



Société des Eaux et de l'Assainissement d'Eldoret : Eldoret Water and Sanitation Company (ELDOWAS): Mise en œuvre d'une politique de commercialisation avec des objectifs d'inclusion sociale et d'amélioration du service¹

Ce cas est l'un des 15 cas qui ont été rédigés en 2007 dans le cadre d'un projet sur les politiques innovantes pour l'inclusion sociale conjointement développé par l'unité de planification du développement (DPU) de l'University College London et la Commission d'inclusion sociale et démocratie participative (CISDP) de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). Ce cas a été complété et édité en 2010 par le Centre d'études sociales de l'université de Coimbra (CES), afin de correspondre au format standard de l'Observatoire sur l'inclusion sociale et la démocratie participative.

Nom de la politique : Eldoret Water and Sanitation Company (ELDOWAS)

Date de début : Approuvé en 1997 ; mis en œuvre en 1999

Date d'achèvement : En cours

¹ L'Observatoire Villes Inclusives est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'Observatoire Villes Inclusives a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: www.uclg.org/cisdp/observatory



CONTEXTE

CONTEXTE GOUVERNEMENTAL

Contexte de décentralisation gouvernementale

Situé en Afrique orientale, le Kenya est un pays d'une grande complexité sociale, ethnique et politique. Ancienne colonie du Royaume-Uni, le Kenya a obtenu l'indépendance en 1963. Depuis 2009, le système politique est semi-présidentiel, avec un président chef de l'État et un premier ministre chef du gouvernement. Dans le système politique kenyan, le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. La nouvelle Constitution, promulguée en août 2010, délègue plus de pouvoir aux gouvernements locaux et donne aux Kényans une « charte des droits ».

Selon le recensement national de 2009², le Kenya a une population de 38,9 millions d'habitants, dont 32,3% vivent dans des contextes urbains. La population urbaine se concentre dans 8 villes principales : Nairobi³, Mombasa, Nakuru, Kisumu, Eldoret, Nyeri, Machakos et Meru. Le Kenya comprend 8 régions administratives : 7 provinces et Nairobi, la capitale. Les 7 provinces du Kenya sont : Province centrale, Province de la Côte, Province orientale, Province nord-orientale, Province de Nyanza, Province de la Vallée du Rift et Province occidentale (cf. Figure 1). Le gouvernement supervise l'administration des districts et des provinces.

La gouvernance locale au Kenya se fait par le biais des *autorités locales*. De nombreux centres urbains accueillent des conseils urbains, citadins ou municipaux. Dans les milieux locaux, les autorités locales sont connues comme *conseils de comtés*. Les conseillers locaux sont élus lors d'élections civiques, qui se déroulent en parallèle aux élections générales. Eldoret, qui fait l'objet de ce cas, est gouverné par un *conseil municipal*.



Figure 1 : Carte des provinces du Kenya et emplacement d'Eldoret

² Cf. <http://www.knbs.or.ke/Census%20Results/KNBS%20Brochure.pdf>.

³ Le centre administratif, commercial et industriel du Kenya.



Contexte de la ville

La ville d'Eldoret, située dans l'Ouest du Kenya, est le centre administratif du district de Uasin Gishu de la province de la Vallée du Rift. Sa population est d'environ 194 000 habitants. Fondée en 1919, la ville s'est rapidement agrandie grâce à l'arrivée de fermiers blancs et d'Asiatiques qui s'y sont installées. Elle est devenue conseil communal en 1929 et municipalité en 1958. Depuis lors, la ville s'est considérablement étendue et est devenue une zone vraiment métropolitaine. Actuellement, Eldoret est la ville qui connaît la croissance la plus rapide du Kenya, avec de multiples industries, un aéroport international et une grande université publique (Université Moi).⁴ Au Kenya, Eldoret est connue parce qu'elle se trouve au centre du grenier du pays, là où est cultivée la plus grande partie des céréales (maïs et blé) qui nourrissent la population.

Depuis les années 1970, suite à l'élan des projets de construction d'infrastructure, Eldoret a acquis de l'importance. Comme les plus grandes villes connaissaient un boom démographique causé par l'exode rural, le gouvernement essaya, de rediriger la population urbaine et de l'éloigner des principaux centres urbains de Nairobi et Mombasa. Le complexe d'infrastructures mis en place a attiré de multiples industries et institutions qui se sont établies à Eldoret. La période 1969-1979 a été saluée comme la décennie industrielle d'Eldoret, même pour des industries qui ont une demande importante en eau telles que l'agro-alimentaire et le textile.

L'accès à l'eau est un enjeu crucial. Pendant la dernière décennie, la province de la Vallée du Rift a connu de multiples tensions ethniques et politiques, dont beaucoup ont été déclenchées par des conflits liées aux terres et à l'eau. En 2008, elle a subi de violentes confrontations ethniques, causant de nombreuses victimes et une forte instabilité politique.

Échelon institutionnel de mise en œuvre de la politique : Municipal

CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL ET SOCIAL

Une grande partie de l'environnement kényan est considéré aride ou semi-aride et subit de fréquentes sécheresses (tous les 3-4 ans). Aussi le pays est-il classé comme pays manquant d'eau chroniquement, et l'accès à l'eau demeure un problème crucial et une source de conflits. L'approvisionnement en eau et l'assainissement au Kenya se caractérisent par un faible accès, notamment dans les bidonvilles urbains et dans les zones rurales, et par des services d'approvisionnement de mauvaise qualité et intermittents. Sur 55 fournisseurs d'eau au Kenya seuls 9 garantissent un approvisionnement continu. Les pénuries d'eau saisonnière et régionale accentue d'autant plus les difficultés d'approvisionnement.

Selon les statistiques disponibles, tandis que 83% de la population urbaine kényane a accès à l'eau potable, seulement 52% de la population urbaine possède un raccordement domestique à l'eau.⁵ Payer une somme de 30 cents d'eau par jour pour avoir accès à l'eau n'est pas

⁴ En 2006, la population totale d'étudiants s'élevait à 14 885 personnes et le total des enseignants et du personnel auxiliaire atteignait presque 4 000 personnes. En 1986 a été inaugurée la Polytechnique d'Eldoret, l'une des quatre universités actives du pays.

⁵ À l'échelle nationale, les chiffres sont de 61% et de 28% respectivement, selon les statistiques de 2004 du Programme commun de suivi de l'Approvisionnement en eau et de l'Assainissement, une initiative de l'OMS et de l'UNESCO.

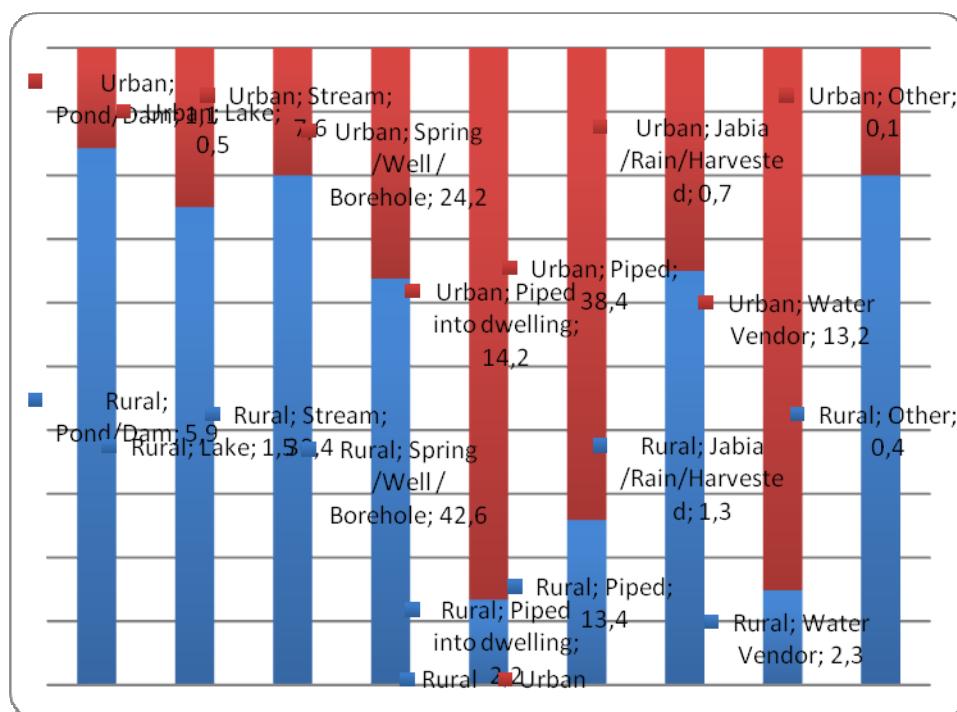




réalisable pour de nombreux Kényans. Selon le rapport du développement humain 2007-2008, publié par les Nations unies, 23% de Kényans vivent avec moins d'un dollar par jour, tandis qu'un peu plus de 58% survivent avec moins de deux dollars par jour. Les établissements urbains non-formels et les pauvres des milieux ruraux sont les plus touchés : les pauvres en milieu urbain sont approvisionnés en eau par les vendeurs d'eau non-formels, l'eau provenant le plus souvent de sources non protégées

Comme le montre le tableau 2, dans les milieux ruraux, les principales sources d'eau sont toujours les rivières, les puits et les points de forage, tandis qu'en milieu urbain, l'eau canalisée est la principale source (38,4%).⁶ Toutefois, l'on observe des problèmes en ce qui concerne la gestion de l'eau acheminée, et de nombreux centres urbains, y compris Eldoret, souffrent de problèmes fréquents de pénurie d'eau (et par conséquent, de vastes épisodes de maladies hydriques comme le choléra). Pour lutter contre le problème de la pénurie d'eau, de nombreux ménages en achètent et l'installent dans des réservoirs. Ceux ne pouvant pas se permettre ces coûts sont contraints de survivre avec le peu d'eau disponible, à utiliser une eau peu sûre et à payer des prix beaucoup plus élevés pour le peu d'eau disponible.

Figure 2: Principale source d'eau au sein des foyers, selon le recensement 2009



L'entretien inapproprié des infrastructures de l'eau et la corruption dans le secteur sont les principaux facteurs expliquant la pénurie d'eau. Les défaillances de la prestation et de la

⁶ Signalons que « avoir accès à l'eau canalisée » et « avoir une connexion canalisée » ne veulent pas dire la même chose, notamment dans les établissements non-formels où habite la plus grande partie de la population urbaine kényane. Dans ces établissements, les pauvres ont rarement des connexions canalisées dans leurs foyers et ont accès à une eau canalisée à partir de kiosques ou de vendeurs, qui est chère et souvent de mauvaise qualité.





structure institutionnelle de la gestion publique de l'eau se produisent dans le cadre d'une politique de l'eau qui cherche à :

- Approvisionner en eau de bonne qualité et en quantité suffisante pour répondre aux différents besoins en eau tout en assurant la sécurité ; et
- Mettre en place un cadre institutionnel effectif et efficace pour un processus de développement systématique et la gestion du secteur de l'eau.

Le gouvernement a reconnu le besoin de réformer le secteur de l'eau et, pour ce faire, de séparer ses propres institutions de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Comme dans d'autres contextes africains, la solution retenue par le gouvernement kényan dans les années 1980 et 1990 – faisant partie de la mise en œuvre des Structural Adjustment Programs (SAP) [Programmes d'ajustement structurel] et des conditionnalités des donneurs – a été la privatisation des entreprises du secteur public, y compris les services publics de l'eau.⁷

Les SAP ont eu un impact très important sur la prestation de service à différents points de vue. Premièrement, les programmes de réduction des dépenses du secteur public qui suivirent la mise en place des SAP entraînèrent des pertes d'emploi et de revenus, en provoquant une augmentation de la proportion des pauvres urbains qui n'ont pas les moyens d'accéder aux services de base. Deuxièmement, les SAP ont donné lieu à des « arrangements » de partage de coûts dans des domaines clés où le gouvernement avait antérieurement prêté des services gratuits ou à des tarifs subventionnés par les ministères, les agences spécialisées ou des entreprises appartenant à l'État. Troisièmement, cela a mené à une expansion rapide des établissements non-formels dépourvus d'accès à aucun des services significatifs fournis par les autorités locales, qui n'étaient pas en mesure de faire face à l'arrivée des migrants des régions rurales à la recherche d'un emploi au sein des villes. Ces derniers se retrouvaient au chômage, poussés vers l'économie informelle et les bidonvilles.

Au Kenya, à l'instar de ce qui s'est produit dans le cadre d'autres expérimentations de privatisation de l'eau dans des pays de revenus faibles ou moyens, les résultats se sont avérés inacceptables, notamment en ce qui concerne l'extension de la prestation aux groupes aux revenus les plus faibles. En outre, la privatisation n'a généralement pas réussi à attirer du capital privé, à réduire la corruption, à faire baisser les tarifs, ou à protéger les intérêts des plus pauvres. Par conséquent, certaines municipalités, dont Eldoret, ont pris l'initiative de créer des entreprises qui approvisionneraient en eau leurs juridictions respectives.

DESCRIPTION COMPLÈTE

Antécédents/ Origine

Au cours des premières décennies après l'indépendance, l'État a beaucoup investi dans le système d'approvisionnement en eau au Kenya. Toutefois, malgré les importants financements

⁷ Cf., L'étude 2003 de UN-Habitat sur l'eau et l'assainissement dans les villes (UN-Habitat 2003b), qui a mis en relief les multiples formes que la privatisation du secteur de l'eau a adoptées, y compris le contrat de services, le contrat de gestion, le contrat d'affermage, le contrat de crédit-bail, le contrat de concession, le contrat B.O.T., contrat de cession, joint venture et le contrat multi-services de maintenance.



disponibles, au fil des ans, les services publics municipaux de l'eau ont accumulé des dettes importantes jusqu'au point de devenir insolubles sur le plan financier. La plupart de ces services sont devenus dépendants du rachat du gouvernement central. Par conséquent, il existait peu de capacité ou aucune capacité pour étendre les prestations aux zones de où le service était défaillant, pour remplacer une technologie obsolète, réparer les fuites et garantir la qualité et la quantité de l'eau nécessaires.

Les premières mesures pour privatiser les services de l'eau ont aussi été problématiques. En effet, il existe un lien géographique important entre l'approvisionnement en eau et la pauvreté. La plupart des pauvres urbains vivent dans la périphérie, essentiellement parce les prix des terrains près des centres villes là où les infrastructures et les services sont disponibles, sont au dessus de leurs moyens. Dans les banlieues périurbaines, il n'existe parfois aucune infrastructure d'approvisionnement en eau et, quand elle existe, la pression dans les tuyaux est si faible qu'elle provoque de longues coupures, étant donné que ceux qui se trouvent plus près du centre ont tendance à utiliser tout l'approvisionnement disponible.

De même qu'à Eldoret, la plupart de ces établissements périphériques sont situés dans des zones dangereuses. Les sites présentent des difficultés en termes d'ingénierie pour la création d'infrastructures, et l'approvisionnement en eau de ces endroits implique des coûts plus élevés. Cette situation, aggravée par la capacité limitée de la population pour acheter de l'eau, entraîne un immense écart entre les coûts envisagés et les possibilités de recouvrement des coûts. Les entreprises privées cherchant à maximiser leurs bénéfices ou à minimiser leurs pertes tendent à éviter ces zones peu profitables.

Comme souligné par plusieurs auteurs(UN-Habitat 2003 ; K'Akumu 2004), un autre problème pour l'amélioration de l'approvisionnement en eau est lié au fait que les pauvres urbains vivent pour la plupart dans des baraquements qui ne respectent pas la loi et les réglementations officielles. Ainsi, ces zones restent presque totalement ignorées des programmes et des budgets des autorités nationales et locales et sont généralement perçues comme une pollution visuelle par les groupes aux revenus élevés et moyens. En matière d'approvisionnement en eau, la plupart de ces zones ne sont pas équipées d'un réseau de distribution de l'eau, notamment car raccorder chaque maison s'avère difficile lorsque la propriété n'est pas enregistrée (ou parfois est contestée) et que les espaces d'habitation ne sont pas urbanisés.

L'approche retenue par le gouvernement visant à sortir du marché de l'approvisionnement en eau en privatisant les services de l'eau a entraîné de multiples conséquences négatives pour le bien-être des plus pauvres, comme celles qui ont affecté la majorité de la population urbaine du Kenya pendant les années 1980 et 1990.

Les principaux changements dans le secteur des services de l'eau se sont produits suite au Water Act de 2002⁸ (approuvé en 2003). Comme plusieurs rapports l'ont souligné, la Loi, parmi ses dispositions les plus importantes, stipule la décentralisation des pouvoirs du niveau national au niveau régional et local, ainsi qu'une approche participative de la gestion des ressources hydriques. Il existe des instruments et des institutions sur lesquels les pauvres ou leurs défenseurs peuvent s'appuyer pour être sûrs de recevoir leur part d'eau. Dans les contextes

⁸ The Kenya Gazette (24 octobre 2002), Supplement No. 107 (Acts No. 9), pp. 935–1053.



urbains, comme à Eldoret, les prestataires des Services d'Eau – en grande partie des installations appartenant aux autorités locales – ont été établis comme sociétés commerciales appartenant au secteur public.

Objectifs de la politique

Suite à un long débat sur la question, le gouvernement kényan a décidé de permettre la commercialisation de l'eau au cas par cas dans les principales zones urbaines. À Eldoret, the Eldoret Water and Sanitation Company (ELDOWAS) a été créée comme une filiale détenue à cent pour cent par le Conseil municipal d'Eldoret en 1997, et a commencé à opérer en 1999. L'entreprise avait pour mandat de gérer les services d'eau et d'assainissement pour le conseil municipal d'Eldoret et ses environs. Le conseil d'administration de l'entreprise est l'organe décisionnaire et est constitué de membres représentants différents acteurs d'Eldoret et de ses environs.

Le Conseil municipal d'Eldoret, en tant qu'unique actionnaire, est la principale partie-prenante et est représenté par le maire et ses principaux fonctionnaires (le secrétaire de mairie « town clerk » et le trésorier). Le gouvernement kényan est représenté par deux fonctionnaires, l'un du ministère de la Gestion des Ressources hydriques et du Développement et l'autre du ministère des Gouvernements locaux. D'autres acteurs sont les habitants, un groupe important venu des zones du bassin hydrographique concerné par l'extraction de l'eau et la conservation des forêts et de l'écosystème, des institutions comme l'Université Moi, et les associations professionnelles et industrielles qui souhaitent savoir comment avoir accès à l'eau lorsqu'elles s'installent à Eldoret.

Pour mener ce travail, la compagnie s'est rendu compte qu'elle devait poursuivre une politique d'inclusion sociale et a utilisé une double stratégie, concentrant ses activités dans les zones de revenus moyens, d'une part, pour rentabiliser ses investissements, et dans les zones de faibles revenus, d'autre part, pour réduire le nombre de maladies hydriques communes parmi les personnes qui utilisent des puits peu profonds pour obtenir de l'eau et des latrines à fosse comme bouches d'égouts. Ce souci de service social devrait aussi aider le pays à atteindre au moins à l'un des Objectifs du Millénaire pour le développement – la réduction de la pauvreté absolue – en réduisant le temps que les habitants pauvres passent tous les jours à aller chercher de l'eau, temps qu'ils pourraient consacrer à des activités qui engendrent des revenus. En général, il faut 45 minutes par jour aux plus pauvres pour aller chercher de l'eau, tandis que les groupes ayant des revenus plus importants consacrent seulement 18 minutes à cette activité. De même, l'accès à l'enseignement primaire gratuit étant aujourd'hui disponible dans tout le Kenya, l'approvisionnement en eau permet aux fillettes d'aller à l'école au lieu d'aller chercher de l'eau pour toute leur famille. Il permet aussi de réduire l'impact des maladies hydriques dans les zones d'habitat informel et améliore le taux de fréquentation de l'école et la réussite scolaire.

Chronologie de mise en œuvre de la politique

Depuis sa création comme filiale détenue à 100% par le Conseil municipal, ELDOWAS a beaucoup travaillé pour remplir sa mission par le biais d'extensions du réseau de canalisations et de l'inclusion de nouveaux consommateurs. Il a aussi investi des ressources considérables pour la rénovation du réseau existant afin de réduire les pertes de transmission et pour





développer de nouveaux systèmes d'approvisionnement et de traitement visant à prêter un bon service et améliorer la qualité de celui-ci.

En 1999, lorsque cette nouvelle initiative politique a été lancée, seul 60% de la population d'Eldoret étaient approvisionnée en eau portable et 40% avait accès aux conduites d'égouts. Étant donné que la main d'œuvre estimée de la ville est de 40% de la population, cela signifie que plus de 60% de la population avaient des revenus équivalents à 20 dollars mensuels, soit moins de 1 dollar par jour. Actuellement, 88% de la population a des revenus en dessous de 40 dollars par mois, correspondant à environ 1,50 dollars par jour. Une toute petite fraction seulement (4,4%) de la population de la ville gagne plus de 3 dollars par jour. Bien que la situation générale des revenus n'ait pas trop changé, l'intervention politique a inspiré chez les gens l'espoir d'une vie plus décente pour un même niveau de revenus.

Des statistiques récentes montrent que la compagnie a eu un impact sur l'accès à l'eau potable et sur les services d'assainissement, même s'il reste encore beaucoup à faire. Fin 2006, il y avait 10 476 connexions d'eau dans la ville, dont 9,439 connections aux logements, 42 kiosques à eau communautaires, 58 connexions institutionnelles, et 37 connexions industrielles ou commerciales, pour desservir une population de 167 330 personnes. Les kiosques communautaires sont un projet conjoint du Conseil municipal d'Eldoret et de l'ELDOWAS en vue d'améliorer l'accès à des points d'eau plus propre et plus sûre pour la majorité des habitants les plus pauvres qui n'ont pas les moyens de payer un raccordement à l'eau.⁹ L'assainissement a aussi fait des progrès, mais dans une moindre mesure. Les égouts ne connectent que 6 254 clients et desservent une population de 62 540 habitants. La population des zones de revenus moyens à élevés est desservie par 1 654 fosses septiques qui desservent 16 540 personnes. La vaste majorité des résidents (125 000) utilisent les 12 775 latrines à fosse.

La population connectée à l'eau n'a cessé d'augmenter. En 1994-1995, lorsque le Conseil municipal d'Eldoret était responsable des services de l'eau et de l'assainissement, avant la création d'ELDOWAS, environ 68 440 personnes avaient accès à l'eau. En 2002-2003, ce chiffre avait atteint 151 250. Sur la même période, la population connectée aux égouts a augmenté de 41 480 à 73 600. De plus, 42 kiosques à eau ont été créés dans différentes zones à faibles revenus et périurbaines, offrant un faible prix au mètre cube. Bien que les kiosques à eau proposent des tarifs plus élevés que ELDOWAS, ils sont malgré tout plus bas que le tarif moyen national par mètre cube, étant donné que la facture inclut aussi une surtaxe d'assainissement d'environ 75%. Suite à ces améliorations, les pertes d'eau inexplicables ont aussi diminué de 55-60% (avant ELDOWAS) à environ 38%. La moyenne nationale oscille entre 40 et 70%. L'efficacité de la collecte de revenus a aussi augmenté, passant de 62% du temps du Conseil municipal d'Eldoret à 85% pour ELDOWAS. Ce chiffre est supérieur à celui de la moyenne nationale de 50-70%, qui subit en plus un retard de facturation « normal » de plusieurs mois. Ce retard ne concerne pas Eldoret grâce à ELDOWAS. En outre, les impayés

⁹ Les kiosques représentent un énorme fardeau pour les ménages, puisque aller chercher de l'eau requiert du temps. Un ménage typique fait 4-6 déplacements tous les jours pour aller chercher de l'eau. Les femmes se chargeant essentiellement d'aller chercher de l'eau, l'accès inapproprié à l'eau comporte une importante dimension de genre.



ont été ramenés de 4,4 millions de dollars à 3,1 millions de dollars, et le bénéfice d'exploitation est passé de 127 000 dollars à 486 000 dollars au cours de la période 2002/2003.¹⁰

Il convient de signaler également le renforcement de la capacité de formation. ELDOWAS a hérité d'une main d'œuvre nombreuse de salariés manquant de formation, mal rémunérés et peu motivés. Leur attitude envers la prestation du service était négative et un changement de culture était indispensable. La réduction des effectifs à 160 salariés et les programmes de formation intensive à l'Institut de l'Eau du Kenya ont eu des résultats encourageants. Au début, la compagnie n'a pas bénéficié de la bonne volonté nécessaire pour mener à bien son action. Des points critiques tels que l'encaissement d'importantes dettes impayées, la grande quantité d'eau consommée ou perdue sans apporter de bénéfices à la compagnie, les pertes importantes de transmission dues à des fuites dans les canalisations et au niveau des compteurs estimés à environ 25% des 8 500 parcelles, et 12 000 consommateurs connectés, présentaient un défi qui au départ semblait insurmontable, mais, dès que le public a commencé à recevoir de meilleurs services, l'entreprise a pu compter sur des partenaires motivés.

En 2004, la municipalité avait un réseau de distribution d'eau qui s'étendait sur 188 km. Sur ces 188 km, 65 km avaient été posés entre 1928 et 1960 et avaient donc plus de 40 ans, bien au-delà de leur durée de vie utile. Cet ancien réseau avait besoin de rénovation et d'extension pour réduire les pertes causées par les fuites et pour élargir le service. Depuis la reprise et jusqu'en 2008, ELDOWAS a posé 7 km de tuyaux dans des zones auparavant négligées.

Dans différentes zones à revenus faibles, moyens et plus élevés et dans les zones périurbaines, de nombreux propriétaires de parcelles avaient creusé des puits peu profonds et trouvé des sources alternatives d'eau. L'approvisionnement en eau potable de bonne qualité et conduites d'égouts dans les quartiers à faibles revenus et dans les zones périurbaines a été entravé par l'usage continu de puits peu profonds et de latrines à fosse causé par les défaillances des services de l'eau et de l'assainissement. Même quand il existe des kiosques à eau, 60% des ménages pauvres continuent à utiliser l'eau gratuite des puits à cause des prix élevés actuels, qui restent chers pour eux, et pour éviter le long déplacement jusqu'aux kiosques à eau pour ceux qui ne peuvent pas se permettre de se connecter à des compteurs individuels. La qualité de l'eau des puits peu profonds (la plupart, de 5-7 mètres de profondeur) est compromise par un niveau élevé de minéraux dans la nappe phréatique d'Eldoret et la contamination des latrines à fosse dans les zones à faibles revenus et à forte densité, causant des maladies hydriques.

Agents concernés et financement

Les services d'eau et assainissement d'Eldoret comptent sur différentes sources de soutien financier, aussi bien nationales qu'internationales. À l'échelle nationale, l'État et la société civile sont impliqués, avec l'ELDOWAS, le Conseil municipal d'Eldoret, les communautés des zones de captage de Kaptagat et Moiben, plusieurs organisations de la société civile locale, l'Institut de l'Eau du Kenya, le département d'Ingénierie civile et structurelle de l'Université Moi, les laboratoires de l'eau du Prof. Huissmann, le ministère de la Gestion de l'Eau et du Développement, et le ministère du Gouvernement local. À l'échelle internationale, il bénéficie du

¹⁰ En 2002/03, ELDOWAS a obtenu des revenus de 2,2 millions de dollars, avec des coûts de ventes et d'exploitation de 1,6 million de dollars.



soutien des subventions de projets 0KWF-Germany et de l'Agence technique de Coopération allemande (GTZ).

Bénéficiaires

Le principal bénéficiaire de cette initiative est la population d'Eldoret dans son ensemble, puisque qu'elle vise à promouvoir un accès équitable à une eau de qualité. Elle cherche notamment à élargir l'accès à une eau de qualité et aux services d'assainissement à la population pauvre d'Eldoret, qui représente la vaste majorité (plus de 90%) de la population urbaine et périurbaine.

Processus participatif mis en œuvre

La loi sur l'Eau exige la mise en place de processus de consultation sur un certain nombre de clauses et de réglementations. La culture de la consultation publique est en train de se mettre en place progressivement. Des représentants des consommateurs et de la société civile ont été nommés membres des institutions concernées. Les compagnies des services d'eau d'Eldoret sont en train d'améliorer le service clients.

Principaux résultats et réussites

Eldoret est une ville qui connaît une croissance rapide et les infrastructures en eau sont parmi les infrastructures clés pour soutenir une expansion rapide. Avec son activité hautement industrielle, ses activités scientifiques et administratives et la grande demande des ménages, l'accès à l'eau est un vecteur politique de premier ordre. A la suite du déclin industriel des années 1980 et 1990 et des politiques kényanes de privatisation des entreprises publiques du secteur de l'eau, Eldoret a continué à présenter un excédent en termes de réserves d'eau, mais ses consommateurs domestiques étaient sous-approvisionnés à cause des injustices historiques qui limitaient l'expansion du réseau à de nombreuses zones situées loin du centre. ELDOWAS a eu l'opportunité d'étendre le réseau d'approvisionnement moyennant de lourds investissements.

La politique de commercialisation des services de l'eau et de l'assainissement introduite par le gouvernement kényan a été mise en œuvre dans les villes de taille grande et moyenne du Kenya. À Eldoret, cette transition a été plus réussie que dans d'autres régions grâce à la qualité et au fonctionnement des infrastructures existantes qui ont été facilement cédées comme capital rentable du conseil municipal, par le biais d'un processus que certains ont nommé « modernisation des services municipaux ». Il existait déjà un flux de revenus durables issus de l'eau et des services d'assainissement, qui avaient uniquement besoin d'un bon cadre institutionnel pour être bien administrés. Les problèmes liés aux connexions d'approvisionnement illégales et aux nombreuses factures impayées qui entraînaient les améliorations du système du fait d'un manque de financements ont été abordés dans des campagnes de sensibilisation. Le conseil et ses représentants élus ont souligné les bénéfices retirés du fonctionnement profitable d'une entreprise publique, ayant à sa charge la responsabilité du service communautaire, pour pouvoir étendre rapidement une offre de services de qualité à ses consommateurs. Eldoret est une ville d'une taille raisonnable où les problèmes pouvaient être correctement gérés. ELDOWAS a adopté une approche segmentée du marché de sorte que les tarifs reflètent les revenus et les objectifs de prestation de service à atteindre dans des cadres temporels spécifiques pour garantir l'inclusion sociale. Ces objectifs comprenaient l'extension du réseau aux plus démunis en proposant des tarifs raisonnables.





Pour ce faire, la collecte de revenus devait être rationnalisée, la gestion des services et des factures devait être efficace, et à la fois, les quartiers pauvres et riches, ont apporté des revenus et reçu des services communautaires.

Évaluation générale et transposition de la politique dans d'autres contextes

Le succès de politiques similaires dans d'autres contextes dépendra en grande mesure de la capacité des autorités municipales à identifier les domaines de prestation de service dans lesquels les objectifs de rendements et ceux de service à la communauté peuvent être poursuivis de manière conjointe. Des actions de lobbying auprès du gouvernement central de la part des branches du Conseil qui n'ont plus la responsabilité des services de l'eau, dans le but d'obtenir un soutien pour l'amélioration des infrastructures afin que les investissements progressifs servent de leviers futurs pour améliorer à la fois le rendement et la qualité du service s'avèrent nécessaire. Un plaidoyer additionnel pour le développement de cadres juridiques institutionnels appropriés, qui soutiennent la recherche de revenus accrus en termes de capital, et pouvant permettre aux conseils d'étendre les services à des groupes jusqu'alors exclus, serait aussi essentiel.

Cette initiative politique présente de grandes chances de durabilité. Elle est basée sur les deux principes clés de l'usager et du pollueur payeur. Pour remplir ses objectifs de prestation de service public non-lucratif, l'estimation des coûts de l'usager et du pollueur payeur se base sur une approche de recouvrement des coûts, étant donné que les infrastructures de l'eau et de l'assainissement étaient, et sont toujours, créées avec des financements publics. Malgré le scepticisme initial sur la possibilité d'appliquer utilement le mélange des modèles d'entreprise privées et de service public, le succès d'ELDOWAS en termes d'amélioration de la prestation du service, de réponse rapide aux préoccupations et plaintes des consommateurs et un meilleur accès aux segments de la communauté qui étaient auparavant exclues, a prouvé que ce modèle de prestation de services est viable dans les zones urbaines du Kenya.

Toutefois, il existe des menaces. Au départ, ELDOWAS a été créé comme une filiale appartenant à cent pour cent au Conseil municipal d'Eldoret, mais l'abrogation de plusieurs documents juridiques avec l'entrée en vigueur de la Loi sur l'eau de 2002 a donné lieu à la mise en œuvre de nouveaux arrangements institutionnels.¹¹ Les processus bureaucratiques vont donc se multiplier pour permettre l'approbation de nouveaux services et extensions. La régionalisation des services de l'eau a permis qu'ELDOWAS obtienne la licence de fournisseur d'eau et d'assainissement du Lake Victoria North Water Services Board (LVNWSB), dans la province du Nord. La distance induite par cette initiative a fait que les dirigeants d'ELDOWAS ont négligé leurs clients à Eldoret au profit des bureaucrates de LVNWSB ou de Nairobi. De même, LVNWSB est en train de reprendre le capital que ELDOWAS a initialement emprunté au Conseil municipal d'Eldoret qui en est le gardien public. Cette séparation des services de l'eau et de l'assainissement de l'action des conseils municipaux peut être contre-productive à terme. Il ne semble pas nécessaire d'augmenter inutilement la bureaucratisation.

¹¹ Parmi les dispositions, signalons le transfert de l'approvisionnement en eau et des services d'égouts du ministère du Gouvernement local (MLG) au ministère de l'Eau et de l'Irrigation (MWI) par le biais des différents conseils. Quatre organes ont été créés pour la mise en œuvre de cette politique: the Water Services Regulatory Board (WSRB), the Water Resources Management Authority (WRMA), the Water Appeal Board (WAB), and the Water Services Boards (WSBs).



De plus, entre l'effondrement des services du secteur public et l'élan initial pour la privatisation encouragée par les bailleurs de fonds dans le cadre des SAP, la commercialisation des services de l'eau et de l'assainissement ont été perçus comme un moindre mal. Actuellement, il existe une prolifération d'institutions de supervision et la Loi sur les achats publics et la décharge de 2005 classe les entreprises appartenant aux institutions publiques à des fins de prestations de services (par exemple, ELDOWAS et le conseil municipal d'Eldoret) comme des entités publiques qui doivent respecter la nouvelle loi. Alors qu'il s'agit d'un objectif noble, à savoir l'élimination de la corruption dans les achats publics, la loi paralyse virtuellement les achats, crée un espace pour toute sorte de litiges et, là encore, lie les services de l'eau et de l'assainissement aux faiblesses des institutions publiques dont elles voulaient se séparer.

Il existe un danger réel que, avec le temps, les inefficacités du passé se manifestent de nouveau dans les services de l'eau et de l'assainissement, fournissant par là même aux futurs gouvernements une excuse pour privatiser totalement ces services, au détriment des habitants à faibles revenus. Dans ce cas, tous les bienfaits obtenus jusqu'à présent seraient perdus.

RÉSUMÉ

L'accès à l'eau est un problème crucial au Kenya, qui est classé comme un pays de pénurie chronique. Afin de résoudre les problèmes liés au mauvais entretien des infrastructures de l'eau et à la corruption dans ce secteur, ainsi qu'à la mise en œuvre des Programmes d'ajustement structurel (SAP) et autres conditionalités des bailleurs de fonds, pendant les années 1980 et 1990 le gouvernement kényan a privatisé les entreprises du secteur public, y compris les services publics de l'eau. Les résultats se sont avérés inacceptables, notamment en ce qui concerne l'extension du service aux groupes à faibles revenus. Avec la mise en place de la Loi sur l'Eau de 2002, stipulant la décentralisation des pouvoirs de l'échelon national aux échelons régional et local, les municipalités individuelles, comme Eldoret, ont adopté l'initiative de créer des sociétés pour assurer l'approvisionnement en eau dans leurs juridictions respectives. L'Eldoret Water and Sanitation Company (ELDOWAS) a été créée en 1997 comme filiale détenue à 100% par le Conseil municipal d'Eldoret, et a commencé à opérer en 1999. La Loi sur l'Eau requiert la création de processus de consultation sur un certain nombre de dispositions et de normes, et une culture de la consultation publique et de l'engagement actif des acteurs s'est progressivement construite par la nomination de représentants des consommateurs et de la société civile dans ses conseils.

ELDOWAS vise à fournir un accès équitable à une eau de qualité pour tous les résidents d'Eldoret. Elle cherche notamment à élargir l'accès à une eau de qualité et aux services d'assainissement à la population pauvre d'Eldoret, qui représente la vaste majorité (plus de 90%) de la population urbaine et périurbaine.

L'entreprise a poursuivi une politique d'inclusion sociale avec une stratégie sur deux fronts: concentrant ses activités dans les zones de revenus moyens, d'une part, pour rentabiliser ses investissements, et dans les zones de faibles revenus, d'autre part, pour réduire le nombre de maladies hydriques communes parmi les personnes qui utilisent des puits peu profonds pour obtenir de l'eau et des latrines à fosse comme bouches d'égouts.





Les statistiques prouvent que l'entreprise a eu un impact sur l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, bien qu'il reste encore beaucoup à faire. La population connectée au réseau n'a cessé d'augmenté, le service clients et la formation du personnel ont fait beaucoup de progrès, le soutien du public à l'entreprise se manifeste dans les paiements réalisés dans les délais pour les services de l'eau (comparé aux moyennes nationales). Toutefois, l'approvisionnement en eau dans les zones à faibles revenus et dans les zones périurbaines a été entravé par l'usage ininterrompu de puits peu profonds et de latrines dû aux défaillances des services d'eau et d'assainissement. De même, les pauvres urbains des zones périphériques tendent à habiter dans des sites dangereux, au sein d'habitations informelles ne respectant pas les lois et les normes en vigueur. En matière d'approvisionnement en eau, la plupart de ces zones ne sont pas équipées d'un réseau de distribution de l'eau, notamment car, raccorder chaque maison s'avère difficile lorsque la propriété n'est pas enregistrée (ou parfois est contestée) et que les espaces d'habitation ne sont pas urbanisés.

Les services d'eau et d'assainissement d'Eldoret bénéficient de plusieurs sources de financement, aussi bien nationales qu'internationales. Cependant, il existe des menaces. Au départ, ELDOWAS a été créé comme une filiale détenue à cent pour cent par le Conseil municipal d'Eldoret, mais la révocation de certains documents juridiques du fait de l'entrée en vigueur de la Loi sur l'Eau de 2002 a créé de nouvelles dispositions institutionnelles qui actuellement sont mises en œuvre.

Le succès de politiques similaires dans d'autres contextes dépendra largement de la capacité de l'autorité municipale à identifier les domaines de prestation de service dans lesquels les objectifs de rentabilité et de service communautaire peuvent être poursuivis simultanément. Des actions de lobbying auprès du gouvernement central de la part des branches du Conseil qui n'ont plus la responsabilité des services de l'eau, dans le but d'obtenir un soutien pour l'amélioration des infrastructures afin que les investissements progressifs servent de leviers futurs pour améliorer à la fois le rendement et la qualité du service s'avèrent nécessaire. Un plaidoyer additionnel pour le développement de cadres juridiques institutionnels appropriés, qui soutiennent la recherche de revenus accrus en termes de capital, et pouvant permettre aux conseils d'étendre les services à des groupes jusqu'alors exclus, serait aussi essentiel.

Pour plus d'informations :

Maire du Conseil municipal d'Eldoret : Conseiller Jonah K.T. Maiyo

Secrétaire « Town Clerk »du Conseil municipal d'Eldoret : M. R.T. Chepkonga

Gérant, Eaux résiduelles, ELDOWA ;, M. George Kwedho

Responsable de l'Eau du District, Uasin Gishu District : M. Andrew O. Otom

Dr. Gordon Okoth Achar, School of Human Resource Development, Moi University, Eldoret.

P.O. Box 4862, Eldoret 30100, Benya. Téléphone : (254) 733 855505 ; mail : achar_okoth@yahoo.com

Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):

Tlf : + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>



Remerciements et crédits

Ce cas a été rédigé en 2007 par le Dr. Gordon Okoth Achar, conférencier à l'école de développement des ressources humaines de l'université de Moi à Eldoret, sous la supervision du professeur Cabannes, avec le soutien de Yasar Adnan Adanali, de l'unité de planification du développement (DPU) de l'University College Londres (Royaume Uni).

Tous les cas rédigés en 2007, dont celui-ci, ont été revus par un comité de rédaction de DPU composé d'Ernesto Jose Lopez Morales, Sonia Roitman, Michelle Pletsch, Steffen Lajoie, Luisa Dornelas, Iyad Issa et Pechladda Pechpakdee.

Le texte original a été adapté au format standard de l'Observatoire de la CISDP en 2010 par Leonardo Veronez de Sousa (doctorant) sous la supervision du Dr. Paula Menses du Centre d'études sociales de l'université de Coimbra au Portugal.

Références bibliographiques

- Budds, J. & McGranahan, G., 2003, Are debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America, *Environment and Urbanization*, 15(2): 87-114.
- ELDOWAS, 2001, *Eldoret Water and Sanitation Company Ltd. corporate plan 2000/1-2004/5*.
- Hardoy, J.E., Mitlin, D. & Satterthwaite, D., 2001, *Environmental problems in an urbanizing world: Finding solutions for cities in Africa, Asia and Latin America*. London: Earthscan.
- K'Akumu, O.A., 2004, Privatization of the urban water supply in Kenya: Policy options for the poor, *Environment and Urbanization*, 16: 213-222.
- Kimani-Murage, E.W. & Ngindu, A.M., 2007, Quality of water the slum dwellers use: The case of a Kenyan slum, *Journal of Urban Health*, 84(6): 829-838.
- Mehta, M. & Virjee, K., 2007, Microfinance for rural piped water services in Kenya, *Policy Note*, no. 1. World Bank.
- Ministry of Water and Irrigation, 2007, *The national water services strategy: 2007/2015*. Nairobi.
- Republic of Kenya, 2001, *Poverty reduction strategy paper for the period 2001-2004*. Vols. I and II. Ministry of Finance and Planning. Nairobi: Government Printer.
- Republic of Kenya, 2002, *National development plan 2002-2008. Effective management for sustainable economic growth and poverty reduction*.
- Schäfer, D., Werchota, R. & Dölle, K., 2007, *MDG monitoring for urban water supply and sanitation: Catching up with reality in Sub-Saharan Africa*. Eschborn: GTZ.
- UN-Habitat, 2003a, *Slums of the world: The face of urban poverty in the new millennium?* Global Urban Observatory. Nairobi: UN-Habitat.
- UN-Habitat, 2003b, *Water and sanitation in the world's cities: Local action for global goals*. London: Earthscan.



Uwazi, 2010, It's our water too!: Bringing greater equity in access to water in Kenya, *Policy Brief*, No. 1.

Various, 2006, *Accelerating water supply and sanitation for the urban poor: East Africa regional conference*. Nairobi.

World Bank, 2009, *Country status overview of water supply and sanitation Kenya*. Consultation Draft. Nairobi.

