

Rodolphe Carlier (Gret)

## Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier

**Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République  
islamique de Mauritanie**

avril 2001

► La République islamique de Mauritanie s'est engagée depuis presque une décennie dans un processus original de gestion du service public de l'eau, à travers des délégations de gestion, communément nommées « concessions ». Depuis quelques années, ces concessions sont octroyées à des Mauritaniens diplômés chômeurs, choisis avant tout sur leur niveau de formation. Cette politique a contribué à la naissance d'un nouveau métier, concessionnaire, qu'un programme de développement mené par le Gret a appuyé entre 1995 et 1999.

# Concessionnaires de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier

Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable (AEP) en République islamique  
de Mauritanie

Par Rodolphe Carlier, (pôle DSU/SPM, Gret)

**D**ans les pays du tiers-monde, les programmes d'approvisionnement en eau concernaient traditionnellement les grandes capitales des États ou le monde rural. Dans le premier cas, la mise en place des réseaux se faisait dans un contexte technique, institutionnel et économique assez similaire à celui des grandes métropoles des pays industrialisés. Dans le second cas, celui du monde rural, les programmes de construction de puits ou d'installation de pompes à motricité humaine, initiés depuis plusieurs décennies, sont maîtrisés et reposent la plupart du temps sur des modèles de gestion communautaire.

La forte croissance démographique et l'urbanisation rapide et généralisée ont engendré deux phénomènes : la création d'habitat spontané, de type bidonville, à la périphérie des capitales et le développement démographique de petits bourgs, devenant ce qu'on appelle désormais des villes secondaires. Ni les réseaux urbains en gestion étatique, ni les pompes manuelles ne permettent de répondre aux enjeux de ces espaces, parce que leurs populations sont économiquement et socialement marginalisées, parce que les institutions politiques locales y sont balbutiantes, parce que les pures logiques de marché ne répondent pas à leur satisfaction et que la gestion publique n'y est pas non plus adaptée<sup>1</sup>.

Dans le cadre de la création de réseaux d'adduction d'eau potable dans ces petits centres urbains, le gouvernement mauritanien a expérimenté différents modèles de gestion. Le plus récent semble bien répondre à leurs caractéristiques : il consiste à

---

<sup>1</sup> La Sonelec, société publique d'eau et d'électricité ne souhaite pas gérer l'approvisionnement en eau des petites villes.

confier à un opérateur privé indépendant l'affermage des réseaux à travers un « contrat de concession ». Pour appuyer ces concessionnaires, le volet d'un programme d'amélioration des services d'hydraulique rurale fut spécialement consacré à la gestion des réseaux AEP.

L'objet de ce texte est de montrer qu'un nouveau métier s'est créé en quelques années en Mauritanie : celui de concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau. Il s'agit également de montrer les innovations apportées par ce modèle, surtout du fait du profil des concessionnaires retenus. On relatera également les difficultés de l'émergence de ce métier, à la fois promu et freiné par l'État. Enfin, on décrira l'appui apporté aux concessionnaires par le programme d'Amélioration des services de l'hydraulique rurale (Ashyr), mené par le Gret entre avril 1995 et novembre 1999, en montrant les limites d'une telle action et les problèmes toujours en suspens.

## **Quelques repères**

### **Le programme Ashyr**

Ce programme, cofinancé par l'Agence française de développement et par l'État mauritanien sur les subventions d'ajustement structurel, a été confié au Gret en avril 1995 pour une durée de trois ans (sa durée totale sera finalement de quatre ans et demi). Intitulé Amélioration des services de l'hydraulique rurale (Ashyr), ce programme s'inscrivait dans un processus général de désengagement de l'État sur le secteur de l'hydraulique. Il comprenait cinq volets, ainsi qu'un volet transversal dont l'objet était la constitution d'une ONG locale propre à assurer à terme les fonctions de maître d'œuvre et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage dans le secteur de l'hydraulique. Parmi les cinq volets, l'un était intitulé « gestion des réseaux d'adduction d'eau potable ».

### **Le volet d'appui aux réseaux d'adduction d'eau potable**

L'objectif de ce volet consistait à renforcer les compétences de gestion des concessionnaires et à appuyer l'État dans le processus de désengagement de la maintenance publique. Cet appui concernait deux types de réseaux : 5 issus d'un projet nommé à juste titre « projet 5 centres » ayant permis la création de réseaux thermiques ; 5 issus du projet Guidimakha, réseaux alimentés quant à eux par énergie solaire. Ces 10 réseaux sont répartis sur toute la partie sud et est de la Mauritanie, dans des agglomérations comprenant entre 2 500 et 15 000 habitants. L'équipe de ce volet fut constituée d'un volontaire à mi-temps jusqu'en septembre 1997 et d'un animateur mauritanien jusqu'à la fin du projet, en novembre 1999.

### **Les centres secondaires**

Le terme de « centre secondaire » est souvent employé sans qu'il ne renvoie à un signifié précis. En Mauritanie, les centres secondaires sont ainsi ceux, entre 3 000 et 12 000 habitants, souvent en bord de route bitumée, où coexistent une économie marchande et agropastorale, où la mixité sociale et ethnique efface progressivement les logiques communautaires, où secteur privé et secteur public (fonctionnariat) s'équilibrent peu à peu, etc. Le mot « secondaire » renvoie donc tout autant à un ordre d'importance en termes de population qu'à un degré ou une étape dans le processus d'urbanisation de ces agglomérations.

## LA GESTION DE L'EAU DANS LES CENTRES SECONDAIRES EN MAURITANIE

---

### **Le dispositif institutionnel de la gestion des réseaux d'adduction d'eau**

- ***L'alimentation en eau et les réseaux d'adduction d'eau potable***<sup>2</sup>

Il n'y a pas une pratique d'approvisionnement en eau en Mauritanie, mais de multiples pratiques liées à la diversité culturelle et ethnique de ce pays. Traditionnellement, la plupart des villes maures se sont constituées sur des zones pourvues en nappes superficielles, de sorte que dans certaines petites villes, presque chaque maison était pourvue d'un puits privatif. Tandis que ces villes s'étendaient, les nappes superficielles se raréfiaient et les nouveaux arrivants, plus en périphérie, recouraient principalement à des puits à usage collectif. L'autre caractéristique des villes maures réside dans le fait que l'approvisionnement en eau est depuis longtemps un « service » et un service payant. Quand les familles n'ont pas de puits privatif et qu'elles recourent à des puits « publics », elles sollicitent des charretiers qu'elles rétribuent pour que ceux-ci les alimentent à domicile.

Dans les petites villes peules, toucouleurs ou soninkés, l'usage de puits collectifs est beaucoup plus fréquent, mais aussi l'utilisation de bras du fleuve Sénégal ou des marigots en période d'hivernage. Si les bourgs soninkés ont une gestion très communautaire des puits et si l'approvisionnement y est effectué presque exclusivement par les enfants et les femmes, les petites villes toucouleurs recourent plus couramment aux services des charretiers payants.

Depuis plus d'une vingtaine d'années, des projets et programmes successifs ont permis d'équiper en eau potable la majeure partie des communes de Mauritanie, du simple village aux grandes villes, même si la totalité du territoire n'est pas encore alimentée (Kiffa, une des principales villes de Mauritanie, n'a toujours pas de réseau).

---

<sup>2</sup> Les systèmes d'alimentation en eau potable sont séparés en deux grandes fonctions, l'une de production et de refoulement jusqu'à un lieu de stockage (bassin ou château d'eau), l'autre de distribution, à partir de ce lieu de stockage. La distribution est effectuée en réseau, c'est-à-dire que pour un même lieu de production et de stockage, il existera plusieurs centres de distribution, en l'occurrence des bornes-fontaines, reliés par des conduites dites de distribution. Si pour un centre de production, il existe un seul centre de distribution (par exemple une seule borne-fontaine) le terme de réseau n'est plus approprié ; on parlera dans ce cas de station de pompage.

Type de gestion	Réseaux à pompage thermique	Réseaux à pompage solaire	Stations motorisées	Eoliennes	PMH	Puits modernes
Concession + maintenance privée		49				
Concession + maintenance publique	74	12				
Gestion informelle	37		94			1 679
Coopératives + maintenance privée				80		
Gestion par coopératives ou comités				70	650	

- **Des régies communales aux concessionnaires**

Dès l'instauration des communes, en 1986, une ordonnance (87-289) a défini leurs attributions et leurs charges. Elles assurent les services publics répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de la compétence de l'État. Les compétences de la commune concernent tout autant la voirie locale que l'assistance aux indigents, en passant par l'alimentation en eau et l'éclairage public. Ainsi, tandis que se développaient des programmes d'hydraulique urbaine et rurale, la gestion des réseaux a été confiée aux communes nouvellement créées, sans forcément les associer au processus de création de réseaux, sans non plus les former à cette gestion, sans qu'elles en soient, en tout cas, les maîtres d'ouvrage.

Très rapidement les communes ont eu pour charge la gestion du service public de l'eau dans les villes où l'État n'est pas directement opérateur, via l'entreprise publique Sonelec. Pour déconnecter les ressources de l'eau des ressources fiscales alimentant le budget communal, des régies communales ont été créées, afin que les ressources de l'eau générées par sa vente puissent être directement affectées aux dépenses du même service.

Les régies communales ont rapidement été considérées comme un échec, en particulier parce que les ressources ont en fait été affectées à d'autres dépenses, de sorte que les moyens pour assurer la maintenance et le renouvellement des infrastructures ne sont pas réunis. De plus, les compétences humaines requises pour gérer de tels réseaux, techniquement complexes, ne sont pas disponibles au sein du

conseil municipal, d'autant qu'aucun service technique de l'État n'est mis en appui à leur disposition.

- **La première génération de concessionnaires**

Dès 1993, une disposition réglementaire prévoit l'intervention d'opérateurs privés comme une alternative à la gestion communale. Un décret est promulgué (le décret 93-124) portant sur la « définition des conditions d'exploitation et de gestion des équipements », équipements qui doivent être gérés par un « concessionnaire ». Celui-ci peut être selon le cas un groupement précoopératif ou coopératif, un comité de gestion villageois, une régie communale, une personne physique ou morale. Un « cahier des charges applicables à l'exploitation et à la gestion des équipements d'approvisionnement en eau potable » est parallèlement mis en place, définissant les missions des concessionnaires (cf. encadré ci-dessous).

### **Les missions du concessionnaire selon le cahier des charges**

#### **Mission d'entretien courant et préventif**

Cela signifie pour le concessionnaire une prise en charge et une vérification des éléments à durée de vie limitée ou de consommation (gas-oil), ainsi que les éléments fragiles.

#### **Mission de maintenance**

Cette maintenance comprend l'acquisition des pièces de rechange, la prise en charge des frais de logistique et des frais de personnel.

#### **Mission de renouvellement**

Le cahier entend par renouvellement le remplacement de tout ou partie des équipements à moyen terme (groupe électrogène et pompe).

#### **Mission de gestion technique des réseaux**

Cette mission est vaste et regroupe d'une part tout le suivi du réseau et des éléments du forage, d'autre part la gestion administrative attenante à cette gestion technique (embauche de personnel, procédures de gestion, tenue de tableaux de bord, etc.).

#### **Mission de gestion financière**

Le concessionnaire est chargé de la collecte des recettes de la vente de l'eau, qui fait l'objet d'un système de facturation obligatoire. Le prix de l'eau est fixé par l'administration et le concessionnaire ne peut y déroger. Par ailleurs, il alimente librement un compte pour l'entretien et la maintenance des équipements. En revanche, il est astreint à verser sur un compte bloqué la part relative au renouvellement. Les parts relatives à la maintenance et au renouvellement sont égales au produit des trois éléments suivants :

$$\text{Pompage de la période } x \text{ part réservée au poste concerné dans la décomposition du prix au m}^3 \times \text{rendement technique}$$

Le rôle de l'administration est quant à lui réduit au suivi et au contrôle du concessionnaire, par des missions régulières de suivi, et par la vérification de l'alimentation des comptes destinés à la maintenance et au renouvellement.

Les collectivités locales ont pour charge de vérifier que les horaires de distribution répondent aux besoins des usagers, ainsi que la potabilité de l'eau. Elles veillent également à l'application stricte du prix. Leur rôle est de prévenir le ministère de l'Hydraulique en cas de non-respect des dispositions du cahier des charges.

Mais l'article le plus important de ce cahier des charges est l'article 46, qui a valeur conservatoire, et qui en substance dit la chose suivante : tant que l'administration considérera le concessionnaire comme non apte à assurer la maintenance et le renouvellement des équipements, la direction de l'Hydraulique continuera d'assurer cette fonction, via son service de maintenance. Jusqu'à ce jour, l'inaptitude du concessionnaire est considérée par la direction de l'Hydraulique comme avérée. De fait, le contrat de concession que signent les concessionnaires précise leurs obligations spécifiques en la matière, qui consistent à verser en totalité à l'État les sommes prévues pour la maintenance et le renouvellement, seules les fonctions d'entretien courant étant dévolues au signataire. Contrairement aux prescriptions théoriques qu'il impose, le cahier des charges est donc traduit *a minima*, ne laissant au concessionnaire qu'une faible marge d'action. La clause transitoire du cahier des charges permet à l'État de centraliser la gestion des réseaux. La génération des premiers concessionnaires fut en quelque sorte hybride. Beaucoup d'entre eux étaient issus du conseil municipal et n'avaient pas de formation, ni théorique, ni pratique, de la gestion technique et financière des réseaux. Il n'y avait cependant aucune homogénéité entre les concessionnaires, l'un étant ancien boucher, l'autre un imam, le troisième un ancien salarié du projet cinq centres, etc. Derrière ces concessionnaires, agissait parfois encore la mairie, ou plutôt le maire, notamment quand le concessionnaire était issu du conseil municipal. Si le système de concession fut sensiblement plus efficace que les régies communales, le niveau de compétence des premiers concessionnaires était faible et ces derniers, à quelques exceptions près, ne respectaient pas réellement leur contrat, notamment le versement régulier des taxes de maintenance et de provisionnement sur le compte spécial du Trésor public prévu à cet effet.

- **Le schéma de la maintenance publique des réseaux**

La maintenance lourde et le renouvellement sont le nœud gordien de la politique de service public de l'eau. Ils conditionnent la pérennité de cette politique. Pour cette raison, l'État mauritanien, même à travers un contrat de concession, a souhaité préserver sa capacité d'intervention sur les fonctions de maintenance lourde et de renouvellement, et il en a défini les modalités. Le circuit de la maintenance étatique peut se décrire comme suit :

- le concessionnaire vend l'eau et en reverse une partie (équivalente à environ un tiers du tarif) sur un compte du Trésor public spécialement dédié au renouvellement et à la maintenance des équipements ;

- en cas de panne, le concessionnaire alerte la base de l'hydraulique de son chef-lieu, service déconcentré de l'État. Des agents techniques de la base se déplacent sur le lieu de la panne, et établissent un diagnostic ;
- la base de maintenance commande au service de maintenance de la direction Hydraulique les pièces de rechange nécessaires ;
- le service de maintenance délivre un bon de commande auprès du service comptable du secrétariat général du ministère de l'Hydraulique et de l'énergie, seul habilité à débloquer les fonds du ministère. Un appel d'offres ou un recensement des prix est effectué auprès des commerçants de la place, afin d'acheter les pièces requises ;
- les pièces sont transmises au service de maintenance, qui les expédie à la base, qui enfin dépêche ses agents sur le lieu de la panne.

La configuration du système de maintenance et de renouvellement des réseaux relève donc d'un centralisme extrêmement fort, mais que l'État n'a pas véritablement les moyens d'imposer. De fait, ce circuit n'a jamais véritablement fonctionné. Dans certains cas exceptionnels, il fonctionne, notamment quand un groupe électrogène tombe en panne comme ce fut le cas à Maghama et à Bababé, villes de la vallée du fleuve Sénégal. Dans ces situations précises il n'y a plus d'eau dans toute la ville ; l'urgence accélère les choses, et l'on trouve des fonds pour remplacer l'équipement même si le compte du Trésor n'est pas alimenté. En réalité, le véritable circuit consiste non pas à enclencher la procédure lourde de rachat d'équipement, mais plutôt à trouver un moteur d'occasion, pris sur un autre réseau, dans une logique de « jeu du taquin ». Pour de tels événements, ce n'est plus seulement une relation entre un concessionnaire et des services de l'État, mais une véritable affaire politique.

## **LE RENOUVELLEMENT DES CONCESSIONNAIRES ET LE PROGRAMME ASHYR**

---

### **De nouveaux concessionnaires, plus professionnels**

En 1995, le phénomène de chômage pour les diplômés de l'enseignement supérieur connaît une ampleur grandissante. Le président de la République fait de la réinsertion de ces jeunes diplômés un cheval de bataille de son mandat présidentiel ; une cellule gouvernementale de réinsertion des jeunes diplômés est spécialement créée. Les ministères eux-mêmes sont chargés de trouver des débouchés. Ainsi, l'occasion est idéale pour la direction de l'Hydraulique pour remplacer les anciens concessionnaires par une nouvelle génération. Elle recrute donc de jeunes diplômés, pour la plupart formés à l'étranger et dont certains étaient en recherche d'emploi depuis plusieurs années. Primauté est donnée à la proximité familiale. Chaque di-



plômé devient ainsi concessionnaire de sa ville d'origine ou à défaut de son département d'origine<sup>3</sup>.

Etre concessionnaire est un nouveau métier en Mauritanie. Au début des années quatre-vingt-dix, seuls quelques réseaux existaient, dans les villes principales du pays, directement gérées par la Sonelec, société publique d'eau et d'électricité. C'est aussi un métier polyvalent. Il s'agit de maîtriser techniquement un réseau constitué d'éléments mécaniques et électriques et d'éléments hydrauliques. Il s'agit aussi d'avoir une compétence commerciale et de gestion, pour satisfaire des usagers et gérer des flux de trésorerie importants. Concrètement, il faut à la fois savoir diagnostiquer une panne de moteur, repérer des fuites sur un réseau souterrain, et établir des factures. Même si le concessionnaire peut s'entourer de personnel qualifié (électricien, plombier, comptable), il est nécessaire qu'il maîtrise intellectuellement ces fonctions ; il est nécessaire aussi qu'il sache recruter le personnel qualifié.

Le recrutement des concessionnaires parmi le vivier de jeunes chômeurs diplômés a permis de choisir des ingénieurs ayant au moins une des compétences requises. Le concessionnaire de Magta Lahjar a une formation en travaux publics ; celui de Selibaby a fait des études de gestion, un autre est hydraulicien. Cela étant, leur spécialisation ne les prédisposait pas à la polyvalence. De plus, non légitimés par les communes après l'éviction de ces dernières, jeunes et pour la plupart célibataires (la jeunesse et le célibat sont des distinctions sociales discriminantes), ces nouveaux concessionnaires n'avaient pour s'imposer que leur savoir-faire, la maîtrise de leur métier.

## **Des évolutions significatives**

### **• Une véritable stratégie commerciale**

A Maghama, le concessionnaire en place fait partie de la première génération des concessionnaires. Il est resté en place parce qu'il était seul à respecter scrupuleusement le contrat qu'il avait signé et parce qu'il s'était entouré de ses enfants pour suivre remarquablement son réseau. Or, dans ce réseau, il n'y a pas, sept années après la mise en service du nouveau réseau (le premier fut installé dans les années 80), le moindre branchement privé, même si la préfecture, le poste de santé et les deux écoles sont équipées d'un branchement. Car le concessionnaire de Maghama, ancien soldat de l'armée coloniale, est très à cheval sur le règlement et n'autorise aucun branchement tant que l'administration n'a pas homologué un

---

<sup>3</sup> Parmi l'ancienne génération des concessionnaires suivie par le programme Ashyr : trois restent en place : celui de Maghama, extrêmement respectueux des procédures et de son contrat de concession ; le concessionnaire de Tiguent, jeune concessionnaire ayant de solides qualifications techniques, et le concessionnaire de Bababé, ni très respectueux de son contrat, ni très compétent, mais toujours d'une grande transparence (il était le seul à avoir une comptabilité très précise, étant lui-même ancien comptable).

plombier local après qu'elle l'eut formé. Néanmoins, le branchement est une obsession à Maghama. Le concessionnaire rappelle à chacune de nos visites le harcèlement dont il est l'objet pour qu'il permette aux ménages demandeurs l'accès aux branchements privés.

Les nouveaux concessionnaires eux n'ont pas eu, loin s'en faut, cette précaution. Ils ont de suite agi sans respecter le contrat qui leur impose de faire valider les demandes de branchement par l'administration. Cependant, certains parmi la première génération des concessionnaires, n'avaient pas eu non plus autant de scrupules que celui de Maghama et avaient réalisé des branchements sans suivre la procédure officielle. La différence notable apportée par les nouveaux concessionnaires a été de mettre en place tous les moyens nécessaires pour répondre le mieux possible à cette demande, car ils avaient compris l'intérêt commercial qu'ils pouvaient en tirer. A Guerrou, le concessionnaire a ouvert un magasin de plomberie, dont il est le premier client pour s'approvisionner en robinets et tuyaux afin d'installer des branchements. A R'Kiz, le concessionnaire a salarié deux plombiers, ce qui a réduit considérablement le coût des prestations d'installation et a permis d'accélérer le processus de raccordement. Plusieurs mois après l'ouverture du réseau de Magta Lhajaar en avril 1996, les demandes affluaient auxquelles le concessionnaire a répondu très rapidement, de sorte que deux ans plus tard, plus de la moitié de la population consommait l'eau du réseau grâce à un branchement privé. A Tiguent, le concessionnaire a étendu son réseau à des quartiers périphériques et a réalisé des branchements en série. Les concessionnaires « nouvelle génération » ont fait de l'accès au branchement privé un des principes de leur fonction. Ils n'ont pas seulement répondu à des sollicitations, ils les ont aussi anticipées et y ont répondu avec des moyens originaux. Ils ont surtout compris que dans ces petites communes, les référents urbains sont très forts, et que l'on y constate même une exacerbation symbolique de ce que représente la ville. On est « moderne » en province si on a aussi l'eau courante, la lumière et la télévision. Il y a donc une demande très forte de branchements individuels malgré le coût de raccordement (environ 1 000 FF, soit plus d'un mois de revenu) entièrement à la charge de l'abonné. Les concessionnaires, dont la plupart ont effectué leurs études dans de grandes villes à l'étranger, aspirent eux-mêmes à ce mode de vie très urbain, et ils ont compris très rapidement que la demande de leurs concitoyens en branchements privés était forte, et que leurs revenus financiers s'accroîtraient d'autant mieux qu'ils y répondraient.

- **Une logique d'entreprise**

Même sans être au fait technique de toutes les fonctions requises, les nouveaux concessionnaires ont très rapidement pris des initiatives sans alerter systématiquement les services techniques de l'État. Au fur et à mesure qu'ils renforcent leurs compétences, ils sollicitent de moins en moins la compétence des bases régionales de maintenance publique : progressivement, ils savent effectuer eux-mêmes le diagnostic de panne et acheter les pièces nécessaires. Ils se déplacent directement chez les fournisseurs de pièces détachées à Nouakchott et remplacent eux-mêmes

les éléments défectueux. Certains n'hésitent pas à se déplacer au Sénégal, où les pièces détachées sont plus courantes et où les prix sont parfois plus avantageux.

Dans un esprit d'entreprise, les concessionnaires ont pour la plupart embauché des employés (opérateurs du groupe électrogène<sup>4</sup>, gardiens, releveurs de compteurs, plombiers, comptables) qu'ils forment et supervisent. Ils ont souvent officialisé leur fonction de concessionnaire en louant un bureau séparé de leur maison, surplombé d'une enseigne agrémentée de dessins ou d'un logo<sup>5</sup>. Le concessionnaire de Guerrou a même embauché une « directrice », à qui il a délégué une partie de ses fonctions, notamment administratives et financières. Cette logique d'entreprise se traduit aussi par une stratégie de réinvestissement utile pour leur réseau : le concessionnaire de R'Kiz, a acheté une moto, particulièrement nécessaire puisque le site de pompage est à 20 kilomètres de la ville (auparavant il se déplaçait à cheval). Le concessionnaire de Bababé a réalisé une extension dans un quartier de sa ville et y a permis le développement de branchements privés ; le concessionnaire de Tiguent, qui doit se déplacer fréquemment à Nouakchott pour y acheter du matériel a acheté une voiture. Ces investissements se font en partie avec l'argent des taxes de maintenance et de renouvellement non versées à l'État, mais ils visent plus à améliorer globalement la gestion du réseau qu'à des biens somptuaires. Les concessionnaires vivent bien, mais ils n'ont pas radicalement changé de train de vie en obtenant la charge des réseaux ; s'ils améliorent leur niveau de revenu, une partie non négligeable des taxes non versées est destinée à leur réseau.

- **Une capacité de revendication**

Les anciens concessionnaires adoptaient pour la plupart un profil bas, qui consistait à éviter d'entrer en contact avec la direction de l'Hydraulique. Ils ne se rendaient quasiment jamais à Nouakchott pour y rencontrer le service d'Hydraulique urbaine, ni le service de la maintenance. En revanche, ils se rendaient très fréquemment dans les bases de maintenance les plus proches, dès qu'un problème technique, même bénin, surgissait. Les nouveaux concessionnaires ont inversé ce comportement. Ils ont petit à petit occulté les bases, qui représentent de moins en moins un acteur pertinent pour réparer les pannes, mais ils se rendent fréquemment à Nouakchott, sollicitent des entrevues avec le directeur de l'Hydraulique ou le responsable du service de l'Hydraulique urbaine. Lorsqu'ils y sont morigénés pour le non-respect de leur contrat, ils ont les arguments pour répondre aux critiques. Ils n'hésitent pas à revendiquer des augmentations de tarif ou un remaniement du calcul des taxes. Le concessionnaire de Tiguent refuse de payer ses taxes tant que la somme de celles-ci n'équivaudra pas à la dette contractée par les services de tra-

---

<sup>4</sup> Cette embauche est nommément inscrite dans le cahier des charges des concessionnaires.

<sup>5</sup> Cette pratique n'est pas anodine ; à la différence des précédents concessionnaires, les concessionnaires « nouvelle génération » en séparant l'espace privé de leur famille de l'espace public de leur métier, renforcent leur position de professionnels de l'eau.

vaux publics auprès de son réseau, lors de la réalisation d'une route reliant Tiguent à une autre ville. De même, les nouveaux concessionnaires n'hésitent pas à apporter les factures non payées des administrations locales auprès du ministère de l'Intérieur ou du Budget, en arpentant toutes les arcanes de l'administration centrale, sans désespérer d'obtenir leur dû. Cette capacité de revendication montre avant tout que cette génération de concessionnaires joue totalement le jeu institutionnel ; s'ils cherchent à s'affranchir techniquement et professionnellement de la tutelle de l'État en tant qu'opérateur, ils ne cherchent à « s'archipéliser » en occultant tout lien contractuel. Ainsi, ont-ils toujours répondu présents aux ateliers et séminaires où la présence de la direction de l'Hydraulique était certaine, sans risquer d'affronter les oukases de celle-ci et sans oublier de répliquer sur les déficiences de l'État vis-à-vis de ses engagements.

### **Les apports d'Ashyr**

Le programme Ashyr a débuté juste avant le renouvellement des concessionnaires, ce qui lui a permis de participer à leur recrutement, et d'accompagner leur mise en service avec une connaissance préalable du fonctionnement des réseaux et des pratiques des précédents concessionnaires.

- ***Une clarification des rôles***

Suite à un travail préalable d'audit et à l'arrivée de nouveaux concessionnaires, Ashyr a organisé un séminaire invitant l'ensemble des concessionnaires, mais aussi les maires ou membres du conseil municipal des villes concernées. Ce séminaire fut d'ailleurs conjointement mené avec la Cellule d'appui aux collectivités locales, dépendant du ministère de l'Intérieur, avec la présence, y compris pour une partie de l'animation, des responsables de la direction de l'Hydraulique.

Ce séminaire avait le triple objectif d'être un atelier de formation des concessionnaires et des maires, un espace de concertation pour renouer le lien entre communes, direction de l'Hydraulique et concessionnaires et enfin un séminaire de réflexion pour l'amélioration de la gestion des réseaux. Il devait aussi nous permettre d'évaluer la demande et les besoins des concessionnaires en matière de formation et d'appui.

Même si peu d'idées novatrices sont sorties de ce travail, les problématiques propres aux concessionnaires et aux élus ont été parfaitement déchiffrables. Les concessionnaires revendiquent une meilleure maîtrise technique de leur fonction, tant sur la connaissance pratique que sur l'autonomie de gestion. Les élus, eux, souhaitent une plus grande collaboration et une transparence de l'information sur la gestion des réseaux.

Ce séminaire a permis aux maires de trouver un lieu pour s'exprimer collectivement : d'abord en exprimant clairement qu'ils ne revendiquaient plus la gestion des réseaux, même s'ils critiquaient vertement la méthode qu'avait employée l'État pour les en écarter ; ensuite en réaffirmant leur volonté de contrôle des concessionnaires, en

tant que représentants légitimes des usagers. En offrant un lieu de débat à tous, le séminaire de juin 1996 a clarifié les discours et assurément rapproché les acteurs par le dialogue, à défaut de les rapprocher dans l'action.

- **Des réponses aux besoins de formation**

Malgré leur compétence affichée puisque recrutés sur ce critère, les jeunes concessionnaires ont fortement sollicité que soient renforcés leurs savoir-faire et ils souhaitaient bénéficier de formations sur les thèmes pour lesquels ils n'avaient aucune compétence. Durant le programme Ashyr, cette logique de formation a revêtu plusieurs formes :

- **Des ateliers de formation**

Ces ateliers ont principalement porté sur les formations techniques. Le programme Ashyr ne possédant pas de compétences purement techniques, deux sessions de formation ont été menées au sein de l'école des métiers de la Sonelec (entreprise publique du service de l'eau dans les grandes villes mauritaniennes). La première formation avait pour objet le diagnostic de panne sur les groupes électrogènes, la seconde permettait l'apprentissage de la réalisation de branchements privés et de repérage des fuites.

Concernant les formations en comptabilité et gestion, une seule fut tenue sous forme d'atelier, permettant par ailleurs l'uniformisation des outils de comptabilité et de gestion (livre journal et livre clients, documents de synthèse) destinés aux concessionnaires.

- **Des formations *in situ***

Ces formations ont principalement concerné le suivi de gestion et de comptabilité en complétant de manière récurrente la formation initiale et magistrale dispensée lors du séminaire. Il s'agissait lors de visites régulières sur le terrain de vérifier la compréhension des concessionnaires en matière de saisie manuelle de leur comptabilité, mais aussi leur capacité à produire des synthèses et à les analyser. Ce travail d'analyse était réalisé avec eux, et permettait d'une part de montrer en quoi la comptabilité était source de diagnostic économique et technique du réseau, et d'autre part en quoi elle constituait un outil de négociation argumentée.

Une seule formation technique fut donnée sur le terrain, de manière tournante. Cette formation, réalisée par une société privée locale, de type PME, avait pour objectif de renforcer les compétences des opérateurs du réseau, chargés de mettre en service le groupe électrogène. Ces opérateurs n'avaient en l'occurrence jamais l'occasion de se déplacer à Nouakchott, leur présence étant quotidiennement requise sur le réseau.

- **Des rencontres échanges**

Un autre aspect de la formation a consisté à réunir les concessionnaires entre eux sur certaines problématiques propres à leur fonction. Des débats engagés sur différents thèmes permettaient à chacun de s'exprimer, d'apporter son point de vue, son

expérience, ses propositions. Les échanges sur la maintenance, la tarification, la constitution d'un GIE ou autre (cf. encadré), ont approfondi les connaissances des concessionnaires, leur permettant d'apprendre de leurs homologues et alimentant leurs réflexions. Ce type de rencontres permettait également de renforcer la capacité des concessionnaires à formaliser les problèmes, à les analyser et à produire des propositions.

### **LE GIE des concessionnaires : vers une organisation professionnelle**

#### **Quels objectifs pour le GIE ?**

« Faciliter la gestion et protéger les intérêts des concessionnaires et des réseaux ». Néanmoins, les concessionnaires ont insisté sur la seconde proposition, certains concessionnaires émettant des réserves sur la réelle utilité d'un GIE comme organe purement économique. En revanche, ils précisèrent qu'ils souhaitaient tous une organisation de défense contre « toute action non juste, quel que soit son auteur » et « qui les placeraient au même degré que tous les autres partenaires ». Ils souhaitent également que ce groupement agisse comme une espèce de Conseil de l'Ordre, qui « aura aussi à avertir les membres qui ne sont pas en règle des sanctions éventuelles dont ils peuvent faire l'objet, et à les conseiller pour résoudre leurs problèmes ».

#### **Quelles perspectives pour le GIE ?**

L'idée force est que le GIE doit évoluer vers un cadre qui renforcerait le métier des concessionnaires, sur tous les plans, y compris sur le plan juridique. Par ailleurs, il est rappelé que le GIE « assumera toute fonction utile et compatible avec son statut, en vue de réaliser ses objectifs », ce qui sous-entend qu'aucune limite n'est vraiment posée à l'évolution de cette organisation.

*A posteriori*, les formations dispensées par le programme ont eu bien d'autres conséquences que le simple renforcement des compétences des concessionnaires. Permettre aux concessionnaires de diagnostiquer des pannes, de remplacer des éléments d'un groupe électrogène, de savoir réduire les fuites ou de pouvoir réaliser des extensions de réseaux leur offrent de fait la capacité de contourner le circuit imposé et inefficace de la maintenance publique. Cela signifie aussi pour eux de s'assurer que les communes ne pourraient réclamer légitimement de gérer à nouveau les réseaux, le degré de compétence requis étant trop élevé pour leurs capacités. Mettre en place des formations signifiait, d'abord et avant tout, rendre les concessionnaires les plus autonomes possibles vis-à-vis de l'intervention publique.

On peut supposer que les concessionnaires avaient anticipé l'importance politique des formations, et que de ce point de vue, ils ont été plus « malins » que le programme Ashyr, pour qui la professionnalisation de la fonction renvoyait prioritairement à des considérations techniques. Ou plutôt, dans l'esprit des animateurs du volet réseau du programme, il y avait d'une part les formations, d'autre part la création d'une organisation de concessionnaires, la seconde action seule ayant une dimension politique, par la création d'une structure faisant poids et pouvant être une

force de négociation et de proposition vis-à-vis de la direction de l'Hydraulique. C'est en fait la première action qui est vraiment politique, car elle affranchit progressivement les concessionnaires de la tutelle de l'État, et correspond assez bien aux pratiques sociales mauritaniennes, où l'on préfère s'affranchir que s'opposer<sup>6</sup>.

• **Un appui à l'innovation à partir des réalités de terrain**

La connaissance de plus en plus approfondie des réseaux par le programme a permis à celui-ci d'apporter des propositions, qu'elles soient ponctuelles et conjoncturelles ou d'ordre général sur l'organisation de la gestion. Ainsi durant la période du projet, ces propositions ont concerné les mesures concrètes suivantes :

- refonte du système de tarification par l'application d'un abonnement mensuel pour les branchements particuliers ;
- création de comptes postaux individualisés en substitution du compte du Trésor public de maintenance ;
- rétrocession d'une partie de la taxe de maintenance au profit des concessionnaires contre une liste de pièces de rechange dont ils auraient l'entière charge financière.

Pour toutes ces propositions, une seule fut engagée, à savoir la création de comptes postaux individualisés, qui existaient déjà pour les réseaux créés dans le cadre du Programme régional solaire (PRS). Par ailleurs, le programme a également proposé de travailler sous un angle beaucoup plus expérimental. Deux propositions furent ainsi élaborées et présentées :

- mise en place d'un fonds de crédit d'accès au branchement ;
- mise en place sur une zone restreinte d'un dispositif expérimental de gestion de la distribution d'eau.

La seconde proposition, qui ne put aboutir, correspondait en fait à travailler à une petite échelle, de manière expérimentale selon une approche de concentration géographique (travailler sur une seule zone) et d'intégration de tout type d'ouvrage motorisé à l'intérieur de cette concentration, (réseaux, mini-réseaux, station de pompage) pour mettre en place les propositions susmentionnées, ainsi qu'un système de maintenance détaché de la puissance publique.

En revanche, avec un retard certain, le fonds de crédit fut effectivement mis en place à Magta Lahjaar, cette ville ayant constitué le centre pilote de cette expérience.

---

<sup>6</sup> Une pratique presque traditionnelle de création de villes ou de villages consistait pour les membres d'une communauté à quitter leurs villes et villages d'origine en cas de conflit avec les pouvoirs en place. Ils recréaient ailleurs de nouvelles villes et villages.

*L'impact des propositions mises en œuvre*

➤ **La mise en place de comptes d'épargne de renouvellement**

Le changement de destination des versements des taxes de maintenance et de renouvellement du Trésor public vers des comptes postaux individualisés a eu un impact positif. Il y eut un consensus général autour de ce changement. Les versements des taxes furent plus soutenus, la direction de l'Hydraulique reconnaissait l'intérêt du changement, qui facilitait par ailleurs le suivi des versements, puisque les comptes étaient individualisés par réseau. En réalité, quand on vérifie financièrement l'évolution des versements, il n'est pas aussi évident que les comptes postaux aient profondément amélioré la régularité et l'importance des versements. Les concessionnaires bons payeurs le sont restés, les mauvais aussi. En revanche, la mise en place des comptes postaux a permis d'assurer que les taxes payées sont bien dédiées à la maintenance et au renouvellement, mais cela n'a pas sapé la défiance des concessionnaires vis-à-vis de la maintenance publique.

➤ **Le fonds de crédit aux branchements**

Il était prévu sur des fonds de subvention d'ajustement structurel de réaliser des extensions de réseaux. Une partie de ces fonds, sur proposition du programme, a été transformée en fonds de crédit pour faciliter l'accès aux branchements. Le fonds devait équivaloir à environ 150 branchements. En réalité, les fonds n'ont pas été rendus disponibles. Néanmoins, le Gret sur ses fonds propres a initié cette action à Magta Lahjaar pour l'équivalent de 50 branchements. Ce fonds avait pour objectif de permettre à une partie de la population qui ne peut payer en une seule fois l'accès au branchement privé<sup>7</sup> (entre 800 et 1 000 FF) d'accéder à ce service et d'améliorer la qualité technique des branchements. La méthode consistait à octroyer un fonds de crédit sous forme de matériel au concessionnaire et d'avance de prestation, remboursable mensuellement sur trois ans. Les usagers bénéficiaires remboursaient, quant à eux, le concessionnaire sous forme d'abonnement inclus dans leur facture mensuelle. Un droit d'entrée équivalent à 150 FF était demandé aux usagers pour accéder à ce service.

L'action menée à Magta Lahjar a fonctionné. Les branchements existent et sont de bonne qualité de sorte qu'ils n'augmentent pas les pertes techniques du réseau, à la différence des branchements jusqu'alors effectués. Le concessionnaire rembourse le fonds de crédit. Les plombiers ont renforcé leur savoir-faire. Cette action est néanmoins ponctuelle et n'a pu s'inscrire dans un cadre plus large qui avait pour ambition de créer un dispositif permettant d'élargir le nombre d'usagers dans une logique de service public, et de mettre à disposition des concessionnaires des ressources financières en fonction de conditions correspondant au respect de leur cahier des charges.

---

<sup>7</sup> Les charges d'accès au branchement particulier sont entièrement à la charge de l'utilisateur qui préfinance le matériel et les prestations du concessionnaire.



- **Un rôle de médiation**

Lors de séminaires ou d'ateliers, les concessionnaires, les communes et la direction de l'Hydraulique étaient tous conviés ; rares lieux et temps où ces acteurs étaient présents autour d'une même table. Ces lieux devenaient de véritables espaces de débat, de revendication et de proposition même si cela se faisait « à la mauritanienne », c'est-à-dire dans le respect des titres et des fonctions et avec toute la déférence qu'un tel respect implique. Le programme jouait alors, au propre comme au figuré, un rôle d'animateur et de pondérateur. La négociation consistait aussi pour le programme à défendre les concessionnaires récalcitrants ou en conflit avec l'Hydraulique, et inversement à tenter de négocier avec cette même direction le renvoi de concessionnaires indéclicats ou incompetents. Mais ce travail de négociation consistait aussi à exhorter les concessionnaires pour qu'ils acceptent d'être contrôlés par les communes, pour qu'ils affichent et transmettent les bilans financiers aux autorités locales.

Le point commun aux différentes fonctions du programme Ashyr résidait dans le fait que les négociations étaient tripartites (concessionnaires-État-programme, concessionnaires-commune-programme). Le programme lui, agissait en tant que médiateur de ces négociations, qui en revanche n'auraient sans doute pas pu se produire si ce rôle de médiation n'avait pas été présent.

### **Ce que les concessionnaires ont pensé du programme Ashyr**

A l'issue du programme, le Gret a cherché à déterminer des indicateurs « subjectivement » vérifiables. Cela consistait à recueillir le sentiment des concessionnaires sur l'appui reçu durant quatre ans. Il s'agissait de demander aux concessionnaires, à travers des questions ouvertes ou fermées ainsi que des commentaires libres, leurs sentiments quant à l'appui supposé du programme.

Le regard apporté par les concessionnaires sur le programme Ashyr, en tout cas sur le volet les concernant, se décline de la manière suivante :

- les formations et outils mis en place ont été jugés importants et très utiles ; les formations et outils apportés en matière de comptabilité et de gestion prévalant en termes d'importance et d'utilité par rapport aux formations et outils techniques ;
- si les débats organisés sur les différentes problématiques sont également plébiscités, qu'ils concernent la tarification, la maintenance, le système de paiement des taxes, ou encore la création d'un GIE, la défense des concessionnaires et l'appui technique et financier n'est pas à mettre au crédit du programme pour tous les concessionnaires ;
- les lacunes du programme, ou tout au moins les appuis qu'il n'a pas apportés et qu'auraient souhaité voir les concessionnaires, concernent l'institutionnalisation de la profession, le règlement des impayés de l'administration locale, les extensions de réseaux (notamment leur financement), ainsi que la création d'une cellule de maintenance.

## LES RESEAUX, CINQ ANS APRES

---

### **Des réseaux étendus et de l'eau à toute heure**

Bientôt cinq années après ces mises en fonction, le double processus 1) de système de concession et 2) de concession octroyée à des ingénieurs qualifiés, est considéré comme une réussite. Plusieurs raisons prévalent dans cette considération : la première est assurément la forte compétence technique dont la plupart de ces concessionnaires font preuve. Cette compétence est aussi accrue par la légitimité que l'on accorde aux ingénieurs, petite élite respectée dans des villes où les diplômés sont rares. En second lieu, l'homogénéité professionnelle et intellectuelle des concessionnaires (malgré des différences de niveaux de compétences par ailleurs) donne le sentiment qu'il y a un nivellement par le haut de cette fonction, qui se professionnalise de plus en plus et pour laquelle l'excellence est requise. Enfin, le principe de responsabilité sur lequel repose ce système. Le qualificatif « responsable » est approprié pour les définir. Les concessionnaires sont responsables, ils se savent considérés comme tels et ils se considèrent comme tels. Le fait qu'ils soient des personnes privées engagées sur des critères de compétences a renforcé ce sentiment. Il n'y a pas dilution des responsabilités : une seule et même personne est considérée par tous comme l'unique gestionnaire du réseau.

Concrètement, l'appréciation positive des concessionnaires se vérifie sur le terrain. Quand on effectue une visite sur la quasi totalité des réseaux d'adduction d'eau suivis par le programme Ashyr, l'impression est largement favorable. Non seulement les réseaux fonctionnent, mais les concessionnaires en ont une connaissance intime. Ils connaissent leur réseau et chacun de ses éléments ; ils connaissent la clientèle de plus en plus constituée de branchements particuliers, les mauvais payeurs. Ils ont, grâce à une politique de promotion des branchements privés, élargi le nombre d'usagers à l'eau potable sans remettre fondamentalement en cause la qualité technique des réseaux. Enfin, les pénuries d'eau sont rares, les pannes rarement majeures, et les concessionnaires sont prompts à réagir en cas de défaillance (pannes de moteurs, fuites sur le réseau, gestion des conflits).

### **Une maintenance assurée, mais à quel prix ?**

Le circuit officiel de la maintenance, précédemment décrit dans le premier chapitre n'a jamais vraiment été respecté. Il souffre de deux contraintes majeures : 1) le circuit est très long et la pièce commandée, souvent urgente, n'est livrée que plusieurs semaines après ; 2) les concessionnaires, dans la mesure où ils ne sont pas à jour de leurs taxes de maintenance, doivent payer la pièce à un prix généralement supérieur à celui qu'ils auraient payé s'ils avaient effectué l'achat eux-mêmes. De plus, les concessionnaires prennent en charge les frais de déplacements et de restauration de l'équipe de maintenance qui effectue la réparation.

Le processus légal a donc volé en éclats. Il s'est reconstruit de façon informelle, et quasiment de la même manière pour chacun des réseaux, éloignés pourtant les uns des autres de plusieurs centaines de kilomètres. Le vrai circuit est celui-ci :

- le concessionnaire vend l'eau, mais ne reverse pas la totalité des sommes dues sur le compte postal spécialement dédié au renouvellement et à la maintenance des équipements ;
- en cas de panne, le concessionnaire continue d'alerter la base de l'hydraulique de son chef-lieu, service déconcentré de l'État. Le concessionnaire prend systématiquement en charge les frais de déplacements et de restauration des agents du service public ;
- les agents diagnostiquent la panne et précisent les pièces à changer ;
- le concessionnaire se charge de trouver et d'acheter les pièces de rechange lui-même, soit au Sénégal, pour les réseaux proches du fleuve, soit à Nouakchott ;
- les agents techniques sont à nouveau contactés pour effectuer la réparation, déplacements et restauration pris en charge.

Le schéma informel s'est conformé à la réalité des bases de maintenance où l'on constate l'existence de compétences humaines réelles (électriciens, mécaniciens, treuillistes) auxquelles les concessionnaires ont toujours recours, et l'absence de moyens (pas de voitures, stocks insignifiants) qui implique la prise en charge des prestations et des pièces par le bénéficiaire. Cependant, même sans moyens les bases de maintenance existent, des agents y travaillent, un espace y est consacré, avec des bureaux, une radio pour communiquer, un atelier et quelques pièces. Les concessionnaires n'ont pas à payer ces moyens humains ou matériels, et ils représentent la part subventionnée du service public.

Ce système plus ou moins reconstruit, qui associe des pratiques informelles à un dispositif officiel présente le désavantage d'être onéreux. Les concessionnaires paient doublement la maintenance. Et même s'ils ne reversent pas totalement ou irrégulièrement les taxes de maintenance et de renouvellement, ce qu'ils reversent malgré tout sur le compte postal, additionné à la prise en charge directe des prestations des bases de maintenance et des pièces détachées, représente un coût supérieur au dispositif originel s'il était appliqué et applicable.

Pour pallier ce dysfonctionnement, de futurs programmes hydrauliques accentueront sûrement les processus de privatisation de l'eau dans les centres secondaires. Cette accentuation portera notamment sur la filière de maintenance des équipements. Or, il y a fort à parier que l'on butera sur la quadrature du cercle qu'est l'insuffisance du marché de la maintenance (marché en tant que système où prévalent des logiques marchandes sans interventionnisme économique de l'État).

Une étude réalisée sur cette question dans le cadre du programme Ashyr<sup>8</sup> montre la difficulté actuelle de recourir à de la maintenance privée : certaines entreprises privées souhaiteront éventuellement se positionner sur un tel marché, mais elles n'en auront pas les moyens techniques, humains ni logistiques. D'autres, plus importantes et dans des logiques déjà totalement marchandes, réclameront une position monopolistique pour définir ensuite elles-mêmes les moyens et les prix de cette maintenance, si tant est qu'elles considèrent le marché suffisant.

Dans tous les cas de figure, la démarche jusqu'à présent a été pour l'État de tester l'intérêt de grosses entreprises à assurer la maintenance lourde des réseaux, ou à envisager la privatisation des bases de maintenance. Cette démarche par le haut pourrait être inversée. Les concessionnaires, tandis qu'ils renforcent leur savoir-faire en matière de maintenance, et donc élargissent leur champ d'action, savent définir eux-mêmes et de manière précise leurs besoins, les prestations nécessaires à leur réseau et qu'ils ne pourraient assurer. Cette démarche aurait deux avantages principaux : responsabiliser entièrement les concessionnaires par la contractualisation négociée par eux-mêmes avec les prestataires de leur réseau, et traiter cette question en tant qu'organisation professionnelle et non plus à titre individuel. Une telle démarche participerait au renforcement de leur professionnalisation.

#### **La maintenance en quelques chiffres**

La plupart des réseaux doivent payer entre 25 et 30 UM du m<sup>3</sup> produit à l'État au titre de la maintenance et du renouvellement. Pour un réseau produisant 100 m<sup>3</sup> par jour, cela correspond à une taxe annuelle à payer de l'ordre de 985 500 UM, l'État accordant une ristourne de 5 à 15 % au titre des pertes pour fuites (environ 28 000 FF). Est-ce suffisant pour assurer la maintenance lourde et le renouvellement des équipements ? Il est très difficile d'évaluer la maintenance lourde, car il faudrait recenser toutes les interventions sur un certain nombre d'années et établir des statistiques de fréquence de pannes. Ce travail a été réalisé au début des années quatre-vingt-dix par un projet du Pnud d'appui à la base hydraulique d'Aleg. Si les statistiques produites concernaient les stations de pompage, l'extrapolation à des réseaux d'adduction d'eau, en appliquant des coûts propres à ces réseaux permet d'évaluer un coût annualisé de l'ordre de 106 000 UM pour le remplacement de pièces défectueuses. Pour une production de 100 m<sup>3</sup> par jour, cela correspond à un coût de 2,5 UM du m<sup>3</sup>.

Le renouvellement concerne uniquement le groupe thermique et la pompe, les investissements à long terme (château d'eau, canalisations) n'étant pas inclus dans la définition du tarif. Les groupes électrogènes, pour la plupart de 25 kva, coûtent environ 5 000 000 UM et une pompe 700 000 UM. Amortis sur 7 ans, en considérant une durée de fonctionnement de 5 heures par jour pour produire 100 m<sup>3</sup>/jour, le coût de renouvellement de ces équipements correspond à 22 UM du m<sup>3</sup>.

Au total on obtient environ 24,5 UM du m<sup>3</sup> pour assurer la maintenance et le renouvellement, soit moins que ce que l'État exige des concessionnaires. Ce calcul est en réalité partiel et biaisé.

---

<sup>8</sup> Sidi Aly Ould Moulaye Zeïne, *Quelle maintenance pour les réseaux AEP et les stations de pompage hydraulique ?* Décembre 1996.

Partiel parce que ne sont pas pris en compte les prestations de maintenance ; même dans une logique de maintenance publique, les prestations (déplacements et indemnités évalués à 20 000 UM par déplacement) sont payées par les concessionnaires. Biaisé, parce que les rendements techniques sont dans l'ensemble mauvais (inférieur à 90 %), parce que l'administration locale ne paie pas ses factures, parce que les autres charges (gas-oil, entretien) sont supérieures aux prévisions tarifaires. Biaisé aussi parce que la durée d'amortissement des groupes électrogènes est surestimée (calculée sur la base de 12 000 heures de fonctionnement, quand 8 000 heures paraissent plus conformes à la réalité). En intégrant des données plus empiriques (80 % de la production encaissée, durées d'amortissement réduites, intégration des prestations de maintenance, dépréciation de la monnaie mauritanienne de 5 % par an), on obtiendrait un coût de maintenance et de renouvellement plus proche de 45 UM par m<sup>3</sup> (sans tenir compte d'ailleurs de la dépréciation de la monnaie mauritanienne pour du matériel entièrement importé) que des 30 UM/m<sup>3</sup> aujourd'hui réclamés pour une production journalière de 100 m<sup>3</sup>/jour par réseau. Moyenne que certains réseaux n'atteignent pas d'ailleurs (les productions évoluent entre 80 m<sup>3</sup>/jour et 150 m<sup>3</sup>/jour selon les réseaux).

### **Une transparence des comptes, mais jusqu'à quand ?**

Un des principaux axes de travail du programme fut de mettre en œuvre un suivi de gestion rigoureux des réseaux d'adduction d'eau. La mise en place d'outils et de formations en gestion répondait à une double attente des concessionnaires et de la direction de l'Hydraulique.

- **Un outil utile pour les concessionnaires**

- **Le développement des branchements privés**

Les concessionnaires les plus demandeurs d'outils comptables et de gestion sont ceux dont les usagers sont principalement des abonnés. En effet, il est plus ardu de gérer une clientèle de 300 abonnés que de gérer une dizaine de bornes-fontaines, d'autant que les abonnés ont des délais de paiement après réception de leurs factures. Il est donc impérieux pour le concessionnaire d'avoir une bonne gestion de la clientèle afin de connaître à tout moment les créances des usagers.

- **Un outil de revendication et de négociation**

Les concessionnaires n'avaient la suspicion selon laquelle ils gagnaient beaucoup d'argent. Ils avaient aussi à cœur de démontrer qu'ils étaient en position légitime pour ne pas payer les taxes dues. Mettre en place une comptabilité leur permettait de ressortir la vérité des coûts, en l'occurrence à leur avantage puisque mettant en lumière le poids des charges, supérieures aux estimations théoriques.

- **Une obligation de transparence**

En mettant en place un système de suivi de gestion financier des réseaux, le programme Ashyr permettait que des informations fiables puissent émaner des réseaux ; que le fonctionnement de ceux-ci cesse d'être une boîte noire. Le programme a cependant facilité la transmission de l'information vers la direction de l'Hydraulique et non vers les communes.

Les concessionnaires ont joué le jeu de la transparence à partir du moment où ils ont compris que leurs rapports financiers plaidaient en leur faveur et que le programme Ashyr se ferait le relais de leurs revendications<sup>9</sup>. En revanche, au fur et à mesure que la consommation augmente, les revenus des concessionnaires augmentent et il devient peu à peu délicat pour eux de mettre en évidence la progression de leur rémunération.

Quand les concessionnaires considéreront que la réalité des coûts ne leur profitera plus comme outil de revendication pour justifier l'augmentation des tarifs, il est probable qu'ils cesseront de rendre leur comptabilité transparente et considéreront l'obligation de comptes rendus financiers comme une forme d'ingérence dont ils cherchent déjà à s'affranchir par ailleurs. Dans la mesure où seule la direction de l'Hydraulique a, dans le cadre du cahier des charges, la légitimité pour imposer cette transparence et que, en raison de son manque de proximité, elle n'a pas les moyens de l'imposer avec constance, la transparence de gestion des réseaux risque de disparaître rapidement. Seule les communes, ou plus largement une instance locale de suivi, pourraient assurer le contrôle financier régulier des réseaux. Cependant, elles n'ont pas ce mandat ni la réelle compétence pour analyser et orienter la politique des réseaux, notamment dans le domaine d'élaboration et de révision des tarifs en fonction de la réalité des coûts.

### **Les limites de la clarification des rôles : un cercle vicieux en construction ?**

- ***Le refus de payer les taxes de maintenance et de renouvellement***

Que ce fut avec les anciens concessionnaires ou les nouveaux, quand on cherchait à savoir la destination réelle de l'argent facturé, dont plus d'un tiers environ devait alimenter un compte spécial du Trésor public, on découvrait alors un trou financier énorme, à une ou deux exceptions près. Cela était vrai avec les anciens concessionnaires et cela le demeura avec les nouveaux. Avec la mise en place des comptes postaux personnalisés, la situation s'est améliorée, mais il n'en demeure pas moins que les concessionnaires ne respectent pas *stricto sensu* leurs obligations. Deux réponses ont été constamment apportées par les concessionnaires pour justifier le non-paiement des provisions pour maintenance et renouvellement. La première réside dans l'existence des mauvais rendements techniques<sup>10</sup> du réseau. Or, comme les concessionnaires doivent payer les taxes sur la base de la production

---

<sup>9</sup> Chaque année, le programme Ashyr établissait un rapport financier des réseaux suivis sur la base de synthèses mensuelles cumulées. Ce rapport était doublement destiné aux concessionnaires et à la direction de l'Hydraulique.

<sup>10</sup> Le rendement technique est le rapport de la consommation d'eau par la production ; plus ce rapport est bas, plus la différence entre production et consommation est importante, ce qui correspond en majeure partie aux fuites existant sur le réseau.

et non sur la consommation, ils prétendent ne pouvoir honorer leurs engagements en raison d'un trop faible rendement technique. Cette question doit selon eux être résolue par une augmentation du tarif, qui intégrerait la réalité des prix (augmentation du gas-oil, provisions pour impayés, etc.), mais aussi un rendement technique théorique plus proche de la réalité. La seconde réponse, plus tardive dans l'argumentaire des concessionnaires, quand les relations de confiance sont établies, consistait à rejeter même le concept de « Trésor public ». Les concessionnaires, comme beaucoup de leurs concitoyens, n'ont pas confiance en l'État gestionnaire. Verser des provisions sur un compte du Trésor public, fut-il spécial, équivaut selon eux à payer des sommes indues puisqu'elles ne seront pas affectées à la réelle maintenance, ni au renouvellement de leurs équipements.

La mise en place de comptes postaux personnalisés n'a permis qu'en partie de résoudre les problèmes du versement des provisions. L'argument des mauvais rendements techniques reste vrai et par ailleurs, les concessionnaires ont compris que cette stratégie de non-paiement est d'autant plus aisée que la direction de l'Hydraulique ne se donne pas les moyens de sanctionner les concessionnaires récalcitrants.

- **L'autoritarisme sans sanction**

Le manquement grave à la mission des concessionnaires d'alimenter financièrement les comptes de provisions devrait entraîner de la part de la direction de l'Hydraulique des mesures radicales, au moins la rupture de leur contrat de concession. Or, si le discours de la direction de l'Hydraulique est fort et autoritaire, elle refuse de prendre des sanctions lourdes. Cette constatation n'est pas propre à la gestion des réseaux. La sanction par l'exclusion est rare en Mauritanie et personne ne souhaite en avoir la paternité, en raison d'un principe séculaire et profondément ancré selon lequel « le bâton guide mais ne touche pas ». En un sens, licencier ou rompre un contrat peut s'avérer être plus compromettant pour celui qui en prend la décision que pour celui qui la subit. Tout se passe comme si exclure un membre d'un groupe était une forme d'apostasie ou d'excommunication et personne ne peut se prévaloir de frapper autrui d'apostasie. La véritable sanction est en fait l'ignorance dont le concessionnaire devient l'objet ; on ne l'exclut pas, mais on le frappe d'ostracisme, en refusant de le voir, en ne lui adressant plus la parole, en lui ôtant, en quelque sorte, le droit à la parole. Il n'est plus habilité à s'exprimer. Et cela conforte la direction de l'Hydraulique dans l'idée que les concessionnaires ne sont pas prêts à assumer plus largement les fonctions de maintenance lourde et de renouvellement.

Inversement, la direction de l'Hydraulique pourrait aller dans le sens des concessionnaires en augmentant les tarifs, puisque la faiblesse des tarifs est l'argument principal justifiant les faibles versements des taxes, mais elle refuse de répondre à cette demande, se prévalant de défendre les intérêts des usagers ou avouant *in petto* que le moment n'est pas venu, en raison d'échéances électorales proches.

- **La faute à l'autre**

Ainsi, derrière l'apparence de réseaux fonctionnels, en bon état, et approvisionnant selon une logique de services publics marchands le plus d'usagers possibles, se révèlent peu à peu les prémises d'un échec à terme du service de l'eau dans les petits centres, puisque les conditions économiques du renouvellement des réseaux ne sont pas réunies. Les problèmes décrits plus haut sont liés et s'auto-alimentent en accentuant progressivement leurs effets. Ce cercle, au fur et à mesure que les réseaux vieillissent et requièrent une maintenance de plus en plus lourde, accroît ses effets de sorte que la maintenance publique sera de plus en plus sollicitée, alors même que les moyens financiers seront de moins en moins disponibles. Du côté de la direction de l'Hydraulique, comme du côté des concessionnaires, la responsabilité de cet échec programmé incombe à l'autre. Le non-respect contractuel des concessionnaires dédouane l'État de son incapacité à intervenir. L'incapacité de l'État à intervenir justifie le non-paiement des taxes de la part des concessionnaires. Et comme pour les dysfonctionnements, les discours s'auto-alimentent.

## CONCESSIONNAIRE, NAISSANCE D'UN METIER ?

---

### **La légitimité par la compétence professionnelle**

La plupart des concessionnaires issus de la réinsertion, dont ni l'État ni les communes ne remettent en cause désormais le mandat (même s'ils peuvent remettre en cause certains mauvais éléments parmi eux), n'est pas arrivée en d'aussi bonnes dispositions. Leur jeunesse, leur absence de références professionnelles, leur faible réseau de relations sociales ne les légitimaient pas d'emblée comme gestionnaires attitrés des réseaux. La mesure consistant à les nommer concessionnaires ne provenait d'ailleurs ni de la direction de l'Hydraulique, ni des communes. Par ailleurs, ils furent placés au nom de leur formation supérieure, et leur diplôme constituait leur seul viatique pour accéder à cette fonction. C'est donc sur ce registre de la compétence qu'ils purent justifier le bien fondé de leur embauche. Cette stratégie fut en effet la bonne, car ils ont non seulement mis en évidence leur savoir-faire, mais aussi la nécessité d'un tel savoir-faire comme condition *sine qua non* pour gérer un réseau d'adduction d'eau. Il semblera difficile désormais de revenir en arrière et de nommer des concessionnaires ne disposant pas d'une solide formation technique.

Souhaiter se légitimer par la compétence professionnelle requerrait de leur part qu'ils soient le mieux formés possible. Or, ce qu'Ashyr pouvait offrir le plus facilement était les formations, soit directes en matière de gestion commerciale et financière, soit indirectes en sollicitant des prestataires de formation technique. Il y a donc eu une forme d'alliance objective entre les concessionnaires et le programme Ashyr, les premiers trouvant dans le programme le seul organe permettant de les former, le second prouvant rapidement son utilité puisque pouvant répondre aux sollicitations des concessionnaires. Ashyr a renforcé la professionnalisation des concessionnaires.



res, mais les concessionnaires ont en même temps renforcé la pertinence du programme Ashyr.

### **Une clarification nécessaire entre les acteurs**

Les concessionnaires sont de plus en plus compétents ; ils maîtrisent de mieux en mieux leur savoir-faire. L'État le reconnaît implicitement et les communes ont fait explicitement le deuil d'un retour aux régies communales. Néanmoins, l'élargissement de leur statut à des fonctions initialement prévues dans le contrat de concession n'est pas à l'ordre du jour. L'article transitoire du cahier des charges qui laisse à l'État le droit de dispenser les concessionnaires des fonctions de maintenance lourde, de renouvellement et d'extension de réseaux reste en vigueur. Il en est de même d'ailleurs pour les communes. Elles ne sont pas plus impliquées dans le contrôle des concessionnaires malgré le renforcement des processus de décentralisation. Il y a un décalage énorme entre les discours et les actes. Théoriquement, la direction de l'Hydraulique reste l'opérateur technique de la maintenance, mais cela n'est concrètement plus vrai. Toutefois, il lui est difficile d'envisager de concéder réellement les réseaux aux concessionnaires et de déléguer par subsidiarité la responsabilité des concessions aux communes.

Clarifier la position des acteurs en fonction des tendances réelles qui s'opèrent nécessite de prendre des décisions parfois lourdes de conséquences et non dénuées d'enjeux politiques. Or, ces enjeux dépassent le cadre de la simple direction de l'Hydraulique. Ainsi, déléguer la maintenance et le renouvellement des réseaux aux concessionnaires, c'est implicitement reconnaître la future disparition de certaines bases de maintenance ; de même, déléguer le contrôle, voire la désignation des concessionnaires aux communes, c'est éventuellement accroître les prérogatives d'un maire issu de partis d'opposition. Il est difficile pour un directeur de l'hydraulique de prendre de telles décisions. On se retrouve dans la même configuration qu'à l'époque des premiers concessionnaires. Chacun s'accordait à admettre leur manque de compétences, mais la direction de l'Hydraulique ne souhaitait pas les changer. L'injonction présidentielle de favoriser les jeunes chômeurs diplômés a débloqué la situation. L'ordre venant de « tout en haut », il était facile de s'y soumettre.

Mais désormais le hiatus est de plus en plus grand entre l'État et des concessionnaires prêts à revendiquer une autonomie presque totale du fait de la maîtrise grandissante de leur métier, et entre l'État et les communes, ces dernières étant de plus en plus soucieuses de leurs prérogatives, telles que leur accorde la loi. L'enjeu à court terme est désormais de passer d'une politique d'affermage des réseaux à une véritable politique de concession déléguée localement. Le programme Ashyr a anticipé cette évolution et a cherché à faciliter cette clarification. Il s'est cependant heurté à une double résistance. La résistance de la direction de l'Hydraulique vis-à-vis des concessionnaires, car celle-ci est peu encline à entériner les fonctions élargies de ces derniers. La résistance également de la direction de l'Hydraulique et des

concessionnaires vis-à-vis des communes dans leur revendication de mieux contrôler localement les contrats de concession.

Puisque ce rôle de changement par la concertation, voulu par le programme n'a pas abouti, c'est par la professionnalisation croissante des concessionnaires, donc par la confiance accrue qu'ils auront en eux-mêmes, que ce processus aboutira, sûrement de manière informelle dans un premier temps, parce que les concessionnaires « shunteront » de plus en plus le dispositif institutionnel, puis par l'entérinement à terme de cet état de fait.

### **La commune, cette inconnue**

Le processus de décentralisation en Mauritanie est fortement engagé et pour certains irréversible. Les communes existent depuis 1987 ; deux campagnes électorales se sont tenues depuis cette période. Certaines communes sont engagées dans des actions de coopération décentralisée, principalement avec des villes françaises. Du point de vue institutionnel, les pouvoirs délégués aux communes sont larges, et concernent la plupart des investissements publics locaux (eau, électricité, voirie, etc.), même si actuellement elles n'ont ni les moyens ni les compétences pour assurer la maîtrise d'ouvrage des infrastructures publiques locales. De plus, si la remise en cause du principe des communes n'est pas en question, les modalités par lesquelles elles existent et fonctionnent suscitent des interrogations.

La première crainte est une personnalisation très forte du pouvoir communal. Le découpage administratif des communes fédère au sein d'une même commune de nombreux villages ou bourgs disséminés sur un large périmètre. La tenue d'un conseil municipal peut parfois relever de l'expédition et renforce plus encore les prérogatives du maire. Cette personnalisation est par ailleurs accentuée par une histoire féodale et très hiérarchique, conférant traditionnellement le pouvoir à un chef, qu'il soit de caste maraboutique ou guerrière. Ainsi, pour certains, la création des communes fait rejaillir les logiques claniques et tribales que l'État s'évertue à transcender (au moins par le discours). A un préfet « potentat », mais dont le mérite est qu'il est systématiquement issu d'une région différente de son lieu d'affectation, se substitue pour certaines fonctions, un maire, d'abord et avant tout représentatif de son ethnie, de sa tribu ou de son clan. La démocratie souhaitée risque de basculer dès lors vers une exacerbation de logiques clientélistes, voire ségrégationnistes. Enfin, les communes fonctionnent sur leur fiscalité locale. Il existe certes des fonds régionaux de développement octroyés par l'État, mais dont l'utilisation relève du pouvoir préfectoral. Les communes ont des budgets faibles dont la quasi totalité finance le seul fonctionnement.

Cette réalité effraie les concessionnaires et la raison pour laquelle ils souhaitent tenir les communes à distance procèdent des craintes énoncées ci-dessus. Concrètement, ils craignent dans le désordre d'être éventuellement destitués au profit d'un membre de la famille du maire, d'être contraints de baisser leur tarif en période électorale, de ne pas couper l'eau à certains quartiers récalcitrants mais

proches du maire, d'être obligés d'alimenter financièrement, sur les ressources de l'eau, le budget communal, etc. La partialité de l'État leur semble donc un moindre mal, d'autant que ce dernier est géographiquement éloigné.

Réintroduire les communes en tant que maître d'ouvrage et organe de contrôle des concessionnaires paraît à la fois une nécessité par la proximité du lien social et politique qu'elles constituent naturellement, mais aussi une véritable « boîte de Pandore », notamment par le risque de dérégulation du dispositif actuel. La question de la légitimité des communes n'est pas tant la pierre d'achoppement qui préluderait à leur réintégration dans le dispositif institutionnel, que leur réelle représentativité de la somme des intérêts locaux, si ce n'est de l'intérêt général.