

Services d'eau et d'assainissement dans les petites villes

Élargir la perspective



**« *Simplement être connecté...
Ne plus vivre de façon fragmentée.* »**

E M Forster, *Howard's End*

Un rapport WaterAid

Décembre 2010

Rédigé par : Ken Caplan et Erik Harvey

Couverture : WaterAid

www.small-towns.org

Remerciements

Ce rapport synthétise l'analyse initiale des facteurs qui influencent la fourniture de services d'eau et d'assainissement dans les petites villes. Coordinée par Rachel Cardone, l'équipe de recherche a bénéficié d'une subvention préliminaire de la fondation Bill et Melinda Gates ; nous sommes particulièrement reconnaissants de l'opportunité qui nous a été donnée d'élargir le champ d'analyse des enjeux de la fourniture des services dans les petites villes.

Ken Caplan du BPD et Erik Harvey de WaterAid tiennent à remercier les nombreuses personnes dont le temps, les efforts et les idées ont contribué à rendre cette recherche stimulante et, nous l'espérons, pionnière. Nous sommes particulièrement reconnaissants au personnel des programmes-pays de WaterAid au Bangladesh, à Madagascar, au Népal, au Nigéria, en Tanzanie et en Ouganda pour leur contribution au contenu de ce document, et pour leurs idées et conseils lors des processus de consultation des parties prenantes ; toutes les personnes interviewées dans les pays et à l'échelle internationale ; David Schaub-Jones du BPD pour son leadership lors des déplacements à Madagascar et en Tanzanie et pour sa contribution tout au long du processus ; Alex Nash pour son appui à l'analyse au Nigéria, Dr Maimuna Nalubega pour son soutien à l'analyse en Ouganda; Karina de Souza et Rebecca Welling pour les recherches effectuées et la préparation de la revue initiale de la littérature ; et Sarah Dobseavage et Rebekah Gee de WaterAid pour le soutien continu apporté à la gestion du projet.

Nous remercions particulièrement les membres du panel consultatif d'experts – Adriana Allen, Maggie Bangser, Pr Roy Carr-Hill, Nishant Lalwani, James Manor, Meera Mehta, Pr Njuguna Ng'ethe et Gaye Thompson – qui ont inlassablement apporté leurs commentaires et leurs idées, une contribution précieuse qui nous a permis de développer la réflexion menée autour de notre travail. Merci aussi à Jeremy Ockelford pour ses conseils par rapport au contenu, à l'approche et aux interlocuteurs clés ; à Josses Mugabi pour nous avoir aidé à structurer initialement les discussions, particulièrement par rapport à la documentation, et à Mukami Kariuki pour son implication et sa contribution.

Merci à Mark Bushnell pour son professionnalisme et l'attention qu'il a portée à la réalisation, au montage et à la production des vidéos qui accompagnent et illustrent ce rapport, ainsi qu'à John Spence Arnold pour la réalisation des séquences filmées au Nigéria et en Tanzanie.

Nous tenons enfin à remercier tous ceux qui ont été impliqués pour l'esprit dans lequel ils ont participé à cet exercice à nos côtés, en sachant que le but final n'était pas toujours évident et que le processus serait aussi itératif qu'il est possible de l'être.

Toute erreur factuelle est imputable aux auteurs.

Cette publication doit être citée comme suit : WaterAid/BPD (2010) « *Services d'eau et d'assainissement dans les petites villes – élargir la perspective* »

Sommaire

Remerciements	1
Synthèse	4
1 Introduction	7
2 Définition des enjeux qui affectent les petites villes	8
2.1 De la difficulté de définir ce qu'est une petite ville dans les pays en développement	8
2.2 De l'urgence de trouver des solutions pour l'alimentation en eau et les services d'assainissement des petites villes	11
2.3 Le dilemme des petites villes	12
2.4 En quoi l'approvisionnement en eau et les systèmes d'assainissement des petites villes sont-ils différents ?	12
2.5 Résumé des preuves d'analyse communes à toutes les formes d'habitat	13
3 Présentation du cadre émergent	15
3.1 Les intérêts des différents groupes de parties prenantes	16
3.2 Une dynamique imprévisible – analyse des influences internes et externes qui s'exercent sur les petites villes	17
3.2.1 Examen des liens qu'entretiennent les petites villes avec l'extérieur	19
3.2.2 Examen des liens à l'intérieur des petites villes	22
3.2.4 Examen des liens au niveau des ménages dans les petites villes	25
4 Pérennisation des services dans le contexte des petites villes et échelle d'action	28
5 Leçons à tirer de l'expérience des autres secteurs	30
6 Prolongement de la recherche	31
Bibliographie	33
Annexe – Notre approche : une opportunité unique	35

Tableaux

Tableau 1 : Classification des petites villes dans les six pays étudiés10

Tableau 2 : Cadre d’analyse présenté sous forme de tableau18

Tableau 3 : Analyse du cercle externe – trame de questions portant sur les influences externes20

Tableau 4 : Analyse du cercle intermédiaire – trame de questions portant sur la ville24

Tableau 5 : Analyse du cercle interne – trame de questions portant sur les ménages27

Tableau 6 : Thématiques initiales du cadre d’analyse37

Figures

Figure 1 : Éléments d’analyse17

Figure 2 : Trois niveaux de connexion17

Figure 3 : Cadre d’analyse combiné18



Synthèse

Nos villes sont en rapide expansion. Plus de 50 % de la population mondiale vit désormais en milieu urbain. Dans les pays en développement, cette mutation du monde rural vers le monde urbain est encore plus extrême. Aujourd'hui, on estime que pour chaque grande ville il existe dix petites villes – dont le nombre et la population devraient doubler d'ici 15 ans, puis doubler à nouveau d'ici 30 ans (Pilgrim, 2007).

Si nous sommes *a priori* capables de reconnaître une petite ville quand nous en voyons une, définir et comprendre ce qu'elles sont peut poser des difficultés. Dans certains pays, il s'agit des centres de 5 000 à 50 000 habitants tandis que d'autres vont jusqu'à 80 000 voire 200 000 habitants. Cette différence pose un vrai défi pour la conception de services d'eau et d'assainissement adaptés et durables puisque les solutions retenues seront très différentes selon qu'une ville compte 20 000 ou 200 000 habitants.

Les petites villes peuvent présenter des traits à la fois ruraux et urbains. Leurs caractéristiques rurales renvoient aux liens économiques avec l'agriculture tandis que les caractéristiques urbaines peuvent être en rapport avec le rôle de la petite industrie dans l'économie mais sont plus souvent associées tant aux conditions de vie qui sont elles-mêmes fonction de la densité, qu'à la mutation des systèmes sociaux qui reflète une diversité croissante. Ce mélange rural/urbain peut parasiter les approches qui visent à résoudre les problèmes. Les approches typiquement rurales comme la participation et la mobilisation des communautés sont plus difficiles à gérer à cause d'une population plus importante et plus diversifiée, avec des mécanismes traditionnels qui commencent à se disloquer. Mais les petites villes n'ont pas les ressources des grandes agglomérations, ce qui complique la mise en œuvre des approches urbaines, qui peuvent bénéficier d'économies d'échelle ou de la péréquation entre usagers et entre services.

Les petites villes sont dans leur grande majorité diversifiées, dynamiques et en constante évolution. Elles remplissent essentiellement des fonctions de marchés agricoles, de centres de production agro-alimentaire, et de bassins d'emploi pour les entreprises non agricoles de taille moyenne. Elles attirent généralement les populations rurales, leur expansion ayant tendance à s'accélérer lorsque la demande pour des services comme l'eau, l'éducation et les centres de santé est satisfaite. Ces villes se caractérisent le plus souvent par une croissance rapide non planifiée qui conduit à la concentration de populations à faible revenu, leurs habitants étant parmi les plus mal lotis en termes de services de base comme l'alimentation en eau potable, les systèmes d'assainissement et la promotion de l'hygiène.

Les investissements des petites villes n'ont tout simplement pas progressé au même rythme que les besoins croissants pour les services. Selon une étude, elles sont largement négligées par les décideurs politiques et les bailleurs qui ont eu tendance à soutenir soit des programmes ruraux, soit les infrastructures des grandes villes. Si les chiffres ont pu évoluer quelque peu, une étude réalisée il y a quelques années estimait que 13 % de l'aide publique au développement était ciblée sur les petites villes (Cardone et Fonseca, 2006). La croissance annoncée des petites villes constitue pourtant un immense défi en termes de développement, et menace d'enrayer les efforts entrepris pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) relatifs à l'eau et à l'assainissement. Compte tenu de la difficulté de proposer des approches individualisées en fonction des contextes, les pays où les petites villes bénéficient d'un appui du pouvoir central ou des bailleurs ont tendance à se voir imposer une même formule standard au niveau du financement, de la technologie, de la gestion et du renforcement des capacités.

S'il est difficile d'adapter les approches pour répondre aux exigences de chaque contexte, il faut absolument engager les petites villes sur la bonne voie avant qu'une croissance non maîtrisée, une capacité insuffisante et des politiques contreproductives laissent ces villes en plein essor se transformer en zones urbaines tentaculaires, non desservies et ingérables. Dans cette optique, avec le BPD (Building Partnerships for Development) et grâce à une subvention accordée par la fondation Bill et Melinda Gates, WaterAid a tenté pendant un an de répondre aux questions suivantes :

- Au niveau des services d'eau et d'assainissement, en quoi les difficultés et les réponses apportées par les petites villes se distinguent-elles des grands contextes urbains ou du milieu rural ?
- Peut-on tirer des enseignements susceptibles d'orienter la conception des modèles de gestion de l'eau et de l'assainissement en étudiant les autres secteurs impliqués dans la mise en place d'infrastructures ?

Le but final était d'identifier des approches prometteuses mais aussi de créer un outil ou un cadre d'analyse permettant aux intervenants chargés de la planification des services d'eau et d'assainissement dans les petites villes de prendre les bonnes décisions du point de vue financier, technique et de la gestion.

Il faut reconnaître que nos recherches n'ont pas donné de résultats probants par rapport à la seconde question. D'autres travaux, et peut-être d'autres formes de dialogue, seraient nécessaires pour apprendre de l'expérience des autres secteurs. Concernant la première question, nos recherches initiales visaient à isoler les facteurs spécifiques aux petites villes qui pouvaient influencer la demande et l'offre au niveau des services. Il s'agissait en premier lieu de définir une démarche permettant de s'éloigner des réactions spontanées pour privilégier une méthode plus flexible, créative et réfléchie. En élargissant le champ d'investigation, l'équipe s'est focalisée sur la mise en évidence de mécanismes plus efficaces pour anticiper la façon dont les petites villes pourraient se développer et se transformer.

Premier constat issu de notre recherche, de nombreux programmes existants d'appui aux petites villes ont tendance à se traduire par des arbitrages financiers ou technologiques qui dictent ensuite les principales décisions de planification et de conception. L'approche qui émerge de notre étude suggère que ces arbitrages technologiques et financiers doivent mieux correspondre au contexte du terrain. Celui-ci semble être influencé le plus par les liens démographiques, économiques et politiques qu'entretient la ville avec son environnement proche, et par la façon dont ces facteurs évoluent au sein même de la ville. De fait, les données démographiques, économiques et la gouvernance locale semblent avoir une incidence claire tant sur la demande que sur l'offre des services d'eau et d'assainissement. Ces éléments doivent par conséquent être intégrés d'une manière plus cohérente à la conception et à la mise en œuvre des services. Même s'ils sont pour l'essentiel hors du contrôle des professionnels de ces secteurs, il est important de les comprendre faute de quoi les efforts entrepris pour améliorer les services pourraient être mis à mal.

Considérant l'accent mis sur la notion de connexion, plusieurs collègues ont fait le rapprochement entre notre analyse des petites villes et les zones péri-urbaines et villes satellites. S'il ne fait aucun doute que les questions de connexion s'appliquent aussi aux zones péri-urbaines, il n'est cependant pas aussi simple de dissocier ces zones des quartiers urbains auxquels elles sont accolées. Elles sont étroitement et automatiquement connectées à l'infrastructure, à l'économie et aux opportunités d'emploi des villes qu'elles entourent. De même, elles sont intimement mêlées aux enjeux politiques et aux ambitions ou attentes des populations qui vivent dans les villes adjacentes. L'impact de ces connexions sur les petites villes est moins prévisible. Si nous suspectons que de nombreux aspects mis en lumière seront pertinents et utiles pour d'autres formes d'habitat, l'aspect « connexion » semble en effet être le facteur déterminant le plus critique au développement des petites villes.

Une grande partie de notre analyse laisse penser que la pérennisation des services n'est pas facilitée par les « occasions en or ». Plusieurs décideurs et professionnels ont laissé entendre qu'en proposant des sommes (relativement) importantes aux petites villes pour résoudre leurs problèmes d'eau et d'assainissement on risque de créer des effets pervers. Chaque intervenant peut être incité à mettre en place des infrastructures qui s'avèrent inabordable, ingérables et ce, dans de nombreux cas, au bout de quelques années seulement. L'équipe a pu faire ce constat elle-même à plusieurs reprises. Les consultants et les entreprises de travaux publics gagnent plus d'argent en concevant de grands projets ; les responsables politiques bénéficient d'une plus grande notoriété quand ils soutiennent des projets plus importants ; les bailleurs accordent des subventions, des contrats, des prêts plus importants pour atteindre les grands objectifs fixés ; quant aux populations, elles obtiennent des solutions de fortune.

Les principales conclusions de cette recherche initiale peuvent être résumées comme suit :

- Si certaines composantes communes s'appliquent à toutes les petites villes d'un pays donné notamment pour ce qui relève des règles électorales, des normes nationales, des critères de financement, de la législation et de la décentralisation par exemple, chaque ville possède ses propres particularités. Une approche liée à la prise en compte des besoins spécifiques de différents contextes pourrait donc être nécessaire ;
- Cette adaptation des approches doit être basée sur une analyse plus large qui passe en revue les données économiques, démographiques et politiques des petites villes de façon plus précise. Lorsque cette analyse a fait défaut, les résultats se sont plutôt traduits par des projets surdimensionnés qui amènent leur lot de difficultés notamment financières une fois que les équipes chargées de la conception et les consultants sont partis ;
- Les petites villes sont inextricablement connectées et vulnérables aux influences externes, celles des zones rurales qui les entourent comme celles des grands centres urbains voisins, qui ont un impact sur leur économie, leur démographie et même sur la prise des décisions ;
- Les petites villes ne bénéficient pas encore pleinement des économies d'échelle qui leur permettraient de profiter de la péréquation d'un groupe d'utilisateurs à l'autre ou d'un service à l'autre ;
- Les petites villes n'ont pas la capacité de gérer les chocs tels que l'immigration massive ou d'autres changements soudains.

Les principaux travaux de recherche-action axés spécifiquement sur les petites villes se poursuivront par rapport aux pistes de réflexion suivantes :

- Doit-on envisager autrement la façon dont nous caractérisons et regroupons les petites villes ? Les principaux aspects à prendre en compte ne seront pas nécessairement en lien avec les services d'eau et d'assainissement mais pourraient concerner plutôt les enjeux démographiques, économiques et politiques ;
- Est-ce qu'il existe d'autres modes de desserte (en faisant peut-être appel aux acteurs privés locaux) qui permettraient d'adopter une approche plus flexible, modulée ou graduée pour la construction et le financement plutôt que d'avoir recours à un grand projet ponctuel ?
- Quel type de structure d'appui au niveau national serait le plus efficace pour aider les petites villes à proposer des modèles de desserte ?

Il est évident que si les décideurs des petites villes ne prêtent pas davantage attention aux facteurs qui influencent plus largement l'offre et la demande pour les services d'eau et d'assainissement, les systèmes mis en place ne répondront pas de façon adéquate aux besoins de développement de ces petits centres, et les services ne seront pas durables. Faire en sorte que les petites villes ne soient pas oubliées, disparaissent à la frontière du monde rural et du monde urbain, ce pourrait bien être la clé pour concrétiser les OMD.

1 Introduction

Ce rapport présente les premières conclusions d'un travail exploratoire d'un an consacré aux services d'eau et d'assainissement dans les petites villes. L'objectif était de tenter de synthétiser les connaissances existantes et d'identifier des approches prometteuses. Dans un monde qui s'urbanise rapidement, où la croissance des petites villes – en superficie et en nombre – est en train de dépasser rapidement celle des plus grands centres urbains, nous devons de toute urgence identifier de nouvelles approches pour garantir la mise en place de ces services de base. Les auteurs et leurs organisations souhaitent vivement tester une partie des nombreuses hypothèses avancées tout au long de ce document.

Cette opportunité nous a été donnée grâce à une subvention préliminaire de la fondation Bill et Melinda Gates qui nous a permis d'aller bien au-delà des thématiques traditionnelles du secteur de l'eau et de l'assainissement en basant cette analyse initiale sur six pays (quatre d'Afrique et deux d'Asie). Tout au long de notre démarche, la difficulté a consisté à définir un cadre structurant autour duquel articuler de nombreuses données de différente nature et les diverses perspectives qui ont émergé au cours de l'année. Les auteurs aimeraient savoir si l'approche adoptée trouve une résonance chez les praticiens et les décideurs.

La méthodologie et les principales questions posées dans cette étude sont détaillées en Annexe – Notre approche : une opportunité unique.



2 Définition des enjeux qui affectent les petites villes

2.1 De la difficulté de définir ce qu'est une petite ville dans les pays en développement

Nous savons que le monde est en train de s'urbaniser. Entre 1990 et 2010, on estime que la population urbaine a augmenté de 1,2 milliard de personnes dans le monde¹. Depuis 2007, plus de la moitié de la population mondiale vit en milieu urbain. Dans de nombreux pays à faible revenu et à revenu moyen, entre un quart et la moitié de la population totale vit dans des villes de 2 000 à 20 000 habitants. Dans le monde en développement, il existerait d'après les estimations dix petites villes de 2 000 à 50 000 habitants pour chaque grande ville de 50 000 à 200 000 habitants. Leur population et leur nombre devraient doubler d'ici 15 ans, puis doubler à nouveau d'ici 30 ans selon les prévisions. (Pilgrim, 2007).

Notre premier défi pour tenter de comprendre leur situation en matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement était de commencer par définir ce qu'on entend par « petite ville ». Si nous sommes *a priori* en mesure d'identifier une petite ville quand nous en voyons une, des définitions communément acceptées sont plus difficiles à trouver et font le plus souvent référence à ce qu'elles ne sont pas plutôt qu'à ce qu'elles sont. Les petites villes se situent évidemment quelque part entre le rural et l'urbain. Mais les critères pour définir le continuum milieu rural/petite ville/milieu urbain varient largement d'un pays à l'autre généralement en fonction de la population de la ou des villes principales. Ainsi, pour aller au-delà de la simple distinction rural/urbain, le nombre d'habitants est le critère le plus couramment utilisé pour les caractériser. Dans certains cas, la fourchette se situe entre 5 000 et 50 000 habitants, tandis que selon d'autres classifications nationales, elle va de 5 000 à 200 000 habitants. Cette différence de classification basée sur le nombre d'habitants pose un problème pour mener une étude



¹ Division Population du Département des Affaires économiques et sociales de l'ONU, « *Population Prospects: The 2009 Revision* », <http://esa.un.org/wup2009/unup/>.

internationale. Dès qu'on se penche sur les aspects spécifiques de la fourniture de services, nous savons de façon intuitive que les solutions pourraient aisément être très différentes selon qu'il s'agit d'une ville de 200 000 habitants au Bangladesh ou de villes de 15 000 à 30 000 habitants au Népal ou en Ouganda.

Définir les petites villes purement sur la base de leur population ne permet donc pas d'exprimer de façon adéquate leur dynamisme et leur diversité. À l'échelle nationale, le danger si l'on ne comprend pas cette diversité serait d'adopter des approches standardisées au niveau politique, financier et technologique, en imposant à de petites villes de 20 000 habitants des systèmes inadaptés qu'elles ne pourront pas maintenir dans le temps, et qui conviendraient plutôt à des villes de 200 000 habitants.

Certains pays prennent en compte d'autres éléments comme la part de l'économie locale qui ne repose pas sur l'agriculture (c'est le cas du Népal par exemple) ou la proportion des hommes dont l'activité n'est pas liée à l'agriculture (comme au Bangladesh). Mais ces critères risquent d'être utiles uniquement pour opérer une distinction entre urbain et rural.

Les petites villes possèdent pour la plupart des caractéristiques à la fois rurales et urbaines. Les caractéristiques rurales renvoient aux moteurs de l'économie au travers de liens avec l'agriculture. Les caractéristiques urbaines peuvent être en rapport avec le rôle de la petite industrie dans l'économie mais sont plus souvent associées tant aux conditions de vie qui sont elles-mêmes fonction de la densité, qu'à la mutation des systèmes sociaux qui reflète une diversité croissante. Ainsi, au moment de proposer une définition précise, la littérature se contente d'appréhender les petites villes en décrivant ce qu'elles ont en commun. Pour les besoins de notre étude qui vise à identifier les approches concernant la fourniture de services d'eau et d'assainissement, et comme l'indique Pilgrim (2007, p. 77), « *les petites villes sont à cheval entre l'espace rural et l'espace urbain et ont des caractéristiques uniques qui font qu'il est difficile de leur appliquer des stratégies urbaines ou rurales* ». Le fait que la communauté soit plus importante (par rapport aux zones rurales) est souvent cité comme un élément qui limite les processus de participation et de mobilisation ; l'approche « par la base » qui fonctionne dans les villages ruraux échoue ou nécessite d'importants ajustements à mesure que les systèmes prennent de l'ampleur et gagnent en complexité (Doe, 2003). D'un point de vue coût/bénéfice, résoudre les problèmes de distribution de l'eau des petites villes en appliquant les approches traditionnellement mises en œuvre en milieu urbain nécessite de lourds investissements avec une capacité limitée pour réaliser des économies d'échelle (Voir le tableau 1 ci-après pour une classification des petites villes dans les six pays étudiés).

Le plus souvent, les petites villes des pays à faible revenu qui ne sont pas des satellites d'un centre urbain important s'organisent autour d'un cœur commerçant avec un habitat assez dispersé autour de cette zone commerciale densément peuplée. Les zones périphériques sont de nature plutôt rurale, avec des logements très espacés les uns des autres par rapport au centre-ville. Les principales sources de revenu dans ces zones sont le petit commerce, puis l'agriculture paysanne et quelques industries, généralement basées sur l'agriculture. Les petites villes attirent les populations rurales et ont tendance à être des environnements diversifiés, dynamiques et en constante évolution. La présence d'écoles et des services de santé et administratifs est susceptible d'accentuer cette migration (Mugabi, décembre 2006, p. 188).

Ainsi, si les données empiriques disponibles varient, il apparaît que les petites villes de nombreux pays en développement sont des centres de demande pour les produits agricoles issus des zones rurales environnantes (les marchés), et des centres de production et de distribution de produits non-agricoles et de services à destination des zones rurales environnantes à travers le développement de petites et moyennes entreprises (ibid.).

Pays étudié	Classification existante des petites villes	Nombre d'habitants	Autres aspects à considérer
Bangladesh	Différentes classifications – déterminées davantage par rapport à des critères administratifs que sur la base de la population ou d'autres caractéristiques	5 000 à 50 000	Les critères « urbains » (par opposition à une petite ville spécifiquement) sont : (i) Majorité de la population active masculine engagée dans des activités non agricoles (75 %) ; (ii) Un espace central identifié où l'on trouve commerces et services et (iii) Densité de population
Madagascar	On observe différentes classifications. L'institut national des statistiques (INSTAT) considère comme centre urbain toute commune dont la population dépasse 5 000 habitants. La loi d'urbanisation oblige toutes les communes d'au moins 10 000 habitants à formuler un plan stratégique de gestion de leur district	Les chefs-lieux de districts et communes urbaines comptent entre 10 000 et 80 000 habitants	Les centres urbains sont désignés comme nationaux, régionaux ou secondaires après analyse de la catégorie socio-administrative d'une ville donnée (fonction administrative, nombre d'habitants, superficie des zones urbanisées, fonction économique, interdépendance ² , potentiel de développement futur ³ de la ville)
Népal	Classification administrative du gouvernement ⁴	5 000 à 40 000	Densité supérieure à 10 personnes par hectare ; moins de 50 % de la population adulte travaillant dans l'agriculture ; connexion aux axes routiers stratégiques ; infrastructures de base (réseau électrique, services de télécommunication ; collège et services de santé)
Nigéria	N'est pas nécessairement entériné dans les politiques	Généralement compris entre 5 000 et 20 000	(L'État d'Enugu retient la fourchette 8 000 à 20 000 habitants, les villes de moins de 8 000 habitants affichant des caractéristiques « rurales »)
Tanzanie	Définie par la loi sur les collectivités territoriales de 1982 par rapport au nombre d'habitants	5 000 à 50 000	
Ouganda	Basée sur le nombre d'habitants	5 000 à 50 000	Les centres urbains de 1 000 à 5 000 habitants sont définis comme « centres de croissance urbaine »

Tableau 1 : Classification des petites villes dans les six pays étudiés

² Niveau d'équipement, autres services urbains et structure

³ Disponibilité des ressources énergétiques, conditions d'expansion future notamment terrains et espace disponibles pour l'urbanisation

⁴ Nous suspectons que cette classification ne s'applique qu'aux discussions portant sur le secteur de l'eau

2.2 De l'urgence de trouver des solutions pour l'alimentation en eau et les services d'assainissement des petites villes

Selon le dernier rapport de suivi commun OMS/UNICEF (2010), le nombre de personnes ayant accédé à des services d'eau et d'assainissement améliorés en milieu urbain a augmenté depuis 1990. Mais cette augmentation, notamment au niveau de l'assainissement, ne se fait pas au même rythme que la croissance de la population urbaine. Si les efforts qui visent à desservir les populations urbaines en eau et en assainissement se poursuivent au rythme actuel, plus de 2,7 milliards de personnes vivront toujours sans systèmes d'assainissement de base en 2015 et 672 millions n'auront toujours pas accès à une source d'eau potable améliorée. Compte tenu de leur taux de croissance évoqué plus haut, nous pouvons en déduire qu'une proportion importante de cette population non desservie résidera dans de petites villes. Celles-ci posent donc un défi majeur en termes de développement, et menacent d'enrayer les efforts menés pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement qui visent à réduire de moitié le nombre de personnes privées d'accès à l'eau potable et à un assainissement de base d'ici 2015⁵.

Les investissements des petites villes n'ont tout simplement pas suivi le rythme des besoins importants et croissants qu'elles génèrent pour les services. Les bailleurs du secteur ont historiquement soutenu soit des programmes d'eau et d'assainissement ruraux ou bien, de plus en plus, les infrastructures et la gestion des services dans les grandes villes. Une analyse avance que « *sur les 3 milliards de dollars d'aide publique au développement qui ont été consacrés à l'eau et à l'assainissement en 2003, environ 360 millions soit 13 % [semblent avoir été] affectés aux petites villes ou à des activités connexes* » (Cardone, 2006). Problèmes de financement à part, si l'on observe simplement les aspects liés aux politiques et autres, les petites villes sont souvent oubliées dans les discours et les politiques de développement.

Défiant tant les décideurs, les bailleurs que les praticiens, les petites villes se caractérisent généralement par une expansion rapide non planifiée qui inclut une concentration croissante de ménages à faible revenu et des infrastructures délabrées ou souvent non existantes. Malgré la grande diversité soulignée plus haut dans la façon dont les petites villes sont définies dans chaque pays, les données disponibles semblent indiquer que les populations qui vivent dans ces zones « intermédiaires » sont parmi les plus mal loties en termes d'accès à tous les services de base, dont l'accès à l'eau, à l'assainissement et à la promotion de l'hygiène. Si les économies d'échelle dans le centre géographique de ces villes commencent à permettre (d'un point de vue financier et technologique) la mise en place de l'eau courante, la péréquation vers des quartiers périphériques non planifiés, moins denses, où l'extension serait plus coûteuse s'avère généralement intenable. Pour ce qui concerne les eaux usées, les volumes croissants de pollution industrielle concentrée et de rejets humains commencent à poser des menaces sérieuses à la fois sur la santé publique et sur l'intégrité de l'environnement (y compris au niveau des ressources en eau locales).

Dans certains cas, les réformes politiques cherchent à accompagner la fourniture de services locaux en transférant la propriété des infrastructures et leur gestion à des acteurs qui interviennent localement. Mais les collectivités territoriales n'ont toujours pas la capacité de fournir ou de garantir l'accès aux services d'eau et d'assainissement adéquats dans les petites villes. Les mécanismes de financement ne sont généralement pas correctement orientés vers une approche graduée qui répondrait mieux aux besoins en investissement et à la capacité de payer des populations locales. Les technologies sont inspirées soit des approches rurales soit des systèmes mis en œuvre dans des centres urbains plus importants, si bien que les économies d'échelle et l'adéquation des solutions techniques se révèlent insuffisantes pour les villes situées aux extrêmes de la fourchette de population concernée. Les approches qui visent à regrouper les petites villes en une seule zone de desserte sont logiques du point de vue de la planification mais nécessitent d'importantes négociations pour fonctionner effectivement. Malgré ces difficultés, les petites villes ont une opportunité majeure de s'engager sur la bonne voie avant qu'une croissance non régulée ne les entraîne dans une spirale où elles seraient confrontées aux problèmes autrement plus sérieux et complexes des grands centres urbains.

5 OMD n°7c

2.3 Le dilemme des petites villes

Comme on l'a évoqué, parce que les pressions sur les grands centres urbains sont mieux comprises et que l'attention s'est focalisée sur la situation critique des populations rurales pauvres, les petites villes ont eu tendance à être négligées. Ce manque de réel intérêt de la part des acteurs du développement a été exacerbé par une incertitude générale concernant l'identification des approches susceptibles de faire une vraie différence. Quand les gouvernements et les bailleurs concentrent leur aide sur les petites villes, le manque d'analyse et le manque de capacité – combinés à certains partis-pris ruraux ou urbains – se traduisent par des approches « à l'emporte-pièce » pour les services d'eau et d'assainissement qui traitent toutes les villes de la même manière. On leur propose les mêmes mécanismes de financement, les mêmes solutions technologiques, et la même formation en capacité de gestion, quel que soit leur contexte particulier. Il existe très clairement un défaut d'analyse qui nécessite un examen plus approfondi. Les partis-pris ne sont pas toujours délibérés mais peuvent être le résultat d'un manque d'expérience pratique, avec des solutions « rurales » ou plus « urbaines » qu'on pense pouvoir transposer directement au contexte d'une petite ville.

Pour d'évidentes considérations pratiques, il n'est pas possible de proposer des solutions individuelles à chaque ville. Le fait même de plaider pour un traitement plus personnalisé, ou tout au moins de porter une attention plus marquée à la classification et à la typologie des petites villes a été accueilli avec quelques froncements de sourcils et jugé peu utile ou trop compliqué. Pourtant, nos conclusions à ce stade semblent indiquer que faute d'adopter une approche plus individualisée, les petites villes pourraient bien se voir imposer des approches financières et techniques qui, au bout de quelques années seulement, seront trop lourdes à assumer et insoutenables dans la durée. Les efforts menés pour décentraliser les responsabilités s'accordent pour reconnaître la nécessité de faire davantage au niveau local. Mais les mécanismes et les modalités pratiques de la décentralisation requièrent sans aucun doute une analyse plus poussée. **L'une de nos recommandations précises est de comprendre quels facteurs sont communs à toutes les petites villes dans un contexte national ou régional donné, et quels facteurs nécessitent des solutions à décliner en fonction du contexte spécifique de chaque ville.**

2.4 En quoi l'approvisionnement en eau et les systèmes d'assainissement des petites villes sont-ils différents ?

Bien qu'étroitement imbriqués, l'eau et l'assainissement sont des secteurs très différents. Le client final sera peut-être le même (pour l'offre domestique) mais, comparé aux services d'eau, l'assainissement est plus complexe, impliquant souvent de multiples acteurs, et posant des problèmes beaucoup plus importants liés à la gestion foncière, aux différents modèles de financement et aux changements de comportement. À cause de la croissance émergente de la production de déchets, l'assainissement des petites villes commence à nécessiter des interventions multiples pour traiter les excréta humains, les eaux usées, les déchets solides et l'écoulement des eaux. Pour autant, chacun de ces métiers peut être subdivisé en sous-métiers, avec des opportunités et des débouchés potentiels pour le secteur privé local.

On craignait en démarrant cette étude qu'elle soit orientée en faveur de l'eau, comme c'est souvent le cas lorsqu'on traite de l'eau et de l'assainissement. Si c'est effectivement ce qui s'est produit, notamment pendant le processus de consultation des parties prenantes, le cadre d'analyse contextuel présenté plus loin dans ce rapport semble pouvoir s'appliquer à l'eau comme à l'assainissement s'agissant de personnaliser les décisions liées au choix des systèmes. Avec quelques modifications, nous sommes confiants que les pistes de recherche préliminaires seront les mêmes dans les deux cas. De légères adaptations s'avéreront peut-être nécessaires pour l'un ou l'autre de ces secteurs, mais cela deviendra plus clair qu'au moment de tester et de développer davantage ce modèle dans le cadre de la poursuite de nos travaux.

2.5 Résumé des preuves d'analyse communes à toutes les formes d'habitat

Notre démarche a été conçue dans le but de déterminer si les petites villes possèdent ou non des caractéristiques fondamentalement différentes qui pourraient influencer la demande pour les services d'eau et d'assainissement, ou leur fourniture. Notre approche nous a conduit bien au-delà de tous les éléments qui font normalement partie intégrante de la conception de tout projet de ce type. Si nous éloigner de notre champ de prédilection nous a parfois posé quelques difficultés, nous étions convaincus que, faute d'élargir notre perspective, des liens importants de cause à effet et des éléments contextuels en rapport avec le développement des petites villes nous échapperaient.

Pour cette raison, le rapport reflète notre volonté de ne pas approfondir les problématiques que nous considérons communes à la conception des services d'eau et d'assainissement qu'ils soient destinés à un environnement rural, urbain, péri-urbain ou à une petite ville. Ces problématiques à la fois techniques et liées à la manière de procéder nécessitent de définir et de comprendre les éléments suivants :

- La zone de couverture et les prévisions démographiques standard (habituellement basées sur les moyennes statistiques disponibles) pour comprendre la demande pour les systèmes d'alimentation en eau potable ;
- Les données géographiques locales, l'hydrologie de surface et l'hydrogéologie pour déterminer les ressources adéquates, les besoins en termes de traitement des eaux et de conception des systèmes ;
- L'organisation de l'habitat (par exemple, en noyaux ou linéaire) pour déterminer s'il faut centraliser les services ou les implanter plus localement ;
- La capacité de stockage nécessaire et les spécifications concernant le dimensionnement technique ;
- La disponibilité des terrains pour l'infrastructure ;
- Les normes, législations et droits existants (d'accès aux services municipaux) tels qu'ils s'appliquent au contexte local ; les processus obligatoires de planification ;
- La disponibilité des financements et des mécanismes de financement, y compris les attitudes et les pratiques relatives à la volonté de payer des usagers ;
- Les modalités standard concernant les pratiques de gestion ainsi que les attentes au niveau de la gestion des ouvrages et de leur statut de propriété ;
- Les éléments conventionnels relatifs aux procédures et aux contrats ;
- La planification de la fourniture dans une logique de service par opposition à la juxtaposition d'une série de chantiers ; attitudes vis-à-vis de l'accès à un service public (en rapport avec le recours aux principes de gestion, à la péréquation, au cloisonnement, à la prévision des dépenses, etc.)

Rappelons que tous ces éléments seront pris en compte lors de la conception d'un système quel que soit son usage : implantation rurale, petite ville ou quartier urbain. Nous faisons l'hypothèse que ces éléments ne varieront pas de façon significative dans le cas des petites villes.



3 Présentation du cadre émergeant

Par bien des aspects, cet exercice a ressemblé à un puzzle compliqué qu'il faudrait reconstituer sans avoir vu l'image sur le couvercle de la boîte. Après avoir passé plusieurs mois à réfléchir à la problématique des petites villes, nous sommes parvenus à nous en faire une sorte d'image. Nous avons ancré notre démarche par rapport à quelques composantes simples qui nous ont aidé à comprendre ce qui caractérise leur situation. Comme on pouvait néanmoins s'y attendre, cette approche nécessite d'être testée plus avant et les implications concernant les options pour la fourniture de services d'eau et d'assainissement doivent être mieux comprises.

Notre but initial était de répondre à une question relativement simple de prime abord à savoir ce qui différencie la fourniture de services d'eau et d'assainissement dans les petites villes par rapport à un contexte rural ou à une ville plus importante. Mais à mesure que notre travail a progressé, il est apparu clairement que nous étions en train de construire une méthode d'analyse des petites villes qui s'éloignait nettement des secteurs de l'eau et de l'assainissement. Autrement dit, dans chacun des six pays étudiés, la majeure partie des facteurs qui influencent le plus la fourniture des services dans les petites villes ne semble pas avoir de lien direct avec l'eau et l'assainissement. Notre but n'était pas de mettre ces facteurs sous le contrôle des professionnels de l'eau et de l'assainissement mais de faire prendre conscience qu'en les ignorant, ils feront fausse route.

Tout en reconnaissant la validité de ces pistes de réflexion et leur impact plus ou moins favorable sur la demande et sur l'offre, l'équipe s'est vue adresser des regards perplexes quand, par exemple, on a interrogé des ingénieurs sur l'impact du capital social ou des spécialistes de la finance sur les décisions prises au niveau politique. Si certaines personnes interviewées nous ont clairement suggéré que notre approche les entraînait loin des sujets qu'elles maîtrisent, la plupart l'ont perçue comme une occasion appréciée de replacer la fourniture des services d'eau et d'assainissement des petites villes dans un contexte bien plus large.

S'ils peuvent sembler évidents avec le recul, quelques points clés ont émergé au cours du processus :

- Nous avons rapidement pris conscience du fait que certains éléments communs s'appliquaient à toutes les petites villes d'un pays donné en fonction du contexte général. Ils se rapportent aux règles électorales, à la législation et aux normes nationales, aux critères de financement, aux lois et modalités qui encadrent la décentralisation, voire même dans une certaine mesure à la culture nationale en ce sens qu'elle modèle les attitudes par rapport au risque, à la solidarité et à la capacité d'agir à l'échelle régionale ;
- Sur la base d'une typologie établie en fonction de critères définis, on pourrait regrouper certaines villes ensemble, ce qui éliminerait la contrainte d'envisager une approche individualisée pour chaque ville. Reste que chacune possède ses particularités propres et, par conséquent, malgré les difficultés que cela comportera, certains aspects nécessiteront une réponse spécifique au contexte ;
- On doit veiller à ce que les programmes ne soient pas perçus par les communautés locales et conçus par les consultants comme des « occasions en or ». Les projets et les programmes surdimensionnés laissent les villes à court d'argent une fois que les consultants sont partis. Il ne faut pas laisser les éléments financiers dicter le programme mais au contraire faire en sorte que les interventions soient

conçues en tenant compte de la capacité de payer et en s'appuyant sur une évaluation réaliste des moyens financiers futurs pour assurer le fonctionnement et l'entretien, ainsi que l'extension et la réhabilitation des ouvrages. De même, nous avons vu beaucoup de systèmes trop complexes pour être pris en charge par les communautés mais pas assez importants pour être gérés par des opérateurs conventionnels de services d'eau urbains qui leur permettraient de couvrir leurs frais d'exploitation ;

- Pour ce qui relève de l'obligation de rendre compte, les petites villes sont pour diverses raisons soit largement ignorées soit à la merci de toute une panoplie de bureaucrates, de technocrates et de consultants. Les dispositifs d'appui doivent s'envisager par rapport à une logique de « redevabilité » plus longue, qui ne s'arrête pas juste après l'achèvement des travaux.

La première conclusion qui s'est imposée très vite est que l'approche à « l'emporte-pièce » qui a été adoptée dans plusieurs pays ne répond pas, au final, aux besoins actuels et croissants des populations des petites villes.

3.1 Les intérêts des différents groupes de parties prenantes

Tout au long du processus, nous nous sommes efforcés de comprendre quelle pourrait être l'utilité d'un cadre d'analyse de la fourniture de services d'une petite ville pour les différents groupes de parties prenantes. L'enjeu ne sera pas abordé sous le même angle selon les parties concernées, comme le montrent les quelques exemples brièvement présentés ci-dessous :

WaterAid, notre cible initiale, pourrait utiliser le cadre d'analyse pour forger de nouveaux partenariats et tester des approches dans des milieux autres que les grands centres urbains ou les zones rurales. Le cadre pourrait aider les ONG internationales à faire le lien entre leurs activités et les évolutions plus larges de l'économie politique des petites villes.

Les bailleurs et institutions financières internationales sont plutôt axés sur l'atteinte des OMD. Compte tenu de l'accent mis sur les cibles et le nombre de bénéficiaires, les coûts engendrés par leurs investissements doivent pouvoir être justifiés. Les coûts de transaction sont trop élevés pour proposer une approche personnalisée aux petites villes. Priorité est donnée aux programmes plus importants qui touchent davantage de personnes dans les zones urbaines ou bien qui regroupent plusieurs villes. Pour les petites villes, travailler à cette échelle nécessiterait par conséquent de concevoir un programme de prêts couvrant des dizaines de villes. On comprend donc que les conclusions tirées jusqu'à présent sur la nécessité d'individualiser les solutions en fonction de chaque ville ou d'une typologie de villes puissent paraître pesantes et porteuses de difficultés pour ce groupe de parties prenantes. Une voie médiane s'impose, qui offrirait un menu d'options décliné en fonction d'une typologie des villes.

Concernant les **parties prenantes nationales et locales**, le gouvernement joue souvent un rôle varié et dispersé dès lors qu'il s'agit des petites villes. L'intérêt premier est d'être en mesure de hiérarchiser la façon dont les fonds sont affectés. Le cadre ci-dessous tente d'expliquer les influences informelles et formelles qui orientent la définition des règles et l'affectation des ressources.⁶

Au niveau des **collectivités territoriales** enfin, une analyse plus précise de leurs perspectives, des tendances et des carences pourrait également les aider dans leurs négociations avec les entreprises, l'administration et les élus locaux voire dans leurs négociations avec les autorités régionales et l'État.

⁶ Institute for Development Studies (IDS) propose une manière utile de réfléchir à ces relations informelles et formelles en lien avec les questions de gouvernance dans – *An upside down view of governance* (IDS, 2010). Selon cette étude, « au lieu de considérer les dispositifs informels comme une cause majeure des problèmes de gouvernance, ils pourraient aussi faire partie de la solution ».

3.2 Une dynamique imprévisible – analyse des influences internes et externes qui s'exercent sur les petites villes

Certaines petites villes semblent à peine évoluer d'une année à l'autre. Mais la plupart de celles que nous avons vues ont connu des changements importants – une croissance rapide de la population ou à l'inverse, dans quelques cas, un déclin rapide. Un aspect dominant de notre réflexion a été la capacité de la ville à gérer ces fluctuations et les demandes qui en résultent sur la fourniture des services. Dans de nombreuses villes, la croissance et le changement sont imprévisibles. Ce fut le cas par exemple dans une grande partie du Népal où le mouvement maoïste a conduit les populations rurales à se réfugier dans les petits centres à un rythme alarmant. Dans le sud du Bangladesh, à cause des cyclones, les populations et l'activité économique se sont repliées dans les petites villes des Sundarbans. Cette migration s'explique pour partie par une transition naturelle vers une économie en cours d'urbanisation mais elle est pour l'essentiel moins prévisible. De tels chocs ont un impact proportionnellement beaucoup plus fort sur de petites villes que sur des centres urbains plus importants.

Pour beaucoup de petites villes en effet, la difficulté consiste à comprendre l'impact de ces changements et à trouver la capacité de gérer cette situation nouvelle. Nous faisons l'hypothèse qu'il faut élargir l'analyse de la nature évolutive de la demande et des facteurs qui influencent l'offre pour restreindre les différents modes de desserte envisageables, ce qui orientera en conséquence les solutions technologiques et les options de financement. L'enchaînement des évènements et l'analyse semblent en général se faire dans le sens inverse.

Pour comprendre ces influences, l'équipe de recherche a isolé les éléments étroitement liés que sont les données démographiques, la fonction occupée par la ville et l'autonomie/la prise de décision (voir figure 1). Au terme de longues discussions, le facteur premier qui semble distinguer les petites villes des zones rurales ou des agglomérations urbaines renvoie à la dynamique souvent intangible des liens qu'entretient la petite ville avec les autres habitats ruraux et urbains. Les centres urbains semblent dépendre dans une moindre mesure de ces « connexions » parce qu'ils sont auto suffisants au niveau des services, peuvent profiter d'économies d'échelle qui permettent des péréquations de service à service, ou d'usager à usager, et possèdent une plus grande capacité d'absorption des chocs physiques, de l'immigration, ou d'autres évènements ou tendances. En milieu rural, les connexions de ce type relèvent en grande partie soit d'un maillage physique (axes routiers pour transporter les produits agricoles au marché et les usagers vers les services comme les écoles et les services de santé), soit de connexions liées aux fonds envoyés par des membres de la famille ou à d'autres obligations résultant de l'émigration rurale. Même si cette connexion est extrêmement importante pour les ménages ruraux, nous présumons que ces facteurs n'ont pas d'influence véritable sur la demande ni sur la mise en place de services d'eau et d'assainissement.

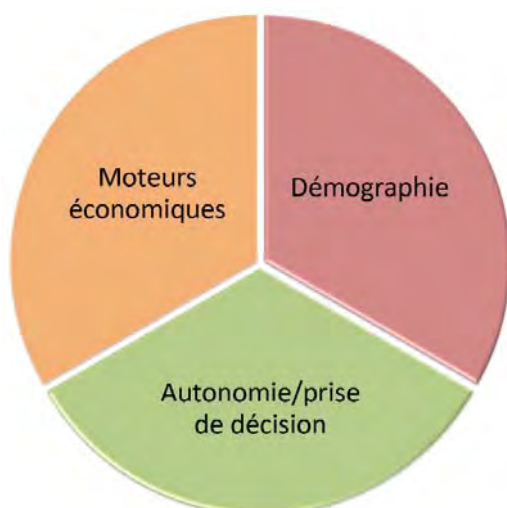


Figure 1 : Éléments d'analyse



Figure 2 : Trois niveaux de connexion

Plusieurs collègues ont fait un parallèle entre notre analyse des petites villes et les zones péri-urbaines. S’il ne fait aucun doute que les questions de connexion s’appliquent aussi aux zones péri-urbaines, il n’est cependant pas aussi simple de dissocier ces zones des quartiers urbains auxquels elles sont accolées. Elles sont étroitement et automatiquement connectées à l’infrastructure, à l’économie et aux opportunités d’emploi des villes qu’elles entourent. De même, elles sont intimement mêlées aux enjeux politiques et aux ambitions ou attentes des populations qui vivent dans les villes adjacentes. Contrairement aux villes satellites – qui peuvent être très similaires aux zones péri-urbaines – l’impact de ce type de connexions est moins prévisible sur les petites villes. De fait, si nous suspectons que de nombreux aspects mis en lumière dans l’approche ci-dessous seront pertinents et utiles pour d’autres formes d’habitat, l’aspect « connexion » semble être le facteur déterminant le plus critique au développement des petites villes.

Nous avons étudié cette connexion par rapport à trois niveaux – l’environnement externe, la ville et les ménages (voir figure 2). Comme le montre le graphique, ces trois niveaux se visualisent mieux sous forme de cercles concentriques : l’extérieur, la ville et les ménages au centre. Nous superposons pour chaque niveau trois éléments d’analyse (figure 1) qui fournissent le cadre général présenté dans la figure 3 ci-dessous.

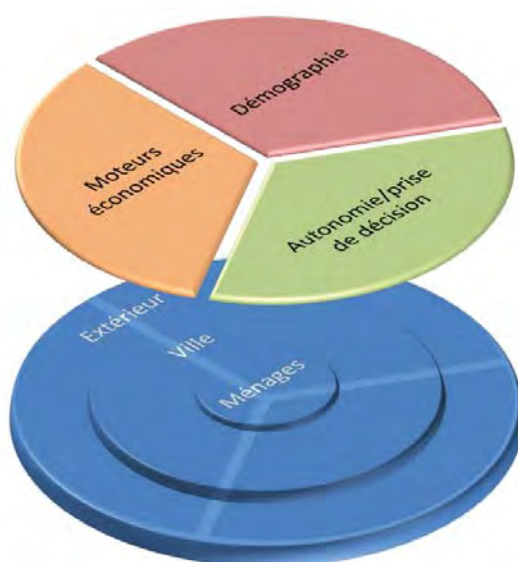


Figure 3 : Cadre d’analyse combiné

Ce cadre d’analyse peut également être présenté sous la forme d’un tableau de trois lignes et trois colonnes comme suit :

	Démographie	Moteurs économiques	Autonomie / prise de décision
Extérieur			
Ville			
Ménages			

Tableau 2 : Cadre d’analyse présenté sous forme de tableau

3.2.1 Examen des liens qu'entretiennent les petites villes avec l'extérieur

Pour comprendre la connexion, c'est-à-dire les connexions avec le monde hors du périmètre de la petite ville, on peut notamment étudier la façon dont celle-ci est reliée à son arrière-pays, aux autres petites villes voisines, à des centres urbains plus importants ou à la capitale. Sous cet angle, les petites villes sont des points de transfert et de transition, des points de passage et des canaux qu'empruntent les populations, les marchandises et les services. Dépendant littéralement des connexions qu'offrent les systèmes de transport, elles peuvent aussi être des lieux où l'on peut plus aisément réaliser certains investissements agricoles ou industriels, grâce à des terrains et à d'autres ressources (naturelles et main d'œuvre) plus faciles d'accès. Mais la proximité avec d'autres centres urbains ou la capitale n'aura pas nécessairement d'influence sur la connexion des petites villes. Si elles ne sont pas connectées par des liens économiques ou sociaux, voire à un niveau plus élémentaire par de bons axes de transport, les petites villes situées près des centres urbains pourraient quand même se retrouver en apparence relativement isolées. Qu'elles soient proches ou éloignées d'autres centres urbains, leur isolation peut entraver le transfert ou l'introduction de nouvelles idées, ce qui peut induire leur stagnation ou, à l'inverse, renforcer la résilience en créant des approches innovantes, endogènes, pour résoudre les problèmes.

Il faut par ailleurs comprendre le degré de présence de l'État. Quel est le rôle réel des décideurs nationaux et régionaux (par opposition à celui qui leur est officiellement assigné) dans le fonctionnement de la ville ? Est-ce que le monde politique soutient effectivement des approches individualisées pour chaque ville ? Nous avons pu recueillir les premiers éléments allant dans ce sens au Népal où le discours au niveau national s'orientait largement sur la reconnaissance d'une typologie émergente des villes et de la façon dont elles s'inscrivaient dans le développement régional.

Comme on l'a déjà évoqué, une ville peut être connectée au travers de processus politiques mais aussi en fonction des *a priori* pour ou contre elles fondés sur la composition démographique, l'importance historique ou culturelle, ou un leadership charismatique. Plus généralement, les petites villes peuvent être considérées dans l'inconscient collectif national avec nostalgie (« J'aimerais pouvoir revenir dans la petite ville où j'ai grandi où la vie était plus simple ») ou comme des bastions de la tradition en retard sur le progrès. Ces perceptions peuvent pour certaines dépendre de la personne que vous interrogez et du nombre de générations qui, dans sa famille, ont vécu dans une grande ville. Mais nos entretiens semblent indiquer que les grandes villes des pays en développement ne semblent pas avoir le même pouvoir d'attraction que leurs équivalents des pays développés. Si elles offrent des opportunités économiques et pour l'éducation, les grandes villes ne sont pas nécessairement considérées comme des lieux où l'on souhaite vivre. Ces sortes d'*a priori* pourraient se révéler pertinents par exemple par rapport à la personne qui décide de l'affectation des fonds nationaux, ou au fait que les petites villes soient perçues comme faisant partie intégrante du plan de développement du pays ou non. Ils peuvent également influencer l'idée que l'on se fait de leur capacité à agir de façon autonome ou au contraire de leur besoin de se voir dicter leur conduite et d'être tenues par la main à chaque pas.

Plus largement, ces liens tiennent aussi à la réputation spécifique d'une ville. Autrement dit, est-ce que les gens veulent s'y installer parce qu'ils pensent y trouver des opportunités économiques, sociales, éducatives ou autres ? De même, est-ce que les gens qui ont de l'argent veulent y investir ? Ces aspects portent non seulement sur la nature de la demande et les données démographiques à l'échelle des ménages, ce qui sera abordé de nouveau plus loin, mais aussi sur la capacité de la ville à attirer et fidéliser une main d'œuvre qualifiée (dont les professionnels de l'eau et de l'assainissement nécessaires pour exploiter des systèmes plus complexes).

La réputation d'une ville est aussi fonction de la vision qu'elle projette pour son avenir. Cela pourrait tout à fait impliquer le développement de technologies haut de gamme pour les services d'eau et d'assainissement en fonction des hommes et des entreprises qui formeront selon elle le cœur de la ville dans le futur. Tout dépendra alors de l'adhésion ou non de la population à cette vision, et du fait qu'elle soit prête à financer les services – d'emblée ou en trouvant les moyens de les mettre en place peu à peu avec des approches graduées ou progressives.

Une série de questions commence à émerger autour de ces thèmes et des enjeux qui s’y rattachent, que l’on peut résumer comme suit :

	Démographie	Moteurs économiques	Autonomie et prise de décisions
Extérieur	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles politiques nationales sont en place pour soutenir (ou freiner) la croissance des petites villes ? • Quelles sont les attitudes vis-à-vis des villes voisines ? Sont-elles en compétition pour les ressources ou leur réputation ? Est-ce qu’elles travaillent ensemble pour certains services et projets ? Est-ce qu’on peut obtenir des économies d’échelle en regroupant des villes adjacentes ? • Est-ce que les gens souhaitent s’installer dans la ville (pour des raisons économiques, liées à l’éducation, à d’autres opportunités ou à des liens sociaux) ? Est-ce que les gens qui ont de l’argent souhaitent y investir ? Le type d’investissement ou les choix technologiques peuvent-ils être influencés par certains aspects liés aux aspirations de la population ? • Est-ce que la ville pourrait être absorbée par d’autres villes proches ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les sources de financement externes de la ville ? Est-ce qu’elle peut lever des fonds localement ? Est-ce que l’économie de la ville est influencée par des politiques d’investissement et d’autres politiques économiques de l’État ? • Quels aspects économiques plus larges influencent actuellement ou pourraient influencer les services – déforestation, impact de l’élevage de crevettes sur la qualité de l’eau par exemple ? Est-ce que des flux de marchandises, de populations, de services de la ville vers les zones rurales ou vers d’autres zones urbaines ont un impact sur la demande ? Est-ce que l’argent reçu de l’extérieur ou d’autres sources de revenu (saisonniers) pourraient affecter la demande ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le degré de présence de l’État ? Quels sont les rôles réels des décideurs nationaux, régionaux et locaux ? Est-ce que le monde politique appuie des approches plus individualisées pour chaque ville ? Quelle est l’interface entre la politique et la technocratie nationale ? Est-ce qu’un appui technique est disponible ? • De quel niveau d’accès à l’information et aux idées la ville dispose-t-elle ? Quel est le degré d’isolation de la ville ? • De quelle capacité professionnelle la ville dispose-t-elle – tant au niveau de l’administration que des autres secteurs ? Est-elle en mesure d’attirer des compétences professionnelles ? • Est-ce que la ville a une vision de ce qu’elle veut être dans 10 ou 20 ans ? Qu’est-ce qui influence cette vision en externe (contact avec d’autres villes par exemple) ? Est-ce que la ville est privée de ressources à cause d’<i>a priori</i> politiques ou sociaux de la part de la région ou de la capitale ?

Tableau 3 : Analyse du cercle externe – trames de questions portant sur les influences extérieures

Enseignements tirés des visites de terrain

La ville de Paikgacha au **Bangladesh** est un exemple de l'isolation qui bride les collectivités locales mais stimule l'entrepreneuriat au travers des entreprises locales. Les autorités locales semblent pour l'essentiel relativement imperméables à l'influence plus large de l'administration centrale, peut-être du fait de la distance – même s'il serait important d'identifier les autres facteurs qui entrent en jeu. Elles n'ont pas évoqué l'existence de modes de communication dynamiques qui permettraient aux petites villes de partager des informations, des idées et des expériences. Mais une petite entreprise familiale a certainement tiré profit des insuffisances en matière d'approvisionnement en eau potable en exploitant un forage pour revendre l'eau à 800 clients dans le voisinage. Pour autant, les motivations pour développer cette activité rentable dans d'autres quartiers ou d'autres petites villes proches ne leur apparaissent pas clairement, malgré une demande évidente.

Au **Nigéria**, du fait de la densité croissante de la population et de la pression foncière qui l'accompagne – ce qui provoque une baisse des rendements de l'agriculture urbaine dans de nombreuses petites villes –, il existe un réel potentiel de valorisation des boues.

Bandipur au **Népal** illustre tout à fait l'exemple de la petite communauté montagnarde pittoresque dont le potentiel pour devenir une destination touristique encourage les investissements. On observe des liens forts et durables entre les habitants de la ville et ceux qui ont déménagé à Katmandou voire plus loin.

À **Madagascar**, le financement de l'infrastructure peut être un obstacle majeur au développement des services dans les petites villes. Mais un maire particulièrement dynamique a réussi à contourner cette difficulté en forgeant des liens avec 15 bailleurs différents – notamment au travers d'accords de jumelage avec d'autres villes – pour que les projets s'implantent dans sa commune.



3.2.2 Examen des liens à l'intérieur des petites villes

L'examen des processus démographiques, liés aux moteurs économiques et à l'autonomie et la prise de décision au sein d'une petite ville soulève des questions qui sont susceptibles d'être négligées lors de la conception des projets ou des interventions portant sur l'eau et l'assainissement.

En comprenant les facteurs qui provoquent l'immigration et leur dynamique à l'échelle de la ville, on pourra faire en sorte que la planification et la conception des services répondent effectivement à ses besoins évolutifs. Dans toutes les villes que nous avons visitées et dans les exemples étudiés dans le cadre de cette recherche, nous n'avons recueilli que peu d'éléments attestant que les décideurs sont allés au-delà des prévisions de base sur le nombre d'usagers. L'arrivée de nouvelles populations a un impact proportionnellement beaucoup plus important sur une petite ville par rapport à la capacité d'absorption des grandes villes. Comprendre ces dynamiques devrait mener à d'autres discussions sur les stratégies d'investissement.

D'autres changements qui affectent la ville peuvent avoir un impact supplémentaire. L'amélioration des services peut par exemple provoquer une hausse du prix des terrains, ce qui incite les gens à vendre. L'impact pour les ménages pauvres peut être significatif. Ceux qui possèdent un titre de propriété pourront certes bénéficier d'un apport d'argent important qui pourrait leur permettre de démarrer une activité. Mais d'autres ménages pourraient être obligés de déménager, et de quitter des zones desservies pour s'installer dans des zones non desservies. L'envolée du prix des terrains a eu un impact dramatique pour les petites villes où nous nous sommes rendus, particulièrement dans le sud de l'Asie. Au Bangladesh comme au Népal, plusieurs petites villes ont vu le prix des terrains augmenter de 500 à 1 000 % en seulement cinq ans. À l'échelle de la ville, ces prix deviennent potentiellement inabordable pour la construction des ouvrages, ce qui rend par ailleurs la planification urbaine des infrastructures et des autres services plus problématique. Le processus de déplacement interne qui se produit est identique à ce qu'on observe dans les zones urbaines plus importantes mais la capacité des petites villes à répondre de façon satisfaisante à ces évolutions rapides est beaucoup plus limitée. Là encore, les processus actuels de planification et de conception ne prennent tout simplement pas ce facteur en compte.

Il est par ailleurs nécessaire de comprendre les moteurs économiques locaux, mais aussi les saisons ou cycles économiques pour comprendre notamment les flux monétaires internes à la ville, de quel service d'eau on a ou on pourrait avoir besoin, quels sont les volumes de déchets générés et à quel moment, si les besoins fluctuent à différents moments de l'année, etc. Les professionnels de l'eau et de l'assainissement ont tendance à surdimensionner. Si on fait un parallèle avec l'énergie solaire, nous avons tendance à faire comme si les gens avaient immédiatement besoin d'éclairer trois pièces en même temps alors qu'ils ont besoin d'un éclairage (à différents moments) dans les trois pièces. Comme on l'a évoqué plus haut, il nous faudra peut-être mieux comprendre les besoins et exigences réels. En comprenant les activités économiques de la ville, on pourrait également mieux identifier qui d'autre pourrait être en mesure d'investir dans les services d'eau et d'assainissement ou les possibilités de solliciter d'autres sources de revenus issus de l'activité économique pour financer par péréquation le développement des services de base. À plus long terme, une stratégie de ce type pourrait bien favoriser la croissance économique locale globale, avec pour possible conséquence une hausse des revenus des usagers donc une plus grande capacité à payer des services améliorés.

On doit enfin comprendre précisément quelles décisions relèvent des collectivités locales au niveau de l'utilisation des terrains, du financement des priorités d'investissement et des dotations en personnel.

Il est tout aussi important de comprendre les interactions entre les rôles respectifs des ministères et départements de l'État, les élus, les fonctionnaires, les élites locales (entrepreneuriales, traditionnelles ou autres), les populations pauvres et les citoyens plus globalement. Dans tous les pays où nous nous sommes rendus, nous avons recueilli des témoignages sur des exceptions – des villes ou des projets qui ont fait autrement et qui ont réussi. Dans presque tous ces cas, il apparaît que la clé du succès tient au fait qu'ils ont été mis en œuvre à un moment où les règles n'étaient pas encore fixées, ou qu'une personne ou une organisation avait fait preuve d'un leadership créatif par rapport à ces « règles ».

Le secteur invoque souvent l'absence de gouvernance locale adéquate et de capacité comme obstacle majeur au développement à l'échelle des petites villes. Le travail mené par l'IDS (IDS, 2010) montre comment des modes de gouvernance plus informels (y compris en combinant l'approche traditionnelle et la « néo-bureaucratie ») pourraient permettre de réorienter les motivations et les influences de sorte que le développement se fasse davantage au bénéfice de tous au lieu d'être biaisé essentiellement en faveur des élites. Autrement dit, il est tout aussi important de comprendre quels ménages ou quels individus ont une influence sur les processus locaux de décision ainsi que leurs motivations pour prendre ou ne pas prendre les décisions qui répondent aux besoins de l'ensemble des habitants, que de développer des mécanismes destinés à aider les plus pauvres à participer à cette prise de décision. Dans la plupart des villes où nous sommes allés, les collectivités locales ou les municipalités étaient dans l'ensemble influencées ou gérées directement par les principaux chefs d'entreprise locaux. Les investissements destinés à l'eau et à l'assainissement provenant des modes de financement existants étaient clairement orientés en direction des besoins de ce groupe. Lorsque d'autres acteurs dont les ONG étaient impliqués, leurs activités étaient focalisées sur les populations pauvres, un moyen de rééquilibrer la situation. Mais ces efforts auront un effet limité à moins d'inclure des tentatives pour agir au cœur même des processus de décision, ou pour les modifier.

Comprendre la culture qui existe en matière de solidarité et de cohésion sociale est un autre moyen qui pourrait débloquer le dialogue avec les décideurs sur les questions relatives à l'équité et à la lutte contre l'exclusion des services. Les petites villes sont susceptibles d'avoir maintenu des formes d'appui et de solidarité traditionnelles même si une expansion rapide risque de les fragiliser. Nous avons trouvé quelques éléments certes limités attestant le recours à des fonds communautaires pour investir dans des services sociaux, comme l'utilisation de revenus de l'exploitation communautaire des forêts pour financer des écoles et dans un autre cas, des subventions de raccordement au service d'eau pour les ménages défavorisés. Il existe dans d'autres pays des exemples de systèmes d'épargne communautaire pour financer des travaux dans les logements ou même des dons pour contribuer au coût des obsèques. Ces pratiques évolueront très probablement à mesure que la ville prend de l'ampleur, mais il s'agit d'une forme de capital social qui pourrait avoir une influence par exemple sur la possibilité d'avoir recours à la main d'œuvre communautaire pour la construction des ouvrages.

Sur ce point qui se rapporte à la question des immigrants, certaines villes semblent afficher une attitude claire d'ouverture à leur égard. Dans d'autres villes, et pour de multiples raisons liées à l'appartenance ethnique, à la religion, économiques ou politiques, les immigrants n'étaient pas les bienvenus, leur nombre croissant faisant naître par ailleurs une crainte qu'ils modifient l'équilibre politique de la ville. Ce qu'il faut retenir ici c'est la présence ou non d'une culture de transfert ou de péréquation/de solidarité interne, et la limite que se fixent les ménages qui habitent déjà dans la ville comme prix à payer raisonnable pour vivre dans une ville qui se développe.

Lorsqu'on dialogue avec les acteurs au plan national, les organismes bilatéraux et d'autres organisations, on évoque beaucoup le manque de capacité à planifier de façon adéquate au niveau local. Mais il semblerait que l'élément le plus important pour la planification des petites villes soit le fait de s'appuyer sur une bonne analyse globale, de formuler une vision pour son développement tout en définissant clairement les principales règles de planification, les échelles de temps, et les mécanismes de suivi et d'actualisation. Tout cela repose sur une compréhension des interconnexions entre les processus démographiques, économiques et politiques et de leurs impacts respectifs sur la fourniture des services.

Comme on l'a évoqué dans un point précédent sur les logiques d'intérêts des différentes parties prenantes, des incitations à tous les niveaux favorisent des investissements structurels majeurs réalisés en un seul bloc. Le secteur doit donc réfléchir davantage au fardeau que cette approche risque d'imposer aux petites villes, ou bien explorer davantage les possibilités de réaliser des investissements graduels ou par modules progressifs qui répondraient plus durablement à leurs besoins.

	Démographie	Moteurs économiques	Autonomie et prise de décisions
Aspects internes à la ville	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est l'impact de l'amélioration des services sur l'arrivée de nouvelles populations ? • Existe-t-il une culture de péréquation ou de solidarité interne ? (Quel est son impact sur les flux financiers ?) • Quels facteurs influencent le capital social et la cohésion sociale ? Est-ce que la participation est continue ou dépend-t-elle des enjeux ? • Est-ce que les « communautés » (au sens spatial ou social) sont en capacité de demander des comptes aux décideurs ? Quelle est l'influence de l'évolution démographique sur la prise de décisions ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Y a-t-il possibilité de péréquation au niveau de la ville d'un secteur à l'autre (ou d'une saison à l'autre) pour assurer des revenus suffisants pour l'exploitant ? • Quelle est l'industrie dominante ? • En dehors des collectivités locales, qui investit ou investirait dans le service d'eau ou le traitement des eaux usées et pourquoi ? • Est-ce que l'arrivée de populations ou les investissements économiques influencent la disponibilité des terrains et leur prix ? • Les activités économiques sont-elles saisonnières ou permanentes ? • Y a-t-il possibilité de valorisation ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles décisions sont prises au niveau local (financement municipal, priorités d'investissement, planification et zonage urbains) ? Comme se fait la budgétisation ? • Quelles sont les interconnexions entre les élus, les représentants officiels, les élites (entrepreneurs, chefs traditionnels, etc.) • Quelle est la capacité de gestion de la ville (y compris pour emprunter) ? • Comment la ville régule-t-elle la fourniture des services ?

Tableau 4 : Analyse du cercle intermédiaire – trames de questions portant sur la ville

Enseignements tirés des visites de terrain

Au **Népal**, les villes tentaient de prendre en compte les projections démographiques sur 20 ans mais sans nécessairement les analyser par rapport au type de personnes qui s'installaient et à leurs attentes et exigences en matière de services.

La ville de Hai Bomang'ombe en **Tanzanie** a connu une croissance et une immigration extrêmement rapides du fait des investissements effectués en matière de services d'eau, désormais disponible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

Comme on l'a déjà évoqué précédemment, à Paikgacha au **Bangladesh**, un exploitant privé revendait de l'eau dans les quartiers avoisinant son domicile. Les autorités étaient toutes disposées à le laisser proposer ce service mais l'exploitant ne souhaitait pas trop se développer à moins que les autorités commencent à envisager une autre approche par rapport à ses investissements.

Comme c'est souvent le cas dans de nombreuses petites villes, l'électricité n'est disponible que trois jours par semaine à Kibibi en **Ouganda**. Cela semble être le facteur déterminant pour les services d'eau.

Pour tenter de contourner le manque de fiabilité des services publics, les éleveurs de volailles d'une petite ville en **Ouganda** sont en train d'investir dans la construction de leurs propres puits. Ils font l'hypothèse que cette énorme dépense sera plus que compensée par le surcroît d'activité rendu possible par la fiabilité d'accès et d'abondance de l'eau.

La ville de Bandipur dans les montagnes du **Népal** tente de se réinventer en tant que ville touristique en essayant de résoudre le problème de la fluctuation saisonnière de la demande de services d'eau. La ville de Mwapwa en **Tanzanie** accueille des ouvriers agricoles pendant la saison sèche, ce qui crée également des fluctuations saisonnières pour la demande en eau.

Dans une ville du **Nigéria**, l'activité économique était sévèrement entravée par le manque d'accès à l'eau pendant la saison sèche. Mais la collecte des eaux de pluie pendant la saison des pluies a posé des difficultés au niveau des investissements, de la trésorerie et de la planification financière.

3.2.3 Examen des liens au niveau des ménages dans les petites villes

Notre thèse s'intéresse pour l'essentiel aux connexions au sens large et aux liens interdépendants qui affectent les deux étages supérieurs de notre modèle – les influences qui affectent la ville au-delà de son périmètre et à son échelle. De nombreux facteurs qui entrent en jeu au niveau des ménages sont les mêmes que ceux qui seront étudiés pour d'autres habitats plus ou moins denses, qu'il s'agisse des revenus et de la capacité de payer, des modes de consommation, etc. Mais, dans le contexte des petites villes, il faudrait peut-être interroger les gens sur d'autres aspects spécifiques d'ordre démographique : Qui vient s'installer en ville ? D'où viennent ces personnes ? Quelles sont leurs attentes par rapport aux services que la ville doit fournir ? Combien de temps comptent-elles rester ? Quelles compétences ou investissements sont-elles susceptibles d'apporter avec elles ?

Comme dans d'autres contextes, le statut professionnel de la plupart des gens aura une incidence directe sur le fait qu'ils investissent eux-mêmes dans l'eau et l'assainissement ou bien qu'ils attendent que ces services leur soient fournis par l'État. Le fait que les ménages se considèrent comme résidents permanents ou temporaires, et qu'ils occupent légalement les terrains ou non sont deux facteurs qui entrent en ligne de compte. S'ils sont locataires, la charge de l'investissement incombera probablement aux propriétaires qui, soit habitent sur place et partagent les mêmes installations, soit gèrent leurs propriétés à distance. Dans ce dernier cas, le propriétaire est motivé en premier lieu par la rentabilité de son investissement, ce qui pourrait laisser penser que l'accès à l'eau courante justifiera un loyer plus élevé, alors que les toilettes risquent de réduire la surface des pièces qui peuvent être louées. Un autre point à considérer est le fait que l'accès à des services de meilleure qualité puisse avoir un impact négatif sur les ménages pauvres: soit par l'augmentation des loyers ou soit en les encourageant à vendre leur terrain. Là encore, ce sont des questions qui ont une pertinence certaine dans des contextes tant urbains, péri-urbains que dans les petites villes, même si c'est moins le cas dans un contexte rural.

Pour ce qui concerne les petites villes, il faudra donc peut-être mettre l'accent davantage sur la question de l'occupation temporaire ou permanente. D'après les entretiens effectués dans de nombreuses villes au Népal, il semblerait que de nombreuses familles souhaitent retourner dans leurs villages une fois que le conflit maoïste sera apaisé. L'hypothèse qui est souvent faite selon laquelle les familles qui se sont intégrées au paysage urbain souhaiteront y rester ne se confirme pas nécessairement. Même s'il s'avère que ces familles restent effectivement dans des petites villes ou des zones urbaines, leur propre

perception qu'elles ne sont là que pour une courte durée influencera leurs demandes vis-à-vis des prestataires de services, les investissements qu'elles seront prêtes à faire plus directement ou leur degré de participation aux processus de développement de la ville. En comprenant la nature des investissements effectués par les usagers dans d'autres domaines (terrain, matériaux, éducation) on devrait être plus à même d'expliquer leur attitude concernant leur intention de rester ou non (ou bien de « retourner à la maison » ou de s'installer dans un centre urbain plus important). Comprendre les dynamiques qui sous-tendent les caractéristiques démographiques d'une petite ville (à l'échelle des ménages) permettra d'obtenir des projections plus précises et de prendre des décisions plus adaptées pour la fourniture des services.

Du point de vue de l'économie des ménages, le fait qu'on travaille à l'extérieur ou sur place fait une différence sur la demande, tout comme celui d'utiliser l'eau pour des besoins autres que domestiques, comme bien sûr l'agriculture urbaine ou les petites activités artisanales. Il est par ailleurs important de comprendre dans quelle mesure l'économie des ménages est basée sur des activités non monétaires pour estimer quelle somme reste disponible dans le système pour payer les frais de raccordement au service ou les factures. Ces considérations sont une fois encore communes à de nombreuses formes d'habitat.

Un problème supplémentaire vient cependant exacerber la situation des petites villes. Nous avons observé dans beaucoup de petits centres que nous avons visités une proportion importante de foyers pauvres qui sont sous la responsabilité des femmes tandis que les hommes travaillent ailleurs et renvoient de l'argent chez eux. Il serait utile de mieux appréhender ces dynamiques sur le plan économique. Est-ce que l'argent est envoyé sur une base saisonnière ? Si c'est le cas, comment les sommes sont-elles susceptibles d'être réparties ?

De même, il faut mettre en parallèle d'un côté la capacité de ces ménages – qui sont généralement plus pauvres – à s'exprimer politiquement et à faire valoir leurs demandes par rapport au système, et de l'autre le rôle que jouent les élites entrepreneuriales et autres de la ville dans la prise de décisions. Est-ce que ces personnes regroupées en communautés (déterminées soit par rapport au lieu soit en tant que groupe de personnes ayant des intérêts communs) peuvent demander des comptes aux exploitants et aux décideurs ?

Pour demander des comptes, encore faut-il que les ménages et les communautés disposent d'informations notamment sur ce que la ville est censée fournir, sur la façon dont les tarifs sont fixés ou encore sur les recours lorsque les services promis et/ou payés ne se matérialisent pas. Les petites villes sont le lieu où les mécanismes traditionnels de prise de décision commencent à se disloquer ou à créer des vacances de pouvoir, à l'endroit même où ils se heurtent aux collectivités territoriales avec leurs règles et restrictions administratives et technocratiques.

	Démographie	Moteurs économiques	Autonomie et prise de décisions
Ménages/micro	<ul style="list-style-type: none"> Est-ce que les ménages se considèrent comme des résidents permanents ou temporaires ? (Est-ce qu'ils louent ou sont propriétaires de leur logement ?) Quel est l'impact sur les investissements (des ménages, des propriétaires, de la ville, autres) ? Quelles sont les influences sur la composition démographique du ménage ? En quoi ces influences orientent-elles les attentes et la demande pour les services ? 	<ul style="list-style-type: none"> Quelles éventuelles influences saisonnières ou autres sur l'économie des ménages pourraient affecter la fourniture des services ? Est-ce que les gens travaillent à l'extérieur ou sont-ils basés sur place ? Quel est l'impact de l'amélioration des services sur les pauvres (augmentation des loyers, incitation à vendre, etc.) ? Quelle part de l'économie du ménage est basée sur des transactions non monétaires ? 	<ul style="list-style-type: none"> Quelles sont les attentes des immigrants par rapport aux services ? Comment les préférences des immigrants sont-elles intégrées à la prise de décision ? Comment les usagers sont-ils informés des options disponibles ? Comment comptent-ils être impliqués ?

Tableau 5 : Analyse du cercle interne – trames de questions portant sur les ménages

Comme on l'a indiqué tout au long de ce document, les idées qui ont nourri l'élaboration de ce cadre d'analyse sont encore en pleine gestation. Les approches et modèles réussis en matière de services d'eau et d'assainissement dans les petites villes n'étant pas clairement apparents, les décideurs et professionnels doivent mieux comprendre les dynamiques diverses qui influencent cette forme d'habitat. Rappelons que nous ne suggérons pas de mettre de côté ou d'ignorer les axes de recherche traditionnels mais plutôt de soumettre les petites villes à un examen plus systématique.

Enseignements tirés des visites de terrain

Dans une ville du **Népal**, les immigrants pauvres n'étaient pas très bien vus parce qu'ils grevaient les ressources de la ville. Il a fallu faire un arbitrage difficile et décider si tout le monde avait droit au même niveau de service. Les investissements initiaux et prévisibles se sont focalisés essentiellement sur le centre-ville. Dans d'autres villes, les immigrants étaient perçus comme un atout pour stimuler le potentiel de la ville, grâce à l'apport de nouvelles compétences et de moyens financiers, mais aussi du fait de l'augmentation du nombre d'habitants. Une ville a ainsi pu passer à la catégorie administrative supérieure et bénéficier de subventions plus importantes de la part de l'administration centrale.

Dans certains pays étudiés, la rareté de l'eau a conduit à la mise en place d'une réglementation des activités agricoles en milieu urbain. À Hai Bomang'ombe, en **Tanzanie**, les ménages résidant dans le périmètre de la ville ont le droit de se servir des branchements privés ou des bornes-fontaines publiques uniquement pour arroser leurs petits potagers familiaux. L'eau nécessaire aux activités agricoles de grande ampleur doit être trouvée ailleurs.

Au **Bangladesh** comme au **Népal**, on a observé que l'augmentation massive du prix des terrains dans les petites villes a repoussé les populations pauvres vers les zones périphériques, tout en réduisant les terres disponibles pour construire les infrastructures.

4 Pérennisation des services dans le contexte des petites villes et échelle d'action

« Penser simple comme mon vieux maître avait coutume de dire – c'est-à-dire réduire l'ensemble des éléments à leur plus simple expression, revenir aux premiers principes »

Frank Lloyd Wright, *architecte*

Tout au long de notre analyse détaillée des petites villes, nous avons tenté de comprendre les facteurs qui influencent non seulement la conception des services mais aussi leur pérennisation. Revenir aux premiers principes renvoie à plusieurs aspects. En premier lieu, la pérennité du service tient probablement moins à la technologie sélectionnée qu'à d'autres éléments plus diffus propres aux circonstances de la ville. Deuxième point, toutes les villes ne peuvent pas être traitées de la même manière. S'il existe des facteurs communs liés à la législation et aux réglementations nationales (qui peuvent en fait être réévaluées et modifiées), chaque ville possède des caractéristiques propres qui pourraient avoir une incidence sur la réussite ou l'échec d'une approche donnée. Les moteurs de l'évolution démographique, la fonction de la ville et les conditions économiques qui en résultent, mais aussi la nature des liens qui unissent ceux qui influencent ou fixent les règles et ceux à qui sont destinés les services, tous ces éléments sont importants. La pérennisation dépend de la capacité à les comprendre et à les combiner.

Une grande partie de notre analyse semble indiquer que celle-ci n'est pas facilitée par les « occasions en or ». Plusieurs décideurs et professionnels ont laissé entendre qu'en proposant des sommes (relativement) importantes aux petites villes pour résoudre leurs problèmes d'eau et d'assainissement on risque de créer des effets pervers, chaque intervenant étant incité à mettre en place des infrastructures qui s'avèrent inabordables, ingérables et ce, dans de nombreux cas, au bout de quelques années seulement. L'équipe a pu faire ce constat elle-même à plusieurs reprises. Les consultants et les entreprises de travaux publics gagnent plus d'argent en concevant de grands projets; les responsables politiques bénéficient d'une plus grande notoriété quand ils soutiennent des projets plus importants ; les bailleurs accordent des subventions, des contrats, des prêts plus importants pour atteindre les grands objectifs fixés ; quant aux populations, elles obtiennent des solutions de fortune.

Différents acteurs nous ont adressé un message clair sur la nécessité d'adopter des approches plus modulées ou graduées du point de vue tant des technologies que du financement, ce qui permettrait l'extension et le développement progressifs de services plus abordables et plus flexibles. Comme l'a suggéré un collègue, on pourrait envisager dans un premier temps l'achat des terrains et la construction des infrastructures souterraines. Les installations en surface seraient ensuite construites progressivement en prévoyant la possibilité de faire des modifications en fonction de l'évolution de la situation et des périmètres. Cette modularité pourrait également faciliter la réduction des services si la population de la ville décline.

Il est évident que, pour diverses raisons, les petites villes ont besoin d'adopter une approche flexible au niveau de la planification, de la mise en œuvre et de l'exploitation. Les décideurs et les professionnels ne doivent pas se fier à un seul modèle technique ou de gestion. Nous devrions au contraire avoir recours à un mélange dynamique et flexible qui proposerait différentes options de services destinés à différents groupes de consommateurs, le tout en fonction du stade de développement de la ville. (Mugabi, décembre 2006).

Tout au long de cette étude, l'équipe a éprouvé quelques difficultés à concilier la nécessité de personnaliser les approches proposées aux villes et l'immense quantité de villes qui ont besoin d'appui. Il a toujours été admis qu'une approche au cas par cas n'était pas envisageable. Agir à la bonne échelle signifie donc finalement faire en sorte que les politiques correspondent aux besoins des petites villes et reconnaissent et accompagnent la diversité de leurs typologies. Cela signifie aussi qu'il faudra peut-être envisager des politiques et des approches très différentes selon qu'une ville compte 20 000 ou 200 000 habitants. La conception des programmes des ONG devrait être basée sur le soutien au développement de ces politiques, en mettant au jour les différences entre les petites villes et en élaborant un menu d'options qui réponde aux conclusions d'une analyse plus globale du contexte et des parties prenantes. À terme, les travaux présentés ici pourraient aboutir à une méthode d'évaluation plus rapide qui permettrait d'emprunter quelques raccourcis.



5 Leçons à tirer de l'expérience des autres secteurs

L'un des objectifs clés de cette subvention était de déterminer si les professionnels de l'eau et de l'assainissement pouvaient tirer des enseignements du travail effectué par d'autres secteurs dans les petites villes. L'intérêt était double :

- Comprendre si certains dispositifs en usage dans le secteur de la santé, de l'éducation, des télécommunications, de l'énergie ou d'autres secteurs en direction des populations pauvres des petites villes pourraient être utiles aux secteurs de l'eau et de l'assainissement ;
- Déterminer la possibilité pour les secteurs de l'eau et de l'assainissement de s'adosser à certains aspects des approches mises en œuvre par d'autres secteurs: mutualiser les efforts notamment pour obtenir des économies d'échelle, être plus efficace, favoriser l'innovation, etc.

Dans chaque pays où nous nous sommes rendus, nous avons eu des entretiens avec les professionnels et décideurs politiques des autres secteurs qui avaient été initialement identifiés comme les plus pertinents par rapport à notre démarche. Nous disposions certes d'un temps limité mais pour l'essentiel, ces discussions n'ont pas été aussi productives que nous l'aurions souhaité ou escompté. Quelques éléments de réponse ont commencé à émerger pour expliquer ce constat. Il semblerait par exemple que dans de nombreux cas, la notion de « petite ville » ne s'applique qu'au seul secteur de l'eau et de l'assainissement. Qu'elle soit « émergente », s'organise autour d'un marché ou remplisse d'autres critères, la ville semble surtout définie par rapport à la fonction qu'elle occupe plutôt qu'à une logique de satisfaction des besoins pour différents services. Cette idée nécessite une réflexion et des discussions plus poussées, en commençant peut-être par le monde universitaire. L'examen de la documentation réalisé au début de cette étude n'a en effet pas apporté beaucoup d'éléments par rapport à cet angle d'analyse.

Une autre explication tient peut-être à la nature des secteurs étudiés. Le secteur de l'énergie tend par exemple à être très centralisé, les décisions étant prises bien loin du champ de compétences des décideurs locaux. Le secteur de la santé fournit des services proches de ceux de l'eau et de l'assainissement mais de telle sorte que c'est l'utilisateur qui se déplace jusqu'au prestataire, à l'inverse d'une offre plus localisée voire d'une desserte à domicile. Le secteur des télécommunications opère quant à lui sur la base du paiement en fonction de l'usage du service, mais sans les coûts d'investissement, souvent non recouvrables, que doit supporter le secteur de l'eau.

Si nous n'abandonons pas l'idée de tirer certains enseignements et d'identifier des possibilités de mutualisation, les discussions futures devraient peut-être commencer par étudier l'impact qu'ont les changements observés dans les autres secteurs sur les services d'eau et d'assainissement et vice-versa. Par exemple, pour les petites entreprises artisanales, est-ce que l'accès à l'énergie et au micro-crédit provoque une hausse de la demande pour le service d'eau ? Est-ce que l'accès à l'eau est un catalyseur nécessaire pour certaines industries à petite échelle, en augmentant la viabilité des investissements dans les systèmes énergétiques ?

6 Prolongement de la recherche

« Le principal n'est pas de tout planifier à l'avance mais de mettre en place un processus d'apprentissage stratégique qui permettra de corriger, de réajuster voire de modifier complètement les approches ».

Ben Ramalingam, *Aid on the Edge*,
www.aidontheedge.info

Nous avons mentionné tout au long de ce document la nature très exploratoire de nos travaux, avec un champ d'investigation nécessairement très large et une approche itérative. Nous avons abordé de multiples questions, en cherchant à répondre ou tout au moins à recueillir des indices pour répondre aux cinq questions posées au départ (voir Annexe – Notre démarche : une opportunité unique). La tâche s'est révélée particulièrement ardue à cause des données très lacunaires disponibles sur le sujet. Nous savions également que nous avançons en terre relativement inconnue.

Nos premières recherches ont permis d'élaborer une méthode plus contextualisée pour analyser les petites villes, en détaillant plus précisément ce qui les différencie des habitats ruraux ou des centres urbains plus importants. Nous avons l'intention de tester notre approche, l'objectif final étant d'aider WaterAid en tant qu'organisation – et plus globalement le secteur de l'approvisionnement en eau potable, de l'hygiène et de l'assainissement – à répondre aux enjeux des petites villes. Plus spécifiquement, après avoir utilisé les données démographiques, les moteurs économiques et la prise de décision comme marqueurs pour définir une typologie des petites villes, notre but est d'identifier les implications associées à chaque catégorie, notamment au niveau des options d'assainissement.

Nous avons conscience que le type d'analyse encouragé à travers ce document ne fait généralement pas partie des termes de référence des consultants et des autres professionnels du développement lorsqu'ils sont mandatés pour concevoir un système d'approvisionnement en eau ou d'assainissement dans une petite ville, ou même ailleurs. Comme nous nous y attendions dès le départ, nos questions ont besoin d'être affinées et testées pour vérifier si l'influence de ces facteurs sur la demande et l'offre des services d'eau et d'assainissement est aussi significative que nous le pensons actuellement. L'examen des petites villes à cette échelle suggère par ailleurs que ces recherches pourraient elles-mêmes rejoindre utilement les travaux menés par l'International Water Association (IWA) dans le cadre de son initiative « *Sanitation 21 : Simple approaches to complex sanitation* » (IWA, 2009) où sont détaillées plus précisément les options d'investissement pour l'assainissement.

Si une grande partie de l'analyse présentée dans ce document peut s'appliquer à l'eau comme à l'assainissement, WaterAid considère que la complexité inhérente au secteur de l'assainissement relève d'une problématique spécifique qui nécessite une attention particulière, et ce pour deux raisons. D'une part, compte tenu des multiples prestataires et exploitants impliqués, la planification est un aspect critique qui offre une opportunité d'identifier les différents intervenants dans la fourniture des services.

D'autre part, nous pensons que la fragmentation du secteur de l'assainissement laisse davantage de place à l'innovation, surtout si notre analyse globale est bien menée. Nos recherches et notre expérience ont montré que les systèmes ont tendance à être surdimensionnés dès le départ ; ils représentent une charge financière trop importante pour une petite ville, tant au niveau des investissements que des charges d'exploitation. À l'inverse, les systèmes qui n'anticipent pas les besoins d'expansion futurs risquent d'être dépassés par la demande et de rapidement devenir inefficients et inefficaces. Les principales questions que nous posons sont donc les suivantes : Comment les petites villes peuvent-elles recourir à un système de planification simplifié, adapté à leur capacité technique, pour anticiper la croissance future des services ? Quelles composantes de la fourniture de services peuvent être graduellement mises en place et gérées par les petites villes ? Tout comme les solutions technologiques devront être calibrées en fonction des données démographiques et du taux de croissance, on doit également inventer des modalités de financement adaptées permettant un développement itératif. Le financement conventionnel sous la forme d'un apport ponctuel unique pose un problème pour la fourniture graduée de services durables.

La subvention accordée à WaterAid et l'expérience tirée de nos programmes-pays ont souligné qu'une centralisation excessive des services est souvent inadaptée au contexte d'une petite ville. Parallèlement, nous admettons qu'il est peu probable que les collectivités soient en mesure de proposer directement une offre de service complète qui aura pris en compte tous les aspects de la planification, de l'exploitation et du contrôle. Les services d'eau, particulièrement lorsqu'ils sont destinés aux couches plus pauvres de la population, impliquent généralement de multiples petits exploitants – souvent issus du secteur privé ou de la société civile. Face à ce constat, il est important de développer des modèles financiers adaptés qui correspondent à ces services « éclatés » dans les petites villes.

En conclusion, WaterAid et le BPD sont convaincus que l'étude présentée ici a fait avancer de façon significative notre compréhension des approches nécessaires pour répondre aux enjeux de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les petites villes. Ce travail est loin d'être achevé mais nous pensons disposer maintenant des bases pour approfondir certaines problématiques évoquées plus haut. Ce cadre d'analyse émergent pourrait selon nous apporter une contribution positive s'agissant de guider les processus qui mènent à la conception des programmes d'appui axés sur les petites villes (à l'échelle du pays ou des provinces/des États), programmes qui intégreraient la planification au niveau de la ville tout entière, l'appui à l'amélioration de la gouvernance locale ainsi qu'un menu d'options techniques adaptées à la spécificité du contexte.

L'une de nos tâches était de définir plusieurs domaines de recherche-action en vue de les approfondir et de les tester dans le cadre des activités des programmes-pays WaterAid. D'autres lecteurs pourraient s'intéresser à différents aspects de ce document. Nous ne pouvons qu'espérer qu'il catalysera et orientera la suite de la réflexion. Les auteurs et leurs organisations sont tout à fait disposés à échanger et collaborer sur les problématiques abordées et recevront volontiers toutes les remarques constructives sur l'analyse développée ici. Parallèlement à cette publication, nous avons créé un site Internet dont nous souhaitons qu'il recueille les connaissances relatives au développement des petites villes et à leurs services. Nous invitons les autres acteurs du développement à utiliser cet outil pour partager leurs propres travaux sur les petites villes.

Bibliographie

Au cours de cette recherche, le BPD et WaterAid ont lu et relu des publications très variées qui ont contribué à orienter et mûrir la réflexion engagée. La plupart seront mentionnées sur le site Internet. Pour les besoins de rédaction du présent document, les publications ci-après ont été directement citées ou utilisées :

Cardone R A (2006) « *Experiences with innovative financing: small town water supply and sanitation service delivery* » (Meeting development goals in small urban centres: water and sanitation in the world's cities). UN-Habitat.

Doe S (2003) « *Sustainability of community management in small towns: case studies from Ghana* ». Loughborough, Royaume-Uni : Thèse de doctorat, université de Loughborough.

IDS (2010) « *An upside view of governance* ». Brighton, Royaume-Uni : Institute of Development Studies.

IIED (2003) « *Rural-urban transformations and the links between urban and rural development, Environment and Urbanisation* » Brief No 7. Londres, Royaume-Uni : International Institute for Environment and Development (IIED).

IWA (2009) « *Sanitation 21: Simple approaches to complex sanitation – a draft framework for analysis* ». London, UK: International Water Association.

Mugabi J A (December 2006) « *Managing water services in small towns: challenges and reform issues for low-income countries* ». Journal of Urban Planning and Development, pp 187-192.

Pilgrim N R (2007) « *Water working notes: principles of town water supply and sanitation, Part 1: water supply* ». Water Supply and Sanitation Sector Board of the Infrastructure Network, groupe Banque mondiale



Annexe – Notre approche : une opportunité unique

« Les systèmes... se comportent de façon non linéaire et imprévisible. Il ne s'agit pas seulement d'actionner un levier en ignorant le bruit et les fluctuations. Au contraire, la solution consiste à intégrer pleinement l'incertitude, la tension, le bruit – à travailler avec ces facteurs en les considérant comme des données de départ et non comme des aberrations ».

Ben Ramalingam, *Aid on the Edge*,
www.aidontheedge.info

Notre approche : une opportunité unique

Consciente de l'urgence de comprendre comment répondre au mieux aux besoins en eau et en assainissement des petites villes en pleine expansion WaterAid, en partenariat avec le BPD et avec le soutien d'une subvention préliminaire de la fondation Bill et Melinda Gates a proposé de faire un état des lieux des connaissances actuelles et d'identifier les approches prometteuses qui pourraient encourager un impact durable dans les petites villes. Après avoir combiné les éclairages apportés par un panel consultatif pluridisciplinaire d'experts et les témoignages recueillis auprès des communautés locales, des pouvoirs publics et des acteurs du développement, l'équipe s'est ensuite attachée à définir des démarches de recherche-action qui pourraient être mises en œuvre et documentées ultérieurement dans plusieurs programmes-pays WaterAid.

L'objectif de cette subvention de recherche était spécifiquement de répondre aux questions initiales suivantes :

- En quoi les petites villes se distinguent-elles des grands contextes urbains ou du milieu rural pour ce qui est des difficultés et des réponses potentielles à apporter concernant la fourniture de services d'eau et d'assainissement ?
- Peut-on tirer des enseignements susceptibles d'orienter la conception des modèles de gestion de l'eau et de l'assainissement en étudiant les autres secteurs impliqués dans la mise en place d'infrastructures ou de services de santé publique dans les petites villes ?
- Dans le contexte des petites villes, est-il préférable d'aborder les services d'eau et d'assainissement de façon combinée ou doit-on envisager des approches distinctes pour l'assainissement ?

- Y a-t-il des opportunités ou des points d'entrée possibles pour créer un impact durable et transposable dans les petites villes d'Asie et d'Afrique ?
- Sur la base des éléments ci-dessus, quelles questions ciblées spécifiques peuvent guider de futures actions de recherche pour tester/piloter des modèles de développement, des technologies, des mécanismes de financement et/ou d'autres adaptations prometteuses ?

Ce rapport tente d'apporter quelques éléments de réponse aux questions ci-dessus même s'il faut souligner que celles-ci étaient uniquement destinées à guider le processus de réflexion avec la possibilité d'élargir le champ d'investigation si besoin.

Comme point de départ et pour encadrer le reste du projet, le BPD a entrepris une revue de la documentation existante pour aider l'équipe à définir clairement le cadre de la recherche et le plan de consultation des parties prenantes. La première tâche consistait donc à documenter ce que l'on sait déjà sur la fourniture des services d'eau et d'assainissement dans les petites villes et de synthétiser les éléments qui se rapportaient spécifiquement aux deux premières questions ci-dessus.

L'analyse centrée essentiellement sur les deux premières questions visait à déterminer les principales causes de réussite et d'échec dans ces secteurs. Ainsi, le fait qu'une petite ville soit éloignée du ou des principaux centres urbains peut se traduire par une plus grande indépendance de la municipalité, mais peut aussi poser problème pour attirer des personnels qualifiés. Plusieurs problématiques ont pris une place centrale dans notre analyse, certaines étant du ressort des professionnels de l'eau et de l'assainissement bien que la plupart leur échappent :

- Les considérations liées à l'espace (en termes de distances ou par rapport au terrain) ;
- Relations (économiques, politiques ou autres) avec les grandes villes principales ;
- Politiques publiques et priorités d'investissement et approches des gouvernements ;
- Politiques et pratiques en matière de décentralisation ;
- A priori techniques de la part des institutions centrales ;
- Modes de gouvernance et mécanismes pour rendre compte ;
- Enjeux liés au capital social dans les petites villes.

Tout au long de l'étude, WaterAid et le BPD ont cherché à comprendre (et à cartographier) les liens entre ces différents aspects et à appréhender plus clairement les impacts et les implications de certaines caractéristiques des petites villes. L'objectif ultime de notre travail était de comparer et de faire apparaître les contrastes entre les différents contextes de façon à formuler un outil ou un cadre d'analyse qui permette de prendre des décisions sur les approches et les investissements en s'appuyant sur une vision plus complète. Le panel a apporté un éclairage précieux tout au long du processus en prodiguant des conseils en fonction du contexte. Ce panel était composé de sept experts de réputation internationale qui, bien qu'ayant une certaine connaissance du sujet ne se considèrent pas nécessairement comme spécialistes des secteurs de l'eau et de l'assainissement, à une ou deux exceptions près. Différentes disciplines ont ainsi pu être réunies autour d'une même table, de la planification urbaine, à la décentralisation, en passant par les technologies adaptées, la micro-finance, l'éducation mais aussi l'expertise en développement social. Selon ses termes de référence, le panel avait pour mission d'encourager un examen critique par les pairs et de faire des recommandations à chaque stade de l'étude. Trois autres spécialistes avec une connaissance plus directe du secteur de l'eau et de l'assainissement et une expérience solide de la programmation et de la recherche axées sur la fourniture de services dans les petites villes ont également été sollicités pour contribuer au processus tout au long de son déroulement.

Pour structurer les acquis tirés de la revue de la littérature en un cadre de recherche, un atelier de réflexion de deux jours et demi a été organisé avec toute l'équipe. Stimulées par les arguments des

professionnels extérieurs au secteur de l'eau et de l'assainissement, les discussions conçues pour sortir du discours ambiant ont fourni beaucoup de matière à réflexion à l'équipe avant ses déplacements dans six pays : le Bangladesh, Madagascar, le Népal, le Nigéria, la Tanzanie et l'Ouganda. Une analyse de la documentation publiée dans chaque pays a été rédigée en amont des visites de neuf à douze jours (effectuées entre septembre 2009 et janvier 2010). Les petites équipes menées par un salarié BPD incluait des collègues de WaterAid Londres et des programmes-pays. Un vidéaste a rejoint l'équipe dans chaque pays pour enregistrer les témoignages. La méthodologie a reposé sur des entretiens avec des intervenants clés au niveau national et dans trois ou quatre petites villes de chaque pays.

Les premiers cadres d'analyse élaborés étaient basés sur l'idée de comprendre les défis auxquels sont confrontées les petites villes concernant la fourniture des services, au regard de leur contexte spécifique. Ce contexte élargi a dans un premier temps été organisé par rapport à des questions articulées autour des quatre thèmes repris dans le tableau ci-dessous :

Démographie	Fonction	Autonomie	Connexion
Étudier l'évolution démographique pour comprendre la nature actuelle/future de la demande concernant les services d'eau et la production d'eaux usées.	D'un commun d'accord, la fonction que remplit la ville a été retenue comme un facteur important ; une ville industrielle n'aura pas les mêmes besoins qu'une ville orientée sur le tourisme ou qu'un centre administratif.	L'évaluation du degré de liberté ou le pouvoir dont dispose une ville pour choisir ses propres solutions devrait guider les interventions externes.	L'analyse des influences externes qui ont un impact sur l'offre et la demande a finalement permis de relier les trois autres éléments.

Tableau 6 : Thématiques initiales du cadre d'analyse

Dans chaque ville, le processus a consisté à interviewer des interlocuteurs clés sur la situation de l'eau et de l'assainissement localement, et à identifier les principaux problèmes auxquels la ville et ses habitants étaient confrontés. Les entretiens ont essayé d'obtenir de ces interlocuteurs qu'ils évoquent non seulement la façon dont ces problèmes ont évolué au cours des 15 dernières années, mais aussi les principales mesures qui auraient pu être prises pour prévenir les difficultés existantes. Les entretiens étaient également conçus pour mettre en avant les aspects positifs, c'est-à-dire ce qui a été fait et s'est avéré avoir un effet positif durable. Les discussions ne se sont pas limitées au secteur de l'eau et de l'assainissement ; elles visaient également à tirer les enseignements des autres secteurs (comme la planification urbaine, la santé, l'éducation, l'énergie et les télécommunications).

Les visites sur le terrain n'avaient pas pour objectif de documenter tous les aspects relatifs aux services d'eau et d'assainissement des petites villes dans les six pays mais plutôt de comprendre progressivement, par une démarche cumulative et itérative, les différents facteurs qui affectent la conception et le fonctionnement des services d'eau et d'assainissement des petites villes.

Le projet s'est achevé par l'organisation d'ateliers de réflexion qui ont réuni le panel d'experts, les personnels internationaux et des programmes-pays de WaterAid, le BPD et la fondation Gates pour finaliser et valider le cadre d'analyse émergent ainsi que différentes options qui seront testées dans le cadre des activités que WaterAid va entreprendre dans les petites villes.

Une version « simplifiée » de l'approche systémique

Nous avons travaillé tout au long du processus avec l'idée qu'une approche systémique serait une bonne manière d'obliger les professionnels de l'eau et de l'assainissement à réfléchir autrement. Pour faire simple, une approche systémique nous oblige à révéler la logique qui sous-tend notre analyse, c'est-à-dire quels sont selon nous les causes et les effets qui, au final, influencent une problématique. Si nous ne comprenons pas les causes, nos solutions amèneront d'autres problèmes. Le but recherché en s'appuyant sur une approche systémique pour cette analyse des petites villes était d'identifier un large éventail de variables et de processus qui influencent la conception d'un service d'alimentation en eau potable ou d'assainissement. Nous voulions nous éloigner des réactions spontanées pour favoriser des approches plus flexibles, créatives et réfléchies qui anticipent davantage comment peut évoluer la situation. Pour comprendre cette évolution, l'approche systémique cherche à anticiper les délais, les décalages dans le temps (quand un effet ne sera ressenti que plus tard) et les boucles de rétroaction. À court terme, on peut probablement les ignorer mais à long terme, si ces aspects ne sont pas bien compris, un service d'eau ou d'assainissement pourrait bien finir par être mal structuré, et ne résistera pas au temps. Cette démarche permet également d'identifier les interactions réciproques voire multiples, potentiellement infinies, par opposition à des liens purement linéaires. Illustration simple du fameux paradoxe de l'œuf et de la poule, la mise en place d'un service d'eau peut favoriser l'immigration dans une ville mais l'arrivée de nouvelles populations encourage à son tour l'expansion du service d'eau.

Comme on l'a évoqué tout au long de ce document, une approche systémique révélera de nombreux éléments qui sont sans aucun doute hors du contrôle des professionnels de l'eau et de l'assainissement. Y avoir recours ne permet pas d'obtenir un accord unanime sur les « réponses » à apporter, il s'agit plutôt d'extraire différents éléments d'analyse dont on peut débattre. Si nous n'avons pas appliqué les principes de cette approche de façon systématique dans notre travail, les idées présentées dans ce document reflètent néanmoins l'état d'esprit général dans lequel nous avons approché cet exercice.

Notes

Notes



WaterAid permet aux populations parmi les plus pauvres au monde d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement. Associés à de meilleures conditions d'hygiène, ces droits de l'homme fondamentaux constituent le socle sur lequel reposent la santé, l'éducation et les moyens de subsistance ; ils sont le premier pas pour sortir de la pauvreté. Nous travaillons avec des partenaires locaux qui comprennent les enjeux sur place, en leur apportant les compétences et le soutien nécessaires pour aider les communautés à mettre en place et gérer des projets concrets et durables qui répondent véritablement à leurs besoins. Nous travaillons également localement et à l'échelle internationale pour modifier les politiques et les pratiques afin que l'on reconnaisse le rôle vital de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement dans la réduction de pauvreté.

www.wateraid.org Contact pour ce document erikharvey@wateraid.org



Building Partnerships for Development in Water and Sanitation (BPD) travaille à renforcer les partenariats dont dépendent les services d'eau et d'assainissement destinés aux populations démunies. Conscient du fait que les problèmes associés aux services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement n'ont pas pour cause première le manque d'options technologiques ou de financement, le BPD propose un appui-conseil dont l'objectif est de favoriser les partenariats multipartites entre le secteur public, le secteur privé et la société civile pour travailler plus efficacement. Actif depuis 1998, le BPD est l'organisme leader du secteur s'agissant de fournir une plateforme non commerciale, neutre et indépendante qui interpelle les décideurs politiques et les professionnels sur la façon dont ils travaillent ensemble par le biais de la recherche-action, de l'appui aux partenariats et d'activités de capitalisation.

www.bpdws.org



WaterAid, 47-49 Durham Street, London SE11 5JD, Royaume-Uni
Téléphone : + 44 (0) 20 7793 4500 Télécopie : + 44 (0) 20 7793 4545
Courriel : wateraid@wateraid.org www.wateraid.org

Immatriculée au registre des organismes caritatifs sous les n°288701 (Angleterre et Pays de Galles) et SC039479 (Écosse)

