

C5 - Les diverses formes juridiques de gouvernance et de gestion des services d'eau et (1 fiche) d'assainissement dans les pays en développement. La gestion communautaire

15 juin 2012

Les différentes formes juridiques de gouvernance et de gestion des services de l'eau.



(+ 1 fiche) Gestion de l'assainissement dans les pays en voie de développement. La gestion communautaire.

1) De quoi s'agit-il ?

Il s'agit de présenter les **principales organisations mises en place** pour la gestion des approvisionnements en eau ou de l'assainissement dans les pays en développement. A savoir essentiellement :

- Gestion publique
- Gestion traditionnelle
- Gestion participative
- Gestion privée

Une deuxième **fiche C6** complète celle-ci par la présentation plus détaillée des deux principaux modes de gestion participative : les comités de gestion et les associations d'usagers. Une troisième **fiche C7** en donne des exemples de réussite.

2) Contexte

Les programmes d'hydraulique villageoise datent surtout du **début des années 70**. Via un investissement des États, ils ont permis de développer la mise en place, entre autres, de puits et de forages équipés de pompes manuelles ou motorisées, de bornes [fontaines->spip.php ?mot49] et de mini réseaux. Mais de nombreux États se sont rapidement désengagés de la gestion de ces programmes, par manque de moyens. Pour y remédier, un consensus s'était fait jour lors des journées de Bamako en 1979 pour transférer la gestion des programmes d'hydraulique à l'échelon local, allant ainsi dans le sens des réformes de décentralisation adoptées à cette époque par nombre d'États africains. Cependant, en l'absence de moyens, de représentation politique locale et de réelle décentralisation, ce fut encore bien souvent aux structures de gouvernance traditionnelles que revint la gestion de l'approvisionnement en eau.

Mais face aux insuffisances et aux problèmes engendrés par ces diverses structures, **de nouveaux modes de gestion sont apparus** :

- le réengagement de la puissance publique, au niveau local ou national, avec une importance de plus en plus grande donnée un peu partout à la gestion décentralisée au niveau local ou régional, points forts mis notamment en avant par les forums mondiaux de l'eau depuis 1996 à Mexico
- la délégation de gestion par l'État ou des communes à des opérateurs privés, le plus souvent locaux.
- la gestion participative ou communautaire.



Gestion communautaire des adductions d'eau dans les centres secondaires de la vallée du fleuve Sénégal . Photo PS Eau

3) Importance de la gouvernance

Il ne peut y avoir d'amélioration réelle et durable de la situation en matière d'eau et d'assainissement sans une gouvernance et un cadre institutionnel appropriés.

Il convient en effet de pouvoir disposer de moyens efficaces, démocratiques, équitables et pérennes de nature à **offrir à chacune des parties concernées**, et pas seulement à certaines plus aisées, un véritable accès à l'eau en quantité comme en qualité , mais aussi dans des conditions économiquement acceptables, **notamment pour les populations les plus démunies fragiles ou vulnérables**. Ces moyens doivent en outre tous tenir compte davantage du rôle des femmes, les principales actrices en ce domaine et du rôle de plus en plus clé des collectivités ou organisations locales.

Il n'y a cependant aucune recette universelle ni miracle en la matière, tant les situations sont souvent différentes d'un endroit à l'autre. **La meilleure gouvernance est celle qui s'avère la mieux adaptée au contexte local et à son évolution probable.**

Cette fiche et les suivantes traitent davantage les types de gouvernance participative ou communautaire, souvent les mieux adaptées dans des zones rurales ou périurbaines appauvries, les autres modes étant généralement déjà bien connus mais n'étant pas pour autant toujours les mieux

adaptés, au moins dans un premier temps, à de telles régions.

4) Qui utilise surtout ces moyens, où et depuis quand ?

Ces moyens sont donc utilisés depuis les années 70, même si l'apparition des associations d'usagers et des délégations à des opérateurs privés est un peu plus récente. Ils sont utilisés au niveau de tous les villages et petites agglomérations ou quartiers suburbains, notamment en Afrique subsaharienne.

5) En quoi consiste ces modes de gouvernance ?

Gestion publique :

La puissance publique prend en charge la gestion de l'approvisionnement en eau et/ou de l'assainissement, soit au niveau de l'Etat via des sociétés nationales, soit au niveau local via des sociétés régionales voire municipales.

Gestion traditionnelle :

Lorsque les pouvoirs publics n'assurent pas la gestion de l'approvisionnement en eau, celle-ci revient en général **dans un premier temps** aux autorités traditionnelles de la communauté.

Traditionnelle individuelle déléguée :

Il est attribué à **une seule personne** la responsabilité de gérer la ressource en eau et infrastructures hydrauliques, plus rarement l'assainissement dans un village. L'attribution et l'organisation du mode de gestion **relève du chef de village**.

Celui-ci organise la gestion et assure le règlement des conflits. Cette gestion concerne toutes les ressources en eau.

Traditionnelle isolée :

Chacun détermine les normes d'utilisation de sa ressource en eau. En cas de conflit, il essaie de le résoudre par lui-même, mais le porte chez le chef de village en cas de désaccord persistant.

Traditionnelle déléguée concertée :

Le chef de village en concertation avec la population **préfère déléguer à quelqu'un la gestion** du puits ou forage. Généralement, cette personne joue le rôle de surveillant de la ressource en eau et rend compte directement au chef de village. Il joue le rôle de liaison entre différents usagers en cas de conflit dont il assure le règlement sur place avant d'être portés devant le chef de village. Il organise le tour d'eau et veille à son respect. Il organise aussi les quêtes et perçoit les cotisations en cas de travaux tels que ceux de curage des puits et de réparation des forages. Il assure la salubrité autour de la ressource en eau avec l'aide du chef de village, de la population et des bonnes volontés (les villageois qui ont les moyens).

Traditionnelle « privée » (à ne pas confondre avec la gestion par des entreprises privées) :

Des habitants du village qui en ont les moyens peuvent par exemple décider, **dans un but d'amélioration mais aussi lucratif**, de construire des puits plus commodes et productifs fonctionnant avec une motopompe. Ils organisent alors ensuite eux-mêmes la vente d'eau souvent destinée à l'irrigation des champs.

Généralement ce sont des propriétaires terriens qui construisent de tels puits ou forages. Ce type de gestion est presque identique à ce qui se passe au niveau de forages publics. Mais dans ce cas-ci l'argent n'est pas destiné à la communauté mais à un particulier.

**Séance de formation d'un comité au Soudan.
Photo PSEau**

Gestion participative :

Lorsque la gestion traditionnelle n'est pas satisfaisante (voir §6 principaux avantages et inconvénients) les [communautés->spip.php ?mot16] peuvent décider de mettre en place une gestion faisant appel à une part plus large de la population : soit via des comités de gestion soit, plus récemment, via des associations d'usagers.

Les comités de gestion sont composés d'un certain nombre de **représentants de la communauté** (entre 4 et 10 le plus souvent) qui dirigent la gestion de l'eau de façon collégiale. Leur efficacité dépend beaucoup de la représentativité, de la capacité, de la formation et du dévouement de leurs membres. Ils ne doivent pas être seulement composés, pour plus de transparence et d'efficacité de notables et de



partisans du chef de village mais également de personnes démunies ou fragilisées et comprendre si possible 50% de femmes.

Les associations d'usagers sont **des associations déclarées, à but non lucratif**. Elles sont chargées de garantir aux usagers un accès équitable à l'eau, assurer la pérennité des installations, gérer les fonds de façon transparente, faire payer toute quantité d'eau consommée, être représentative de l'ensemble des usagers, et utiliser les recettes de la vente de l'eau exclusivement à des fins de fonctionnement et de développement des systèmes. Les qualités demandées à leurs membres sont semblables aux précédentes. Elles sont régies par des statuts et un règlement auquel doit se conformer tout usager de l'eau. Ces associations qui **doivent rendre des comptes régulièrement** se rapprochent donc au plus près d'un **fonctionnement démocratique et davantage en mesure d'assurer leur pérennité**.

Gestion privée :

L'autorité en charge de la gestion de l'approvisionnement en eau - qu'elle soit publique, traditionnelle ou participative - peut décider de déléguer la gestion à une entreprise privée. Il est alors important de veiller à contractualiser la délégation.

Par ailleurs, lorsque des installations d'approvisionnement en eau sont laissées à l'abandon et sont hors d'usage, il arrive qu'un investisseur décide de les remettre en état de fonctionner. Il est alors admis au sein des populations qu'il est légitime que l'investisseur gère lui-même les installations qu'il a contribué à remettre en état, ce qui aboutit à une gestion privée de fait.



Formation du [comité de gestion->spip.php ?mot14] de l'eau à Komidipattu (projet Kynarou Santé dans la région du Tamil Nadu, au sud de l'Inde). Photo Kynarou

6) Difficultés particulières et remèdes et/ou précautions éventuelles à prendre

Pour la gestion publique : la puissance publique doit agir et investir suffisamment, en concertation avec les populations locales, ce qui nécessite un certain nombre de moyens humains, techniques et financiers. En cas de manque de moyens, il peut devenir préférable de recourir à une gestion participative ou privée, mais en faisant en sorte que l'Etat ou la collectivité soit ou devienne propriétaire des installations et puisse exercer un droit de contrôle, notamment sur la fixation des prix.

Pour la gestion traditionnelle : il peut se poser un problème de dérives autoritaires, la gestion pouvant rapidement se faire au profit des autorités traditionnelles, aux dépens de la majeure partie de la population ou des plus pauvres. Si l'autorité traditionnelle est contestée, il paraît préférable d'envisager une gestion privée ou participative.

Pour la gestion participative : les comités de gestion peuvent être amenés à faire face à des problèmes de gouvernance. En effet la gestion peut se faire au profit de membres du comité, en général des dignitaires de la communauté. Par ailleurs les compétences de ces derniers en matière de gestion ne sont pas assurées. Le problème des compétences peut aussi se poser pour les dirigeants d'associations d'usagers. Il peut être résolu par des formations simples mais adéquates Enfin les associations d'usagers doivent établir un règlement, ce qui peut représenter une certaine difficulté. Celle-ci peut être surmontée, soit en s'inspirant de règlements préexistants (voir un exemple en annexe), soit par le recours à des adaptations de méthodes d'initiatives participatives, telles la méthode PHAST. De telles méthodes permettent de définir les problèmes à régler ainsi qu'une résolution consensuelle de ces problèmes.

Pour la gestion privée : il est nécessaire d'établir des contrats très précis et de durée suffisante mais limitée explicitant les modalités, les résultats attendus et les obligations de la délégation de gestion accordée ainsi que la durée et les conditions de fin de contrat.

7) Principaux avantages et inconvénients

Gestion publique

Avantages : garantie de pérennité et de protection de la ressource et des utilisateurs. Moyen plus facile pour harmoniser différents systèmes et contribuer à la définition et à la mise en place d'une politique nationale, régionale ou locale de l'eau. Plus grande facilité de péréquation des tarifs entre régions ou consommateurs, ou de mise en œuvre de tarifs solidaires pour les populations les plus pauvres (possibilité par exemple d'utiliser

les revenus tirés d'un service ou d'un [forage->spip.php ?mot50] dont l'investissement est amorti pour en financer d'autres ou bien décision de faire payer l'eau un peu plus cher par les habitants aisés afin de subventionner celle des plus pauvres).

Inconvénients : nécessite des moyens publics, qui font souvent défaut dans les pays concernés ainsi qu'un engagement important des autorités. De plus les pouvoirs publics souffrent d'un manque de légitimité pour s'approprier la gestion d'installations souvent construites grâce aux [financements->spip.php ?mot139] des habitants d'autres acteurs (ONG notamment).

Gestion traditionnelle

Avantage : simplicité. Respecte les ordres établis.

Inconvénients : nombreuse dérives possibles, fonctionnement non-démocratique, professionnalisme parfois incertain.

Gestion participative

Avantages : plus forte légitimité auprès de la population, surtout en ce qui concerne les associations d'usagers.

Inconvénients : dérive possible, notamment au sein des comités de gestion. Nécessité d'établir des règlements pour s'en prémunir. Manque parfois de compétences de certains membres pour la gestion des installations, notamment sur le plan comptable et dans la prise de décisions stratégiques (pour les investissements à prévoir notamment).

Gestion privée

Avantages : permet de trouver plus facilement des fonds et des compétences et de simplifier la tâche des Collectivités. Recherche permanente d'efficacité de l'organisation. Formation. Déficit très rares.

Inconvénients : risques de dérives si les contrats de délégation de gestion ne sont pas suffisamment précis et si leur application n'est pas assez suivie. Difficulté ou manque d'intérêt pour la réalisation d'investissements importants à long terme au regard de la durée des contrats ou de prise en compte des capacités réelles de paiement des populations.

8) Coût

Il ne peut être donné ici d'indication suffisante tant ce prix dépend d'abord de la nature et de l'importance du service, du nombre d'habitants, de la qualité de l'eau à traiter, du type d'installations nécessaires et du mode de gestion choisi.

On s'accorde cependant généralement à penser que le coût de gestion le moins élevé est celui de la gestion participative, qu'il est un peu plus élevé dans la gestion publique puis dans la gestion traditionnelle et encore un peu plus dans la gestion privée.

Mais l'écart entre gestion publique et gestion privée, moyen car il existe toujours des situations particulières, est moins élevé qu'on ne l'imagine généralement, une enquête du Boston Consulting Group de 2006 ayant par exemple montré que cet écart, sur les factures, n'était en France que de 7%, mais beaucoup moindre, voire légèrement négatif si l'on tenait compte des impôts et taxes versés à l'Etat.

9) Observations, recommandations et suggestions éventuelles

Face au manque de moyens des pouvoirs publics et aux dérives des modes de gestion traditionnelles, il peut être conseillé, **s'il n'existe pas déjà un service public local, de confier la gestion des petits réseaux ou services à des comités de gestion ou à des associations d'usagers**, en les dotant d'un mode de gouvernance le plus transparent et paritaire possible. Si un problème de compétences se pose, il faut évidemment former les gens et si cela ne suffisait pas envisager alors une délégation à un opérateur privé, par l'élaboration d'un contrat comportant entre autres un cahier des charges exprimant de manière claire les attentes de la population en termes de qualité de service et de coûts.

10) Exemple de réalisation

Voir les fiches C7 et C8 présentant 5 exemples de réalisations réussies en ce domaine.

11) Où trouver davantage d'informations ?

- **ISF**(Ingénieurs sans frontières), **AFVP** (Association française des volontaires du progrès) et **PSEau** (Programme SolidaritéEau) ; **Livre** : « **La gestion communautaire des centres d'adduction secondaire de la vallée de Matam** », Livre de 84 pages relatant les résultats intéressants d'une action pilote au Sénégal dont les passages les plus intéressants se trouvent pages 11 à 14, 39 à 45 et en Annexes A4 à A6.

- **PSEAU** : **Livre** : « **L'Eau potable et l'assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres** » Livre intéressant et pragmatique, (mais de 158 pages...) dont les chapitres les plus intéressants au regard de la gestion participative se trouvent des pages 34 à 47 et 63 à 79.

- **La lettre du PSEAU** : **Lettre N° 65 d'avril 2011** dans laquelle figure l'article (page 11) « Disparité d'accès et des modes de gestion pour l'approvisionnement des quartiers périphériques de Karthoum » au Soudan.

- **OIE (Office international de l'eau)** : Plaquette de 8 pages concernant surtout les grands services publics « **Améliorer la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement** » dont elle donne plusieurs caractéristiques tout en proposant des moyens d'amélioration » ;

Disponible en ligne sur : <http://www.oieau.org/IMG/pdf/Plaque...>

- Emplacement : Accueil > fr > WikiWater > Les fiches > Organiser et gérer > Gouvernance des services d'eau et d'assainissement >
- Adresse de cet article : <https://wikiwater.fr/c5-les-diverses-formes-juridiques>