté politique pour instituer les collectivités territoriales. La légitimité n'est pas seulement une « juste redistribution d'actions qui vont être appréciées par la population ».

Rq. : Dans de nombreux pays, j'ai pu constater que les services d'eau sont décentralisés dans les faits. Au travers des réformes de décentralisation, il me semble que les gouvernements formalisent une situation de fait. Ces gouvernements peuvent poursuivre des objectifs variables mais selon moi, la décentralisation, c'est instituer une organisation du service de l'eau telle qu'elle existe déjà.

Rq. : En France, la « compétence eau » n'a été reconnue aux communes que récemment. Lors de la Révolution, les communes considéraient que les services d'eau étaient trop compliqués à gérer. Cela a été délégué à chaque paroisse, qui s'en est occupée pendant 200 ans. L'avantage résidait dans le fait que les ressources financières provenaient des usagers et non pas des contribuables. Au Mali aujourd'hui, les communes disposent de moyens pour faire fonctionner leur service d'eau parce qu'elles perçoivent les recettes directement auprès de l'utilisateur. En revanche, comme au Niger et au Burkina Faso, l'État malien s'engage à remplacer les forages et les châteaux d'eau. Le partage de responsabilités entre État/commune et exploitant/maître d'ouvrage est assez clair.

Conflits de légitimité autour des services d'eau potable : l'exemple du programme PacepaS au Sénégal

par Clément Repussard,
Gret

Entre 2007 et 2011, le Gret est intervenu dans une commune sénégalaise avec l'objectif d'améliorer les conditions d'accès à l'eau potable. J'ai choisi cette expérience pour illustrer certains enjeux et certaines problématiques propres à notre débat d'aujourd'hui.

Commençons par une brève description du cadre institutionnel en vigueur au Sénégal dans le domaine de l'eau potable. L'organisation des services d'eau en milieu rural diffère de celle qui existe en milieu urbain. Dans les villes, le service est assuré par la Société des Eaux, qui exploite sous contrat d'affermage des infrastructures appartenant à l'État. En zones rurales, la gestion est dite « communautaire » : depuis les années 1980, des comités de gestion sont en effet responsables des services d'eau et des ouvrages hydrauliques. À la suite du programme Régéfor, ces comités ont été transformés en associations d'utilisateurs.

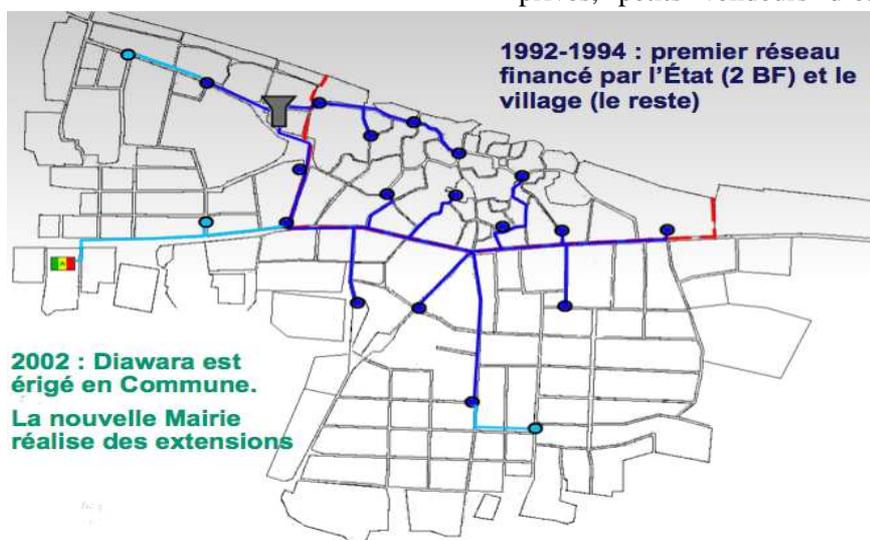
À côté de ces associations d'utilisateurs, les collectivités locales jouent également un rôle dans le secteur de l'hydraulique.

Bien qu'elles n'aient pas obtenu la « compétence eau » lors de la réforme de décentralisation de 1996, les communes peuvent investir dans les infrastructures hydrauliques. Une récente loi sur le service de l'eau prévoit qu'elles deviennent à terme les autorités organisatrices du service de l'eau. Mais cette loi n'est toujours pas mise en œuvre, et son application est prévue au cas par cas.

Historique de la gestion de l'eau à Diawara

Diawara est un village de 12 000 habitants situé au bord du fleuve Sénégal. Appartenant autrefois à une communauté rurale constituée de plusieurs villages, il a été érigé en commune en 2002. Les nombreux villageois de Diawara qui ont émigré en France sont regroupés au sein d'une organisation CoReDia (comité de rénovation de Diawara).

Depuis le début des années 1990, Diawara dispose d'un réseau d'eau potable équipé de bornes-fontaines et de quelques branchements privés. Le schéma de maîtrise d'ouvrage a fortement évolué au fil des années, en même temps que se développaient des services alternatifs (puits privés, petits vendeurs d'eau ambulants, eau n'est donc



Le réseau a fait l'objet de différentes phases d'investissements réalisés par plusieurs acteurs.

Le premier projet d'envergure date de 1992. À cette époque le village ne comptait que 5 000 habitants. Grâce à un financement de l'Arabie Saoudite, l'État a réalisé un forage ainsi qu'un château d'eau et deux bornes-fontaines. De leur côté, les villageois ont construit le reste, notamment des bornes-fontaines supplémentaires, avec le montant des cotisations payées par les émigrés. Jusqu'en 2002, les branchements privés étaient interdits : le forage n'ayant pas un débit suffisant, les habitants devaient se contenter d'un accès aux bornes-fontaines.

Des délégués ont été désignés dans chaque quartier pour former le comité de gestion et des fontainiers ont été recrutés pour gérer les bornes-fontaines. Chaque ménage, qu'il soit utilisateur ou non du réseau, devait s'acquitter d'une taxe de cent francs CFA par femme mariée habitant la maison. Ces taxes étaient perçues par le comité de gestion mais la fixation de leur montant était du ressort de la chefferie. Des personnes rechignaient à payer cette taxe, puisque le réseau ne desservait pas tous les nouveaux quartiers : le paiement était déconnecté de l'usage effectif du service. Quand l'argent venait à manquer dans la caisse du comité pour payer des réparations, la chefferie prélevait dans la caisse villageoise, alimentée par les villageois et les émigrés, ou bien sollicitait un mécène.

En 1996, les membres du comité de gestion ont décidé de passer à une tarification volumétrique de l'eau. Tous les fontainiers sont alors devenus des abonnés du comité de gestion. Le comité évaluait le montant dû par chaque fontainier en fonction de l'affluence constatée à chacune des bornes-fontaines. Les usagers quant à eux payaient les fontainiers en fonction des bassines ou des seaux puisés. Plus tard, ce système approximatif a été relayé par l'installation de compteurs d'eau. C'est à ce moment que

la plupart des fontainiers ont présenté leur démission. Face à ces démissions, les membres du comité de gestion ont décidé de prendre chacun en charge une borne-fontaine. En devenant eux-mêmes fontainiers, ils sont devenus leurs propres abonnés. Nous pouvons ici parler de « privatisation communautaire »¹⁰ du service. À mesure qu'il devenait évident qu'il s'agissait d'une activité rentable, d'autres personnes se sont progressivement portées volontaires pour devenir fontainiers. Le système des bornes-fontaines a perduré ainsi jusqu'à aujourd'hui.

En 2002, après l'érection de Diawara en commune, la mairie a décidé d'étendre le réseau à partir d'une dotation de l'État. Elle a alors réalisé des travaux d'extension et installé de nouvelles bornes-fontaines. Mais au moment de raccorder les sections d'extension au réseau existant, les membres du comité de gestion ont marqué leur opposition, craignant une volonté de municipaliser le service. Certains membres ont déclaré : « Nous avons l'autorité légale, l'eau n'est pas de votre compétence, vous n'avez pas de légitimité. » Il s'agissait d'un conflit entre d'un côté une légitimité légale, officielle, confortée par la pratique de gestion du service pendant une dizaine d'années, et de l'autre une légitimité financière. La médiation des représentants du ministère de l'Eau a été nécessaire pour gérer ce conflit. La mairie souhaitait reprendre la responsabilité de la gestion du service, en partie à la demande des émigrés qui avaient beaucoup investi, et n'acceptaient pas que le service soit privatisé au bénéfice des fontainiers.

Après plusieurs tractations, l'arrangement suivant s'est dessiné : une taxe allait être versée annuellement par le comité de gestion à la mairie en fonction des profits

¹⁰ Jaglin, S. et Bousquet, A., 2007, *Conflits d'influence et modèles concurrents : l'essor de la privatisation communautaire dans les services d'eau d'Afrique subsaharienne*, Working Paper, LATTTS.

réalisés. Il est intéressant de noter la justification donnée à cette taxe : les élus municipaux de l'époque la justifiaient en se référant aux autres services publics présents dans la commune qui payaient une taxe. Cependant, les entreprises d'électricité et de téléphone payent directement au Trésor public et la commune doit faire des pieds et des mains pour voir ces taxes lui revenir, parfois sans résultat. Cela s'explique par l'unicité de caisse définissant les comptes publics sénégalais : les communes ont un seul et même compte logé au Trésor public. En outre, pour obtenir un versement du Trésor public, il faut s'engager dans des procédures lourdes et souvent lentes. Cette taxe informelle sur le réseau d'eau arrangeait donc tout le monde : elle permettait de contourner l'unicité de caisse et la lourdeur des procédures du Trésor public, tout en garantissant une disponibilité de fonds en cas de besoin (pour des réparations par exemple). Cet arrangement a prévalu jusqu'en 2009 ; l'équipe municipale a ensuite été renouvelée, et le nouveau maire n'a pas reconduit cette taxe.

Le programme PacepaS face aux questions de légitimité

En 2011, après plusieurs années de discussion avec l'association CoReDia, le programme PacepaS est engagé à Diawara. Il prévoit de construire une station de traitement des eaux du fleuve ainsi qu'un second château d'eau. Il est également question d'étendre le réseau de distribution et d'installer des branchements. Enfin, il est proposé de déléguer la gestion du service à un opérateur professionnel.

Les financements du projet transitent par un compte avec une double signature Gret/CoReDia, alors même que la mairie est maître d'ouvrage et légalement responsable du service public. L'association CoReDia est financée par les cotisations des émigrés. Chaque homme natif de Diawara, marié et ayant un emploi, qu'il vive à

Diawara, à la capitale, en France ou ailleurs, doit verser une cotisation mensuelle à une caisse gérée par la chefferie du village. La chefferie reverse ces sommes à l'association CoReDia, qui mène des programmes depuis la France. La chefferie a mis en place une fiscalité locale informelle : tous les ans, chaque homme marié doit payer cet impôt en fonction du nombre d'enfants à sa charge, etc., ainsi que des cotisations spéciales qui ne transitent pas par la commune, mais sont contrôlées par la chefferie. Dans le cadre du schéma de maîtrise d'ouvrage, on peut dès lors s'interroger sur l'identité du véritable décideur du projet : la mairie, maître d'ouvrage officiel, le CoReDia, partenaire du Gret et cosignataire du compte sur lequel sont versés les financements, ou bien la chefferie, autorité locale traditionnelle légitime ?

Pourquoi, sans payer d'impôts officiels, les villageois ont-ils quand même accès au service d'eau ?

Les villageois bénéficient *de fait* des services publics sans payer d'impôts. Le service d'eau, comme la santé, l'éducation, sont gérés par le biais d'associations d'usagers qui ont chacune sa propre caisse, alimentée par les taxes et les cotisations. En tant que villageois, je devrais être satisfait de payer mes impôts, si je savais que ceux-ci servaient à financer des services publics dont je peux bénéficier. Or à Diawara, les services publics sont sous la responsabilité des associations d'usagers et des comités de gestion. De nombreux opérateurs de projets de développement mettent en place des comités pour les projets qu'ils financent. Ce financement n'est pas un appui budgétaire des collectivités locales ou des pouvoirs publics, il contourne au contraire les collectivités locales, et permet la délivrance de services publics sans que ceux-ci ne soient financés par les impôts payés par les citoyens du pays bénéficiaire, mais par les impôts des contribuables des pays d'origine des ONG ou des bailleurs. Ce n'est pas un

problème spécifique au Sénégal, ce constat peut être généralisé à l'ensemble des pays sous dépendance de l'aide internationale.

De plus, les services publics ont déjà participé à leur financement, même sans passer par des impôts. Chaque participation à un projet de développement requiert le paiement d'une cotisation villageoise qui est censée garantir l'appropriation des infrastructures, ainsi que la volonté de participation des usagers. Ce prélèvement peut être considéré comme une taxe informelle : le financement des services publics va directement de l'utilisateur aux infrastructures sans passer par les collectivités locales.

Certains chercheurs concluent ainsi à un effet anti-démocratique de l'aide au développement¹¹. Dans un contexte où la chefferie gère depuis longtemps les services collectifs de manière informelle, où les élus locaux font face à de nombreuses difficultés pour asseoir leur légitimité, où les collectivités locales sont nouvellement créées, il serait politiquement difficile d'exiger le paiement de l'impôt quand les services publics peuvent être financés grâce à l'aide au développement. Pour un élu local, il apparaît ainsi logique d'exploiter la rente du développement plutôt que de développer la fiscalité locale. C'est un effet pervers de l'aide au développement : si les élus veulent mettre en place des services publics et être réélus, il faut se reposer sur l'aide au développement et surtout ne pas faire payer d'impôt à leurs administrés.

La légitimité de la commune n'est donc pas donnée d'emblée. Elle se construit progressivement. Et surtout, elle se superpose à des légitimités préexistantes : chefferie, comités de gestion... Un exemple récent permet d'illustrer le fait que cette superposition puisse parfois se muer en

conflits : dans le cadre du projet PacepaS, une parcelle devait être traversée pour que soit posé un tuyau de distribution, ce qui a provoqué un conflit foncier entre les représentants de la chefferie et l'actuelle mairie. Le chef du village a fini par décréter que plus personne ne devait payer de taxes à la mairie (taxes des transports publics, de marché, etc.).

Recommandations

Quels que soient les schémas promus par les interventions de développement, il faut les adapter aux dynamiques locales. C'est facile à dire, mais difficile à mettre en œuvre. Ces interventions se situent dans des processus dynamiques¹². Devons-nous prendre ce qui existe, et essayer d'influer à la marge pour aller dans les directions qui nous semblent plus pertinentes, ou bien partir du principe que ce qui existe n'est pas bon, et créer une collectivité locale par exemple, comme à Diawara, afin de mettre en place un autre système, sans être certains des résultats ? Ces processus s'inscrivent dans la durée, et c'est ce qui rend le choix difficile. Chercher à s'adapter aux conditions locales nécessite de définir ce qu'est le local : faut-il privilégier l'application des politiques sectorielles nationales ou des processus de décentralisation, qui produisent des solutions standardisées applicables à l'échelle nationale, ou bien se focaliser sur les fonctionnements concrets des systèmes sociaux, politiques et économiques ? À l'échelle villageoise ou communale ? Une voie médiane est souhaitable, mais bien souvent délicate à emprunter.

Il pourrait également être envisagé de formaliser la taxe sur l'eau. Pour l'instant, elle est mise en place en dehors de tout contrôle légal. Or, cette taxe pourrait être justifiée par le contrôle de la qualité des

¹¹ Juul, K., 2006, « Decentralization, Local Taxation and Citizenship in Senegal », *Development and Change*, 37 (4), pp. 821-846.

¹² Elwert, G. et Bierschenk, T., 1988, « Development Aid as an Intervention in Dynamic Systems. An Introduction », *Sociologia Ruralis*, XXVIII (2/3). pp. 99-112.

eaux qui serait effectué par la commune. Celle-ci, même si elle n'a pas forcément son mot à dire dans la gestion de l'eau, pourrait exiger que l'eau soit d'une certaine qualité, qu'il s'agisse du puits, du livreur d'eau ambulant, du robinet privé ou de la borne-fontaine. Ceci se rapprocherait d'un service de santé publique, et moins d'une gestion technique du service de l'eau.

Enfin, il pourrait être également envisagé d'allouer une aide budgétaire à la commune. Il faudrait travailler la question de l'unicité de caisse, mettre en place des mécanismes budgétaires adaptés, qui permettraient à la commune de maîtriser ses financements et réaliser des investissements par elle-même. Cela lui permettrait de construire une légitimité auprès des usagers des services d'eau. Cela fait partie des réflexions en cours : l'accès au crédit de ces collectivités locales.

Clément Repussard est docteur en anthropologie du développement. Il a soutenu en 2011 une thèse sur la construction du service public de l'eau en milieu rural au Sénégal. Il a travaillé au Sénégal sur des programmes d'accès à l'eau potable du Gret de 2005 à 2010. Il réalise désormais des études d'impact environnemental et social au sein du bureau d'étude Pöyry.

Publications récentes :

Etienne, J., Monvois, J., Repussard, C., Naulet, F., Gilquin, C., 2011, *Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations via des opérateurs privés locaux*, coll. Débats & controverses n° 4, Gret - AFD.

Jaglin, S., Repussard, C. et Belbeoch, A., 2011, "Decentralisation and governance of drinking water services in small West African towns and villages (Benin, Mali, Senegal): the arduous process of building local governments", in *Canadian Journal of Development Studies /Revue canadienne d'études du développement*, 32 (2), pp. 119–138.

Repussard, C., 2011, « La planification de l'accès à l'eau potable en milieu rural au Sénégal », in Bomberger, P.H. et Picquette, E. eds., *Du global au local. Connaissances expertes et savoirs territoriaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 63-100.

Échanges avec la salle

Q : Pourriez-vous clarifier la répartition des rôles ? Qui est propriétaire des ouvrages, qui les gère ? Quel est le rôle de la commune ? Doit-elle intervenir dans le cycle de financement ?

R : Les associations d'usagers sont reconnues légalement et leurs membres sont élus pour représenter les usagers. Aujourd'hui, ce sont les autorités délégantes : elles peuvent déléguer la gestion du réseau ou assurer l'exploitation elles-mêmes. Elles collectent les factures, gèrent le compte en banque et sont responsables du renouvellement des infrastructures. Les services déconcentrés du ministère de l'Hydraulique ont une mission d'assistance aux associations d'usagers. Ils sont supposés leur apporter des appuis techniques, et il est prévu que de la maintenance, ils passent à un rôle de contrôle du service. Quant aux collectivités locales, elles contrôlent les associations d'usagers. Elles ne fixent pas le prix de l'eau, ne prennent pas de décisions par rapport au service. Certains éléments peuvent paraître contradictoires dans le cadre actuel. Les collectivités sont maîtres d'ouvrage du projet d'investissement, mais de fait les décisions relatives au service d'eau sont gérées ensuite par les associations d'usagers.

Pour la question de la propriété, je ne suis pas sûr de l'avoir comprise moi-même. Le forage, les châteaux d'eau, le gros œuvre, finalement tout ce qui est renouvelé à plus de vingt ans semble appartenir à l'État. Le réseau, quant à lui, est la propriété de l'association d'usagers, mais propriétaire au sens de « responsable de son renouvellement ». De fait, la question de la propriété se pose quand surviennent les pannes.

Enfin, les collectivités locales n'ont pas de moyen, à part une faible dotation de l'État et la perception de quelques taxes. Les financements proviennent de l'État et de l'aide extérieure, sans oublier l'association de migrants qui est un bailleur potentiel pouvant contribuer à certains projets ou financer les infrastructures directement.

Q : Comment ces différentes maîtrises d'ouvrage concurrentes se traduisent-elles en terme de durabilité du système ?

R : Au-delà de la complexité du schéma institutionnel, il est important de retenir que les associations d'usagers ne fonctionnent pas comme elles le devraient *théoriquement* : dans la pratique, c'est la chefferie du village qui dirige. Ce ne sont pas les usagers qui prennent les décisions, mais les « vieux » de la municipalité, qui ne cotisent pas. Les financements proviennent de leurs fils, qui envoient l'argent via les associations d'émigrés ou de façon directe.

D'ailleurs, ceux qui décident n'ont pas intérêt à optimiser le fonctionnement du service. Certes, la légitimité de la chefferie vient du fait que le service fonctionne. Mais si le service fonctionnait trop bien, l'association d'usagers deviendrait trop indépendante et pourrait devenir un pouvoir concurrent à la chefferie. La chefferie contrôle l'argent des émigrés, envoyé par leurs enfants. Ainsi, ils ont intérêt à conserver un tarif de l'eau relativement bas, même si ce n'est pas rentable, afin que l'association continue à demander régulièrement une cotisation aux migrants.

Q : Ce qui frappe, c'est que le contrôle de la qualité de l'eau est financé comme une dépense d'exploitation, pas une taxe. Qui produit / vérifie les comptes dans le cas de Diawara ?

R : À Diawara, c'est l'État qui est en charge du contrôle des comptes. En réalité, l'État est trop loin : il n'y a donc aucun contrôle.

Rq. : Le projet PaceaS a essayé de composer avec les directives du ministère de l'Hydraulique tout en s'efforçant d'analyser les différentes dimensions de la maîtrise d'ouvrage afin d'en faire ressortir les principales tâches. Et en fonction des opportunités, de transférer ces tâches aux institutions les plus légitimes localement. Nous avons distingué : l'association d'usagers, autorité délégante, qui contrôle le service ; la commune qui joue le rôle de maîtrise d'ouvrage pendant les travaux (lancer des appels d'offres, sélectionner des entreprises, etc.) ; l'association de migrants, par laquelle nous sommes obligés de passer lorsque les financements proviennent des émigrés. Il est intéressant de noter que les fonds de migrants sont difficiles à mobiliser si la commune est maître d'ouvrage.

Je pense qu'il s'agit d'un processus – il faut donc continuer dans cette idée de maîtrise d'ouvrage communale. Au Sénégal, les associations d'usagers sont très isolées. Elles ont besoin d'un relais, d'une reconnaissance des communes qui doivent les appuyer et relayer leurs doléances au niveau de l'État via les réseaux politiques.

Rq. : Je souhaite apporter un éclairage différent, à travers l'exemple des territoires palestiniens. Les logiques de décentralisation y sont faibles puisque les municipalités sont les seules entités ayant perduré au cours des périodes de guerre et d'occupation. Elles sont en charge de l'eau mais rencontrent beaucoup de difficultés à asseoir leur légitimité *instrumentale*, notamment à cause du problème de ressources. Le service de l'eau comme le service d'électricité procurent des recettes qui sont captées par la collectivité locale pour alimenter les budgets généraux. Il nous faut donc adopter ici une logique inverse, contraire à la décentralisation, à savoir s'interroger sur la manière dont ces compétences sont prises en charge par la municipalité. Il me semble également intéressant de réfléchir au transfert de compétences : jusqu'à quel niveau ? Comment se prémunir de logiques politiciennes qui conduisent des municipalités à utiliser les fonds dédiés à l'eau potable à d'autres fins ? Au-delà du transfert de compétences et de la légitimité politique, qu'est-ce qui permet à la collectivité de construire sa légitimité instrumentale ?

Rq. : Le cadre institutionnel sénégalais pour l'eau potable doit être respecté. Mais quel que soit le schéma en vigueur, chaque fonction du service doit être identifiée et attribuée à un acteur précis. Dans ce pays, il semble clair que l'association d'usagers assure la fonction de maîtrise d'ouvrage du service d'eau une fois que le projet est terminé. Pour revenir aux recommandations, développer un service technique pour une ville de 12 000 habitants ne me semble pas viable. Mettre en place une aide budgétaire pour financer les investissements, pourquoi pas. Mais ce n'est pas ce qui va faire fonctionner le service ! Les bailleurs vont refuser de financer tant que le schéma institutionnel est illisible. Il faut le clarifier. Un autre point fondamental concerne la séparation des recettes de l'eau des recettes fiscales. Ce sont des choses différentes : d'un côté un service qu'on rémunère et de l'autre des impôts.

Rq. : Est-ce un système en retard ou un système très en avance ? En tout cas, on voit bien qu'un système qui implique très fortement ses usagers a ses limites, tout comme il y a aussi des limites à un système très centralisé... Le modèle de Diawara est vraiment original.

DEUXIÈME THÉMATIQUE

STRATÉGIES DE RENFORCEMENT DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DANS LE DOMAINE DE L'EAU

Les projets et les stratégies de coopération s'orientent vers des appuis renforcés aux collectivités territoriales et aux services déconcentrés de l'État. Des actions et des outils diversifiés sont mobilisés par les acteurs du développement pour renforcer les capacités techniques et organisationnelles des collectivités et former le personnel.

L'assistance technique constitue depuis les années 1960 une des modalités les plus importantes de l'aide publique au développement. Mise en œuvre par des bureaux d'études nationaux ou internationaux, elle peut être résidentielle ou se traduire par des appuis ponctuels. Selon les cas, elle contribue au renforcement des capacités au niveau individuel, organisationnel, ou à la définition d'un cadre de stratégie sectorielle. Bien qu'il soit difficile d'en évaluer l'impact, elle fait régulièrement l'objet de critiques portant notamment sur son manque d'efficacité. En l'absence d'une demande formulée en termes de renforcement des capacités par les collectivités ou les services de l'État, on constate souvent la mobilisation de l'assistance technique sur des tâches connexes aux prestations prévues : le risque de substitution est bien réel, au détriment d'un transfert de connaissance. Comment éviter les biais de l'assistance technique ? Existe-t-il des formules innovantes ?

La formation continue réalisée dans un cadre professionnel inclut les formations courtes dispensées aux bénéficiaires des projets, et contribue au renforcement des capacités au niveau individuel. Ces formations sont souvent théoriques et ne ciblent pas toujours les personnes les plus concernées (ce sont souvent les cadres supérieurs qui bénéficient des formations). Par ailleurs, elles ne sont généralement pas liées au plan de formation des ressources humaines de ces mêmes administrations. Comment évaluer les besoins des acteurs et sélectionner les « bons bénéficiaires » de ces formations afin qu'elles profitent également au personnel faiblement qualifié (techniciens, comptables, etc.) ?

L'accompagnement des services déconcentrés de l'État vers une fonction d'assistance à la maîtrise d'ouvrage à destination des collectivités contribue également à renforcer leurs capacités. De nombreux projets d'hydraulique rurale et semi-urbaine comportent une composante d'appui à ces services. Mais ces évolutions organisationnelles sont souvent à l'initiative des bailleurs de fonds, ce qui pose la question de la volonté des services de l'hydraulique de se désengager de la mise en œuvre des projets pour assurer l'appui-conseil aux collectivités. Par ailleurs l'absence de liens fonctionnels entre les services déconcentrés de l'État et ces collectivités limite l'efficacité de cette assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Certaines ONG et structures privées locales se spécialisent dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale en réponse à une demande croissante des collectivités. Ces acteurs assument le rôle de coordinateur (ou d'ensemblier) et fournissent des services d'appui-conseil pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement des services d'eau et d'assainissement à l'échelle communale. Notons aussi l'existence de dispositifs de contrôle des opérateurs (dispositifs STEFI) lorsque la gestion des services est déléguée à des associations ou des acteurs privés. Ces modalités de suivi des services peuvent également participer au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités qui disposent via les STEFI d'outils pour évaluer les performances de leurs délégataires.

Finalement, quels que soient l'action ou l'outil mis en œuvre pour contribuer au renforcement des capacités des collectivités, trois questions transversales semblent essentielles à la réflexion :

- Qui finance le renforcement des capacités et avec quels outils ?
- Quelle est la bonne échelle d'organisation et de mutualisation des services ?
- Quel est le niveau de délégation ou de sous-traitance de tout ou partie des responsabilités du maître d'ouvrage pertinent ?

L'assistance technique en question

*par Romain André,
Agence française de développement*

En 2009, une cellule « appui au renforcement des capacités » a été créée à l'AFD au sein de la direction des opérations. Cette cellule s'est vu confier les mandats suivants :

- soutenir le cadrage des interventions de renforcement des capacités : élaboration des lignes directrices, développement d'outils et de méthodologies, etc. À ce titre, une stratégie dédiée au renforcement des capacités est en cours d'élaboration ;
- accompagner les opérations de renforcement des capacités inscrites dans les projets : conception, mise en œuvre et évaluation de programmes de renforcement des capacités, dialogue local autour de l'assistance technique ;
- assurer le suivi et consolider l'activité globale de l'AFD en matière de renforcement des capacités, à des fins notamment de redevabilité auprès des tutelles de l'AFD ;
- animer un dialogue avec les fournisseurs d'expertise, en vue notamment de contribuer à l'amélioration de la qualité et à la structuration de l'offre d'expertise.

Ma présentation vise à apporter quelques éléments sur la manière dont l'AFD définit l'assistance technique et les enseignements qu'elle tire de ses expériences en la matière. Par ailleurs, je proposerai quelques pistes de réflexion sur la problématique de la décentralisation.

Les principales caractéristiques et critiques

L'assistance technique est une modalité d'intervention plurielle pourtant souvent réduite à un seul de ses outils : l'assistance technique résidentielle (ATR). Cette simplification s'explique sans doute par le fait que la France a eu énormément recours à l'ATR dans le passé. Officiellement celle-

ci est définie de la manière suivante : *un expert est considéré comme ATR lorsqu'il exerce en continu au sein d'une administration pendant plus de six mois, et qu'il est doté d'une expertise de haut niveau* (pour distinguer des volontaires internationaux).

L'assistance technique, en particulier l'ATR, a fait l'objet de nombreuses critiques ces dernières années. Ces critiques portent principalement sur les points suivants :

- les coûts : l'assistance technique se traduit en général par la mobilisation d'experts internationaux, lesquels sont souvent chers par rapport à une expertise locale ou d'autres formes d'appui ;
- l'efficacité : l'assistance technique est employée depuis très longtemps dans de nombreux pays en voie de développement.

Or, les résultats apparaissent souvent mitigés :

- Les effets de substitution : les assistants techniques peuvent être amenés à prendre en charge des fonctions devant théoriquement être assurées par les organisations ou les institutions bénéficiaires. L'ATR en particulier peut engendrer des effets de dépendance. Ce risque est d'autant plus grand quand les assistants techniques sont placés au sein d'administrations pendant plus de deux ans et dont les « postes » sont souvent renouvelés.
- Les contradictions : les objectifs poursuivis par l'assistance technique peuvent être ambivalents, voire contradictoires, entre renforcement de capacités, sécurisation des projets des bailleurs et influence politique.

Une grande diversité de modalités

Si ces critiques générales sont en partie justifiées, il convient toutefois de rappeler la diversité des schémas d'assistance technique existants.

Premièrement, dans les formes, on doit distinguer l'ATR de l'assistance technique

dite « perlée » qui se traduit par la mobilisation de l'expertise de manière fractionnée, en la répartissant sur une période plus longue (par exemple prestations d'une semaine par mois sur une année). Cette modalité d'appui connaît une demande croissante. Parce qu'elle permet de mieux dissocier l'apport d'expertise des processus de prise de décision, elle peut limiter le risque de substitution et de banalisation dans le paysage administratif. De plus, la délimitation de l'assistance technique dans le temps oblige à établir des échéances, ce qui permet d'insuffler une certaine dynamique. Une autre forme d'assistance technique est l'assistance technique « ponctuelle », laquelle regroupe l'appui conseil de court terme, les études spécifiques, les activités de formation et les échanges entre pairs (jumelages et partenariats, mise en réseau).

Deuxièmement, dans sa portée (scope), l'intervention peut tout autant concerner l'élaboration d'une politique publique qu'un projet d'investissement très ciblé. Elle peut porter sur l'ensemble d'un processus de changement ou certaines parties seulement (diagnostic, élargissement du référentiel de connaissances, conception, mise en œuvre, évaluation, etc.).

L'assistance technique est diversifiée : les fonctions assurées par les experts concernent la stratégie (pilotage, management), l'opérationnel (technique), le soutien (financier, juridique, ressources humaines). Ce dernier volet n'est pas à négliger, car il a son impact lors d'un processus de renforcement des capacités (motivation du personnel, passation de marchés, etc.).

De même, il faut distinguer les types d'entités fournissant l'expertise : privé, public (dont GIP, EPIC, etc.), ONG et associations, universités, etc. Enfin, les modalités de financement de l'assistance technique peuvent varier considérablement. Certains bailleurs de fonds assurent une

gestion directe de l'assistance technique. Dans ce cas, ils recrutent directement l'expert qui est alors sous contrat avec le bailleur. Dans d'autres situations, le financement est assuré par le bailleur de fonds mais le marché de prestation de service est passé directement entre l'organisation bénéficiaire et un prestataire.

Néanmoins, quelle que soient les formes d'assistance technique décidées, toutes doivent concourir à un objectif commun qui est l'amélioration de la performance des organisations partenaires, ou l'accroissement des capacités des individus à exercer efficacement leurs missions, à s'adapter à leurs environnements et à ajuster leurs pratiques.

Principaux enseignements tirés

Cependant, notre expérience révèle que les résultats ne dépendent pas uniquement de la qualité des prestations fournies, les facteurs exogènes jouant un rôle particulièrement important dans la réussite des missions : faiblesse institutionnelle, instabilité organisationnelle, rotation du personnel, résistance au changement, etc. Par ailleurs, face à la diminution des ressources publiques et à l'évolution des demandes, les bailleurs de fonds sont amenés à repenser leurs dispositifs dans le sens d'une plus grande adaptation et efficacité : mix de différentes formes d'appui, formation à distance, importance de la fonction « *back office* » des prestataires, régionalisation et mutualisation des dispositifs d'expertises...

La réussite d'un programme d'assistance technique se joue en grande partie lors de l'identification des besoins. En effet, cette étape conditionne en partie la suite du processus de mise en œuvre du programme d'assistance technique. Il est important de privilégier les deux approches suivantes : la première, systémique, vise à analyser l'environnement institutionnel, socio-économique, culturel, etc. dans lequel l'assistant technique va opérer ; la

deuxième, participative, vise à impliquer les partenaires pour identifier des besoins.

Quelques questions clefs doivent être posées au moment de la définition d'un programme d'assistance technique. En voici quelques-unes. La liste n'est pas exhaustive :

- Quelle forme d'appui privilégier ? Faut-il combiner différentes formes ?
- A-t-on besoin d'une expertise précise, d'une connaissance de terrain, d'un profil d'accompagnement au changement ?
- Le recours à une expertise internationale est-il nécessaire ? Doit-on faire une veille en amont et peut-on s'appuyer sur l'expertise locale ? Est-ce nécessaire de mixer expertises internationale et locale ?
- La question du positionnement : en fonction de l'appui à délivrer, doit-on être au plus près des bénéficiaires finaux, au sein d'une direction ministérielle ou placé auprès d'un niveau hiérarchique supérieur ? Cherche-t-on à expérimenter de nouvelles pratiques, à avoir un effet de levier important sur le système, à accompagner une activité transversale impliquant plusieurs acteurs (...) ?
- La durée de la prestation, les étapes à mener et les résultats : à l'issue de la prestation, il faut que le bénéficiaire soit autonome. Comment construire cela ?

Enfin, il faut souligner l'importance du processus de mise en œuvre. Le mode d'accompagnement de l'assistant technique est aussi important que l'expertise qu'il détient. Des personnes parfaitement compétentes sur le plan technique ne sauront pas nécessairement animer une équipe, former des individus, s'adapter à un contexte politique donné, etc. Il est nécessaire de s'appuyer sur un dispositif de pilotage-suivi efficace qui regroupe les différentes parties prenantes et permet un suivi des activités réalisées. Il faut également s'appuyer sur le *back office* du prestataire pour assurer le contrôle-qualité, et l'accompagnement de l'expert.

Conclusion : assistance technique et processus de décentralisation

De par la diversité des acteurs concernés et les changements structurels qu'ils impliquent pour les institutions, les processus de décentralisation sont très complexes à appréhender et dépassent la seule notion de « transfert de compétences ».

Pour ouvrir le débat entre assistance technique et processus de décentralisation dans le domaine des services d'eau et d'assainissement, nous pouvons commencer par poser plusieurs questions : où positionner l'assistance technique pour obtenir un meilleur effet de levier ? Souhaitons-nous appuyer des communes directement dans leurs nouvelles missions ou des directions régionales qui vont appuyer ces communes ? Quels types de profils, de connaissances sont nécessaires dans ces activités très proches du terrain ? Comment faire face aux difficultés récurrentes identifiées (telles que la rotation du personnel) ? Quel devrait être le poids des *per diem* (extrêmement importants sur certains projets, mais à l'efficacité limitée) ? Comment mesurer les résultats en matière de renforcement de capacités ? Et enfin, comment s'assurer qu'à la fin d'une prestation, une commune/district sache efficacement mesurer ses résultats, identifier ses besoins et les retranscrire en activités ?

Romain André est chargé de mission au sein de la division « appui au renforcement des capacités » de l'Agence française de développement. Il participe à la formulation de lignes directrices pour l'AFD en matière d'appui au renforcement des capacités et accompagne les opérations sur le montage de programmes d'accompagnement technique. Il était précédemment en poste au Burkina Faso pour l'AFD, en charge du suivi des projets dans les secteurs sociaux, de l'aide budgétaire globale et des initiatives en matière d'efficacité de l'aide.

Contact Romain André : andrer@afd.fr

Publication récente : André R. et Lecallo, 2011, *Cas pratique sur l'assistance technique résidente : enseignements tirés de l'appui au secteur de l'éducation en Mauritanie*, Ex-post n°43, AFD, site Internet : www.afd.fr

Échanges avec la salle

Q : Disposez-vous de données chiffrées permettant d'apprécier la place de l'assistance technique dans les secteurs de l'eau d'une part et de la décentralisation d'autre part ?

R : Malheureusement, notre système d'information permet actuellement de suivre seulement l'ATR. Nous souhaitons le faire évoluer pour intégrer toutes les formes d'accompagnement et de prestations intellectuelles. En 2010, sept contrats d'ATR étaient recensés dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement. Mais hormis ces contrats, il existe également des prestations d'appui à la maîtrise d'ouvrage (contrats difficilement quantifiables). De manière approximative, on considère que 30 % des crédits alloués par le MAEE à l'AFD concernent des « prestations intellectuelles », dans lesquelles figure l'assistance technique. S'ajoutent les assistants techniques financés directement par le MAEE pour les politiques de décentralisation (au moins un dans chaque pays de la zone de solidarité prioritaire). Nous nous sommes intéressés aux projets d'eau et d'assainissement en demandant aux responsables de projets quelle était la part des budgets de leur projet consacré au renforcement de capacités : je crois me souvenir du chiffre de 40 millions d'euros (sur 700 millions engagés), soit 5-6 % du montant global.

Q : Quels dispositifs de suivi-évaluation avez-vous développés pour apprécier la qualité de l'assistance technique ?

R : S'agissant des dimensions techniques et organisationnelles des missions d'assistance techniques, nous pouvons facilement identifier des indicateurs. En revanche, il est impossible de distinguer ce qui est directement imputable à la prestation d'assistance technique de ce qui est lié à d'autres facteurs. Aussi, notre suivi se concentre sur les indicateurs de performance de la prestation que nous appuyons.

Rq. : Je suis moi-même assistant technique en résidence au Mali. Je confirme qu'un risque important de ce mécanisme d'appui est la substitution. Souvent, les organisations qui bénéficient de ce type d'appui ne savent pas comment utiliser efficacement l'« outil ». Leurs attentes sont floues et l'assistant technique peut faire ce qu'il veut, comme il le veut et avec qui il veut. Ainsi, il n'est pas rare de se voir proposer par le chef de division : « Il y a ce travail-là à faire, pourquoi ne le ferais-tu pas ? ». Tout l'enjeu consiste à répondre : « Ce n'est pas à moi de le faire », et d'accompagner les cadres de l'organisation pour qu'ils effectuent eux-mêmes le travail en question. Les administrations maliennes sont peuplées de cadres âgés. Leur remplacement s'effectue au compte-gouttes avec des gens d'un niveau scolaire inégal. Un autre point : l'assistance technique est localisée essentiellement à Bamako alors que les besoins hors de la capitale sont nombreux. L'assistant technique n'a pas les moyens de se rendre régulièrement sur le terrain. Le renforcement des processus de déconcentration, l'appui à la décentralisation se passent dans les régions, là où il y a peu d'assistance technique.

Rq. : Je voudrais apporter un autre éclairage, à travers l'exemple du Togo. Dans ce pays, la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage des services d'eau potable a été transférée aux communes. Cependant, parce qu'elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour assumer ce rôle, elles en délèguent la responsabilité à des unités d'exécution des projets. Au final, l'institution légitime ne joue aucun rôle dans la gestion des ouvrages. Les départements du ministère et leurs agents d'exécution gardent l'entière responsabilité de ces projets.

Rq. : L'assistance technique est amenée à évoluer fortement avec les politiques de décentralisation. Nous voyons émerger progressivement une offre d'assistance à maîtrise d'ouvrage locale. Au Burkina Faso par exemple, un séminaire s'est tenu récemment pour former des ONG ou des bureaux d'études locaux à l'exercice de ce type de fonctions. Ces bureaux

locaux peuvent apporter un appui aux communes pour la passation des marchés organisés dans le cadre de projets. Grâce aux recettes du projet, les communes pourront faire appel à ces mêmes personnes ultérieurement. Par les communes, la meilleure assistance technique reste l'assistance technique locale, qui ne coûte pas très cher.

Rq. : Un problème central du renforcement des capacités est la coordination des bailleurs de fonds. Chaque bailleur développe son approche avec son propre dispositif d'assistance technique. Sans doute serait-il préférable de réfléchir en amont à une approche commune de renforcement de capacités. Ceci peut passer par des formations aux collectivités afin qu'elles sachent mieux s'appuyer sur les compétences existantes au niveau local, et ainsi mieux suivre les actions. De plus, les bailleurs devraient plus se concerter afin de mieux répartir l'appui technique à l'échelle nationale.

Rq. : Quand on s'intéresse à une institution, il est important d'analyser les fonctions qu'elle choisit d'internaliser et celles qu'elle préfère externaliser. Les programmes de renforcement de capacités doivent se concentrer sur les fonctions que l'organisation a internalisées. Cependant, même pour les fonctions externalisées, le renforcement de capacités doit chercher à identifier les besoins, le suivi des marchés, etc. C'est important de pouvoir s'appuyer sur une expertise locale, et de pouvoir renforcer cette expertise locale sur laquelle l'organisation va s'appuyer.

Rq. : Nous évoquions tout à l'heure les risques de substitution de la part de l'assistance technique. Il me semble que ceci renvoie à la question des attentes des bénéficiaires. Je crois que la substitution est une conséquence du manque de moyens humains : il faut sensibiliser, travailler avec les interlocuteurs sur la question des ressources humaines. Si l'assistance technique n'est pas demandée, comment ne pas forcer les processus ?

Rq. : La substitution peut être utile, si la maîtrise d'ouvrage est très faible. Il n'est pas nécessairement néfaste de mettre en poste un assistant technique résidentiel pour faire dans un premier temps un peu de substitution et appuyer progressivement les équipes locales. Il faut veiller à ce que cela ne s'inscrive pas dans du long terme.

Rq. : Notre expérience d'assistance technique auprès des communes nous conduit à identifier deux tendances : 1) la collectivité territoriale considère l'assistance technique comme une prestation « extérieure » ; 2) la collectivité territoriale essaye progressivement de remplacer l'assistance technique par des agents territoriaux.

Dès lors, la solution serait-elle d'intégrer directement une prise en charge progressive d'un agent technique communal destiné à rester à terme dans l'équipe communale ? Il existe un certain nombre de conditions à cela :

- Une condition technique : il faut avoir un centre de formation dans le pays, avec des agents d'un niveau technique stable.

- Un renforcement des capacités économiques et financières (renforcement de la fiscalité locale). Il faut travailler au renforcement des capacités des communes à activer les fiscalités locales. Dans l'état actuel d'indigence des budgets des collectivités, les communes ne peuvent pas prendre en charge l'assistance technique. Il faut également travailler au renforcement des capacités économiques, afin d'adjoindre à ces projets des volets d'appui économique, pour qu'il y ait non pas une prise en charge de ces nouveaux investissements à budget constant, ce qui est impossible, mais une augmentation du niveau de prestation des services publics...

- Enfin, des conditions institutionnelles. Il faut que les collectivités puissent embaucher du personnel technique. Il faut limiter les biais du système de l'aide qui engendre souvent des effets de substitution.

Assurer une maîtrise d'ouvrage directe : l'exemple du Ghana

par Karine Frouin,
Agence française de développement

Le Ghana fait partie des pays d'Afrique où le processus de décentralisation dans le secteur de l'eau est relativement avancé. Selon la terminologie consacrée, l'organisation que je vais vous présenter s'apparente à un schéma hybride entre décentralisation et déconcentration. Mais pour les autorités ghanéennes, il s'agit bel et bien d'une forme de décentralisation.

L'objet de cette présentation est d'apporter des éléments de réponse aux deux questions suivantes : comment s'assurer que les ouvrages hydrauliques soient réalisés dans les règles de l'art dans un contexte de décentralisation (qualité, coût, durabilité) ? Quelle répartition des rôles mettre en place entre les acteurs pour atteindre ces objectifs ?

Quelques rappels sur le contexte

La décentralisation politico-administrative au Ghana est assez ancienne par rapport aux pays voisins d'Afrique de l'Ouest, notamment le Burkina Faso et le Mali. Les premières collectivités locales ghanéennes ont vu le jour dans les années 1990, l'équivalent des « communes » correspondant aux « districts ». Chaque région comprend une vingtaine de districts. Ces entités décentralisées sont vouées à devenir progressivement autonomes, ce qui n'est pas encore tout à fait le cas aujourd'hui. Actuellement, le maire du district est nommé par l'État et l'assemblée délibérante qu'il préside est constituée pour 2/3 de personnes élues et pour 1/3 de membres nommés. Il existe plusieurs représentations ministérielles au sein des districts mais pas de fonction publique territoriale. Il y a une forte volonté politique

de décentralisation : les discours politiques y font systématiquement référence.

Le transfert des compétences de l'État vers les districts, notamment en matière d'eau et d'assainissement, a été réalisé très rapidement. Cependant, si ce processus s'est accompagné d'un transfert de moyens matériels (aujourd'hui certains districts sont très bien équipés), les dotations en ressources financières posent encore problème.

En 1998, la CWSA (*Committee Water and Sanitation Agency*), une entité publique nationale, a été créée pour appuyer les districts dans la mise en œuvre de la politique d'eau potable et d'assainissement de base au niveau local. Le niveau le plus déconcentré de cette entité publique est la région.

Qu'est-ce qui est décentralisé dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Ghana ? Le tableau page suivante récapitule les principales informations.

Quelles sont les fonctions assurées par les districts dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ? Nous allons nous intéresser exclusivement aux districts ruraux car une entreprise publique gère l'eau urbaine. Les districts sont chargés de la planification des investissements, de la gestion patrimoniale (y compris dans sa dimension financière) et de la gestion commerciale des services.

Le projet

En 2008, l'AFD a octroyé à l'État ghanéen un prêt de 17 millions d'euros associé à une subvention de 1,6 millions d'euros (assistance technique) pour qu'il mette en œuvre un vaste projet d'hydraulique rurale. Toujours en cours d'exécution, le projet intervient dans une des treize régions du Ghana, le Brong Ahafo, qui comprend 22 districts. Il vise à réaliser des miniréseaux d'approvisionnement en eau potable, des

forages équipés d'une pompe et d'ouvrages d'assainissement de base (latrines individuelles et collectives).

Les districts assurent la maîtrise d'ouvrage du service tandis que la CWSA leur apporte une assistance technique, conformément à ses missions. La CWSA dispose d'une représentation régionale au sein de laquelle travaillent des techniciens compétents. Elle assure le suivi technique et financier du projet : les fonds du projet transitent par elle avant d'être rétrocédés aux districts. Une assistance technique résidentielle a été mise en place auprès de la représentation régionale de la CWSA. Elle comprend une équipe permanente et mobilise des missions d'expertises courtes.

Les principales difficultés qui ont été rencontrées au démarrage du projet sont rappelées ci-dessous :

- Les districts peinent à assurer leur compétence de maîtrise d'ouvrage du service : ils ne disposent pas d'outils de planification ; il n'existe pas de plan de développement au niveau de la commune.
- Les districts manquent de compétences techniques et financières, notamment pour organiser la passation des marchés publics et assurer le suivi des projets d'investissement.
- Le niveau « district » n'est pas approprié pour la passation de certains marchés publics qui pourraient bénéficier d'économies d'échelle. Par exemple, il était difficilement envisageable d'organiser dans chacun des 22 districts ciblés un marché de forages alors qu'il n'existe que quelques entreprises nationales. De plus, sur ce genre de marchés, les postes les plus coûteux sont ceux de la mobilisation/démobilisation de l'atelier. Regrouper les marchés permet donc de faire des économies d'échelle.

- Les entreprises et les fournisseurs locaux manquent souvent de capacités techniques.

Cela a des répercussions sur la qualité des ouvrages et les délais de réalisation. Les entreprises les plus performantes, souvent à dimension nationale, ne sont pas intéressées par des petits marchés exécutés au niveau d'un seul district.

- Il n'existe pas de cadre réglementaire sur l'intercommunalité.
- La CWSA manque d'outils de planification. Elle abrite des techniciens qualifiés mais pas de socio-économistes, et cela a des conséquences sur la durabilité des ouvrages réalisés. D'autre part, la CWSA n'est pas assez déconcentrée pour assurer un réel appui à maîtrise d'ouvrage (districts). Dans la région du Brong Ahafo, certains districts sont à 200 km du chef-lieu de la région.

Les solutions qui ont été envisagées pour remédier à ces problèmes sont présentées ci-dessous¹³ :

- Les districts assurent la maîtrise d'ouvrage du projet (passation des marchés) au travers des *lead districts*, une forme d'intercommunalité créée pour l'occasion. Ce schéma institutionnel est en cours de test pour certains marchés. Il devient également une référence au niveau national.
- La CWSA lance elle-même certains marchés (exemple : forages de gros diamètres, fournitures de pompes) au nom des districts. Elle continue d'assurer une assistance à maîtrise d'ouvrage en parallèle auprès des districts et des *lead districts*. Cela permet de réduire le nombre de marchés à contrôler, suivre, et réceptionner par les districts et CWSA. Initialement la CWSA avait envisagé plus de 200 contrats dans le cadre du projet, ce qui paraissait totalement ingérable. Actuellement 70 contrats sont prévus, ce qui semble plus pertinent.

¹³ Cf. tableau page suivante.

EAU POTABLE	District rural	District urbain
Planification (réalisation des <i>Medium Term Development Plans</i>)	District	District, en collaboration avec GWCL
Financement des ouvrages	District	GWCL
Gestion patrimoniale	District	GWCL
Passation et suivi/contrôle des marchés	District, avec l'appui de CWSA	GWCL
Gestion commerciale	District, comités locaux, opérateurs privés et associations d'usagers Avec l'appui de CWSA	GWCL, parfois en collaboration avec des comités locaux, des opérateurs privés ou des associations d'usagers
Gestion technique	District, comités locaux, opérateurs privés et associations d'usagers Avec l'appui de CWSA	GWCL, parfois en collaboration avec des comités locaux, des opérateurs privés ou des associations d'usagers

Perspectives

Les premiers résultats obtenus ont été capitalisés afin que puisse être envisagée l'instruction d'un nouveau programme ciblant quatre autres régions, en cofinancement AFD/Banque européenne d'Investissement (BEI). L'objectif est d'expérimenter une approche programme dans le secteur de l'eau et de l'assainissement rural. Les réflexions en cours depuis 2002 avancent difficilement faute de réflexion sur les conditions de succès d'une telle approche : mieux clarifier les rôles des acteurs, les niveaux de passation des marchés et les flux financiers. Il est envisagé que :

- les districts assurent la maîtrise d'ouvrage du projet avec l'assistance de CWSA, pour certains marchés qui seront lancés au niveau des districts ;
- CWSA assure la maîtrise d'ouvrage déléguée pour certains marchés, sur lesquels des économies d'échelles sont envisageables ;
- une assistance technique auprès des représentations régionales de la CWSA soit mise en place parallèlement aux appuis directs aux districts. Sont également envisagées les formations de divers acteurs

du secteur et une assistance technique « perlée » qui évaluerait les indicateurs de résultats. Enfin, au niveau national, une assistance technique long terme et perlée, avec des bases en région – afin qu'elle reste proche du terrain et capitalise des expériences – sera mise en place.

Karine Frouin est ingénieur agronome avec une double spécialité en eau potable et assainissement et en sociologie rurale (DEA Essor à Toulouse). Après deux années de volontariat à l'AFD de Ouagadougou (2004-2005), elle a intégré le bureau d'études ANTEA. Dans ce cadre, elle a travaillé entre 2006 et 2009 au sein d'une équipe de maîtrise d'œuvre d'un projet d'hydraulique villageoise dans la région du Sahel au Burkina Faso. Depuis mars 2009, elle a rejoint la division eau potable et assainissement du siège de l'AFD à Paris.

Contact : frouink@afd.fr

Publications récentes :

Frouin, Karine (coord.), 2011, *Réalisation et gestion des forages équipés d'une pompe à motricité humaine en Afrique subsaharienne*, guide méthodologique, ouvrage collectif.

Frouin, Karine (coord.), 2010, *Vers une gestion concertée des systèmes aquifères transfrontaliers*, guide méthodologique, ouvrage collectif, (2011, version en anglais)

Échanges avec la salle

Q : Pourquoi n'était-il pas possible de retenir six entreprises pour exécuter 22 marchés ?

R : L'exemple qui a été présenté concerne les marchés de forage. Dans le cadre du projet, si chaque district avait lancé son propre appel d'offres au même moment, les six entreprises nationales présentes au Ghana n'auraient pas pu répondre à l'ensemble des offres. Dans une logique de projet, tous les appels d'offres se lancent en même temps.

Q : Vous avez indiqué qu'il n'y avait pas d'intercommunalité au Ghana. Est-ce la loi qui ne le permet pas ou est-ce parce que les municipalités y sont opposées ?

R : L'intercommunalité n'est pas encore prévue dans les textes de loi. Les *lead districts* qui ont été mis en place rassemblent entre six et dix districts. Je crois que les autorités des districts adhèrent à ce schéma. Elles ne souhaitent pas à tout prix passer elles-mêmes les marchés, leur priorité étant de desservir rapidement les populations. Ce qui importe aux *lead districts*, c'est d'assurer le leadership dans la planification des investissements et la gestion des projets. Pour l'instant, les *lead districts* sont des structures informelles, non pas illégales, mais pas encore inscrites dans les lois.

Q : Comment s'effectue le suivi financier de ces projets ?

R : Le contexte ghanéen est assez favorable puisque les districts peuvent ouvrir autant de comptes en banque commerciaux qu'ils le souhaitent. Ceci facilite le suivi des décaissements, lequel est effectué par la CWSA qui vérifie comment les districts règlent leurs factures aux prestataires. C'est important, car au début du projet, la CWSA devait suivre plus de 200 contrats, donc contrôler énormément de factures.

Q : Comment s'est passée la création des *lead districts* ? Y a-t-il eu des conflits, une politisation de l'événement ?

R : Les *lead districts* ont été sélectionnés en fonction du type de marchés à passer : pour le marché de forages par exemple, trois ou quatre *lead districts* ont été créés, mais pour un autre type de marché, il y en a eu cinq. Ce schéma a été proposé suite à un processus de concertation animé par la CWSA et les structures déconcentrées régionales concernées.

Q : Le fait que les maires soient nommés a-t-il facilité ou envenimé les choses ?

R : Le fait que les maires soient nommés facilite les choses car ils ont une compétence, contrairement aux élus de l'assemblée. Ce sont des maires éduqués qui viennent de différents endroits du pays (pas forcément du district). L'assemblée qui est élue constitue un contre-pouvoir.

Q : Comment s'organise ensuite l'exploitation du service d'eau ?

R : Tout dépend du type d'ouvrages. Pour les pompes à motricité humaine, les organisations communautaires sont formées par la CWSA et les districts assurent l'exploitation. Pour les mini-réseaux, le district peut déléguer la gestion à une association d'usagers ou à un acteur privé. Enfin, en ce qui concerne les latrines, la gestion communautaire prévaut. Mais la question de la gestion des ouvrages reste à développer. Le cadre sectoriel ne définit pas clairement les rôles des acteurs. La CWSA doit s'approprier cette problématique avant de former les districts.

Q : La vision ghanéenne de la décentralisation semble-t-elle fonctionner ?

R : Mon appréciation personnelle est que dans beaucoup de pays où un processus de décentralisation est engagé, et où les maires sont élus (par exemple au Burkina Faso), les problèmes politiques sont prégnants. Le fait d'avoir des élus a une incidence sur beaucoup de choses, sur la planification des investissements par exemple !

À mon sens, au Ghana, plus d'équité est assurée, le maire agit comme un contre-pouvoir. C'est un fonctionnaire qui peut discuter des options prises par l'assemblée, s'assurer qu'il y a une cohérence dans les choix d'investissement. Ce modèle fonctionne au Ghana, bien qu'il faille encore l'améliorer, notamment sur les différents niveaux de décentralisation, en lien avec les niveaux de déconcentration.

Rq. : Ce qui est intéressant avec ce projet, c'est qu'il appréhende à la fois les enjeux sectoriels (l'eau potable) et la dimension décentralisation. Auparavant, la CWSA ne remplissait pas son rôle d'assistance aux districts. Elle prenait directement en charge la maîtrise d'ouvrage des projets (passation des contrats de travaux, etc.). De leur côté, les projets de décentralisation finançaient un appui général à des collectivités locales sur plusieurs secteurs. Ce projet avait été l'occasion de fusionner les approches, d'avoir un projet eau décentralisé, et de remettre le CWSA à son vrai rôle.

La planification locale dans le secteur de l'eau potable : retours d'expériences au Sénégal et en Mauritanie

**par Benoît Paldrup
et Laetitia Loseille,
Gret**

Nous allons vous présenter une approche de planification que le Gret expérimente depuis plusieurs années dans différents pays où il accompagne des projets d'eau potable et d'assainissement. Cette approche vise à renforcer les compétences des communes en matière de maîtrise d'ouvrage. À partir d'exemples issus du Sénégal et de la Mauritanie, nous allons tracer les contours de cette démarche, en insistant sur les questions méthodologiques.

Rappels sur les cadres sectoriels de la Mauritanie et du Sénégal

En Mauritanie, les communes détiennent la compétence d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement depuis 1987. Cette disposition a été renforcée en 2005 avec la révision du Code de l'eau mauritanien qui stipule que les communes participant au financement d'activités ou d'infrastructures hydrauliques sont maîtres d'ouvrage. En termes de planification, cela se traduit de la manière suivante :

- Au niveau local, les communes réalisent des plans de développement communaux, généraux et peu opérationnels.
- Au niveau régional, trois *wilayas* (provinces) sur les treize existantes ont réalisé des plans d'investissement régionaux pour l'eau potable. Ces plans sont peu connus des acteurs locaux et des partenaires techniques et financiers.
- Au niveau central, la planification est quasi inexistante. Nous observons un flou important : pas de méthodes de sélection de sites, pas de bases de données, une diversité d'acteurs qui ne savent pas où aller, ni quoi financer, etc.

Contrairement à la Mauritanie, au Sénégal la compétence « eau » n'est pas transférée aux communes. Néanmoins, ces dernières sont responsables de la planification. En outre, un programme national, le Programme d'eau potable et assainissement du millénaire (PEPAM), a développé des procédures d'intervention laissant une place aux collectivités locales en matière de maîtrise d'ouvrage de projet. En ce qui concerne la planification :

- Au niveau des communautés rurales, les plans locaux de développement (PLD), destinés à fournir des informations hydrauliques, se sont révélés inopérants du fait de leur manque d'appréhension des enjeux de l'hydraulique et de l'assainissement. Ces PLD ont été relayés par des plans locaux hydraulique et assainissement (PLHA) plus opérationnels.
- Au niveau régional, quelques plans sectoriels existent, issus d'initiatives impulsées par certains partenaires techniques et financiers.
- Au niveau national, le PEPAM a souhaité consolider les PLHA pour agréger les informations dans une base standardisée et ainsi analyser les besoins et les projets à réaliser dans les différentes zones du pays. De grands programmes régionaux sont ainsi conçus à partir des PLHA. De même, c'est à cette échelle que les financements extérieurs sont orientés en fonction des priorités et des projets identifiés.

Description de la méthodologie

Avant de vous présenter la méthodologie, il convient d'apporter quelques éléments de réponse à la question suivante : pourquoi s'intéresser à la planification sectorielle locale ?

Pour intervenir, les acteurs locaux ont besoin de connaître précisément les problématiques d'eau et d'assainissement rencontrées sur leur territoire afin de définir les projets potentiellement réalisables. C'est ce que nous offre la planification. Son intérêt réside aussi dans l'appropriation de

ces outils par le conseil municipal ou rural, qui va prioriser les projets et les dépenses, participer à la mobilisation des financements et des partenaires. L'ensemble du processus de planification contribue au renforcement des capacités des communes ou des communautés rurales et des services déconcentrés.

Voici les principales étapes du processus de planification.

- **Étape 1 : la préparation du processus de planification.** Le conseil rural au Sénégal ou le conseil municipal en Mauritanie commence par délibérer sur l'intérêt de réaliser un plan communal d'hydraulique et d'assainissement. Dès le départ, les élus sont impliqués dans le processus, de même que les services déconcentrés de l'hydraulique ou les agences régionales de développement (assistant à la maîtrise d'ouvrage des collectivités au Sénégal). Un comité de suivi est constitué, lequel est composé d'élus et de techniciens des services techniques de la commune ou des administrations déconcentrées. Ce comité assure le suivi du processus de la planification du début à la fin.

- **Étape 2 : la réalisation de l'inventaire.** Cette étape comporte plusieurs activités : revue documentaire des localités (données sur les populations, cheptels, etc.), préparation des enquêtes, formation des enquêteurs et du comité de suivi aux modalités d'enquêtes, conduite des inventaires/enquêtes, restitution des enquêtes et validations des données auprès des notables et des autres représentants villageois¹⁴. Les inventaires portent sur les éléments suivants : points d'eau existants, infrastructures de production d'eau potable, équipements sanitaires dans les établissements publics (écoles, etc.), chez

les ménages (enquêtes sur un échantillon), etc. Des enquêtes complémentaires peuvent être réalisées pour lever les éventuelles ambiguïtés repérées suite à la restitution.

- **Étape 3 : bilans, solutions et priorisation.**

Le bilan en termes d'accès est effectué sur la base d'une référence nationale : un point d'eau potable défini comme moderne doit alimenter 300 habitants. En recensant les points d'eau existants, les taux d'accès et les taux de desserte peuvent être calculés pour chaque localité et sur l'ensemble de la collectivité. À partir de ces données chiffrées, les besoins les plus urgents sont cartographiés. Cela permet de formuler des solutions techniques et de les budgétiser (arbres de décision, coûts de référence...) en favorisant la mutualisation des moyens et les synergies entre les villages (réseaux multivillages). Le conseil municipal définit les solutions à envisager puis les priorise, au regard des taux d'accès enregistrés par chaque localité. Le caractère politique qui prévalait jusque là dans les choix est alors confronté à des données cartographiées plus objectives en termes d'accès et de desserte.

- **Étape 4: la finalisation et le partage du document de planification sectorielle.**

Un atelier de diffusion des résultats est organisé auquel les partenaires techniques et financiers sont conviés, de même que l'administration centrale, les services déconcentrés, etc., pour présenter le rapport provisoire. Une fois que les amendements émis lors de l'atelier sont intégrés au document, celui-ci est diffusé sous sa forme définitive auprès des bailleurs, des partenaires, des migrants, ainsi qu'au PEPAM qui l'enregistre dans sa base de données. Les élus sont chargés de la présentation des résultats avec l'appui des services techniques ou de l'Agence régionale de développement. Cette étape constitue un temps de concertation et d'appropriation important pour la collectivité.

Les outils utilisés pendant le processus de planification doivent être facilement

¹⁴ Au Sénégal, la restitution se fait au niveau de la communauté rurale en présence des conseillers ruraux qui représentent les villages. Les chefs de villages peuvent être représentés si les moyens le permettent.

utilisables et relativement homogènes : (fiches d'enquêtes standardisées, normes et coûts de référence, cartes-types, fiches projets récapitulatives, modules de formation thématiques.

Quelles perspectives et quelles limites ?

Au Sénégal, sous l'impulsion du PEPAM, 200 PLHA ont été réalisés jusqu'à ce jour. Les bureaux d'études locaux, les services de l'hydraulique et certaines agences régionales de développement se sont bien approprié l'approche et les outils. En Mauritanie, un seul plan communal a été réalisé mais cinq autres sont en cours dans le cadre du Projet AICHA. La méthodologie n'est pas encore totalement reconnue par le ministère mauritanien de l'Hydraulique et de l'Assainissement mais elle fait ses premiers pas.

Cet outil de planification permet de raisonner à l'échelle du territoire communal. Il permet notamment de promouvoir les réseaux multivillageois, comme l'illustre l'exemple de Keur Macene en Mauritanie. En effet, ce village disposait d'un réseau d'eau que la municipalité souhaitait rénover. Un plan communal d'hydraulique et d'assainissement a été élaboré afin de définir ce qui allait être fait du réseau. Plusieurs villages environnants n'avaient pas d'autres ressources en eau que celle du village central. Cela a conduit l'équipe à dimensionner le réseau du village principal de façon à approvisionner à moyen terme les villages aux alentours. Cette année, le réseau central a été fait, l'an prochain, deux villages supplémentaires seront connectés et, dans les années à venir, la commune pourra connecter les autres villages périphériques. Ce plan communal permet de légitimer les élus et les maires dans leurs rôles.

Par cette approche, les différents acteurs intervenant sur le territoire prennent le temps de se concerter et d'harmoniser leurs interventions. Via les PLHA, une

consolidation s'opère au niveau national. Tous les acteurs utilisent les mêmes outils et les mêmes normes, ce qui permet à l'État d'avoir une vision plus précise et de concevoir des programmes régionaux sur la base des PLHA. En outre, le caractère consensuel et le niveau de technicité de cet outil permet de lever davantage de fonds, que ce soit auprès des migrants ou des coopérations décentralisées.

Quelques limites et questionnements

L'échelon communal est-il toujours pertinent pour organiser la planification en matière d'eau et d'assainissement ? En Mauritanie, des plans régionaux existent, dans lesquels deux types de communes sont appréhendés : les communes urbaines, disposant d'un service technique et de moyens financiers un peu plus importants, qui peuvent participer à la réalisation de leur plan ; les petites communes rurales, avec très peu de moyens financiers, à savoir moins de 10 000 euros par an pour tous les secteurs et une poignée d'élus...

Quelle place doivent occuper les services déconcentrés dans ces contextes ? Ceux-ci peuvent vraiment jouer un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des communes et ainsi renforcer ces petites communes qui, seules, n'ont pas les moyens d'assurer un service technique.

- Pour la Mauritanie, comment diffuser cette méthode au sein des services centraux ? Comment convaincre les bailleurs de travailler avec les communes ? Les bailleurs passent souvent par le MHA ; il est souvent plus compliqué et plus cher de travailler directement au niveau des communes.

- Où placer le curseur entre la méthode participative et l'expertise technique ? Il est intéressant de confronter la vision technique et financière des propositions avec les réalités sociales et les attentes des responsables communaux.

- Les questions de gestion des services d'eau ne sont pas abordées dans les PLHA,

alors que souvent elles déterminent la durabilité des investissements.

- Les normes standard véhiculées dans les PLHA tiennent peu compte des spécificités locales – un branchement privé peut être installé pour dix habitants dans une ethnie, pour cent habitants (d'un même foyer) dans une autre ethnie... Mais l'intérêt de cet outil est de créer une référence nationale avec des valeurs de moyennes normalisées. De plus, au vu des faibles compétences techniques et du manque de moyens au niveau local, quel sera le suivi des PLHA par les collectivités et comment inciter les acteurs à continuer de suivre le formalisme des PLHA ?

Benoît Paldrup est Ingénieur INSA diplômé en Génie civil environnement et il dispose d'un master 2 IEDES-Paris I en économie du développement dans les PED. Depuis 2004, il met en œuvre des projets d'adduction d'eau potable et d'assainissement en milieu rural Sénégalais pour le compte du Gret.

Contact : paldrup@gret.org
Site : www.gret.org

Laetitia Loseille possède un diplôme d'ingénieur spécialité Eau Environnement (ENSI Limoges). Après une expérience à Madagascar sur la thématique de la gestion des eaux usées à Antananarivo en 2007, elle travaille depuis 2008 au Gret en Mauritanie comme assistant technique sur des projets de mise en place de services d'eau potable et d'assainissement en milieu rural et semi-urbain.

Contact : loseille@gret.org
Site : www.gret.org

Échanges avec la salle

Q : Quelles suites seront données aux PLHA après la fin du projet ?

R : Au Sénégal, l'actualisation des PLHA est principalement effectuée par l'État, mais souvent en repartant de zéro selon une logique de prestation. Quelques communautés rurales essaient d'actualiser leur PLHA, mais elles sont confrontées à un défaut de moyens et d'expertise technique. Dans la région de Saint-Louis, l'Agence régionale de développement, assistant à maîtrise d'ouvrage des collectivités locales, s'est emparée de cet outil. Elle réalise des PLHA et les actualise sur ses fonds propres. L'intégration des PLHA dans les plans locaux de développement (PLD) n'est pas automatique. Certaines agences régionales de développement réintroduisent les PLHA dans les PLD, mais ces initiatives restent marginales.

R : La question de l'actualisation se pose aussi en Mauritanie. Au démarrage du processus, le projet prévoit d'intégrer l'actualisation au niveau de la commune, en organisant des assemblées générales annuelles pour faire vivre ces plans communaux et suivre la gestion des infrastructures d'eau. Il s'agit donc de mettre en place dans la commune des routines de rencontres annuelles des groupes usagers, des gestionnaires, des élus, etc.

Q : Quel est le degré d'appropriation de ce processus par les autorités locales ?

R : Le niveau d'appropriation est très dépendant de la méthodologie. Au Sénégal, de nombreux PLHA sont réalisés à la chaîne, à la suite d'appels d'offres (certains sont organisés pour élaborer cent PLHA). Dans ces conditions, le bureau d'études sélectionné ne peut consacrer suffisamment de temps à la concertation et à la négociation, qui sont pourtant importantes pour l'appropriation par la collectivité.

Q : Pourriez-vous préciser le prix de l'eau ? Est-il mutualisé ?

R : Au Sénégal, dans la mesure où nous avons affaire à des professionnels, il y aura un impact sur le coût d'entretien. La situation actuelle est que chaque point d'eau s'organise, trouve un artisan local, etc. Il fera souvent mal le travail, et cela reviendra trois fois le prix que cela aurait dû coûter. Certains intérêts vont être lésés, mais la communauté dans sa globalité s'y retrouve. Le problème reste de convaincre les usagers que l'argent qui sera transféré à l'intercommunalité sera bien géré.

R : En Mauritanie, plusieurs modèles de gestion peuvent coexister dans une même commune : gestion communautaire avec tarifs fixés par le village, gestion via l'Office national des services d'eau en milieu rural, qui est subventionné à 60 %, délégation de service... L'existence de plusieurs modes de gestion dans une même commune peut susciter des tensions entre les communautés. Les usagers ne vont pas forcément se rendre compte des différences de qualité de service, ils vont seulement comparer les prix. Les planifications peuvent contribuer à homogénéiser les modes de gestion de l'eau au niveau de la commune et regrouper les villages pour faire des économies d'échelle.

Intercommunalité et mutualisation de la gestion d'un parc de pompes : l'exemple de Bougouni au Mali

*par Daniel Faggianelli,
Acqua-OING*

Ma présentation porte sur une expérience de mutualisation de la gestion d'un parc de mille pompes à motricité humaine (PMH) réparties dans 26 communes du cercle de Bougouni situé au sud-est de Bamako. Depuis 2004, ces communes se sont constituées en syndicat intercommunal mixte, « Bulonba », en remplacement des cellules de conseil aux communes (CCC) qui ont cessé de fonctionner suite à l'arrêt des financements.

Bulonba souhaite mettre en place un mécanisme de gestion mutualisée des mille PMH installées sur le territoire de ce syndicat (il comprend 300 000 habitants environ). Cette idée s'est concrétisée par une demande du président de Bulonba à notre ONG pour l'assister dans la création d'une mutuelle de maintenance des PMH.

Suite à cette demande, un diagnostic de la situation a été conduit, qui a révélé un taux élevé de fonctionnalité des pompes dans le cercle par rapport à la situation générale du Mali : 82 % dans le cercle et 66 % au Mali. Ceci indique une certaine capacité des usagers à payer le service d'entretien des équipements hydrauliques. La coopération suisse intervient depuis de nombreuses années dans ce cercle et elle a appuyé la création de cette intercommunalité. Le problème des pompes est qu'elles sont vieilles, plus de la moitié ayant aujourd'hui plus de vingt ans. La direction de l'hydraulique estime le coût de réhabilitation d'une pompe à 2,4 millions de francs CFA. Or, l'épargne disponible est dispersée dans un nombre important d'associations d'usagers. Elle n'est pas sécurisée et il est impossible de l'utiliser pour financer les projets de réhabilitation. De plus, aucun financement n'est

programmé pour la réhabilitation. En se référant au rythme prévu dans le cadre de dépense à moyen terme 2010 (CDMT), il faudrait 150 ans pour renouveler le parc.

Mais nous avons un certain nombre d'atouts : l'existence du syndicat, qui bénéficie du soutien technique régulier des services déconcentrés ainsi que des structures de gestion mises en place avec la coopération suisse. Le schéma institutionnel est clair et il existe quelques guichets nationaux pour mobiliser des financements. La maintenance est assurée, chaque village disposant d'un opérateur chargé de l'ouverture, de la fermeture et de l'entretien courant des pompes. Il existe 17 artisans réparateurs organisés en coopératives avec de bonnes capacités techniques, l'approvisionnement en pièces détachées répond au besoin et les réparateurs interviennent lorsque les pompes tombent en panne.

Dans ces conditions, une gestion communautaire est effectivement intéressante, permettant des économies d'échelle, une amélioration de la gouvernance, une utilisation possible de fonds mutualisés à tout moment, un mécanisme de suivi de l'épargne. L'intérêt d'une organisation intercommunale est de pouvoir travailler plus facilement sur la professionnalisation de la maintenance. C'est l'enjeu du renforcement des capacités : nous travaillons avec la coopérative pour l'aider à s'organiser. Cela permet d'accélérer les procédures de contractualisation et d'optimiser les actions d'information et de formation des populations.

État des lieux

Le projet est porté par le président du syndicat, lequel fait preuve d'une forte volonté politique, avec le soutien de 26 maires. Un projet a été élaboré autour de ce syndicat qui deviendrait maître d'ouvrage des PMH. Les communes prévoient de lui

transférer une partie de leurs compétences en matière d'eau potable et la gestion sera déléguée à un professionnel qui sera certainement la coopérative existante.

L'avantage de ce schéma est que les PMH seront réparées dans un délai maximum de 48 heures, la gestion sera plus transparente et sûre, le syndicat pourra mobiliser plus facilement des financements nationaux en qualité de maître d'ouvrage auprès des bailleurs, et la planification pourra se faire plus facilement. Bulonba maîtrise bien toutes les activités de gestion et peut développer de bonnes programmations de maintenance et de réhabilitation.

Le risque principal est le détournement des fonds pour d'autres activités (cent millions de francs CFA par an de chiffre d'affaires). Si les PMH ne sont pas réhabilités rapidement, il y aura également un risque financier pour Bulonba puisque les villages cesseront de payer leur redevance.

Pour la réussite du programme, les conditions suivantes doivent être

respectées : un suivi externe en particulier sur le plan financier, avec une restitution du suivi deux fois par an aux maires en présence des institutions représentatives des usagers ; une bonne gouvernance et une lutte contre la corruption ; la séparation des recettes des PMH des recettes des autres activités du syndicat ; le respect de l'engagement des villages à payer la cotisation et le financement de la réhabilitation des PMH ayant plus de vingt ans.

Les dispositifs à mettre en œuvre : mise en place des outils de gestion, information des usagers, mobilisation de l'opérateur de suivi technique et financier et formation du syndicat et du gestionnaire aux outils de gestion.

Des partenaires financiers nous ont signalé être intéressés et la coopération suisse nous a confirmé poursuivre son soutien à l'intercommunalité. D'autre part, quelques réhabilitations sont programmées par un projet de coopération dano-suédois, ainsi que par notre ONG qui va financer le programme à hauteur de 30 000 euros.

Échanges avec la salle

Q : Dans le cadre des délégations de service qui ont été mises en place pour ces adductions d'eau, les délégataires seraient-ils des acteurs pertinents pour assurer la maintenance, afin de mutualiser encore davantage les coûts ?

R : Cette idée a été appliquée dans le cadre d'un projet Planète W au Mali – il y avait alors eu des tentatives d'utiliser les capacités et performances des gestionnaires de réseaux pour aider les villages. Cela a été mis en place dans le Nord entre 1995 et 2000. L'expérience s'est poursuivie dans un village où il y a toujours un échange sur les besoins avec le gestionnaire de service centralisé. Cela existe et fonctionne.

L'idée de l'intercommunalité consiste à sortir de ce cadre. Il s'agit de créer un service technique à une échelle suffisante pour qu'il puisse s'offrir les services d'un ingénieur hydrogéologue et mettre en place une gestion plus efficace. Au Burkina Faso, il y a eu également des expériences similaires de mutualisation de la gestion des pompes, gérée par un opérateur privé. Le problème est qu'il n'existait pas de maîtrise d'ouvrage communale à l'époque.

Q : L'idée qu'on puisse mutualiser la maintenance et la réparation des miniréseaux et des PMH est-elle pertinente dans la mesure où le périmètre minimal des PMH pour atteindre un équilibre financier n'est pas le même que celui du miniréseau, sans parler des métiers qui diffèrent ?

R : En ce qui concerne les conflits dans un cadre de mutualisation, je pense qu'ils font partie de tous les projets d'eau. Il n'y aura pas moins de conflits dans un cadre de mutualisation ou d'intercommunalité. En revanche, il faut se placer sur un plan de gestion du service public. Des arbitrages se feront lors d'incidents et des solutions seront trouvées. Ce sont des décisions politiques entre des maires, les conflits se règlent assez rapidement, selon mon expérience.

Q : Au sujet du paiement des cotisations, y a-t-il un paiement régulier, ou seulement au moment où il y a un problème ?

R : Les usagers acceptent de payer s'ils sont satisfaits du service. Et le service est de qualité si les usagers paient régulièrement. Ce cercle vertueux est difficile à mettre en place, notamment à cause du manque de confiance entre les usagers et le gestionnaire. Le système fonctionne à condition que les cotisations soient payées. Les maires savent que si la cotisation n'est pas payée, le village sera exclu de cette garantie mutuelle.

Q : Actuellement, les comités de gestion gèrent chacun quelques pompes. On se propose d'aller vers une intercommunalité. Il va donc y avoir des intérêts lésés. Comment est prévue la transition ?

R : Ce problème se pose à Madagascar où la maîtrise d'ouvrage communale doit s'appliquer dans des endroits où des réseaux gravitaires étaient auparavant en gestion communautaire. Les maires se demandent comment reprendre la maîtrise de ces réseaux gravitaires. En général, ils préfèrent ne pas y toucher car ce sont des sujets sensibles politiquement.

R : Dans le cadre de Bougouni, toutes les institutions déjà mises en place ont été maintenues. La cotisation, au lieu d'être conservée par le gérant de la pompe, sera transmise à l'échelle communale puis intercommunale. Rien n'a changé quant aux institutions en place, nous avons simplement procédé à quelques adaptations pour mutualiser des ressources pour une maintenance plus efficace.

R : Je ne suis pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle l'intercommunalité change peu de chose par rapport à la gestion communale. L'intercommunalité apporte de nombreux changements : elle oblige à mettre autour d'une même table des élus de différentes communes.

Or, il y aura des arbitrages à faire, notamment en matière d'investissement. Comment les arbitrages se feront-ils entre des élus qui forcément considèrent les problèmes de leur propre commune comme prioritaires ? Les moyens sont rarement suffisants pour répondre aux attentes de tout le monde. Il faut donc faire des compromis qui sont politiques et complexes.

Q : Est-ce que ces vingt-six maires sont conscients de l'imminence de ces luttes internes pour arbitrer ces investissements ?

R : Au Burkina Faso, un dispositif de gestion des PMH actuellement à l'œuvre prévoit de mutualiser les coûts à l'échelle communale, niveau suffisant pour que l'artisan réparateur recouvre ses dépenses. De plus, ce niveau, plus proche des villageois, était le niveau le plus fiable pour assurer une redevabilité dans un contexte où les transferts d'argent ne se font pas facilement.

R : Ce type d'exercice a également été développé dans d'autres pays de la sous-région, l'impact est assez important en matière de mobilisation de partenaires au Nord. Je le vois particulièrement au Burkina Faso : le fait que les communes soient maîtres d'ouvrage a aussi renforcé l'attractivité et la capacité des maires burkinabés à plaider leurs causes, à présenter leurs programmes et à mobiliser plus largement des cofinancements, ce qui n'est pas le cas au Sénégal du fait du contexte politique et du niveau intermédiaire de décentralisation.

Maîtrise d'ouvrage communale, délégation de gestion, et rôle des services techniques déconcentrés de l'État au Mali

*par Thierry Helsens,
consultant*

Le Mali est composé de 700 communes, cinquante cercles et huit régions aux particularités socio-économiques bien distinctes : milieux nomades au Nord du pays avec de vastes communes peu peuplées, communes concentrées avec des ressources économiques plus fortes au Sud. Ces disparités font du Mali un petit casse-tête où l'application de la décentralisation n'est pas toujours facile.

Évolutions institutionnelles du secteur de l'hydraulique au Mali

Les évolutions institutionnelles du secteur de l'eau se sont traduites par un certain nombre d'objectifs à atteindre, répartis entre les années 2010, 2011 et 2012 :

Pour 2010, les objectifs portaient essentiellement sur des mesures juridiques et institutionnelles : mise en place d'une cellule d'appui à la décentralisation et à la déconcentration au niveau du ministère de l'Énergie et de l'Eau, efforts sur les ressources humaines. L'atteinte de ces objectifs a témoigné de la bonne volonté du gouvernement. Les services déconcentrés continuent à être mis en place progressivement, de même que les moyens humains. L'essentiel des efforts actuels est concentré sur les services locaux de l'hydraulique créés dans chaque cercle. Aujourd'hui, la moitié des cercles maliens possèdent un service technique déconcentré pour l'eau et l'assainissement. L'effort en moyens humains se poursuit, même si l'objectif d'étendre la déconcentration à tous les cercles en 2010 n'est pas encore atteint.

Pour 2011, l'objectif de l'État était de mettre à la disposition des collectivités

locales les ressources financières pour qu'elles puissent travailler de façon effective. L'objectif n'est pas atteint aujourd'hui, en partie parce les modalités de gestion des fonds n'ont pas encore été définies.

Pour 2012, l'objectif est de mettre en place progressivement des ressources matérielles et humaines dans les communes et les services déconcentrés. À l'heure actuelle, les collectivités territoriales n'ont pas suffisamment de moyens matériels et humains. Le travail fait au niveau des collectivités passe par les services techniques de l'État.

La maîtrise d'ouvrage communale au Mali

Les premières élections locales ont eu lieu en 1999 tandis que le transfert de compétences en matière d'eau et d'assainissement vers les communes a commencé en 2003-2004. Les lettres de transfert ont été remises aux maires en même temps qu'était engagé l'inventaire des infrastructures d'eau potable et d'assainissement sur leur territoire.

Au Mali, lorsqu'il est question de maîtrise d'ouvrage, on distingue en général trois axes : la programmation, la passation des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux, et la gestion du service d'eau comprenant la sélection des opérateurs et la contractualisation.

Planification et programmation

Récemment, le Mali a engagé un vaste chantier de programmation, avec un budget programme par objectif, un cadre de dépenses à moyen terme, etc. Idéalement, la programmation s'effectue au plan communal avant d'être consolidée au plan régional, puis enfin au plan national, pour bâtir le cadre des dépenses à moyen terme sur trois ans (CDMT) qui sera présenté aux partenaires techniques et financiers.

Le CDMT est trisannuel, préparé en année x pour une programmation de l'année $x+1$ et

ne prend en compte que les infrastructures dont le financement est acquis. Si bien que les programmations des années $x+2$ et $x+3$ permettent d'aller voir les bailleurs de fonds et de leur dire : « Voilà ce qu'il faut faire si l'on veut atteindre les objectifs, voilà nos priorités et combien cela coûte ».

Un premier exercice de programmation décentralisée a été mené dans la région de Kayes. La programmation fut réalisée dans chaque cercle et chaque commune, avant d'être transmise au niveau national. Chaque commune a bénéficié par la suite d'un « cahier communal » reprenant l'état des lieux « eau et assainissement » de la commune ainsi que les besoins nécessaires en investissements pour atteindre les objectifs de desserte.

Pour reprendre le cas de Kayes, l'objectif premier était d'élaborer une démarche de programmation reproductible annuellement par les services de l'État sans aide extérieure. Il est impossible de visiter chaque année l'ensemble des villages de ces communes. La méthodologie retenue, soutenable par l'État d'un point de vue financier, implique les communes. Réunir le conseil communal et les personnes ressources de la commune (chefs de villages, artisans réparateurs, directeurs d'écoles, ONG locales, etc.) permettait d'obtenir une expertise suffisante pour réaliser un inventaire des points d'eau et de leur état, sans qu'il soit nécessaire de se déplacer dans chacun des villages de la commune. Une première réunion a permis de réunir toutes les communes du cercle, leur présenter les objectifs du travail à réaliser, prendre rendez-vous avec elles, et, à partir des documents existants et de base de données, aller comparer ce que nous possédions comme données.

Ce travail est facilité par l'existence au Mali d'une base de données (la base SIGMA), qui enregistre pour chaque commune malienne l'état des points d'eau présents sur son territoire avec un certain nombre de caractéristiques. Les services de

l'État et le conseil communal ont été réunis pour comparer village par village, point d'eau par point d'eau, les informations du conseil communal avec celles de la base de données SIGMA.

Le support principal de la commune est le Programme de développement social, économique et culturel (PDSEC) de la commune. Ce document, aujourd'hui disponible dans toutes les communes et dans tous les cercles, présente les priorités de la commune sur cinq ans. Le PDSEC n'est pas un document de programmation à proprement parler, puisqu'il ne prend en compte que les priorités pour un nombre limité d'objectifs. Par exemple, si un village affiche deux objectifs, construire une école et construire un point d'eau, et si la priorité est la construction d'école, le point d'eau n'apparaîtra pas dans le PDSEC. Il s'agit donc d'un document de priorisation plus que de programmation.

Il s'agit de dresser un état des lieux de la desserte en eau dans la commune et de réfléchir avec les élus locaux à la manière d'avancer vers un taux de desserte proche de 100 %. La commune présente ses priorités afin d'établir son programme. Les services déconcentrés de l'État ajustent cette programmation avec la stratégie nationale qui impose un certain nombre de règles (dotation par habitant, type de point d'eau en fonction de la densité de la population, etc.). Cette comparaison permet d'établir un programme validé au niveau de la commune, de le chiffrer, et de le répartir sur un certain nombre d'années. Il est évident que la commune souhaite tout réaliser sur trois ans. Or, cela n'est pas faisable pour les 700 communes que compte le Mali. Ainsi, le travail de priorisation le plus compliqué est d'établir des objectifs sur plusieurs années et d'expliquer à la commune que l'État ne peut pas tout réaliser sur les trois premières années. C'est une des limites de ce travail, qui est de définir avec les communes une priorisation et une programmation alors que les fonds ne sont pas disponibles. En revanche, la commune

possède un document de synthèse actualisable qu'elle peut présenter à ses partenaires.

Ce travail a été conduit une première fois en 2008 dans la région de Kayes avec un financement de la GTZ. La deuxième année, d'autres partenaires techniques et financiers ont appuyé la démarche dans les autres régions du Mali (à l'exception de Kidal). Chaque bailleur de fonds ayant ses propres modalités de décaissement et de recrutement de consultants, la coordination de l'ensemble n'a pas été simple.

La programmation communale est un outil de travail important pour les services techniques de l'État et pour les communes. Mais les contraintes financières restent un frein majeur. L'objectif était de faire en sorte que l'exercice soit reproductible chaque année par les services de l'État sur leur propre budget. Cette programmation annuelle a été faite pour 2 300 euros par cercle, ce qui équivaut à moins de cent millions de francs CFA par an à l'échelle du Mali. L'effort financier ne nous semble pas insurmontable pour l'État malien, il permet en outre de renforcer les liens entre les communes et les services techniques, de participer à l'accompagnement nécessaire des communes par les services techniques dans leur rôle de maître d'ouvrage du service public de l'eau potable. Il faut donc à présent convaincre les partenaires techniques et financiers d'accompagner le processus pendant deux années complètes pour insuffler le rythme nécessaire afin de le pérenniser.

Cependant, la priorité actuelle des bailleurs de fonds est de financer la rédaction d'un manuel de procédures pour la programmation communale. De notre côté, nous plaçons pour que ce manuel soit élaboré pendant l'exercice de programmation afin qu'il soit possible de le confronter, au cours de sa rédaction, aux réalités du pays où la situation est extrêmement variable du nord au sud.

La gestion du service public de l'eau

Le deuxième axe sur lequel nous travaillons porte sur la gestion du service d'eau, avec des appels d'offres lancés par les communes.

Jusqu'en 2003-2004, la délégation du service d'eau potable à un opérateur privé rencontrait beaucoup de difficultés. Un appui de la Banque mondiale au secteur de l'eau (WSP) a, du jour au lendemain, remis en question ce principe et le discours est devenu très différent. Pour beaucoup, la gestion associative avait montré ses limites, il fallait professionnaliser la délégation de gestion.

Il y a de nombreux avantages à déléguer la gestion de l'eau à un opérateur privé lorsque la taille des centres le justifie et que la commune le demande. Cependant, au Mali cette délégation a été réalisée rapidement, sans que les communes et les associations ne soient préparées à assurer leur rôle de maître d'ouvrage (procédures d'appel d'offres, régulation). De plus, la pression pour déléguer au « privé » un nombre minimum de centres et montrer que la délégation privée était la bonne solution, était assez forte. On est soudainement passé à un discours accablant sur la gestion associative et ses résultats, et faisant la promotion de la délégation au secteur privé. Ceci n'a pas toujours été accepté par les populations et les associations.

La délégation de gestion au secteur privé est sans doute inéluctable pour les centres importants, mais elle doit être préparée progressivement avec les maires. Ceux-ci doivent être accompagnés dans la préparation des dossiers d'appels d'offres, qui doivent être soumis aux instances de régulation (la DNH pour les centres de moins de 10 000 habitants, le Comité de régulation de l'eau et de l'électricité pour les autres). Certes les résultats de la délégation au secteur privé montrent des résultats positifs, mais le besoin d'accompagnement est encore important.

Un travail d'explication aux associations et aux communes doit être prévu dès la réalisation des travaux ou pendant les travaux d'optimisation et de réhabilitation.

Les procédures d'appels d'offres

Le troisième point sur lequel nous pouvons travailler concernant la maîtrise d'ouvrage communale est l'organisation des appels d'offres pour le recrutement d'un maître d'œuvre ou la réalisation des travaux.

Actuellement, ce secteur est le domaine privilégié de l'Agence nationale d'investissements des collectivités territoriales (ANICT). Chaque commune a un droit de tirage pour réaliser des travaux sur son territoire. Ces fonds sont surtout utilisés pour des constructions d'écoles, des mairies ou des centres de santé, investissements relativement simples pour lesquels un même dossier ou un même plan est reproductible pour plusieurs communes. Pour le service d'eau, c'est plus compliqué : à chaque fois qu'un système d'alimentation en eau potable est réalisé, des études préalables sont nécessaires. Il faut identifier la ressource en eau, dimensionner le réseau, etc. Cette étape rencontre de nombreuses difficultés car les maires n'ont pas les compétences techniques et devraient, en principe, faire appel aux services techniques de l'État. Au niveau de l'ANICT, le pourcentage des investissements pour le service d'eau est inférieur à 20 %.

Cependant, la Coopération danoise dans son projet d'appui au Programme sectoriel eau et assainissement a décidé d'appliquer au mieux les procédures nationales. Le premier volet de l'appui a consisté à mettre directement les fonds à disposition des communes. Une assistance technique régionale a été mise en place pour faciliter la passation des appels d'offres, recruter des maîtres d'œuvre, les entreprises de travaux, etc. L'initiative est très bonne, mais la Coopération danoise a de fortes contraintes

temporelles. Or, renforcer la maîtrise d'ouvrage communale est incompatible avec une convention de financement limitée à deux ou trois ans. Aujourd'hui, la Coopération danoise s'oriente à nouveau vers une gestion plus centralisée des appels d'offres. La maîtrise d'ouvrage est déléguée au niveau régional, ce qui permet d'accélérer le rythme de réalisation des travaux et de réaliser des économies sur les coûts des ouvrages, mais est pédagogiquement discutable puisque les communes se voient dépossédées de leur compétence.

En conclusion, la maîtrise d'ouvrage communale peut réellement fonctionner, si nous acceptons de prendre du temps pour travailler avec les équipes communales, et si nous tirons les leçons des expériences passées. Si l'urgence au Mali est de réaliser des points d'eau modernes pour couvrir les besoins (plus de 1 500 villages et davantage encore de hameaux n'ont aujourd'hui aucun point d'eau moderne), il importe, pour la pérennité des investissements, d'associer étroitement les collectivités territoriales dans la programmation, la réalisation des travaux et la délégation de gestion du service public de l'eau.

Thierry Helsens a une formation universitaire en géologie structurale puis hydrogéologie et génie sanitaire. Sa première expérience en Mauritanie (1983) marque le début d'un long séjour ouest-africain en bureaux d'études, axé essentiellement sur la maîtrise d'œuvre de projet d'alimentation en eau potable. À partir de 2002, avec le développement des communes et de la décentralisation, il oriente son travail sur la maîtrise d'ouvrage communale, la déconcentration des services de l'État et l'évolution institutionnelle du secteur. Il est depuis 2008 conseiller technique du directeur national de l'hydraulique à Bamako, au Mali. Il tient un blog sur le site Libération.fr (Toubabou à Bamako) où il développe ses idées sur le service de l'eau et de l'assainissement ainsi que la vie au jour le jour en expatriation.

Contact permanent : thelsens@yahoo.fr

Échanges avec la salle

Q : Est-ce que l'évolution impulsée par la Banque mondiale à partir de 2003 s'est traduite par des changements législatifs ?

R : La délégation du service d'eau au secteur privé n'a jamais été interdite au Mali. Elle a toujours été autorisée dans les textes. Mais il s'agissait d'un sujet tabou, la population ne voulant pas en entendre parler. Aujourd'hui, c'est possible.

Q : Au sujet du processus de privatisation promu par la Banque mondiale, j'ai lu récemment un rapport dans lequel il est écrit « gestion communautaire = incompetence », « gestion privée = compétence ». Mon expérience ne dit pas du tout ça. Il y a des gens compétents et incompetents des deux côtés.

R : Il est vrai que les premiers centres délégués aux opérateurs privés ont été choisis parmi les plus attractifs. Cela a servi de preuve à l'efficacité du privé par rapport à l'inefficacité du secteur associatif. Or, certaines associations fonctionnent très bien : elles disposent d'un compte en banque bien rempli qui leur permet d'investir dans des forages, dans un château d'eau ou un groupe électrogène... Certains dispositifs privés également fonctionnent très bien ; mais nous n'avons pas assez de recul (trois ans au Mali) pour juger, comparativement, des efficacités respectives.

Q : Quand les communes lancent des appels d'offres, à quelle échelle les lancent-elles ?

R : Aujourd'hui les communes ont tendance à organiser les appels d'offres au niveau local ou régional, mais rien ne les empêche de le faire au niveau national : une région pourrait très bien lancer un appel d'offres international... Pour l'instant cela n'a pas encore été fait, mais c'est tout à fait envisageable.

Q : Au niveau de la planification, n'y a-t-il pas incompatibilité entre les objectifs de la direction de l'hydraulique d'une part et les objectifs communaux de l'autre ?

R : L'objectif était de présenter au niveau national une programmation qui soit aussi proche que possible de la réalité. Lorsque nous travaillons dans une commune, les discussions portent sur la manière d'atteindre un taux de desserte de 100 %. Les résultats de la concertation communale sont ensuite agrégés au niveau régional, puis transmis au niveau national. Ceci permet de chiffrer les besoins et de partager les rôles. Ainsi, on peut présenter aux bailleurs de fonds une programmation émanant directement des communes. La demande est d'autant plus légitime qu'elle vient du niveau local et non du niveau national.

L'État met progressivement en place des services techniques déconcentrés dans chaque cercle. Tout dépend de la motivation de ces services techniques : dans certains cercles, le personnel se déplace par ses propres moyens, ailleurs il attend de recevoir l'argent pour le faire. Mais actuellement, on a tendance à récompenser les cadres régionaux compétents en les mutant à Bamako. Du coup, le renouvellement du personnel est très important. Il faudrait au contraire inciter le personnel à travailler dans les régions.

Q : Quel est le rôle des services régionaux de l'hydraulique ? On parle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, mais concrètement, à quel moment ces services interviennent-ils auprès des communes ? Existe-t-il des contradictions potentielles entre le mandat des opérateurs de suivi technique et financier (STEFI) et celui des services régionaux de l'hydraulique ?

R : Les STEFI et les centres régionaux de l'hydraulique travaillent main dans la main, les directions régionales estiment qu'elles doivent être au courant de ce qui se passe. Les directions

régionales ne s'occupent pas uniquement des infrastructures d'eau potable mais également du suivi de la ressource, du travail de planification, de la recherche de partenaires, de la centralisation des données.

Q : L'autorité de régulation est-elle déconcentrée, s'appuie-t-elle sur les services techniques déconcentrés ?

R : La direction nationale de l'hydraulique s'occupe de la régulation des centres de moins de 10 000 habitants au travers des services déconcentrés. Au-delà, le Comité de régulation de l'eau et de l'électricité s'en occupe. Il est basé à Bamako mais a la possibilité d'exercer ses activités hors de la capitale. Aucun appel d'offres ne peut être lancé sans que le Comité de régulation ne donne son avis. Les services déconcentrés de la direction générale des marchés publics sont également présents dans toutes les régions, et donnent leur avis sur les procédures d'appels d'offres.

Q : L'exercice de planification est-il étendu aux thématiques de l'assainissement ? Plus généralement, les services techniques procèdent-ils à un exercice similaire, ou êtes-vous un peu « pilotes » dans le secteur de l'eau avec cette initiative ?

R : La programmation et la planification se font conjointement avec le service de l'assainissement. En parallèle, les services de l'hydraulique et de l'assainissement se déplacent dans les communes. C'est un travail en commun. Toutefois, nous avons beaucoup plus de difficultés au niveau de l'assainissement, car le service ne possède pas de base de données, ni d'état des lieux et hésite encore à travailler sur l'assainissement domestique.

Q : Au niveau de la commune, qu'a changé le passage d'une gestion communautaire à une gestion privée ? Comment cela s'est-il passé ?

R : Nous n'avons pas fait d'état des lieux, mais il existe tous les cas de figure : parfois la transition se passe très mal avec des délégués qui ont démissionné ; dans d'autres cas, tout se passe très bien.

Au-delà du travail de programmation, la commune se voit remettre un cahier communal qui comprend l'état des infrastructures existantes et les besoins de la commune en matière d'eau et d'assainissement. Cela renforce les capacités de la commune : c'est la première fois que nous conduisons un état des lieux avec eux, que nous leur expliquons pourquoi nous ne pouvons pas faire ceci, pourquoi nous pouvons faire cela, etc. Je suis convaincu que cela ne peut que renforcer la capacité des communes. Il faut en faire un exercice annuel.

Renforcer les communes dans les processus de contractualisation : retour d'expérience de Madagascar

par Mamisoa Andrianamihaja

Gret Madagascar

Je vais vous présenter quelques enseignements tirés du programme Mécanismes durables de développement de l'accès à l'eau et à l'assainissement en zone rurale (Méddea) à Madagascar, où le Gret réalise une expérience d'appui à la contractualisation.

Avant les contrats

Avant de commencer, il est intéressant de rappeler brièvement le cadre légal malgache dans lequel Méddea s'inscrit.

À Madagascar, l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. L'accès au service d'eau est payant. Le prix doit « tendre vers le recouvrement complet des coûts » mais tenir compte de la capacité à payer de la population. Les communes rurales et urbaines habilitées sont maîtres d'ouvrage – elles délèguent l'exploitation des systèmes à des gestionnaires par contrat de gérance, d'affermage ou de concession.

Méddea a été conçu comme un programme d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale. Il se décline selon plusieurs phases :

- une familiarisation avec les notions de maîtrise d'ouvrage lors d'un atelier de formation régional ;
- un travail de planification avec une partie du conseil communal organisé en commission eau et assainissement (ce travail étant ensuite validé en séance publique par le conseil au complet) ;
- une implication directe de la commune dans la recherche d'un investisseur

gestionnaire pour la réalisation des infrastructures ;

- la gestion partagée du paiement de l'investisseur gestionnaire selon les résultats. La commune travaille conjointement au programme.

La relation d'appui à la maîtrise d'ouvrage est formalisée par deux conventions, qui permettent de préciser les rôles et les responsabilités : l'une, au démarrage, avant l'étape de planification (Plan communal d'accès à l'eau et assainissement, PCDEA) ; l'autre, avant la réalisation des travaux.

Les commissions

Il faut insister sur le rôle de la commission communale eau et assainissement. Il s'agit d'un organe de réflexion mis en place par la commune pour alimenter les débats du conseil communal sur la thématique de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène. Cette commission est composée de conseillers communaux et de personnes représentant les « forces vives » de la commune, soit une douzaine de personnes formées tout au long du processus par le programme. La participation de cette commission au processus se matérialise par une priorisation et une planification des projets via le PCDEA, la sélection de scénarios issus des études de faisabilité et une participation à la réflexion avec la commune.

Une autre commission instituée dans les communes dans le cadre du programme Méddea est la commission d'appel d'offres. Celle-ci est composée d'environ cinq personnes, formées et appuyées par Méddea et le ministère de l'Eau. Ces personnes sont en charge de l'évaluation des appels d'offres sur PCDEA, puis du suivi et contrôle de la construction et de la gestion du réseau.

Les contrats dans Méddea

Au cours d'un projet avec Méddea, trois types de contrats sont signés :

- des contrats de prestation (entre des bureaux d'études, les communes et le programme pour la réalisation des PCDEA et la surveillance des chantiers) ;
- des contrats dits de financement (entre les investisseurs gestionnaires, les communes et le programme pour préciser les modalités de subventions) ;
- des contrats de délégation de service (entre les investisseurs gestionnaires, les communes et le ministère, pour décrire les modalités de délégation du service de l'eau).

Mamisoa Andriamihaja possède un diplôme d'ingénieur avec une spécialité en géologie (École supérieure polytechnique d'Antananarivo). Il est également titulaire d'un Master en gestion des informations pour l'environnement (CFSIGE). Depuis 2004, il travaille au Gret en tant que chef de projet. Il a notamment participé au montage et à la mise en œuvre de deux programmes d'amélioration de services d'eau potable et d'assainissement et d'électrification en milieu rural. Depuis fin 2010, il est chargé du programme de mise en place de mécanismes durables de développement de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en zones rurales.

Contact : mamisoa@iris.mg

Échanges avec le directeur du ministère malgache de l'Eau

Le directeur général du ministère malgache de l'Eau était présent et quelques questions lui ont été posées.

Q : Le ministère de l'Eau est relativement jeune, il existe depuis 2008. Comment a-t-il pensé l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale ?

R : L'appui à la maîtrise d'ouvrage concerne deux niveaux : le niveau national et le niveau régional/local.

L'appui à la maîtrise d'ouvrage se matérialise par l'application effective de textes comme le Code de l'eau, dont les décrets devraient stipuler l'habilitation des communes à assurer la maîtrise d'ouvrage. Malheureusement, l'institution qui devrait s'occuper de cette habilitation n'existe pas encore. Dans la pratique, le transfert de maîtrise d'ouvrage revient au ministère de l'Eau et de l'Assainissement. Les communes sont donc toujours assistées par le ministère. Cependant, le progrès est manifeste grâce à un meilleur équilibre entre déconcentration et décentralisation. Depuis la création du ministère en 2008, onze directions interrégionales ont été créées. Plus récemment, ces instances déconcentrées ont été renforcées grâce à la création d'une centaine de postes, permettant de couvrir l'interrégion, et ce, avec une structure uniforme : un directeur interrégional et dix cadres. Aujourd'hui, ce système est appliqué dans dix-huit régions sur vingt-deux. Entre les 1 557 communes et les dix-huit régions, la charge dévolue à chaque direction interrégionale est importante. Un protocole de convention a été établi entre le ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, celui de l'Eau et de l'Assainissement, celui de l'Éducation et celui de la Santé, pour qu'il apparaisse dans les attributions des maires tout ce qui est relatif à l'eau et à l'assainissement.

L'exemple de Méddea concerne une dizaine de communes sur 1 557. Dans les autres cas, les directions régionales mises en place assurent une planification macro que nous appelons budget programme par objectif régional (BPOR). Similaire au DSEC malien, le BPOR permet d'identifier en fonction des situations les types d'infrastructures nécessaires, et assure ainsi, grâce à la planification, le suivi de la maîtrise d'ouvrage. Les bailleurs s'alignent ensuite souvent sur les BPOR pour identifier les priorités du pays.

Les directions régionales peuvent également insister de manière plus précise pour intervenir dans les planifications communales de l'eau et de l'assainissement. Mais de façon générale, elles interviennent sur les questions techniques, vu que les communes ne sont pas encore habilitées à être maîtres d'ouvrage.

Dernier point : le rôle régalien de l'État, la coordination des acteurs, via des directives, et la tenue d'ateliers sur la maîtrise d'ouvrage, sur la professionnalisation de la délégation de gestion... toutes ces activités de niveau « macro » sont effectuées par l'État.

Q : Est-il prévu un plan de formation pour ces directions régionales de l'Eau et de l'Assainissement ? Si c'est le cas, sur quoi portent-elles précisément ?

R : Les axes stratégiques de la politique sectorielle insistent sur le renforcement des capacités et pas simplement pour les services du ministère. Nous disposons d'un centre national de formation pour l'eau et l'assainissement, qui produit des modules pédagogiques spécifiques pour différents publics, particulièrement pour les communes dont les programmes assurent des formations de maires ou autres acteurs (comme dans Méddea). Néanmoins, à notre niveau, puisque toutes les régions fonctionnent selon une structure uniforme, nous essayons d'établir un curriculum « profil type » pour chaque cadre, avec des modules de formation qui existent au

niveau de ce centre pour les aspects opérationnels. Il existe également des formations de niveau académique plus élevé, nous recevons certains cadres pour diriger des recherches scientifiques. Au niveau de chaque direction, nous essayons d'identifier les besoins.

Q : Nous avons vu précédemment que le Mali rencontrait des difficultés pour trouver les compétences humaines et les moyens matériels et financiers pour les directions régionales. Or nous voyons ici une volonté très forte de faire fonctionner ces directions régionales. Rencontre-t-on cette même difficulté à trouver des personnes pour travailler en région?

R : L'État vient de recruter cent vingt personnes auxquelles il faut ajouter soixante personnes de la Banque mondiale et vingt-huit personnes de la Banque africaine de développement. Nous disposons de centres de formation, d'un personnel universitaire enseignant de qualité et nous organisons des stages de fin d'études. Il n'a pas été difficile d'identifier des ressources potentielles. D'autant plus que, dans le contexte politique actuel, les jeunes diplômés ont tendance à rechercher la sécurité à travers des emplois de fonctionnaires. Tous les postes récemment créés ont été pourvus. Néanmoins, en ce qui concerne les activités spécifiques, nous rejoignons un peu le cas du Mali : par exemple, pour les BPOR des vingt-deux régions, cinq régions ont été financées par Water Aid, deux par Unicef, et quinze prochaines régions seront financées par la BAD. Nous avons besoin d'assistance de la part de partenaires. Mais aussi miraculeux que cela puisse paraître, cela a l'air de fonctionner.

Q : Qu'entendez-vous par une entreprise « investisseur et gestionnaire de réseau » ? À quelle hauteur s'effectue l'investissement ?

R : L'entreprise n'est pas seulement recrutée pour effectuer les travaux ou gérer le service. Elle a l'obligation de financer une partie des investissements. Grâce au fonds d'investissement du programme, la commune finance une partie des travaux. Le reste est apporté par l'entreprise qui recouvre son apport dans le cadre du contrat de gestion. L'investissement de l'entreprise représente 30 % sur le total du projet, soit entre 20 000 et 30 000 euros.

Q : N'y a-t-il pas un apport de l'État aussi dans les financements ?

R : Parmi les six communes avec lesquelles nous travaillons, deux avaient été soutenues par un programme précédent financé par l'État. Il s'agissait de communes où la délégation n'avait pas fonctionné. Une partie des infrastructures réalisées à l'époque par l'État n'étaient pas opérationnelles : les tuyaux n'étaient pas posés, les réservoirs n'avaient pas été réalisés. Sur ces dossiers, nous valorisons une partie du financement de l'État.

TROISIÈME THÉMATIQUE

ÉCHANGES ENTRE PAIRS, LE RÔLE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Dans le secteur de l'eau, des initiatives de coopération entre des collectivités locales de nationalités différentes existent. Certains pays, comme la France, ont élaboré des outils réglementaires pour encourager de telles expériences : la loi Oudin-Santini autorise les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à financer sur le budget annexe des services d'eau et d'assainissement des actions de solidarité à hauteur de 1 % des ressources affectées à ces services. La loi Thiollière permet quant à elle d'établir des conventions entre collectivités territoriales et autorités locales étrangères pour financer des actions de coopération au développement.

Regroupés sous le terme « coopération décentralisée », ces mécanismes reposent sur des échanges techniques entre des collectivités du Nord et des collectivités du Sud, complétés par des apports de financement. Passant par des médiations d'ONG ou de comités de jumelage, ces dispositifs ont pour vocation de diffuser des savoir-faire et partager des expériences entre pairs. Ils répondent à des préoccupations variées : valorisation des compétences communales, échanges interculturels, renforcement des relations avec les communautés immigrées, etc. Depuis qu'elles ont vu le jour, ces formes de coopération n'ont cessé de prendre de l'ampleur. Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale constitue un champ d'action privilégié pour les collectivités territoriales engagées dans ce type de partenariat. Les interventions de la coopération décentralisée se saisissent progressivement des questions d'appui institutionnel en mobilisant des outils de mise en œuvre (diagnostics, instruments de planification, dispositifs de suivi-évaluation, etc.) et en s'efforçant de s'inscrire dans des logiques d'accompagnement sur le long terme.

Pour autant, la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement est encore caractérisée par un foisonnement de réalisations ponctuelles d'infrastructures et la fourniture occasionnelle d'équipements. Si les réflexions sur la pérennisation des systèmes, l'autonomisation financière ou encore le suivi des services¹⁵ occupent une place croissante dans les débats sur les stratégies de coopération décentralisée, la mise en œuvre n'est assurée que par quelques coopérations décentralisées de taille importante. Comment évaluer l'efficacité des dispositifs de coopération décentralisée ? Comment soutenir ces initiatives ? Quels sont les atouts et les limites de ces dispositifs ?

¹⁵ Sur les mécanismes de suivi des services d'eau potable, voir l'initiative conjointe de l'AFD, du Sedif, du Gret et de l'AESN, « Plate-forme d'échanges et de capitalisation sur le suivi technique et financier des services d'alimentation en eau potable », octobre 2010-mars 2012.

Cartographie de la coopération décentralisée en eau potable et assainissement

**par Vincent Dussaux,
pS-Eau**

Cette présentation porte sur une cartographie des actions de la coopération décentralisée française en matière d'eau potable et d'assainissement entre 2007 et 2009. Cette cartographie est fondée sur les résultats d'une étude réalisée en 2010 par le pS-Eau pour le compte de l'AFD¹⁶.

Un cadre législatif français favorable

En France, la coopération décentralisée pour l'eau potable et l'assainissement a connu un essor important ces dernières années. Certaines dispositions ont rendu le contexte français favorable à son développement, notamment sur le plan légal.

Pour la première fois, en 1992, une loi a offert aux collectivités territoriales françaises la possibilité de s'engager dans des actions de coopération internationale. Cette loi a marqué le lancement d'un processus de sécurisation juridique progressive des pratiques de coopération décentralisée.

Revisitée en 2007 dans le cadre de la loi Thiollière, elle détaille les modalités d'action internationale des collectivités territoriales. Le terme d'« action internationale » est important, il doit être différencié du concept de « coopération décentralisée » dont la définition est spécifique. Ces lois stipulent que les collectivités territoriales françaises peuvent engager des actions internationales via une convention signée avec la collectivité locale étrangère.

¹⁶ *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement*, pS-Eau, juillet 2010.

Voici un extrait de la loi Thiollière : « Les collectivités territoriales et leurs regroupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs regroupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »

En 2005, un autre dispositif législatif spécifique à l'eau et l'assainissement a été adopté, la loi Oudin-Santini. Elle autorise les organismes en charge de l'eau et de l'assainissement à consacrer jusqu'à 1 % de leurs recettes à des actions de coopération internationale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Ce dispositif ouvre la possibilité de coopération à d'autres acteurs qui n'y avaient pas accès jusque là : les syndicats d'eau et d'assainissement et les agences de l'eau. L'autre nouveauté du dispositif est qu'il ne nécessite pas de convention pour fonctionner.

Voici un extrait de la loi : « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite des 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs regroupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L.115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, et de la distribution publique d'électricité et de gaz. »

Des budgets de plus en plus importants

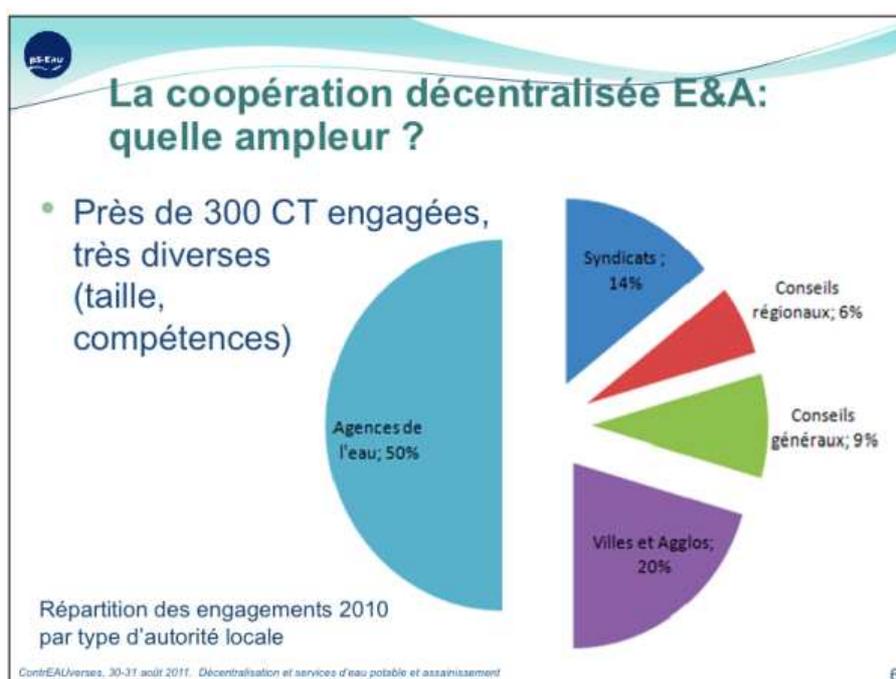
Ces évolutions réglementaires ont contribué à ce que les thèmes de l'eau et de l'assainissement occupent une place de plus en plus importante dans les dispositifs de coopération décentralisée français. Aujourd'hui, près de 25 millions d'euros d'engagements ont été pris par les collectivités territoriales (50 %) et les agences de l'eau (50 %). Parmi ces vingt-cinq millions d'euros, dix-neuf millions se réfèrent à la loi Oudin et six millions à la loi Thiollière. En outre, on estime le potentiel de la loi Oudin à soixante millions d'euros par an. Il reste donc une marge de progression importante.

Les engagements en faveur de la coopération décentralisée ont augmenté de 60 % depuis 2007. Néanmoins, pour les collectivités territoriales uniquement, si la contribution des agences de l'eau est retirée, cette augmentation n'est que de 25 %. Les engagements pris par les agences de l'eau ont connu un essor important en 2010, en hausse de 86 % par rapport à 2009. Enfin, si l'on s'en tient à la coopération décentralisée conventionnée, les collectivités se sont engagées uniquement à hauteur de cinq millions d'euros.

Une grande diversité d'acteurs

La coopération décentralisée met en scène une grande diversité d'acteurs, de différentes tailles : de grandes collectivités (comme la ville de Paris, le Grand Lyon ou le Sedif) côtoient des collectivités plus petites (petits syndicats des eaux, communes rurales). Cette diversité s'exprime également en termes de compétences : certaines collectivités peuvent disposer de compétences en exploitation des services d'eau et d'assainissement, d'autres en organisation de ces services (collectivités ayant délégué la gestion à un opérateur privé) ou encore en aménagement de territoire (par exemple certaines régions ou départements).

Au sein des 300 collectivités territoriales impliquées, les financements sont répartis de manière suivante. Comme attendu, les plus gros contributeurs sont les agences de l'eau. D'après notre étude, les dix plus gros organismes totalisent près de 80 % des engagements pris par la coopération décentralisée pour l'eau et l'assainissement. Ces gros contributeurs ont une marge de progression importante, puisque la plupart atteignent aujourd'hui entre 0,5 et 0,7 % d'engagement alors que le seuil fixé par la loi de 2005 est de 1 %.



Néanmoins, l'importance de ces contributeurs essentiels ne doit pas occulter l'intérêt de mobiliser de plus petites collectivités. Ces dernières peuvent mener des actions de qualité et s'associer à des projets plus conséquents. Grâce à un effet levier, à partir de quelques milliers d'euros par an, elles peuvent solliciter des cofinancements de la part d'autres collectivités.

De multiples formes d'intervention

Comment se caractérise l'intervention des dispositifs de coopération décentralisée ?

Le premier constat est que ces interventions impliquent de multiples acteurs en France comme dans le pays d'intervention. Parmi ces acteurs, nous retrouvons en général les associations, qui sont des partenaires privilégiés de la coopération décentralisée. 90 % des actions étudiées sont ainsi mises en œuvre par des associations. Elles peuvent travailler en France et/ou dans le pays d'intervention. En France, les opérateurs sont classiquement des comités de jumelage ou des associations locales qui jusque là prenaient souvent l'initiative de monter un projet et de le mettre en œuvre. Aujourd'hui, les projets impliquent des acteurs diversifiés et davantage spécialisés : des associations spécialisées dans l'eau et l'assainissement portent des projets de coopération décentralisée pour le compte des collectivités, d'associations spécialisées par pays, des ONG internationales, etc.

Un autre partenaire fréquemment rencontré est le secteur privé, notamment dans les cas de cofinancements (via des fondations d'entreprises, des entreprises délégataires). Conséquence de la loi Oudin, les collectivités locales négocient avec leurs délégataires des actions de coopération décentralisée. Cette coopération porte aussi sur l'expertise : les entreprises mettent à contribution leurs expériences dans les projets.

Une mutualisation de moyens entre les collectivités territoriales est recherchée. De nombreuses collectivités préfèrent passer d'un nuage de petites actions à des regroupements de projets ayant plus d'envergure : c'est le cas par exemple d'Arcade (communes en Savoie), de l'Ircod (Alsace), etc.

Les budgets des projets de coopération décentralisée sont constitués de multiples cofinancements. À la contribution de la collectivité s'ajoutent les contributions d'autres collectivités qui interviennent en tant que bailleurs, des agences de l'eau, du MAEE, de l'AFD, etc.

Cette variété d'acteurs, qui complexifie le pilotage des projets, fait néanmoins la richesse de la coopération décentralisée, chacun arrivant dans le partenariat avec son expérience, ses outils, son point de vue.

Quel mode d'intervention ?

Il est important de distinguer la « coopération décentralisée pure » de « l'action internationale ». Grâce à la loi Oudin-Santini, une collectivité (ou une agence de l'eau) peut financer une *action*, c'est-à-dire mobiliser des moyens pour soutenir des projets. Cette forme de coopération s'est fortement développée ces dernières années. Le deuxième type de coopération, appelé *coopération décentralisée*, se caractérise par la signature d'une convention et une implication plus soutenue des collectivités dans le pilotage du projet.

Quel que soit le type d'intervention, nous remarquons depuis plusieurs années une professionnalisation grandissante des collectivités. Celles-ci se dotent de ressources humaines et d'outils pour suivre les actions (études préalables, cadres logiques, démarches d'évaluation...), tout en mobilisant de plus en plus leur expertise, en particulier sur le plan technique.

L'étude, qui couvre la période 2007-2009, a permis d'examiner sur quels domaines portaient les projets des collectivités « très impliquées », c'est-à-dire celles qui participent au pilotage des projets et mobilisent leur expertise interne. 88 % des projets de ces collectivités très impliquées comprenaient un volet significatif sur l'assainissement ; 80 % d'entre eux insistaient également sur l'urbain ; enfin, 95 % des projets comprenaient un volet renforcement de capacités à la maîtrise d'ouvrage. Ces résultats traduisent un intérêt des collectivités pour ces trois composantes – intérêt qui peut surprendre car il va à rebours de la tendance générale constatée pour les projets portés par les ONG, lesquels ciblent plus fréquemment l'eau potable en milieu rural.

En termes de cibles géographiques, et sans que cela soit une surprise, il s'avère que l'Afrique francophone est privilégiée par les dispositifs de coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Les pays partenaires privilégiés sont aussi les pays où les projets de décentralisation sont souvent les plus avancés (Burkina Faso, Mali).

Pour conclure brièvement, la coopération décentralisée, qui dispose de moyens et de compétences pour intervenir dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, prête aujourd'hui une attention plus importante aux objectifs de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale.

Vincent Dussaux est ingénieur des Travaux publics de l'État, spécialisé dans l'accès à l'eau et à l'assainissement. Entre 2001 et 2005, il a travaillé au Liban sur les problématiques de l'alimentation en eau des agglomérations de Beyrouth et de Tripoli. En 2005, il est responsable de la coopération internationale du Grand Lyon dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Depuis 2009, il est chargé d'études au pS-Eau, impliqué notamment sur le suivi et l'appui à la coopération décentralisée ainsi que sur l'animation du réseau Ran'Eau à Madagascar.

Contact : dussaux@pseau.org

Publications récentes :

- « La coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement: bilan 2010 », plaquette, novembre 2011.

- *Agir pour l'eau et l'assainissement à Madagascar – Guide pratique*, avec Thierry Rabarijaona, mai 2011.

- *Concevoir et mettre en œuvre le suivi-évaluation des projets eau et assainissement*, avec Bruno De Reviers et Denis Désille, février 2011.

- *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et assainissement 2007-2009*, avec Céline Noblot, juin 2010.

Site web : www.pseau.org

Coopération décentralisée et renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage

*Par Perrine Duroyaume,
F3E*

Je vais vous présenter les principaux résultats d'une étude de capitalisation conduite en 2009 par le F3E, le CUF et le PAD Maroc¹⁷, à partir de plusieurs expériences de coopération décentralisée. Ces éléments apportent quelques éclairages conceptuels et posent les bases d'une réflexion sur les stratégies de renforcement des maîtrises d'ouvrage des collectivités territoriales du Sud.

L'étude a défini la notion de maîtrise d'ouvrage comme la capacité d'une collectivité territoriale à gouverner son territoire. Elle a mis en évidence quatre dimensions essentielles de la maîtrise d'ouvrage. C'est au croisement de ces quatre dimensions que se construisent à la fois la légitimité et les capacités d'action d'une collectivité territoriale. (cf. schéma page suivante).

La première dimension est de nature organisationnelle. Elle porte sur le fonctionnement interne de la collectivité, entendue ici comme une organisation. Cette dimension s'intéresse, par exemple, aux mécanismes de coordination des activités assurées par les services techniques et administratifs, à la gestion des relations entre les élus et ces services, aux processus d'élaboration des budgets municipaux, aux questions de management du personnel des services, aux règles de passation de marchés, etc.

¹⁷ *Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire : comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ?*, F3E-CUF-PAD Maroc, avril 2009.

La dimension organisationnelle est porteuse d'enjeux forts qu'il est important de bien appréhender dans le cadre des projets de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage. Il faut prêter une attention toute particulière à l'adéquation du dispositif de coopération décentralisée avec le mode d'organisation de la collectivité territoriale en évitant de projeter des modèles qui ne correspondent pas aux schémas institutionnels locaux. Un deuxième enjeu concerne la mobilisation des ressources financières. Il est utile ici de rappeler que l'autonomie financière est une question cruciale, qui met en jeu la capacité d'une collectivité territoriale à gouverner.

La dimension technique est souvent plus connue et mieux traitée par les projets de renforcement de capacités soutenus par les dispositifs de coopération décentralisée. Elle est déclinée en capacités transversales : prospectives, cycles de projets, mise en place d'une politique territoriale... Si elle est souvent la porte d'entrée des actions de renforcement de capacités, elle est parfois insuffisamment traitée. Quand une collectivité du Nord organise une formation sur le cycle de projet, quand elle dote la collectivité partenaire d'un outil de programmation, il est nécessaire que soit étudiée l'adéquation des ressources développées au contexte et aux besoins exprimés par le partenaire.

La dimension politique est un élément clé : elle est toujours recherchée et souvent considérée comme un objectif à atteindre par les politiques et les programmes d'appui à la décentralisation. Dans les dispositifs de coopération décentralisée, les capacités qu'elle déploie et qui peuvent être à renforcer sont stratégiques (définition d'une politique, analyse et validation d'un budget) et de gouvernance (représentation des citoyens, etc.).

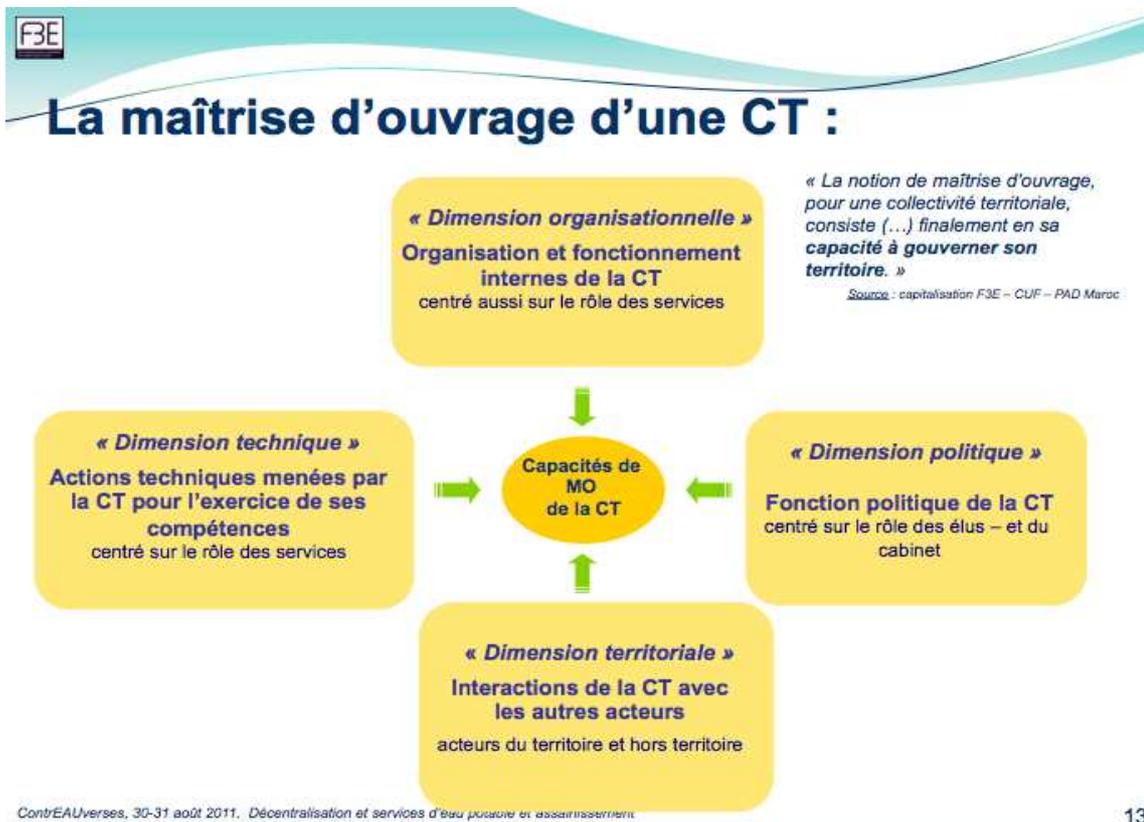
Comment renforcer cette dimension politique ? L'implication des élus des collectivités partenaires dans le pilotage du

projet est cruciale. Paradoxalement, les élus du Sud sont souvent plus impliqués dans les dispositifs que leurs homologues au Nord, lesquels ont tendance à déléguer la mise en œuvre des partenariats à leurs services techniques. Souvent, par manque de ressources humaines, les élus du Sud sont obligés d'assumer une double casquette politique et technique.

Comment impliquer davantage les élus des collectivités territoriales du Nord ? La conception des dispositifs de partenariat, à travers les conventions par exemple, est un moment important pour trouver cette bonne adéquation et permettre au dialogue politique de se dérouler.

La plus-value du partenariat de coopération décentralisée reste en effet assez aléatoire : elle dépend de la capacité et de l'intérêt des élus à s'impliquer. Mais la coopération décentralisée a une carte à jouer. Elle est légitime à développer le dialogue politique, elle permet de s'élever au-dessus des considérations techniques et d'aborder la question du projet de territoire.

La quatrième dimension est territoriale. Elle concerne la capacité de la collectivité à mobiliser et interagir avec les différents acteurs de son territoire. Cela renvoie à la capacité de la collectivité territoriale à coordonner ces acteurs. Se situant à une échelle plus large et développant ainsi une vision globale, la collectivité du Sud peut jouer un rôle d'animation et de coordination à l'échelle du territoire. Une autre approche estime que la collectivité territoriale est un acteur parmi d'autres : on parle de maîtrises d'ouvrage plurielles.



Trois positionnements possibles

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage peut s'opérer via différentes approches. Nous en distinguons trois.

Premièrement, l'appui à la construction ou au développement de l'institution locale. Nous parlons ici d'une action globale qui porte sur toutes les dimensions de la maîtrise d'ouvrage. Cette forme d'appui s'effectue en général quand il y a une forte asymétrie entre les partenaires.

Deuxièmement, l'apport d'expertise et le développement de compétences spécifiques. Moins institutionnelle, cette approche vise à renforcer une capacité particulière. L'assistance technique répond aux attentes d'une collectivité mieux organisée, où l'asymétrie est moins grande. Ce schéma d'intervention place la collectivité territoriale du Nord dans une position de prestation de services.

Enfin, l'échange de réflexions et d'expériences pour un apport réciproque. Cette approche repose sur l'idée de dialogue entre pairs. Il s'agit ici de privilégier la réciprocité : le projet, la vision étant partagés, le principe est que la collectivité du Nord puisse « retranscrire » ce qu'elle a investi dans la collectivité du Sud sur son propre territoire. Les plateformes, les réseaux internationaux, etc. peuvent être des espaces appropriés pour ces échanges.

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage est-il un objectif spécifique ?

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage peut constituer un objectif central du dispositif de coopération décentralisée. Les projets sont alors conçus comme des cas pratiques. Dans d'autres configurations, la coopération répond à des logiques plus sectorielles, où les occasions de renforcement de capacités de maîtrise d'ouvrage sont les plus fréquentes.

Atouts et limites de la coopération décentralisée

En termes d'atouts :

- La coopération décentralisée offre potentiellement une vision plus globale de la maîtrise d'ouvrage ;
- La coopération décentralisée s'inscrit dans le temps : durabilité importante, progressivité des projets sur le long terme.
- Les conventions, auxquelles beaucoup d'importance est accordée, permettent clarification, définitions, dialogue, réflexion... ;
- La coopération décentralisée peut encourager un dialogue à la fois politique et technique ;
- L'existence d'un partenariat offre un cadre incitatif et des garanties à d'autres bailleurs, d'autres acteurs ;
- Les actions sont de plus en plus portées par les collectivités elles-mêmes et favorisent le travail et la coopération entre pairs.
- La coopération décentralisée est souvent une coopération « de territoire à territoire », où les collectivités jouent un rôle d'animation.

En termes de contraintes et de limites :

- L'identité des collectivités territoriales n'est pas toujours comprise. Les collectivités du Sud conçoivent parfois mal les échanges qu'elles pourraient avoir avec les collectivités partenaires. Les collectivités du Nord trouvent parfois plus confortable de se limiter à un rôle de bailleur.
- Il y a une carence en ingénierie de projet : les collectivités peuvent être très bonnes techniquement, mais elles manquent fréquemment des capacités en termes de formulation, d'identification et de gestion de projets.
- Les modules de formation souffrent de carences pédagogiques.
- Les élus sont faiblement mobilisés, en particulier au Nord, sous la forme d'engagements « trop symboliques ».
- Les stratégies sont mal appréhendées à long terme : les collectivités du Nord

peuvent mobiliser des fonds propres mais lancent aussi très souvent des projets en réponse à des appels à projets du MAEE, pour lesquelles elles répondent à des offres précises, sectorielles et ponctuelles, qui n'encouragent ni le long terme, ni la globalité.

- La coopération décentralisée souffre d'une légitimité fragile, particulièrement au Nord. La redevabilité envers les citoyens reste une question majeure pour les collectivités du Nord, qui hésitent doublement avant de mobiliser un budget.

Perrine Duroyaume est chargée de mission au F3E depuis 2011. Auparavant, elle a réalisé des missions d'appui à des collectivités territoriales en France et en Afrique pour le compte de différentes structures ; elle a conduit également des formations auprès d'organismes sociaux. Au F3E, elle participe aux activités d'animation du réseau : accompagnement d'études, animation de groupes de travail sur des thèmes stratégiques (comme le renforcement de capacités de gouvernance locale des collectivités territoriales), organisation de formations à la carte et sur mesure.

Contact : p.duroyaume@f3e.asso.fr

Site : www.f3e.asso.fr

La présentation faite pour le séminaire ContrEauverses 2011 est tirée en partie d'une capitalisation consultable sur le site du F3E <http://f3e.asso.fr/-Accompagner-les-collectivitA-c-s-.html>

SYNTHÈSE

Frédéric Naulet, GRET
Stéphanie Oudot, AFD

L'étude croisée des politiques de décentralisation et des réformes des services d'eau potable et d'assainissement dans les pays du Sud a soulevé de nombreuses questions transversales au cours de ces deux journées d'échanges. Si la définition du concept de décentralisation, entendue comme « *un transfert de responsabilités et de moyens à des niveaux inférieurs de gouvernement dotés d'une certaine autonomie de décision* », semble faire consensus, nous avons pu constater, au travers des cas présentés, une relative hétérogénéité des objectifs poursuivis dans le secteur de l'eau et une diversité d'enjeux en termes de maîtrise d'ouvrage publique.

L'introduction de l'atelier a permis de rappeler les principaux enjeux associés aux politiques de décentralisation dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement, et de dresser un rapide bilan de résultats obtenus au cours des dernières décennies. Il a ainsi été réaffirmé le fait que les décentralisations étaient fondées sur des dynamiques fondamentalement politiques. Si la mise en œuvre de la décentralisation dans les domaines de l'eau n'a pas pour objectif premier de renforcer la vie démocratique, les justifications avancées par ses promoteurs semblent osciller entre la nécessité de renforcer l'efficacité économique des services et l'importance de dynamiser la démocratie locale.

Les contradictions entre ces deux objectifs (meilleure efficacité dans la gestion des services *versus* renforcement de la vie démocratique locale), ont été discutées à partir d'une réflexion sur les échelles. Ainsi, il a été noté que les échelles territoriales sur lesquelles se fondent certaines légitimités politiques (les communes) ne sont pas toujours celles où peut s'obtenir le maximum d'efficacité (via notamment l'atteinte d'économies d'échelle). Des articulations, ou des compromis, doivent souvent être trouvés entre la légitimité par l'efficacité économique (la bonne taille pour avoir une efficacité optimale dans la fourniture du service) et la légitimité politique.

Au-delà de ces quelques réflexions théoriques, trois grandes problématiques sont ressorties des présentations et des débats qui les ont suivies : 1) la concurrence des légitimités au niveau local, obstacle à une maîtrise d'ouvrage communale efficace ; 2) les limites des approches sectorielles de la coopération internationale et des gouvernements pour le renforcement de capacités ; 3) la planification comme outil clef du renforcement durable des capacités des pouvoirs publics locaux.

Conflits de légitimité autour du rôle des collectivités locales dans la fourniture des services d'eau potable et d'assainissement

Les premières présentations ont montré que les processus de décentralisation dans les pays du Sud étaient justifiés d'une part par l'efficacité économique (dans un objectif d'amélioration de la qualité des services), d'autre part par l'efficacité politique (dans un objectif de démocratisation). La priorité des objectifs technico-économiques sur les

objectifs politiques pour atteindre l'autonomie de décision essentielle à la décentralisation a longtemps été débattue : l'aboutissement du processus politique de décentralisation est-il un préalable au processus économique ? Ces processus se construisent-ils ensemble ? Le transfert de responsabilité aux communes peut-il s'accorder avec des logiques de pérennité économique ?

De ces discussions, il ressort qu'une réflexion sur l'articulation entre les deux processus est essentielle, afin que les collectivités, une fois autonomes et responsabilisées politiquement, puissent disposer d'une efficacité d'intervention renforcée grâce au levier économique. Une autre conclusion a été la nécessité, pour l'amélioration des services, de l'implication de l'ensemble des acteurs, depuis les citoyens (via des mécanismes de redevabilité) jusqu'aux services de l'État.

Malgré le respect de ces critères d'efficacité, la volonté de mise en place d'une maîtrise d'ouvrage communale des services tarde à trouver une traduction concrète dans certains pays. Des facteurs de blocage ont pu être identifiés, parmi lesquels : le manque de justification des transferts de compétences aux échelons politiques infra-étatiques, les carences en ressources humaines, un manque de ressources financières à la disposition des collectivités... Cependant, le facteur de blocage le plus important reste la sous-estimation des relations informelles locales : importance de la chefferie, prégnances des arrangements politiques informels, redondances dans la distribution des compétences et responsabilités..., ainsi que les problèmes de superposition des légitimités au niveau local.

Les questions de légitimité sont apparues comme centrales, puisque ni la légitimité économique, « instrumentale », ni la légitimité politique n'existent de manière systématique dans les pays étudiés : les découpages territoriaux qui font la légitimité politique n'étant pas nécessairement les mêmes que ceux qui font l'efficacité économique, les problèmes de légitimité semblent recouper les problèmes d'échelle, et la question de l'arbitrage entre légitimité par l'efficacité économique et légitimité politique s'est souvent posée au cours de nos discussions.

Ce qui ressort des débats est la nécessité d'une approche pragmatique, puisque un schéma satisfaisant du point de vue d'un bailleur de fonds peut rentrer en contradiction avec des réalités locales. Il est en effet très délicat d'agir en rupture des schémas locaux, que ceux-ci soient formels ou informels. C'est notamment le cas pour les questions de propriété, comme cela a été évoqué avec le cas du Sénégal.

Des formes d'appui à la décentralisation à repenser

Le deuxième temps d'échanges a été propice à un examen approfondi, et à une remise en question des stratégies de renforcement des capacités mises en œuvre par les acteurs de la coopération internationale dans les collectivités du Sud. En effet, rappelons que dans le secteur de l'eau, les politiques de décentralisation se traduisent le plus souvent par un transfert des responsabilités de maîtrise d'ouvrage aux entités décentralisées.

Des études de cas concrets (Ghana, Mauritanie, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Madagascar, Togo) ont permis de passer en revue :

- l'assistance technique, en soulignant les différentes modalités souvent ignorées de celle-ci, ainsi que les risques de substitution (exemple du Togo) ;
- l'assistance à maîtrise d'ouvrage, dont les nouvelles formes locales, via des associations ou des bureaux locaux, ne sont pas à négliger (exemple du Burkina Faso) et sont à encourager ;
- la coopération décentralisée, qui s'inscrit dans le long terme, et des partenariats de plus en plus multiacteurs et multisecteurs (exemple Ouagadougou / Grand Lyon). Il faut néanmoins bien veiller à distinguer la coopération décentralisée pure (conventionnée) de l'action internationale (loi Oudin) ;
- les formations, soumises à des enjeux locaux tels que le sous-équipement, la sous-formation, les pénuries de personnel ou la redistribution du personnel de l'ancien découpage administratif (cas du Mali).

Les intervenants ont souligné l'importance de deux étapes pour éviter les biais inhérents à ces prestations : d'une part, l'identification des besoins en amont ; d'autre part, la coordination de ces prestations au niveau national (souvent, une prestation concerne plusieurs communes, ou plusieurs bailleurs souhaitent offrir la même prestation). La question du « bon » diagnostic pour évaluer les besoins des acteurs et sélectionner les « bons » bénéficiaires s'est ainsi posée. Pour y répondre a été préconisée une double approche, à la fois systémique (axée sur l'environnement institutionnel et politique dans lequel la prestation s'effectue) et participative (avec l'objectif d'impliquer les partenaires dès le début de la collaboration).

La remise en question des stratégies de renforcement de capacités renvoie aux questionnements sur les échelles d'organisation ou de sous-traitance des responsabilités du maître d'ouvrage. De nouveau, les études de cas ont permis d'illustrer la nécessité de déterminer ces échelles au cas par cas, que le maître d'ouvrage s'appuie sur un niveau déjà existant (par exemple, la commune dans le cas du Burkina Faso) ou requière la création d'un nouveau type de collectivité (comme les *lead districts* au Ghana). Par exemple, la décentralisation de la responsabilité des investissements renvoie aux compétences des maîtres d'ouvrage et à la tendance à remonter d'un échelon (intercommunalité, services déconcentrés de l'État, agences d'exécution nationales, etc.).

La planification comme clef de la durabilité des stratégies de renforcement de capacités au niveau local ?

Une troisième thématique est ressortie des débats : la critique de l'approche sectorielle, pourtant dominante aujourd'hui, mais remise en cause par les processus de décentralisation qui dépassent largement le cadre des programmes. Dans un contexte de décentralisation, comment renforcer durablement les capacités des pouvoirs publics locaux dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement ?

Au-delà des renforcements des acteurs (personnel des municipalités, membres des services déconcentrés et de l'État, techniciens locaux, etc.), la réponse la plus souvent évoquée lors des interventions a été la planification locale. Il a été mis en évidence qu'une bonne formule (permettant à la fois une appropriation des outils de planification par la collectivité, une priorisation effective des projets et des dépenses, et la participation à la mobilisation des

financements et partenaires) passait nécessairement par une planification réalisée au niveau local, par les collectivités elles-mêmes, pour ensuite être proposée via le niveau régional à l'échelon étatique qui se chargerait de sa validation et de sa consolidation. Il s'agit en outre du modèle de renforcement de capacités le plus attractif auprès des bailleurs de fonds, puisqu'il émane directement du niveau local.

Les acteurs de la coopération internationale ont plus généralement été encouragés à toujours s'interroger sur le type de bénéficiaires de la décentralisation qu'ils souhaitent soutenir et le niveau auxquels ils souhaitent véritablement intervenir.

Quelques perspectives opérationnelles

D'une réflexion initialement centrée sur l'analyse des processus actuels de décentralisation dans les pays du Sud, notre regard s'est progressivement tourné vers les mécanismes de transfert de compétences et de renforcement de capacités de maîtrise d'ouvrage des entités décentralisées. Ainsi, de multiples outils ont été évoqués, desquels nous pouvons tirer un certain nombre de perspectives destinées à nourrir les débats futurs et à voir le jour concrètement.

Un travail sur le renforcement de la légitimité des processus de décentralisation, en particulier au niveau étatique et auprès des bailleurs et collectivités du Nord serait une bonne chose. Aujourd'hui, la coopération décentralisée intéresse surtout les collectivités pour des questions d'image. En outre, les bailleurs de fonds semblent toujours réticents à l'idée de travailler directement avec les communes : il est nécessaire de faire évoluer ces pratiques. Sans doute faudrait-il également encourager la diffusion des méthodes de transfert de compétences évoquées au sein des services centraux, par exemple via des formations, toujours dans l'optique de renforcer la légitimité de la décentralisation au niveau national, un enseignement majeur de ces journées étant qu'on ne peut pas faire l'économie de l'État et de l'implication de ses services techniques et administratifs pour une décentralisation effective.

Plus généralement, il semble important que les acteurs de la coopération internationale acceptent que la décentralisation ne soit pas toujours « la solution » et que les bonnes échelles de maîtrise d'ouvrage pour un service d'eau potable ou d'assainissement sont propres à chaque contexte. A également été soulignée la nécessité d'accepter des normes de qualité différentes de celles des collectivités du Nord. Enfin la question de la planification, incluant les services d'eau et d'assainissement, pour avoir été abordée à de nombreuses reprises comme une solution en matière de renforcement de capacités, mériterait d'être traitée de manière plus approfondie. L'enjeu de la planification est en effet de taille, particulièrement dans les grandes villes des pays en développement, où elle peut être une condition à l'inclusion de certains espaces défavorisés ou marginalisés dans l'espace urbain.

Bibliographie

- Barrau E. et Frenoux C., 2010, *Services d'eau potable dans les pays du Sud : promouvoir et accompagner des montages institutionnels novateurs. Enseignements issus d'expériences au Cambodge et en Haïti*, Gret, coll. Coopérer aujourd'hui n° 68.
- Baron C., 2005, *Société civile et marchandisation de l'eau : expériences internationales*, Presses universitaires du Mirail, Sciences de la Société n° 64.
- Baron C., 2003, *La gouvernance : débat autour d'un concept polysémique*, Éditions juridiques associées, Droit et Société n° 54.
- Blundo G., 2002, « La gouvernance entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique », *Bulletin de l'APAD* n° 23-24.
- Botton S., 2008, *L'émergence d'une politique de l'eau dans les gros bourgs ruraux au Cambodge*, Gret, coll. Études et travaux en ligne n°19.
- Castellanet C., Blanc C., 2007, *Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendances*, AFD, série Évaluation et capitalisation ExPost n° 10.
- Coquart P. et Bourjij S., 2010, *Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique Sub-saharienne : le cas de l'Afrique de l'Ouest*, TFD n°100.
- Demante M.J. et Tyminsky I., 2008, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, Iram, coll. Études et méthodes.
- Hamara Toure Y., 2006, *Décentralisation dans le nord du Mali. Le pouvoir local de la colonisation aux collectivités locales : continuité ou rupture ?*, GI, coll. Traverses n° 22.
- Jaglin S. et Zérah M-H., 2010, « Eau des villes : repenser des services en mutation », *Revue Tiers Monde* n° 203.
- Intartaglia D. et Corrèze A., 2002, *Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie)*, GI, coll. Traverses n° 11.
- Le Meur P.-Y., 2003, *Décentralisation et développement local : Espace public, légitimité et contrôle des ressources*, Gret, coll. Coopérer aujourd'hui n° 34.
- Olivier de Sardan J.-P., 2008, *Pouvoirs locaux et modes de gouvernance dans les campagnes nigériennes : un espace public est-il possible ?*, Gret, coll. Coopérer aujourd'hui n° 61.
- Olivier de Sardan J.-P., 2006, *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation au Niger*, in Fay C., Koné Y.F., Quiminal C. (eds.).
- Repussard C., 2008, *À la recherche d'une légitimité politique dans la gestion villageoise du service de l'eau au Nord Sénégal*, Gret, coll. Coopérer aujourd'hui n° 63.
- Repussard C., 2007, *Insertion institutionnelle et intervention technique : le cas du programme Alizés Sénégal*, Gret, Études et travaux en ligne n° 9.
- Ribot J., 1999, « Decentralization, participation and accountability in Sahelian forestry: legal instruments of political-administrative control », *Africa* n° 69.
- Programme Solidarité Eau (pS-Eau), 2010, *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement*, pS-Eau.
- F3E, 2009, *Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire : comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ?*, F3E-CUF-PAD Maroc.

Annexes

Annexe 1 : Liste des sigles et acronymes

Annexe 2 : Liste des participants

Annexe 1

Sigles et acronymes

AESN	Agence de l'eau Seine Normandie
AFD	Agence française de développement
ANICT	Agence nationale d'investissement des collectivités
ATR	Assistance technique résidentielle
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BPOR	Budget programme par objectif régional
BTP	Bâtiment et travaux publics
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
CUF	Cités unies France
CWSA	Committee Water and Sanitation Agency
DCE	District Chief Executive
DNH	Direction nationale de l'hydraulique
DSEC	Développement social, économique et culturel
EPA	Établissement public administratif
EPIC	Établissement public industriel et commercial
GIP	Groupement d'intérêt public
Gret	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GWCL	Ghana Water Company Limited
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MEA	Ministère malgache de l'Eau et de l'Assainissement
Méddea	Mécanismes durables d'accès à l'eau et à l'assainissement (programme du Gret à Madagascar)
ONG	Organisation non gouvernementale
PAD	Programme d'appui à la décentralisation (Maroc)
PCDEA	Plan communal d'accès à l'eau et assainissement
PDSEC	Programme de développement social, économique et culturel
PEPAM	Programme d'eau potable et assainissement du millénaire
PLD	Plan local de développement
PLHA	Plan local hydraulique et assainissement
PMH	Pompe à motricité humaine
STEFI	Suivi technique et financier
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
WSP	Water Sanitation Program (Banque mondiale)

Annexe 2

Liste des participants

Alain Randrianaherisoa	dg@mineau.gouv.mg	MEA - Mada
Alain Rotbardt	rotbardta@afd.fr	AFD - EAA
Alicia Tsitsikalis	tsitsikalis@gret.org	Gret Paris
Amandine Dukhan	dukhana@afd.fr	AFD - CLD
André Wulf	wulf.andre@aesn.fr	AESN
Anne-Laure Ullmann	ullmannal@afd.fr	AFD - CLD
Antoine Ciguene	ciguantonny@yahoo.fr	Gret Haïti
Benoît Paldrup	paldrup@gret.org	Gret Sénégal
Cassilde Brenière	brenierec@afd.fr	AFD - EAA
Cécile Denormandie	denormandiec@afd.fr	AFD - EAA
Céline Gilquin	gilquinc@afd.fr	AFD - EAA
Christian Castellanet	castellanet@gret.org	Gret Paris
Aurélie Quentin	quentin@gret.org	Gret Paris
Christian Houdus	christian.houdus@eau-vive.org	Eau-Vive
Clément Repussard	clementrepussard@gmail.com	Gret
Daniel Faggianelli	daniel.faggianelli@wanadoo.fr	Acqua-OING
Denis Désille	desille@pseau.org	pS-Eau
Didier Renard	renardd@afd.fr	AFD - EAA
Estelle Grandidier	grandidier@gret.org	Gret Haïti
Frédéric Naulet	naulet@gret.org	Gret Paris
Janique Etienne	etiennej@afd.fr	AFD - EAA
Karine Frouin	frouink@afd.fr	AFD - EAA
Laetitia Loseille	loseille@gret.org	Gret Mauritanie
Lassana Koita	lassana.koita@free.fr	Coredia
Lionel Goujon	goujonl@afd.fr	AFD - EAA
Mam Deth	deth@gretase.org	Gret Cambodge
Mamisoa Andrianamihaja	mamisoa@iris.mg	Gret Madagascar
Marc Vézina	m.vezina@sedif.com	Sedif
Marie Guillaume	guillaume@gret.org	Gret Madagascar
Martin Leménager	lemenager@gret.org	Gret Laos
Mathieu Lecorre	lecorre@gret.org	Gret Paris
Maurice Bernard	bernardm@afd.fr	AFD - EAA
Perrine Duroyaume	p.duroyaume@f3e.asso.fr	F3E
Philippe Coquart	philippe.coquart@wanadoo.fr	ESF
Réjane Hugounenq	hugounenqr@afd.fr	AFD - RCH
Romain André	andrer@afd.fr	AFD - DTO
Stéphanie Oudot	oudots@afd.fr	AFD - EAA
Thierry Helsens	thierry.helsens@gmail.com	Consultant
Vincent Dussaux	dussaux@pseau.org	pS-Eau
Yoann Laurent	laurent@gret.org	Gret Cambodge

Décentralisation et services d'eau potable et d'assainissement : quelles stratégies de renforcement des communes pour l'accès aux services ?

Coordination :

Frédéric Naulet
Stéphanie Oudot
Janique Étienne

Coordination de la rédaction des actes :

Ségolène Davin

Auteurs :

Romain André
Mamisoa Andrianamihaja
Perrine Duroyaume
Vincent Dussaux
Daniel Faggianelli
Karine Frouin
Thierry Helsens
Réjane Hugounenq
Laetitia Loseille
Benoît Paldrup
Clément Repussard

Dans les années 1990, la thématique de la décentralisation s'est imposée dans de nombreux pays du Sud. Face à des États en crise de légitimité, fortement affaiblis par les politiques d'ajustement structurel, les réformes de décentralisation sont apparues comme un moyen de rapprocher par le « bas » les sociétés locales des pouvoirs publics, et d'engager des dynamiques de développement local. En matière d'eau potable et d'assainissement, les politiques de décentralisation se sont souvent traduites par le transfert des compétences de maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales issues de ces réformes.

Mais, alors que dans les textes les transferts sont engagés depuis longtemps, dans la pratique ces processus demeurent inachevés ou très partiellement appliqués. Quels sont les effets des politiques de décentralisation sur la gouvernance des services d'eau et d'assainissement ? Dans quelles conditions ces réformes peuvent-elles contribuer à l'amélioration des services ? Pourquoi la volonté de mise en place d'une maîtrise d'ouvrage communale des services d'eau et d'assainissement tarde-t-elle à trouver une traduction concrète dans certains pays ? Quels sont les facteurs de blocage ? Comment renforcer durablement les capacités des pouvoirs publics locaux ? Telles sont les questions abordées dans cet ouvrage qui retranscrit les débats d'un atelier tenu en août 2011 à l'initiative de l'AFD et du Gret.

*La collection **Débats & Controverses** accueille des textes issus de discussions autour des grandes thématiques d'actualité qui animent le monde du développement. Les textes, publiés sous forme électronique, sont téléchargeables gratuitement sur le site du Gret : www.gret.org, rubrique **Ressources en ligne**. Cette collection est dirigée par **Marc Lévy** et **Danièle Ribier**.*

ISBN : 978-2-86844-288-8



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : +33 (0)1 70 91 92 00
Fax : +33 (0)1 70 91 92 01
E-mail : gret@gret.org
Site Web : www.gret.org



5 rue Roland Barthes
75598 Paris Cedex 12, France
Tél. : +33 (0)1 53 44 31 31
Fax : +33 (0)1 44 87 99 39
Site Web : www.afd.fr