

SMCA

EAU ET ASSAINISSEMENT POUR TOUS

Guide méthodologique



n°2

Créer une dynamique régionale pour améliorer
les services locaux d'eau potable et d'assainissement
dans les petites villes africaines



sommaire

- 5. **Introduction.** Pourquoi ce guide, à qui s'adresse-t-il, que contient cet ouvrage ?

- 8. **Le niveau régional, une échelle d'intervention sous-estimée mais nécessaire**
Pourquoi s'intéresser et pourquoi intervenir au niveau régional ?
Qu'est-ce que le niveau régional ?

- 16. **Quels sont les enjeux et attentes du niveau régional ?**
Les principaux enjeux et les attentes des cinq grandes familles d'acteurs

- 24. **Comment élaborer une stratégie régionale dans les petites villes ?**
Les grandes étapes de la démarche. Etape 1 : le diagnostic
Etape 2 : la formulation d'une stratégie

ANNEXE

Exemples de pistes d'action définies dans le cadre de stratégies régionales

- 44. Accès au financement : fonds mutuel de solidarité, fonds commun d'investissement
- 51. Appui-conseil : auprès des exploitants, auprès des services déconcentrés
- 59. Formation : renforcer les capacités municipales, former les exploitants



Créer une dynamique régionale pour améliorer
les services locaux d'eau potable et d'assainissement
dans les petites villes africaines

Stratégies municipales concertées (SMC), un programme coordonné
par le Partenariat pour le développement municipal (PDM)
et le programme Solidarité-Eau (pS-Eau)

- Auteur : Bruno Valfrey-Visser, Hydroconseil

- Contributeurs :

- . Denis Désille, pS-Eau

- . Christophe Le Jallé, pS-Eau

- . Jérémie Toubkiss, Hydroconseil, France

- . Ouango Athanase Compaoré, SAWES, Burkina Faso

- . Mamadou Diallo, pour Hydroconseil, Mali

- . Kwabena Sarpong Manu et Charles Berkoh, MIME Consult, Ghana

L'auteur et les contributeurs remercient tous ceux qui ont contribué à la composante « petites villes » du programme SMC dans les régions du Brong Ahafo au Ghana, du Centre-Est au Burkina Faso, de Mopti au Mali : les responsables régionaux de l'hydraulique et de l'assainissement, les maires des villes impliquées et tous les membres des comités de pilotage régionaux.

Publication réalisée sur un financement de l'AFD et de la Facilité ACP-UE pour l'eau de la Commission européenne

Conception graphique, mise en page : Solange Münzer

Impression : Panoply, décembre 2010

Dans ce guide

- 5 Introduction : pourquoi ce guide, à qui s'adresse-t-il, que contient cet ouvrage ?

CHAPITRE 1.

- 8 Le niveau régional, une échelle d'intervention sous-estimée mais nécessaire

- 9 Pourquoi s'intéresser au niveau régional ?

- 13 Pourquoi intervenir au niveau régional ?

- 15 Qu'est-ce que le niveau régional ?

CHAPITRE 2.

- 16 Quels sont les enjeux et les attentes pour l'eau et l'assainissement dans les petites villes ?

- 17 Les principaux enjeux identifiés

- 21 Les attentes des cinq grandes familles d'acteurs

CHAPITRE 3.

- 24 Comment élaborer une stratégie régionale pour l'eau et l'assainissement dans les petites villes ?

- 25 Les grandes étapes de la démarche

- 26 Etape 1. Le diagnostic au niveau régional et au niveau des petites villes

- 38 Etape 2. la formulation d'une stratégie régionale pour les petites villes

ANNEXE

- 43 Exemples de pistes d'action définies dans le cadre des stratégies régionales

- 44 **Thème 1. Accès au financement**

- 44 Fiche action 1. Fonds mutuel de solidarité

- 47 Fiche action 2. Fonds commun d'investissement

- 51 **Thème 2. Appui-conseil**

- 51 Fiche action 3. Appui-conseil auprès des exploitants

- 55 Fiche action 4. Accompagnement des services techniques déconcentrés

- 59 **Thème 3. Formation**

- 59 Fiche action 5. Renforcer les capacités municipales

- 62 Fiche action 6. Former les exploitants

Introduction

Pourquoi ce guide ?

Dans les petites villes, dont la taille varie de 3 000 à 30 000 habitants, les acteurs locaux des services d'eau et d'assainissement sont souvent trop loin des grands centres urbains pour bénéficier de leur potentiel et de leurs opérateurs professionnels. Ils se trouvent également trop éloignés de l'échelle communautaire, qui demeure la référence pour l'hydraulique rurale, mais qui s'avère inadaptée aux besoins des petites villes où la croissance démographique est forte et où la demande des usagers prend un caractère de plus en plus urbain.

Le programme Stratégies Municipales Concertées s'est intéressé plus particulièrement à la problématique des petites villes qui constituent une « zone grise » et présentent de nombreuses problématiques sans solutions suffisamment précises en matière d'amélioration des services d'eau potable et d'assainissement.

Au travers d'une expérimentation menée dans trois régions² au Burkina Faso, au Ghana et au Mali, le programme SMC a montré que pour répondre aux besoins spécifiques de la gestion et du développement des services d'eau et d'assainissement dans les petites villes, la région constitue une échelle d'intervention pertinente, notamment parce qu'elle permet de mutualiser

des services et des outils qui ne pourraient pas subsister de manière durable au niveau des petites villes prises séparément.

Le niveau régional est l'affaire de tous les acteurs : ensemble, ils peuvent construire un niveau de coopération et de coordination qui permet d'assurer que les services d'eau et d'assainissement soient fournis de manière durable dans les petites villes.

Ce sont les résultats et les enseignements de cette expérimentation, ainsi que la méthodologie adoptée pour la conduire, qui sont présentés dans ce guide.

A qui s'adresse-t-il ?

Ce document pédagogique s'adresse en priorité à tous les responsables de l'organisation et la gestion des services d'eau et d'assainissement dans

1 Dans la suite de ce guide, sauf mention contraire, le terme « eau » renverra systématiquement au service public de distribution d'eau potable. La dimension *Gestion intégrée de la ressource en eau* n'est pas traitée ici (même si dans certains cas le lien avec l'eau et l'assainissement est évident).

2 Les rapports produits pour chacune des régions sont disponibles sur www.pseau.org/smc

Introduction

les petites villes africaines : élus, agents des services techniques déconcentrés, exploitants associatifs ou privés, représentants des usagers, opérateurs économiques.

Que contient ce guide ?

A partir de l'analyse de cas concrets, ce document recense et discute les initiatives les plus intéressantes que l'on peut rencontrer au niveau régional, et qui constituent autant d'outils qui peuvent être mobilisés par les acteurs locaux et notamment régionaux.

Le présent guide est organisé en quatre parties :

- le chapitre 1 met en évidence les principales problématiques liées au niveau régional et en propose une définition ;
- le chapitre 2 présente de manière détaillée les enjeux et attentes des acteurs en matière d'eau et d'assainissement au niveau régional ;
- le chapitre 3 propose une méthodologie d'intervention pour construire une stratégie régionale pour l'eau et l'assainissement ;
- le dernier chapitre propose des exemples concrets d'orientations stratégiques régionales qui ont été arrêtées dans les trois régions ciblées par le programme SMC.



CHAPITRE 1

Le niveau régional,
une échelle d'intervention
sous-estimée mais nécessaire

Pourquoi s'intéresser au niveau régional ?

Dans la plupart des pays africains, le paysage institutionnel du secteur de l'eau et de l'assainissement a profondément évolué au cours des 10 dernières années. De cette vague de réformes plus ou moins prononcées, deux tendances importantes se dégagent :

- les prérogatives des collectivités locales, et notamment des communes, ont été considérablement renforcées et on leur demande désormais d'assurer la maîtrise d'ouvrage des services d'eau et d'assainissement ;
- dans le même temps, de nombreux gouvernements ont élaboré d'ambitieux programmes nationaux destinés à fédérer les efforts du secteur autour de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement relatifs à l'eau et l'assainissement.

Les stratégies et politiques publiques font donc aujourd'hui la part belle au niveau national et au niveau local sans qu'une véritable réflexion soit développée sur l'articulation entre les deux niveaux et sur l'intérêt d'un niveau intermédiaire, qui pourrait être le niveau régional, et les activités qui pourraient être développées à ce niveau. Lorsqu'on analyse le positionnement géographique typique des acteurs de l'eau et de l'assainissement dans un pays donné, on observe le plus souvent un paysage comme décrit ci-après (cf. schéma 1 page suivante).

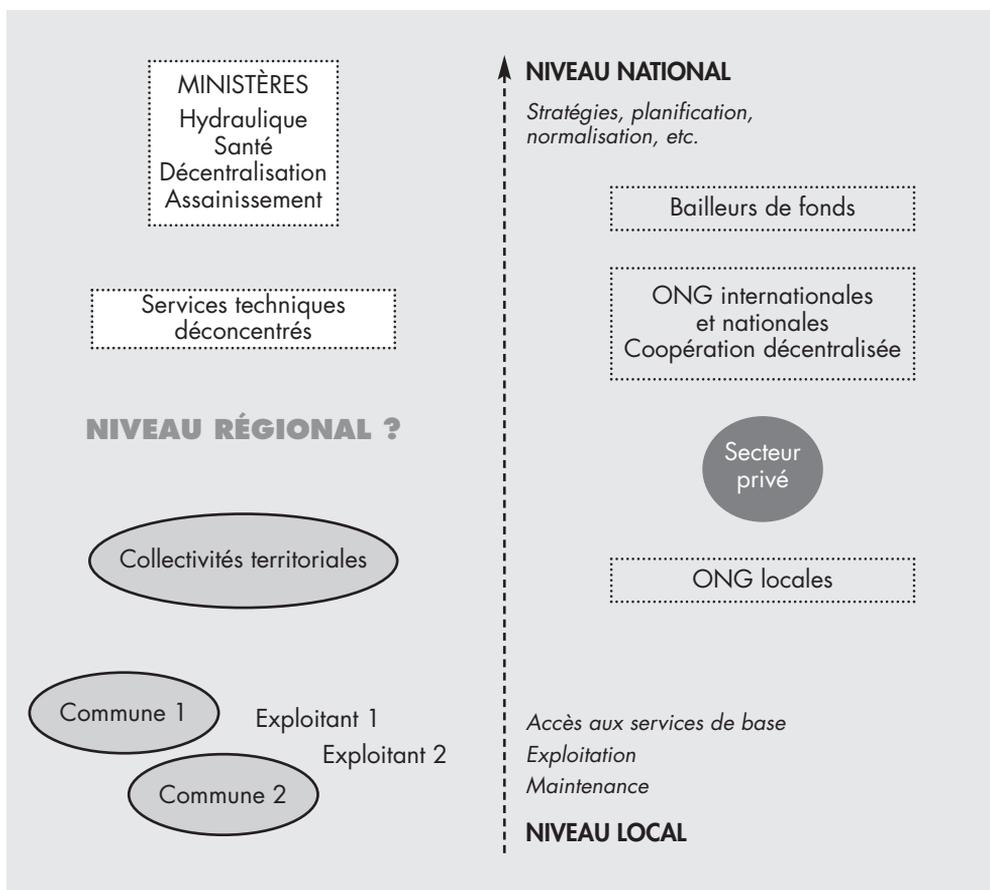
Les acteurs étatiques se positionnent bien entendu en premier lieu au niveau national. Dans la plu-

part des pays et notamment ceux qui ont été ciblés par la composante 4 du programme SMC (Choisir des solutions techniques adaptées pour l'assainissement liquide), on observe un effort notable pour développer les services techniques déconcentrés, c'est-à-dire les directions régionales³ en charge de l'eau, de l'assainissement et/ou de la santé au Mali ou au Burkina Faso, ou encore des agences régionales⁴ au Ghana. Dans le cas du Mali, les services techniques déconcentrés se développent également à un niveau sous-régional, plus proches des collectivités locales : ce sont les Service de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et Nuisances (SACPN) pour l'assainissement et les Services Locaux de l'Hydraulique (SLH) pour l'eau potable. Les services techniques déconcentrés en charge de la santé sont en général plus anciens, la pyramide sanitaire ayant naturellement conduit à un niveau de déconcentration plus ancien et plus développé que dans l'eau et l'assainissement.

La présence des opérateurs publics ou privés en charge de l'eau et de l'assainissement (ou des deux) au niveau régional est très variable d'un pays à l'autre. Au Burkina Faso, dans la région du Centre-Est, l'Office National de l'Eau et de

³ Directions Régionales de l'Hydraulique (DRH), Directions Régionales de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et Nuisances (DRACPN), etc. au Mali, Directions Régionales de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (DRHARH), Directions Régionales de la Santé (DRS), etc. au Burkina Faso.

⁴ Les bureaux régionaux des Community Water and Sanitation Agencies (CWSA) au Ghana.

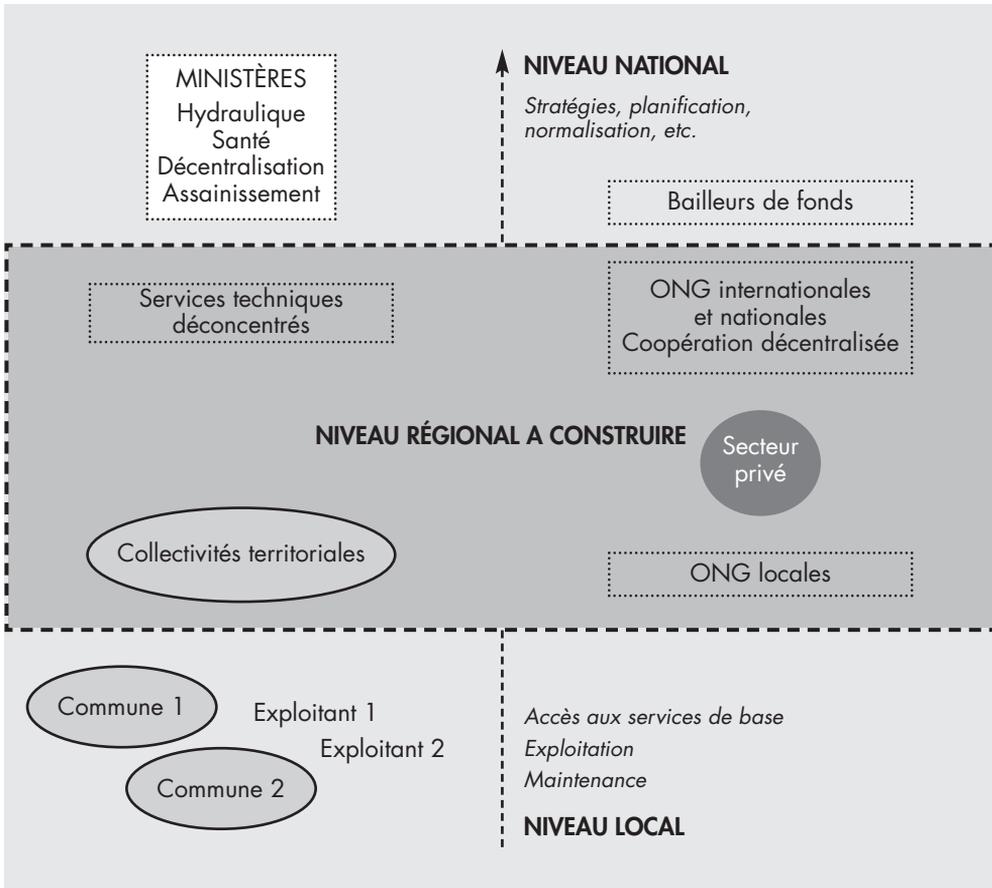
SCHEMA 1. Positionnement géographique typique des acteurs du secteur de l'eau potable et de l'assainissement

l'Assainissement (ONEA) intervient sur l'eau potable et l'assainissement dans 6 centres, alors qu'au Mali, dans la région de Mopti, Energie du Mali (EDM) n'intervient que dans un seul centre (la capitale régionale) et uniquement pour la fourniture d'eau potable.

Les partenaires techniques et financiers au sens large (bailleurs de fonds, coopérations décentralisées, ONG de toutes tailles) se positionnent à tous les niveaux depuis le national jusqu'au local.

Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ne sont en général présents qu'au niveau national – le niveau régional ne correspond pour eux qu'à une échelle d'intervention mais pas forcément une cible spécifique sur le plan institutionnel. Le positionnement des ONG est également très variable selon leur statut et leur taille ; au niveau régional on observe typiquement un patchwork d'ONG nationales ou internationales et d'ONG locales de taille beaucoup plus modeste.

SCHÉMA 2. A la recherche du niveau régional



Les collectivités territoriales se rencontrent d'une part au niveau local (communes au Mali et au Burkina Faso, districts au Ghana) – et c'est souvent à ce niveau local que s'exercent la plupart des fonctions de maîtrise d'ouvrage récemment transférées par l'Etat ; et d'autre part au niveau régional ou sous-régional – comme par exemple les assemblées de cercle ou de région au Mali. Certaines de ces collectivités possèdent des attributions en matière d'eau potable et d'assainissement, mêmes

si ces compétences sont souvent limitées et si leur exercice reste encore embryonnaire.

Le secteur privé national est en plein essor qu'il s'agisse de la construction (forages, hydraulique, génie civil), de l'ingénierie technique (bureaux d'études, consultants), de l'ingénierie sociale (opérateurs de campagnes d'Information-Education-Communication) ou encore des exploitants de réseaux d'eau potable ou de services d'assainissement (toilettes publiques, camions vidan-

geurs). Cet essor s'explique en partie par l'augmentation progressive de la demande des usagers dans les petites villes, qui souhaitent obtenir des services modernes et donc plus sophistiqués sur le plan technique. Il s'explique également par le désengagement de l'Etat de ses fonctions de maîtrise d'œuvre et par la faillite de la plupart

des entreprises publiques ou parapubliques de construction (l'exemple des entreprises de forages est frappant). Depuis quelques années on observe nettement un déploiement des opérateurs privés au niveau régional, dans une stratégie de captation des marchés passés par les maîtres d'ouvrage communaux.

SCHÉMA 3. Les trois niveaux et leurs attributions respectives

NIVEAU	PRINCIPALES ATTRIBUTIONS ET RESPONSABILITÉS
NATIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration des politiques et stratégies • Gestion des approches programmatiques • Définition des normes et du cadre réglementaire • Harmonisation des approches entre l'Etat et ses partenaires • Suivi-évaluation des progrès obtenus
RÉGIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination entre les intervenants de terrain • Concertation concrète sur les programmations des acteurs • Appui-conseil fourni par les services techniques déconcentrés • Possibilité de mutualiser certains services et outils • Renforcement de la durabilité du service (par exemple : filière de maintenance)
LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture et gestion durable des services • Maîtrise d'ouvrage des investissements • Lien entre le maître d'ouvrage et les usagers

De ce paysage d'acteurs on voit clairement se dégager un niveau régional représenté dans le schéma 2 page précédente, niveau où les collectivités territoriales, les services techniques déconcentrés, le secteur privé et la société civile jouent un rôle prépondérant. Il s'agit d'un niveau intermédiaire entre le niveau central où s'élaborent les politiques et stratégies et le niveau local où l'enjeu est avant tout la fourniture des services aux usagers.

Partant de cette analyse, force est de constater qu'actuellement peu de politiques et stratégies publiques s'intéressent à ce niveau régional. Par exemple, les services techniques déconcentrés bénéficient en général de peu d'assistance technique en comparaison avec le niveau central. Par ailleurs, les budgets spécifiquement dédiés à l'appui institutionnel et au renforcement des capacités au niveau régional sont souvent inexistantes ou faibles. De manière générale, le

niveau régional est avant tout perçu comme un niveau opérationnel, où se règle l'exécution des projets, mais n'est pas considéré – et c'est un tort – comme un niveau pertinent pour mener

des actions transversales sur des thèmes tels que le financement des investissements, l'appui-conseil aux exploitants et aux maîtres d'ouvrage ou encore la formation.

Pourquoi intervenir au niveau régional ?

Une taille qui reste maîtrisable

Le niveau régional auquel nous nous intéressons dans ce document correspond à une population typiquement comprise entre 1 et 2 millions d'habitants⁵. La région constitue donc une échelle maîtrisable qui est en quelque sorte à dimension humaine.

Ceci a plusieurs conséquences pratiques importantes :

- même avec des budgets réduits, les orientations prises peuvent avoir un impact immédiat et perceptible, parce que ces orientations sont mises en œuvre sur un nombre limité de localités ou de collectivités locales ;
- le nombre d'acteurs et de projets reste suffisamment maîtrisable pour mettre en œuvre un véritable cadre de coordination et de concerta-

⁵ Cela varie évidemment d'un pays à l'autre – entre la population du Nigeria et celle du Mali, il existe un facteur supérieur à 10 si l'on raisonne globalement. De plus le Nigeria est un Etat fédéral ce qui ajoute un niveau de gouvernement supplémentaire. Mais l'analyse n'est pas très différente si on l'applique à l'ensemble des Etats africains, à l'intérieur desquels on peut retrouver le niveau régional dont nous parlons ici avec des échelles de population qui correspondent bien à la fourchette définie (1 à 2 millions d'habitants). On pourrait d'ailleurs définir cette fourchette en nombre de collectivités locales, en nombre d'usagers ou encore en nombre de systèmes, ce qui serait à peu près équivalent.

tion ; les distances permettent également de réunir assez facilement les acteurs de ce cadre.

Une articulation entre le niveau local et le niveau national

La région semble être le lieu idéal pour articuler le local (et notamment le communal ou municipal) et le national. Il existe aujourd'hui un fossé entre les orientations qui sont prises pour le secteur de l'eau et de l'assainissement au niveau national et le contexte dans lequel évoluent les communes (ou les districts dans le cas du Ghana). Cela conduit à une situation de frustration où le gouvernement central hésite à poursuivre le transfert de ses compétences en direction des communes tandis que dans le même temps les communes ont l'impression de ne pas recevoir l'appui et les moyens nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences.

Dans cette optique, le niveau régional peut jouer le rôle d'une courroie de transmission. C'est déjà en partie le cas dans la mesure où les communes reconnaissent les services techniques déconcentrés comme des interlocuteurs privilégiés pour leurs actions en matière d'eau et d'assainissement. Le lien pourrait cependant être renforcé si

les services techniques déconcentrés disposaient d'un éventail plus large de services et d'expertise à proposer aux collectivités locales et les moyens de fournir ces services et cette expertise de manière permanente, en dehors du cadre des seuls projets et programmes. Ce constat se dégage très nettement des diagnostics menés dans les trois pays.

Un périmètre pertinent pour la coordination entre intervenants

Au niveau national, la coordination (au sens très concret d'adaptation de la planification des activités de chaque acteur en fonction de la planification des autres acteurs) reste souvent très générale et a régulièrement des difficultés à déboucher sur des collaborations effectives. Cela est valable entre partenaires techniques et financiers, mais aussi entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et enfin entre collectivités locales et gouvernement central :

- les ONG (nationales aussi bien qu'internationales) sont en général représentées au niveau national par des collectifs généralistes⁶ qui mettent davantage l'accent sur le lobbying que sur la coordination effective des activités ;
- la même observation s'applique aux communes qui sont représentées au niveau national par des associations qui défendent les intérêts des communes sans avoir forcément une exper-

Un exemple réussi de cadre de concertation régional à Kayes, au Mali

Dans la région de Kayes, le cadre de concertation mis en place au niveau régional a permis d'articuler les investissements programmés par l'Etat (et notamment les campagnes de forages dans cette zone très complexe sur le plan hydrogéologique – les forages isolés sont souvent infructueux) et les investissements qui peuvent être pris en charge par les coopérations décentralisées, les ONG ou encore les associations de migrants (qui financent plus facilement des réseaux de distribution ou des réservoirs).

tise spécifique sur les aspects eau et assainissement et encore moins la connaissance de la programmation effective des collectivités ;

- les diagnostics réalisés montrent enfin que les coopérations décentralisées (qui constituent des acteurs importants du secteur eau et assainissement au Mali et au Burkina Faso) hésitent souvent à s'impliquer dans les cadres de coordination nationaux, qu'elles considèrent comme très généraux, peu opérationnels et polarisés par le dialogue entre l'Etat et les partenaires techniques et financiers. En revanche, ces coopérations décentralisées trouvent au niveau régional des cadres de coordination plus opérationnels qui leur permettent de « caler » leurs interventions.

⁶ On observe dans certains pays des collectifs nationaux d'ONG spécialisés sur l'eau et l'assainissement, mais leur survie est souvent fragile et liée à l'appui d'un ou plusieurs membres particulièrement impliqués ; le financement de tels collectifs est toujours difficile à soutenir sur le long terme.

Un périmètre idéal pour réaliser des économies d'échelle

Il est souvent difficile de viabiliser des outils et des services au niveau local, que ce soit en appui aux maîtres d'ouvrage (les communes) ou en appui aux exploitants (qu'il s'agisse d'exploitants privés ou associatifs). L'échelle d'intervention communale est trop réduite pour envisager de mettre en place une filière de maintenance, un mécanisme de financement, un appui technique aux exploitants... autant de dispositifs qui risquent de s'effondrer en quelques mois s'ils restent à une échelle stricte-

ment locale. En revanche, le niveau régional autorise des économies d'échelle qui permettent d'envisager la pérennité des dispositifs d'appui ou de suivi-évaluation avec plus de sérénité.

C'est typiquement le cas de la maintenance des systèmes de pompage : un opérateur disposant d'un périmètre d'intervention trop local ne pourra pas en faire une activité permanente ; en revanche un opérateur installé dans la capitale régionale pourra rayonner sur un nombre de communes ou de systèmes suffisants pour en faire une activité permanente dans laquelle il est prêt à investir sur le plus long terme.

Qu'est-ce que le niveau régional ?

En guise de conclusion à l'analyse qui précède, on peut avancer une définition du niveau régional dans le contexte des services d'eau et d'assainissement.

Le niveau régional est une échelle d'intervention qui correspond en général au premier niveau de déconcentration de l'Etat et typiquement à une population de 1 à 2 million(s) d'habitants. L'échelle d'intervention régionale :

- est suffisamment grande pour faire jouer des économies d'échelle et garantir la pérennité de l'expertise mobilisée et des dispositifs mis

en place pour fournir un appui aux acteurs qui interviennent au niveau local ;

- est suffisamment petite pour assurer une bonne proximité avec les acteurs locaux (maîtres d'ouvrage et exploitants des services) ainsi qu'une coordination effective des intervenants gouvernementaux et non-gouvernementaux.

CHAPITRE 2

Au niveau régional quels sont les enjeux et les attentes pour l'eau et l'assainissement ?

Dans ce chapitre sont développés tout d'abord quelques enjeux et problématiques identifiés comme prioritaires dans le cadre des processus conduits dans trois régions d'Afrique de l'Ouest (régions du Centre-Est au Burkina Faso, de Mopti au Mali et du Brong Ahafo au Ghana), puis les principales demandes des acteurs clés du secteur.

Des tendances communes se dégagent assez significativement entre les trois pays et il est probable que nombre de ces enseignements s'appliquent à d'autres pays d'Afrique de l'Ouest et Centrale.

Les principaux enjeux identifiés

Les enseignements résumés ici sont regroupés en fonction des trois problématiques qui ont structuré la démarche expérimentale : 1) accès au financement, 2) appui-conseil et 3) formation.

En termes d'accès au financement

Des collectivités locales qui investissent très peu

Même si la compétence eau potable et assainissement leur a été transférée par l'Etat central depuis de nombreuses années, les collectivités locales investissent très peu pour développer ou améliorer les services correspondants dans les petites villes. A cela, plusieurs explications :

- leurs ressources fiscales propres sont extrêmement faibles – de l'ordre de quelques euros par an et par habitant, ce qui permet à peine de soutenir les coûts de fonctionnement de la collectivité, pourtant réduits au strict minimum ;
- le transfert de compétence de l'Etat ne s'est pas accompagné d'un transfert des ressources correspondantes aux collectivités : les rares financements disponibles sur le budget national restent gérés au niveau central ou régional ;
- en règle générale, les collectivités n'ont pas les ressources humaines pour mettre en œuvre des projets d'investissement pour l'eau potable et l'assainissement ; elles dépendent des services techniques de l'Etat ou des partenaires extérieurs ;

- même lorsqu'un dispositif de financement existe (par exemple l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales, ANICT, au Mali), les collectivités y ont peu recours, le cofinancement demandé (de l'ordre de 5 %) les empêchant de faire financer des projets coûteux comme un réseau d'eau potable.

Des services déconcentrés sans moyens de fonctionnement

En règle générale, les services techniques déconcentrés de l'Etat ont accès à des budgets de fonctionnement très limités (de l'ordre de quelques milliers d'euros par an), même dans le cas où les services techniques déconcentrés disposent d'une certaine autonomie budgétaire par rapport à l'Etat central (comme c'est le cas de CWSA au Ghana). La conséquence pratique de ces faibles ressources est l'incapacité des services techniques déconcentrés à répondre aux demandes d'appui et d'accompagnement formulées par les collectivités locales : comment répondre à de telles sollicitations lorsque le budget ne permet pas de payer le carburant des véhicules et quand le cadre légal interdit en général aux services techniques déconcentrés de facturer des prestations ?

Les services techniques déconcentrés sont donc généralement dépendants des projets et programmes pour couvrir leurs frais de fonctionnement, ce qui a pour conséquence que les agents

des services techniques déconcentrés ne vont visiter et apporter un appui qu'aux communes qui ont été ciblées géographiquement par ces projets et programmes. Depuis quelques années, l'approche « programmatique » laisse entrevoir des changements positifs, puisque cette approche conduit à canaliser davantage de fonds pour financer le fonctionnement des services de l'Etat, et notamment les services techniques déconcentrés.

Des banques non impliquées dans le financement du secteur

L'absence des banques commerciales du financement du secteur de l'eau et de l'assainissement est un phénomène qui a été maintes fois mis en évidence et les petites villes n'échappent pas à ce constat. Mis à part quelques rares exploitants (en général privés, ou alors associatifs mais adossés à une forte structure fédérative à l'échelle régionale) les acteurs locaux ne peuvent pas emprunter de l'argent, même auprès des banques qui recueillent le fruit de leur épargne. L'incapacité du secteur de l'eau et de l'assainissement dans son ensemble à faire sa promotion auprès du secteur bancaire constitue un élément d'explication. A la décharge des banquiers, la fragilité institutionnelle du secteur et la grande difficulté des opérateurs à démontrer leur rentabilité représentent deux obstacles majeurs.

Une absence de solidarité financière à l'échelle régionale

Très peu de structures organisent une solidarité financière à l'échelle régionale, que ce soit sous la forme de « fonds mutuels de maintenance » permettant de faire face aux coups durs de l'exploitation, ou sous la forme de « fonds mutuels d'investissement » permettant de prêter de l'argent à faible taux d'intérêt aux exploitants et aux

collectivités. Parmi les exceptions heureuses à cette règle, on peut citer deux exemples situés à l'extérieur des régions qui ont été ciblées par le programme SMC : la Fédération des Associations d'Usagers de l'Eau de la Région de Bobo-Dioulasso (FAUERE, Burkina Faso) et la fédération d'associations d'usagers mise en place avec l'appui de Caritas dans le bassin arachidier (Fédération des Forages du Sine Saloum, FFSS, Sénégal). Notons qu'il faut une structure forte et légitime pour organiser une telle solidarité – la FFSS autant que la FAUERE ont bénéficié d'un appui soutenu de leurs partenaires extérieurs et ceci sur une longue durée.

En termes d'appui-conseil

Un énorme besoin d'appui en direction des exploitants locaux

Gérer des services d'eau potable et d'assainissement dans une petite ville africaine est au bout du compte un métier nouveau, apparu dans les années 1990 avec la multiplication des investissements et notamment des petits réseaux AEP. Qu'il s'agisse d'exploitant privé ou associatif, les marges de progression sont énormes. Le métier d'exploitant est en train de se professionnaliser, pour le plus grand bénéfice des collectivités et des usagers.

Mais les exploitants ont un besoin d'appui-conseil qui est très loin d'être comblé par l'offre et les dispositifs existants en la matière. Ce besoin comprend trois dimensions :

- la professionnalisation des exploitants en tant que telle, sur les aspects financiers et administratifs autant que sur les aspects techniques ;
- la nécessité d'assurer un minimum de régulation

au niveau des petites villes, loin des régulateurs formels mis en place pour les zones urbaines ;

- l'enjeu, enfin, de permettre aux services techniques déconcentrés de comparer les performances des exploitants sur des bases rigoureuses, en développant un véritable *benchmarking*. L'exemple le plus ancien et jusqu'à présent le plus développé dans la sous-région d'un tel dispositif est celui du Suivi Technique et Financier (STEFI) mis au point au Mali sur les bases de l'expérience pilote de la Cellule de Conseil des Adductions d'Eau Potable (CCAEP) dès le milieu des années 1990. Ce dispositif a été régulièrement documenté sous ses différentes formes. Il a également été dupliqué dans d'autres pays, comme par exemple les Bureaux de Conseil et de Contrôle (BCC) au Niger ou les dispositifs équivalents au Tchad. La plupart des politiques nationales et des grands programmes intègrent aujourd'hui cette dimension d'appui-conseil, mais les dispositifs que l'on rencontre sur le terrain sont très variables en ce qui concerne leur pertinence et leur durabilité.

Un besoin non moins considérable de la part des collectivités

Les exploitants ne sont pas les seuls à exprimer une forte demande d'appui-conseil. Les collectivités locales sont elles aussi à la recherche de dispositifs d'appui qui leur permettent d'assurer plus efficacement leur nouvelle fonction de maître d'ouvrage et donc de premier niveau de régulation des services d'eau et d'assainissement dans les petites villes. Comment définir les besoins ? Comment planifier et financer le développement des services ? Comment établir les tarifs de manière à ce que le service soit durable ? Comment contrôler la qualité du service

fourni par un exploitant ? Autant de questions fondamentales pour une collectivité sur lesquelles elle ressent un fort besoin de disposer d'un appui-conseil adapté à ses besoins (immenses) et à sa capacité de payer (très faible).

Même si la gestion des réseaux AEP canalise une part importante de cette demande d'appui-conseil, il existe également une attente des collectivités sur les questions d'hygiène et d'assainissement, attente spécifique à des petites villes qui s'urbanisent rapidement, suscitant de nouveaux services. Comment lancer et suivre une campagne d'Information-Education-Communication ? Comment confier à un exploitant la gestion d'un bloc de latrines dans une gare routière ou un marché ? Comment organiser la gestion des latrines dans une école ou un centre de santé ?

Quel positionnement pour les services déconcentrés ?

La logique voudrait que les services techniques déconcentrés assurent eux-mêmes cette fonction d'appui-conseil auprès des collectivités locales. Il existe une question de moyens que nous avons mentionnée ci-dessus, notamment en ce qui concerne les dotations en frais de fonctionnement et donc la capacité des services techniques déconcentrés à se rapprocher des communes.

Il existe aussi très clairement un problème lié à l'inadéquation du profil des agents des services techniques déconcentrés avec une mission d'appui-conseil. La plupart des agents ont été recrutés à l'époque où les services techniques déconcentrés avaient une mission opérationnelle et technique très forte : on trouve donc beaucoup de chauffeurs, d'hydrogéologues, de mécaniciens, etc. Le recrutement étant faible depuis les années 1990, les services techniques déconcentrés

n'ont en général pas la possibilité d'embaucher des agents dont les compétences sont en adéquation avec une mission d'appui-conseil aux collectivités. Il existe par ailleurs peu d'outils à disposition des services techniques déconcentrés sur cette mission.

En termes de formation

Une offre décalée par rapport aux besoins

L'offre de formation constatée au niveau régional paraît un peu décalée par rapport aux besoins. Cette offre est finalement assez peu diversifiée et concentrée sur des thèmes assez classiques (par exemple la décentralisation, la gestion communautaire, l'entretien et la maintenance des ouvrages simples, etc.) sans vraiment tenir compte des besoins actuels des acteurs locaux (collectivités, exploitants) autant que régionaux (ONG, services techniques déconcentrés, structures d'appui). Peu de formations sont dispensées sur des sujets tels que : les aspects techniques de la gestion des réseaux, la délégation de gestion, le calcul des tarifs, les derniers développements du cadre juridique et institutionnel, etc.

Une offre peu coordonnée sur le plan régional

Faute d'une analyse fine des besoins et d'une planification efficace à l'échelle régionale, il n'existe que très peu de coordination entre les acteurs qui sont susceptibles de proposer des formations aux acteurs locaux et régionaux. Il y a trop d'offre sur un nombre réduit de thèmes et pas d'offre du tout sur des thèmes qui intéressent aujourd'hui les acteurs locaux dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale (cf. ci-dessus).

Dans aucune des régions ciblées par le programme SMC n'existe de structure, même informelle, permettant d'assurer cette coordination entre acteurs. La planification de la formation reste faite essentiellement au niveau de chaque projet, sans vision d'ensemble, y compris de la part des services techniques déconcentrés qui se positionnent plutôt en bénéficiaires potentiels de formation et non en coordonnateurs.

Un exemple significatif de ce manque de coordination est que lorsque l'opérateur national en charge de l'hydraulique urbaine est présent dans une ou plusieurs villes de la région, sa présence est rarement mise à profit pour faire bénéficier de son expertise et de son expérience les (petits) opérateurs qui assurent le service de l'eau dans les petites villes. C'est dommage, car cet opérateur urbain aurait la capacité de développer une offre de formation (éventuellement subventionnée ou payante) susceptible de « coller » étroitement aux besoins des collectivités locales et des exploitants.

Une offre mal répartie dans le temps et l'espace

Une conséquence importante du manque de coordination est la mauvaise adéquation entre l'offre et de la demande de formation au niveau régional :

- l'offre est mal répartie dans le temps, parce qu'étroitement liée aux calendriers propres à chaque projet ou programme. Il n'existe notamment pas de corrélation entre les cycles projets et les mandats des collectivités locales (alors que les élus communaux sont demandeurs de formation en début de mandat, pour se familiariser avec un secteur eau et assainissement qu'ils connaissent peu) ;
- l'offre de formation est mal répartie dans l'es-

pace, parce que les projets et programmes d'investissement laissent certaines communes orphelines, sans offre de formation pendant plusieurs années d'affilée. Dans les zones reculées ou dif-

ficiles d'accès, la dimension formation ne constitue pas toujours la préoccupation principale des rares intervenants (souvent des ONG).

Les attentes des cinq grandes familles d'acteurs

Les diagnostics réalisés dans le cadre des processus SMC conduits dans chacune des 3 régions⁷, ont permis de mettre en évidence les demandes spécifiques de chaque acteur. Ces demandes confirment les trois enjeux identifiés

et présentés plus haut (accès au financement, appui-conseil et formation). Dans le tableau de la page suivante est présentée l'analyse des demandes des catégories d'acteurs identifiées précédemment dans le schéma 2.

⁷ L'ensemble de ces rapports de diagnostic participatif sont téléchargeables sur www.pseau.org/smc

TABLEAU 1. Analyse des demandes par catégories d'acteurs

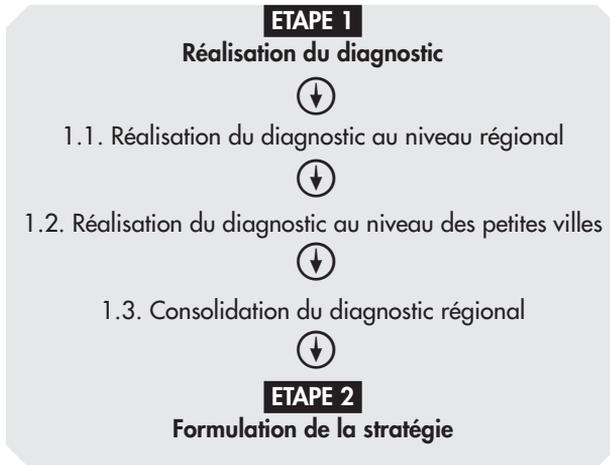
CATÉGORIES D'ACTEURS	DEMANDE PRINCIPALE	DEMANDES SECONDAIRES
COMMUNES	Maîtriser les compétences transférées récemment par l'Etat, face auxquelles elles se considèrent en général comme démunies, faute de ressources humaines et matérielles.	<ul style="list-style-type: none"> • Une meilleure maîtrise des relations contractuelles avec les exploitants (qu'il s'agisse d'opérateurs privés ou de structures communautaires). • L'accès à des sources de financement, pas seulement pour l'investissement initial, mais aussi et surtout pour l'extension du service et le renouvellement des équipements. • L'accès à des formations pratiques (marchés publics, aspects techniques, etc.) spécifiquement adaptées aux réalités du secteur de l'eau et de l'assainissement. • L'accès à un appui-conseil fourni par les services techniques déconcentrés ou en complément de celui déjà apporté par les services techniques déconcentrés dans le cadre de leurs fonctions actuelles.
EXPLOITANTS	Bénéficier d'un appui permanent sur tous les aspects de l'exploitation : techniques, mais aussi financiers (compte d'exploitation) et administratifs.	<ul style="list-style-type: none"> • L'accès à un dispositif de financement permettant de mutualiser les risques entre plusieurs systèmes d'adductions d'eau potable et faire face à un éventuel coup dur (panne de la pompe, etc.). • L'accès à des formations techniques et à des outils pratiques sur la gestion technique et financière d'un système d'adduction d'eau potable ou d'un dispositif d'assainissement.
SERVICES TECHNIQUES DÉCONCENTRÉS	Faire face à leurs nouvelles missions et notamment l'appui aux collectivités territoriales. Traduire en outils et en ressources humaines ces nouvelles missions.	<ul style="list-style-type: none"> • L'accès à une meilleure information sur les derniers développements du cadre juridique et institutionnel (eau et assainissement, décentralisation). • L'accès à un mécanisme de financement des coûts de fonctionnement des missions d'appui-conseil qui soit indépendant des projets et programmes. • L'accès à une formation et des outils pratiques sur la fourniture de l'appui-conseil par les services techniques déconcentrés au bénéfice des collectivités locales et des exploitants.
ACTEURS RÉGIONAUX	Améliorer la coordination effective des actions menées au niveau régional qu'il s'agisse des investissements (projets et programmes) ou des aspects transversaux.	<ul style="list-style-type: none"> • Une meilleure prise en compte de la pluralité des acteurs, dans un contexte fortement dominé par l'Etat et ses démembrements régionaux. • Une meilleure information sur les programmes en cours sur financement public et sur la programmation des investissements au niveau régional. • L'existence d'un espace de concertation permanent (sans être trop formel et donc trop coûteux) pour organiser le dialogue entre acteurs régionaux.
ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX	Obtenir une meilleure reconnaissance de la nécessaire articulation entre les interventions de l'Etat et les interventions des acteurs non gouvernementaux.	<ul style="list-style-type: none"> • Connaître à l'avance les programmes financés et mis en œuvre sous le contrôle du gouvernement de façon à pouvoir s'adapter le cas échéant. • Mobiliser l'expertise des services techniques déconcentrés dans le cadre des projets financés par les ONG ou la coopération décentralisée, en appui aux collectivités partenaires. • Obtenir de l'information fiable et facile à utiliser sur l'état actuel du cadre institutionnel, ainsi que sur les standards techniques et les méthodologies.



CHAPITRE 3

Comment élaborer
une stratégie régionale
pour l'eau et l'assainissement
dans les petites villes ?

Les grandes étapes de la démarche



Une démarche qui fédère les acteurs et s'adapte à leurs attentes, tout au long de sa mise en œuvre

Réaliser un diagnostic (étape 1), c'est animer et faciliter un processus, et non pas seulement produire des documents. Cela signifie principalement deux choses :

- celui qui exécute le processus⁹ doit prendre le temps de créer une véritable ambiance de travail, en se familiarisant avec les acteurs au niveau régional, et en leur donnant l'occasion (et donc le temps) de véritablement s'approprier la démarche ;
- celui qui exécute le processus ne doit pas appliquer son plan de travail initial de manière rigide, mais au contraire laisser les acteurs com-

muniquer leur expérience et influencer le travail et la démarche avec leurs propres préoccupations et idées.

Le travail doit déboucher au final sur des recommandations concrètes à mettre en œuvre (étape 2) : ce qui sera jugé au final, c'est non seulement la qualité des productions écrites, mais aussi la qualité du processus et des recommandations qui en sont sorties.

Pour conduire la démarche d'élaboration d'une stratégie régionale pour l'eau et l'assainissement dans les petites villes, il est souvent nécessaire de s'appuyer sur un facilitateur du processus dont la compétence et l'expertise sont reconnues et dont la légitimité provient du niveau national, ce qui le place en dehors du jeu local ou régional. Ce présupposé s'est confirmé sur les terrains d'expérimentation.

⁹ Pour réaliser le diagnostic, le comité régional de pilotage peut décider de recruter un consultant (facilitateur), ou de faire appel à un service déconcentré ou encore à l'un des membres du comité. Celui qui exécute le diagnostic importe finalement peu ; seuls comptent la démarche et les résultats.

Une démarche qui s'articule autour de trois enjeux considérés comme majeurs pour le niveau régional

Dans le cadre des travaux d'élaboration de la stratégie régionale, il est recommandé de privilégier trois analyses liées aux enjeux du niveau régional présentés plus haut :

- **analyse des capacités financières** propres aux entités en charge d'assurer le service de l'eau dans les petites villes pour entreprendre des programmes de réalisation et d'amélioration des services eau potable et assainissement, et analyse de la surface financière pour avoir accès à la plupart des financements internationaux ;
- **analyse des ressources humaines** au niveau de la collectivité pour assurer le rôle de maître

d'ouvrage et le contrôle des services ; existence d'un appui-conseil aux collectivités et aux opérateurs gestionnaires des systèmes AEP, et modalités d'exercice de cet appui-conseil (est-il obligatoire ou non, comment est-il financé, etc. ?) ;

- **analyse des compétences locales** pour assurer la gestion des services, et des déficits de compétence tels qu'ils sont vécus au niveau local et régional ; analyse de l'offre de formation au niveau régional pour le secteur eau potable et assainissement (dans quelle mesure est-elle adaptée aux besoins spécifiques des petites villes ?)

ETAPE 1. Le diagnostic

Les deux étapes : 1.1. — au niveau régional — et 1.2. — au niveau des petites villes —, font partie du même diagnostic, allant du niveau général (la région) au particulier (les petites villes). L'étape 1.1 se concentre surtout sur l'analyse de l'offre existante au niveau régional, tandis que l'étape 1.2 s'intéresse principalement à la demande exprimée par les acteurs locaux.

ETAPE 1.1. Le diagnostic au niveau régional

Les enjeux du diagnostic régional

Le diagnostic régional vise à bien cerner l'offre mobilisable au niveau régional pour répondre aux besoins des petites villes.

Il devra répondre aux questions suivantes :

- quelle est la répartition des compétences eau et assainissement entre les différents niveaux de collectivités territoriales (commune et région notamment) ?

- quel est l'état des lieux du secteur dans les petites villes ? Cet état des lieux couvrira autant les aspects infrastructures que capacités, pour l'eau et l'assainissement ;

- quels sont les mécanismes de coordination et de planification mis en place à l'échelon national et à l'échelon régional ? Dans quelle mesure prennent-ils effectivement en compte les besoins des petites villes ?

- quels sont les services déconcentrés de l'Etat impliqués sur l'eau et l'assainissement, leurs rôles et les moyens (humains, techniques et financiers) dont ils disposent ?
- qui sont les acteurs ressources et quelles sont leurs capacités au niveau de la région, pour pallier les handicaps spécifiques des petites villes afin de leur proposer un accès au financement, à la formation et à l'appui-conseil ?

Il est donc important de souligner que le diagnostic régional n'est pas un diagnostic de plus au niveau de la région : il vise une cible bien définie (les petites villes) et utilise une grille de lecture bien précise, celle de l'approche SMC, qui est de comparer les besoins des petites villes avec l'offre de service disponible au niveau régional.

Le but des outils présentés ci-après est donc de proposer une méthode d'analyse précise de la situation à l'échelle régionale, en indiquant chaque fois que cela est possible les données objectives à collecter (indicateurs) ainsi que la marche à suivre sur le terrain pour mettre en œuvre cette phase de diagnostic, particulièrement importante dans la démarche SMC.

Les produits attendus

Le diagnostic régional n'est qu'une étape et ne constitue pas une fin en soi. Il doit aboutir à des produits bien précis qui enclencheront la suite du processus :

- un rapport d'analyse dont les conclusions seront partagées et validées par l'ensemble des acteurs réunis au sein du comité de pilotage régional. Ce rapport s'articulera sur deux axes :
 - identification des besoins qui permettront de préciser les défis à relever ;
 - identification des opportunités et ressources existantes au niveau régional ;

- une proposition argumentée pour choisir les villes qui feront l'objet d'une analyse plus approfondie au cours de l'étape suivante ; ce choix doit également être validé par le comité de pilotage régional du processus.

Comment réaliser un diagnostic régional ?

Ce travail de diagnostic de l'étape 1.1. vise à répondre à la question suivante : **quelle est la situation au niveau régional en matière d'appui aux services d'eau et d'assainissement dans les petites villes, et que faudrait-il améliorer ?**

IDENTIFICATION DES ACTEURS RÉGIONAUX

Dans un premier temps l'objectif est de faire un balayage le plus large possible des acteurs qui existent au niveau régional, qu'il s'agisse d'acteurs véritablement régionaux ou de représentants d'acteurs qui existent avant tout au niveau national. Il s'agit de faire la liste des acteurs en les classant par grandes « familles » : l'administration, les collectivités locales, les représentants de la société civile au sens large (y compris les associations d'usagers), les ONG, les acteurs privés. Pour chaque acteur, il est nécessaire de préciser son rôle et son positionnement dans l'arène régionale : est-ce un nouvel acteur, un acteur bien implanté, un acteur qui se développe ou au contraire dont l'action périclité, etc. ?

Cette analyse doit aussi inclure des acteurs temporaires, mais qui par expérience peuvent jouer un rôle très important : il s'agit des « projets » et de leurs entités d'exécution.

CARACTÉRISATION DES PETITES VILLES AU NIVEAU RÉGIONAL

Cette étape vise à préciser la typologie de l'ensemble des petites villes existantes dans la ré-

TABLEAU 2. Typologie des localités au niveau régional

Population (habitants) ⁸	Moins de 500	de 500 à 1 000	de 1 000 à 2 500	de 2 500 à 5 000	de 5 000 à 10 000	de 10 000 à 20 000	de 20 000 à 30 000	Plus de 30 000
Nombre de localités dans cette catégorie								
Population totale des localités situées dans cette catégorie								
Taux de croissance entre les deux derniers recensements								
Réseaux AEP existants								
Réseaux AEP potentiels								
Pourcentage de population régionale dans cette catégorie								

⁸ Les données démographiques doivent être complétées à partir du dernier recensement disponible.

La zone du tableau laissée en blanc est celle qui nous intéresse car elle correspond véritablement à la définition de ce qu'est une petite ville.

gion. Le résultat de ce travail doit permettre de compléter le tableau 2.

A cette étape il est également important de lister, au niveau régional, des villes situées dans le(s) périmètre(s) de la ou des entreprise(s) nationale(s) chargée(s) de l'eau et/ou de l'assainissement, et d'évaluer les perspectives d'évolution de ces périmètres.

Dans la catégorie plus de 30 000 habitants (qui ne comprend en général que quelques villes), il est utile d'indiquer quelle est la population desservie directement par l'opérateur national.

CARACTÉRISATION DES INFRASTRUCTURES ET DU NIVEAU DE SERVICE EN EAU ET ASSAINISSEMENT DANS LES PETITES VILLES

L'objectif est de caractériser de la manière la plus fine possible le niveau des services eau potable et assainissement dans les petites villes

telles que définies ci-dessus. Il est important de veiller à ce que l'eau potable et l'assainissement soient documentés avec le même soin.

En matière d'eau potable il s'agit en particulier de déterminer les petites villes qui sont équipées d'un réseau et celles qui sont encore alimentées en eau via des infrastructures relevant davantage de l'hydraulique villageoise (puits, sources, pompes à motricité humaine).

En matière d'assainissement il s'agit d'utiliser les enquêtes ménages les mieux adaptées (recensements, enquêtes démographiques et de santé) pour déterminer le taux d'équipement en matière de dispositif d'assainissement en fonction des différentes technologies existantes. Les services techniques régionaux seront également mis à profit pour déterminer le taux d'équipement dans les écoles, les centres de santé, les lieux publics, etc. Au-delà du taux d'équipement, la situation en matière d'hygiène devra être évaluée.

L'objectif est de déterminer le déficit en termes d'infrastructures : nombre de petites villes qui mériteraient d'être équipées d'un réseau AEP, proportion des ménages à équiper d'un dispositif d'assainissement amélioré, etc. et de comparer ce déficit avec les projets en cours d'identification et/ou d'exécution (de manière générale avec tous les projets qui auront un impact au cours des 5 ans à venir). Le taux de fonctionnement effectif des infrastructures sera pris en compte pour déterminer le déficit. Un résultat important serait de montrer la courbe de progression du taux d'équipement des petites villes, si possible depuis quelques années et en mettant en évidence la progression attendue.

Le responsable de la conduite du diagnostic analysera de manière globale (en restant à un niveau de détail régional) les principales contraintes qui pèsent sur la réalisation des infrastructures : éloignement, enclavement et densité, coût, énergie (extension du réseau électrique), conditions hydrogéologiques, topographie et caractéristiques géographiques.

Lorsque des données régionales sur le prix et la qualité du service sont disponibles, le responsable de la conduite du diagnostic les analysera, mais ne réalisera pas d'enquête spécifique à ce sujet (une enquête serait trop coûteuse dans une phase de diagnostic).

De manière générale, le responsable de la conduite du diagnostic bâtira ses analyses et ses conclusions sur des informations de seconde main, puisqu'il n'est pas envisagé à ce stade de faire des enquêtes systématiques dans toutes les localités de la région. Le travail sera donc essentiellement documentaire, ce qui n'exclut pas un important travail de porte à porte auprès des acteurs régionaux (et notamment les projets actifs dans la zone) afin de recouper les informations et récupérer les données les plus récentes.

LES ASPECTS INSTITUTIONNELS ET L'ÉTAT DE LA DÉCENTRALISATION

Dans un second temps sont traitées les questions suivantes :

- quel est le paysage institutionnel au niveau national et ses implications au niveau régional (services techniques présents dans la Région, que ce soit pour l'eau potable, l'assainissement ou encore l'hygiène / la santé) ?
- quel est le degré d'autonomie effectif des services techniques régionaux par rapport aux directions centrales ?
- quels sont les services techniques les plus proches des collectivités et des usagers et quels sont les services techniques qui sont représentés au niveau communal ou équivalent ?
- quels sont les différents niveaux de collectivités existantes au niveau régional ? Détailler leur mode de fonctionnement, leurs compétences théoriques et effectives en matière d'eau et d'assainissement, leurs moyens humains et financiers. Mettre en évidence les duplications de fonctions et de tâches, ou les déficits. Est-ce que le niveau régional lui-même correspond à une collectivité ?
- est-ce qu'il existe des documents (ou à défaut, des comptes rendus d'atelier) qui concernent spécifiquement la question des petites villes ? Est-ce qu'une stratégie ou une politique est en cours d'élaboration ?

Dans cette partie de l'analyse on pourra recourir à l'examen du dispositif juridique, mais en restant focalisé sur les petites villes et en détaillant soigneusement les écarts entre les dispositions « théoriques » et la réalité que l'on peut observer sur le terrain. Le but du diagnostic régional n'est pas de proposer de modifier les textes de loi.

LES MODES DE GESTION EXISTANTS

..... AU NIVEAU RÉGIONAL

Quels sont les modes de gestion que l'on observe dans les petites villes de la région ? Il s'agit ici de faire une typologie précise et si possible argumentée (proportions chiffrées, nombre de centres concernés par chaque type de gestion à l'échelle de la région) des différents modes de gestion, à utiliser pour la sélection des villes.

Pour la typologie, on pourra utiliser 5 catégories :

- régie municipale ;
- gestion communautaire ;
- gestion déléguée à un opérateur privé local ;
- gestion déléguée à un opérateur communautaire (association d'usagers) ;
- gestion déléguée à un opérateur national.

L'objectif est de disposer d'une vue d'ensemble des modes de gestion au niveau régional.

COORDINATION ET PLANIFICATION

..... AU NIVEAU RÉGIONAL

Est-ce qu'il existe une structure au niveau régional qui effectue la planification du développement des services eau potable et assainissement ? Si oui, analyser sa composition, ses attributions, son niveau d'opérationnalité, etc. Est-ce une structure permanente, rattachée à un organisme, ou un dispositif souple ? Si cette structure produit ou a produit des documents récemment, il convient de les analyser soigneusement.

Il est par ailleurs important d'analyser soigneusement les pratiques en matière de coordination : une entité existe-t-elle, quelle est sa composition, son mandat (eau seulement, eau et assainissement, hygiène) ? Quelle est la fréquence de ses réunions, l'assiduité et la motivation de ses membres, sont-ils défrayés ? On s'attachera à comprendre le mandat de la structure

par ses membres et à évaluer l'impact effectif de la coordination sur les activités. On veillera également à lister et analyser les structures de coordination plus informelles entre bailleurs ou opérateurs, ainsi que les structures de coordination *ad hoc* (liées à un programme par exemple). S'il y a plusieurs comités, on analysera leurs articulations et interactions.

LES CAPACITÉS À TOUS LES NIVEAUX

La capacité est une notion très importante dans l'approche SMC. Elle doit être prise dans une acception relativement large :

- moyens humains (nombre de personnes travaillant pour une entité donnée, avec quels profils et quel niveau de compétence) ;
- moyens financiers (notamment capacité d'auto-financement) ;
- moyens matériels (avec une attention particulière apportée aux moyens de déplacement).

Ces trois catégories constituent l'une des entrées de la grille d'analyse des capacités au niveau régional. Dans la mesure du possible l'évaluation de la capacité doit se faire sur la base d'indicateurs chiffrés.

Du point de vue des acteurs, qui constituent l'autre entrée de la grille d'analyse des capacités au niveau régional, le découpage peut être le suivant :

- les collectivités territoriales (notamment le niveau qui est directement impliqué dans la gestion des services eau et assainissement dans les petites villes). Il convient de faire la distinction entre élus et fonctionnaires territoriaux et d'identifier si les collectivités locales disposent d'un service technique (et d'un service eau et assainissement) ;
- les associations d'usagers (qu'elles soient en situation de gestionnaires ou non) ;

- les entités qui gèrent les réseaux AEP (qu'elles soient privées ou communautaires) ;
- les autres opérateurs privés, dont on appréciera les capacités techniques et non techniques. Au plan technique, quelle est l'offre en termes de construction de latrines, de vidanges ? Quelle est l'offre régionale en matière de forage, de construction, de réalisation de travaux d'adduction, de fourniture de matériel et de pièces détachées, de maintenance de pompes immergées et de groupes électrogènes, etc. ? Au plan non technique, on évaluera l'offre régionale en ce qui concerne les ONG susceptibles d'intervenir dans les petites villes, les bureaux d'études... ;
- les services techniques de l'Etat. On distinguera les services en charge de l'AEP de ceux en charge de la santé, de l'assainissement, etc. On sera également attentif à bien séparer les agents qui travaillent au niveau régional et ceux qui travaillent plus près du niveau collectivité.

Remarque importante : chaque fois que cela est possible, il est intéressant de comparer les données quantitatives de la région étudiée avec ce que l'on peut observer au niveau national ou à défaut avec ce que l'on trouve dans les régions voisines.

ACCÈS AUX FINANCEMENTS PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

A cette étape, il s'agit d'analyser l'ensemble des mécanismes accessibles, qu'ils soient utilisés ou non. Un point important est de regarder dans le détail les mécanismes de financement qui sont accessibles aux collectivités locales de manière directe ou indirecte :

- financement souverain transitant par le niveau national (est-ce que le degré d'implication des collectivités locales a changé au cours des 10

dernières années dans la façon de mettre en œuvre les projets ?) ;

- financement sous-souverain (notamment fonds souples accessibles directement aux collectivités locales, fonds de développement communal...) ;
- financement transitant par les partenaires ONG ou coopération décentralisée ;
- financement des migrants ;
- et financement issu directement du budget communal lorsque c'est le cas.

Pour chaque mécanisme, on analysera le degré d'information et de connaissance des collectivités locales.

A ce stade on s'intéresse aux mécanismes et non aux montants (ce qui n'exclut bien entendu pas d'analyser les montants si l'information régionale est facilement disponible). Il est par ailleurs pertinent de :

- documenter avec précision les exemples de collectivités locales qui ont mobilisé des moyens pour améliorer les infrastructures (même si les montants mobilisés sont faibles) ;
- donner une idée des capacités financières propres des collectivités locales (budget effectivement exécutés, volume d'impôts locaux effectivement perçu) ;
- s'intéresser aux autres acteurs. On réalisera le même travail pour les opérateurs et gestionnaires privés s'ils ont mobilisé des fonds directement, de même s'il s'agit d'une association d'usagers.

Cette étape peut justifier de courtes visites dans une ou deux petites villes, et repose en grande partie sur la connaissance fine du niveau sous-régional par celui qui conduit le diagnostic régional : il s'agit simplement de documenter rapidement les cas les plus représentatifs de la situation dans la région. Ces études de cas peu-

vent également avoir été réalisées par d'autres, si les thèmes et la méthodologie sont pertinents.

L'OFFRE EXISTANTE AU NIVEAU RÉGIONAL EN MATIÈRE D'APPUI-CONSEIL

Il s'agit de recenser tout appui-conseil dont peut bénéficier une collectivité locale ou un opérateur (privé ou communautaire) en position de gestion du service de l'eau ou de l'assainissement dans une petite ville, y compris si l'appui se situe dans le secteur informel. Dans ce cas l'appui-conseil se fait en renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage (collectivité) ou des capacités opérationnelles (gestionnaires).

Cette notion d'appui peut recouvrir une version formelle (l'opérateur d'appui a une existence juridique, il est reconnu par les services techniques de l'Etat avec lesquels il a un lien contractuel) ou recouvrir une myriade de fonctions d'appui sur les divers aspects qui intéressent le gestionnaire du service de l'eau (technique, comptabilité, etc.). On analysera cet appui sur le plan de la qualité et de l'efficacité, sans oublier que dans de nombreux cas l'appui-conseil est fourni par les services techniques de l'Etat (dans ce cas : dans quelles conditions, sur quels thèmes, à quel prix, etc.).

L'OFFRE EXISTANTE AU NIVEAU RÉGIONAL EN MATIÈRE DE FORMATION

A cette étape, il est important d'analyser avec précision la formation qui est dispensée dans le secteur eau, hygiène et assainissement. Cette offre est-elle permanente (centre de formation installé dans la région) ou temporaire (formation assurée par des projets ou des programmes ponctuels de renforcement des capacités, etc.) ?

On analysera également le potentiel d'offre de formation par l'opérateur national en charge de l'hydraulique urbaine et le rôle que celui-ci pour

rait jouer en matière de formation des acteurs petites villes (ou qu'il joue déjà dans certains cadres spécifiques).

Une façon d'analyser cette offre de formation est de faire la liste des formations auxquelles les divers acteurs du secteur peuvent avoir accès au fil de leur carrière : agent de l'administration, élu local ou secrétaire général de commune, gestionnaire, membres d'une association d'usagers de l'eau, opérateur privé, salarié d'une ONG, etc.

L'IMPLICATION DES ACTEURS

Il est important de faciliter l'expression par les acteurs rencontrés des difficultés auxquelles ils sont confrontés, de leurs attentes et de leurs suggestions. Il est important par ailleurs de veiller à ce que le processus SMC ne se superpose pas à des structures existantes mais au contraire s'appuie sur elles.

Les membres indispensables au groupe de travail

1. Direction des services techniques en charge de l'eau potable
2. Direction des services techniques en charge de l'assainissement et/ou hygiène
3. Une collectivité locale désignée par le comité régional de pilotage
4. Un représentant de la société civile ou d'association d'usagers
5. Un représentant du secteur privé
6. Un représentant des partenaires techniques et financiers
7. Une personne ressource reconnue pour ses compétences.

Trucs et astuces pour impliquer les acteurs et s'assurer de leur motivation

- Organiser des réunions conviviales (cadre approprié, repas en commun systématiquement offert).
- Rédiger des comptes-rendus systématiques.
- Préparer des ordres du jour précis avec des points à aborder en nombre limité.
- Prévoir un petit budget pour chaque réunion.

Pour encourager l'expression de tous, il est suggéré de constituer un groupe de travail rassemblant des personnes à qui on demande de réfléchir sur un sujet particulier pendant quelques mois. Il s'agit bien d'un groupe de travail au sens fort du terme, et non d'un comité de pilotage.

LE GROUPE DE TRAVAIL

Il ne doit pas être trop formel, mais il peut être intéressant de préciser ce qu'on attend des membres du Groupe, sous la forme d'une « lettre de mission » d'une page qui précise les règles du jeu et l'objectif à atteindre au cours des 12 mois (durée moyenne pour la réalisation d'une stratégie régionale).

Il est important de préciser le lien entre le groupe de travail et le niveau de pilotage plus formel (comité régional de pilotage ou son équivalent). Les restitutions ou validations se font au niveau du comité de pilotage régional, sur la base du travail effectué au sein du groupe de travail. Dans l'idéal le groupe de travail doit être conçu comme un sous-groupe du comité de pilotage régional, qui lui assure un maximum de légitimité.

LE CALENDRIER TYPE DE L'ÉTAPE 1.1

La durée indicative de l'étape 1.1 est de 10 semaines toutes activités comprises, c'est-à-dire jusqu'à la validation du diagnostic régional par le comité de pilotage. Voici le calendrier type de l'étape 1.1, semaine par semaine :

- *Semaine 1.* Réunions d'information et de concertation avec les principaux acteurs, recensement approfondi des acteurs et projets régionaux, début de la collecte des données, programmation de l'atelier de lancement.
- *Semaine 2.* Analyse des bases de données existantes (décentralisation, hydraulique, démographie, santé, etc.), caractérisation des petites villes et état des infrastructures.
- *Semaine 3.* Mise en place du groupe de travail et tenue de l'atelier de lancement (comité régional de pilotage ou son équivalent).
- *Semaines 4 à 6.* Collecte des données de terrain au niveau régional.
- *Semaine 7.* Rédaction du rapport de pré-diagnostic, mise en forme des informations.
- *Semaine 8.* Suite de la rédaction du rapport de pré-diagnostic, transmis au groupe de travail.
- *Semaine 9.* Discussion au sein du groupe de travail de la version provisoire du pré-diagnostic.
- *Semaine 10.* Restitution et validation du pré-diagnostic et du choix des 6 villes.

LES CRITÈRES DE SÉLECTION DES PETITES VILLES POUR L'ÉTAPE 1.2

Un élément important de la transition entre l'étape 1.1. et l'étape 1.2. consiste à proposer et faire valider par le comité de pilotage le choix des villes qui feront l'objet d'un travail d'investigation approfondi (étape 1.2). Les critères peu-

vent, dans l'absolu, varier d'un pays à l'autre. Les principaux critères à prendre en compte sont les suivants :

- coopération décentralisée : au moins une ville partenaire d'une collectivité locale du Nord ;
- diversité des modèles de gestion : les villes choisies reflètent la situation régionale ;
- contexte hydrogéologique ou géographique ;
- complexité, niveau de service des AEP : borne fontaines ou branchements privés... ;

- taille des petites villes : elle doit refléter les proportions au niveau régional ;
- niveau de performance des AEP : fonctionnel, fonctionnement partiel, en panne.

L'échantillon doit bien entendu être représentatif de la situation régionale. L'expérience de la démarche SMC est qu'un échantillon de 6 villes est généralement suffisant pour établir un diagnostic suffisamment détaillé sans être trop coûteux.

ETAPE 1.2. Le diagnostic au niveau des petites villes

Cette étape, complémentaire à l'étape précédente, doit permettre d'approfondir l'analyse de la situation des petites villes en particulier en termes d'évaluation des besoins par une démarche d'écoute et de concertation avec les divers acteurs locaux.

Les enjeux du diagnostic dans les petites villes

Dans chaque ville de chaque région, un processus en deux temps sera mis en œuvre :

UNE ÉVALUATION DES BESOINS DE LA COLLECTIVITÉ

En matière de :

- financement (appréciation des ressources actuelles et des ressources nécessaires pour le développement du secteur) ;
- appui à la maîtrise d'ouvrage (recensement des moyens techniques et humains disponibles et nécessaires pour assurer la supervision de la réalisation d'équipements, le suivi et le contrôle des services) ;
- formation au bénéfice de la collectivité locale

et les opérateurs locaux (évaluation au niveau des ressources humaines du niveau de compétences actuel et requis pour le développement des services).

UNE CONCERTATION AVEC LA COLLECTIVITÉ LOCALE ET LES ACTEURS LOCAUX

- pour restituer les résultats de l'évaluation des besoins ;
- pour identifier leurs demandes spécifiques et leurs priorités sur les problématiques d'accès à l'eau et l'assainissement ;
- pour connaître leurs demandes et attentes en termes d'appui au niveau régional.

L'évaluation des besoins sera réalisée par le responsable de la conduite du diagnostic qui aura aussi en charge l'animation et la rédaction du compte rendu de la concertation locale et impliquera un représentant du comité de pilotage régional. Celui-ci fera remonter auprès du comité de pilotage les enjeux et attentes des collectivités locales et des acteurs locaux.

Les produits attendus

A l'issue de l'étape 1.2, les principaux documents à remettre sont les diagnostics des besoins identifiés dans chacune des villes qui auront été sélectionnées à la fin de l'étape 1.1. Ces documents devront être synthétiques ; on recommande qu'au maximum 15 pages soient consacrées à chaque ville. Le rapport final de l'étape 1.2 devra par ailleurs comporter une analyse transversale des points communs qui se dégagent de l'analyse réalisée dans les villes, afin de faire le lien entre l'étape 1.1 et l'étape 1.2.

Éléments de méthode : le « pense-bête »

ATTENTION, ON PASSE AU « CAS PAR CAS » !

On sort de l'étape 1.1 (niveau régional) avec des hypothèses de travail, c'est-à-dire les thèmes sur lesquels il semble le plus intéressant ou pertinent de travailler. L'échantillon de villes a volontairement été choisi pour offrir la plus grande diversité possible, ce qui a pour conséquence pratique que les situations observées peuvent varier fortement d'une ville à l'autre. On passe donc à une analyse au cas par cas, pour laquelle il est difficile d'anticiper tous les aspects. Le responsable de la conduite du diagnostic doit donc être à l'écoute. Une grande partie de la pertinence du plan d'actions régional dépendra de la pertinence de l'analyse au niveau des villes. Le canevas proposé ci-après n'est donc qu'une base de travail.

PRISE DE CONTACT AVEC LES RESPONSABLES DE LA COMMUNE¹⁰

Cette prise de contact constitue le point d'entrée au niveau de chaque ville. Il s'agit de chercher à rencontrer les responsables de la commune au plus haut niveau possible (idéalement, le maire

ou un des premiers adjoints, en tous les cas un élu). Le but de la rencontre est de présenter la démarche et de restituer le diagnostic régional en insistant sur les hypothèses de travail qui ont été identifiées (ne pas trop insister afin de ne pas perturber l'expression de la demande par les responsables communaux eux-mêmes). Veiller à laisser aux personnes présentes lors de cette prise de contact un document résumant le travail qui sera effectué au niveau de la (ou des) localité(s) et suivant quel calendrier. Cette prise de contact doit permettre de dresser la première liste des acteurs locaux à rencontrer.

RÉUNION PRÉALABLE DES REPRÉSENTANTS DES ACTEURS LOCAUX

L'activité suivante (qui peut être menée le même jour que la prise de contact, si et seulement si cela n'influe pas négativement sur la participation et la bonne représentation de toutes les catégories d'acteurs) consiste à rassembler les représentants des acteurs locaux qui interviennent sur la localité (au minimum : la collectivité locale, l'association d'usagers, l'opérateur, les services techniques déconcentrés, les acteurs non gouvernementaux actifs dans la zone). Lors de la réunion, il faudra veiller à ce que la liberté de parole soit maximale ; si ce n'est pas le cas, il est opportun d'organiser plusieurs réunions.

L'objectif principal de la réunion est de présenter la démarche, en insistant sur l'absence de bénéfices directs (ce qui ne veut pas dire que le projet n'aura pas de retombées bénéfiques en termes d'amélioration du service de l'eau dans la localité), puis de tester la pertinence des hypothèses de travail directement avec les acteurs locaux, qui eux-mêmes suggéreront sans doute des pistes

¹⁰ La commune est ici un terme générique. Il s'agit en fait de la collectivité locale la plus proche en taille de la ville (par exemple un district au Ghana).

de travail additionnelles ou infirmeront des hypothèses qui ne correspondent à aucun besoin réel dans la localité en question.

Cette première réunion doit impérativement faire l'objet d'un compte-rendu écrit détaillé qui sera mis à disposition des participants (sans qu'il soit nécessaire de le « valider », le compte-rendu ne reflète que la compréhension de celui qui conduit le diagnostic, mais les participants disposent d'une sorte de « droit de réponse » en cas de mauvaise interprétation des points qui auront été discutés lors de la réunion).

DIAGNOSTIC, DISCUSSION APPROFONDIE AVEC LES ACTEURS LOCAUX

Le diagnostic correspond à un temps de travail **minimal** d'une journée par localité. Il correspond donc à une visite distincte de celle qui a permis d'organiser la réunion préalable (en cas d'enclavement ou d'éloignement, prévoir de rester 2 à 3 jours dans la localité).

Cette phase de diagnostic combine des visites de terrain (notamment pour ce qui est des aspects infrastructures), des réunions plus ou moins informelles (mais dont la méthodologie est structurée : il s'agit de groupes focaux de discussion) et des entretiens directs (individuels) avec certains acteurs (celui qui exécute le diagnostic doit rester à l'écoute de tous ceux qui ne s'exprimeront pas lors des réunions formelles, ce qui est généralement le cas des personnes qui appartiennent à des groupes marginalisés). Sur le plan pratique, il est suggéré d'effectuer les entretiens individuels en attendant que les groupes focaux s'organisent.

Il est impératif, à ce stade du diagnostic, de visiter les infrastructures afin d'évaluer leur état de fonctionnement et la manière dont elles sont exploitées / entretenues. Il ne s'agit pas d'une expertise technique à proprement parler, mais celui

qui exécute le diagnostic doit mettre à profit son bagage technique pour obtenir une situation objective des infrastructures, situation qui sera confrontée à la vision que peuvent en avoir les acteurs eux-mêmes (en matière technique, le ressenti peut être différent de la réalité : une association d'usagers peut par exemple trouver qu'un groupe électrogène fonctionne mal alors qu'il a été mal configuré, ou qu'il est mal entretenu, avec des pièces détachées de mauvaise qualité, etc.). Il est aussi important d'insister sur l'histoire des infrastructures (ce qui permet d'identifier les différentes « couches » successives d'investissement) et sur les pratiques des acteurs qui en assurent l'exploitation de manière quotidienne (ne pas en rester aux déclarations).

Le but de cette partie est d'évaluer la distance qui sépare les besoins identifiés (par les acteurs locaux) des moyens et des offres de service disponibles (ce qui existe déjà). Et pour cette partie il est fortement recommandé de reprendre le découpage :

- financement : quels sont les besoins, les ressources locales ;
- appui-conseil : sur quels thèmes, à quel prix, à quelle fréquence, etc. ;
- formation : quels publics, quels thèmes prioritaires, quels objectifs pédagogiques ?

Cette partie du travail doit être interactive : rester soigneusement à l'écoute des besoins exprimés, y compris lorsqu'ils sont exprimés sous la forme de problèmes (et dans ce cas il s'agit de remonter le fil vers une solution au problème exprimé).

Le responsable de la conduite du diagnostic en tant que tel ne doit pas être force de proposition, mais il peut aider ses interlocuteurs à faire le lien entre les aspects techniques (ce qu'il a vu sur le terrain) et les problèmes exprimés.

Il est également nécessaire d'organiser des discussions directes avec les usagers (et pas seulement avec l'association des usagers), sous la forme d'un ou plusieurs groupes focaux (au minimum, respecter les deux clivages : eau/assainissement, usager connecté ou non). Ces entretiens sont fondamentaux pour évaluer ce qu'il faut faire pour améliorer le service (en sachant que le comité de gestion ou l'opérateur n'en a peut-être pas conscience).

Il existe de nombreux outils mis au point pour réaliser ce type de diagnostic. On pourra par exemple utiliser la « boîte à outils » mises au point dans le cadre de l'initiative « petites villes » mise en œuvre par la Banque mondiale, qui existe dans trois langues différentes. Des outils spécifiques peuvent également être élaborés à cet effet.

Lors de toute cette activité, on cherche pour chaque thème à sortir les fondamentaux de manière à ce que la proposition formulée dans une ville donnée puisse être généralisée au niveau régional. On avance sur des propositions concrètes pour combler le déficit observé (il ne faut surtout pas en rester au niveau du constat, mais formuler des hypothèses d'amélioration et en tester la pertinence avec les interlocuteurs eux-mêmes).

Sur le plan de la mise en forme d'un diagnostic dans une ville donnée, outre la partie monographique proprement dite (environ 4-5 pages), nous recommandons d'utiliser une matrice commune à toutes les localités, de manière à identi-

fier plus facilement les points communs et les différences. Les lignes ont pour entrées les thèmes classés en fonction des 3 grandes catégories de la « grille de lecture » ; ensuite les deux colonnes ont pour entrées la situation existante (les problèmes identifiés) et les solutions proposées.

RESTITUTION AU NIVEAU DE CHAQUE LOCALITÉ DE L'ÉCHANTILLON

Une fois le diagnostic conduit et mis en forme, le responsable de la conduite du diagnostic organise une réunion de restitution et de discussion (au moins une demi-journée, pour laisser la place à la discussion ; au plus une journée, pour ne pas trop solliciter les interlocuteurs). Cette réunion doit permettre de valider les recommandations et pistes d'action (sur certains points, les avis peuvent différer de celui de ses interlocuteurs locaux ; cela doit alors être mentionné).

PHASE D'ÉCHANGES / DE DISCUSSION AVEC DES REPRÉSENTANTS DES VILLES

Il est fortement recommandé d'organiser une restitution au niveau régional en présence du comité régional de pilotage et des représentants des villes qui deviennent alors membres de ce comité de pilotage jusqu'à la fin du processus. De cette confrontation peuvent émerger des avis intéressants (les exploitants ou comités de gestion sont plus volontiers critiques des autres que d'eux-mêmes) et faire le lien entre le niveau local et le niveau régional, préalable à la phase de consolidation des diagnostics.

ÉTAPE 1.3. Consolidation du diagnostic et restitution

Les étapes précédentes doivent impérativement être suivies d'une phase de consolidation du diagnostic, intégrant les deux parties du diagnostic (régional et petites villes) pour aboutir à un diagnostic régional unique.

Ce rapport de diagnostic consolidé devra être débattu puis validé par le comité régional de pilotage. Il constituera le support de travail pour l'étape suivante (élaboration de la stratégie).

ÉTAPE 2. La formulation d'une stratégie régionale pour les petites villes

Tout le travail à effectuer au cours de l'étape 2 vise à répondre à la question suivante : connaissant de manière précise la situation au niveau régional et dans les petites villes, que peut-on faire pour améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande et quelles propositions concrètes peut-on faire pour développer une stratégie régionale ?

Au cours des étapes précédentes, un effort très important a été fait pour bien comprendre ce qui se passait sur le terrain, que ce soit à l'échelle régionale ou au niveau des petites villes elles-mêmes. Ce diagnostic est la base du travail pour les étapes suivantes. La transition entre le diagnostic et la formulation de la stratégie est donc particulièrement délicate : il s'agit de « transformer l'essai » et de passer de l'identification et de l'analyse des problèmes à la proposition de solutions pour y répondre. C'est l'objectif de l'étape 2 de faire des recommandations dans ce sens. La transition entre les 2 étapes consiste essentiellement à identifier les problèmes et enjeux clés auxquels des réponses doivent être trouvées dans la phase d'élaboration de la stratégie.

Les principaux enjeux de l'étape de formulation de la stratégie

Face aux enjeux et points à renforcer identifiés pendant l'étape de diagnostic, il s'agit de formuler une stratégie régionale définissant les priorités et le plan d'actions. Les actions à entreprendre feront l'objet d'une étude de préféabilité, conduite en concertation avec les acteurs régionaux concernés. Sans présumer des actions à mettre en œuvre dans les régions, le tableau 3 présente des pistes qui peuvent être envisagées.

Les produits attendus

Le produit attendu à l'issue de l'étape 2 est un document de stratégie qui doit être préparé et validé avec l'ensemble des acteurs réunis au sein du comité de pilotage régional.

Ce document précisera notamment le rôle des différents acteurs impliqués dans la réalisation du plan d'actions et mentionnera les partenaires qui ont manifesté un intérêt.

TABLEAU 3. Pistes pour la mise en œuvre d'une stratégie régionale

DOMAINE	PISTES ENVISAGEABLES
FINANCEMENT	<ul style="list-style-type: none"> • Faire évoluer la fiscalité locale et diverses modalités de récupération des coûts pour accroître les capacités de financement propres des collectivités et des exploitants • Négocier l'accès des collectivités et des opérateurs locaux au crédit auprès des banques locales et banques régionales de développement
APPUI-CONSEIL	<ul style="list-style-type: none"> • Mutualiser les demandes pour justifier de la faisabilité (solvabilité) de moyens d'appui pérennes, et préparer un plan de financement envisageable sur le long terme • Développer une capacité d'appui-conseil au niveau des administrations déconcentrées • Responsabiliser et organiser les services déconcentrés pour les rendre aptes à assurer la fonction de conseil pour la gestion globale de la ressource (autorisation des prélèvements, contrôle des rejets, etc.)
FORMATION	<ul style="list-style-type: none"> • Agréger les demandes de formation dispersées pour justifier de l'organisation de modules de formation continue par type de compétence ou d'ateliers de formations ponctuels pluriacteurs • Mettre au point des sessions de formation adaptées aux demandes des petites villes, des administrations déconcentrées d'appui, des petits opérateurs locaux et des associations d'usagers
TRANSVERSAL	<ul style="list-style-type: none"> • Mobiliser et appuyer, sur les trois composantes, les dispositifs existants pour les adapter, les structurer et les renforcer • Assurer une concertation continue entre les collectivités locales et les services régionaux pour actualiser leurs besoins et demandes • Organiser un mécanisme de circulation des informations, de visites et d'échanges d'expérience pour diffuser les meilleures pratiques et tirer les leçons des échecs

Éléments de méthode

Qu'appelle-t-on « stratégie » au sens du programme SMC ?

La stratégie régionale doit comporter les quatre éléments suivants :

- une analyse approfondie des problèmes (basée sur le diagnostic) ;
- une vision d'ensemble des actions à mener au niveau régional ;
- un plan d'actions (= un ensemble cohérent d'actions) ;
- des « fiches actions » prêtes pour une mise en œuvre immédiate.

Par ailleurs, la stratégie doit impérativement avoir les attributs suivants :

- être validée par la majorité des acteurs locaux (cf. ci-dessous) ;
- être réaliste : les actions proposées doivent être faisables (cf. ci-dessous) ;
- être pertinente : les actions proposées doivent avoir une forte valeur ajoutée ;
- être dupliquable : la stratégie régionale doit pouvoir être utilisée au niveau national.

OPINION DES ACTEURS LOCAUX OU OPINION DU FACILITATEUR DU PROCESSUS ?

La méthodologie a été développée pour prendre en compte les avis exprimés par les acteurs locaux. Ce point est très important dans la conduite du programme SMC.

Sur la base de ces avis exprimés, le rôle du facilitateur (consultant) qui appuie le processus est d'aider les acteurs locaux à prendre le recul nécessaire pour bien juger quelles sont les priorités à une échelle qui ne leur est pas familière : l'échelle régionale. Durant l'étape 2, le facilitateur ne doit donc pas se contenter de reproduire les opinions exprimées par les acteurs locaux. Il doit aussi utiliser sa connaissance préalable du secteur pour faire le tri dans ce qui est proposé et souligner ce qu'il semble pertinent de faire au niveau régional, et être pédagogue pour le faire comprendre. Le facilitateur doit donc trouver un équilibre, qui n'est pas facile, entre le respect de la parole exprimée par les acteurs locaux et la pertinence (et donc la facilité de mise en œuvre) du plan d'actions.

RÉDUIRE LE NOMBRE D' ACTIONS POUR UNE MEILLEURE PERTINENCE

Ce qu'on appelle une « action », c'est un ensemble cohérent d'activités qui répond à un problème particulier soulevé lors de la phase de diagnostic. La taille d'une action est donc très variable, de même que sa durée (de quelques mois à quelques années s'il s'agit d'un dispositif permanent). Chaque action est formulée sous la forme d'un mini-programme qui s'insère dans le plan d'actions régional (et donc dans le cadre logique).

Chaque action est décrite avec un niveau de détail qui doit permettre sa mise en œuvre immédiate – c'est son aspect « clé en main » : combien ça coûte, qui peut mettre en œuvre l'action,

quel(s) outil(s) l'action va-t-elle utiliser, quels sont les risques liés à sa mise en œuvre, etc. La forme proposée pour présenter chaque action est donc celle d'une « fiche action » dont on trouvera le modèle au chapitre suivant.

Pour des raisons à la fois de pertinence et d'efficacité, il est recommandé de limiter volontairement le nombre d'actions proposées, en choisissant au maximum 2 actions pour chacun des 3 axes de travail (il peut aussi n'y en avoir qu'une seule). Cette limitation volontaire a aussi pour objectif de permettre le travail d'évaluation de la faisabilité de chaque action, qui est une condition *sine qua non* pour passer à la phase « opérationnelle ».

LES TRAVERS À ÉVITER DURANT L'ÉTAPE 2

Eviter au maximum la *wishing list* de tout ce qu'on pourrait faire au niveau régional, en mélangeant les niveaux de priorité et les actions très différentes en terme de faisabilité. C'est la principale raison pour laquelle il est recommandé de réduire le nombre d'actions.

Pour chaque action proposée lors de la phase de diagnostic, le facilitateur doit en évaluer la faisabilité et faire un tri critique. Elles ne seront pas forcément toutes à inclure dans le plan d'actions.

Les actions proposées dans le cadre du plan d'actions régional ne doivent pas répondre aux seuls besoins spécifiques exprimés par les 6 villes qui ont été étudiées en profondeur lors de la phase de diagnostic (étape 1.2), mais bien aux besoins de l'ensemble des petites villes de la région. Le plan d'actions concerne en effet uniquement le niveau régional.

Les actions proposées doivent impérativement contribuer directement à un des trois résultats.

Eviter aussi de tomber dans l'opportunisme, en préparant des actions en fonction des intérêts ex-

primés *ex ante* par les partenaires financiers actifs dans la région. Certaines actions seront difficiles à financer, ce n'est pas une raison pour les laisser de côté : au contraire, il faudra les argumenter davantage afin de convaincre les partenaires financiers.

CHERCHER LA VALEUR AJOUTÉE DE L'ÉCHELON RÉGIONAL

Il faut toujours garder en tête que la stratégie régionale vise à développer une idée originale : se situer à un niveau intermédiaire – la région, soit un ordre de grandeur d'un million de personnes – pour ne pas tomber dans les limites du niveau localité (qui incite à la myopie) et du niveau national (qui incite au contraire à la presbytie). En d'autres termes, le transfert aux communes de la maîtrise d'ouvrage pour les services d'eau potable et d'assainissement ne permet pas de résoudre certains problèmes relatifs au financement, à l'appui-conseil et à la formation, car les communes sont de taille trop réduite. Il s'agit donc de trouver un niveau d'échelle supérieur – la région – sans pour autant aboutir à une recentralisation des activités. Au moment de choisir, les actions prioritaires doivent donc être celles qui optimisent ou renforcent ce niveau régional (parce qu'elles nécessitent une économie d'échelle régionale).

LE PROCESSUS DE VALIDATION AU NIVEAU RÉGIONAL

Quel est le processus de validation de la stratégie qui doit être mené au niveau régional ? L'acteur principal de cette validation reste le comité régional de pilotage qui a été mis en place au début du processus. La préparation de la stratégie régionale doit faire l'objet de plusieurs réunions de

travail avec le comité régional de pilotage.

Nous recommandons :

- une réunion de travail avec le comité régional de pilotage pour faire la transition entre l'étape 1 et l'étape 2 sur la base du rapport de diagnostic validé, afin de préciser les enjeux clés auxquels doit répondre la stratégie ;
- une réunion de travail avec le comité régional de pilotage sur la base d'une version provisoire de la stratégie régionale, qui devra impérativement avoir lieu avant l'atelier de validation de la stratégie ;
- un atelier de validation finale de la stratégie régionale, à laquelle le comité régional de pilotage invitera d'autres partenaires (et notamment les partenaires techniques et financiers) ; outre la validation de la stratégie régionale, ce dernier atelier de validation aura pour vocation d'identifier les moyens à mobiliser pour mettre en œuvre le plan d'actions.

A chacune de ces réunions, dans la limite de la disponibilité des acteurs et des moyens mobilisables, les acteurs locaux (les représentants des petites villes enquêtées) seront bien sûr invités à participer à la réflexion. Le facilitateur et le comité régional de pilotage devront cependant être attentifs à bien faire comprendre que les villes ayant fait l'objet d'un diagnostic ne sont pas les seules concernées par la stratégie et qu'elles ne peuvent en attendre des retombées au même titre que toutes les autres villes de la région.



ANNEXES

Exemples de pistes d'action définies dans le cadre de stratégies régionales

A l'issue des trois processus régionaux conduits, des convergences sont rapidement apparues entre les régions, mettant en évidence certains fondamentaux.

Dans cette annexe sont présentées, pour chacun des 3 thèmes structurant la démarche, les principales pistes d'actions qui ont émergé dans le cadre des processus conduits dans trois régions d'Afrique de l'Ouest (régions du Centre-Est au Burkina Faso, de Mopti au Mali et du Brong Ahafo au Ghana).

THÈME 1. Accès au financement

Les idées forces

Trois idées forces structurent les fiches actions associées au thème "Accès au financement" :

- **Idée 1** : établir un fonds mutuel de solidarité entre exploitants pour faire face aux "coups durs" et tenir compte de l'existence de communautés de petite taille ;
- **Idée 2** : créer des mécanismes financiers qui permettent aux collectivités locales de financer les investissements visant à l'amélioration du service ;
- **Idée 3** : mieux répartir et mutualiser les fonds d'investissement au niveau régional (notamment les fonds de la coopération décentralisée) et éviter les communes orphelines.

FICHE ACTION 1. Fonds mutuel de solidarité

Mettre en place un fonds mutuel de solidarité entre exploitants de systèmes AEPA¹¹ dans les petites villes ayant pour objet d'octroyer des prêts à court terme ou des avances de fonds remboursables pour financer des grosses opérations d'entretien et de maintenance.

Justification de l'action

L'un des problèmes que rencontrent les petites villes est le manque de financement national notamment pour soutenir les grosses réparations et le renouvellement de certains équipements, d'où le financement des actions à partir de ressources

extérieures sous forme de projets de réhabilitation à répétition, en général mal coordonnés. Les ONG et les coopérations décentralisées sont souvent sollicitées pour financer des projets de réhabilitation de quelques milliers d'euros, alors que les systèmes d'AEPA les mieux gérés disposent isolément d'une épargne importante.

La présente action contribue à l'augmentation des financements disponibles pour le secteur au niveau régional et permet d'améliorer la continuité des services d'eau et d'assainissement en évitant des interruptions de longue durée. Le premier objectif est de mobiliser les fonds dégagés par l'exploitation des installations d'eau et d'assainissement pour mettre en place, entre les exploitants de systèmes d'AEPA, un fonds mutuel de solidarité afin de faire face au financement des « coups durs » en matière d'entretien et de

¹¹ Même si l'objet principal du fonds sera de financer des opérations relatives aux systèmes AEP, il est très souhaitable que les services et infrastructures d'assainissement soient également éligibles.

maintenance. Le second objectif est d'organiser la solidarité entre « grands » et « petits » systèmes.

Description détaillée

Le fonds mutuel de solidarité est destiné au financement des travaux d'entretien et de réparation qui surviennent à l'improviste (par exemple le remplacement du dispositif de chloration, la réparation de grosses fuites sur le réseau, le remplacement d'une pompe). Pour ce faire, les prêts ou les avances remboursables sont à court terme (entre 2 et 3 ans) et plafonnés à un montant intermédiaire qui permet de faire face à la plupart des imprévus que peut rencontrer un système AEPA, éventuellement en complément d'une épargne existante liée à l'exploitation du système. Selon la complexité du système, la nature de la panne et la taille de la petite ville, le plafond peut être de l'ordre de 5 000 euros.

Les conditions de mobilisation de ces prêts à court terme (instruction des dossiers, taux d'intérêt, modalités de remboursement, etc.) sont alignées sur celles en vigueur au niveau du système financier de la région. Les prêts sont accordés aux seuls exploitants d'AEPA de la région ayant un dossier de demande de prêt satisfaisant. Il doit justifier de la disponibilité au niveau du fonds de solidarité d'un dépôt représentant au moins 20 % du prêt demandé.

La question de l'hébergement du fonds est très importante. L'idéal est que ce fonds soit hébergé par une structure représentative des exploitants (comme par exemple la FAUEREB dans la région de Bobo-Dioulasso au Burkina Faso), qui ait la légitimité nécessaire pour organiser cette mutualisation sans conflit d'intérêt ni risque de mauvaise gestion financière. L'enjeu est bien entendu

la pérennité du fonds pour faire face aux nouvelles demandes (le nombre de systèmes AEPA dans les petites villes est en constante augmentation). L'hébergement par une structure type ONG peut être une solution de transition, dans l'attente de la mise en place d'une structure fédérative. Il n'est en revanche pas recommandé que le fonds soit hébergé au sein d'une institution publique.

Les étapes importantes dans la mise en œuvre du fond sont les suivantes :

- une analyse par commune des installations potentielles pourvoyeuses de fonds (systèmes d'AEP rentables et bien gérés) ;
- un travail d'information et de motivation auprès des responsables de systèmes d'AEP et des communes afin de les intéresser à la mutualisation des fonds ;
- une analyse des institutions de financement (banques et caisses de micro finance) au niveau régional offrant les meilleures conditions de rémunération des fonds placés ;
- l'organisation de la structure gestionnaire du fonds et la mobilisation des fonds (documents administratifs, principes et modalités de gestion...) ;
- la mise en place du fonds sera accompagnée d'un dispositif d'appui-conseil (cf. Thème 2) visant à optimiser la gestion des installations.

Il est indispensable de faire suivre le fonds mutuel de solidarité par un opérateur « indépendant » qui se charge de réaliser un audit semestriel ou annuel et formule des recommandations en vue d'améliorer la gestion du fonds.

Indicateurs de suivi de l'action

Les indicateurs de performances de l'action sont :

- le nombre de communes et d'exploitants¹² d'AEP adhérent au fonds ;
- le niveau de financement mobilisé (le montant total disponible au niveau du fonds) ;
- le taux de renouvellement du fonds ou de remboursement des sommes empruntées ;
- la capacité du fonds à prendre en charge des besoins des systèmes d'AEP (montant des demandes satisfaites par rapport au montant des demandes reçues).

Rôles et responsabilités des différents acteurs

Pour la mise en œuvre de cette action, les acteurs jouent les rôles suivants :

- un travail d'expertise peut être confié à une ONG ou une structure privée capable de prendre en charge l'ensemble des activités préparatoires ; cette structure est suivie par un comité de pilotage régional qui supervise le déroulement des activités ;
- une structure est désignée pour assurer l'hébergement du fonds ; il peut s'agir d'un hébergement provisoire dans un premier temps (cf. description détaillée dans le paragraphe ci-dessus) ;
- un consultant ou une structure indépendante est désigné(e), d'un commun accord entre les parties prenantes, pour faire les missions d'audit et rendre compte aux partenaires extérieurs, aux communes et aux représentants de l'État ;

¹² La question de savoir si c'est la collectivité locale ou l'exploitant (privé ou associatif) qui doit être partie prenante de ce fonds dépend du type de contrat qui lie la collectivité à l'exploitant : celui des deux à qui incombe le renouvellement des équipements éligibles au fonds de solidarité devrait logiquement être celui qui adhère au fonds. Dans tous cas, pour adhérer au fonds, l'exploitant devra disposer d'une personnalité juridique et d'un compte bancaire.

- il est recommandé que l'Etat (central ou services techniques déconcentrés) n'ait pas de rôle direct dans la gestion du fonds ; en revanche il peut exister une convention de partenariat entre les services techniques déconcentrés régionaux et la structure qui héberge le fonds, définissant les responsabilités mutuelles.

Moyens à mobiliser (ressources humaines, etc.)

La structure destinée à héberger le fonds mobilise des spécialistes de la micro-finance et des aspects financiers du service eau et assainissement dans les petites villes (ils doivent par exemple maîtriser l'établissement d'un compte d'exploitation). Ils sont appuyés par des techniciens expérimentés dans l'analyse de la performance et l'optimisation de la gestion des systèmes d'AEP. Si c'est une structure associative qui héberge le fonds, une partie des ressources humaines est consacrée à l'accompagnement de la mise en place de la structure. Enfin la gestion du fonds « au quotidien » requiert des ressources humaines compétentes en matière d'administration et de comptabilité.

Coût estimatif de l'action

Le niveau minimum de financement nécessaire à la mise en place du fonds dépend du nombre de systèmes concernés, de leur ancienneté et du niveau d'épargne existant.

Risques associés et mesures d'atténuation

Les risques liés à la mise en œuvre de la présente action sont : une faible adhésion des communes et des exploitants de systèmes AEPA ; un besoin trop important en prêts par rapport à la capacité de financement du fonds.

Les mesures d'atténuation envisageables sont : l'information et la sensibilisation des acteurs sur l'intérêt d'un fonds mutuel ; la mise en place d'un groupe de plaidoyer et de mobilisation des fonds

composé de membres du comité de pilotage régional.

Mettre en place un fonds commun d'investissement servant à octroyer des prêts à court

FICHE ACTION 2. Fonds commun d'investissement

terme ou à moyen terme pour financer des projets liés à l'amélioration et au développement des services d'eau potable et d'assainissement.

Justification de l'action

Cette action contribue à combler les principaux déficits constatés en matière de financement du secteur eau et assainissement dans les petites villes et notamment : le faible accès aux ressources financières extérieures pour réaliser des investissements nécessaires et l'impossibilité pour les acteurs locaux de présenter les garanties nécessaires à l'obtention d'un crédit pour réaliser un projet d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

Il s'agit de mettre en place un fonds commun d'investissement qui sera alimenté par plusieurs sources : internes (une part des provisions constituées par l'exploitation des systèmes d'AEP, pour assurer le renouvellement ou les grosses réparations des équipements) et externes (dons ou contributions des partenaires extérieurs avec ou sans conditions d'utilisation, transfert de fonds de l'État, de la Région, etc.).

Ce fonds peut être un très bon outil de solidarité entre « petits » systèmes (a priori non rentables)

et « grands » systèmes (capables de dégager une épargne significative). Les règles d'accès au fonds peuvent par exemple favoriser l'accès au financement des petits systèmes en leur octroyant un droit de tirage proportionnellement plus important qu'aux grands.

Description détaillée

Le fonds d'investissement est logé au niveau d'une structure fédérative qui rassemble les collectivités locales ou les exploitants de la région (suivant le type de contrat qui lie les exploitants aux collectivités). Seules les communes ayant produit des dossiers de demande de prêt satisfaisants peuvent être éligibles aux interventions du fonds d'investissement ; ceci parce que les communes sont les propriétaires des systèmes d'AEPA et ont des obligations de planification et d'investissement, soit directement, soit par délégation de l'État dans le cadre de la décentralisation. Le fonds d'investissement est destiné au financement des investissements de création, de renouvellement et de densification de systèmes AEPA. Les prêts sont à court terme ou à moyen terme (3 à 8 ans) et plafonnés (l'ordre de grandeur de ce plafond est 15 000 euros, soit 10 millions de FCFA), ce qui permet typiquement de renouveler un système de pompage (voire de changer de source d'énergie) ou de faire une

extension de réseau bénéficiant à un nombre significatif d'usagers (au moins une centaine).

Les conditions de mobilisation de ces prêts à court terme ou à moyen terme (instruction des dossiers, taux d'intérêt, modalités de remboursement, etc.) sont définies au démarrage du fonds et affinées au fur et à mesure du retour d'expérience sur les projets financés.

Tout projet d'AEP sous maîtrise d'ouvrage communale qui sollicite un prêt du fonds d'investissement devra répondre au minimum aux conditions suivantes : apport de fonds propres d'au moins 10 % du coût total de l'investissement et vérification de la faisabilité du projet. La demande de financement est analysée par un comité d'attribution indépendant qui statue dans des délais brefs (quelques semaines au maximum).

Notons que les projets en matière d'hygiène et d'assainissement (par exemple la construction d'un bloc de douches-latrines dans un lieu public tel qu'une gare routière ou un marché) sont également éligibles à un tel fonds, dans les mêmes conditions.

Les étapes importantes dans la mise en œuvre du fonds sont les suivantes :

- un travail de préparation visant à réaliser une « étude de marché » d'un tel fonds au niveau régional et identifier une structure associative adéquate ;
- l'élaboration d'un manuel des procédures précisant les modalités pratiques à respecter par chacun des acteurs pour gérer les ressources du fonds commun ;
- une analyse des institutions de financement (banques et caisses de micro finance) au niveau régional offrant les meilleures conditions de rémunération des fonds placés ;
- l'organisation et la mobilisation des fonds (documents administratifs, gouvernance, principes

et modalités de gestion, business plan).

Cette démarche doit être accompagnée d'un dispositif d'appui-conseil visant à optimiser la gestion des installations et s'assurer que les dossiers sont bancables.

Cette action correspond à la mise en place d'un fonds dont la durabilité se conçoit sur le moyen ou le long terme et n'a donc pas forcément de limite dans le temps, à moins qu'il s'agisse d'une facilité ponctuelle destinée à remettre à niveau des infrastructures dans une région donnée. Il est très important, sur les plans financiers, de mettre en place un audit régulier du fonds : est-ce que les sommes prêtées sont correctement utilisées et remboursées ; est-ce que la capacité d'investissement de chaque commune est correctement évaluée ; et à propos de la gouvernance, est-ce que le processus de prise de décision permet aux communes qui en ont le plus besoin de bénéficier d'investissement ?

Indicateurs de suivi de l'action

Les indicateurs de performance d'un tel fonds d'investissement sont :

- le nombre de communes et d'exploitants qui adhèrent à ses principes ;
- le niveau de financement mobilisé (la capacité totale de financement) ;
- le taux de remboursement des sommes empruntées ;
- la capacité du fonds à prendre en charge les besoins des systèmes d'AEP ;
- le nombre d'usagers supplémentaires bénéficiant d'un service grâce au fonds.

Rôles et responsabilités des différents acteurs

Pour la mise en œuvre de cette action, la répartition des rôles est la suivante :

- un travail d'expertise est confié à une structure capable de prendre en charge l'ensemble des activités préparatoires ; cette structure doit avoir une double compétence (finance d'une part, et secteur eau et assainissement d'autre part) ;
- un acteur particulièrement important est la structure qui hébergera les organes de gouvernance du fonds ; cette structure doit impérativement être reconnue par les communes et les exploitants et doit avoir un minimum de légitimité pour instruire les demandes de prêt et arbitrer l'attribution des demandes ;
- l'Etat peut recevoir une mission générale de vérification du respect par le fonds de son cahier des charges initial, qui est un cahier des charges de service public ; les services techniques peuvent fournir une expertise technique sur les dossiers ;
- un consultant national ou international est désigné pour réaliser les missions d'audit, et rendre compte aux partenaires extérieurs qui appuieraient l'action, aux communes et aux représentants de l'État, selon les modalités définies.

Moyens à mobiliser (ressources humaines, etc.)

Les ressources humaines à mobiliser pour réussir la mise en place d'un tel fonds sont conséquentes. L'expertise doit être multiple et toucher plusieurs aspects : la gouvernance du fonds, la connaissance du fonctionnement du secteur de la finance et aussi la maîtrise des aspects techniques et institutionnels propres au secteur. Il existe également une dimension « plaidoyer et coordination » nécessaire pour recueillir l'adhésion des principaux acteurs, qui peut consommer

beaucoup de ressources humaines. Il est fortement recommandé de combiner une expertise nationale et internationale ou sous-régionale.

Coût estimatif de l'action

Le niveau minimum de financement nécessaire à la mise en place du fonds dépend entre autres du nombre de systèmes concernés, de leur ancienneté, du niveau d'épargne existant, du taux de croissance démographique, du niveau des tarifs. Il ne semble pas anormal que dans une phase de décollage, une grande partie des frais de fonctionnement de la structure hébergeant le fonds soit prise en charge par les partenaires extérieurs, avec comme objectif un autofinancement à terme, une fois la vitesse de croisière atteinte.

Le montant du financement initial peut être assez modeste (quelques centaines de milliers d'euros). Ce qui est important, c'est que le fonds dispose d'une bonne visibilité financière (un « business plan » qui détaille les hypothèses en termes de nombre de systèmes, de taux de remboursement, etc.) et aussi d'une vraie capacité à « faire circuler l'argent » entre les systèmes éligibles à son financement, avec ou sans partenaires extérieurs. Notons qu'un tel fonds d'investissement, s'il fonctionne correctement, peut être séduisant pour une ONG ou une coopération décentralisée qui souhaite contribuer au développement des services d'eau et d'assainissement au niveau régional sans forcément avoir la capacité de mettre en œuvre des projets géographiquement ciblés.

Risques associés et mesures d'atténuation

Les risques associés à la mise en place d'un tel fonds sont nombreux :

- inexistence d'une structure fédérant les collectivités ou les exploitants ; la création d'une telle structure est un tout autre projet – même si la mise

en place d'un fonds d'investissement peut constituer un projet fédérateur ;

- manque de rentabilité des systèmes (trop faible capacité à payer, grille tarifaire inadaptée et/ou trop basse...) mettant en péril la capacité de remboursement des prêts accordés par le fonds d'investissement aux exploitants ;
- difficulté à obtenir des dossiers bancables de la part des exploitants, fondés sur une identification correcte de la demande des usagers et une estimation pertinente de la performance financière de la collectivité et de l'exploitant ;
- difficulté à trouver un mode de gouvernance du fonds commun d'investissement qui soit jugé satisfaisant par l'ensemble des parties prenantes : Etat, collectivités locales, exploitants, partenaires techniques et financiers, etc. ;
- manque de partenaires prêts à financer le dispositif et notamment la phase de démarrage où les frais de fonctionnement sont très largement

dominants par rapport à l'argent effectivement investi dans les systèmes AEPA ;

- absence d'un dispositif d'appui-conseil qui permette de garantir la durabilité financière et technique des systèmes et partant de là leur capacité à contribuer au fonds commun d'investissement et à rembourser les prêts contractés.

Les mesures d'atténuation envisageables sont :

- la mise en place d'une structure fédérant les exploitants et d'un dispositif d'appui-conseil qui sont de toutes façons des conditions préalables à la création du fonds ;
- un travail de plaidoyer auprès des collectivités, des exploitants et des partenaires financiers permettant de sécuriser le financement du fonds d'investissement ;
- le recours à une expertise adéquate à toutes les étapes de l'action permettant d'atténuer la plupart des autres risques listés ci-dessus.

THÈME 2. Appui-conseil

Les idées forces

Trois idées forces structurent les fiches actions associées au thème "Appui-conseil" :

- **Idée 1** : mettre en place des dispositifs d'appui-conseil indépendants et autofinancés auprès des exploitants, en s'inspirant de ce qui existe dans la sous-région ;
- **Idée 2** : rapprocher les services techniques déconcentrés des communes, de manière durable, en budgétisant les coûts de fonctionnement induits ;
- **Idée 3** : modifier les profils des agents des services techniques déconcentrés et leur fournir des outils adaptés à leurs nouvelles missions en matière d'accompagnement des collectivités.

FICHE ACTION 3. Appui-conseil auprès des exploitants

Fournir aux exploitants de services eau potable et assainissement un appui-conseil indépendant, durable et de qualité, sur les aspects administratifs, techniques et financiers, en complément de l'appui-conseil fourni par les services techniques déconcentrés et par certaines ONG.

Justification de l'action

Le nombre de systèmes AEPA (et notamment les petits réseaux AEP) augmente régulièrement, dépassant largement les capacités de suivi des services techniques déconcentrés. La complexité technique des systèmes augmente également, de même que les enjeux financiers associés à la gestion du service dans les petites villes où dans certains cas les exploitants desservent plusieurs centaines de clients pour un chiffre d'affaires de

plusieurs milliers d'euros par mois. L'expérience montre néanmoins qu'en l'absence de suivi régulier des exploitants sur les aspects administratifs, techniques et financiers, il existe une forte probabilité de dégradation progressive du service et de perte de l'équilibre financier sur la base duquel reposait le modèle de gestion initial.

Il semble intéressant de répondre à cette demande d'appui-conseil auprès des exploitants en mettant en place une structure indépendante, dont le cahier des charges est défini sous le contrôle de l'Etat, sur le modèle du « STEFI » malien (cf. encadré). La plupart des opérateurs d'appui-conseil que l'on peut rencontrer dans la sous-région jouent en fait un double rôle : appui-conseil auprès des collectivités et des exploitants et audit régulier du service de l'eau sur un plan technique ou financier. Un point important est la capacité d'un tel appui-conseil à s'autofinancer

Le dispositif STEFI au Mali

Depuis plus de 15 ans le Mali a mis en place un système innovant de suivi technique et financier des réseaux AEP en milieu rural et dans les petites villes : c'est le dispositif STEFI (suivi technique et financier). Autrefois assuré par une unité rattachée à la Direction Nationale de l'Hydraulique, ce dispositif est maintenant décentralisé et pris en charge par des opérateurs privés spécialisés recrutés sur appel d'offres national.

Les opérateurs STEFI assurent une double mission d'appui-conseil et de contrôle pour le compte de la DNH (et désormais des communes). Le service est en grande partie autofinancé sur la base d'un prélèvement de 20 FCFA par m³ pompé. Ce montant n'a pas augmenté depuis 15 ans et s'avère aujourd'hui insuffisant pour couvrir les charges des opérateurs STEFI.

sur la base d'un prélèvement sur la facture d'eau (comme cela a été le cas au Mali depuis l'époque de la CCAEP), ce qui pose évidemment la question du rayon d'action de l'opérateur de suivi-évaluation – il faut qu'il intervienne sur un nombre minimum de centres répartis dans une zone limitée de manière à ce que les frais de logistique (notamment les déplacements) soient acceptables et que le prélèvement sur le prix de l'eau reste à un niveau considéré comme acceptable par les usagers et les exploitants.

Description détaillée

La présente action contribue à l'atteinte de deux résultats importants au niveau régional : 1) la réponse à la demande des acteurs locaux de bé-

néficiaire d'un appui-conseil permanent et pérenne et 2) le renforcement de la capacité de l'ensemble des acteurs régionaux (et plus particulièrement les maîtres d'ouvrage et les exploitants privés ou associatifs). La mise en place d'un dispositif d'appui-conseil au niveau d'une région constitue un processus qui peut s'avérer long et relativement complexe. La présente fiche action ne prétend pas être un « mode d'emploi » valable dans tous les contextes que l'on peut rencontrer, mais porte un éclairage sur quelques enjeux importants.

CADRE INSTITUTIONNEL

Le recours à un dispositif d'appui-conseil est facilité quand ce dispositif procède de la politique ou de la stratégie nationale en matière d'eau potable et d'assainissement dans les petites villes. Il est très difficile de faire reposer un dispositif d'appui-conseil sur la bonne volonté des communes et des opérateurs, quand il n'existe pas une forte incitation en provenance des institutions responsables du secteur et un relais fort au niveau de la tutelle administrative des services techniques déconcentrés régionaux – gouverneur ou équivalent.

CONCERTATION

Le fait que la politique ou la stratégie nationale prévoit la mise en place d'un dispositif d'appui-conseil ne suffit bien entendu pas. Il est indispensable que la mise en place d'un tel dispositif s'appuie également sur un processus de concertation avec les principaux acteurs concernés : les collectivités locales et les exploitants. Ce processus doit permettre de montrer aux acteurs locaux les bénéfices à tirer d'un dispositif d'appui-conseil (maîtrise des tarifs, continuité du service, transparence, meilleure épargne pour l'entretien et le renouvellement, etc.).

A ce stade préliminaire il est fortement recommandé d'organiser des visites d'études de dispositifs existants (Bureaux de Conseil et de Contrôle, BCC, dans plusieurs régions au Niger, STEFI dans plusieurs régions au Mali, FFSS dans le bassin arachidier au Sénégal, FAUEREB au Burkina Faso, etc.).

PHASE PROJET

Convaincre les acteurs locaux n'est pas suffisant. Il est nécessaire que les partenaires techniques et financiers (bailleurs de fonds, ONG, coopération décentralisée) fassent aussi la promotion du dispositif dès la phase projet. Un travail d'information et de sensibilisation doit donc être fait dans le cadre des instances de coordination et de concertation qui existent au niveau régional et aussi au niveau national. L'enjeu est que le maximum de projets adhèrent à l'idée et l'intègrent dans leur approche. Si l'adhésion de l'exploitant à un dispositif de suivi-évaluation fait partie des conditions d'éligibilité à l'investissement, le dispositif en sort considérablement renforcé.

DURABILITÉ ET FINANCEMENT

Le financement du dispositif est un point clé qui doit être discuté très en amont. La situation idéale est bien entendu lorsque le coût de l'appui-conseil est couvert intégralement par le prix de vente de l'eau, ce qui a une double vertu : assurer la pérennité du financement (tant que dure le service, l'appui-conseil est financé) et mettre les exploitants en position de clients d'un prestataire de services (et donc forcément attentifs à la qualité de la prestation fournie).

Cette situation idéale n'est en général pas réalisable tout de suite, mais doit constituer un objectif à atteindre. Un subventionnement au démarrage du dispositif n'est pas à exclure, à la condition qu'il diminue dans le temps. Les initiateurs du dis-

positif doivent établir un business plan afin de caler les principales hypothèses.

ETUDE DE MARCHÉ

Avant de lancer le dispositif, il est important de bien cerner quel sera exactement le « marché » de l'opérateur au niveau régional. Cette analyse porte sur le nombre de systèmes, leur chiffre d'affaires actuel et projeté dans les cinq années à venir, sans oublier une enquête précise auprès des opérateurs projets et des partenaires pour déterminer quel est le nombre de systèmes qui seront probablement construits et mis en service dans les années à venir. L'étude de marché permettra donc de définir le chiffre d'affaires potentiel du service de l'eau dans les petites villes, qui constituera l'assiette sur laquelle les hypothèses de prélèvement sur le prix de l'eau pourront être testées.

L'étude de marché régionale ne doit pas négliger la partie « offre » : il est important de recenser les opérateurs qui existent déjà sur le créneau de la fourniture d'appui-conseil auprès des exploitants ou des communes, même si ce n'est pas spécifiquement sur la thématique eau potable et assainissement. Ce sont d'ailleurs ces opérateurs identifiés au préalable qui pourront être incités à répondre à un éventuel appel d'offres.

OPÉRATEURS ET OFFRE DE SERVICE

Le statut de l'opérateur est un point important. L'expérience a montré qu'un statut privé offrait de nombreux avantages, notamment parce que les contraintes liées aux organismes publics ne les prédisposent pas à assurer un tel service de proximité de manière performante. De plus, un opérateur privé se positionnera plus spontanément comme un prestataire de service auprès des exploitants, prêt à adapter son offre aux besoins de ses clients. L'offre de service devra être soigneusement balisée dans un cahier des

charges clair et précis, adossé à une convention avec l'État et les communes ou groupements de communes concernés. Afin de respecter l'engagement en matière de durabilité, il est recommandé que la durée de cette convention soit suffisante – par exemple 5 ans – avant une éventuelle remise en concurrence.

Remarque importante : le dispositif d'appui-conseil se concentre logiquement sur l'eau potable et notamment la gestion des réseaux AEP. Néanmoins, il est très intéressant d'inclure dans le cahier des charges l'appui-conseil à la gestion de l'assainissement comme par exemple les blocs de latrines dans les lieux publics (notamment lorsque ce bloc est géré par un opérateur en contrat avec la collectivité locale).

Il est difficile de donner une durée indicative pour la mise en place d'un tel dispositif. Il semble peu concevable d'envisager une durée inférieure à deux ans.

Indicateurs de suivi de l'action

Les indicateurs de suivi sont les suivants :

- le nombre de systèmes AEPA ayant adhéré au dispositif ;
- la part du prix de l'eau affectée au financement du dispositif d'appui-conseil ;
- l'impact de l'appui-conseil sur les principaux indicateurs de performance des services ;
- la qualité de l'encadrement fourni par l'opérateur d'appui-conseil.

Rôles et responsabilités des différents acteurs

La mise en place d'un dispositif d'appui-conseil demande une clarification des rôles qui doivent être bien répartis entre trois catégories d'acteurs :

- les bénéficiaires de l'appui-conseil : ce sont les exploitants et/ou les maîtres d'ouvrages du service de l'eau au niveau local (à préciser dans le cahier des charges ; l'opérateur d'appui-conseil peut avoir deux cibles distinctes) ;
- les opérateurs chargés de fournir l'appui-conseil, qui ne doivent avoir aucune espèce de conflit d'intérêt avec les exploitants locaux du service ;
- l'organisme chargé d'assurer le suivi d'ensemble et le contrôle du dispositif : il est souhaitable que ce soit le rôle des services techniques déconcentrés régionaux (avec éventuellement un appui du niveau central si le même dispositif existe dans plusieurs régions).

Moyens à mobiliser (ressources humaines, etc.)

Les prestations attendues de l'opérateur d'appui-conseil nécessitent la mobilisation d'une équipe locale composée au minimum d'un ingénieur hydraulicien ou hydrogéologue, d'un sociologue ou socio-économiste, d'un technicien électricien ou mécanicien et la mise à disposition d'au moins un ordinateur et des autres équipements de bureau.

Au niveau des services techniques déconcentrés, le contrôle du travail fourni par l'opérateur d'appui-conseil et le suivi de la gestion des systèmes d'AEPA nécessitent la mobilisation d'un agent maîtrisant la thématique et ayant impérativement des aptitudes en informatique (logiciels de bases de données) et la mise à disposition d'un ordinateur et autres équipements de bureau.

Dans une phase de démarrage il est également recommandé de prévoir une assistance technique ponctuelle qui pourra être placée au niveau de la Direction régionale en charge de l'hydraulique et/ou auprès d'une Fédération des associations ou des exploitants.

Coût estimatif de l'action

Le coût de mise en œuvre de l'action dépend étroitement de l'existant (est-ce qu'il y a déjà un dispositif similaire qui peut être adapté ? quelles sont les capacités régionales ?) et bien entendu du nombre de systèmes concernés. Prévoir quelques dizaines de milliers d'euros pour fournir une assistance technique à la mise en œuvre et quelques centaines de milliers d'euros de subvention sur 2 ou 3 ans pour lancer le dispositif dans une région.

Risques associés et mesures d'atténuation

Les risques liés à la mise en œuvre de la présente action sont :

- insuffisante mobilisation par l'opérateur d'appui-conseil des moyens nécessaires à la fourniture de ses prestations (équipe locale, équipement) ;

- manque de disponibilité des services techniques déconcentrés régionaux (agent, frais de déplacement, etc.) pour effectuer sur le terrain des missions de contrôle et de suivi ;

- manque de volonté des exploitants pour adopter le dispositif d'appui-conseil et contribuer financièrement à son fonctionnement via le prix de l'eau.

Les mesures d'atténuation envisageables sont :

- l'information et la sensibilisation des acteurs (exploitants, maîtres d'ouvrage, opérateurs d'appui-conseil) pour qu'ils s'approprient le dispositif et assument correctement leurs obligations respectives conformément au cahier des charges ;
- l'affirmation du rôle de leadership des services techniques déconcentrés régionaux dans le suivi de la gestion des systèmes d'AEP/AES et des ouvrages d'assainissement publics.

FICHE ACTION 4. Accompagnement des services techniques déconcentrés

Accompagner les services techniques déconcentrés dans le développement d'outils et de moyens visant à remplir leur mission auprès des collectivités locales.

Justification de l'action

Dans le cadre de la décentralisation, les services techniques déconcentrés ont en général reçu dans leurs nouvelles missions l'appui-conseil auprès des collectivités territoriales et notamment des communes. Ces services techniques déconcentrés ont cependant des difficultés à assurer ces nouvelles missions, plusieurs raisons pouvant être avancées pour expliquer ces difficultés :

- l'inadéquation des profils des agents travaillant au sein des services techniques déconcentrés (en général à dominante technique et plutôt tournés vers la mise en œuvre des infrastructures) avec les profils requis par l'accomplissement de cette nouvelle mission (socio-économie, droit des collectivités locales, renforcement des capacités, finance publique) ;

- la difficulté pour les services techniques déconcentrés de justifier auprès de leur hiérarchie de la dotation en coûts d'investissement et de fonctionnement correspondants à cette mission. Ce manque de dotation est en général encore plus criant au niveau sous-régional ;

- le manque de formation continue spécialisée à destination des agents des services techniques déconcentrés sur cette thématique d'appui-conseil, et le manque d'outils adaptés pour leur permettre de faire le suivi des autres services déconcentrés placés sous leur responsabilité.

Description détaillée

DIAGNOSTIC AU NIVEAU DU SERVICE TECHNIQUE DÉCONCENTRÉ¹³

Dans une phase initiale, il s'agit de faire un bilan détaillé des capacités effectives des services techniques déconcentrés en matière d'appui-conseil aux collectivités territoriales. Ce travail de diagnostic doit être mené de manière participative entre un organisme indépendant et le service technique déconcentré dans son ensemble (il est important d'impliquer la direction pour légitimer la démarche et le personnel afin d'obtenir un panorama exhaustif de la situation). Des entretiens individuels pourront être organisés avec les agents pour déterminer leur profil et leurs besoins en matière de renforcement des capacités.

L'organigramme du service technique déconcentré sera également passé en revue pour évaluer dans quelle mesure la dimension d'appui-conseil y est prise en compte. Les aspects financiers seront enfin évalués : quels moyens le service technique déconcentré parvient-il effectivement à consacrer à l'appui-conseil ?

¹³ Ce diagnostic peut être mené au niveau d'un seul service technique déconcentré. Il semble néanmoins intéressant de réaliser l'exercice à l'échelle de l'ensemble des services techniques déconcentrés concernés par les problématiques AEPA, soit au moins ceux ayant l'hydraulique, la décentralisation, l'assainissement et la santé ou l'hygiène publique dans leurs attributions respectives.

DIAGNOSTIC AU NIVEAU DES COLLECTIVITÉS

Un échantillon représentatif de collectivités (urbaines et rurales, taille, etc.) sera enquêté afin de déterminer l'état actuel de leurs relations avec les services techniques déconcentrés, ainsi que leurs attentes par rapport aux services éventuellement offerts. Ce diagnostic sera partagé entre les collectivités et les représentants des services techniques déconcentrés.

DÉFINITION ET MISE EN ŒUVRE D'UN PLAN D' ACTIONS

Sur la base de ce double diagnostic, un consultant (ou un service de l'Etat qui soit indépendant et compétent pour réaliser cette tâche) proposera un plan d'actions qui comprendra les éléments suivants :

- identification des profils des nouveaux agents à recruter pour renforcer l'expertise des services techniques déconcentrés en matière d'appui-conseil auprès des collectivités territoriales ;
- définition d'un plan de formation à mettre en œuvre au bénéfice des agents qui travaillent actuellement dans les services techniques déconcentrés (formation continue essentiellement) ;
- mise au point d'un outil permettant aux services techniques déconcentrés de calculer leurs dotations de fonctionnement en fonction de la géographie des collectivités territoriales et des projets en cours ou programmés dans la région ;
- définition d'une politique de communication des services techniques déconcentrés en direction des collectivités, afin qu'ils puissent présenter leur « catalogue d'offres » en matière d'accompagnement ;
- mise au point et test d'outils permettant aux services techniques déconcentrés de recenser les besoins exprimés par les collectivités et de suivre leurs activités d'appui-conseil.

Sur le plan pratique, le diagnostic et la mise en œuvre du plan d'actions peuvent être confiés à un organisme indépendant disposant de l'expertise nécessaire (un consultant possédant une bonne expertise sur le thème, éventuellement associé à un spécialiste de la formation ou du renforcement des capacités). Cet appui peut se concrétiser par la mise en place d'une assistance technique permanente accompagnée d'interventions plus ponctuelles.

La durée de l'action dépend de la situation de base et du potentiel dont disposent les services techniques déconcentrés pour prendre en charge ces nouvelles fonctions : 24 mois semble une durée raisonnable. L'action peut par ailleurs être divisée en trois phases : 1) le diagnostic proprement dit et la définition du plan d'actions ; 2) la mise en œuvre du plan d'actions ; 3) le suivi du services techniques déconcentrés, afin de vérifier que les nouvelles compétences / procédures sont bien pérennes.

Indicateurs de suivi de l'action

Les indicateurs de suivi sont les suivants :

- le pourcentage des agents des services techniques déconcentrés ayant bénéficié d'une formation spécifique ;
- le pourcentage de communes dans la région qui bénéficient d'un suivi d'un service technique déconcentré ;
- le nombre d'agents nouvellement engagés sur la base des profils identifiés ;
- le pourcentage du budget d'investissement et de fonctionnement des services techniques déconcentrés consacré à cette activité et l'évolution de ce budget d'une année sur l'autre.

Rôles et responsabilités des différents acteurs

La mise en œuvre de cette action concerne essentiellement deux types d'acteurs :

- les services techniques déconcentrés et l'ensemble de leurs agents, y compris au niveau sous-régional qui est souvent le laissé pour compte en matière de renforcement des capacités (notamment matérielles) alors que c'est le niveau qui est au contact des collectivités ;
- l'organisme spécialisé (centre de référence, consultant, bureau d'études) qui sera contracté pour fournir l'appui aux services techniques déconcentrés dans la mise en œuvre du plan d'actions.

Moyens à mobiliser (ressources humaines, etc.)

Les moyens à mobiliser peuvent faire l'objet d'un partenariat entre un bailleur de fonds (qui peut prendre en charge une grande partie de coûts associés à l'intervention de l'organisme spécialisé tel que défini au point précédent) et l'Etat ou la région, qui s'engagent à autoriser les recrutements nécessaires et débloquer les fonds d'investissement et de fonctionnement nécessaires à la pérennité de la fonction d'appui-conseil.

Coût estimatif de l'action

Le coût estimatif de l'action doit être impérativement chiffré sur la base de la situation exacte du service technique déconcentré concerné, des conclusions du diagnostic et du contenu du plan d'actions.

Risques associés et mesures d'atténuation

Les risques liés à la mise en œuvre de la présente action sont :

- absence de volonté de l'Etat pour débloquer sur le budget national les moyens nécessaires à

la pérennisation de l'appui-conseil aux collectivités – et notamment pour procéder au recrutement de nouveaux agents ;

- la réticence des agents des services techniques déconcentrés à modifier leurs habitudes de travail ;
- le manque d'attractivité financière des postes proposés aux nouveaux agents ;
- le manque d'intérêt des communes pour l'offre de service des services techniques déconcentrés.

Les mesures d'atténuation sont :

- un fort leadership des services techniques déconcentrés exprimant une volonté de changement et de création d'une nouvelle compétence en matière d'appui-conseil aux collectivités ;
- un engagement fort de l'Etat ou de la Région, avec un partage des rôles et des coûts suffisamment clair entre l'Etat et les partenaires financiers.

THÈME 3. La formation

Les idées forces

Trois idées forces structurent les fiches actions associées au thème "Formation" :

- **idée 1** : investir les cadres de concertation existants pour orienter l'offre de formation en direction des communes orphelines ;
- **idée 2** : harmoniser les modules de formation et définir des parcours pédagogiques coordonnés pour les élus, les exploitants, les services techniques déconcentrés ;
- **idée 3** : mutualiser les ressources et mieux planifier la formation à l'échelle régionale (renforcement de la mission de coordination des services techniques déconcentrés).

FICHE ACTION 5. Renforcer les capacités municipales

Fournir aux élus et agents communaux des formations et des outils qui leur permettent de remplir leurs rôles et d'assumer leurs responsabilités dans la gestion des services publics de l'eau potable et de l'assainissement au niveau local.

Justification de l'action

Dans de nombreux pays d'Afrique, les deux décennies qui viennent de s'écouler ont été marquées par un double mouvement de décentralisation et de retrait de l'Etat de la plupart de ses fonctions opérationnelles en matière de service public. Ce double mouvement s'est traduit sur le plan juridique et institutionnel par la dévolution de certaines compétences aux collectivités territoriales – de manière générale les services publics essentiels, dont la fourniture d'eau potable et l'assainissement.

En tant que maîtres d'ouvrage, les communes sont appelées à jouer un rôle important dans le développement des services eau et assainissement dans les petites villes, où les usagers attendent de plus en plus un service moderne et de bonne qualité. Cependant, les plans communaux de développement ne prennent pas suffisamment en compte le secteur de l'eau et de l'assainissement. Cette situation est due essentiellement au faible niveau de connaissance des élus et de formation des agents communaux, ainsi qu'à la faiblesse des moyens financiers que la commune peut affecter à l'eau potable et l'assainissement.

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage semble donc un processus irréversible, mais beaucoup de chemin reste à parcourir. La maîtrise d'ouvrage communale ne pourra être pleinement renforcée qu'en travaillant sur les capacités des ac-

teurs locaux, et notamment des élus et agents communaux. Ce renforcement des capacités porte sur des thèmes finalement assez nouveaux (par exemple : comment organiser la planification des ouvrages ? comment organiser le suivi d'un contrat de délégation ? etc.), correspondant à des demandes pour lesquelles il n'existe pas forcément d'offre de formation pertinente.

Description détaillée

Cette action, qui consiste à renforcer les capacités des élus et agents communaux à accomplir leurs rôles et responsabilités dans le secteur eau et assainissement, contribue à augmenter les capacités de l'ensemble des acteurs régionaux. Les maires, les adjoints aux maires en charge de l'eau et l'assainissement et les secrétaires généraux des communes constituent les publics cibles de l'action et les bénéficiaires des formations.

La première activité de cette action est la définition d'un programme de formation adapté aux besoins des élus et agents communaux en charge de l'eau et de l'assainissement, avec l'assistance technique d'un organisme spécialisé ou d'un consultant. Chaque session de formation comprend plusieurs modules parmi lesquels : la connaissance du cadre juridique et institutionnel ; la planification et la mobilisation des ressources financières ; le suivi et contrôle de l'exploitation des ouvrages d'eau et d'assainissement ; etc. Le contenu des modules doit pouvoir évoluer en fonction des retours d'expérience et de l'analyse de la demande des participants aux premières formations (voir ci-dessous).

La seconde activité est la mise en œuvre du programme de formation défini à l'activité précédente. Toutes les communes rurales et urbaines de la région sont concernées par la formation.

Les formations visent, dans chaque commune : le maire, l'adjoint au maire en charge de l'eau et de l'assainissement, le secrétaire général et s'il existe, le responsable des services techniques municipaux. Une session de formation regroupe environ une vingtaine de participants. L'enjeu de systématiser les formations doit conduire à la production de boîtes à outils qui peuvent se décliner sur plusieurs supports de communication (livrets, diaporama, jeux de rôle, radio, etc.).

Afin de toucher l'ensemble des communes, l'action se déroule au minimum sur un cycle d'un an, au terme duquel un bilan de compétence des participants est réalisé. L'exécution et le financement des modules peuvent être coordonnés entre les intervenants (cf. mécanisme proposé dans la dernière fiche-action sur le thème de la formation).

Indicateurs de suivi de l'action

Les indicateurs de suivi sont les suivants :

- le nombre de séances de formations financées et réalisées ;
- le taux de satisfaction des participants calculé à partir des évaluations ;
- le pourcentage des communes ayant bénéficié d'une formation au niveau de la région ;
- le nombre de représentants de collectivités locales formés.

Rôles et responsabilités des différents acteurs

Les deux activités de définition et de mise en œuvre du programme de formation sont confiées à un prestataire (ONG ou opérateur privé spécialisé) recruté selon les procédures de marchés publics prévues au code des collectivités territoriales. Les services techniques déconcentrés doi-

vent jouer un rôle de contrôle de la qualité des prestations fournies et d'adéquation du contenu des modules avec la demande effective des collectivités.

Moyens à mobiliser (ressources humaines, etc.)

Le prestataire chargé de la définition du programme et de la mise en œuvre de la formation met à disposition une équipe composée d'au moins deux experts (un ingénieur et un socio-économiste) ayant accumulé de solides expériences dans le développement des services eau et assainissement et ayant une bonne connaissance des politiques de décentralisation et des démarches de promotion du secteur privé.

Les services techniques déconcentrés concernés doivent pleinement s'impliquer dans la démarche et identifier en leur sein un référent « formation » qui est chargé de suivre l'ensemble du processus, de manière à pouvoir le reproduire et l'adapter pour améliorer les cycles de formation ultérieurs.

Coût estimatif de l'action

Le coût de l'action dépend étroitement de la façon dont elle est budgétisée. L'avantage de travailler à l'échelle régionale est de réaliser de substantielles économies d'échelle : les modules mis au point peuvent être utilisés pour l'ensemble des collectivités. L'expertise nationale doit être

prépondérante¹⁴ pour que les coûts d'intervention restent raisonnables. Une question importante est de savoir si les participants seront défrayés, et si oui de quelle manière (frais de transport, indemnités, forfaitaires ou sur justificatifs, etc.).

Risques associés et mesures d'atténuation

Les risques liés à la mise en œuvre de la présente action sont :

- la difficulté de mobilisation des fonds nécessaires pour l'action (notamment pour être certain de pouvoir atteindre toutes les communes) ;
- la difficulté de recruter des prestataires de service qui soient capables de mettre en œuvre un tel volume de formation à l'échelle régionale ;
- la réticence des intervenants (et notamment non gouvernementaux) à harmoniser le contenu des modules de formation destinés aux communes ;
- la réticence des services techniques déconcentrés à mobiliser les ressources humaines adéquates pour suivre le processus et garantir d'équité d'accès à la formation au niveau régional.

La mesure d'atténuation principale est la mise en place d'un groupe de plaidoyer et de mobilisation de fonds composé de membres du comité de pilotage du plan d'actions régional ou de toute autre structure de coordination active et légitime au niveau régional.

¹⁴ Une expertise internationale ponctuelle d'un spécialiste de la formation et de l'ingénierie pédagogique peut être mobilisée en appui à la partie nationale dans la phase de mise au point et éventuellement de « rodage » des différents modules de formation.

FICHE ACTION 6. Former les exploitants

Former les exploitants de systèmes AEPA ou de latrines publiques à la gestion des ouvrages et du service, sur le plan technique, administratif et financier.

Justification de l'action

Les systèmes d'adduction d'eau potable (AEP) sont en général exploités par des comités de gestion, des associations d'usagers de l'eau ou des opérateurs privés¹⁵ en contrat avec un maître d'ouvrage local (la commune). En général ces exploitants (quelque soit leur statut) ont reçu un embryon de formation au moment des travaux dans le cadre de certains projets. Plus rarement, ils ont bénéficié d'une formation plus poussée sur certains aspects techniques ou de gestion financière. Cependant, avec le temps, des changements interviennent au niveau du personnel bénévole ou salarié et les compétences peuvent se dégrader progressivement, affectant en retour la qualité du service aux usagers.

En ce qui concerne les ouvrages d'assainissement, il est nécessaire que le personnel exploitant des latrines dans les lieux publics prenne en compte l'utilisation rationnelle de l'eau potable et des produits d'entretien sans affecter les conditions d'hygiène et de rentabilité financière des installations.

La présente action vise à contribuer à l'amélioration de cette situation par l'initiation du montage et la réalisation de séances de formation

¹⁵ Dans beaucoup de contextes, la frontière peut être floue entre exploitants « communautaires » et « privés ». On peut prendre l'exemple du Sénégal, où les ASUFOR les plus efficaces sont gérées comme des petites entreprises avec parfois plusieurs salariés et un défraiement quasiment systématique des bénévoles directement impliqués dans la gestion de l'association.

qui pourraient se poursuivre de façon durable par des acteurs locaux au niveau de la région.

Description détaillée

La présente action porte sur les deux activités principales suivantes : (i) conception de trois modules de formation visant à améliorer la gestion financière, administrative et technique des exploitants communautaires d'eau potable, des exploitants privés d'eau potable et des exploitants de latrines publiques ; (ii) mise en œuvre des actions de formation définies au niveau de quelques localités.

La première activité est menée par un bureau d'études ou un consultant spécialisé dans le domaine en liaison avec un prestataire (bureau d'études ou ONG) installé au niveau régional. La deuxième activité est réalisée par des ONG ou consultants régionaux. L'ancrage régional de l'opérateur en charge de mettre en œuvre les formations est fondamental pour la pérennité du dispositif. L'expérience au bout d'un an est évaluée et analysée sur le plan des résultats atteints et de sa capacité à être répliquée.

Il s'agit d'une action à réaliser en réponse aux problèmes concrets constatés et rapportés par les exploitants eux-mêmes, en s'appuyant sur des méthodes de travail adaptées au contexte et à la capacité locale, et à la portée des exploitants concernés. La qualité du diagnostic préalable est donc essentielle, de même que la capacité à prendre en compte le « retour » des participants.

Afin de toucher l'ensemble des exploitants, l'action se déroule au minimum sur un cycle d'un an, au terme duquel un bilan de compétence des exploitants ayant participé est réalisé. L'exécution

et le financement des modules peuvent être coordonnés entre les acteurs régionaux.

Indicateurs de suivi de l'action

Les indicateurs de suivi sont les suivants :

- la pertinence des modules de formation selon le jugement des acteurs régionaux (services techniques déconcentrés, ONG) et les directions nationales en charge du secteur ;
- le nombre de séances de formation financées et réalisées par catégorie d'exploitants (et le % d'exploitants formés par rapport au total des exploitants qui ont été identifiés dans la région à l'occasion du dernier travail d'inventaire) ;
- le nombre de personnes formées dans l'ensemble des catégories d'exploitants ;
- le nombre d'experts initiés et impliqués dans le processus de formation des exploitants qui sont susceptibles d'intervenir au niveau régional.

Rôles et responsabilités des différents acteurs

Les opérateurs de la formation jouent bien entendu un rôle fondamental. Les formations peuvent être mises au point par un organisme spécialisé, s'il dispose d'une antenne permanente au niveau régional ; les consultants et bureaux d'études peuvent également être impliqués s'ils disposent de l'expérience et du savoir-faire nécessaires.

Les services techniques déconcentrés du secteur de l'eau et l'assainissement veilleront à la pertinence et à la cohérence par rapport aux orientations stratégiques du secteur et par rapport au contenu de la politique et stratégie nationales.

Il peut être très intéressant d'impliquer l'opérateur national en charge de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain, qui est généralement présent dans la capitale régionale et dans quelques

autres villes secondaires. Cet opérateur dispose d'une expérience et d'un savoir-faire sur le plan de la gestion technique des installations qui pourraient avantageusement profiter aux exploitants des services dans les petites villes.

Moyens à mobiliser (ressources humaines, etc.)

Au niveau du bureau d'études en charge de la conception, un expert socio-économiste appuyé par un ingénieur seront mobilisés ; tous les deux devront avoir des expériences en gestion des points d'eau et en systèmes d'AEPA.

Au niveau de l'ONG principale, des techniciens et animateurs, avec des expériences dans l'accompagnement des populations dans le cadre des projets d'eau et d'assainissement, seront mobilisés pour la mise en œuvre des actions de formation, eux-mêmes devant éventuellement bénéficier de quelque formation en amont. Les services techniques déconcentrés et quelques membres du comité de pilotage devraient envoyer régulièrement des techniciens sur place pour apprécier la qualité du travail.

Coût estimatif de l'action

Le coût de l'action dépend étroitement de la façon dont elle est budgétisée. L'avantage de travailler à l'échelle régionale est de réaliser de substantielles économies d'échelle : les modules mis au point peuvent être utilisés pour l'ensemble des collectivités. L'expertise nationale doit être prépondérante¹⁶ pour que les coûts d'intervention restent raisonnables. Une question importante est de sa-

¹⁶ Une expertise internationale ponctuelle d'un spécialiste de la formation et de l'ingénierie pédagogique peut être mobilisée en appui à la partie nationale dans la phase de mise au point et éventuellement de « rodage » des différents modules de formation.

voir si les participants seront défrayés, et si oui de quelle manière (frais de transport, indemnités, forfaitaires ou sur justificatifs, etc.)

Risques associés et mesures d'atténuation

Les risques liés à la mise en œuvre de la présente action sont :

- la difficulté de mobilisation des fonds nécessaires pour l'action (notamment pour être certain de pouvoir atteindre tous les exploitants) ;
- la difficulté de recruter des prestataires de service qui soient capables de mettre en œuvre un tel volume de formation à l'échelle régionale ;

- la réticence de l'opérateur en charge de l'urbanisme à diffuser son savoir-faire auprès d'exploitants qu'il peut éventuellement considérer comme des concurrents potentiels ;

- la réticence des services techniques déconcentrés à mobiliser les ressources humaines adéquates pour suivre le processus et garantir d'équité d'accès à la formation au niveau régional.

La mesure d'atténuation est la mise en place d'un groupe de plaidoyer et de mobilisation des fonds composé de membres du comité de pilotage du plan d'actions régional.

Les guides méthodologiques SMC sur l'eau et l'assainissement

.....
NUMÉRO 1

Elaborer une stratégie municipale concertée pour l'eau et l'assainissement dans les villes secondaires africaines

.....
NUMÉRO 2

Créer une dynamique régionale pour améliorer les services locaux d'eau potable et d'assainissement dans les petites villes africaines

.....
NUMÉRO 3

Analyser la demande des usagers – et futurs usagers – des services d'eau et d'assainissement dans les villes africaines

.....
NUMÉRO 4

Choisir des solutions techniques adaptées pour l'assainissement liquide

.....
NUMÉRO 5

Gérer les toilettes et les douches publiques

L'objectif de la série *Guides méthodologiques SMC* est de proposer des supports et outils en adéquation avec les enjeux des services de l'eau et de l'assainissement, afin de répondre au mieux aux besoins des acteurs de ce secteur. Ces guides sont conçus pour évoluer et faire l'objet de mises à jour régulières. Pour contribuer à cette démarche, n'hésitez pas à nous communiquer tout commentaire susceptible d'améliorer la qualité de cet ouvrage, à l'adresse suivante : le-jalle@pseau.org



Créer une dynamique régionale pour améliorer les services locaux d'eau potable et d'assainissement dans les petites villes africaines

Guide méthodologique n° 2

L'accès à l'eau et à l'assainissement est une responsabilité qui relève des collectivités locales dans de nombreux pays en développement, notamment en Afrique. Pour accompagner les maîtres d'ouvrages locaux dans le développement de ce service, le programme Solidarité Eau (pS-Eau) et le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) ont initié et coordonné le programme Stratégies Municipales Concertées (SMC – eau et assainissement pour tous). Ce programme a permis d'expérimenter l'élaboration de stratégies municipales pour l'eau et l'assainissement dans douze villes secondaires d'Afrique de l'Ouest, du Centre et de l'Est, et de développer une réflexion sur la mutualisation à l'échelle régionale pour l'amélioration des services dans les petites villes de trois pays d'Afrique de l'Ouest.

En complément de l'appui fourni aux acteurs locaux de l'eau et de l'assainissement, plusieurs outils et guides méthodologiques ont été élaborés dans le cadre du programme SMC, à l'attention des décideurs et acteurs locaux.

Ce guide, n° 2 dans la série des Guides méthodologiques SMC, définit les enjeux et défis spécifiques aux petites villes, dont la taille varie de 3 000 à 30 000 habitants et qui présentent des caractéristiques spécifiques, intermédiaires entre le milieu rural et le milieu urbain : trop petites pour bénéficier des opportunités propres aux grands centres urbains, notamment en termes de compétences pour le développement et la gestion des services, les petites villes sont en même temps trop grandes pour s'accommoder des approches communautaires prédominantes dans les zones rurales.

Ce guide propose une méthodologie pour construire une stratégie régionale pour l'eau et l'assainissement pour les petites villes. Il fournit également des pistes d'actions pour faciliter l'accès aux financements et mobiliser les besoins d'expertise en appui conseil et formation à destination des collectivités locales et des exploitants des services.

Les coordinateurs du programme :

PDM (pdm@pdm-net.org)

et pS-Eau (le-jalle@pseau.org)

www.pseau.org/smc

Le programme Stratégies municipales concertées (SMC) est financé par :

- la Facilité ACP-UE pour l'eau de la Commission européenne (ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm)
- et l'Agence française de développement (www.afd.fr)

