

Étude
de cas

Malawi



Les unités dédiées à la clientèle
des quartiers pauvres

Contexte du pays

Le Malawi est un pays enclavé du centre-est du continent africain, entouré de la Tanzanie au nord, de la Zambie à l'ouest, et du Mozambique à l'est et au sud. Il possède de vastes ressources en eau dont le lac Malawi qui recouvre 21 % de la superficie du pays et bénéficie également d'importantes ressources souterraines associées à deux vastes aquifères¹.

La population du Malawi était estimée à 17 millions d'habitants en 2015, avec une croissance démographique de 3,3 %. Deux tiers de la population a moins de 25 ans². Le taux de chômage est estimé à 40 %, l'État étant le principal employeur du pays.

Le Malawi est un pays dépendant de l'aide extérieure, et son économie a connu des difficultés suite à la décision des principaux bailleurs d'interrompre l'appui budgétaire en septembre 2013 suite à des soupçons de corruption généralisée. L'aide internationale représentait plus de 40 % du budget de l'État³. La Banque mondiale estime que

toute une série de mécanismes de transparence et de redevabilité doit être mise en place pour que les bailleurs rétablissent leur appui budgétaire.

Le Malawi compte quatre grandes villes : Lilongwe (la capitale), Blantyre, Zomba et Mzuzu. La population de Lilongwe devrait doubler au cours des 12 prochaines années et passer de 669 021 habitants (chiffres du recensement le plus récent de 2008) à 1,3 million⁴. Près de 76 % des habitants vivent dans des quartiers informels qui ne représentent qu'environ 12,2 % de la superficie totale de la ville⁵. ONU-Habitat considère que Lilongwe n'a pas les moyens financiers nécessaires pour mettre en place des plans de développement d'envergure et pour fournir les infrastructures et services urbains de base nécessaires au développement économique⁶. Les bailleurs n'accordent actuellement qu'un intérêt limité aux interventions en milieu urbain ou périurbain au Malawi. Seules l'Union européenne et la Banque mondiale financent des initiatives portant sur le sous-secteur urbain.

L'environnement législatif qui encadre les services d'eau urbains

L'Office de l'eau de Lilongwe (Lilongwe Water Board – LWB) a été établi en 1947. En 1994, le gouvernement malawite a élaboré une **Politique et des stratégies pour la gestion des ressources en eau** avec l'objectif d'orienter ces questions et d'améliorer l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement par la décentralisation et la commercialisation de ces services⁷. Une année plus tard, le **Water Works Act** (1995) institue le ministère du Développement hydraulique composé de trois offices de l'eau régionaux (Nord, Centre et Sud), et rétablit les Offices de gestion de l'eau ainsi que les Offices de l'eau de Blantyre et de Lilongwe.

Ce texte donne mandat à l'Office de l'eau de Lilongwe pour contrôler et gérer toutes les infrastructures hydrauliques ainsi que l'approvisionnement et la distribution de l'eau de la ville de Lilongwe et de ses alentours. La clientèle comprend les usagers domestiques, institutionnels, industriels et commerciaux.

La **Politique nationale de décentralisation** et la loi sur les collectivités territoriales de 1998 ont toutes les deux joué un rôle significatif dans le transfert de pouvoir administratif et politique au niveau local⁸.

Historique du développement des services à destination des plus pauvres

Les réformes liées à la mise en place d'une unité dédiée à la clientèle pauvre ont commencé en 2002⁹. Les kiosques raccordés au réseau d'eau principal existaient depuis de nombreuses années comme systèmes d'approvisionnement des populations ayant peu de revenus dans les quartiers informels, avec l'appui de plusieurs bailleurs, agences gouvernementales et ONG. Différents opérateurs et systèmes de gestion des kiosques étaient en place dans les zones périurbaines. Mais ils s'accompagnaient d'une forte interférence politique, les kiosques de certaines zones étant sous la coupe de différents groupes d'intérêt. Il était courant d'observer un volume important d'impayés. En 2002, l'opérateur a déclenché une grande opération de déconnexion quand les impayés ont atteint 12 millions de kwachas malawiens (soit 158 290 dollars)¹.

¹ Sur la base du taux de change historique de xe.com pour le 1^{er} juillet 2002 qui était de 1 dollar pour 75,81 kwachas malawiens.

Face au risque de déconnexion dans les quartiers périurbains, un **groupe de femmes de l'église catholique de Mtsiriza** de la paroisse représentant les habitants de Mtsiriza, Piyasani et Mtandire ont approché WaterAid pour demander la construction de nouveaux forages dans le quartier. Cette solution aurait court-circuité les opérations de déconnexion menées par l'opérateur mais aurait été illégale puisqu'il est interdit de forer en zone urbaine à Lilongwe, l'Office de l'eau de Lilongwe étant la seule autorité mandatée par le Parlement pour approvisionner la ville en eau. WaterAid a pris contact avec l'Office de l'eau de Lilongwe en lui proposant de stopper les déconnexions et de s'attaquer à l'origine du problème : le système de gestion des kiosques.

En partenariat avec le CCODE (**Centre for Community Organisation and Development**), WaterAid a organisé une série de réunions entre l'opérateur et les représentants des différentes populations des quartiers périurbains pour discuter des problèmes et élaborer un système de gestion plus efficace adapté aux personnes ayant peu de revenus. La proposition de WaterAid et du CCODE était qu'en impliquant les habitants dans les fonctions de gestion et la façon dont étaient dirigés les kiosques à eau, les résultats devraient logiquement être plus positifs pour l'opérateur et permettre de garantir l'approvisionnement de ces populations.

Entre 2002 et 2004, plusieurs modèles de gestion des kiosques ont été envisagés et débattus en profondeur : la gestion basée sur l'adhésion des groupes communautaires, la gestion par un comité regroupant les usagers (comme en milieu rural), le recours à de petits opérateurs privés, la gestion par des salariés de l'opérateur, la gestion par une « task force » ou encore la gestion par une **association d'usagers de l'eau**¹⁰. C'est cette dernière option qui a émergé comme étant la solution privilégiée.

En 2013, la loi révisant la **législation sur les ressources en eau**¹¹ établit les associations d'usagers de l'eau comme modèle recommandé pour la gestion de l'eau à Lilongwe et appuie la mise en place d'associations d'usagers de l'eau dans les petites villes et pour gérer divers systèmes à travers le pays. Les associations doivent se doter de statuts¹², et former un comité de direction, les usagers devant pour leur part devenir membres de l'association et respecter ses statuts¹³.

Réforme des services de l'Office de l'eau de Lilongwe à destination des plus pauvres

En août 2003, l'Office de l'eau de Lilongwe, WaterAid et le CCODE ont finalisé un protocole d'accord établissant une collaboration pour améliorer les services et systèmes d'approvisionnement en eau de six quartiers périurbains cibles (Mtandire, Mgona, Ngwenya, Chinsapo Ngomano et Kauma), et pour définir la façon dont les associations d'usagers allaient fonctionner. Dans le cadre de ce protocole d'accord, le CCODE avait pour mission d'aider les habitants à mieux comprendre leurs problèmes d'approvisionnement, de faire le lien entre les communautés et l'opérateur et de faciliter la mise en place du fonctionnement communautaire dans le cadre des associations d'usagers nouvellement créées. L'Office de l'eau de Lilongwe s'est chargé d'établir les branchements et de fournir l'appui technique et la supervision managériale pour les kiosques nouveaux et existants, et WaterAid a financé un poste de chef de projet au sein de l'opérateur pour gérer la mise en œuvre du projet dans les 6 quartiers périurbains. Forts des premiers succès rencontrés par ce projet, l'Office de l'eau de Lilongwe et WaterAid ont obtenu des fonds de la Facilité ACP-Union européenne pour l'eau pour développer l'accès aux services d'eau et d'assainissement dans les zones périurbaines de Lilongwe.

1. Création de l'Unité en charge de la gestion des kiosques

En **2004**, l'opérateur de l'eau de Lilongwe a établi (avec l'aide de WaterAid) un service dédié au soutien de la clientèle défavorisée, l'Unité de gestion des kiosques (Kiosk Management Unit ou KMU). L'équipe en charge du projet mené dans les six quartiers périurbains du périmètre de l'opérateur constituait le cœur de cette unité. En 2007, un financement a été accordé à l'opérateur par la Facilité ACP-Union européenne pour l'eau et la Banque européenne d'investissement, avec l'appui technique de WaterAid pour :

- **Renforcer la nouvelle équipe de la KMU dans son action d'amélioration des services** dans les quartiers périurbains pauvres, et intervenir en tant que médiateur entre l'opérateurⁱⁱ et les populations de ces quartiers ;

ⁱⁱ WaterAid avait initialement envisagé que la KMU serait établie soit en tant que division à part entière au sein de l'entreprise fournissant l'eau, soit en tant qu'entité indépendante externe à l'Office de l'eau de Lilongwe. Mais l'opérateur a placé la KMU en tant que service au sein de la direction financière, probablement à cause du volume important d'impayés. Maintenant que les dettes ont été payées en grande partie, certains se demandent si la KMU devrait rester sous la tutelle de la direction financière ou bien si elle devrait être transférée ailleurs dans l'organisation. À Blantyre, l'unité équivalente à la KMU fait partie de la direction Distribution et Commerce.

- **Réhabiliter l'ensemble des kiosques à eau collectifs**, remplacer les compteurs et construire des coffrages, mais aussi améliorer le drainage autour des kiosques ;
- **Cartographier tous les kiosques** (à l'aide du GPS) dans les quartiers pauvres et élaborer une base de données pour enregistrer leur emplacement, leur état et leur niveau de fonctionnement, le but étant de contribuer à fournir des données exactes sur la densité de population desservie et non desservie autour des kiosques. Cette démarche facilite l'évaluation des investissements requis pour arriver à une répartition équitable des services périurbains.

Le gouvernement malawite a donné une impulsion à ces efforts en 2005 avec la mise en place de la Politique nationale de l'eau¹⁴ qui définit les principes directeurs de la fourniture de services d'eau et d'assainissement universels, équitables et commercialement viables dans les zones urbaines, périurbaines et commerçantes.

2. Les fonctions de l'Unité de gestion des kiosques

L'Unité de gestion des kiosques remplit trois fonctions :

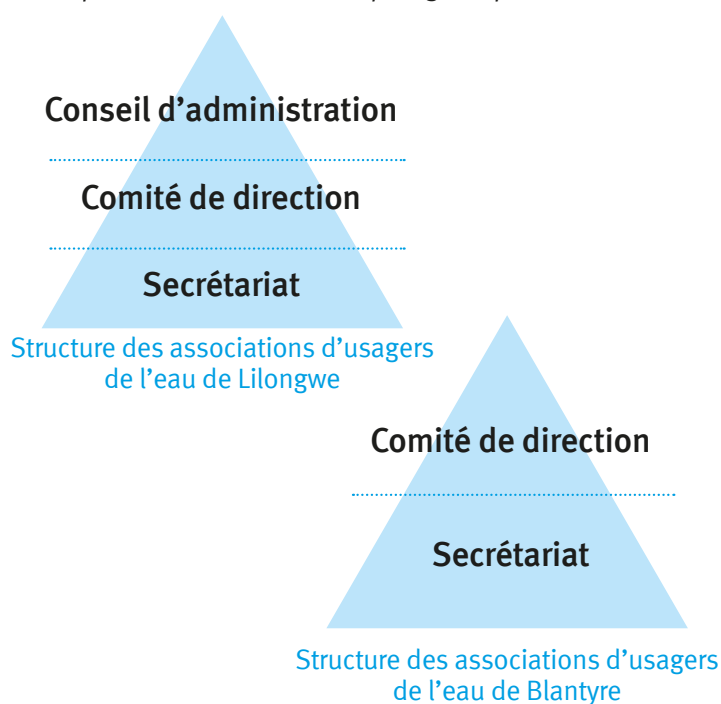
1. **Intermédiation** : La KMU est l'interface entre l'opérateur des services d'eau et l'association des usagers. Elle fournit également un appui technique aux associations d'usagers. Cet appui inclut la formation, la détection des fuites et la résolution de divers autres problèmes. La KMU est représentée au conseil d'administration de chacune des 8 associations d'usagers dans le rôle de Secrétaire.
2. **Porte-voix des habitants** : La KMU représente à la fois l'Office de l'eau de Lilongwe et l'association des usagers, mais plus important encore, elle relaye les préoccupations et le point de vue des membres de l'association auprès de l'opérateur, et permet ainsi à la direction de l'entreprise de comprendre ce qui compte le plus pour une clientèle pauvre et marginalisée. La KMU transmet par ailleurs des informations commerciales et opérationnelles à l'association d'usagers.
3. **Organe de régulation** : L'opérateur a pour mission de veiller à ce que les services soient accessibles aux populations des zones périurbaines, et fournis via des associations d'usagers. Des mécanismes de gouvernance sont établis au niveau de l'association d'usagers pour qu'il y ait une régulation effective

des activités commerciales. La KMU a à la fois un rôle de supervision et de suivi au travers de ces différents rôles dans les instances opérationnelles des associations d'usagersⁱⁱⁱ, y compris en termes de gestion et de contrôle financiers puisqu'elle valide les comptes des associations d'usagers.

La KMU compte sept employés : le directeur de l'unité, trois assistants techniques, un comptable, un inspecteur et un chauffeur.

3. Structure et fonctions des associations d'usagers de l'eau

Toutes les associations d'usagers de Lilongwe sont organisées en trois niveaux, avec une interdiction pour les personnes affiliées à un parti politique de participer à la gestion de l'association suite à une décision votée lors de l'Assemblée générale des associations d'usagers de l'eau en 2014. Les principaux organes de l'association des usagers sont le Conseil d'administration, le Comité de direction et le Secrétariat. Le représentant de la KMU occupe également un rôle exécutif en tant que Secrétaire du conseil d'administration de l'association. Une association d'usagers comprend habituellement sept membres au conseil d'administration, douze membres au comité de direction et les employés du Secrétariat. Ceux-ci incluent un administrateur, des inspecteurs, des plombiers, des vendeurs d'eau, des gardes et des personnels d'entretien. Le nombre de vendeurs d'eau dépend du nombre de kiosques gérés par l'association.



ⁱⁱⁱ Les opinions divergent quant aux fonctions de régulation et de contrôle de la KMU, et au rôle stratégique qu'elle joue en tant que Secrétaire du conseil d'administration des 8 associations d'usagers de Lilongwe. En l'absence de mécanisme officiel chargé du contrôle et de l'évaluation (ou d'instance de régulation du secteur), certains considèrent que les priorités de l'Office de l'eau de Lilongwe pèsent davantage que la voix des habitants telle qu'elle peut s'exprimer par le biais de l'association des usagers de l'eau. D'autres ont le sentiment que la KMU joue effectivement un rôle de contrôle et que les associations d'usagers ne sont pas encore suffisamment solides pour être indépendantes.

Tableau 1 : Composition, rôles et responsabilités des associations d'usagers de l'eau

| | |
|--|--|
| Le conseil d'administration | <ul style="list-style-type: none"> • Ses membres incluent les chefs coutumiers, les représentants des organisations religieuses, les chefs d'entreprise et les aînés de la communauté. • Apporte orientation et supervision stratégiques. • La KMU est représentée (avec droit de vote) ; signataire de certains documents dont les chèques. • Se réunit tous les trimestres avec un quorum de 50 % ; ses membres perçoivent une indemnité sauf le membre représentant la KMU. |
| Le comité de direction | <ul style="list-style-type: none"> • Supervise les activités du Secrétariat. • Comprend 10 à 12 membres dont les représentants des groupes religieux, de la jeunesse, des femmes, des handicapés, des chefs coutumiers et traditionnels, ainsi que les salariés clés du Secrétariat de l'association. • Des sous-comités gèrent tous les problèmes y compris sociaux et de formation. • Se réunit tous les mois ; ses membres perçoivent une indemnité. |
| Le Secrétariat de l'association | <ul style="list-style-type: none"> • Les salariés incluent un secrétaire, un administrateur, un trésorier, des inspecteurs et les vendeurs des kiosques à eau. • Il gère toutes les recettes, les dépose en banque et effectue tous les paiements par chèque. • Les vendeurs des kiosques à eau sont formés à la lecture des compteurs et à leur fonctionnement, à la gestion financière, à l'entretien hygiénique des kiosques, à la gestion des conflits et au service client. • Il est responsable de l'entretien du point d'eau entre le compteur et le robinet. • Il est responsable du fonctionnement quotidien de l'association. |

4. La desserte des quartiers pauvres sous-traitée aux associations d'usagers de l'eau

Ces dernières années, la KMU et les associations d'usagers de l'eau ont signé des accords contractuels qui stipulent les rôles, les responsabilités et les résultats attendus des deux parties. L'association des usagers agit en tant que mécanisme d'accès et d'intermédiation entre l'Office de l'eau de Lilongwe et la clientèle des quartiers pauvres, tant pour la vente de l'eau aux kiosques que comme point de contact en cas de réclamation ou pour signaler un problème. L'association d'usagers a des bureaux au sein même des quartiers de sorte que les habitants peuvent avoir accès à l'association de différentes manières : via le kiosque ou bien en contactant le bureau de l'association ou les différents représentants communautaires présents au sein du comité de direction.

En tant que structures communautaires, les associations d'usagers sont considérées comme des organisations sans but lucratif bien qu'elles opèrent selon un modèle quasi-commercial, mais leurs bénéfices doivent obligatoirement être réinjectés dans des projets de développement communautaire. Les associations ont une certaine présence auprès des habitants, et profitent de temps en temps du moment où les gens se rendent au kiosque pour parler avec eux. Selon une récente enquête¹⁵, les relations entre les associations d'usagers et les habitants sont de nature commerciale uniquement au point de vente. Certains chiffres, comme le prix de l'eau au point de vente et le volume d'eau vendu tous les mois sont affichés dans les bureaux des associations d'usagers.

Les associations d'usagers de l'eau de Blantyre

Suite à la mise en place du modèle des associations d'usagers à Lilongwe, l'ONG **Water for People**, basée à Blantyre, a travaillé en étroite collaboration avec l'Office de l'eau de Blantyre pour faciliter le développement d'une approche similaire. Les associations ne sont pas structurées exactement de la même manière à Lilongwe et à Blantyre.

Toutes les associations d'usagers de l'eau de Lilongwe ont une organisation à trois niveaux tandis qu'à Blantyre, elles n'en ont que deux, sauf la toute

première association, celle de Nkolokoti-Kachere, qui avait repris la structure à trois niveaux. Une autre différence notable tient au fait que le Comité de direction des associations d'usagers de Blantyre est composé de personnalités politiques, y compris des représentants de partis politiques et des élus. À Lilongwe comme à Blantyre, le représentant de l'Unité de gestion des kiosques est le secrétaire du Comité de direction.

Un concours est organisé chaque année pour sélectionner l'association d'usagers la plus performante. Il inclut des critères tels que la capacité à payer les factures et les salaires, les dépenses consacrées aux projets de développement des services d'eau, les bonnes pratiques de gouvernance, le respect des obligations contractuelles, une bonne administration et de bonnes pratiques en matière de ressources humaines, les conditions d'hygiène des kiosques et la responsabilité des habitants sur le plan social. Des mécanismes comme la mise en place des contrats de service ont contribué à professionnaliser les associations d'usagers.

En **2007**, WaterAid a commencé à travailler avec TSP (Training Support for Partners) dans l'objectif de renforcer la capacité des associations d'usagers à propos de leurs rôles et responsabilités et des questions de gouvernance, de gestion financière et de responsabilité vis-à-vis des habitants. WaterAid a œuvré à leurs côtés pour mettre en place des structures

de gestion et de contrôle, ce qui leur a permis de se faire immatriculer officiellement. Le renforcement des capacités se fait de manière continue dans la mesure où de nouveaux membres rejoignent régulièrement les organes de gestion des associations. Il existe désormais huit associations d'usagers, avec la création de M'dyankhunu en 2013 et Mulodza en 2015 (Voir tableau 2).

Actuellement, environ 65 % des services d'eau dans les quartiers périurbains pauvres sont dispensés via des associations d'usagers. L'Office de l'eau de Lilongwe en gère autour de 18 %, en particulier dans les zones périurbaines moins densément peuplées où il n'y a pas d'associations d'usagers. Les 17 % restants sont gérés soit par des petits revendeurs privés, soit par d'anciens employés de l'Office de l'eau qui ont été autorisés à vendre de l'eau au moment de leur retraite ou quand ils ont quitté l'entreprise, une pratique qui ne se fait plus aujourd'hui.

Tableau 2 : Localisation des associations d'usagers et population desservie

| # | Nom de l'association | Quartiers desservis | Nombre de kiosques | Population desservie (Recensement 2008) |
|---|----------------------|------------------------------------|--------------------|---|
| 1 | Area 56 | Mtsiriza, Piyasani et Mtandire | 115 | 36 642 |
| 2 | Chinsapo | Chinsapo | 112 | 59 642 |
| 3 | Area 50 | Ngomano, Senti et Chimoka | 91 | 26 881 |
| 4 | Mgona | Mgona | 52 | 13 709 |
| 5 | Kauma | Kauma | 34 | 25 911 |
| 6 | Area 24 (Ngwenya) | Tsabango, Ngwenya | 102 | 22 708 |
| 7 | M'dyankhunu | Area 36, Phwetekere, Kaondo 1 et 2 | 75 | 47 308 |
| 8 | Area 23 (Mulodza) | Area 23, 22, 21 | 135 | 96 930 |

Tarification et accessibilité

Les tarifs de l'eau sont fixés par le ministère de l'Agriculture, de l'Irrigation et du Développement hydraulique pour trois catégories d'usagers : commerciaux, domestiques et kiosques. L'eau vendue aux kiosques est fortement subventionnée par les tarifs domestiques et commerciaux. Cela étant, le fait de reporter les coûts fixes et récurrents occasionnés par la gestion des associations d'usagers sur le prix de vente augmente le coût unitaire payé au kiosque par les usagers pauvres. Par rapport aux clients disposant d'un raccordement individuel (qui paient leurs factures tous les mois), les clients des kiosques à eau qui achètent de plus petites quantités d'eau au jour le jour paient au final plus cher tous les mois. Le prix de vente de l'eau aux kiosques gérés par les associations d'usagers inclut en effet les dettes accumulées, les frais de gestion des kiosques et les salaires des vendeurs des kiosques et des salariés du Secrétariat, ainsi que les indemnités versées aux membres du Comité de gestion et du Conseil d'administration.

À Lilongwe par exemple, l'Office de l'eau vend l'eau potable à l'association d'usagers au prix de 137 kwachas malawiens pour un mètre cube, mais le prix de vente appliqué par l'association est de 375 kwachas pour la même quantité, soit 274 % plus cher. Même si l'association vend l'eau au tarif accessible de 7,5 kwacha par seau (soit 0,01 dollar), le prix de vente de 375 kwachas appliqué dans les quartiers périurbains est plus élevé que celui des raccordements domestiques (qui est de 303 kwachas par mètre cube pour la tranche intermédiaire). Cela signifie que les populations pauvres paient plus cher que les ménages de la classe moyenne. Beaucoup de familles parmi les plus pauvres sont obligées de rationner l'eau qu'elles consomment et achètent leur eau seau par seau, en se reportant sur les puits de surface, les cours d'eau et d'autres sources d'approvisionnement non potables pour les autres usages.

Le tableau ci-dessous propose à titre **d'exemple** une comparaison des éléments financiers à Lilongwe et à Blantyre :

Tableau 3 : Comparaison des recettes et éléments de coûts à Lilongwe et Blantyre

Association Area 51 de Lilongwe

| | |
|--|--------------------|
| Prix du m ³ (1000 litres) acheté par l'association à l'office de l'eau de Lilongwe | 137 kwachas |
| Prix du m ³ au point de vente dans un kiosque à eau périurbain | 375 kwachas |
| Prix d'un seau d'eau de 20 litres (unité de vente des associations) – prix fixe | 7,5 kwachas |
| Montant de la facture mensuelle payée par l'association à l'opérateur | 0,9 million |
| Salaires et charges indirectes (15 000 kwachas par vendeur par mois, indemnités des membres de la direction 7 200 par mois), factures 10 millions par an | 0,83 million |
| Total des ventes mensuelles des 56 à 58 kiosques, dont 7 à 8 % ont des problèmes de pression | 2,5 à 3 millions |
| Bénéfices (réinvestis dans le développement communautaire) plus réserves | 0,7 à 1,73 million |

Association Area 24 de Blantyre

| | |
|--|--------------------|
| Prix du m ³ (1000 litres) acheté par l'association à l'office de l'eau de Blantyre | 156 kwachas |
| Prix du m ³ au point de vente dans un kiosque à eau périurbain | 750 kwachas |
| Prix d'un seau d'eau de 20 litres (unité de vente des associations) – prix fixe | 15 kwachas |
| Montant de la facture mensuelle payée par l'association à l'opérateur | 2 millions |
| Salaires et charges indirectes dont les frais de fonctionnement des bureaux et 94 salariés (3 catégories de vendeurs d'eau rémunérés en moyenne 10,5 ; 13 et 15,2) – factures mensuelles | 1,4 million |
| Total des ventes mensuelles des 75 kiosques | 5 à 6 millions |
| Bénéfices (réinvestis dans le développement communautaire) plus réserves | 1,6 à 2,6 millions |

(prix en kwachas malawiens, 1 dollar = 609 kwachas malawiens)

Points forts et problèmes

Points forts

Le bénéfice le plus immédiat que représente le modèle de gestion des kiosques à eau par des associations est que les populations des quartiers périurbains qui ont peu de revenus peuvent avoir **accès à une source fiable, potable et durable d'approvisionnement en eau**. Les habitants viennent quotidiennement acheter des seaux d'eau au kiosque, près de chez eux, et paient au point de vente. Cela évite à la fois les frais de raccordement et les factures mensuelles. Certains logements sont situés plus près des kiosques que les autres et l'installation continue de nouveaux kiosques fait que ces nouvelles implantations se font à des emplacements demandés par les habitants pour répondre à un besoin identifié, ce qui réduit les inégalités d'accès.

Le désordre qui régnait au départ, l'interférence politique, le manque de fiabilité, les impayés ou l'absence de système de gestion de l'eau fonctionnel sont autant de raisons qui ont été propices au développement d'un système efficace et **désormais très opérationnel** de gestion des kiosques par des associations d'utilisateurs.

Les factures d'eau dues à l'opérateur sont payées régulièrement, et certaines associations d'utilisateurs ont des soldes créditeurs. Les dettes dont les communautés ont hérité ont été payées, prouvant ainsi que les habitants des quartiers périurbains sont **une clientèle viable**.

Les instances qui dirigent les associations d'utilisateurs, les Secrétariats, Comités de direction et Conseils d'administration travaillent toutes de manière professionnelle et bénéficient d'une existence légale, avec des règles de fonctionnement liant les parties, y compris des contrats de service signés avec l'Office de l'eau de Lilongwe qui prouvent **leur bonne volonté et leur capacité**.

En novembre 2014, les associations d'utilisateurs de l'eau de Lilongwe ont formé une **fédération des associations** qui comprend deux représentants élus de chaque association. Ces derniers ont l'intention d'impliquer davantage de parties prenantes et de développer ce réseau des associations pour défendre avec force leurs intérêts, en étant capable de jouer un rôle reconnu dans les débats plus larges sur les questions d'approvisionnement en eau, notamment **en relayant la voix des citoyens dans les discussions sur l'amélioration des services**.

Problèmes

Compte tenu de la forte demande sur les sources d'approvisionnement en eau à Lilongwe, les autorités de la ville sont en train de négocier l'obtention d'un prêt pour la construction d'un troisième barrage permettant d'augmenter le volume d'eau douce disponible. Il semblerait que l'obtention de ce prêt soit conditionnée à la mise en place **d'une instance de régulation indépendante des services d'eau**.

L'implantation des nouveaux kiosques à eau est discutée entre l'unité de gestion des kiosques, l'Office de l'eau de Lilongwe et les leaders communautaires des quartiers concernés. Mais **les autorités de la ville**, qui sont responsables des questions foncières, **sont laissées sur la touche** et ne participent pas à ces discussions sur l'implantation des kiosques à eau dans les quartiers périurbains. Cette situation n'a pas posé de problème jusqu'à présent, mais cela pourrait changer.

Les **questions d'équité et d'inclusion** viennent au premier plan à deux niveaux. Tout d'abord, certains usagers rencontrent des difficultés quand l'eau n'est pas disponible 24 heures sur 24. Deuxièmement, bien que les tarifs soient fixés par le gouvernement, garantir le même prix pour tous au point de vente signifie qu'il n'existe pas **de tarif social subventionné supplémentaire pour les usagers les plus vulnérables** comme les personnes âgées, handicapées ou qui vivent avec le VIH et le sida.

Des difficultés persistent, y compris en termes de débit insuffisant (les kiosques où le débit d'eau est insuffisant fonctionnent à perte), et certains quartiers n'ont pas assez de kiosques. Un kiosque qui enregistre un faible volume de vente et un autre qui enregistre un volume de vente important sont comptabilisés ensemble sur la facture globale établie par l'Unité de gestion des kiosques au nom de l'Office de l'eau, pour que les kiosques qui fonctionnent à perte puissent continuer à fonctionner. Mais quand les ventes ne suffisent pas à couvrir les salaires, les **associations d'utilisateurs continuent à s'endetter auprès de l'opérateur**, ce qui soulève des questions sur le montant de leurs dépenses.

Le **vandalisme** est également un problème récurrent à certains emplacements de kiosques, et la **répartition inéquitable des kiosques** fait que certaines personnes ont plus de distance à parcourir pour avoir accès à l'eau.

Chaque association d'usagers a des gérantes de kiosques parmi ses salariés, qui font partie des « effectifs du Secrétariat », la vente de l'eau aux kiosques étant considérée comme une occupation féminine. Un kiosque est généralement ouvert un total de sept heures par jour. Si certains considèrent que cette option permet aux gens d'avoir accès à l'eau, d'autres s'interrogent sur ces horaires limités, qui provoquent de longues files d'attente à certains kiosques à différents moments de la journée.

À Blantyre, les inspecteurs des associations d'usagers de l'eau viennent collecter l'argent des kiosques tous les jours tandis qu'à Lilongwe, **les gérants des kiosques apportent l'argent au bureau de l'association une fois par semaine, ce qui expose le système à certains risques**. Certaines associations collectent des sommes d'argent importantes, ce qui a amené quelques-unes d'entre elles à recruter des policiers armés (habillés en civil) pour assurer la protection durant le transfert par taxi pour déposer l'argent sur le compte de l'Office de l'eau de Lilongwe.

Le coût de l'eau facturé par l'opérateur aux associations d'usagers est fortement subventionné et devient abordable pour l'utilisateur en partie du fait de la possibilité d'acheter l'eau en petite quantité au kiosque. Mais **les habitants pauvres** paient l'eau plus cher au kiosque que ceux qui disposent d'un branchement chez eux. L'opérateur est en train de réfléchir à diverses options qui permettraient à l'eau d'être plus abordable pour les plus pauvres, y compris par l'installation de compteurs d'eau.

Les services Ressources humaines n'ont ni la formation, ni les programmes d'apprentissage qui permettraient de renforcer les compétences des agents pour qu'ils comprennent et gèrent mieux les questions sociales multiples et difficiles des quartiers périurbains. Cela étant, les services des Ressources humaines de Lilongwe et de Blantyre ont tous les deux déclaré qu'étant donné l'augmentation de la clientèle dans ces quartiers, une plus grande attention pourrait être accordée à la formation portant sur les **besoins des habitants des quartiers à bas revenu**.

Références

- ¹ Government of Malawi (2005) National water policy, Ministry of Irrigation and Water Development, Lilongwe <http://www.300in6.org/wp-content/uploads/2014/07/3.-National-Water-Policy-by-GoM-2005.pdf>
- ² Malawian Youth Datasheet (2014) <http://www.prb.org/pdf14/malawi-youth-datasheet-2014.pdf>
- ³ Ibid.
- ⁴ National Statistical Office (2003) 1998 Malawi Population and Housing Census: Population Projections Report 1999–2023. Source: NSO, September 2009, Population and Housing Census 2008 main Report.
- ⁵ Ibid.
- ⁶ UN-HABITAT (2011) Malawi, Lilongwe urban profile, UN-HABITAT Regional and Technical Cooperation Division, Kenya.
- ⁷ Ng'ong'ola, D.H., (1999) Water Resources Management Policy and Strategies Policies influencing patterns of use of water resources in Malawi, Ministry of Water Development, Malawi http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacl424.pdf
- ⁸ Malawi Decentralisation Policy (1998) and Local Government Act (1998) http://www.amcod.info/en/publications/reforms/malawi/MALAWI_DECENTRALISATION_POLICY.pdf
- ⁹ WaterAid in Malawi (non daté) Managing communal water kiosks in Malawi: Experiences in water supply management in poor urban settlements in Lilongwe, WaterAid, Malawi.
- ¹⁰ WaterAid in Malawi (non daté) Kiosk management options – discussion paper, WaterAid, Malawi.
- ¹¹ Government of Malawi (2013) Water Resources Act, 2013 (Act No.11 of 2013), Office of the Prime Minister, Malawi.
- ¹² Tsabango Water Users Association (undated), Constitution of Tsabango Water Users' Association, Lilongwe, Malawi.
- ¹³ Government of Malawi (2010) Water Users' Associations training manual, Ministry of Irrigation and Water Development, Lilongwe, Malawi.
- ¹⁴ Malawi Government (2005) Op. cit.
- ¹⁵ Mavuto Kapyepye, M. (2013) Baseline survey on communal water supply systems in Lilongwe peri-urban areas (Final report) Commissioned by WatSer and Environmental Sanitation Network (WESNET) with funding from Tilitonse. Mlambe Consulting Firm (MCF) Blantyre, Malawi.

Remerciements

Rédigé par Mary O'Connell avec l'aide de Timeyin Uwejamomere et Wellington Mitole, Martin Meke et Natasha Mwenda.

Nous souhaitons remercier les personnes suivantes pour leur précieuse contribution :

Asayire Kapira, Water and Environmental Sanitation Network

Edward H. Kwezani, Lilongwe Water Board

Emma M. Mbalame, Ministry of Water Development and Irrigation

Bentry Nkhata, Water Users Association Network (Lilongwe)

Issac Phiri, Water Users Association, Area 50, Lilongwe

Cécile Leemans, représentante de l'Union européenne au Malawi

Dixon Nazombe, Water Users Association, Area 51, Mgona

Patricia Msiya, Water Users Association, Area 51, Mgona

Mercy Malaya, St. Francis Church Water Kiosks, Lilongwe

Francis Baluwa, Blantyre Water Board

Booker Waya, Blantyre Water Board

Lawrence Kadzitche, Blantyre Water Board

Joseph Magoya, Water for People, Blantyre

McJones Samba, Blantyre Peri-urban Water Users Association Network

Martha Black, Blantyre Peri-urban Water Users Association Network

Pastor Elias Nowa, Nkolokoti-Kachere Water Users Association, Blantyre

Aron Chapatuka, Nkolokoti-Kachere Water Users Association, Blantyre

Bernard Mphepo, Training Support for Partners

Vera Kantukule, Previously at CCODE

Mr Kelvin Lichapa, Lilongwe Water Board

Mr Anderson Soko, Lilongwe Water Board



Cette étude de cas analyse comment un système de gestion de kiosques à eau fortement endetté a été transformé en un service performant accessible aux plus pauvres grâce à un modèle reposant sur les associations d'usagers de l'eau. Sont également abordés le contexte législatif qui encadre les services d'eau ainsi que les défis qui restent à relever et le potentiel que représente l'Unité de gestion des kiosques au sein de l'Office de l'eau de Lilongwe.

Février 2016

Couverture : Des femmes viennent chercher de l'eau potable au nouveau kiosque de Mgona, à Lilongwe, Malawi. WaterAid/Layton Thompson



www.wateraid.org

WaterAid est une organisation à but non lucratif :

Australie : ABN 99 700 687 141

États-Unis : WaterAid America et une organisation sans but lucratif de statut 501(c) (3).

Royaume-Uni : 288701 (Angleterre et Pays de Galles) et SC039479 (Écosse).

Suède: Org.nr: 802426-1268, PG: 90 01 62-9, BG: 900-1629.