



Renforcer la commune dans l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement

pS-Eau

programme
Solidarité-Eau

Renforcer la commune dans l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement



Remerciements

Coordination et rédaction : Béatrice Turlonnias

Comité de relecture : Guillaume Aubourg, Sophie Charpentier, Vincent Dussaux, Christophe Le Jallé, Sylvette Milin, Philippe Mouton

Contributions et relecture : Anne Belbeoc'h (AE Seine-Normandie), Anne-Laure Ullman (AFD), Mélanie Ceran (Département du Val de Marne), Rachida Mahmoudi (Département du Val de Marne), Mathieu Guilleateau (Croix Rouge Française), Guillaume Courtin (Croix Rouge Française), Laurence Teissier (Eau Vive), Frédéric Naulet (GRET), Marc Despiegelaere (PROTOS), Frédéric Marquet (Région Picardie), Mathilde Mouton (Espelia), Cléo Lossouarn (SIAAP), Yann Bhogal (Ville de Paris), Davina Derain (Chambéry Ouhigouya), Bruno De Reviens (F3E), Nathalie Picard (Reims Métropole)

Ce guide a été réalisé avec le soutien de l'Agence Française de Développement et des Agences de l'Eau.

Crédits photo : photo de couverture d'Abdoul Aziz Soumaïla pour Tarbiyya Tatali, photos intérieures pS-Eau

1^{re} édition, décembre 2015

© 2015 programme Solidarité Eau, Paris, France

Conception : Solange Münzer

Mise en page : Cercle Studio

Impression : Panoply, décembre 2015

PROGRAMME SOLIDARITE EAU

www.pseau.org

À Paris : 32 rue Le Peletier, 75009 Paris

Tel : +33 1 53 24 91 20

À Lyon : 80, cours Charlemagne, 69002 Lyon

Tel : +33 4 26 28 27 91

Table des matières

	page
Préambule	8
Périmètre du guide	9
Glossaire	9
Introduction	10
1 La décentralisation des services d'eau potable et d'assainissement	10
1.1 Un processus plus ou moins avancé	11
1.2 Un processus global et accompagné par de nombreux acteurs	13
2 Les fonctions des services d'eau potable et d'assainissement	13
Étape 1	
Identifier les compétences à renforcer	16
1 Analyser le contexte institutionnel pour identifier les fonctions transférées aux communes	17
2 Analyser le fonctionnement concret de la commune pour définir ses besoins spécifiques	19
2.1 Identifier avec la commune les capacités à renforcer	19
2.2 Identifier les acteurs bénéficiaires du renforcement	20
Étape 2	
Définir les modalités d'appui à la commune	22
1 La commune coordonne les services EAH	23
1.1 Améliorer la connaissance des acteurs locaux sur le contexte sectoriel	24
1.2 Renforcer la légitimité et la reconnaissance de la commune	25
1.3 Accompagner la commune dans l'animation du dialogue sectoriel local	27

2 La commune définit les orientations politiques des services EAH	29
2.1 Fournir à la commune les éléments d'analyse nécessaires pour définir ses orientations politiques	30
2.2 Faciliter le dialogue avec les parties prenantes impactées par les choix politiques	30
3 La commune planifie le déploiement des services EAH	32
3.1 Accompagner la commune dans sa démarche de planification	34
3.2 Co-construire avec la commune ses outils et documents de planification	35
3.3 Consolider les moyens de la commune pour mettre en œuvre son plan EAH	36
4 La commune développe les infrastructures des services EAH	37
4.1 Accompagner la commune dans la sélection des prestataires	39
4.2 Favoriser le contrôle régulier par la commune des prestations	41
4.3 Consolider les moyens financiers mobilisés par la commune pour la réalisation des activités	43
5 La commune organise et accompagne la gestion des services EAH	43
5.1 Renforcer les capacités de la commune pour l'organisation de la gestion technique du service	45
5.2 Renforcer les capacités de la commune pour l'organisation de la gestion financière du service	47
6 La commune suit et contrôle le fonctionnement des services EAH	49
6.1 Encourager la commune à définir ses propres besoins en matière de suivi	49
6.2 Accompagner la commune dans la définition des modalités de suivi	51
6.3 Appuyer la commune pour analyser et mettre en débat les données du suivi	52
7 La commune mobilise et gère les ressources humaines et financières utiles aux services	53
7.1 Accompagner la commune dans la mobilisation de ses ressources humaines	53
7.2 Accompagner la commune dans la mobilisation de ses ressources financières	55

Etape 3

Préparer la mise en œuvre des mesures d'accompagnement 58

1 Mobiliser des partenaires techniques	59
2 Financer le renforcement de compétences	60
3 Préparer l'évaluation et la capitalisation de la démarche	60

Boîte à outils 61

1 Boîte à outils n°1 Les principaux textes institutionnels et guides méthodologiques destinées aux collectivités	62
2 Boîte à outils n°2 Testez les compétences de la collectivité	70
3 Boîte à outils n°3 Exemples d'indicateurs de suivi	72

Bibliographie 73

Préambule

Depuis les années 1990, de nombreux pays d'Afrique francophone se sont engagés dans des processus de **décentralisation**. En matière d'eau potable et d'assainissement, ces processus ont conduit au transfert progressif de compétences aux collectivités locales. Cependant, ces transferts n'ont pas toujours été accompagnés de ressources humaines et financières nécessaires pour que les autorités locales assument pleinement leurs nouvelles responsabilités.

En réponse à cette situation, **les acteurs locaux engagés dans des programmes de coopération internationale (collectivités, associations, agences de l'eau, etc.)** sont venus appuyer ces autorités locales pour renforcer leurs capacités. Les investissements réalisés dans ce cadre constituent alors pour les collectivités une opportunité d'exercer concrètement leurs missions. Néanmoins, les modalités d'intervention pour accompagner les communes à développer leurs services d'eau et d'assainissement sont peu connues.

Le pS-Eau s'intéresse depuis de nombreuses années aux problématiques liées à l'organisation et à la gestion **des services d'eau potable et d'assainissement à l'échelon local, dans les pays en développement**. À la suite du programme *Stratégie Municipale Concertée* mené de 2007 à 2010, il a plus récemment animé des travaux sur ces aspects :

- Une étude *Maîtrise d'ouvrage des services publics d'eau et d'assainissement, Quels besoins en termes de renforcement des capacités ?* sur 9 pays : Bénin, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Madagascar, Mali, Maroc, Niger, Sénégal.
- Un groupe de travail animé en 2015 sur le thème : Maîtrise d'ouvrage locale des services publics d'eau potable et d'assainissement,

Comment la coopération décentralisée et non gouvernementale peut-elle efficacement contribuer à son renforcement ? 3 réunions ont été organisées auxquelles ont participé des collectivités et syndicats d'eau ou d'assainissement (Région Picardie, Reims Métropole, Conseil départemental du Val de Marne, Ville de Paris, Ville de Chambéry, SIAAP), des ONG (Protos, Eau Vive, GRET, Croix Rouge Française, F3E) ainsi que des partenaires techniques et financiers (AESN, AFD, ESPELIA). Leurs expériences de terrain ont nourri les réflexions et enseignements présentés dans ce document.

À l'issue de ces travaux, il a été proposé de rédiger ce présent guide afin de donner des repères aux **acteurs locaux de coopération internationale** pour qu'ils **accompagnent les collectivités locales d'Afrique francophone dans l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement**.

Ce guide leur donne des repères pour définir leur stratégie d'appui en suivant trois grandes étapes :

- **Étape 1 – Identifier les compétences à renforcer :** connaître les compétences effectivement exercées par les collectivités locales en matière d'eau potable et d'assainissement et préciser celles qui sont à renforcer ;
- **Étape 2 – Définir les modalités d'appui :** déterminer l'intervention pour accompagner les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences eau et assainissement ;
- **Étape 3 – Préparer la mise en œuvre des mesures d'accompagnement :** mobiliser les partenaires techniques et financiers pour mettre en œuvre cet appui et prévoir un suivi du renforcement.

Périmètre du guide

L'Afrique francophone

Les enseignements contenus dans ce guide sont tirés d'expériences et d'études menées principalement sur les pays d'Afrique francophone, en particulier les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Guinée, Madagascar, Mali, Maroc, Niger, Sénégal.

Les services d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène

Ce guide vise à traiter des services d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène (EAH), mais de fait concerne surtout les services d'eau potable et d'assainissement.

Le rôle des communes

Pour les services d'eau potable et d'assainissement, le transfert des compétences dans les pays étudiés s'opère essentiellement à l'échelon communal. En effet, l'émergence de nouveaux échelons décentralisés, notamment régionaux, est plus récente dans la plupart de ces pays. Le guide concerne donc principalement le rôle des communes.

Les zones rurales, petites villes et périphéries urbaines

Dans les principales villes de la plupart des pays étudiés les services de l'eau et parfois de l'assainissement, sont assurés par un opérateur national. Dans ce cas, la collectivité n'est pas l'interlocuteur privilégié de l'opérateur pour organiser les services. Il arrive néanmoins qu'elle joue un rôle dans la communication et la sensibilisation des usagers. C'est pourquoi le présent guide se concentre plus spécifiquement sur les services en dehors du périmètre de l'opérateur national, que ce soit dans les zones rurales, petites villes et périphéries urbaines.

Glossaire

Compétence (droit)

Aptitude d'une autorité publique à exercer des fonctions dans des conditions déterminées par la loi.

Le terme de compétence désigne aussi la capacité fondée sur un savoir ou une expérience. Nous utiliserons de préférence le terme de « capacité » dans ce cas.

Maître d'ouvrage (marché public)

Dans son sens strict, le maître d'ouvrage est la personne morale pour laquelle est réalisé le projet, objet du marché. Le maître d'ouvrage a en charge de définir son besoin, valider le projet ayant vocation d'y répondre, choisir le processus selon lequel il sera réalisé, assurer son financement. C'est lui qui récupère la propriété et l'usage des infrastructures réalisées à l'issue du projet.

Maître d'œuvre (marché public)

Le maître d'œuvre est la personne physique ou morale, publique ou privée, chargée par le maître d'ouvrage de la réalisation du projet, objet du marché. Le maître d'ouvrage peut confier tout ou partie des éléments de conception et d'assistance du projet au maître d'œuvre : les études préalables, l'assistance à la passation du contrat des travaux, l'examen de la conformité des offres au projet, la direction de l'exécution du contrat de travaux et le pilotage du chantier, l'assistance du maître d'ouvrage lors des opérations de réception ainsi que pendant la période de garantie.

Introduction

La décentralisation des services d'eau potable et d'assainissement

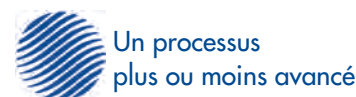
Depuis une vingtaine d'années, les pays d'Afrique francophone sont marqués par un processus de décentralisation. Cela consiste en la dévolution par l'État de compétences et ressources spécifiques à des gouvernements locaux. Cette décentralisation suit le principe de subsidiarité qui veut qu'une fonction soit confiée au plus bas niveau de gouvernement capable de l'assumer.

Généralement, la décentralisation s'accompagne de la création de nouvelles entités - des collectivités locales - qui se voient notamment transférer des compétences dans la délivrance des services d'eau potable et d'assainissement.

Parallèlement, les services déconcentrés de l'État voient leur rôle évoluer : ils sont censés intervenir désormais en appui aux collectivités locales pour qu'elles organisent sur leurs territoires les services d'eau potable et d'assainissement. Ils interviennent également dans le suivi, pour le compte de l'État, des actions conduites par les collectivités.

Dans la boîte à outils

Outils n°1 : retrouvez en annexe les liens sur les pages et fiches pays réalisées par le pS-Eau. Elles donnent notamment des informations sur les textes encadrant le rôle des communes au Bénin, Burkina Faso, Haïti, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, Niger, Sénégal



L'objectif affiché de la décentralisation est d'améliorer l'efficacité dans la fourniture et la gestion des services publics et de renforcer la vie démocratique en rapprochant les centres de décisions des populations. Il s'agit d'identifier le niveau le plus pertinent de l'action publique, qui garantisse un service de qualité.

Cela suppose non seulement le transfert du pouvoir politique à des entités locales, mais également de les doter de moyens financiers et humains pour qu'elles puissent mettre en œuvre effectivement leur mission. Autrement dit, le processus de décentralisation recouvre trois dimensions :

- la décentralisation politique qui concerne la possibilité pour les élus locaux de prendre des décisions, de formuler et mettre en œuvre des politiques publiques locales.
- la décentralisation financière visant à transférer des ressources financières à la collectivité mais aussi à lui conférer le droit de mobiliser des ressources propres (par la fiscalité locale par exemple), et de définir et gérer son budget.
- la décentralisation administrative concernant le transfert des capacités et ressources humaines permettant l'exécution des décisions et des politiques au niveau local.

Dans les faits, ces processus sont animés par des dynamiques complexes et sont intimement liés à la volonté et aux capacités du gouvernement national de partager le pouvoir et son exercice. Si le principe de la décentralisation est adopté dans de nombreux pays, sa mise en œuvre fait l'objet de différences notables. Le transfert de compétences aux communes est progressif et pas toujours linéaire : les responsabilités qui incombent aux communes ne s'accompagnent pas systématiquement des ressources financières et humaines nécessaires (voir encadré), et dans certains pays on observe des phénomènes successifs de décentralisation et recentralisation des pouvoirs.

La décentralisation et la mise en place de collectivités territoriales devraient faciliter l'action publique et son adaptation au contexte local, que ce soit en termes d'options techniques, de modes de gestion ou de tarification. Néanmoins, les moyens humains et financiers des collectivités ne sont pas suffisants pour maîtriser certaines de leurs compétences. Et là où les services techniques déconcentrés sont censés compenser les faiblesses de ces communes, ils font parfois cruellement défaut. En effet, ils n'acceptent pas toujours de perdre leur pouvoir de décision et d'être repositionnés dans un rôle d'appui/conseil.



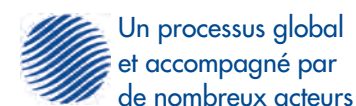
Des ressources financières des collectivités souvent limitées¹

Les ressources des communes en Afrique de l'Ouest sont estimées à 3Md USD soit 10 USD par habitant par an. Ce montant représente 6,2% des finances publiques des pays. Comparativement, les besoins en investissements juste pour le milieu urbain s'élèvent entre 15 et 30 Md USD par an pour l'Afrique subsaharienne (source Paulais, 2012). Ces données donnent une première idée des moyens des collectivités, bien insuffisants pour pouvoir répondre à leur prérogative.

Les ressources des collectivités se composent des :

- **Transferts de l'État** : la décentralisation suppose le transfert de ressources humaines et financières vers les collectivités locales. Cependant, les transferts financiers (dotations ou subventions) sont souvent soit ineffectifs soit insuffisants. Les collectivités ont peu de prise sur ces ressources qui dépendent de la volonté et de la capacité de l'Etat à transférer ces moyens financiers.
- **Ressources propres** : Les ressources propres des collectivités issues de la fiscalité locale (taxe de voirie, taxe de marché, etc.) sont difficilement mobilisées. Le taux de recouvrement des impôts locaux est estimé à 50% en moyenne pour les pays sahéliens. Cela peut s'expliquer par le manque de volonté politique des élus locaux, à des fins électoralistes. De leurs côtés, les administrés seront peu enclins à payer des impôts pour lesquels ils ne voient pas l'intérêt immédiat, surtout lorsqu'ils ne disposent pas d'accès aux services de base ou que ceux-ci sont défaillants. Enfin, la taxe foncière est très peu mobilisée par les collectivités alors qu'elle pourrait représenter une ressource endogène importante. Pour cela les collectivités doivent se doter d'un certain nombre d'outils de gestion foncière encore peu développés (planification stratégique, systèmes d'information géographique, registres fonciers, registre cadastral permettant d'identifier et d'assujettir les propriétaires des parcelles, etc.).
- **Financements extérieurs** :
 - Des subventions issues par exemple des Fonds d'investissement des collectivités territoriales abondés par les Etats et divers bailleurs (exemple de l'ANICT au Mali, de l'ANFICT au Niger, du FEICOM au Cameroun) ou via la coopération décentralisée. Ces ressources sont irrégulières et peu prévisibles.
 - L'emprunt : si quelques grandes métropoles sont en mesure d'y accéder, la majorité des collectivités d'Afrique francophone n'ont actuellement pas accès à l'emprunt pour financer leurs investissements. En effet, le recours à l'emprunt suppose certaines garanties que les collectivités ne sont pas encore en capacité de fournir (un certain niveau de ressources propres, de solides capacités de programmation et de gestion budgétaire). D'autre part les institutions bancaires n'ont pas la pratique du prêt aux collectivités locales, ni la confiance dans leur capacité de remboursement.
 - Des financements privés du type Partenariat Public Privé (PPP) (concessions ou des BOT- Built, Operate, Transfer) : comme pour l'emprunt, ce type de financements reste limité aux grandes métropoles.

Au-delà de la faiblesse financière, ce sont aussi les faibles capacités des collectivités pour utiliser ces ressources qui handicapent le développement des services locaux. Certaines collectivités peinent à prioriser leurs besoins, à mobiliser les entreprises compétentes, à gérer leur budget communal. L'obligation de compte unique au Trésor public, souvent la règle pour les collectivités territoriales, suppose des procédures lourdes et souvent lentes qui freinent également la mise en œuvre des projets financés par le budget communal.



La décentralisation est un processus de changement qui concernent plusieurs champs de compétences et impliquent de nombreux acteurs. Or, accompagner le développement des services locaux d'eau potable et d'assainissement apporte qu'une réponse sectorielle, limitée par rapport aux besoins plus globaux d'une collectivité territoriale, dont l'organisation et le fonctionnement quotidien restent à construire ou sont à l'état embryonnaire et fragile. C'est pourquoi, avant de se lancer, il est nécessaire de bien analyser le niveau de décentralisation et l'ensemble des compétences transférées et réellement maîtrisées au niveau des communes afin de se donner des objectifs de renforcement des capacités qui soient réalistes, adaptés aux moyens et besoins de la collectivité accompagnée. Cette analyse concerne les compétences spécifiques en matière d'eau potable et d'assainis-

sement mais aussi les compétences plus globales des collectivités. En effet, il sera difficile pour une collectivité d'organiser un service d'eau potable et d'assainissement si elle ne maîtrise pas déjà suffisamment sa programmation et sa gestion budgétaire.

Les acteurs de coopération ne sont pas les seuls à accompagner les communes dans leurs missions. Il est conseillé de s'informer préalablement sur les programmes d'appui à la décentralisation développés dans le pays d'intervention pour en faire profiter la collectivité partenaire et pour inscrire son accompagnement en cohérence avec l'existant. Ces programmes sont spécifiques aux services d'eau potable et d'assainissement ou apportent un appui plus global. Il est possible d'obtenir des informations à ce sujet au niveau de la collectivité partenaire, des associations des municipalités du pays, du Ministère en charge de l'eau et de l'assainissement et celui en charge des collectivités territoriales et de la décentralisation.

¹Les informations contenues dans cet encadré sont issues de Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique subsaharienne : le cas de l'Afrique de l'ouest (2010), d'ESF ainsi que de l'ouvrage Financer les villes d'Afrique, l'enjeu de l'investissement local (2012), de Thierry Paulais.

Les services d'eau potable et d'assainissement en 6 fonctions

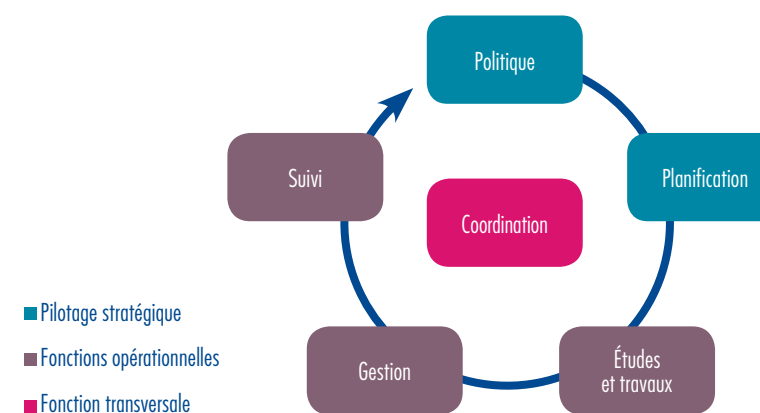
Pour faciliter l'analyse des services d'eau potable, d'hygiène et d'assainissement, une grille de lecture en six fonctions a été retenue pour l'ensemble du guide. Elle a été élaborée

en s'inspirant d'outils d'analyse existants et discutée au cours des travaux du pS-Eau sur la maîtrise d'ouvrage des services d'eau potable et d'assainissement.

FONCTION	DESCRIPTIF
COORDINATION	<ul style="list-style-type: none"> Relation entre la collectivité locale et les autres acteurs concernés par les services d'eau potable et d'assainissement (usagers, opérateurs privés, services déconcentrés, ONG, Bureau d'études, etc.) pour assurer la cohérence des actions menées sur le territoire
POLITIQUE	<ul style="list-style-type: none"> Définition des objectifs d'amélioration des services (taux d'accès aux services, types de services, zones/publics cibles prioritaires, etc.) Définition des grands principes qui guident le fonctionnement des services (principes de gestion des services et rôle des parties prenantes, principes de tarification des services, etc.) Communication régulière auprès des usagers sur la qualité des services et l'avancement des divers projets Implication des acteurs locaux dans la prise de décision
PLANIFICATION	<ul style="list-style-type: none"> Diagnostic des besoins régulièrement actualisé Hiérarchisation des priorités, en concertation avec les différentes catégories d'acteurs concernés, et en adéquation avec les contraintes et opportunités de financement et capacités Définition des activités à conduire pour atteindre les objectifs (politiques) fixés
ÉTUDES ET TRAVAUX	<ul style="list-style-type: none"> Réalisation d'études préalables (analyse approfondie des demandes et des besoins, avant-projets sommaires, avant-projets détaillés, comptes d'exploitation prévisionnels des nouveaux services envisagés, modes de gestion, modalités de recouvrement des coûts, etc.) Mobilisation des financements Sélection des prestataires (rédaction des termes de références et cahiers des charges, sélection, contractualisation) Réalisation, suivi et réception de travaux Réalisation et suivi des activités d'accompagnement (renforcement des capacités, promotion et sensibilisation des usagers)
GESTION DES SERVICES	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place des modalités de gestion et contractualisation Renforcement des capacités des exploitants (opérateurs privés, comités de gestion, etc.) Gestion technique des ouvrages et des équipements Gestion administrative et financière Gestion des relations avec les usagers (facturation, promotion de branchements sociaux, etc.)
SUIVI DES SERVICES	<ul style="list-style-type: none"> Mesure de la qualité des services fournis Mesure de la qualité des services telle que perçue par les usagers Application des ajustements et sanction le cas échéant

On dissocie d'un côté les **fonctions de pilotage stratégique** (fonctions politiques, planification) et d'un autre les **fonctions plus opérationnelles** (études et travaux, gestion, suivi et contrôle). La fonction de **coordination est plus transversale**. Elle suppose une légitimité et des compétences qui méritent souvent d'être renforcées spécifiquement. Par ailleurs, la gestion des ressources **humaines et financières** de la municipalité, essentielle également au bon

fonctionnement des services, fait l'objet d'un chapitre spécifique dans ce guide. Toutes ces fonctions sont menées de manière continue et sont toutes interconnectées. Elles peuvent être représentées schématiquement sous forme d'un cycle (voir schéma) : en effet la mise en œuvre opérationnelle induit une redéfinition des politiques et stratégies d'intervention à temps réguliers et adaptés (annuel, triennal ou quinquennal).



L'exercice pratique de ces responsabilités reste complexe pour les équipes municipales. Comme nous l'avons vu, le transfert des compétences eau et assainissement aux communes en Afrique francophone est relativement récent et elles assument par ailleurs bien d'autres missions. Les fonctions des services d'eau potable et d'assainissement présentées ci-dessus ne sont pas transférées dans leur intégralité aux communes, mais elles en assurent une grande part. De plus, la diversité des équipements et la multiplicité des acteurs impliqués dans les services d'eau potable et d'assainissement accentuent les difficultés.

C'est pourquoi il est essentiel que les acteurs locaux (collectivités, associations, agences de l'eau, etc.) engagés dans des programmes de coopération internationale dans ces pays apportent leur soutien aux communes dans l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement.

Ce guide leur donne des repères pour définir leur stratégie d'appui en suivant trois grandes étapes :

- **Étape 1 – Identifier les compétences à renforcer** : vérifier parmi ces 6 fonctions qu'elles sont effectivement transférées à la commune et identifier avec elle celles à renforcer
- **Étape 2 – Définir les modalités d'appui à la commune** : sur chaque fonction, définir comment concrètement accompagner la commune à assumer les compétences qui lui sont transférées
- **Étape 3 – Préparer la mise en œuvre des mesures d'accompagnement** : mobiliser les partenaires techniques et financiers pour mettre en œuvre cet appui et prévoir un suivi de ce renforcement

PREMIÈRE ÉTAPE

Identifier les compétences à renforcer

Renforcer les collectivités locales en matière d'eau potable et d'assainissement suppose une phase préalable de **diagnostic** afin d'identifier les compétences qui leur sont transférées (dans les textes et celles qu'elles assument effectivement) puis de prioriser celles à renforcer pour la collectivité ciblée. Ce travail doit se faire en lien étroit avec la collectivité que l'on accompagne.

Ce diagnostic se base sur une double analyse précise du contexte d'intervention :

- Analyse institutionnelle (nationale) : étudier le contexte du pays (le cadre juridique, réglementaire et politique) et les compétences transférées aux communes : que prévoient les textes juridiques du secteur de l'eau et de l'assainissement ? quelle est la politique de décentralisation et son effectivité ? etc. Ce travail permet d'identifier les acteurs impliqués dans les services Eau, Assainissement, Hygiène, leurs responsabilités, et ainsi de mieux identifier les compétences relevant des communes.
- Analyse organisationnelle (locale) : comprendre le fonctionnement concret de la commune accompagnée, ses atouts et ses faiblesses, les dynamiques du territoire d'intervention, les interactions avec les acteurs impliqués dans les services. Les besoins en renforcement ne sont pas identiques selon la taille de la commune, du milieu d'intervention (rural ou urbain), etc. Chaque collectivité est dotée de ressources humaines et financières qui varient selon le contexte. Les enjeux et la complexité des services à gérer ne sont pas non plus les mêmes. Un diagnostic plus fin au niveau de la collectivité, facilite l'identification des acteurs et des compétences spécifiques à renforcer.



Analyser le contexte institutionnel pour identifier les fonctions transférées aux communes

Selon le niveau de décentralisation du pays, les fonctions des services d'eau potable et d'assainissement sont réparties à différents niveaux entre les services de l'État et les collectivités territoriales. L'analyse institutionnelle est donc nécessaire pour identifier les fonctions relevant en effet des communes.

Pour cela, il est nécessaire dans un premier temps de consulter les textes juridiques, réglementaires et politiques encadrant la décentralisation (loi de décentralisation, codes des collectivités, etc.) ainsi que ceux régissant le secteur de l'eau et de l'assainissement (lois sectorielles, code de l'eau, code de l'environnement, politique et stratégie nationale d'eau potable et d'assainissement, etc.).

Cet examen n'est pas suffisant pour comprendre toute la complexité institutionnelle : les textes sont parfois contradictoires entre eux et ne permettent pas toujours de clarifier le rôle de chaque acteur, et ce qu'ils préconisent n'est pas toujours simple à appliquer. Par ailleurs, le contexte institutionnel n'est pas figé. Il évolue régulièrement (voir encadré).

Pour compléter le diagnostic, une analyse sociopolitique est également nécessaire afin de comprendre les jeux d'acteurs, les réelles responsabilités maîtrisées par chacun d'entre eux, les articulations entre les collectivités et les services de l'État (centraux et déconcentrés), les principaux opérateurs, les usagers, les partenaires de coopération. Il est possible pour cela de s'appuyer sur des études déjà existantes, de participer à des rencontres sectorielles, ou d'avoir des échanges avec les acteurs du secteur, etc.

Dans la boîte à outils

Outils n°1 : retrouvez en annexe les liens sur les principaux textes juridiques, réglementaires et politiques au Bénin, Burkina Faso, Haïti, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, Niger, Sénégal

Les compétences des collectivités sur le secteur eau et assainissement

Le cas du Bénin, du Burkina Faso, de Madagascar, du Mali, du Maroc et du Niger

Dans ces pays, les codes et lois qui encadrent le secteur consacrent la commune comme le maître d'ouvrage des services d'eau potable et d'assainissement. La plupart des 6 fonctions décrites précédemment sont transférées à cette collectivité. Seules certaines fonctions politiques restent au niveau de l'État : en effet, les grands principes de fonctionnement du service (tarification, modalités de gestion, etc.) sont généralement définis au niveau national. Les communes ont alors pour rôle de les décliner localement. Dans les faits, le transfert de ces compétences et des moyens qui y sont associés sont plus ou moins effectifs. Nous ne détaillerons pas dans ce guide les fonctions assumées effectivement par les communes dans ces pays. Ces informations sont disponibles dans l'étude *Maîtrise d'ouvrage des services publics d'eau et d'assainissement, quels besoins en termes de renforcement des capacités ?*, pS-Eau, 2015

Cet examen détaillé de la situation institutionnelle est essentiel avant de vouloir accompagner une collectivité pour bien comprendre les enjeux et les obstacles qui risquent de bloquer son action. Il est notamment conseillé de bien connaître certains principes de fonctionnement des collectivités et leurs conséquences concrètes sur l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement. Par exemple le principe d'unicité des comptes est très régulièrement appliqué dans les pays d'Afrique francophones. Dans ce cas, la commune ne dispose que d'un seul compte logé au Trésor public. Il faut donc bien anti-

ciper les procédures administratives pour mobiliser les ressources financières communales. De plus, ce compte unique rend plus complexe l'application du principe « l'eau paye l'eau ». Un autre exemple concerne le statut des agents communaux, lié au code de la Fonction Publique : les rémunérations fixées par ce statut sont souvent faibles, et il offre peu de reconnaissance, peu de perspective d'évolution de carrière. C'est un facteur démobilisateur pour les agents (absentéisme, négligences, abandon de poste, voir corruption) qu'il est nécessaire de prendre en compte dans l'analyse.



Analyser le fonctionnement concret de la commune pour définir ses besoins spécifiques



Identifier avec la commune les capacités à renforcer.

Une fois précisées les missions théoriquement dévolues aux communes, il faut encore identifier les capacités que la commune devra développer pour les mener à bien. Les besoins en renforcement sont différents d'une collectivité à l'autre. Ils sont exprimés par l'acteur communal et/ou constatés dans la pratique et ceci à différents moments de l'intervention :

- Lors de la phase d'identification, en amont d'un projet, au moment du diagnostic réalisé en lien avec les partenaires afin de programmer les actions d'appui et de renforcement à mettre en œuvre.
- Lors de la mise en œuvre du projet, au moment de faire un point sur le projet et les difficultés rencontrées, lors de réunions de suivi.

Dans le cas où la collectivité est très faible, l'enjeu consiste alors à identifier les points critiques et à prioriser les capacités à renforcer. Avant de vouloir accompagner la commune

sur certaines fonctions, il faut s'assurer qu'un minimum requis est déjà maîtrisé par la commune : par exemple la gestion financière du service suppose que la commune ait déjà une maîtrise de son budget communal.

Cette analyse est dynamique et complexe : les besoins évoluent dans le temps, selon les acteurs présents. Par ailleurs, les acteurs locaux ne sont pas toujours conscients de leurs besoins. Ils peuvent ne pas avoir envie de montrer leurs faiblesses à leurs partenaires. Il faut également être conscient que la relation est asymétrique et que les acteurs de développement ont un positionnement particulier dans la définition des besoins : le partenaire du Nord est souvent tenté de définir les besoins à la place des autres, d'importer ses outils et sa vision. De son côté, le partenaire du Sud a tendance à formuler ses attentes en intégrant celles de son partenaire du Nord (ou du moins ce qu'il en a compris) pour s'assurer de son appui.

C'est pourquoi, le renforcement des collectivités locales suppose une approche à long terme afin qu'une relation de confiance s'installe entre les partenaires, facilitant l'expression du besoin et la compréhension mutuelle.

Identifier les acteurs bénéficiaires du renforcement

Une collectivité locale est une entité plus ou moins complexe, qui regroupe en son sein des services et profils dont la diversité et les capacités peuvent fortement varier. À qui doivent bénéficier les activités de renforcement de capacités? Aux élus et/ou aux techniciens, aux agents en charge de l'eau et de l'assainissement (lorsqu'ils existent) et/ou aux autres agents de la collectivité (secrétariat général, le receveur municipal, etc.)? De cette analyse peuvent émerger des besoins en réorganisation des services municipaux voire la nécessité de créer de nouveaux postes.

Le diagnostic peut s'étendre aux besoins en renforcement de l'ensemble des acteurs locaux engagés dans les services d'eau potable et d'assainissement. En fonction des défis à relever et de la nature du renforcement, un appui est proposé aux acteurs locaux qui travaillent et accompagnent la commune (les services déconcentrés, les bureaux d'études, les entreprises, les associations d'usagers et ONG, etc.).

Dans la boîte à outils

Outils n°1 : retrouvez en annexe un formulaire pour aider la commune que vous accompagnez à identifier les compétences à renforcer.



DEUXIÈME ÉTAPE

Définir les modalités d'appui à la commune

Une fois le diagnostic réalisé et les capacités à renforcer priorisées, il s'agit de définir les modalités d'accompagnement de la commune.

Chacune des 6 fonctions présentées en introduction du guide (coordination, politique, planification, travaux, gestion, suivi) fait l'objet d'un chapitre où sont présentés les principaux défis à relever par les collectivités locales ainsi que les modalités envisageables pour les appuyer. Ces enseignements sont tirés des expériences des collectivités et associations impliquées sur des programmes de coopération.

La gestion des ressources humaines et financières de la municipalité, essentielle au bon fonctionnement des services, fait l'objet d'un chapitre spécifique.

Ces informations sont complétées par les boîtes à outils présentées à la fin du guide.



La commune coordonne les services EAH

La fonction de coordination renvoie au rôle central des collectivités dans l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement. Cela suppose de dialoguer avec l'ensemble des parties prenantes afin d'assurer la cohérence des actions menées sur le territoire. Pour cela, la commune doit non seulement être régulièrement informée des interventions réalisées sur les services d'eau potable et d'assainissement dont elle a la responsabilité, mais aussi être celle qui donne le cadre à ces interventions, voire qui les impulse.

Dans les faits, cette fonction n'est pas toujours aisée à assumer par la commune et cela pour plusieurs raisons :

- un cadre institutionnel en construction : les textes qui encadrent le secteur de l'eau et de l'assainissement ont beaucoup évolué ces dernières années et le partage des responsabilités n'est pas toujours clarifié. Cela contribue à ce que la commune ne soit pas toujours identifiée comme un acteur des services d'eau potable et d'assainissement. Elle souffre parfois d'une mauvaise réputation, associée à un pouvoir public défaillant ;
- une décentralisation partielle des compétences : si le transfert des compétences aux communes est prévu, celui-ci n'est pas toujours effectif ou que partiellement (un transfert

des pouvoirs sans le transfert de moyens). Certaines communes n'ont pas vraiment eu l'occasion d'exercer et de s'approprier leurs nouvelles compétences et ne sont donc pas perçues comme l'acteur central des services d'eau et d'assainissement sur leur territoire ;

- l'existence de pouvoirs traditionnels : les autorités traditionnelles jouent parfois un rôle prégnant auprès des usagers aux côtés des collectivités locales qui peuvent alors manquer d'une part de légitimité auprès de leurs administrés ;

- une multitude d'acteurs : de nombreux acteurs (comité de gestion, opérateurs, associations locales ou extérieures, etc.), interviennent localement sans toujours associer les autorités communales ce qui contribue à les déposséder de leurs compétences (tant d'un point de vue de la légitimité que de la capacité à agir) ;

Ainsi, la commune n'a pas toujours une connaissance claire de ses responsabilités et elle n'est pas toujours identifiée comme l'autorité organisatrice des services d'eau potable et d'assainissement.

Des textes à la pratique : quel rôle pour la commune dans un secteur qui a beaucoup évolué ces 50 dernières années ?

Une étude a été réalisée en 2000 par l'Agence Française de Développement sur la gestion des points d'eau dans le secteur de l'hydraulique villageoise au Niger et en Guinée. L'étude retrace l'histoire des modalités de gestion des points d'eau qui ont beaucoup évolué en moins de 50 ans. Cette vision historique offre une meilleure compréhension des différents acteurs qui ont joué successivement un rôle central dans les services locaux d'eau potable.

« Traditionnellement au Niger le fonçage d'un puits marque l'installation d'une famille sur un territoire. Si la construction est du fait de l'initiative privée, l'usage en est public. L'accès est libre et gratuit. Son entretien est une affaire de bonne volonté : celle de ses initiateurs, et celle de ses utilisateurs (quartier, voire village). Sous la colonisation et surtout depuis l'indépendance, de nombreux puits cimentés puis des forages équipés de pompes à motricité humaines ont été construits par les services de l'État et mis à disposition des populations, souvent gratuitement, parfois sous condition d'une petite mise de fonds initiale, d'une contribution en travail ou d'une prise en charge de la nourriture des personnels du service ou de l'entreprise. Leur accès est aussi libre et gratuit. Avec les premières pannes des pompes, la

question de l'entretien se pose : pour les populations l'entretien relève de la responsabilité de l'État ou du chef de village. L'État étant défaillant, les chefs traditionnels ont réclamé aux villageois des cotisations pour payer la réparation. Dans les années 90, un programme de réhabilitation introduit une nouveauté dans les modalités de gestion : la création des comités de gestion des points d'eau devient une condition d'installation des ouvrages au sein d'un village. L'eau doit être vendue (tout en laissant les villageois libres de choisir leur mode d'alimentation de la caisse de maintenance, les animateurs conseillaient la vente au seau). Enfin, les chefs, qui jusqu'ici avaient la responsabilité de facto des forages devaient en être écartés, au profit de ces comités élus. »

Aujourd'hui, un nouveau modèle de gestion est proposé : la commune est désormais maître d'ouvrage des services. Elle en délègue l'exploitation à un opérateur privé ou un comité de gestion.

Nouvellement créée, avec des moyens encore limités, la commune doit donc construire sa légitimité et poser les nouvelles bases d'une gestion des services qui soient acceptées et comprises de tous.

Source : *La gestion des points d'eau dans le secteur de l'hydraulique villageoise au Niger et en Guinée, AFD, 2000*

peut s'expliquer par un manque de connaissance du contexte institutionnel que ce soit au sein même de la commune (élus et agents), mais également auprès des acteurs impliqués dans le secteur (usagers, opérateurs, services déconcentrés, etc.).

Comment accompagner la commune ?

- Diffuser (voire élaborer) des guides, plaquettes de vulgarisation sur le contexte sectoriel destinés à la commune et aux acteurs impliqués sur les services d'eau potable et d'assainissement. Souvent ces outils existent déjà et sont disponibles auprès des ministères en charge des secteurs EAH ;
- Organiser dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet eau/assainissement, des réunions d'informations avec l'ensemble des parties prenantes pour rappeler le cadre légal et le rôle de chacun. La collectivité peut aussi participer aux réunions sectorielles organisées au niveau national/régional.

Renforcer la légitimité et la reconnaissance de la commune

Même si les documents sectoriels consacrent le rôle de la commune, il faut encore que les acteurs lui reconnaissent cette légitimité et agissent à ces côtés. Cette reconnaissance vient des acteurs impliqués dans la définition, la gestion et le suivi des services EAH :

- les chefs de quartier/chefs traditionnels ;
- les représentants des usagers ;

- les représentants des services déconcentrés de l'État et acteurs impliqués dans la thématique (hydraulique, environnement, urbanismes, santé, éducation nationale, etc.) ;
- les représentants des référents communautaires impliqués sur l'eau, l'assainissement, l'hygiène, la santé, l'environnement ;
- les associations/opérateurs privés gérant les systèmes d'eau potable et d'assainissement sur le territoire communal ;
- les associations de femmes ou autres structures associatives actives localement sur l'eau et l'assainissement ;
- les éventuelles associations de gros consommateurs d'eau ou gros pollueurs (les agriculteurs, les petites industries/activités artisanales, les hôteliers ou restaurateurs, etc.) ;
- des notables considérés comme incontournables par la commune.

La commune doit également être associée systématiquement par les acteurs intervenant ponctuellement dans le service, comme les acteurs locaux de la coopération internationale.

Dans la boîte à outils

Outils n°1 : retrouvez en annexe les informations et documents sectoriels du Bénin, Burkina Faso, Haïti, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, Niger, Sénégal qui vous aideront à identifier ces outils ou à les élaborer.

Améliorer la connaissance des acteurs locaux sur le contexte sectoriel

Le manque de reconnaissance de la commune comme autorité organisatrice des services EAH

Enseignements et points de discussion : *Faut-il verser les financements du projet sur le budget communal ?*

Comme l'a souligné la synthèse de l'étude *Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire*, CUF, F3E et PAD Maroc, 2009, il est difficile de vouloir renforcer la légitimité d'une collectivité si elle ne joue pas un rôle central dans les décisions prises dans les investissements faits sur son territoire. Cela signifie-t-il que l'on doit obligatoirement verser les financements du projet sur le budget communal ? La question fait débat et dans la pratique beaucoup de collectivités et ONG procèdent différemment.

Passer par les procédures institutionnelles locales est une démarche pédagogiquement intéressante : elle donne l'occasion à la commune de passer par toutes les étapes de mobilisation de ces ressources financières : la décision d'investissement, sa mise en œuvre et son suivi. Cependant, les règles budgétaires et comptables, plus ou moins maîtrisées par les agents communaux, peuvent alourdir et allonger les temps de décaissement nécessaires à la mise en place et au fonctionnement du service. Par exemple, les fonds des collectivités sont, selon le principe d'unicité de caisse, déposés au Trésor public. Pour ordonner leur décaissement, il est indispensable qu'elles maîtrisent les procédures et anticipent les dépenses. Il faut également que le compte général de la mairie ne soit pas déficitaire. Or, compte tenu des faibles ressources des collectivités, les fonds versés au Trésor public suffisent parfois à peine à payer les salaires des agents de la municipalité. Le paiement des prestataires

intervenant dans la réalisation des travaux ou l'entretien des ouvrages peut alors prendre du retard, mettant en difficulté des entreprises déjà souvent fragiles et rend difficiles les relations de la commune avec ses partenaires locaux. Il arrive que des entreprises préfèrent ne plus répondre aux appels d'offres lancés par une commune, simplement par peur de ne pas être payées à temps.

C'est pourquoi, pour des raisons d'efficacité et de visibilité d'affectation des fonds apportés, certains partenaires de coopération choisissent de passer par d'autres circuits financiers : dans certains cas, un compte spécifique au projet est ouvert dans une banque. Il est géré selon les règles propres du projet. Dans d'autres cas, le financement est directement versé à une ONG opératrice qui en a la gestion, voire le partenaire reverse directement les financements aux prestataires sélectionnés sur le projet. Dans ces cas, les recettes et dépenses imputées au projet ne sont pas inscrites au budget communal. La collectivité garde tout de même une responsabilité dans l'affectation de ces fonds, en donnant son accord sur les engagements financiers sans quoi elle serait totalement dépossédée de son rôle. Il existe aussi des solutions mixtes où seulement certaines lignes de dépenses passent par le budget communal.

Quoi qu'il en soit, il est important de bien prendre en compte ces contraintes et de s'assurer de la capacité de la commune en termes de programmation budgétaire et de comptabilité publique. Le cas échéant, un accompagnement spécifique sur ces aspects paraît indispensable. L'objectif est de donner à la collectivité la possibilité d'exercer pleinement sa responsabilité, de l'engagement jusqu'au versement.

Comment accompagner la commune ?

Lorsque la commune n'est pas directement à l'initiative des actions entreprises sur son territoire en matière d'eau potable et d'assainissement (projets initiés par l'État, par des entreprises ou des associations locales, réalisés avec un soutien ou non de partenaires extérieurs), cela se traduira par :

- Encourager les acteurs intervenants sur le territoire communal à informer les élus et services communaux de leurs actions pour s'assurer qu'elles soient conformes à la stratégie locale. Vérifier notamment qu'elles s'inscrivent dans le plan de développement communal, voir le plan local eau et assainissement lorsqu'il existe.
- Soutenir la mise en place d'un comité de pilotage présidé par la commune (élus et techniciens) pour les projets eau et assainissement mis en œuvre sur son territoire et cela dès la conception de l'intervention.
- Renforcer les capacités de la commune à organiser et à assurer la cohérence entre les différentes initiatives menées sur son territoire en matière d'eau potable et d'assainissement (qu'elle en soit ou non à l'initiative). Cela sera d'autant plus aisé si elle a élaboré son document de planification stratégique, qui fixe les priorités et modalités d'intervention (voir parties suivantes, fonction politique et planification) ;



En animant un dialogue sectoriel régulier à l'échelle de son territoire, la commune gagne en visibilité et en légitimité. Elle doit pouvoir consulter les parties prenantes d'un service EAH dès que nécessaire et inversement les usagers, opérateurs, etc. doivent pouvoir faire remonter leurs préoccupations auprès de la commune.

Comment accompagner la commune ?

- Faciliter la visibilité/disponibilité des élus et des agents communaux pour répondre aux sollicitations des acteurs locaux (renforcer leur présence sur le terrain, assurer des permanences téléphoniques pour intervenir en cas de pannes, organiser des permanences d'élus, etc.)
- Appuyer la commune dans l'organisation et l'animation de réunion publique pour renforcer sa communication aux usagers sur sa politique et le fonctionnement des services d'eau potable et d'assainissement (expliquer les principes de la tarification en vigueur et à quoi cela sert ; informer de nouveaux travaux, etc.)
- Renforcer le fonctionnement des espaces de concertation locaux existants ou en créer des spécifiques du type commission communale (voir encadré). Ces commissions sont intéressantes pour suivre l'état d'avancement de la planification communale et mettre à jour les données des plans locaux.

Commission communale de l'Eau au Burkina Faso

Le conseil municipal est doté d'une commission spécialisée dénommée « Environnement et développement local » (Art. 221 loi n° 055-2004 du CGCT) qui l'épaulé dans ses prises de décisions et dans leur exécution. La loi ne définit pas les missions de cette commission. La discussion sur la gestion communale des déchets, des espaces verts, des forêts, du transport en commun et la question de l'eau et de l'assainissement collectif et individuel devraient naturellement entrer dans ses compétences.

Le transfert des compétences et la nécessité d'améliorer les services ont poussé plusieurs collectivités territoriales à créer des commissions communales « eau et assainissement ». L'article 221 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) permet en effet aux conseils municipaux d'instituer, si besoin est, des commissions ad hoc. Ces commissions sont d'autant plus intéressantes car les décisions prises en leur sein font l'objet de discussions en sessions ordinaires ou extraordinaires du Conseil Municipal qui, sauf exception, sont des « séances (...) publiques » (article 241 du CGCT).

Source : L'espace communal burkinabè, une sphère propice au dialogue sur la gestion des ressources en eau, Ismaël MILLOGO (Médiaterre), 2013

Enseignements et points de discussion : Quelle durabilité des espaces de concertation mis en place dans le cadre d'un projet ?

La création d'un espace de concertation *ad hoc* peut très bien fonctionner dans le cadre d'un projet. Mais sa pérennité n'est pas toujours certaine. Toute la difficulté est donc de faire vivre ces commissions au-delà du projet.

Avant de définir le format de l'espace de dialogue, il est important d'identifier les besoins de concertation (les moments clés) et de mesurer la capacité financière de la commune pour couvrir les dépenses nécessaires à l'animation de ces espaces (principalement les indemnités des membres). Dans les communes

qui ont des ressources suffisantes et qui sont dynamiques, le principe des commissions communales peut fonctionner. Dans d'autres cas, la faiblesse voire l'inexistence des indemnités peut démobiliser les membres.

Autres conditions de succès pour la commission communale de l'eau :

- la régularité de ses réunions (au moins une fois par an) pour faire un point sur la situation sur l'eau et l'assainissement du territoire de la commune ;
- sa consultation préalable par le conseil municipal avant toute décision relative à l'eau et à l'assainissement ;
- son implication dans les projets EAH menés par la commune et ses partenaires.

La légitimité et la capacité d'animation de dialogue sont utiles à la commune dans toutes ses fonctions et en particulier pour définir de manière concertée sa politique locale, ce que nous allons maintenant aborder.



La commune définit les orientations politiques des services EAH

La définition de la politique sectorielle reste globalement du ressort de l'État dans la plupart des pays d'Afrique francophone. Néanmoins, les communes assument une responsabilité dans son application locale.

Les élus locaux ont ainsi la possibilité d'appliquer voire d'impulser des orientations politiques locales et en particulier de :

- Fixer les objectifs d'amélioration des services : si les politiques nationales donnent une bonne vision des objectifs d'amélioration poursuivis dans le pays, il est nécessaire que la commune les décline de manière concrète selon les besoins locaux. Les élus portent parfois une politique volontariste et donnent plus d'ampleur aux enjeux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans leur politique communale parce que ce sont des priorités pour leurs territoires.
- Définir les grands principes qui guident le fonctionnement des services (tarification des services, modalités de gestion, etc.) : ces principes définis à l'échelle nationale sont plus ou moins pertinents selon le contexte local. À la commune de les adapter. Par exemple, les modalités de gestion du service seront différentes selon que la commune compte en son sein des agents techniques, ou que le tissu associatif/communautaire est fortement structuré, ou encore que des opérateurs privés sont en capacité d'offrir localement un service de qualité.


Beaucoup des exemples donnés pour illustrer cette partie concernent la politique tarifaire, mais elle n'est donc pas la seule à se décliner à l'échelon communal.

Des textes à la pratique : Quel rôle de la commune dans la politique de tarification à Madagascar ?

À Madagascar, le décret 2003-791 fixe les modalités de la tarification du service public de l'eau potable et de l'assainissement. D'après la loi, le tarif est proposé par le gestionnaire du service sur la base d'éléments précisés dans le décret, et ensuite proposé pour validation à l'organisme de régulation, la SOREA.

En théorie, les communes ne jouent donc qu'un rôle très limité dans la définition du tarif. Mais, en pratique, une enquête menée par le pS-Eau et le CITE auprès de communes malgaches révèle une réalité différente. En l'absence d'organisme régulateur, le tarif est en effet, souvent proposé par les communautés locales et les opérateurs de projets, sur la base d'enquêtes sur la capacité et la volonté à payer des usagers, et d'une estimation des coûts d'exploitation du service. Le tarif est ensuite discuté avec la commune qui décide *in fine* de son application.

Par ailleurs, la commune joue un rôle important dans la définition de la tarification sociale : le montant des tarifs sociaux, les critères d'éligibilité à ces tarifs préférentiels, sont en effet des paramètres sensibles et variables d'une commune à l'autre, qu'il est légitime de fixer à un niveau local.



Fournir à la commune les éléments d'analyse nécessaires pour définir ses orientations politiques

Pour décliner localement les politiques nationales, la commune a besoin non seulement de connaître le cadre sectoriel et les règles qui encadrent son action, mais surtout de comprendre les enjeux relatifs aux services de l'eau et de l'assainissement sur son territoire. S'il existe une marge de manœuvre, il faut que la commune ait tous les éléments d'information nécessaires pour conforter sa décision.


Comment accompagner la commune ?

- Sensibiliser les élus sur les intérêts et les enjeux qui se cristallisent autour des politiques de l'eau potable et de l'assainissement. Prenons l'exemple de la politique tarifaire : c'est une question particulièrement sensible du fait de sa forte dimension politique et sociale. Les élus préféreront parfois minimiser le tarif de l'eau pour contenter les populations. Il est donc utile de les informer sur les risques encourus et la nécessité d'atteindre l'équilibre financier du service (et donc à terme de satisfaire leurs électeurs grâce à un service qui fonctionne dans la durée).

- Accroître la connaissance des élus sur le cadre réglementaire national, le fonctionnement des services d'eau potable et d'assainissement et les enjeux propres à son territoire. Par exemple, les informations sur les coûts du service, sur la volonté et la capacité financière des ménages (analyse de la demande) sont cruciales pour guider la commune dans la définition de sa politique tarifaire. Ils pourront ainsi plus facilement déterminer le montant

du tarif en arbitrant entre d'un côté la nécessité de recouvrir les coûts des services communaux d'eau potable et d'assainissement et de l'autre les contraintes des usagers.

- Présenter aux élus la diversité des moyens qu'ils peuvent déployer pour décliner leur stratégie d'intervention. Ainsi, si leur objectif est d'améliorer la salubrité de leur ville, ils peuvent choisir de mener une politique incitative pour encourager l'équipement des ménages en latrines en subventionnant une partie des infrastructures. Ils peuvent aussi miser sur une politique éducative en développant des campagnes de promotion de l'hygiène et de l'assainissement voire sur une politique plus coercitive en publiant un arrêté municipal et sanctionnant les rejets sauvages d'eaux usées. Ces trois modalités d'intervention sont complémentaires. Aux élus de choisir comment agir.



Faciliter le dialogue avec les parties prenantes impactées par les choix politiques

Pour que ces orientations soient pertinentes et acceptées, la commune a intérêt à informer voire à associer dans leur définition les parties prenantes concernées par les politiques de l'eau potable et de l'assainissement (les usagers, les opérateurs, etc.).

Comment accompagner la commune ?

- Encourager la commune à informer les usagers des services d'eau potable et d'assainissement sur ces orientations politiques locales : Les élus ont intérêt à communiquer clairement

sur leurs choix politiques. En fixant le cap, par la formulation d'objectifs symboliques et fédérateurs (couverture totale du territoire par le service communal d'eau potable, fin de défécation à l'air libre, etc.) ils peuvent plus facilement mobiliser leurs partenaires et les populations. Le dialogue avec les usagers est aussi essentiel pour les convaincre de participer au paiement du service de l'eau potable. Les usagers seront d'autant plus enclins à payer pour un service qui répond à leurs besoins et qui est performant. Cela suppose donc de rendre compte de l'utilisation des fonds mobilisés par le tarif et de la qualité du service délivré. Les opérateurs intervenant sur le service pourront participer aux discussions pour présenter les résultats d'exploitation.

- Inciter les élus à impliquer les acteurs locaux dans la définition des politiques locales : ce n'est pas une démarche systématique (au Sud comme au Nord), mais elle peut être encouragée. Cela facilite l'adhésion des usagers, opérateurs, etc. aux orientations prises par la commune.

- Accompagner les usagers et opérateurs pour qu'ils soient en mesure d'apporter leur point de vue sur ces orientations : comme pour les élus, les acteurs locaux impliqués dans la définition des politiques communales ont besoin d'être informés des différentes options et des impacts qu'elles auront sur le service d'eau potable et d'assainissement. Par exemple, les populations seront plus à même de choisir les modalités d'approvisionnement en eau potable ou en assainissement qu'elles souhaitent, si elles ont toutes les informations nécessaires pour faire ce choix (informations sur le coût d'investissement et de fonctionnement, leurs avantages, inconvénients, etc.).

L'ensemble des outils et démarches pour éclairer les choix politiques visent principalement les élus et parties prenantes dans la définition de la politique locale. L'appui peut également viser les services municipaux, pour qu'ils soient à même d'évaluer la situation et proposer les différentes orientations possibles localement. Il est parfois aussi nécessaire de renforcer leur capacité de communication pour qu'ils présentent des données aux élus et/ou usagers qui soient facilement compréhensibles pour ceux-ci.

Enseignements et points de discussion : *Quelle homogénéité des orientations politiques sur l'ensemble de la commune ?*

Les territoires communaux sont parfois immenses, composés d'espaces urbains et ruraux avec des modalités d'approvisionnement en eau potable et d'accès à l'assainissement divers et des modalités de gestion et des coûts spécifiques à chacun de ces systèmes. La question pour la commune est alors de savoir comment coordonner les acteurs intervenant sur le service et harmoniser le niveau, la qualité et le prix des services EAH à l'échelle du territoire communal.

Cela est d'autant plus complexe lorsqu'un opérateur national intervient sur le périmètre urbain, avec ses logiques d'intervention propres sans que la commune ne soit toujours impliquée ou lorsqu'il existe des sources d'approvisionnement alternatives (puits traditionnels, etc.) qui seront privilégiées par les usagers parce que plus économiques ou plus connues.

.....
Les orientations politiques donnent un cadre général, qui se précise lors de la démarche de planification que nous allons maintenant présenter.

La commune planifie le déploiement des services EAH

Afin de planifier le développement des services d'eau potable et d'assainissement, il est important que la commune dispose d'informations précises sur ses ressources en eaux et leurs usages, les infrastructures des services EAH présentes sur son territoire et leur niveau de fonctionnement, la demande des usagers, les acteurs impliqués dans le service et leurs contraintes, etc. Cette phase correspond à l'élaboration du diagnostic.

Sur la base de ce diagnostic, elle sera plus à même de fixer ses priorités d'intervention en matière d'eau potable et d'assainissement dans son plan stratégique. Cette priorisation s'effectue sur la base du diagnostic et après une concertation avec les acteurs du territoire. Ces discussions sont un bon moyen pour anticiper les conflits d'usage, mais aussi pour faciliter la participation de tous dans les actions à mener ou encore sensibiliser sur la nécessité de protéger la ressource.

Enfin, il faudra que la commune les décline en plan d'actions et d'investissement afin de se structurer pour assumer pleinement ses responsabilités en mobilisant les moyens financiers (via la fiscalité locale, le tarif de l'eau, les financements extérieurs) et humains pour mettre en œuvre son plan et suivre sa réalisation.

La planification locale eau et assainissement est donc une démarche facilitant la compréhension des enjeux sur le territoire, l'expression d'une vision partagée du développement local, et préparant la réalisation des

projets. Dans le contexte actuel, où de nombreux aléas climatiques perturbent le bon fonctionnement des services, il est plus que nécessaire pour les collectivités d'avoir cette vision élargie dans le temps et l'espace (à l'échelle du bassin versant) pour mieux prioriser ses interventions.

Cependant à l'heure actuelle les communes manquent d'outils taillés à leur mesure pour animer la démarche de planification locale du secteur :

- Les territoires communaux sont souvent étendus et difficiles à parcourir. Les équipes communales peuvent éprouver des difficultés pour disposer d'une connaissance précise et actualisée de leur territoire et du fonctionnement de leurs systèmes d'eau potable et d'assainissement.
- Il existe des guides et des modèles types proposés par les services de l'État pour faciliter l'élaboration des plans locaux (généraux comme sectoriels). Les documents de planification sont fréquemment réalisés par un prestataire extérieur et dépendent de financement extérieur. Ces documents font généralement l'objet d'une restitution et parfois d'une validation de l'autorité communale (délibération du conseil municipal), mais ne sont pas toujours déclinés en outils pratiques (programmation annuelle des activités et programmation budgétaire) pour en faciliter leur appropriation par les collectivités, leur mise en œuvre, leur suivi et leur mise à jour ;

- Les parties prenantes dans le service (usagers, exploitants, associations) sont principalement interrogées au moment du diagnostic, mais ne sont pas toujours associées au moment de prioriser les actions et de suivre l'application du plan ;

- La mise en œuvre des plans locaux fait souvent défaut, faute de moyens humains et financiers correspondants à l'ambition des plans élaborés. Les moyens existants au sein de la commune pourraient être plus facilement mobilisés si les plans d'actions étaient plus modestes.

Des textes à la pratique : *Un rôle limité des communes dans l'élaboration des PLEA au Niger*

Au Niger, l'élaboration des Plans Locaux Eau et Assainissement (PLEA) a été expérimentée sur 9 communes rurales de la région de Tillabéry. L'approche adoptée montre à l'heure actuelle quelques limites :

- une faible implication des communes dans le diagnostic de l'existant et la définition des priorités : études réalisées par des consultants (souvent recrutés par les partenaires qui financent leurs missions) et validées par les communes uniquement au moment de la restitution ; des contraintes de temps qui ne favorisent pas la réelle implication des acteurs locaux ;
- une approche « centralisée » de la planification, servant avant tout pour la programmation nationale ;
- des compétences limitées au niveau des communes pour suivre le processus ;
- des outils clés en main fournis par le Ministère et des risques de copier-coller qui ne permettent pas d'avoir une analyse fine des enjeux, opportunités, contraintes, solutions locales.

Des difficultés pour mettre en œuvre et mettre à jour les documents de planification au Bénin

Dans le cadre du Programme pluriannuel d'appui au secteur eau et assainissement (phase 2), un atelier d'échange sur la maîtrise d'ouvrage communale a été organisé en 2013. Concernant la planification, les communes rencontrent des difficultés pour avoir une bonne connaissance de l'existant, faute de pouvoir mettre à jour la base de données intégrée (BDI) et lister ainsi l'ensemble des infrastructures sur leur territoire. Le manque de moyens pour réaliser les visites de terrain et la faible maîtrise de l'outil par les agents communaux sont les principaux obstacles à la mise à jour des données. Par ailleurs les communes restent dépendantes d'un appui financier extérieur pour réaliser leurs documents de programmation (Plan Communal Eau et Plan d'Hygiène et Assainissement Communal) ainsi que pour les mettre en œuvre.

Source : Rapport de l'atelier bilan de la maîtrise d'ouvrage communale dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, Direction générale de l'eau du MERPMEDER, 2013

Accompagner la commune dans sa démarche de planification

Pour que la commune traduise le document de planification locale en actions concrètes, il est primordial qu'elle soit placée au cœur du processus d'élaboration. Si les élus et agents en comprennent l'intérêt local, ils pourront d'autant plus s'approprier la démarche et les documents de planification.

Comment accompagner la commune ?

Sensibiliser les élus sur l'intérêt d'animer la planification des services, en impliquant les parties prenantes aux moments clés : la démarche concertée apparaît parfois aux yeux des élus comme un processus long et inutile. Ils sont tentés de vouloir aller plus vite en réalisant directement des ouvrages sans avoir une vision globale des besoins afin de présenter rapidement des résultats visibles. Il est donc important de s'assurer qu'ils comprennent l'intérêt de la planification.

Dans la boîte à outils

Outils n°1 : retrouvez en annexe les outils méthodologiques existants pour la planification communale au Bénin, Burkina Faso, Haïti, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, Niger, Sénégal.

Accompagner la commune à définir sa méthodologie de planification en se référant aux pratiques développées dans le pays. En effet, dans de nombreux pays des outils méthodologiques destinés aux collectivités ont été élaborés pour les accompagner dans leurs démarches de planification (à retrouver dans la boîte à outils n°1).

Mobiliser si possible une structure facilitatrice pour compléter l'expertise de la collectivité dans le processus de concertation. Celle-ci doit rester à l'écoute des acteurs du territoire et en communication permanente avec les services techniques en charge de l'élaboration des documents de planification ainsi que les élus, sans se substituer à eux.

Enseignements et points de discussion : Faut-il associer les usagers et acteurs du service à toutes les étapes de planification ?

Idéalement les usagers et acteurs des services doivent être mobilisés lors du diagnostic puis au moment de la programmation et enfin dans le suivi de la mise en œuvre du plan ainsi adopté. Néanmoins, ces étapes peuvent être longues (de quelques mois à plus d'un an) et, comme on l'a vu dans la partie consacrée à la coordination, la concertation entre la commune et les acteurs du territoire suppose des moyens dédiés à ne pas négliger.

Il ne faudrait pas que la dynamique insufflée au moment de la planification retombe lors de sa mise en œuvre, faute de moyens financiers dédiés. Il faut donc adapter la démarche aux moyens financiers et humains de la commune.

Co-construire avec la commune ses outils et documents de planification

Des documents types de planification existent dans de nombreux pays et pourront être une bonne base de travail. Néanmoins, pour que les documents de planification soient exploités par la commune une fois réalisés, il est intéressant de les co-construire avec les équipes municipales pour qu'ils répondent aux besoins et capacités de la commune. En effet, les outils de diagnostics, les documents stratégiques et plans d'action et d'investissement doivent régulièrement être mis à jour et être régulièrement consultés comme référence à l'action communale. S'ils ont contribué à leur élaboration, les services techniques s'approprient réellement ces outils et seront en capacité de les mettre à jour plus facilement.

Ce sont des outils vraiment essentiels à la planification. Ils seront également exploités pour assurer le suivi du service. Il est donc important de ne pas négliger leur élaboration.

Comment accompagner la commune ?

L'élaboration et l'actualisation des documents de planification suppose de :

- Associer les équipes techniques dans la réalisation des inventaires et diagnostic en utilisant des outils qu'elles pourront réutiliser pour mettre à jour les données (du simple tableau excel à des outils plus complexes de Système d'Information Géographique). Une formation sur l'utilisation de ces outils peut être envisagée.

- Traduire les diagnostics et programmation en outils visuels, simples et facilement utilisables par les élus et les services techniques.

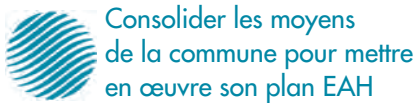
- Accompagner quelques temps les équipes municipales dans l'utilisation de ces outils, pour la mise en œuvre d'activités prévues dans le plan ou le suivi des services par exemple.

Enseignements et points de discussion : L'outil cartographique est-il utile à la planification ?

L'outil cartographique facilite la représentation spatiale et peut servir à plusieurs étapes :

- au moment du diagnostic pour localiser avec les populations les infrastructures avant de vérifier les données sur le terrain.
- lors de la programmation des activités pour visualiser plus rapidement les zones non couvertes sur lesquelles agir en priorité.
- Lors de la mise en œuvre pour mettre à jour les données en intégrant les nouvelles réalisations, organiser le suivi de l'exploitation et du fonctionnement des ouvrages, l'amélioration de la gestion technique et financière des systèmes d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

Là encore, il est nécessaire d'adapter l'outil aux besoins locaux : parfois un fond de carte (une image de la commune extraite de google earth, par exemple) imprimé sera bien plus utile pour les agents municipaux qu'un outil informatique complexe pas suffisamment maîtrisé ou inexploitable faute de matériels informatiques nécessaires à leur utilisation au niveau de la commune.



Consolider les moyens de la commune pour mettre en œuvre son plan EAH

Non seulement le document de planification oriente les interventions de la commune, mais il permet également de mesurer les besoins financiers nécessaires et peut servir dans la mobilisation des partenaires.

Comment accompagner la commune ?

- Appuyer la commune dans sa communication autour du plan local : le traduire en des fiches projets synthétiques à présenter à des partenaires techniques et financiers, en plan d'action utile au pilotage des services, en faire un document de référence pour tout partenaire qui souhaiterait intervenir dans la zone, le décliner en plaquette d'information et de sensibilisation des usagers et opérateurs locaux.
- Apporter des moyens financiers pour lancer les premières interventions et concrétiser le plan d'action (voir encadré).

Enseignements et points de discussion :

Faut-il lier la démarche de planification à un appui financier pour la réalisation du plan d'actions ?

Certains acteurs appuient les collectivités dans leur démarche de planification en prélude d'un programme d'investissement. Ainsi, une fois les priorités identifiées, ils proposent de co-financer un projet élaboré sur cette base ou mettent en place un fonds d'investissement abondé par les collectivités Nord et Sud pour réaliser des actions identifiées dans le plan. La « carotte financière » peut être alors un bon moyen d'intéresser les élus à l'ensemble du processus. À l'inverse, elle peut occulter l'intérêt de la démarche. En effet, le financement, au lieu d'être un moyen, peut devenir une finalité comme l'illustre ce propos d'un maire : « pour réaliser trois puits, c'est trois sacs de paperasses qu'il faut envoyer à nos partenaires ».

Il ne faut donc pas perdre de vue que l'objectif de la planification est d'inciter les élus à s'inscrire dans une démarche vertueuse de dialogue avec la population, de respect des procédures, d'animation de la gouvernance communale et de leur donner une vision globale du développement local.



La commune développe les infrastructures des services EAH

À ce niveau, la commune est encouragée à :

- lancer ou superviser la conduite d'études préalables de faisabilité technique et socio-économique : avant-projets sommaires, avant-projets détaillés, comptes d'exploitation prévisionnels des services, etc. ;
- mener la passation de marché afin de recruter les prestataires ;
- assurer le contrôle de l'avancement des travaux et valider la bonne exécution des prestations.

Ces activités concernent la construction des infrastructures, mais aussi le renforcement des capacités nécessaires pour un bon fonctionnement du service, ainsi que la promotion de l'hygiène et la sensibilisation à l'assainissement. L'enjeu est de s'assurer de la qualité des ouvrages et prestations ainsi réalisés.

Cette fonction correspond à la mission du maître d'ouvrage telle que définie dans le cadre des marchés publics. Pour ces tâches, la commune peut s'appuyer sur un maître d'œuvre (ou un assistant à maîtrise d'ouvrage) qui peut être un bureau d'études ou une ONG professionnelle. Cet organisme l'assiste dans la réalisation des cahiers des charges (dossier d'appel d'offres (DAO), Termes de

Références (TDR), etc.), la sélection des candidats, et le suivi des travaux. La première étape consiste alors à identifier ce maître d'œuvre et à contractualiser avec lui afin de définir clairement son rôle et responsabilités (voir les définitions du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre dans le glossaire).

La sélection des prestataires, au cœur de cette fonction, est encadrée par des procédures de marché public. L'État et ses partenaires fournissent de nombreux outils pour accompagner les collectivités sur ces aspects. Néanmoins, ces démarches sont complexes et ces outils parfois trop théoriques ne sont pas toujours appropriés par les collectivités. Par ailleurs, il n'est pas toujours aisé de trouver des prestataires locaux qui puissent répondre à ces exigences. Beaucoup d'artisans locaux techniquement compétents ont un faible niveau de formalisation de leurs activités (enregistrement au registre commercial, etc.) les excluant de fait de certains marchés.

Souvent négligé, le contrôle des travaux est également une étape fondamentale qui mérite d'être renforcée.

Enfin, l'ensemble de ces activités ne pourrait être mené sans moyens d'investissement, qui font généralement défaut au niveau des collectivités.

.....

Le document de planification trace les grandes orientations sur le long terme. Il est un préalable à des études techniques plus approfondies qui sont nécessaires à la réalisation des infrastructures, comme nous allons le voir.

Des textes à la pratique : le suivi des travaux, une étape souvent négligée

Dans le cadre de son programme WASH à l'école, l'UNICEF Mali a mené une réflexion interne pour améliorer la réalisation des travaux. Les photos suivantes illustrent les défauts de construction constatés initialement sur le terrain :

Puisard non-conforme, béton mal dosé



Drainage aisément bloqué



Stagnation de l'eau = pente mal faite



Ces défauts s'expliquent notamment par :

- des spécifications techniques des ouvrages transmises aux entreprises peu précises ou non comprises par les entreprises ;
- une mauvaise réalisation et finition due au non-respect des spécifications (dosages, matériaux, etc.) et de faibles compétences des entreprises sélectionnées ;
- une supervision des travaux insuffisante.

Accompagner la commune dans la sélection des prestataires

À cette étape, la commune :

- précise, sur la base d'études de faisabilité, les cahiers des charges des travaux ;
- sélectionne les prestataires, en respectant les procédures de marchés publics et en se basant sur des critères objectifs d'analyse ;
- contractualise avec les prestataires sélectionnés.

Ces missions nécessitent parfois un renforcement des capacités des collectivités, mais également des entreprises locales et bureaux d'études pour qu'ils soient en capacité de répondre aux cahiers des charges (prescriptions techniques, délais, etc.).

Comment accompagner la commune ?

- Accompagner la commune pour qu'elle définisse ses besoins : avant de consulter les prestataires potentiels, le maître d'ouvrage assisté de son maître d'œuvre établissent un document précis dans lequel il exprime sa demande au prestataire (termes de références, cahier des charges, dossier d'appel d'offres selon la nature et l'ampleur du marché). Ce document donne les informations suivantes :
 - Le type de prestation : travaux d'eau potable, d'assainissement, formation, animation d'une campagne de sensibilisation, etc.
 - Les caractéristiques de l'opération : le détail des activités, les lieux et délais d'exécution, les spécifications techniques (la provenance des matériaux, techniques d'animation utilisées, etc.), les plans types, etc.

- Le bordereau des devis quantitatifs et estimatifs
- Les conditions de soumissions de l'offre : la liste des documents à communiquer (voire des documents types à remplir), le délai de soumission, les modalités de sélection.

• Laisser la commune piloter la procédure de consultation et de sélection des prestataires, tout en apportant son soutien administratif et technique si nécessaire : la consultation est plus ou moins ouverte selon ce que prévoit la réglementation nationale. Même si la taille des marchés ne le nécessite pas toujours, il peut être intéressant que la commune procède à la sélection des prestataires par appel d'offres. Cela lui permet de se familiariser avec la procédure. La sélection se fait généralement au sein d'une commission d'appel d'offres communale composée d'élus, des services techniques de la commune, des représentants des usagers, des services techniques déconcentrés. Éventuellement le partenaire de coopération peut y participer en tant qu'observateur. La procédure doit être simple et transparente pour les soumissionnaires. Les instructions et documents exigés des prestataires doivent être clairement présentés au moment de l'appel d'offres. Des canevas et modèles peuvent être proposés aux soumissionnaires pour améliorer la qualité de leurs offres techniques et financières et faciliter leur analyse. La sélection des offres se base sur une grille d'analyse spécifique établie pour l'occasion. Quoi qu'il en soit, cela suppose que les élus et techniciens maîtrisent les règles de marché public (voir encadré).

Source : Présentation « La gestion des projets de construction de forages en milieu scolaire » lors du webinaire « Des forages qui durent toute une vie » organisé par RWSN en octobre 2015.

- Appuyer la commune dans l'élaboration du contrat de prestation qui sera signé par les deux parties : Le contrat doit bien clarifier les responsabilités de chacun et les modalités de paiement (en prévoyant un étalement, par exemple 30% à la commande, 50% lorsque telle partie de la prestation est achevée et acceptée par la commune, et le reste après

réception définitive de l'ensemble de la prestation). Il est conseillé de définir des points précis qui feront l'objet d'un contrôle et de prévoir, si nécessaire, une clause de garantie au-delà de la durée du contrat pour protéger la commune contre une malfaçon qui ne serait détectée que plus tard.

Enseignements et points de discussion :

Comment adapter ces documents et la procédure aux capacités locales ?

Le niveau d'exigences techniques et administratives ne pourra être le même selon le type de marché, le niveau d'expérience antérieure de la commune et celui des entreprises visées (entreprises soumissionnant régulièrement à des appels d'offres ou des artisans locaux).

Dans tous les cas, il faut veiller à bien adapter la procédure et le contenu des documents au contexte local et aux prestations que l'on souhaite réaliser en privilégiant la simplicité. Cela n'empêche pas d'être précis dans la description des travaux, les matériaux à utiliser (quantité et qualité), le personnel nécessaire, etc. pour bien clarifier ce qui est attendu par le prestataire. Les plans types doivent

donner des indications détaillées. Ils pourront s'inspirer des problèmes rencontrés sur des travaux précédents pour faire évoluer ces prescriptions.

Il faut avoir conscience que des dossiers d'appels d'offres et contrats trop longs, trop complexes risquent de ne pas être lus dans leur totalité par les prestataires. Au-delà de ces documents, il est donc indispensable de prévoir une réunion avec le prestataire sélectionné pour vérifier sa compréhension des différents documents contractuels (les spécificités techniques, le rôle de chacun, les règles de paiement). Cela sera l'occasion de mettre en avant les points de vigilance et d'organiser concrètement les opérations. Selon la capacité des entreprises, il est envisageable d'élaborer des fiches techniques imagées et concises avec les spécifications, plans, devis, photos, fiches d'implantation, de réception.

Principes guidant les procédures de passation de marché public en Afrique de l'Ouest

« Les procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public, quel qu'en soit le montant, sont soumises aux principes suivants :

- L'économie et l'efficacité du processus d'acquisition ;
- Le libre accès à la commande publique ;
- L'égalité de traitement des candidats, la reconnaissance mutuelle ;
- La transparence des procédures, et ce à travers la rationalité, la modernité et la traçabilité des procédures. »

Directive N° 04/2005/CM/UEMOA Portant procédures de Passation, d'Exécution et de Règlement des Marchés Publics et des Délégations de service public dans l'UEMOA



Favoriser le contrôle régulier par la commune des prestations

Le dialogue instauré entre la commune et le prestataire au démarrage de la prestation doit se poursuivre tout au long de l'opération, jusqu'à la fin de la période de garantie. La commune veille au bon déroulement des travaux et prestations.

Comment accompagner la commune ?

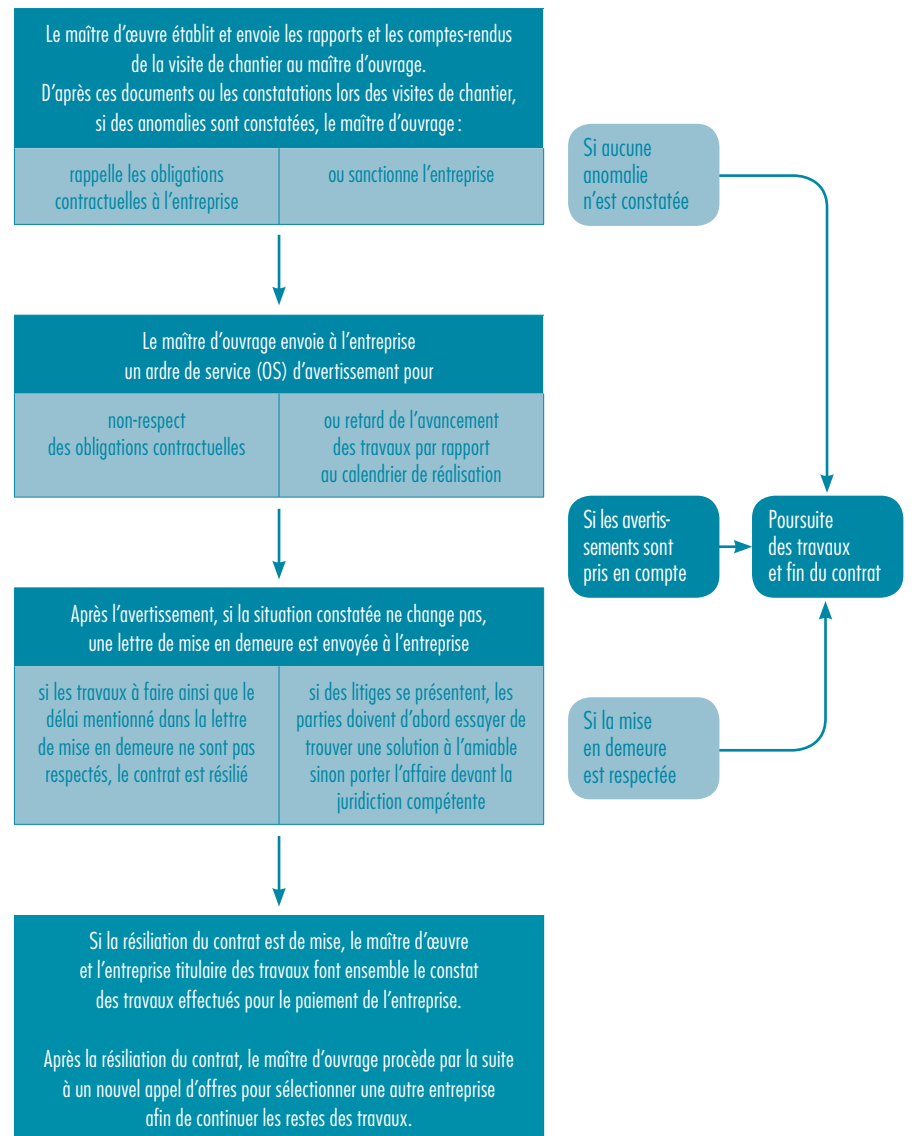
- Développer au sein de la commune une culture du suivi : le suivi des travaux et prestations intellectuelles doit être quotidien. Ainsi pour les travaux, les services techniques de la ville ou le maître d'œuvre effectuent régulièrement des visites de chantier. En complément à ces visites, des réunions avec l'entreprise permettent de faire état de l'avancement des travaux et alerter sur des points de vigilance. À certaines étapes clés, les services déconcentrés sont associés en particulier pour l'implantation, les réceptions techniques provisoire et définitive des équipements. Les bénéficiaires et futurs gestionnaires pourront également participer au suivi des travaux. Ceci peut faciliter leur appropriation des ouvrages en anticipant les questions qu'ils se posent pour leur utilisation et entretien. Il est très certai-

nement nécessaire de les former pour qu'ils puissent être en mesure de réaliser ce suivi. Des fiches techniques du type « check-list » (fiche courte et illustrée, format à adapter selon le type d'acteur) pourront être élaborées pour aider au suivi. Le rôle de chacun sur cette étape doit être clairement délimité.

- Identifier avec la commune les mesures à prendre pour s'assurer du bon respect du contrat par le prestataire : l'échelonnement des paiements et leur versement conditionné à la présentation de certains résultats, la possibilité d'émettre des réserves lors de la réception provisoire, la définition d'une période de garantie pendant laquelle la commune pourra s'assurer du bon fonctionnement des ouvrages et se prémunir de toutes malfaçons, la définition de sanctions à appliquer le cas échéant (voir encadré). Bien évidemment, l'idéal est de ne pas à avoir à utiliser ces sanctions en dialoguant régulièrement avec l'entreprise dès la signature du contrat.

- Attirer l'attention de la commune sur les conditions préalables au bon déroulement des travaux, en particulier la sécurisation du foncier qui peut être un facteur déterminant dans le déroulement des travaux et le respect des délais d'exécution.

Les procédures en cas de non-respects du contrat à Madagascar



Consolider les moyens financiers mobilisés par la commune pour la réalisation des activités

La qualité des travaux dépend de l'entreprise sélectionnée, mais aussi du budget que l'on prévoit pour la réalisation des travaux. La commune peut avoir besoin d'un renforcement de ces capacités techniques et financières sur cet aspect.

Comment l'accompagner :

- Appuyer la commune dans l'estimation des coûts de ces activités : Une offre financière élevée n'est pas systématiquement gage de qualité, mais à l'inverse, une entreprise de qualité ne pourra réaliser convenablement des travaux si on ne lui en donne pas les moyens. L'élaboration du devis estimatif est donc stratégique pour que la commune puisse juger la pertinence de l'offre financière. Il ne

faut pas non plus sous-estimer les coûts liés à la sélection et au suivi des travaux. La commune aura peut-être besoin d'être appuyée pour estimer l'ensemble de ces coûts au plus juste.

- Concourir à la mobilisation des financements nécessaires pour payer les prestataires : le partenaire peut contribuer financièrement à la réalisation de certains travaux, mais dans une perspective d'autonomisation de la commune, l'appui pourra aussi être axé sur le renforcement des capacités financières de la commune, en particulier pour qu'elle améliore la mobilisation des recettes fiscales et la gestion du budget communal (recrutement d'un chef de département administratif et financier, sensibilisation des populations, mise en place d'un dispositif de recouvrement du tarif, etc.)
– voir à ce sujet la partie : *La commune mobilise et gère les ressources humaines et financières utiles aux services p.53.*

Une fois les infrastructures réalisées, la commune a la charge de veiller à leur bon fonctionnement en organisant la gestion technique, administrative et financière des services.



La commune organise et accompagne la gestion des services EAH

La gestion technique administrative et financière des services est au cœur des missions de la commune. La délégation de gestion (à des gestionnaires privés ou communautaires) est une tendance qui s'est largement développée ces dernières années. Le rôle de la commune sur cette fonction revient alors à sélectionner le délégataire, contractualiser avec lui et contrôler la bonne gestion du service. L'enjeu est de s'assurer de la pérennité financière et technique des services.

La délégation de gestion dans un cadre contractuel rigoureux est un exercice relativement complexe qui nécessite une bonne

connaissance du parc d'équipements faisant l'objet de la délégation, ainsi que des enjeux techniques, économiques et commerciaux adossés à la gestion du service.

Dans le cadre des réformes sectorielles, des modalités de gestion techniques et financières sont proposées aux communes. Seulement, leur mise en œuvre concrète pose problème : par exemple, les usagers habitués à un accès gratuit ne seront pas enclins à payer le service de l'eau ou pas à la hauteur escomptée. Cela perturbe l'équilibre financier du service et à terme risque de menacer son bon fonctionnement.

Des textes à la pratique :

l'organisation du service communal de l'eau en Guinée

La stratégie nationale pour le développement du Service Public de l'Eau en Guinée (2012) s'articule autour des principes suivants :

- La commune crée un Service Communal Eau et Assainissement (SCEA) et inscrit son fonctionnement à son budget. Elle est propriétaire de l'ensemble des ouvrages hydrauliques sur son territoire, mais ne l'exploite pas directement.
- La commune délègue la gestion du service à une Unité de Gestion du Service Public de l'Eau (UGSPE), structure associative qui regroupe les acteurs de ce service (exploitants, fontainiers, etc.) et des représentants des usagers de chaque point de distribution public et des branchements privés.
- L'UGSPE a l'obligation de contracter un opérateur privé, établi au niveau de la région et agréé par le Service National des Points d'Eau (SNAPE). Elle rend compte mensuellement de sa gestion à la commune.
- Le SNAPE apporte à la commune, à travers ses Directions Régionales, un appui-conseil. Il l'aide à évaluer les performances

de la gestion de ses services, la qualité des interventions des opérateurs de maintenance, la faisabilité et la conception d'extensions de réseaux, et contrôle la qualité de l'eau.

Mais la mise en œuvre concrète de ces modalités de gestion ne correspond pas toujours au cadre théorique. C'est ce que rappelle une récente étude menée sur la Préfecture de Kindia : « Malgré la tenue d'ateliers de concertation sur la mise en œuvre du Service Public de l'Eau à Mambia et à Kindia en 2013 et 2014, très peu de collectivités disposent d'un service tel que prévu. Certaines collectivités ont budgétisé un SCEA, mais aucune dépense n'a été enregistrée. Aucune collectivité ne dispose d'un chargé de l'eau et de l'assainissement en dehors de Friguiajbé et Sougueta qui ont aussi créé des UGSPE communales, mais restées non fonctionnelles à ce jour. L'eau est dans la majorité des cas vendue et la gestion des points d'eau est organisée en Comité Point Eau (CPE). Certains d'entre eux ont des comptes en banque comme à Friguiajbé. »

Source : Étude pour le renforcement de la stratégie nationale du service public de l'eau par le développement d'outils d'analyse de programmation et de mécanismes de gouvernance locale intercommunales à Kindia et Boffa, ANCG, MATD, SNAPE, 2015



Renforcer les capacités de la commune pour l'organisation de la gestion technique du service

La commune organise l'exploitation, l'entretien et la maintenance des services d'eau potable et d'assainissement en s'assurant d'avoir les compétences disponibles localement.

Comme pour la réalisation des travaux, la gestion du service peut nécessiter le renforcement des techniciens de la collectivité, mais également celui des comités de gestion et entreprises locales qui seront impliqués dans le service.

La réflexion sur la gestion du service commence bien en amont, au moment de choisir les systèmes d'eau potable et d'assainissement. En effet, la commune doit s'assurer qu'il existe des personnes en capacité de gérer ces équipements et qu'elles ont à leur disposition les outils et pièces de rechange nécessaires. Le cas échéant elle doit prévoir de structurer ces services, recruter du personnel, développer des formations, etc. Ces données sont importantes également pour anticiper les coûts de fonctionnement des services EAH.

Comment accompagner la commune ?

- Apporter un éclairage sur les modalités de gestion envisageables : il existe différentes modalités de gestion (présentation complète dans le *Manuel pratique Maîtrise d'ouvrage locale* publié en 2010 par Protos). Dans beaucoup de pays, elles sont préconisées selon le type d'ouvrage. Il s'agit donc d'accompagner la commune à bien comprendre les enjeux autour de ces questions avant de faire son choix et de l'aider à organiser concrètement la gestion des systèmes d'approvisionnement

en eau potable et des structures d'assainissement existants sur son territoire.

- Consolider les compétences de la commune pour choisir, contractualiser, accompagner et contrôler l'exploitant (cas de la délégation du service), qu'il soit communautaire ou privé. Comme pour la sélection des prestataires au moment des travaux, certaines communes nécessitent un accompagnement pour définir le cahier des charges, organiser la sélection et passer le contrat avec cet opérateur (*voir la partie Accompagner la commune dans la sélection des prestataires, p. 39*). Le contrat qui lie la collectivité à l'exploitant précise les missions de l'exploitant et encadre les circuits financiers du service. Il doit à la fois être suffisamment précis pour s'assurer que les missions seront bien assumées, mais doit prendre en compte les contraintes et la possible faiblesse du délégataire. On peut proposer une période d'essai et de réajustement avant la signature de la version finale du contrat. Après un suivi spécifique dans les premiers mois de l'exploitation, chaque partie aura les données nécessaires pour analyser la faisabilité du contrat. Enfin, des formations sont envisageables pour renforcer les compétences des exploitants (sur les volets techniques, financiers, sanitaires, commerciaux) afin qu'ils délivrent un service de qualité.

- Renforcer la capacité communale d'exploitation : pour les services gérés directement en interne, la commune aura besoin de personnels et de matériels adaptés. L'appui peut porter sur la définition des fiches de poste des agents et l'organisation de leurs activités, le renforcement des compétences spécifiques des agents (par de la formation, des stages, des voyages d'études, etc.), l'investissement dans du matériel nécessaire à l'exploitation des services, etc.

- Informer la commune pour qu'elle anticipe au mieux les opérations de maintenance (entretien régulier préventif et intervention en cas de panne ou casse) : lorsqu'elle ne fait pas partie du cahier des charges de l'exploitant, la commune doit également organiser la maintenance en mobilisant ses services techniques ou un opérateur extérieur avec lequel elle passe un contrat.
- Sensibiliser la commune sur le rôle des usagers dans l'exploitation du service. Cette participation est variable (participation via le paiement de l'eau, gestion technique et financière, défense des intérêts des usagers, etc.), mais elle est indispensable

Dans la boîte à outils

Outils n°1 : retrouvez en annexe les recommandations et outils (modèles de contrats, etc.) pour la gestion des services EAH proposés au Bénin, Burkina Faso, Haïti, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, Niger, Sénégal

Enseignements et points de discussion : *L'organisation du service à l'échelle intercommunale est-elle pertinente, dans quelles conditions ?*

L'organisation des services d'eau potable n'est pas simple : les équipements mis en place pour répondre à la demande des usagers sont complexes à exploiter et à entretenir et nécessitent l'intervention de professionnels. Cependant, ces compétences ne sont pas toujours mobilisables à l'échelle communale : en effet, il peut être difficile pour une collectivité de recruter un service technique dédié aux services d'eau potable et les opérateurs privés compétents ne sont pas forcément intéressés par la gestion d'équipements qui ne leur garantissent pas toujours l'équilibre financier. De même, pour les services d'assainissement, l'organisation du service sur toute la filière (accès/évacuation/traitement et valorisation) suppose des solutions techniques qui ne sont pas toujours disponibles et financièrement supportables à l'échelle d'une seule commune. Dans ces cas, penser la gestion à une échelle supra communale (intercommunale voire régionale) est alors une solution envisageable. L'organisation intercommunale des services d'eau potable et d'assainissement est une

opportunité pour mutualiser les moyens financiers, les ressources humaines, le matériel, les outils et pièces détachées et engendre des économies d'échelles. C'est un échelon envisageable pour l'exploitation des services, mais également pour la mise en place d'une filière de maintenance, l'appui technique aux exploitants, ou le suivi technique et financier des services EAH.

Néanmoins, l'intercommunalité n'est pas toujours simple à organiser. Tout d'abord il n'existe pas toujours un cadre institutionnel qui autorise sa mise en place. Les collectivités qui y participent doivent s'entendre sur leurs contributions et responsabilités respectives. Cela suppose de partager une vision commune des priorités et d'avoir un niveau de participation suffisamment similaire pour éviter les sources de tensions. Par ailleurs, certaines communes ont des territoires très vastes et l'organisation à un échelon supra communal sera tout aussi complexe à organiser qu'au niveau communal. Enfin, en organisant le service à l'échelle intercommunale, on s'éloigne des usagers et leur implication suppose des moyens supplémentaires.

Renforcer les capacités de la commune pour l'organisation de la gestion financière du service

Au-delà de la mobilisation des compétences techniques, la pérennité des services dépend de la capacité de la commune à mobiliser et gérer les ressources financières nécessaires à leur fonctionnement.

Comment accompagner la commune ?

- Informer la commune sur les coûts de fonctionnement du service : ce sont les coûts liés aux frais de personnel du service, d'électricité, des outils et pièces de rechange nécessaires pour l'entretien et la maintenance des installations, des consommables, des produits pour l'analyse et le traitement de l'eau, de renouvellement du matériel, etc. Là aussi, il est important de prévoir ces coûts bien en amont de la réalisation des systèmes d'eau potable et d'assainissement pour que la commune puisse choisir les équipements adaptés aux moyens financiers qu'elle peut mobiliser. Au-

delà des coûts de fonctionnement des équipements, d'autres coûts participent au bon fonctionnement du service et devront être anticipés comme les coûts liés à l'animation et la concertation, ceux du suivi des services, ou bien encore ceux pour la sensibilisation des usagers, etc.

- Accompagner la commune dans la mobilisation de moyens financiers pour assurer le fonctionnement pérenne du service : il s'agit là d'organiser les circuits financiers du service : quel prix payer par les usagers, quelles parts reviennent à l'exploitant et à la commune ? etc. (*voir encadré*). Elle pourra également avoir besoin d'un appui pour définir son système de facturation et organiser de manière concrète le recouvrement des coûts auprès des usagers. Enfin, si elle a décidé d'avoir une politique tarifaire sociale, elle peut avoir besoin d'un appui pour mettre en place concrètement le tarif social (définir les cas dans lesquels il s'applique, évaluer son montant pour s'assurer la participation des usagers les plus vulnérables sans remettre en cause l'équilibre financier du service, etc.).

Les charges du service et la structure tarifaire au Niger

La redevance pour service rendu est perçue auprès des usagers selon le principe de l'« utilisateur-payeur ». Elle comprend deux parts : la part destinée à couvrir les charges d'exploitation et la part destinée à couvrir les autres charges supportées par la commune.

On distingue :

- **la part délégataire** (ou part du Comité de Gestion du Point d'Eau dans le cas de la gestion communautaire) qui est destinée à couvrir les charges d'exploitation ;
- **la part maître d'ouvrage** (qui revient à la commune)
 - elle est destinée à couvrir les frais de gestion liés à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, au suivi et appui conseil fourni par le SAC/SPE. ;
 - elle comprend aussi la provision pour le renouvellement et l'extension des équipements.

De ce qui précède, les charges du service public de l'eau se répartissent au travers de la redevance pour service rendu perçue auprès des usagers de la façon suivante :

Redevance pour le service rendu	Part du délégataire	Charge d'exploitation du SPE	Énergie et consommables Entretien et maintenance Personnel délégataire et prestataire
	Part de la commune (maître d'ouvrage)	Provision pour le renouvellement des équipements (durée de vie inférieure à 20 ans)	Provision pour le fond de renouvellement et d'entretien
		Autres charges du maître d'ouvrage (frais de gestion du service et de suivi)	Fonctionnement maître d'ouvrage Rémunération du Service d'Appui Conseil (SAC/SPE)

Dans le cas de système de type mini-AEP, Poste d'Eau Autonome et Station de Pompage Pastorale, l'Association des Usagers du Service Public de l'Eau (AUSPE) joue le rôle de défense des intérêts des usagers. Toutefois, elle pourra se voir confier par la commune certaines missions qui justifient l'octroi d'une subvention pour son fonctionnement. Cette subvention est alors prise en charge par la commune..

Source : Guide des services d'alimentation en eau potable dans le domaine de l'hydraulique rurale, MHA, 2010

Cette fonction interroge plus largement la capacité des communes à mobiliser les moyens humains et financiers nécessaires au fonctionnement du service (voir la partie La commune mobilise et gère les ressources humaines et financières utiles aux services).

.....
Que le service soit géré par un délégataire ou non, le suivi de son fonctionnement est essentiel pour s'assurer qu'ils répondent bien aux objectifs fixés au moment de la planification.



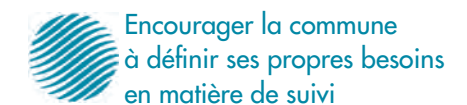
La commune suit et contrôle le fonctionnement des services EAH

Le suivi ne se limite pas à renseigner une liste d'indicateurs. Le suivi est une démarche à part entière : selon les enjeux du service que la commune se sera fixé, elle pourra déterminer les indicateurs à suivre en priorité (indicateurs techniques, financiers et de qualité) et définir les modalités concrètes de suivi. Régulièrement, ces données devront être analysées et mises en débat (avec les usagers, exploitants, etc.) afin d'améliorer les performances du service. Les données du suivi permettent de mettre à jour le diagnostic initial et de planifier de nouveaux objectifs de développement du service, voire d'insuffler de nouvelles orientations dans les politiques locales en matière d'eau potable et d'assainissement (cf le schéma représentant les fonctions des services d'eau potable et d'assainissement de manière cyclique).

Le suivi est donc essentiel au bon fonctionnement des services d'eau potable et d'assainissement, aujourd'hui et dans le futur. Il met la commune dans une logique d'amélioration continue et d'adaptation pour répondre aux besoins qui émergent sur son territoire.

Dans certains pays, il est possible pour la commune de s'appuyer sur des structures en charge du suivi technique et financier (les opérateurs du Service Technique et Financier (STEFI) au Mali ou le Service d'Appui conseil (SAC) au Niger) ou d'instance de régulation ayant mandat à réguler les services d'eau en zones rurales (comme c'est le cas au Congo, au Sénégal ou en Mauritanie).

Cependant, le suivi est une approche encore trop rare et lorsqu'elle existe, elle n'est pas toujours appropriée par les communes. Les exigences nouvelles de qualité du service contenues dans les Objectifs de Développement Durable sont peut-être une opportunité pour impulser ces démarches.



L'enjeu premier est que les élus et techniciens locaux comprennent l'intérêt du suivi pour leur collectivité (quels sont les risques d'avoir un service défaillant ? en quoi le suivi permet d'y pallier ? quels retours directs du suivi pour la collectivité ?) et sache mobiliser les acteurs du service autour de cette démarche les exploitants et les usagers en particulier.

Comment accompagner la commune ?

- Sensibiliser la collectivité sur l'intérêt du suivi et l'accompagner à préciser les informations dont elle a besoin pour suivre le fonctionnement du service. Selon les orientations stratégiques de la collectivité, la complexité du service et l'organisation de sa gestion, l'objectif du suivi ne sera pas le même. Par exemple, si elle choisit de s'assurer que les populations les plus vulnérables aient bien accès au service, elle ne se pose pas les mêmes questions que si elle souhaite vérifier l'adéquation entre le tarif de l'eau et le coût réel du service.

Selon les objectifs poursuivis, les données à renseigner sont donc spécifiques. Par ailleurs, le suivi n'est pas une démarche figée, mais doit évoluer dans le temps en fonction des moyens disponibles pour l'effectuer, mais aussi des besoins du service.

- Appuyer la collectivité dans son dialogue avec les acteurs locaux impliqués dans les services d'eau potable et d'assainissement pour leur expliquer l'intérêt du suivi et les impliquer dans la démarche.

Dans la boîte à outils

Outils n°1 : retrouvez en annexe une liste non exhaustive d'indicateurs de suivi des services EAH.

Enseignements et points de discussion : *Faut-il tout vouloir suivre ?*

Il est tentant de développer un listing très détaillé d'indicateurs à suivre. Néanmoins, plus la liste est longue plus elle est complexe à suivre. Il est donc important de prioriser les informations essentielles pour la gestion du service. Par ailleurs, il est souvent nécessaire de reformuler les indicateurs en langage compréhensible par tous afin de le rendre vraiment opérationnels.

Accompagner la commune dans la définition des modalités de suivi

Le défi est de définir des modalités de suivi adaptées aux moyens humains et financiers de la commune et/ou du prestataire en charge du suivi.

Comment accompagner la commune ?

- Dans le cas où le suivi est exercé par une structure spécifique, extérieure à la commune, celle-ci peut avoir besoin d'un appui pour la recruter (retrouver plus d'information sur la sélection des prestataires dans la partie : La commune développe les infrastructures des services EAH.)

- Questionner les équipes communales ou la structure en charge du suivi sur les modalités concrètes du suivi et en particulier sur les points suivants :

- Comment et où trouver les informations pour renseigner les données recherchées ?
- Qui collecte ces informations ?
- Quand et avec quelle fréquence ?
- À quel coût ?

- Déterminer avec la commune les modalités de prise en charge du coût du suivi : le suivi peut être pris en charge sur le budget communal ou alors intégré dans le coût du service et payé via le tarif. Quelles que soient les modalités retenues, il est important de bien les anticiper.

Délégation et implication des usagers dans le contrôle du service public au Bénin

Le Bénin a opté pour la généralisation du principe de l'affermage comme mode de gestion des adductions d'eau villageoises (AEV) et des forages (PMH). Ce qui revient, pour la commune à déléguer la gestion des services d'eau et d'assainissement (production, distribution, entretien et maintenance) en contractualisant avec des opérateurs privés ou associatifs.

Trois acteurs pivots sont concernés : la municipalité (conseil communal) comme maître d'ouvrage, le délégataire comme gestionnaire/exploitant et l'association des consommateurs d'eau potable (ACEP) comme organe représentatif des usagers.

Encore très largement théoriques, les missions de l'ACEP témoignent d'une double volonté : d'une part la prise en compte des attentes et des devoirs des usagers vis-à-vis du service public de l'eau ; d'autre part, la formalisation d'un contrôle citoyen sur ce même service (contrôle des conditions de distribution de l'eau, du respect du prix de l'eau, de la qualité de l'eau distribuée, de l'état des équipements, de l'amélioration croissante du service, etc.). En cas de dysfonctionnement, un circuit de gestion des plaintes a été instauré, qui va du signalement d'un problème par un membre de l'ACEP aux autorités villageoises jusqu'à l'interpellation d'un élu local si aucune solution n'a pu être trouvée.

La commune quant à elle assure le contrôle et la régulation du service afin de garantir la viabilité et la pérennité des ouvrages.

Appuyer la commune pour analyser et mettre en débat les données du suivi

Le suivi est un moyen pour s'assurer du bon fonctionnement des services d'eau potable et d'assainissement. La seule collecte des données ne sert à rien si ces dernières ne sont pas analysées et mises en débat pour en dégager une feuille de route pour l'amélioration de ces services.

Comment accompagner la commune ?

Impulser la mise en débat autour des résultats du suivi : les données collectées doivent être accessibles pour tous. Les données brutes ne seront pas toujours compréhensibles pour les acteurs locaux. Il faut donc en dégager une analyse synthétique qui puisse être partagée en interne (aux élus et techniciens) ainsi qu'aux exploitants, usagers, services déconcentrés de l'État afin d'en ressortir des résultats du service. Ces informations doivent être prises en compte dans les orientations futures des services (évolution des orientations politiques, mise à jour des documents de diagnostic et de planification, etc.).

Le suivi technique et financier des réseaux d'eau potable au Mali

Le suivi technique et financier (STEFI) est un mécanisme de contrôle qui favorise la pérennité des systèmes d'alimentation en eau potable (AEP). Il a été mis au point et testé au Mali de 1996 à 2004, puis confié à 2 opérateurs sur appel d'offres en 2005.

Ces derniers examinent chaque semestre la comptabilité des exploitants et le fonctionnement technique des installations. Les informations collectées lors des audits sont transcrites dans un rapport qui est remis aux exploitants, autorités communales services déconcentrés de l'État et restituées aux usagers lors d'assemblées semestrielles. Ils formulent des recommandations et mettent en évidence les dysfonctionnements techniques et les problèmes de gestion financière, avant que ceux-ci ne viennent perturber gravement la pérennité du service public de l'eau. Le STEFI a ainsi contribué à une nette diminution du prix de l'eau et à une professionnalisation de la gestion technique et financière.

Les opérateurs STEFI sont rémunérés sur la base d'une redevance de 20 F CFA/m³ produit. Ce tarif non révisable et uniforme a été fixé par la direction nationale de l'hydraulique.



La commune mobilise et gère les ressources humaines et financières utiles aux services

Evoquées à plusieurs reprises dans les fonctions précédentes, les ressources humaines et financières des collectivités sont des paramètres importants pour le déploiement et le bon fonctionnement des services d'eau potable et d'assainissement.



Accompagner la commune dans la mobilisation de ses ressources humaines

Les collectivités ne disposent pas suffisamment d'agents communaux et bien souvent leurs compétences nécessitent d'être renforcées afin qu'ils puissent répondre à l'ensemble de leurs responsabilités.

Des ressources humaines en nombre insuffisant

L'International Water Association (IWA) a réalisé une étude dans 15 pays pour analyser les besoins en ressources humaines dans le secteur de l'eau potable et l'assainissement.

Ainsi, au Burkina Faso, ce sont plus de 56 000 personnes supplémentaires qu'il faudrait recruter pour répondre aux besoins des secteurs de l'eau et de l'assainissement et atteindre un accès universel à ces services (voir tableau ci-dessous).

BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES	TECHNICIEN WATSAN	TECHNICIEN GÉNÉRALISTE	PERSONNEL EN GESTION ET FINANCE	PERSONNEL EN DÉVELOPPEMENT SOCIAL	TOTAL
SECTEUR DE L'EAU					
BESOINS POUR ATTEINDRE LES OMD	4 778	3 899	3 346	9 391	21 415
BESOINS POUR UNE COUVERTURE UNIVERSELLE	6 448	5 231	6 503	12 529	30 713
SECTEUR DE L'ASSAINISSEMENT					
BESOINS POUR ATTEINDRE LES OMD	2 061	1 680	365	4 295	8 402
BESOINS POUR UNE COUVERTURE UNIVERSELLE	4 590	4 209	7 395	9 352	25 548
TOTAL RH NÉCESSAIRE POUR ATTEINDRE LES OMD	6 840	5 579	3 712	13 686	29 818
TOTAL RH NÉCESSAIRE POUR UNE COUVERTURE UNIVERSELLE	11 039	9 440	13 898	21 882	56 261

Si l'étude ne porte pas spécifiquement sur les besoins des collectivités, elle permet de mesurer l'étendue des besoins à l'échelle du pays. D'ailleurs, elle met en avant dans ses constats les besoins importants des municipalités.

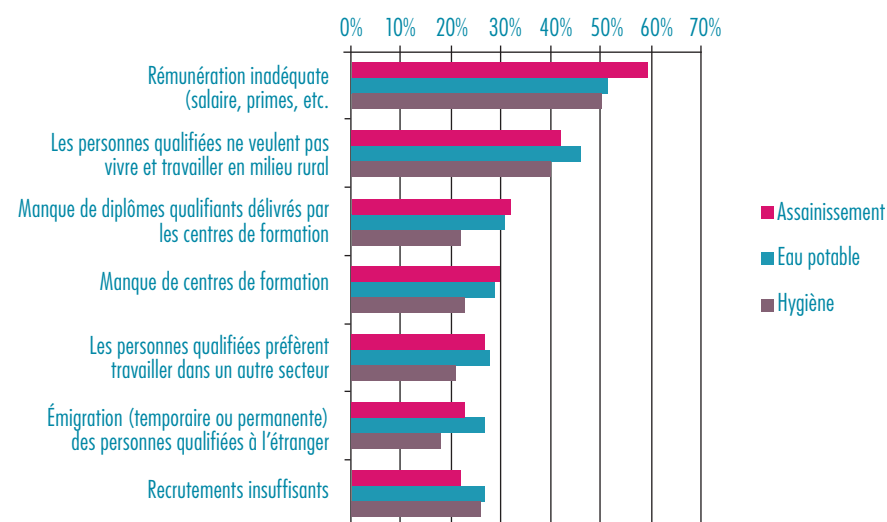
Source : Human resource capacity gaps study, IWA, 2014

Par ailleurs, les communes, rencontrent des difficultés pour attirer et conserver leurs agents. En effet, comme le montre le graphique ci-

dessous, la rémunération et la localisation sont des facteurs influents sur la présence de personnels qualifiés ou non.

Principales contraintes en termes de ressources humaines, impactant le fonctionnement des services d'eau potable et d'assainissement

(% des pays ayant identifié la contrainte comme importante)



Source : Human resource capacity gaps study, IWA, 2014

Enfin, il arrive que des agents des services déconcentrés de l'État soient mis à disposition des communes pour répondre à ces besoins. Dans ce cas, les collectivités sont dépendantes des affectations du personnel de l'État et les activités des services d'eau potable et d'assainissement peuvent être perturbées par le départ subi d'un agent.

Comment accompagner la commune ?

- Accompagner la collectivité dans sa politique de gestion des ressources humaines : identifier les compétences nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des services, mesurer celles existantes en interne, celles

qu'il est possible de renforcer, les nouvelles à recruter ou à externaliser. En effet, sur certaines fonctions, la commune peut de manière ponctuelle s'appuyer sur une assistance à maîtrise d'ouvrage. La gestion des ressources humaines doit également mesurer le risque de turn-over et le départ de ces agents.

Les élus sont des ressources humaines importantes à ne pas négliger. Des formations, voyages d'études, etc. pourront leur être proposés afin qu'ils se sentent en mesure d'animer le dialogue avec les acteurs de leur territoire et les partenaires techniques et financiers de la collectivité.

Accompagner la commune dans la mobilisation de ses ressources financières

Concernant les ressources financières :

- Les collectivités manquent globalement de moyens financiers pour assumer l'ensemble de leurs responsabilités et cela se vérifie dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement (voir encadré).

- Elles ont besoin d'être renforcées dans leur programmation et gestion budgétaire : Les collectivités sont soumises à un certain nombre de règles budgétaires qui peuvent alourdir et allonger les temps de décaissement nécessaires à la mise en place et au fonctionnement du service (voir à ce sujet l'encadré « Faut-il verser les financements du projet sur le budget communal ? » p.26).

Mises en perspective des besoins financiers des services d'eau potable rapportés aux ressources d'une collectivité

Une étude réalisée en Guinée par le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD) et le Service National des Points d'Eau (SNAPE) en partenariat avec l'Association Nationale des Communes de Guinée (ANCG), donne un éclairage chiffré sur la capacité financière des collectivités à investir et assurer le fonctionnement d'un service de l'eau potable.

Par exemple, dans la préfecture de Kindia,

- l'ensemble des travaux nécessaires à la **réhabilitation** des ouvrages (forages et déferriseurs) est de 9,3 milliards GNF. Cela représente **97% du budget moyen annuel** en investissement des 10 collectivités de la Préfecture.
- l'ensemble des **nouveaux aménagements** (forages, PPI, déferriseurs et compteurs PMH) à Kindia aurait un coût de 58 milliards GNF. Ce montant correspond à **600% des capacités financières en investissement** des communes de Kindia.
- Enfin, les besoins pour la mise en place d'un **service communal de l'eau et de l'assainissement** sur les communes de la préfecture de Kindia représentent **99% des recettes moyennes de fonctionnement** des dix collectivités (pour chacune de ces données, il existe une grande disparité entre les communes, selon le niveau de leurs ressources propres et la population de leur territoire).

Ainsi, les ressources de communes sont très insuffisantes pour répondre aux besoins actuels, que ce soit pour la réhabilitation et la construction des infrastructures, ou pour en assurer leur fonctionnement.

Le secteur de l'hydraulique n'étant pas la seule compétence transférée aux communes, celles-ci doivent être soutenues par l'État et les partenaires dans leurs programmes d'investissements.

Sources : Étude pour le renforcement de la stratégie nationale du service public de l'eau par le développement d'outils d'analyse de programmation et de mécanismes de gouvernance locale intercommunaux à Kindia et Boffa, MATD, SNAPE et ANCG, 2015

Comment accompagner la commune ?

- Appuyer la collectivité pour mobiliser les ressources nécessaires au fonctionnement des services d'eau potable et d'assainissement : les réflexions sur le tarif sont nécessaires pour financer de manière durable le fonctionnement quotidien des services EAH. Cependant, ces ressources ne sont pas toujours suffisantes pour couvrir tous les coûts de fonctionnement (en particulier les coûts liés au suivi, au fonctionnement des commissions communales de l'eau lorsqu'elles existent, ou encore à la sensibilisation). Par ailleurs, d'autres coûts de fonctionnement ne relèvent pas du tarif, mais devraient plutôt être pris en charge sur le budget général de la collectivité, comme par exemple les salaires des agents de la ville, les frais de déplacement, les frais de bureau, etc. Le développement des recettes fiscales locales est une autre piste d'appui à la collectivité.

- Appuyer la commune pour mobiliser des ressources pour ces investissements : à ce niveau, au-delà des moyens propres de la commune, le financement peut provenir de l'État ou de partenaires extérieurs. Ainsi, les partenaires de coopération apportent généralement une contribution financière à la réalisation des travaux. Ils peuvent également accompagner la commune à monter ces demandes de financement auprès de l'État ou d'autres partenaires.

- Renforcer la planification et la gestion budgétaire et comptable publique : au-delà de la mobilisation de moyens financiers, la commune peut avoir besoin d'un appui pour anticiper ces dépenses et maîtriser les procédures budgétaires et comptables.



TROISIÈME ÉTAPE

Préparer la mise en œuvre du renforcement



Mobiliser des partenaires techniques

Pour accompagner la commune dans le développement et la gestion des services d'eau potable et d'assainissement, les acteurs de coopération décentralisée et non gouvernementale peuvent mobiliser leurs ressources internes ou faire appel à des partenaires extérieurs.

Les pistes proposées ici sont loin d'être exhaustives. Nous présentons seulement quelques pistes à envisager, selon les modalités d'appui.

TYPE D'APPUI	OBJECTIFS	PARTENAIRES POSSIBLES
FORMATION	Acquisition et recyclage de connaissances et compétences	<p>Les organismes de formation de la fonction publique des pays concernés proposent des formations initiales et continues.</p> <p>Des formations plus ponctuelles sont proposées dans le cadre de programmes d'appui à la maîtrise d'ouvrage. Les informations sur ces opportunités sont à rechercher auprès des autorités en charge de la décentralisation/de l'hydraulique ou des associations des municipalités (voir contacts dans la boîte à outils 1).</p> <p>Quelques organismes de formations proposent des modules destinés aux agents municipaux en charge de l'eau et de l'assainissement (formation annuelle ou à la demande) : www.pseau.org/outils/formations/organismes_hote_liste.php</p>
VOYAGES D'ÉTUDES, ATELIERS, MISE EN RÉSEAU	Partage d'expériences avec des pairs pour améliorer la mise en œuvre de certaines compétences	Ces activités sont proposées notamment par les Associations des municipalités du pays concerné, CGLUA et antennes régionales, l'Association internationale des Maires Francophones, Cités Unies France (en particulier dans le cadre de ses programmes concertés).
MISE À DISPOSITION D'INFORMATIONS, ÉTUDES, GUIDES TECHNIQUES	Aide à la décision	<p>Documents élaborés par les Ministères en charge de l'hydraulique et de la décentralisation et acteurs spécialisés sur les services EAH (voir contacts dans la boîte à outils 1).</p> <p>Certains de ces documents sont disponibles sur la base de données du pS-Eau : www.pseau.org/biblio</p>
EXPERTISE TECHNIQUE (APPUI, ASSISTANCE)	Expertise technique (appui, assistance)	<p>Cette expertise peut être mobilisée auprès d'acteurs locaux (bureau d'étude, ONG) ou d'autres collectivités (au Sud et au Nord)</p> <p>Certains de ces organismes sont référencés sur la base de données du pS-Eau : www.pseau.org/organismes</p>

Le pS-Eau propose également des formations, rencontres, appui ou encore des publications destinées aux collectivités du sud et leurs partenaires de coopération.



Financer le renforcement de compétences

Contrairement à la construction d'ouvrages, les résultats du renforcement de compétences sont moins visibles et pas toujours évidents à mesurer. Ce sont donc des activités plus difficiles à faire financer en tant que telles. Néanmoins, les partenaires qui soutiennent financièrement les projets dans le secteur de l'eau et de l'assainissement sont désormais sensibles à ces actions de renforcement institutionnel.

Plus d'infos

Retrouvez les informations sur les dispositifs financiers des projets eau et assainissement sur le site Internet du pS-Eau : www.pseau.org/ft/methodologie/financements

Finalement, il est rare de voir des projets ayant uniquement un volet renforcement de compétences. Les projets et investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement portés par les acteurs de la coopération décentralisée et non gouvernementale sont parfois l'occasion de renforcer par la pratique les compétences globales du maître d'ouvrage local.

Par contre, le risque est de déterminer les actions de renforcement uniquement selon les besoins spécifiques du projet et non selon les besoins à plus long terme du service.

Boîte à outils



Préparer l'évaluation et la capitalisation de la démarche

La démarche de renforcement de la commune se construit pas à pas et nécessite régulièrement d'être interrogée. Le suivi-évaluation de cette stratégie permet de :

- Réévaluer les besoins en renforcement au fil des activités ;
- Mesurer l'impact de la démarche proposée pour réorienter les actions.

Pour cela, les outils utilisés au moment du diagnostic initial pourront servir pour tester régulièrement les compétences de la commune, voir celles qui sont acquises et celles qui doivent encore être renforcées. Comme nous l'avons constaté au cours de nos travaux, le renforcement des communes pour la délivrance des services d'eau potable et d'assainissement mérite d'être documenté. En effet, les acteurs de la coopération interviennent de plus en plus dans cette logique, mais ne savent pas toujours comment faire.

Ainsi, les collectivités ont des savoir-faire pour lancer des appels d'offres, suivre l'exploitation d'un service d'eau potable ou d'assainissement.

Cependant, c'est autre chose lorsqu'il s'agit de les partager avec une autre collectivité, surtout lorsque celle-ci est située dans un contexte totalement différent. Cela suppose également de mettre en dialogue les services techniques de la collectivité avec les services en charge des relations internationales. De même, les ONG ou les services déconcentrés doivent se positionner en assistance aux communes et ne plus intervenir directement pour développer les services d'eau potable.

C'est pourquoi la capitalisation et la diffusion des pratiques en matière de renforcement des communes sont essentielles. Elles permettront également d'inciter d'autres acteurs à se lancer !

Outils n°1

Les principaux textes institutionnels et guides méthodologiques destinés aux collectivités

De nombreuses documentations et des outils types destinés aux collectivités sur les services d'eau potable et d'assainissement sont déjà disponibles. Nous en référençons un certain nombre dans cette boîte à outils, par pays d'intervention et fonctions.

Plus d'informations: www.pseau.org/pays



Bénin

Site Internet de l'autorité nationale: www.eaubenin.bj

Pages et fiches pays du pS-Eau: www.pseau.org/benin

Textes cadres Eau potable/Assainissement

- Politique Nationale de l'Eau
- Loi n° 2010-44 portant gestion de l'eau en République du Bénin
- *Stratégie Nationale de l'Approvisionnement en Eau Potable en milieu rural du Bénin (2005-2015)*
- *Stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain (2006-2015)*
- *Document de mise en œuvre de la Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement (PHA), 2006*
- *Politique Nationale de l'Hygiène et de l'Assainissement*
- *Stratégie Nationale d'Assainissement des Eaux Usées en milieu urbain (2008-2015)*
- *Plan d'action national de gestion intégrée des ressources en eau (2012)*

Planification

- *Plan Communal Eau (PC-Eau) et Plan pour l'Hygiène et l'Assainissement Communal (PHAC)*
- *Guide d'élaboration et de mise en œuvre du plan d'hygiène et d'assainissement communal et Fiches techniques – DHAB, 2010*
- *Guide de programmation communale des ouvrages d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi urbain*
- Ministère de l'Énergie et de l'Eau – DGE, 2010

Travaux et passation de marché

- Décret n°2011-480 portant procédures d'élaboration des plans de passation de marchés
- Dossier d'appel d'offres standard pour la passation des marchés de travaux
- Études techniques, travaux et fournitures dans le secteur de l'eau potable : *Guide à l'usage des communes*

Gestion des services:

- *Intermédiation sociale pour les ouvrages simples : Guide à l'usage des communes, DGEau, 2008*
- *Intermédiation sociale spécifique aux Adductions d'eau villageoises : Guide à l'usage des communes, DGEau, 2008*

Autres références sur le thème:

- *Maîtrise d'ouvrage communale, Guide à l'usage des communes, ministère de l'Énergie et de l'Eau, 2008*



Burkina Faso

Site Internet de l'autorité nationale : www.eauburkina.org

Pages et fiches pays du pS-Eau : www.pseau.org/burkina

Textes cadres Eau potable/Assainissement

- Décret portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes, dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement
- Loi d'orientation relative à la gestion de l'eau
- Programme national d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (PN-AEPA)
- Politique et Stratégie Nationales d'Assainissement
- Présentation de la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi-urbain (cahier 1)

Planification

- *Plan Communal de Développement pour l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement (PCD-AEPA)*
- *Guide méthodologique de la planification AEPA en milieu rural et canevas-type (DGRE)*

Travaux et passation de marché

- Dossier-type d'appel d'offres pour la passation des marchés de travaux, ARMP, 2009

Gestion des services :

- Outils méthodologiques réalisés pour l'application de la réforme à retrouver sur le site du Ministère : www.eauburkina.org/PN-AEPA/html/resultats.html
- Modalités de gestion des forages/réseaux préconisées, exemples de contrats, etc.

Autres références sur le thème :

- La mise en place de services techniques municipaux d'eau et d'assainissement, Ps-Eau, 2012
- Étude de capitalisation de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale des services d'eau potable, d'hygiène et d'assainissement au Burkina Faso, Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques, 2011



Haïti

Site Internet de l'autorité nationale : www.dinepa.gouv.ht

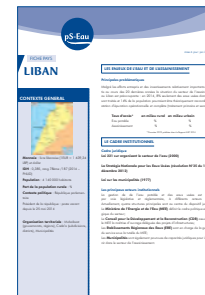
Pages et fiches pays du pS-Eau : www.pseau.org/haïti

Textes cadres Eau potable/Assainissement

- Loi Cadre portant l'organisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement, 2009
- Stratégie Sectorielle pour le secteur de l'eau potable et de l'assainissement)
- Référentiel technique national, DINEPA, 2013
dinepa.gouv.ht/lereferentieltechnique/

Travaux et passation de marché

- Dossier d'appel d'offres standard pour la réalisation de travaux, CNMT, 2011



Liban

Site Internet de l'autorité nationale : www.energyandwater.gov.lb

Pages et fiches pays du pS-Eau : www.pseau.org/liban

Textes cadres Eau potable/Assainissement

- Loi 221 sur organisant le secteur de l'eau
- Stratégie Nationale pour le Secteur de l'Assainissement (2012)

Autre références bibliographiques

- *Étude de capitalisation sur le secteur de l'assainissement au Liban*, Hydroconseil, 2014



Madagascar

Site Internet de l'autorité nationale: www.mineau.gov.mg
Pages et fiches pays du pS-Eau: www.pseau.org/madagascar
 et www.raneau.org

Textes cadres Eau potable/Assainissement

- Le Code de l'eau
- Décret 2003-193 fixant l'organisation du service public de l'eau
- La Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement (PSNA)
- Le programme national 2008-2012 pour l'eau potable et l'assainissement (PN-AEPA)

Planification

- Plan Communal de Développement pour l'Eau et l'Assainissement (PCDEA)
- *Format type de PCDEA « simple »*, Inter Aide, 2013

Travaux et passation de marché

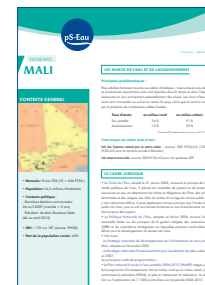
- Documents-types pour appel d'offres et marchés publics de travaux, ARMP Madagascar, 2007
- LOI n° 2004 – 009 DU 26 JUILLET 2004, portant Code des Marchés Publics
- *Manuel de procédures pour la mise en place des projets Eau et Assainissement: Annexes (Modèles de contrats pour la réalisation des infrastructures)*

Gestion des services:

- *Manuel de procédures pour la mise en place des projets Eau et Assainissement Ministère de l'Eau de l'assainissement et de l'Hygiène, 2005*
- *Manuel de procédures pour la mise en place des projets Eau et Assainissement: Annexes (Modèles de contrat de délégation)*

Autres références sur le thème:

- *Présentation de l'approche adoptée par Inter Aide pour l'appui au développement de services communaux de l'eau et de l'assainissement à Madagascar*, Inter Aide, 2014



Mali

Site Internet de l'autorité nationale: www.environnement.gov.ml
Pages et fiches pays du pS-Eau: www.pseau.org/mali

Textes cadres Eau potable/Assainissement

- Code de l'eau, 2002
- Politique Nationale de l'Eau, 2006
- Plan national d'accès à l'eau potable 2004-2015 (PNAEP)
- Stratégie nationale de développement de l'alimentation en eau potable au Mali, 2000
- Stratégie nationale d'assainissement pour les déchets liquides, 2007

Planification

- Plan de Développement Économique et Social (PDSEC) - pas de plan spécifique eau/assainissement

Travaux et passation de marché

- *Dossier type travaux, DGMP, 2015*
- *Guide méthodologique des projets d'alimentation en eau potable en milieu rural, semi-urbain et urbain pour les collectivités territoriales, DNH Mali, 2003 Modèles en annexes (DAO pour les études et travaux)*
- *Guide pour la réalisation de forages au Mali, Association Forages Mali, juin 2010 (modèle de contrat)*

Gestion des services

- *Guide méthodologique des projets d'alimentation en eau potable en milieu rural, semi-urbain et urbain pour les collectivités territoriales, DNH Mali, 2003 – Documents en annexe: Protocole de gestion d'ouvrage, statuts des associations d'usagers, DAO d'exploitation de réseau AEP, etc.*



Maroc

Site Internet de l'autorité nationale : www.water.gov.ma

Pages et fiches pays du pS-Eau : www.pseau.org/maroc

Textes cadres Eau potable/Assainissement

- Loi sur l'eau
- Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales
- Programme national d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées (2005)



Niger

Pages et fiches pays du pS-Eau : www.pseau.org/niger

Textes cadres Eau potable/Assainissement

- Code de l'eau
- Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement
- Stratégie opérationnelle de promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base, 2014-2018

Planification

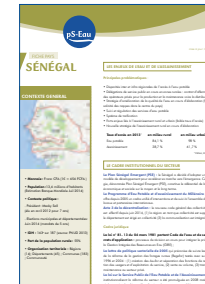
- Plan Local pour l'Eau et l'Assainissement (PLEA)

Travaux et passation de marché

- *Dossier type d'appel d'offres, Passation des marchés publics de Travaux, ARMP Niger, 2009*

Autres références bibliographiques

- *Manuel de maîtrise d'ouvrage communale du service public de l'eau*, Ministère de l'Eau, 2010
- *Gouvernance locale la délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes*, J.P. Olivier de Sardan, Lasdel, 2011



Sénégal

Site Internet de l'autorité nationale : www.mha.gouv.sn

Pages et fiches pays du pS-Eau : www.pseau.org/senegal

Textes cadres Eau potable/Assainissement

- Loi SPEPA 2008
- le Code de l'Assainissement
- Décret d'application de la Loi portant Application du Code de l'Assainissement

Planification

- Plan Local d'Hydraulique et d'Assainissement (PLHA)
Les PLHA sont disponibles sur le site du PEPAM : www.pepam.gouv.sn/PLHA.php

Travaux et passation de marché

- *Dossier type d'appel d'offres, Portail des Marchés publics du Sénégal, 2008*

Outils n°2

Testez les compétences de la collectivité

Le principe de ce formulaire est celui d'un pense-bête ; il suggère une série de questions à se poser. Le but est d'aider à identifier le type de capacités à renforcer pour qu'une collectivité soit en mesure de mieux maîtriser les services d'eau potable et d'assainissement sur son territoire.

Ce questionnaire peut alimenter un diagnostic (outil d'auto-évaluation : « où en sommes-nous ? »), une planification stratégique (« où voulons-nous aller ? avec quelles priorités ? »), ou un pilotage (outil de suivi-évaluation périodique : « quel chemin avons-nous parcouru

depuis le dernier bilan ? que faut-il faire à présent ? »).

Ainsi ce petit test pourra-t-il notamment être utile à deux collectivités partenaires dans le cadre d'une coopération décentralisée.

Cet outil est inspiré de celui développé par le F3E dans le cadre de la capitalisation : « *Accompagner les collectivités territoriales du sud dans la gouvernance de leur territoire. Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ?* »

« La collectivité est-elle en capacité de... »
1. Fonction coordination
1.1 Relation avec les acteurs concernés par les services EHA pour assurer la cohérence des actions menées sur le territoire
Identifier les parties prenantes (usagers, opérateurs privés, services déconcentrés, ONG, Bureau d'études, etc.) et comprendre le jeu d'acteurs
Aménager et animer des espaces de dialogue avec chacun de ces acteurs
Communiquer sur les choix et actions menées
2. Fonction politique
2.1 Définition des niveaux de service et orientations locales du secteur
Appliquer les grands principes d'intervention fixés par la stratégie nationale (niveaux de services requis, solutions techniques éligibles, qualité et continuité de service exigées)
2.2 Définition de la tarification
Calculer les principales charges à prendre en compte dans le tarif de l'eau/assainissement
Appliquer les règles en vigueur en matière de recouvrement du prix de l'eau
Lire le compte d'exploitation d'un service
2.3 Choix des modes de gestion
Choisir le mode de gestion des services en prenant (connaître les modes de gestion envisageable et les atouts et contraintes associés à chacun)
2.4 Relations avec les usagers
Assurer un dialogue régulier avec les usagers
3. Fonction planification
3.1 Diagnostic sectoriel communal
Apprécier les niveaux d'accès et de fonctionnalité des services
Animer un dialogue avec les usagers sur leur perception de la qualité du service
Animer un dialogue avec les acteurs impliqués dans la fourniture des services
Réaliser un inventaire annuel des infrastructures et services et mesurer leur qualité

3.2 Hiérarchisation des priorités
Animer un dialogue avec les différentes parties prenantes pour construire un consensus sur les priorités
3.3 Plan de développement communal
Traduire des besoins prioritaires en plan de développement communal
Construire un budget d'investissement
Monter un plan de financement
4. Fonction études et travaux
4.1 Mobilisation des financements
Clarifier et renforcer sa fiscalité locale
Identifier et dialoguer avec des guichets de financements (nationaux ou internationaux) et des partenaires au développement (voire des institutions bancaires)
Négocier des conventions de financement
4.2 Réalisation d'études préalables et de travaux
Rédiger des termes de référence et produire et diffuser des appels d'offres
Sélectionner les offres les mieux-disant
Négocier un contrat avec un prestataire
Suivre et contrôler la bonne exécution des prestations
Gérer les relations avec les prestataires (réunions d'avancement, versements financiers, réception des travaux, etc.)
5. Fonction Gestion des services (cas de délégation du service)
5.1 Contractualisation avec un délégataire et autres prestataires
Rédiger des termes de référence et produire et diffuser des appels d'offres
Sélectionner les offres les mieux-disants
Négocier les clauses contractuelles de délégation de gestion
5.2 Gestion technique et financière des ouvrages
Apprécier la qualité de la gestion technique et financière
5.3 Dialogue avec les usagers
Rendre compte aux usagers de la qualité du service
Rendre compte aux usagers des usages de l'argent des services d'eau et d'assainissement
Enregistrer les plaintes et attentes des usagers
6. Fonction suivie du service
6.1 Suivi de la qualité technique et financière des services fournis
Définir les indicateurs de qualité technique et financière des services
Assurer le suivi de ces indicateurs
Apprécier la qualité d'un service à la lecture des indicateurs de performance calculés
Animer régulièrement un dialogue avec les différentes parties prenantes sur la qualité du service pour réorienter la stratégie locale en matière d'eau potable et d'assainissement
6.2 Application des sanctions le cas échéant
Faire appliquer les sanctions et vérifier leur bonne exécution

Outils n°3

Exemples d'indicateurs de suivi

La liste d'indicateurs que nous donnons ici n'est pas exhaustive. Elle donne une idée des aspects sur lesquels le suivi peut se concentrer. Selon les enjeux spécifiques du service, certains indicateurs seront suivis en priorité : par exemple, à la mise en place d'un délégataire pour l'exploitation d'un réseau, la commune peut être intéressée de suivre la qualité du service fourni par celui-ci ; en cas d'une augmentation du tarif, le suivi des volumes d'eau consommés sera important pour voir si les populations ne se reportent pas sur d'autres sources alternatives pour leur alimentation en eau, etc.

- Les indicateurs d'accès au service : nombre de points d'eau et population desservie
- Les indicateurs de consommation : volume d'eau prélevé, consommé, etc.
- Les indicateurs de qualité du service pour l'utilisateur : qualité de l'eau, continuité du service
- Les indicateurs techniques : état des infrastructures, rendement du réseau et fuites

- Les indicateurs économiques et financiers : dépenses énergétiques, durée de vie, fonds de renouvellement, charges, coût de revient, recettes, relevé des stocks, trésorerie disponible, capacité autofinancement
- Les indicateurs de tarification : tarifs, délais et taux de recouvrement des factures par les usagers)

À cela, il est possible d'ajouter le suivi « organisationnel » du service : bon fonctionnement des structures mises en place (comité de gestion, association des usagers, commission communale de l'eau, etc.) et bonnes relations entre tous les acteurs.

Retrouvez plus d'informations sur le suivi dans l'étude *Services d'eau par réseau dans les bourgs et petites villes des pays en développement, Comprendre, mettre en place et utiliser les mécanismes de suivi pour renforcer la qualité des services d'eau et contribuer à leur régulation*, pS-Eau, 2013

www.pseau.org/fr/recherche-developpement/production/suivi-des-services
www.reseaux-aep.org/

Bibliographie

Générale

Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de renforcement des capacités de gouvernance locale d'une collectivité territoriale. Repères et outils méthodologiques, F3E, 2011

Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique subsaharienne : le cas de l'Afrique de l'Ouest, synthèse des travaux, ESF, 2010

Les collectivités territoriales en Afrique subsaharienne - Décentralisation et financement, ESF, 2012

Financer les villes d'Afrique, L'enjeu de l'investissement local, 2012, Thierry Paulais

Maîtrise d'ouvrage locale : Manuel pratique, Protos, 2010

Maîtrise d'ouvrage locale : Guide méthodologique, Protos, 2010

Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire, CUF, F3E et PAD Maroc, 2009

Décentralisation et services d'eau potable et d'assainissement : quelles stratégies de renforcement des communes pour l'accès aux services ?, GRETE, 2012

Par fonction

Coordination

À la recherche d'une légitimité politique dans la gestion villageoise du service de l'eau ?, GRETE – Clément Répussard, 2008

Politique

Atelier d'échanges : La tarification des services d'eau potable et d'assainissement à Madagascar, 2013, pS-Eau/CITE

SMC : Guide 3 : Analyser la demande des usagers - et futurs usagers - des services d'eau et d'assainissement dans les villes africaines, pS-Eau, 2012

Benchmarking of Urban Sanitation Pricing and Tariffs Structure in Africa, EAA, 2012

Planification

SMC : Guide 1 : Élaborer une stratégie municipale concertée pour l'eau et l'assainissement, pS-Eau, 2012

Bibliographie

Études et travaux

Maîtrise d'ouvrage locale : Manuel pratique, Protos, 2010 - Etape 5 : exécution des travaux

Guide pratique, montage de projet, Ecodév GRDR, 2012 - Modèles de contrats et TDR en annexe

Maîtrise d'ouvrage communale 4 : La passation et l'exécution des marchés communaux, GIZ, 2007

Manuel de Maitrise d'ouvrage communal, Ministère de la décentralisation et de l'Aménagement du territoire, 2006

Points d'eau, latrines, lave-mains, et kits d'hygiène en milieu scolaire : Guide technique pour les écoles et Guide technique pour les entreprises et bureaux de contrôle, Unicef Mali, 2014

Gestion des services

Délégation de gestion du service d'eau en milieu rural et semi urbain : Bilan sur sept pays africains, WSP, 2010

La gestion des adductions d'eau potable simplifiées au Burkina Faso : problématiques, enjeux et perspectives, IRC, 2015

La gestion des points d'eau dans le secteur de l'hydraulique villageoise au Niger et en Guinée, AFD, 2000

Manuel d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale et intercommunale du service public de l'eau, ANCG, MATD, SNAPE, 2015

Suivi des services

Suivi technique et financier et régulation, pS-Eau, 2013

Gestion des ressources

Human resource capacity gaps study, IWA, 2014

Étude pour le renforcement de la stratégie nationale du service public de l'eau par le développement d'outils d'analyse de programmation et de mécanismes de gouvernance locale intercommunaux à Kindia et Boffa, ANCG, MATD, SNAPE, 2015

Par pays

Bénin

Maîtrise d'ouvrage communale, Guide à l'usage des communes, Ministère de l'Énergie et de l'Eau, 2008

Burkina Faso

La mise en place de services techniques municipaux d'eau et d'assainissement, pS-Eau, 2012

Étude de capitalisation de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale des services d'eau potable, d'hygiène et d'assainissement au Burkina Faso, Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques, 2011

Madagascar

Présentation de l'approche adoptée par Inter Aide pour l'appui au développement de services communaux de l'eau et de l'assainissement à Madagascar, Inter Aide, 2014

Manuel de procédures pour la mise en place des projets Eau et Assainissement et Annexes, Ministère de l'Eau de l'assainissement et de l'Hygiène, 2005

Niger

Manuel de maîtrise d'ouvrage communale du service public de l'eau, Ministère de l'Eau, 2010

Gouvernance locale la délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes, J.P. Olivier de Sardan, Lasdel, 2011

Mali

Guide méthodologique des projets d'alimentation en eau potable en milieu rural, semi-urbain et urbain pour les collectivités territoriales, DNH, 2003

Liban

Étude de capitalisation sur le secteur de l'assainissement au Liban, Hydroconseil, 2014

Renforcer la commune dans l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement

Depuis les années 1990, de nombreux pays d'Afrique francophone se sont engagés dans des processus de décentralisation. En matière d'eau potable et d'assainissement, ces processus ont conduit au transfert progressif de compétences aux communes. Aujourd'hui, l'exercice pratique de ces responsabilités reste complexe pour les équipes municipales.

C'est pourquoi il est essentiel que les acteurs locaux (collectivités, associations, agences de l'eau, etc.) engagés dans des programmes de coopération internationale dans ces pays apportent leur soutien aux communes dans l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement.

Ce guide leur donne des repères pour définir leur stratégie d'appui en suivant trois grandes étapes :

- Étape 1 - Identifier les compétences à renforcer
- Étape 2 - Définir les modalités d'appui
- Étape 3 - Préparer la mise en œuvre des mesures d'accompagnement

Pour sa rédaction, le pS-Eau s'est appuyé sur un groupe de travail rassemblant des collectivités et associations impliquées sur des programmes de coopération. Il a été réalisé avec la participation et le soutien de l'Agence Française de Développement et des Agences de l'Eau.

