

GESTION DES SERVICES HYDRIQUES A L'ECHELON MUNICIPAL DANS UN PAYS EN DEVELOPPEMENT : QUELLE GOUVERNANCE ? LE CAS DE KOUVE (TOGO)

Blandine CLERC
Emeric DHELENS
Floriane GERVEREAU
Marianne KLARSFELD

Introduction

Dans le cadre d'un projet associatif, l'une des étudiantes du groupe, Marianne, devait se rendre au Togo en mars 2013. L'un des volets de ce projet l'avait amenée à prendre contact avec la responsable française du jumelage Cusset (France) – Kouvé (Togo). De là est venue l'idée de consacrer le projet du séminaire à un thème intéressant la mairie de Cusset, pouvant s'inscrire dans leurs démarches actuelles de rénovation et d'extension du réseau d'eau à Kouvé. Lors son passage au Togo, Marianne a pu rencontrer le représentant togolais du jumelage, et s'est rendue à Kouvé afin de rencontrer plusieurs gérants de bornes fontaines, un utilisateur, et le régent de la ville.

Le Togo dispose d'importantes ressources naturelles en eau mais apparaît comme l'un des pays d'Afrique de l'Ouest où le taux de desserte, c'est à dire le pourcentage d'abonnés raccordés et raccordés au réseau d'eau potable, par rapport au nombre de résidents de la zone, est le plus bas : celui-ci est passé de 39 % en 2007 à 33,89 % en 2010 (AFD, 2012). L'AFD souligne que le problème provient du retard pris dans les investissements en infrastructures et de la gouvernance au niveau national et local (AFD, 2012).

Pour résoudre les dysfonctionnements du système de gestion de l'eau, les autorités togolaises ont entrepris, depuis 2003, une série de réformes visant à redéfinir le cadre institutionnel et réglementaire du secteur. Ces autorités ont d'abord signé un accord de concession avec la Société Togolaise des Eaux (TdE) le 13 mai 2003. En contrepartie du maintien de son monopole d'exploitation pour le transport, la distribution et l'assainissement de l'eau pour 20 ans, la TdE était tenue de réaliser des investissements importants afin d'améliorer ses services en qualité et en quantité, dans les zones urbaines et les centres ruraux. Selon la société, sa production d'eau s'élevait alors à 19 millions de m³ pour une consommation de 13,5 millions de m³ (World Trade Organization, 2006). Depuis 2011, une cellule interministérielle travaille à la redéfinition du rôle de la TdE dans les zones urbaines et semi-rurales. Suite à cette réforme, la TdE sera amenée à jouer un rôle spécifique de société d'exploitation du réseau d'eau et à abandonner son rôle d'investisseur du secteur au profit d'une société de patrimoine. S'inscrivant dans cette dynamique, l'AFD a lancé en 2009 un Programme d'urgence d'appui à la TdE. Le Togo serait actuellement en train de sortir de la crise hydrique. (AFD, 2012)

Cependant, le problème de l'eau au Togo ne peut pas uniquement être traité à l'échelle nationale. En effet, aux retards d'investissements en infrastructures se superposent des problèmes de gouvernance locale dus à la mauvaise coordination des parties prenantes. Le cas de Kouvé, une ville togolaise de 25 000 habitants en est particulièrement représentatif. La ville est équipée de 21 bornes-fontaines aujourd'hui exploitées par de petits exploitants privés (« les fontainiers »). Le fonctionnement des bornes-fontaines n'est actuellement pas optimal

et les habitants subissent des coupures d'eau récurrentes qui les obligent à adapter leur pratique et parfois à s'approvisionner dans des citernes d'eau insalubres – impliquant alors d'importants effets sanitaires. (ONG FIADI, 2012)

A travers le croisement de données académiques et des témoignages des différentes parties prenantes de la gestion de l'eau à Kouvé recueillies dans la ville même, nous explorerons les différentes options de gouvernance pour la gestion des services en eau de la ville.

1. MISE EN CONTEXTE : UN SYSTEME DE GESTION DE L'EAU DÉFAILLANT QUI TENTE CEPENDANT D'ÊTRE AMÉLIORÉ

1.1 Etat des lieux : des conditions défavorables à une bonne gestion de l'eau, qui tentent d'être améliorées à travers des projets de coopération décentralisée

1.1.1 Une mauvaise gestion des ressources en eau : des conditions naturelles et d'approvisionnement défavorables

- Un environnement naturel défavorable à l'offre d'eau

A Kouvé, la moyenne des précipitations s'élève à 1214 millimètres par an selon la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (Moulin, 2012). Cependant, la variabilité des précipitations dans la région donne une dimension particulièrement importante aux enjeux hydriques, d'autant plus que les points d'eau y sont rares et se tarissent en saison sèche, à l'instar des petits ruisseaux Yoto et Lopkpo.

- Un approvisionnement en eau insuffisant, tributaire du système de Tabligbo, chef-lieu de la préfecture de Yoto, et de la bonne gestion bornes-fontaines

L'approvisionnement en eau de la ville de Kouvé est faite à travers un forage réalisé à Tanou¹. Les besoins en eau des centres semi-urbains sont évalués à 30 litres par habitant et par jour, soit 7781 m³ par jour en 2012 – et 1574 m³ par jour pour Kouvé (F.I.A.D.I, 2011) ; or, la capacité de production des installations existantes ne peut atteindre que 5997 m³ par jour. Le réseau de distribution d'eau potable est divisé en quatre zones (Zones I, II, III dont fait partie la ville de Kouvé et IIIa).²

Ainsi, le système d'alimentation en eau potable de Kouvé est donc tributaire de celui de la Région de Tabligbo exploité par la TdE et il offre un service insatisfaisant en termes quantitatifs aussi bien que qualitatifs. En effet, la comparaison faite entre les besoins en eau des habitants des villes et villages de la région de Tabligbo et la capacité de production des installations en place révèle une insuffisance de la production vis-à-vis des besoins estimés³.

La gestion du réseau de distribution via les bornes-fontaines à Kouvé est lui aussi insatisfaisant. Jusqu'en 1982, ces fontaines étaient publiques, non payantes et à disposition de la population sans aucune restriction. L'Etat ne pouvant plus assurer la maintenance sans redevance des réseaux d'adduction d'eau (Assogba, 2013 – *Annexes 2.2.*), la Banque

¹ Ville située à cinq kilomètres de Tabligbo, chef-lieu de la Préfecture de Yoto, elle-même située à 14 kilomètres de Kouvé.

² La localisation de Kouvé sur la carte du togo et la localisation des zones de distribution d'eau potable sont disponibles en annexe.

³³ Les besoins en eau des centres semi-urbains sont évalués à 30 litres par habitant et par jour, soit 7781 m³ par jour en 2012 – et 1574 m³ par jour pour Kouvé (F.I.A.D.I, 2011) ; or, la capacité de production des installations existantes ne peut atteindre que 5997 m³ par jour.

Mondiale a pris le relais pour permettre un accès aux services de base dont l'eau potable et a progressivement institué la privatisation des fontaines publiques. Aujourd'hui, les 21 bornes-fontaines⁴ localisées dans 11 quartiers différents, sont gérées par de petits opérateurs indépendants (F.I.A.D.I, 2011) qui exploitent une borne-fontaine dont l'investissement a été réalisé par la TdE – les deux parties prenantes sont donc liées par un contrat.

D'autres installations existent également : un puits, qui n'est cependant plus exploité ; par ailleurs, certains foyers disposent d'une citerne de collecte d'eau de ruissellement ou de pluie (F.I.A.D.I, 2011) mais celles-ci sont le plus souvent insalubres (*Annexe 1.2.*).

1.1.2 La coopération décentralisée : le recours de Kouvé à son partenaire français, Cusset, pour une meilleure gestion de l'eau

- L'établissement de la coopération décentralisée entre les villes de Cusset et de Kouvé

Le jumelage entre les villes française de Cusset (département de l'Allier) et togolaise de Kouvé a vu le jour à travers l'établissement d'un protocole d'amitié signé le 27 octobre 2000 à Kouvé entre Cusset et la Préfecture de Yoto (dont dépend la ville de Kouvé)⁵. Les activités réalisées dans ce cadre sont financièrement soutenues par le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (M.A.E.E) à travers le Secrétariat Général aux Affaires Régionales (S.G.A.R), le Conseil Général de l'Allier et la Ville de Cusset. Depuis 2000, douze projets ont été réalisés dans les domaines de la formation professionnelle, de l'éducation, de la santé, de la gestion des déchets, de l'électrification, de l'assainissement ou de la gestion de l'eau. Le projet en cours visant à établir un état des lieux du réseau d'eau potable de Kouvé devrait être prolongé par la construction d'ouvrages d'eau et d'assainissement.

- Le projet d'approvisionnement en eau mené à travers la coopération décentralisée

Face aux problèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement, la ville de Kouvé a sollicité l'appui de la Mairie de Cusset dans le cadre de la coopération décentralisée. Après les premiers échanges établis en 2009, une mission a été envoyée à Kouvé en 2010 : une réunion entre les acteurs intervenant dans le domaine de l'eau au Togo et le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France au Togo, mais aussi la Préfecture de Yoto, le Comité de Développement de Kouvé (CDK), le comité de jumelage et une association de femmes *Miazodo* (« allons de l'avant ») a été organisée le 5 novembre. Ces échanges ont ainsi permis d'engager une étude-diagnostic sur l'alimentation d'eau et les dispositifs d'assainissement, étude coordonnée par l'association F.I.A.D.I. (Femmes Initiatives et Actions pour un Développement Intégral).

Un premier projet « Etude-diagnostic du réseau d'eau potable à Kouvé » à été établi en 2011 et il est toujours en cours. Il vise fournir un état des lieux des infrastructures d'eau et d'assainissement existantes et à identifier les besoins non couverts, à établir une étude technique des installations nécessaires et à produire un schéma directeur de travaux⁶. Selon la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNDC), le projet participe également de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, et plus particulièrement à l'atteinte de l'objectif sept visant à « assurer un environnement durable :

⁴ Il existe aujourd'hui 26 bornes-fontaines mais cinq d'entre elles ne sont pas fonctionnelles (F.I.A.D.I, 2011)

⁵ Selon le descriptif du projet publié par la CNCD, le protocole d'amitié exprime « la volonté des deux villes de fonder une solidarité internationale basée sur une démarche commune et citoyenne de développement (...) destinée à renforcer les liens de coopération et de dialogue entre les populations cussétoises et kouvéennes en écartant toute idée de charité et d'assistance ».

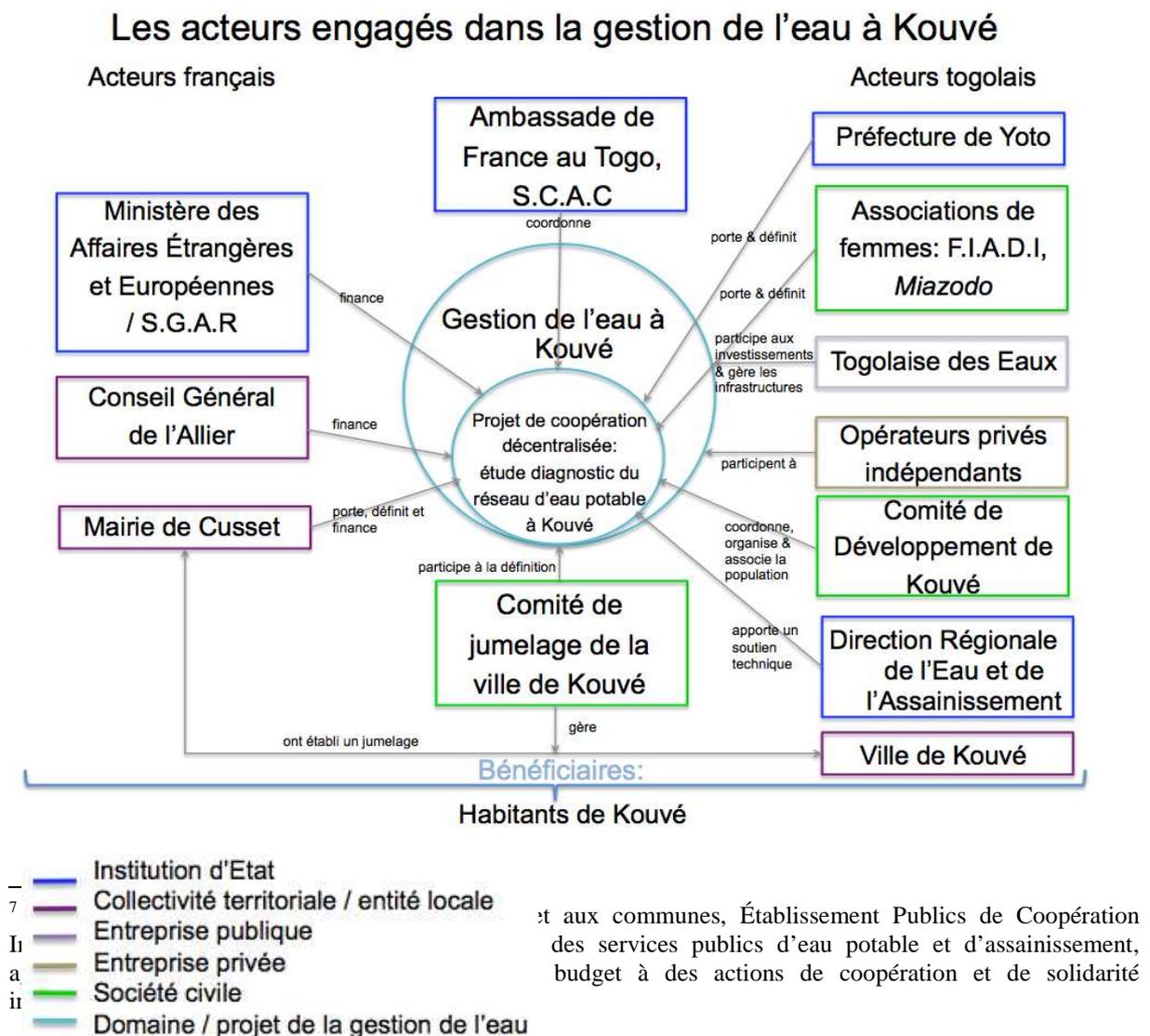
⁶ D'après la CNDC, il comporte trois objectifs : « une bonne connaissance des structures pour envisager l'évolution des structures eau et assainissement, préserver la ressource en eau et l'environnement, contribuer durablement à l'amélioration des conditions de vie des populations »

réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable » (Moulin, 2012).

L'association F.I.A.D.I est le maître d'œuvre du projet, en partenariat avec la commune de Cusset, la ville de Kouvé, le CDK, le Comité de jumelage de Kouvé ainsi que la Préfecture de Yoto, avec l'assistance technique de la Direction Régionale de l'Eau et de l'Assainissement togolaise (D.R.E.A). Estimé à 16080 euros au total, le projet est financé par la Ville de Cusset (6850 Euros), le Conseil Général de l'Allier (3750 Euros) et le M.A.E.E (4000 Euros). 2000 Euros seront également fournis par la Mairie de Cusset à travers la loi Oudin-Santini ⁷.

1.1.3 Gouvernance actuelle : les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau et le projet de coopération décentralisée

La gouvernance actuelle en termes de gestion de l'eau est assurée par les autorités togolaises (Etat qui intervient via la TdE) et les opérateurs privés indépendants (fontainiers). Dans le cadre du développement de projets à travers la coopération décentralisée, de nombreux acteurs se mobilisent en faveur d'une meilleure gestion de l'eau pour les habitants de Kouvé, du côté français (M.A.E.E, Conseil Général de l'Allier et Mairie du Cusset) que du côté togolais (Ville de Kouvé, Préfecture de Yoto, D.R.E.A, société civile avec les associations de femmes, le CDK et le comité de jumelage).



La gestion de l'eau à Kouvé mobilise donc de nombreux acteurs. La plupart d'entre eux (hormis la TdE et les opérateurs privés indépendants qui géraient l'eau initialement) ont développé un rôle à travers l'instauration d'un projet de coopération décentralisée. Le dispositif, qui revêt une dimension encore faible aujourd'hui, mobiliser ainsi de nombreux acteurs des secteurs privé et public. Si cette démarche représente un réel effort pour permettre une meilleure distribution de l'eau, elle n'est qu'un premier pas vers un dispositif qui doit être plus performant.

1.2 Témoignages du terrain (mars 2013) : un approvisionnement en eau défaillant et une gouvernance perfectible

1.2.1 Des coupures d'eau fréquentes

■ Des bornes-fontaines qui n'assurent pas toujours leur rôle

Les coupures d'eau sont fréquentes à Kouvé, et peuvent durer jusqu'à deux semaines. Dans ces conditions, les habitants sont amenés à rechercher d'autres sources d'approvisionnement en allant chercher de l'eau par exemple à Tabligbo (à 14 km de Kouvé) ou en récupérant l'eau des citernes domestiques (*Annexe 1.2.*). Malheureusement, ces citernes ne proposent que de l'eau stagnante (souvent au même prix, voire, en période de pénurie prolongée, à des prix plus importants que ceux de l'eau des bornes fontaines !), impliquant de vrais problèmes de santé publique.

L'origine de ces coupures n'est pas toujours très claire. Plusieurs cas sont apparemment possibles, et ont été évoqués par les différentes parties rencontrées par Marianne.

- Un certain nombre de coupures proviendrait de problèmes techniques, imputables à la TdE. Ce cas a été évoqué à la fois par M. Assogba (*Annexe 2.1.*), responsable togolais du jumelage Cusset-Kouvé, et par les gérants des bornes-fontaines.
- M. Assogba a émis l'hypothèse que certaines coupures étaient la conséquence d'un non-paiement des redevances de la part des gérants.
- Un problème technique lié au château d'eau de Kouvé, dont la capacité totale est de 400m³, existe et a été exposé par M Eho (*Annexe 3*), hydraulicien et partenaire du jumelage sur le projet eau assainissement à Kouvé. En effet, aucune pression ni système de refoulement n'existe dans ce château d'eau, pourtant suffisant pour alimenter l'ensemble de la région, et comme deux villes sont plus basses en altitude que Kouvé, cette dernière se retrouve souvent sous alimentée en eau car l'eau se dirige automatiquement vers les villes plus basses.

1.2.2 Des avis variés sur la gouvernance actuelle

■ Les relations des gérants avec la TdE

Des entretiens effectués par Marianne auprès des gérants des bornes-fontaines, il ressort que ces derniers sont globalement satisfaits de la situation actuelle et de leur relation avec la TdE. Ils déplorent les coupures régulières que Kouvé subit, mais ne blâment pas pour autant l'entreprise publique. Les gérants et habitants pensent que les améliorations devraient venir de l'Etat, mais ils semblent également espérer obtenir de l'aide d'acteurs extérieurs – ils ont ainsi sollicité Marianne à plusieurs reprises.

Un autre point de vue a été donné par M. Assogba. Selon lui, des problèmes se posent régulièrement entre les gérants privés et la TdE, bien qu'il ne connaisse pas en détail l'origine de ces problèmes (au-delà d'un problème lié au non paiement des redevances des gérants).

■ L'absence d'interlocuteur défini

Les différentes personnes interrogées s'accordent à dire qu'ils ne disposent pas d'interlocuteur bien identifié pour échanger avec la TdE en cas de problème. En effet, il n'y a actuellement pas de maire, et les responsabilités des uns et des autres ne sont pas toujours clairement établies. Par exemple, le régent de la ville, qui s'apparente vraisemblablement au maire, n'a pas su énoncer clairement ses fonctions ni le processus de sa nomination lorsque l'étudiante du groupe l'a interrogé. Un habitant de Kouvé a cependant indiqué que le régent, selon lui, ne souffrait pas d'un manque de légitimité.

Face à ce constat, M. Assogba insiste sur la nécessité de mettre en place un système de gestion qui permettrait de créer des regroupements de personnes ayant une fonction de lobbying, capables d'agir de manière coordonnée auprès de la TdE (Assogba, 2013 – *Annexes 2*). Ce point a également été évoqué par Claude de Miras, directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement lors d'une entrevue fin mars, qui suggère la mise en place de comités mixtes de gestion, regroupant si possible tous les acteurs impliqués dans un projet.

1.3 Identification des problèmes : des parties prenantes pas assez investies et responsabilisées, des moyens financiers limités

1.3.1 Un manque de transparence de la Togolaise des Eaux

■ Un manque de transparence relatif à ses moyens financiers et à sa capacité d'action

Selon les représentants du jumelage Cusset/Kouvé, la TdE profite de sa situation de monopole d'Etat dans la gestion de ses relations avec les usagers et gérants de bornes-fontaines (Assogba, 2013 – *Annexes 2*) :

- Le manque de transparence est d'ordre financier puisqu'aucune évaluation des capacités d'investissement de l'entreprise publique dans l'extension du réseau n'est possible. Si la TdE recueille le produit des redevances payées par les gérants de bornes-fontaines, très peu d'informations sont délivrées sur le fléchage de ces ressources et sur l'utilisation des recettes pour la maintenance du réseau.
- Le manque de transparence porte en outre sur le respect des engagements contractuels de la TdE envers les usagers et les collectivités : les responsables du jumelage évoquent ainsi le flou des obligations contractuelles de la TdE, notamment en matière d'assainissement collectif et de gestion des eaux usées alors qu'une partie du prix de facturation de l'eau doit normalement être dédié à ce poste de dépenses (Assogba, 2013 – *Annexes 2*).

1.3.2 Un manque de coordination et d'implication des parties prenantes

La bonne gestion du réseau actuel et l'extension du réseau de bornes-fontaines à Kouvé se heurtent à la multiplicité des acteurs responsables et aux fonctions floues. Si la D.R.E.A. semble responsable des forages (F.I.A.D.I, 2011), la TdE est responsable de la gestion du réseau et des châteaux d'eau, impliquant une nécessaire coordination de leurs services en cas d'extension du réseau. Le statut avantageux de monopole d'Etat de la TdE et les pesanteurs administratives propres à son organisation rendent pourtant difficiles la recherche d'un interlocuteur fiable et la résolution des conflits avec les usagers. Quant aux gérants privés, leur implication n'est pas optimale en raison d'un manque d'expertise et du non-respect de leurs engagements contractuels (redevance) vis-à-vis de la TdE (Assogba, 2013 – *Annexes 2*).

Le problème de coordination des acteurs tient ainsi en réalité tout autant à leur mauvaise implication dans le processus de décision que dans leur capacité à se responsabiliser. Si une meilleure transparence de la part de la TdE aiderait sans doute à impliquer davantage les autres acteurs, M. Assogba évoque malgré tout le problème de la « culture paroissiale » où les acteurs qui ne se sentent pas directement concernés, attendent que la solution aux problèmes soit formalisée par leurs partenaires (Assogba, 2013 – *Annexes 2*).

1.3.3 La question de l'extension et de la réhabilitation du réseau : des moyens financiers limités

Un troisième problème, au-delà de la gestion propre des fontaines publiques, porte sur celui du financement et de la gestion future du réseau actuel et de son extension. En effet, alors que la TdE est l'opérateur historique et monopolistique de la distribution d'eau au Togo – ne pouvant donc être vraisemblablement écarté de la gouvernance et de la gestion technique du réseau –, celui-ci refuse pour l'instant de participer à l'apport de fonds tout en souhaitant profiter de la plus-value du projet (Assogba, 2013). Au regard du manque de transparence des activités de la TdE et de l'utilisation de ses ressources, le comité de jumelage est réticent à s'impliquer financièrement ou à impliquer d'autres acteurs institutionnels sans un contrôle de la bonne gestion de la réhabilitation du réseau et de son extension sur place. L'idée du comité de jumelage est ainsi d'impliquer directement le CDK dans la recherche de financements (Assogba, 2013). Une autre piste pourrait être la création de comités de gestion ou associations d'utilisateurs composés d'un bureau exécutif et de commissions techniques (maintenance, santé et hygiène, etc.). Ces structures, souples et peu coûteuses, offrent l'avantage de responsabiliser les acteurs locaux et les inciter à s'impliquer (Wikiwater, 2013 ; Oström, 2010).

2. AXES D'AMÉLIORATION : LES TYPES DE GOUVERNANCE ENVISAGEABLES À KOUVE

La situation en matière d'eau et d'assainissement ne peut être améliorée durablement sans une gouvernance et un cadre institutionnel appropriés. Il n'y a cependant aucune recette universelle ni miracle en la matière. Nous examinerons donc successivement différents modèles de gouvernance afin de voir s'il peut être adapté au contexte local de Kouvé.

2.1 Mettre en place un dispositif de gestion communautaire : impliquer les usagers, notamment les femmes

- Des associations existantes n'ayant pas la capacité de gérer les bornes-fontaines

Les associations d'utilisateurs de l'eau (AUE) – entités déclarées et à but non lucratif – représentent la forme la plus structurée de gestion communautaire de l'eau en Afrique subsaharienne (Jaglin et Belbeoc'h, 2010). Elles sont régies par des statuts et un règlement et doivent rendre des comptes régulièrement. Cependant, leur efficacité dépend beaucoup de la représentativité, de la formation et du dévouement de leurs membres. Il ne faut donc pas les considérer comme la panacée, leur gouvernance pouvant s'avérer peu pérenne (Jaglin, Belbeoc'h 2010). Lors d'un entretien téléphonique avec notre groupe, Claude de Miras a confirmé cette analyse en indiquant qu'un système de gouvernance ne pouvait fonctionner qu'en choisissant les bons interlocuteurs, susceptibles de s'impliquer pleinement dans leur mission.

A Kouvé il existe déjà une organisation communautaire disposant d'un statut légal, le CDK. Il serait envisageable de créer une association d'utilisateurs de l'eau qui recruterait ses

membres en son sein, puisqu'il semble jouir d'une certaine légitimité. Cependant, cette association pâtit d'un problème récurrent de financement, ses membres refusant de verser la cotisation mensuelle prévue par les statuts. De plus, le financement du comité demeure opaque et l'association FIADI, chargée de l'auditer, n'a pas pu accéder à ses comptes. Enfin, parmi ses membres, on compte treize hommes et uniquement deux femmes (F.I.A.D.I, 2011). Or, comme le souligne l'anthropologue Jean-Michel Mignot, la présence de femmes au sein des structures participatives garantit souvent leur efficacité et leur légitimité⁸ (Mignot, 2011).

A Kouvé, une association de femmes, *Miazodo*, a vu le jour en 2007. Elle a pour but de favoriser le développement, de renforcer la salubrité et de soutenir les femmes et les enfants. Sa principale force réside dans ses ressources humaines – 35 femmes, qui se rencontrent sur une base hebdomadaire. Nombre d'entre elles ont un niveau d'éducation élevé. Cependant l'association n'a pas de statut légal, ne parvient pas à mobiliser de ressources financières et à convenir d'une stratégie de long terme. De plus, l'association est minée par les tentatives de récupération de ses actions par les partis politiques locaux (F.I.A.D.I, 2011).

- La nécessité d'associer ces structures à la gouvernance des bornes-fontaines

En raison de leurs nombreux dysfonctionnements internes, les deux structures communautaires existantes ne semblent donc pas en mesure, en l'état actuel, d'assurer seules la gestion des bornes fontaines de Kouvé. En revanche, il apparaît capital de les associer à la gouvernance et de dispenser une formation à leurs membres en ce sens. En effet, tous les travaux sur l'approvisionnement en eau en Afrique sub-saharienne soulignent que, sans implication des populations, les projets sont voués à l'échec. Ainsi, deux failles fréquemment observées peuvent être relevées en ce qui concerne les projets de développement hydrauliques en Afrique : la non participation des populations à l'installation des infrastructures et la non prise en compte des réalités socioéconomiques et culturelles des communautés bénéficiaires (Oleh, 2009).

2.2 Le rôle de médiateur social des ONG (cas du Sénégal, AFD)

- Un mode de gestion permettant de normaliser les relations distributeur/usagers

Les ONG peuvent jouer un rôle déterminant dans la gestion de l'eau en Afrique sub-saharienne en tant que médiateurs sociaux. Le Sénégal est caractérisé par une situation mixte où la Société Nationale des eaux du Sénégal (SONES), opérateur public, joue le rôle de régulateur du secteur de l'eau et de superviseur du contrat de concession délivré auprès de la SDE, opérateur privé. Si contrairement au Togo, la gestion du réseau n'est plus assurée par un opérateur privé, le secteur de l'eau conserve son caractère monopolistique. Aussi, parallèlement aux branchements individuels, existe comme à Kouvé un réseau de bornes-fontaines (18% de la consommation totale en 2002) pour gérer le réseau au niveau local, principalement dans les quartiers périphériques (AFD, juin 2006). Cependant, contrairement au cas de Kouvé, mode de gestion des bornes-fontaines implique souvent d'autres acteurs que la société de distribution, le gérant et l'abonné. Le mode de gestion est ainsi souvent le résultat des circonstances qui ont décidé sa création (AFD, juin 2006). La gestion des bornes-fontaines de Dakar peut ainsi être assurée par un représentant d'ONG (comme l'ONG ENDA) au même titre qu'un travailleur indépendant ou qu'un employé de la société de distribution. Ce cas de figure est le plus fréquent en phase d'installation de la borne-fontaine ou en cas d'extension du réseau afin que l'organisme assure un rôle d'« intermédiaire social » entre les sociétés de distribution (publiques ou privées) et les habitants d'un quartier (AFD, juin 2006).

⁸ En effet, en Afrique, les femmes sont les premières responsables de l'approvisionnement en eau pour la consommation domestique, de la santé, de l'hygiène et de l'assainissement de l'espace familial.

Dans le cas de Dakar, l'ONG ENDA a ainsi mené plusieurs actions pour accompagner les quartiers dans la gestion du réseau, identifier leurs besoins, financer les fontaines et les aider à prendre des décisions sur la localisation des fontaines. Cet exemple souligne les avantages pour la commune de Kouvé d'une médiation sociale dans la gestion de l'eau assurée par une ONG (AFD, juin 2006) :

- Amélioration de la confiance des usagers et de la transparence dans la gestion des bornes-fontaines
- Médiation entre les usagers et la société de distribution en cas de désaccords, notamment sur les prix
- Accompagnement dans la désignation de comités de gestion et le choix de fontainiers et formation des futurs gérants.

■ Un mode de gestion qui ne règle pas la question de la durabilité de la gouvernance

Ce mode de gestion comporte néanmoins des difficultés dans sa mise en œuvre. Le mode de gestion implique ainsi un effacement à long terme de l'ONG médiatrice une fois que les relations sont normalisées entre les usagers et le distributeur et que les projets atteignent une phase de gestion « routinière », ce qui ne règle pas la question de la gouvernance durable des bornes-fontaines à long terme entre les comités de gestion et l'opérateur national si la transparence des relations n'est pas améliorée. En outre, si des actions de sensibilisation et de prévention ont pu être menées à Kouvé par des ONG dans le domaine de l'éducation sanitaire (F.I.A.D.I, 2011), il ne semble pas y avoir actuellement d'acteur identifié disposant des capacités humaines et financières suffisantes, en dehors de la commune de Cusset, pour mener à bien l'extension du réseau et assurer une médiation permanente entre les usagers réunis en comités de gestion et l'opérateur national.

2.3 Laisser le réseau sous la pleine responsabilité de l'opérateur public, dans une logique de coopération avec les fontainiers (cas de l'ONEA à Ouagadougou, Burkina Faso)

Le cas du Burkina Faso peut être comparé à Kouvé pour plusieurs raisons : l'approvisionnement en eau de Ouagadougou, la capitale – réalisé en grande partie par le biais de bornes-fontaines – est généralement vu comme un système de gestion satisfaisant. Il a permis de distribuer de l'eau aux populations les plus pauvres et les plus éloignées du centre-ville. Cet exemple est donc intéressant puisque la distribution d'eau à Kouvé est aujourd'hui organisée via des bornes-fontaines. Ces bornes pourraient ainsi être le point de départ d'un système qui doit être amélioré, sur le modèle de Ouagadougou. Cette comparaison doit cependant être relativisée : d'une part, Ouagadougou est la capitale du Burkina Faso (et, à cet égard, bénéficie de moyens financiers plus conséquents) ; d'autre part, il existe une vraie logique de coopération de l'ONEA (équivalent, au Burkina Faso, de la TdE) avec les opérateurs privés et l'organisation politique et administrative est beaucoup plus structurée qu'au Togo (supposant qu'une meilleure gestion de l'eau à Kouvé, basée sur le modèle du Burkina Faso, doit passer par une restructuration de l'action publique togolaise).

■ Un approvisionnement en eau majoritairement réalisé via les bornes-fontaines

À Ouagadougou comme à Kouvé, l'approvisionnement en eau est un enjeu majeur du fait de la rareté des ressources en eau et de l'incapacité d'installer un branchement privé pour chaque foyer qui réside dans les quartiers périurbains – en effet, la progression de

l'urbanisation est plus rapide que le rythme d'extension du réseau d'eau. L'Office National de l'Eau et de l'Assainissement à Ouagadougou, au Burkina Faso – créée en 1985 puis transformée en société d'État en 1994 – doit investir et gérer les installations de captage, d'adduction et de traitement de l'eau et d'assainissement en milieu urbain, semi-urbain et fournir de l'eau potable à la population. L'approvisionnement en eau au Burkina Faso est réalisé à travers des centres de systèmes d'approvisionnement en eau⁹ et complété par d'autres installations telles que les bornes-fontaines – 60% de la quantité totale d'eau distribuée (Collignon et Vézina, 2000) – à l'instar de ce qui est observé à Kouvé. L'installation des bornes-fontaines a été privilégiée dans les années 1984-1985 afin de favoriser l'approvisionnement en eau des populations périurbaines. De petits opérateurs indépendants gèrent la quantité d'eau et le paiement immédiat (en espèces) en respectant le cahier des charges de l'ONEA et les modalités du contrat de gérance instauré entre l'entreprise et le gérant. Le Burkina Faso est considéré comme un modèle en Afrique en termes d'approvisionnement en eau. Cette comparaison doit néanmoins être relativisée en ce que Ouagadougou est la capitale du Burkina Faso alors que Kouvé n'est qu'une petite ville.

- Une organisation publique structurée et décentralisée et une logique de coopération de l'ONEA permettant un meilleur approvisionnement en eau potable

Si la convergence la possibilité de comparer entre Ouagadougou et Kouvé réside dans la présence de bornes-fontaines, c'est probablement la forte structuration des institutions publiques et de l'ONEA qui créent les conditions du succès à Ouagadougou, conditions qui ne sont pas présentes à Kouvé. Au Burkina Faso, la gestion de l'eau est ainsi du ressort de l'Etat, à travers l'ONEA – les deux entités étant reliées par des AEPA (contrats plans régissant les relations entre l'Etat et l'ONEA en termes d'alimentation en eau potable et assainissement) –, mais aussi des collectivités territoriales et des communes qui bénéficient d'un véritable pouvoir d'initiative en matière de gestion de l'eau. Ainsi, la responsabilité des différents acteurs est clairement définie dans un protocole d'opération signé entre l'Etat, le gouverneur de la région compétent sur le plan territorial et le maire concerné :

- Les collectivités territoriales sont, depuis 2004, les autorités compétentes en matière d'eau. Elles donnent ainsi un avis sur le mode de gestion à mettre en place et participent à l'élaboration du schéma directeur d'approvisionnement en eau, à la mise en œuvre de plans locaux de production et de distribution de l'eau.
- Les communes bénéficient, depuis 2009, et en vertu du *Code Général des collectivités territoriales* de l'initiative de création, de gestion et de développement des services publics locaux en matière d'approvisionnement en eau mais pas seulement. Elles sont ainsi maîtres d'ouvrage dans le cadre de projet d'approvisionnement en eau. Par ailleurs, l'ONEA joue un vrai rôle d'appui et de conseil auprès des communes pour favoriser la mise en place de systèmes de gestion de l'eau les plus adaptés à la réalité du terrain (Boly, Sawadogo, 2010).

À l'instar de ce qui est observé au Burkina Faso, la gestion publique est un exemple qui permet d'assurer une bonne desserte en eau, à la condition que l'action publique soit très structurée et qu'une réelle logique de coopération existe entre l'entreprise d'exploitation de l'eau potable et les collectivités locales. Par ailleurs, les modalités du contrat signé entre

⁹ Les systèmes d'approvisionnement en eau correspondent à des réseaux de conduites de distribution, donnant la possibilité aux ménages de bénéficier d'un branchement privé (BP). Le BP offre un niveau de service élevé mais coûte cher : le prix de l'eau alors distribuée dépasse alors souvent la capacité de paiement des ménages concernés, qui ont alors recours à des points d'approvisionnement en eau collectifs (tels que les bornes-fontaines) ou à des sources d'eau insalubres.

l'entreprise et les gérants privés doivent être respectées, notamment par une meilleure responsabilisation des acteurs (défaillante dans le cas de Kouvé).

Recommandations et Conclusion

Trois pistes ont retenu notre attention: la gestion d'ouvrages par de petits opérateurs privés accompagnés d'une action publique structurée et d'une logique de coopération, l'utilisation d'un médiateur social et la mise en place de comités de gestion mixte.

La première option – consistant en la gestion de bornes-fontaines par des fontainiers, soutenus par une action publique clairement définie et une logique d'accompagnement par l'entreprise de production et de distribution d'eau – a été écartée. En effet, la TdE bénéficie d'un monopole légal et d'une grande légitimité : l'AFD co-finance avec elle des programmes ; de plus, la TdE travaille en lien direct avec le Ministère des Mines et de l'énergie du Togo. Tant que ce monopole légal est en place, il apparaît impossible de mettre en œuvre des solutions impliquant des opérateurs privés, quand bien même leur pertinence et leur utilité seraient complètement avérées. Ceci est d'autant plus à déplorer que des problèmes notoires ont été relevés sur le plan de la gestion de la TdE, et que, bien souvent, celle-ci ne considère pas de son devoir immédiat d'alimenter des zones périurbaines ou rurales togolaises. Cette situation oblige les individus à trouver des solutions alternatives, qui sont limitées du seul fait de cette situation de monopole légal.

La seconde option consiste en une médiation sociale assurée par une ONG dans la gestion de l'eau – telle que présentée par le cas de l'ONG ENDA (Environmental Development Action). Cette option offrirait de vrais avantages à Kouvé, notamment l'amélioration de la transparence dans la gestion des bornes-fontaines, une médiation entre les usagers et la TdE, difficilement atteignable actuellement et un accompagnement dans le choix des fontainiers et la formation des futurs gérants. Cependant, il ne semble actuellement pas y avoir d'acteur disposant des capacités humaines et financières suffisantes en dehors de la commune de Cusset pour assurer une médiation permanente.

La troisième option consiste en la mise en place de comité de gestion mixte. Cette option nous apparaît comme la forme la plus intéressante de gouvernance locale. Cependant, il faut souligner que la réussite de cette solution dépend grandement de la qualité des parties prenantes. Or comme le souligne l'ONG FIADI dans son audit, les associations de citoyens existantes souffrent de graves problèmes internes, notamment liés à leur financement (FIADI, 2012). Afin d'associer les populations à la gouvernance, il nous semble donc essentiel de former les membres de ces associations à la prise de décision collective et aux problématiques techniques du secteur de l'eau.

Durant les négociations, la TdE est systématiquement en position de force, en raison de son monopole légal mais surtout en raison du manque de connaissance des habitants et de l'absence d'un interlocuteur unique représentant leurs intérêts. La première étape vers une bonne gouvernance reviendrait sans doute à former les membres des associations locales et de les pousser à se constituer en groupe de pression unique pour agir d'une même voix auprès de la TdE.

Bibliographie

Rapports / Thèses

- André Adomou, *Décentralisation et gouvernance de l'eau potable en milieu rural au Bénin : cas de la commune de Toffo, Département de l'Atlantique*, mémoire pour l'obtention du diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS), Université de Bouake, Institut universitaire du Bénin – 2008
<http://www.memoireonline.com/07/09/2401/Decentralisation-et-Gouvernance-de-leau-potable-en-milieu-rural-au-Benin-cas-de-la-c.html>
- Boureima Boly et Moumouni Sawadogo, ONEA, *Comprendre la politique de l'eau au Burkina Faso*, 2010, <http://www.amisdetuili.org/doc/2010-02-Politique-Eau-au-BF-vf.pdf>
- Sidiki Abdoul Daff et Assane Mbaye (dir.), Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, *Profils de gouvernance, Un diagnostic de la gouvernance en Afrique à partir d'expériences concrètes d'acteurs*, Gouvernance en Afrique, Cahier n°2007-02
- Aurélie Chevrillon-Dupleix, *Les projets en alimentation en eau potable et les plus pauvres*, Thèse de recherche en économie appliquée, Sciences Po – 2004
- F.I.A.D.I., *Etude diagnostic eau et assainissement à Kouvé* – 2011
- UNICEF et OMS, *Progress on drinking water and sanitation 2012*, http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2012/jmp_report/en/index.html, – 2012
- ONU et OMS, *UN-water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking water 2012*, http://whqlibdoc.who.int/publications/2012/9789241503365_eng.pdf – 2012

Ouvrage

- Elinor Ostrom, *La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles* ; De Boeck, 2010

Articles

- Alan Booker, *L'approvisionnement en eau des zones urbaines du Ghana : la réglementation d'un partenariat public-privé*, Afrique contemporaine, 2003/1 no 205, p. 171-192. – 2003
- Aymeric Blanc, Cédric Ghesquières, *Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis?*, AFD document de travail n°24, juin 2006
- Francis Ramanantsoa, *Madagascar : Betania – Tanambao, Une borne-fontaine pour le Fokontany*, <http://fr.allafrica.com/stories/201211061332.html>, Allafrica – 6 novembre 2012,
- Jean-Claude Magalhaes, Yves Duval et Mario Milanesi, *Renforcer la gestion communautaire de l'eau en Afrique : un modèle de partenariats multiples décentralisés au Sénégal*, http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/in_french.pdf – 2012
- Jean-Michel Mignot, *Les femmes, une population-clé pour le développement*, AFD, Paroles d'experts, <http://www.afd.fr/home/presse-afd/temoignages-portraits?actuCtnId=53858> – 8 mars 2011
- Kam Oleh, *Problématique de la gestion des infrastructures d'hydrauliques dans les projets d'approvisionnement du milieu rural en eau potable*, Revue Horizon sociologique, <http://www.revue-sociologique.org/node/13434> – 2009
- La lettre du programme « Solidarité Eau », *Une initiative populaire au Sénégal : alimentation en eau potable en milieu périurbain à Dakar*, p.2
http://www.pseau.org/outils/ouvrages/lettre_27.pdf – Décembre 1997

- Martine Moulin, *La ville de Cusset s'engage au Togo pour l'accès à l'eau*, Newsletter du Centre d'Information, de Documentation, d'Etude et de Formation des Élus (CIDFEF), <http://www.elunet.org/spip.php?article21870> – 14 mai 2012
- M. Green, *Participatory development and the appropriation of agency in southern Tanzania*. *Critique of Anthropology*, 20(1), 67-89 – 2000
- Sylvie Jaglin, Anne Belbeoc'h, *Services d'eau et décentralisations en Afrique de l'Ouest : réflexions à partir de petites villes du Bénin et du Mali*, L'eau mondialisée (ouvrage collectif), La Découverte - 2010
- Sylvie Jaglin, *La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne*, Gestion de proximité et démocratie participative (ouvrage collectif, disponible à Sciences Po), La découverte – 2005

Fiches projets

- *Projet Khaye Dagga*, Association Eau Secours Afrique, http://www.eausecoursafrique.fr/?page_id=449 – 2011
- *Etude diagnostic du réseau d'eau potable à Kouvé*, Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, rubrique « Atlas français de la coopération décentralisée / Accès monde / Afrique du Sud Sahara / Togo / Autre action extérieure : Conseil Général de l'Allier / Mairie de Cusset, http://www.cncd.fr/frontoffice/bdd-projet.asp?projet_id=63067 – 2011

Sites internet

- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (ONUAA), rubrique « eau », http://www.fao.org/nr/water/index_fr.html – consulté le 23/03/2013
- Wateraid (Organisation non gouvernementale), <http://www.wateraid.org/>, consulté le 29/03/2013
- Wikiwater (plate-forme électronique de ressources documentaires sur l'eau), <http://www.wikiwater.fr/> – consulté le 29/04/2013
- World Trade Organization – politiques commerciales par secteur au Togo (p.48 et p.58) http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp267_e.htm – consulté le 14/04/2013
- Office National de l'eau et de l'Assainissement (ONEA) du Burkina Faso, <http://www.oneabf.com/>, consulté le 16/04/2013

Conférences

- Yamba Harouna Ouibiga, intervention sur la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement par la commune de Ouagadougou au cours de la conférence de l'AFD « Le droit à l'eau : quelle mise en œuvre effective après sa reconnaissance internationale ? », 13 mars 2013

Entretiens

Parties prenantes du projet

- M. Assogba, représentant du jumelage Cusset-Kouvé pour Kouvé
- Mme. Moulin, représentante du jumelage Cusset-Kouvé pour Cusset
- M. Eho, hydraulicien et partenaire du jumelage sur le projet eau assainissement à Kouvé
- M. Tchao, président du comité de développement de Kouvé
- Plusieurs gérants des bornes fontaines
- Un utilisateur des bornes fontaines

Chercheurs

- Claude de Miras, économiste, Directeur de recherche de l'Institut de recherche pour le développement

- Jean-Michel Mignot, Sociologue à l'Agence Française du développement

Mots-clés

Adduction d'eau : regroupe les techniques permettant d'amener l'eau depuis sa source à travers un réseau de conduites ou d'ouvrages architecturaux (aqueduc) vers les lieux de consommation.

Bornes-fontaines : point collectif d'approvisionnement en eau qui prend la forme d'une fontaine et localisé sur la voie publique. Les bornes-fontaines sont utilisées par les personnes ne disposant pas d'un branchement particulier. C'est particulièrement le cas dans les zones périurbaines d'Afrique, où l'exploitation des bornes-fontaines est très fréquente et constitue l'une des sources principales d'approvisionnement en eau des populations. Les bornes-fontaines sont branchées sur le château d'eau de la commune ou sur des forages situés à proximité.

Citerne d'eau : aménagement destiné à récolter les eaux de pluie. Généralement construite sous terre, la citerne retient l'eau et en permet l'utilisation quotidienne ou plus exceptionnelle (incendie par exemple) à son propriétaire.

Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) : commission qui rassemble, à parité, des représentants des associations nationales de collectivités locales (communes, départements, régions), des associations spécialisées sur l'international (Cités Unies France, Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe) et de tous les Ministères concernés par la coopération décentralisée. La CNCD peut, en vertu de l'article L. 1115-6 du Code général des collectivités territoriales, « formuler toutes propositions visant à améliorer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée ». Elle est ainsi un véritable espace de dialogue et de concertation et un instrument du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Comité de développement de Kouvé (CDK) : comité de développement (CDV) de la ville de Kouvé. Structure qui a pour mission de promouvoir le développement de Kouvé en utilisant toutes les ressources internes et externes nécessaires à l'atteinte de cet objectif. Les membres du CDK sont des habitants de Kouvé qui, une fois réunis, coordonnent les différents projets participant du développement de la ville et y associent la population.

Comité de jumelage : association (en France, association loi 1901), qui a la charge de la gestion d'un jumelage. Ce mode de gestion permet à la ville qui est l'objet d'un jumelage de déléguer son action internationale à une association, afin de favoriser une certaine souplesse et d'encourager l'implication des populations.

Coopération décentralisée : établissement de relations de long terme entre collectivités territoriales françaises et étrangères, formalisées par des conventions. Ces dernières définissent les actions de coopération prévues et leurs modalités techniques et financières.

La coopération décentralisée est définie par la loi du 25 janvier 2007, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements :

« Art. L. 1115-1. - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de

l'État dans les conditions fixées *aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables* ».

« En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »

Culture paroissiale : ensemble des connaissances et comportements acquis propres aux membres d'une même paroisse – subdivision d'un diocèse, et, par extension, à un même secteur géographique. Les membres de ce secteur se tournent essentiellement vers des systèmes politiques limités (le village, le clan, l'ethnie, etc.) et forment, par superposition, une culture nationale – non homogène. Dans le cas de Kouvé, elle désigne surtout un trait qui peut être reconnu à plusieurs habitants de la ville qui ont tendance à attendre que les initiatives soient prises par un pair et à ne pas se responsabiliser face à une situation donnée.

Forage : trou creusé dans la terre et équipement installé en son sein pour permettre l'exploitation du sous-sol. Le forage permet ainsi d'accéder à diverses ressources du sous-sol, à l'instar des ressources hydriques.

Jumelage : fait d'associer deux villes complémentaires, la plupart du temps situées dans différents pays. Le jumelage est réalisé dans le cadre de la coopération décentralisée et consiste en l'expression d'une volonté mutuelle de solidarité et de l'établissement d'échanges socio-culturels.

Médiateur social : intermédiaire établi entre les sociétés de distribution d'eau et les habitants. Celui-ci est généralement une personne physique, employée de la société de distribution, représentante d'une ONG ou encore un travailleur indépendant. Le médiateur social a pour rôle principal l'amélioration des relations entre la société de distribution et les habitants et une meilleure transparence quant à la gestion des bornes-fontaines.

Opérateurs privés indépendants (gérants de bornes-fontaines ou « fontainiers ») : petits commerçants qui exploitent une borne-fontaine dont l'investissement a été réalisé par l'entreprise concessionnaire (la TdE concernant le cas de Kouvé).

Taux de desserte : indicateur qui précise le pourcentage d'abonnés raccordables et raccordés au réseau d'eau potable, par rapport au nombre de résidents de la zone.

Togolaise des Eaux (TdE) : société d'Etat qui détient le monopole de la production et de la distribution d'eau potable au Togo. Créée le 15 janvier 1964 en vertu de la loi 63-26 sous le nom de Régie Nationale des Eaux du Togo (RNET), elle est aujourd'hui classée comme entreprise publique par la loi 90-26 du 4 décembre 1990. Rattachée au Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'hydraulique villageoise, elle a pour mission de mettre à disposition des personnes physiques et des opérateurs économiques une eau de qualité, en quantité suffisante et à moindre coût. Elle se doit également d'assurer la collecte et l'évacuation des eaux usées.

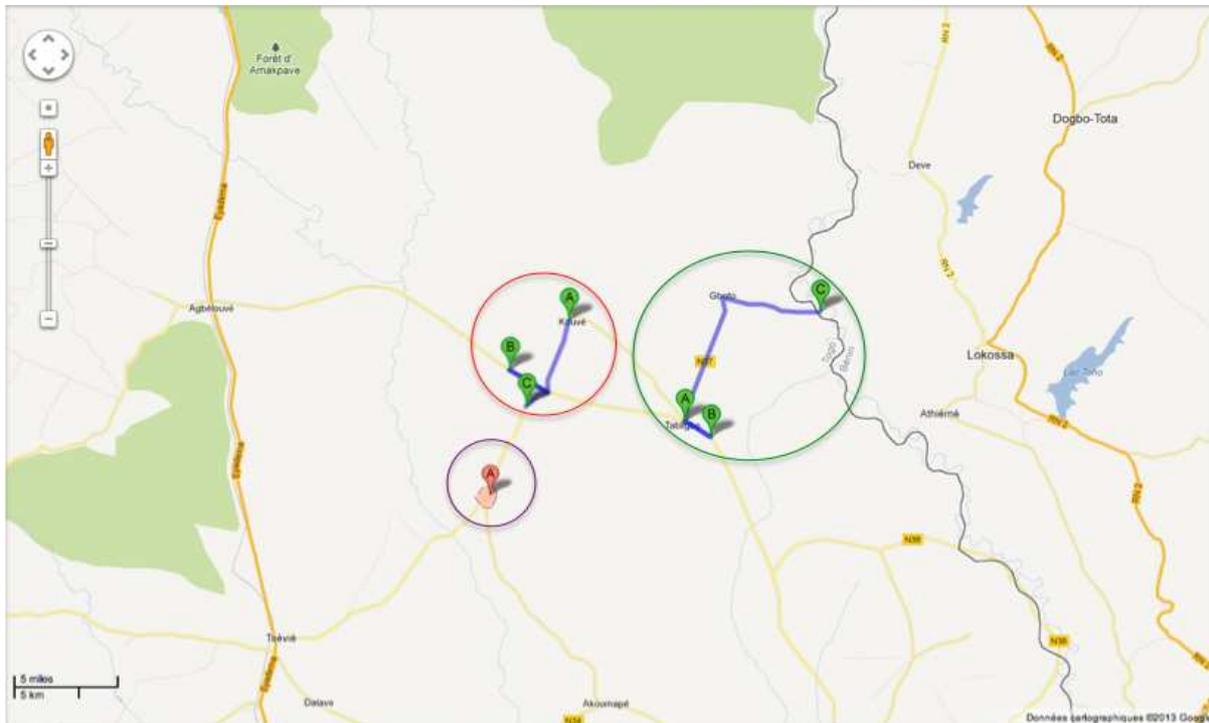
Annexes

Annexes 1 : Localisation de Kouvé et du système de distribution d'eau

- Annexe 1.1. : Localisation de Kouvé sur la carte du Togo



■ **Annexe 1.2. : Localisation des zones de distribution d'eau potable**



- Zone I – Taligbo, B: Kini Kondji, C: Tokoli
- Zone II – A: Kouvé, B: Zafi (Dzafi), C: Ahépé
- Zone III – A: Tchekpo Dédékpoe

Le réseau de distribution d'eau potable est divisé en quatre zones (Zones I, II, III dont fait partie la ville de Kouvé et IIIa) :

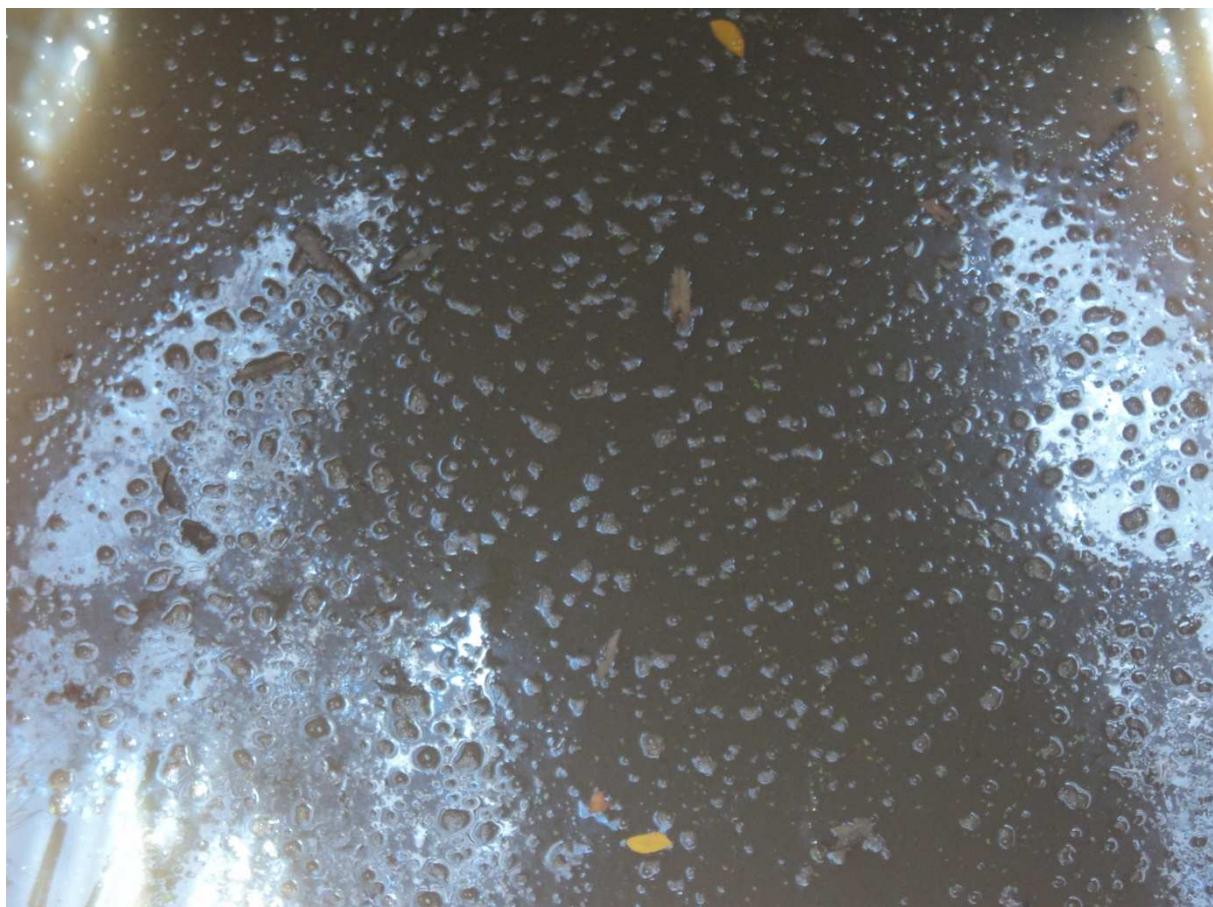
- Zone I : Réseau de Taligbo-centre, CIMAO, et la ligne de Amoussimé, Aouté Kondji, Kini Kondji, Sikpe, Assou-Kondji, Sika-Kondji et Tokpli
- Zone II : ligne de Zévé, Kossidamé, Assigamé, Ekolohomé, Vodougbe, Esse-Godjen, Esse-Ana et Abosse-Kondji (lieux non identifiables)
- Zone III : réseau de Kouvé, réseau de Dzafi et réseau de Ahépé
- Zone IIIa : réseau de Tchekpo-Dédékpoe

Annexes 2 : Photographies prises à Kouvé, mars 2013

■ Annexe 2.1. : Une borne fontaine



■ **Annexe 2.2. : Contenu d'une citerne**



Annexes 3 : Entretien avec M. Assogba, Responsable du jumelage Kouvé / Cusset

■ Annexe 3.1. Entretien avec M. Assogba, Mars 2013, Lomé

Pouvez-vous nous présenter la TdE ?

La TdE est une société d'Etat qui a le monopole du traitement et de la distribution d'eau potable. A ma connaissance et à travers les contrats privés d'abonnement qu'on a, elle ne traite pas la question des eaux usées. A mon avis, mais sans être spécialiste, je trouve que c'est dommage car il faut nécessairement récupérer les eaux usées si on veut faire de l'assainissement.

Nous déversons les eaux de la maison dans la rue, qui est un espace public. Parfois on retrouve dans la rue des tas d'immondice qui ne sont pas désirables dans la maison. Ca pose de vrais problèmes de santé publique.

La TdE est à la sommité de la gouvernance de l'eau car elle fait la statistique de la consommation de chaque abonné, fait payer les factures, enregistre l'argent etc.

De quelle manière cet argent est géré au sein de la TdE, on n'en sait rien, mais on suppose que ce n'est pas avec beaucoup de transparence. Cette accusation est peu fondée car on n'a pas beaucoup d'éléments pour les accuser. Ce qui est sûr, c'est que ce n'est pas très transparent.

Dans une ville comme Kouvé, a-t-on aussi des factures de la TdE ?

Ils ont des compteurs au niveau des fontaines publiques. On les appelle publiques, mais en fait ce sont des personnes privées, abonnées à la TdE qui gèrent ces fontaines là. La TdE traite uniquement avec ces gérants, qui eux, refacturent ensuite aux usagers, dès qu'ils viennent s'alimenter en eau. On a des récipients standards avec des prix standards. Par exemple, on paie 25FCFA (*soit 4 centimes d'euros*) pour un bidon de 20L.

Il n'y a pas de problème entre les utilisateurs et les gérants. Par contre on entend parfois qu'il ya des problèmes entre les gérants et la TdE, mais je ne connais pas la nature de leurs problèmes. Parfois la TdE ferme certaines fontaines car les gérants n'ont pas payé leurs redevances. Dans ces conditions, c'est plutôt la population qui en pâtit.

Il y a souvent des conflits, car les gérants vont dire « je n'ai pas utilisé cette quantité d'eau que vous me demandez de payer ». Ca peut être à cause de fuites, bien sûr, mais aussi de la mauvaise foi des gérants. Ils ne font pas la différence entre le chiffre d'affaire et leurs bénéfices. Souvent ils dépensent tout et n'ont plus rien lorsqu'ils doivent payer.

Parmi les 26 fontaines de Kouvé, 7 ne fonctionnent pas. Pour quelles raisons ?

Le problème vient soit de la TdE, soit des gérants. On a parfois des problèmes techniques, mais parfois il s'agit de redevance non payée. Les problèmes techniques doivent être réglés par la TdE.

Pensez-vous que la facturation soit juste ?

Personnellement, je paie mes factures pour qu'on ne me coupe pas l'eau, mais ca ne veut pas dire que je la trouve normale...

En France on paie aussi le prix de l'assainissement dans le prix de notre eau. Ce coût là n'est donc pas inclus au Togo ?

Vous devriez regarder les contrats de la TdE. Dans mon contrat à Lomé, j'ai vu qu'il y avait une partie sur l'assainissement. Il y a des aspects de récupération des eaux usées. Mais je doute que sur le plan du droit ils aient honoré leur engagement ! Il n'y a pas de tuyauterie qui part de chez moi et entre dans leur réseau pour les eaux usées, ce qui est assez mauvais signe... Je gère donc moi-même mes eaux usées. Et mes voisins font la même chose.

N'est ce pas opposable ?

En théorie oui, mais là aussi, il faut être conscient que les contrats sont signés à la va-vite. On a besoin d'eau, on fait une demande, on est pressé d'avoir l'eau, et on signe trop vite notre contrat. C'est après qu'on lit posément le contrat. Je n'avais pas agi comme ça, j'avais lu mon contrat avant de m'engager. Mais quand j'ai posé la question des eaux usées, c'est à prendre ou à laisser, et au fond je n'avais pas d'autres solutions que de signer !

On va continuer à faire le plaidoyer pour que la rue ne soit pas un espace de mort pour nous tous, en particulier pour les jeunes enfants. C'est dans ces rues que jouent nos enfants. Ils y font tout, alors qu'on y déverse tout. C'est parfois assez horrible mais on doit faire avec.

Comment devient-on gérant ?

On fait une demande auprès de la TdE pour gérer une fontaine publique. Si on remplit les conditions c'est bon.

Quels sont les autres acteurs impliqués à Kouvé dans la gestion de l'eau ?

Il y a le Comité de Développement de Kouvé (CDK), mais il n'a pas beaucoup de choses à faire pour le moment dans la gestion ou la gouvernance de l'eau. Ce que Martine (*représentante du jumelage Cusset Kouvé pour la mairie de Cusset*) et moi pensons, c'est que dans le cadre de l'extension du réseau et de la réhabilitation de l'existant, nous allons mobiliser de grandes sommes d'argent, et que le CDK ne peut pas être en dehors d'une telle action. Il doit être pris en compte dans la recherche des ressources financières. C'est pour cela que nous essayons de l'intégrer aujourd'hui. Pour la gestion des fontaines publiques, c'est finalement une affaire privée entre gérants et TdE. Pour le moment, le CDK n'intervient pas. Au stade actuel, il ne sera impliqué que dans la recherche des ressources financières qui financeront l'extension et la réhabilitation de l'existant.

Et ensuite, dans la gestion ?

Dans la gestion future, j'ai des réflexions que je n'ai pas encore partagées. La Mairie de Cusset, le comité de jumelage et le CDK sont en train de rédiger un projet qu'ils vont soumettre à des partenaires. Si ces partenaires le jugent pertinent, ce sont ces partenaires qui vont mettre les fonds dont on a besoin. Le CDK mettra aussi des fonds. Mais comme je

vous l'avais dit, la TdE a le monopole de la distribution de l'eau. Ca sera sa propriété. On va mobiliser des ressources financières pour construire une chose qui sera la propriété d'une autre structure. Je pense qu'il faut avoir une autre négociation. Nous ne pouvons pas mobiliser les ressources pour leur donner ca gratuitement ! Il faut négocier une ristourne avec la TdE. Ce qu'on fait là, c'est une première. Aucune structure n'est pour le moment entrée dans ce genre de partenariat et de négociation avec la TdE. Mais on ne peut pas leur donner nos ressources gratuitement !

Beaucoup de personnes ne partagent pas notre point de vue pour la simple raison qu'on est dans l'urgence, qu'on veut avoir de l'eau pour les familles. Mais l'urgence anéantit un peu la réflexion. Mais moi, je vais continuer à dire ce que je pense, et je crois qu'on va finir par m'entendre. Quand on mobilise des ressources auprès de partenaires européens par exemple, ce n'est pas pour la TdE qu'on le fait ! C'est nous qui devons en bénéficier. Comment négocier cela ? Je continue à faire du bruit, et quelqu'un va m'entendre. On a déjà fait la même mauvaise expérience avec l'électricité. Tout l'argent levé est allé à la CET qui a le même monopole que la TdE au niveau de l'électricité. On ne va pas avoir la même mauvaise expérience deux fois !

Mais en pratique, qu'envisagez-vous ?

Je pense à la constitution d'un groupe de lobby pour faire un plaidoyer auprès de la TdE car ce n'est pas normal que quelqu'un puisse mobiliser des ressources et qu'il soit ensuite complètement dépouillé de ces ressources.

Si cela est accepté, à quel schéma de gestion pensez-vous ?

Il y aura toujours des gérants des fontaines. La TdE s'occupera de la partie technique car c'est leur prérogative et ils ont des techniciens pour s'occuper de ca.

Ce que je veux mettre dans mon plaidoyer c'est qu'on nous retourne la moitié des coûts de réhabilitation et d'extension.

Tous les travaux d'adduction d'eau à Lomé sont à la charge de la TdE. Les habitants de Lomé ne paient que la redevance. La TdE aurait pu faire la même chose à Kouvé. Mais ils disent qu'ils n'ont pas les ressources pour le faire, et que ce n'est pas prévu dans leur plan stratégique. Mais cette population est en souffrance ! Si cette population arrive à mobiliser les ressources financières nécessaires, clairement la TdE ne peut pas s'en accaparer. Ils doivent nous en rendre la moitié, qui nous aidera à avoir d'autres projets de développement dans le village.

Est ce qu'il ne faut pas les impliquer en amont ?

On les a impliqués suffisamment déjà en amont mais ils nous disent qu'ils n'ont pas prévu dans leur plan stratégique d'aller là bas. Si on mobilise les ressources, ils nous accompagnent techniquement uniquement. Certains d'entre eux comprennent ce que je dis, mais clairement ils ne veulent pas lâcher la plus value qu'ils voient dans ce projet. On aurait pu demander de tout récupérer, mais on ne va pas à une négociation avec l'idée qu'on va tout récupérer ; s'ils nous donnent la moitié, c'est bon. Ca entre aussi dans la gouvernance car si jamais on a des partenaires européens, ils vont prendre toute cette ressource qui fait leur plus value. Mais alors qui est le bénéficiaire de cette plus value là ?

La mairie de Cusset parlait de la possibilité d'impliquer une communauté de femmes (association *Miazodo*) dans la gestion de ces ressources. A quel niveau se ferait cette implication ?

Dans la nouvelle formule, après les fontaines publiques on veut mettre en place des kiosques à eau, dont la gestion serait confiée à l'association MIAZODO.

Différence avec des fontaines ?

En fait, c'est une question d'appellation ; C'est la même chose, sauf que pour les kiosques à eau sont construits dans un hangar plus construit.

Ca ne risque pas de créer des tensions entre les gérants actuels et cette association ?

Je ne peux pas trop répondre. A chaque nouveauté, les actuels voient ça d'un mauvais œil. Il y aura peut être des problèmes, mais ils seront gérables. Les gérants actuels risquent de faire pression puisque les bénéficiaires qu'ils engrangent devront être partagés, et dépendront du savoir faire de chaque gérant.

Quels sont les principaux enjeux auxquels Kouvé va devoir faire face ?

Ils concernent surtout finalement l'assainissement et la disponibilité de l'eau à tout moment. Actuellement ce n'est pas le cas. C'est du ressort de la TdE de faire en sorte que les problèmes techniques soient réglés. La nappe phréatique est assez fournie, pour donner de l'eau à toute la population. Mais le château d'eau doit être aménagé ; actuellement il ne peut pas se remplir suffisamment et il ne distribue de l'eau qu'à certains. Un seul château suffit, mais il doit subir des aménagements pour qu'il puisse se remplir convenablement.

Il faut voir avec M Norbert Eho, qui est un technicien. Il sait ce qu'il faut faire comme aménagements.

Le centre d'exploitation de Tabligbo dépend strictement de la TdE. C'est juste un rapport de hiérarchie entre les deux.

Quels rôles pour les chefs de village et de quartier ?

Pour le moment, ils ne jouent aucun rôle. Dans le futur, je ne sais pas encore. On va réfléchir à un nouveau schéma. D'abord dans le cadre de la mobilisation des ressources financières pour la réhabilitation et l'extension, nous avons ici un certain comportement, qu'en sociologie on appelle « culture paroissiale » : les gens attendent toujours que ça vienne des autres. Mais on ne définit jamais très bien qui sont les autres ! Généralement, les autres sont la diaspora. Mais depuis plusieurs années, nous avons une autre réflexion pour que tout le monde se sente concerné, et que ce soit participatif. Nous ne parlons pas forcément d'égalité : la diaspora peut donner plus, mais ça ne doit pas avoir pour conséquence que ceux qu'on appelle, à tort, les « déshérités » ne donnent rien. Je précise « à tort » car il faut prendre tout le monde comme des êtres humains avec leur dignité sans exclusion. Si on considère que des gens sont des déshérités, on les exclut de l'action. J'aborde le sujet sous la forme de la sociologie, qui est mon domaine, et il faut vraiment réussir à impliquer tout le monde, sans poser qui que ce soit en victime. Si ces personnes peuvent donner 5 francs, il faut qu'ils les donnent ! C'est à ce titre que dans l'approche que je partage avec Martine, on pourrait amener les chefs de village ou de canton qui ont autorité sur leur population à mobiliser tout le monde, pour éviter la culture paroissiale.

Cette implication ne se fera pas forcément sur le plan technique, mais tout le monde peut participer aux travaux dont on aura besoin (sauf s'ils le font pour le compte d'une entreprise qui retirera tous les bénéfices !). L'implication doit se faire avant le projet, pendant le projet, mais également après le projet.

Quid de l'assainissement ?

L'assainissement reste une question entière car rien n'est assaini.

Actuellement, le système est vraiment très rudimentaire. Plusieurs problèmes se posent à nous : les eaux usées, les sachets plastiques, les ordures ménagères... S'il y a des latrines publiques ça veut dire que les traitements doivent être publics. Mais ça devrait générer des ressources car le village n'a pas de ressource à allouer dans une telle gestion. Donc ceux qui utilisent les latrines doivent payer pour cette utilisation. Actuellement ce n'est pas le cas car :

- Lorsque c'est payé, la recette est gérée de la manière la plus opaque possible. Ça va dans la poche de certains. Même s'il ne s'agit pas de gros montants, il est important que ce soit transparent !
- Certains, en mettant la question de pauvreté devant, préfèrent faire dans la nature car ils ne veulent pas payer et ont l'habitude de faire dehors.
- D'autres pensent que dès lors que ça a été construit, les gens qui ont financé la construction seront toujours prêts à injecter des ressources pour la maintenance. On revient à ce problème de culture paroissiale !

En ce qui concerne le ramassage des ordures ménagères. On n'a pas de dépotoir primaire où les gens pourraient déposer leurs ordures. Les gens sont habitués à jeter les choses dehors. Quand c'est une gestion organisée, il faut qu'on paie, mais qui va payer ? et qui va gérer tout cela ? Tous ces mécanismes ne sont pas encore en place.

Si on interroge la population, le plus important pour elle est la question de l'adduction d'eau. Mais je pense qu'on ne peut pas séparer la question d'adduction de celle de l'assainissement. Ce qui tue, ce n'est pas le manque d'eau, mais la mauvaise eau.

Dans la recherche de nos ressources actuellement, on s'occupe à la fois de l'eau et de l'assainissement.

■ Annexe 3.2. Echange par mail, mars 2013

Quels sont les problèmes liés au système de gérance privée de la fourniture de l'eau potable ?

Nous avons une insuffisance de connaissances en gestion des activités génératrices de revenus des gérants des fontaines (AGR). Par ailleurs, nous faisons souvent face à une incompréhension des clauses des contrats entre la TdE et les gérants par les gérants. Parfois, il y a également des difficultés de paiement des redevances eau par les gérants à la TdE.

Quels seraient les avantages d'une gestion des kiosques à eau par les associations des femmes ?

C'est une occasion d'un apprentissage de la gestion des biens relevant du collectif. Par ailleurs, les bénéfices à tirer de cette gestion sont la création d'emploi et le réinvestissement de la plus-value dans le développement communautaire. Enfin, on aurait une réduction du déséquilibre genre dans le développement communautaire ;

Quels sont les points d'ombre des factures émises par la TdE ?

Deux points essentiels sont à relever :

- ⇒ Dans le contrat entre TdE et les abonnés, il est stipulé que la TdE se charge de l'évacuation des eaux usées. Cela n'a jamais été fait, c'est les abonnés qui gèrent leurs eaux usées ;
- ⇒ La TdE doit entretenir mensuellement les compteurs, cela ne se fait pas non plus. L'entretien du compteur est amputable à la TdE. S'il y a préjudice lié à un non entretien du compteur ou du réseau avant le compteur, la TdE s'en charge. Ce qui pose problème est la détermination de la nature du préjudice et ses causes. Cela amène parfois des conflits entre la TdE et les abonnés. Mais la TdE étant en situation de monopole ne fléchit pas et c'est généralement les abonnés qui abandonnent leur poursuite pour pouvoir avoir l'eau au niveau des ménages.

Annexe 4: Entretien téléphonique avec M Nestor Eho, hydraulicien et partenaire du jumelage sur le projet eau assainissement à Kouvé – 11 mars 2013

Toutes les installations sont gérées par la TdE. Dans le cadre de notre projet de réhabilitation et d'extension du réseau, la gestion se fera au niveau des bornes fontaines. On a prévu de mettre en place des kiosques à eau dans le centre de Kouvé, ce qui permettra à des personnes du quartier de gérer le système eux-mêmes.

Le château d'eau qui est à Kouvé alimente tout le canton. Mais il n'y a pas de pression à Kouvé, ni de système de refoulement. Du coup, quand l'eau arrive au niveau du château, comme le niveau de deux villes à côté de Kouvé est bas, il n'y en a jamais beaucoup à Kouvé même. Il faut qu'on mette en place un système de refoulement. On va mettre ce système en place pour augmenter la pression au niveau de Kouvé pour que la ville soit mieux alimentée en eau.