

DÉCENTRALISATION ET SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT

QUELLES STRATÉGIES DE RENFORCEMENT DES PETITES COMMUNES POUR L'ACCÈS À CES SERVICES ?

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

Mais, alors que dans les textes les transferts sont engagés depuis longtemps, dans la pratique ces processus demeurent inachevés ou très partiellement appliqués. Quels sont les effets des politiques de décentralisations sur la gouvernance des services d'eau et d'assainissement ? Dans quelles conditions ces réformes peuvent-elles contribuer à l'amélioration des services ? Pourquoi la maîtrise d'ouvrage communale des services d'eau et d'assainissement tarde-t-elle à trouver une traduction concrète dans certains pays ?

Quels sont les facteurs de blocage ? Comment renforcer durablement les capacités des pouvoirs publics locaux ? Telles sont les questions qui ont été abordées dans cet ouvrage qui retranscrit les présentations et débats d'un atelier qui s'est tenu en août 2011 à l'initiative de l'AFD et du Gret.

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

L'introduction de l'atelier a permis de rappeler les principaux enjeux associés aux politiques de décentralisation dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement et de dresser un rapide bilan de résultats obtenus au cours des

dernières décennies. Il a ainsi été réaffirmé le fait que les décentralisations étaient fondées sur des dynamiques fondamentalement politiques. Si la mise en œuvre de la décentralisation dans les domaines de l'eau n'a pas pour objectif premier de renforcer la vie démocratique, les justifications avancées par ses promoteurs semblent osciller entre la nécessité de renforcer l'efficacité économique des services et l'importance de dynamiser la démocratie locale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Des formes d'appui à la décentralisation à repenser

Le deuxième temps d'échanges a été propice à un examen approfondi, et à une remise en question des stratégies de renforcement des capacités mises en œuvre par les acteurs de la coopération internationale dans les collectivités du Sud. En effet, rappelons que dans le secteur de l'eau, les politiques de décentralisation se traduisent le plus souvent par un transfert des responsabilités de maîtrise d'ouvrage aux entités décentralisées. Des études de cas concrets (Ghana, Mauritanie, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Madagascar, Togo) ont permis de passer en revue :

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

Les intervenants ont souligné l'importance de deux étapes pour éviter les biais inhérents à ces prestations : d'une part, l'identification des

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

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

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

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

Au-delà des renforcements des acteurs (personnel des municipalités, membres des services déconcentrés et de l'État, techniciens locaux, etc.), la réponse la plus souvent évoquée lors des interventions a été la planification locale. Il a été mis en évidence qu'une bonne

formule (permettant à la fois une appropriation des outils de planification par la collectivité, une priorisation effective des projets et des dépenses, et la participation à la mobilisation des financements et partenaires) passait nécessairement par une planification réalisée au niveau local, par les collectivités elles-mêmes, pour ensuite être proposée via le niveau régional à l'échelon étatique qui se chargerait de sa validation et de sa consolidation. Ce modèle de renforcement de capacités est le plus attractif auprès des bailleurs de fonds, puisqu'il émane directement du niveau local.

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

Quelques perspectives opérationnelles

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

Un travail sur le renforcement de la légitimité des processus de décentralisation, en particulier au niveau étatique et auprès des bailleurs et collectivités du Nord, serait une bonne chose. Aujourd'hui, encore trop de collectivités s'intéressent à la coopération décentralisée

pour des questions d'image. En outre, les bailleurs de fonds semblent toujours réticents à l'idée de travailler directement avec les communes : il est nécessaire de faire évoluer ces pratiques. Sans doute faudrait-il également encourager la diffusion des méthodes de transfert de compétences évoquées au sein des services centraux, par exemple via des formations, toujours dans l'optique de renforcer la légitimité de la décentralisation au niveau national, un enseignement majeur de ces journées étant qu'on ne peut pas faire l'économie de l'État et de l'implication de ses services techniques et administratifs pour une décentralisation effective.

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

Frédéric Naulet
Stéphanie Oudot

Référence : NAULET Frédéric, OUDOT Stéphanie, ETIENNE Janique, « Décentralisation et services d'eau potable et d'assainissement Quelles stratégies de renforcement ses petites communes pour l'accès à ces services ? », *Débats et Controverses n°7*, Paris, Gret, 2012, 77 pages.

Tous les ouvrages de la collection Débats et Controverses
sont téléchargeables gratuitement sur le site web du Gret (www.gret.org).