

**MINISTERE DES MINES,
ENERGIE ET EAU**



REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

**POLITIQUE NATIONALE EN MATIERE
D'APPROVISIONNEMENT EN EAU
POTABLE ET ASSAINISSEMENT EN MILIEU
RURAL ET SEMI-URBAIN TOGO**

05 JUILLET 2006

Sommaire

INTRODUCTION : NATURE ET LIMITES DE CE DOCUMENT	3
<i>I.1 Une politique tournée vers l'opérationnel</i>	3
<i>I.2 Un document de référence</i>	3
<i>I.3 Un texte ne concernant que l'AEPA...</i>	3
<i>I.4 ... et le milieu rural et semi-urbain</i>	4
RESUME DES PRINCIPES ET APPROCHES POSES PAR CETTE POLITIQUE	5
<i>I.1 Finalité et objectifs</i>	5
<i>I.2 Principes politiques et approches à respecter</i>	5
<i>I.3 Organisation du secteur</i>	6
a) Recentrage des missions de l'État :	6
b) Responsabilisation des usagers	6
c) Promotion de l'intervention du secteur privé	6
d) Financement du secteur	7
ÉTAT DES LIEUX, PRINCIPAUX BESOINS ET CONTRAINTES	8
<i>I.1 Le secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement en milieu rural et semi-urbain au Togo</i>	8
<i>I.2 Contexte juridique</i>	9
a) Un cadre réglementaire actuellement peu développé	9
b) Des textes juridiques trop anciens ou encore en préparation	9
DEFINITION DE LA POLITIQUE NATIONALE D'AEPA	10
I. FINALITE, OBJECTIFS ET PRINCIPES	10
<i>I.1 Finalité, orientations de développement du secteur AEPA R/SU</i>	10
<i>I.2 Objectifs spécifiques</i>	10
<i>I.3 Approches et principes transversaux de cette politique</i>	10
a) L'eau, l'assainissement et la santé sont indissociables	10
b) Le service de l'eau est un service public...	11
c) ... mais aussi un service marchand	11
d) Le service de l'eau est donc payant	11
e) Le service de l'eau intègre une part d'assainissement	12
f) Responsabilisation des bénéficiaires, maîtrise d'ouvrage locale	12
g) Approche participative	13
h) Approche par la demande	14
i) Approche décentralisée	15
j) Approche programme	16
k) Approche genre	17
l) La formation et l'information des populations	17
<i>I.4 Principaux acteurs du secteur</i>	18
a) L'État	18
b) Les services techniques déconcentrés de l'État	19
c) Les collectivités locales	19
d) Les usagers, les associations d'usagers	19
e) Les opérateurs privés	20
f) Les organismes de base	20
g) Les opérateurs de développement (ONG internationales)	20
II. ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU SECTEUR AEPA R/SU	21
<i>II.1 Désengagement de l'État de l'exploitation et la maintenance</i>	21

II.2 Responsabilisation des usagers.....	22
a) Création d'associations d'usagers.....	22
b) Délégation des fonctions techniques	23
c) Maîtrise d'ouvrage en l'absence de collectivité locale	23
d) Positionnement des opérateurs de développement.....	24
II.3 Promotion de l'intervention du secteur privé.....	25
a) Exploitation d'un ouvrage de service public	25
b) Réalisation d'ouvrages	26
II.4 Financement.....	26
a) Contribution initiale des usagers	26
b) Cofinancement par les usagers.....	27
c) Les coûts récurrents	27
d) les coûts d'amélioration du service	29
e) Le circuit de l'argent	29
f) Le fonds de renouvellement et de grosses réparations (FREGR).....	30

Table des abréviations

Abréviation	Définition
AEV	Adduction d'Eau Villageoise
AFD	Agence Française de Développement
AEPA	Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement
AEP	Approvisionnement en Eau Potable ou Adduction d'Eau Potable
AUSEP	Association d'Usagers du Service de l'Eau Potable
AUSEPA	Association d'Usagers du Service de l'Eau Potable et de l'Assainissement
APD	Avant-Projet Détaillé
APS	Avant-Projet Sommaire
DGEA	Direction Générale de l'Eau et de l'Assainissement
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
FREGR	Fonds de Renouvellement et de Grosses Réparations
FCFA	Franc de la Communauté Financière d'Afrique
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
IC	Ingénieur Conseil
MMEE	Ministère des Mines, Énergie et Eau
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAV	Plan d'Action Villageois
PMH	Pompe à Motricité Humaine
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
R/SU	Rural et Semi-Urbain

1.1 Une politique tournée vers l'opérationnel

Ce document de politique vise à établir un texte de référence dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement en milieu rural et semi-urbain. Les modalités pratiques d'intervention dans ce secteur découleront de ce document de politique nationale. Ceci afin de permettre une meilleure coordination des actions, et une meilleure cohérence des approches des différents intervenants.

La « politique nationale en matière d'approvisionnement en eau potable et assainissement en milieu rural et semi-urbain » a donc deux rôles principaux :

- officialiser et définir la réorganisation du secteur (positionnement des acteurs, répartition des rôles, relations entre les acteurs) ;
- uniformiser et mettre en cohérence les modes d'intervention.

Ce texte est la synthèse de trois sources d'expérience :

1. les tentatives de documents d'orientation politique pour ce secteur existant au Togo (voir paragraphe I.1, page 8) ;
2. l'expérience nationale en la matière accumulée au Togo par les services techniques en charge de l'eau et ses partenaires au cours des deux dernières décennies ;
3. l'expérience des pays engagés dans un processus similaire, synthétisée par le consultant.

1.2 Un document de référence

De nombreux pays ont adopté des politiques nationales élaborées en plusieurs temps, consolidées au cours de plusieurs phases et aboutissant souvent à un document long et théorique, mélangeant études diagnostic, enseignements tirés, justification des principes proposés, exposé de ces principes de façon très théorique et analyse de perspectives envisagées et effets attendus.

Le résultat en est malheureusement souvent que l'adoption du texte de politique nationale est très longue, et que les opérateurs de développement ne savent pas l'utiliser. Le document n'est même souvent pas assez connu ni lu par ces opérateurs, du fait de son caractère théorique, long et peu opérationnel.

Certains opérateurs sont même plus demandeurs de consignes d'intervention, d'uniformisation des modalités d'intervention que d'un épais volume dans lequel il faut décoder les implications opérationnelles des principes présentés. Un texte long et peu factuel est donc un texte auquel finalement personne ne se réfère.

Mais un texte qui ne serait constitué que d'une longue liste d'obligations réglementaires pour intervenir dans le secteur ne pourrait faire l'objet d'un consensus sans un minimum d'explications, de justifications et surtout sans poser et convenir des principes politiques mis en avant pour aboutir à ces modalités d'intervention.

La raison d'être du présent document est d'exposer de façon concise et justifier clairement les principes politiques proposés et qui ont été validés lors d'une consultation des acteurs du secteur grâce à des ateliers régionaux dans tout le pays et un atelier national de validation finale.

Cela permettra ensuite à l'administration en charge de l'eau de déduire du document de politique nationale des modalités d'intervention opérationnelles qui pourront faire l'objet de textes réglementaires (arrêtés ministériels ou interministériels).

1.3 Un texte ne concernant que l'AEPA...

Attention, ce document de politique ne couvre pas l'intégralité du secteur de l'eau. L'étendue du domaine d'activité couvert par ce document est limitée au **sous-secteur de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement, en milieu rural et semi-urbain**, que nous abrègerons dans la suite de ce document par *secteur AEPA R/SU*. Ce document ne couvre donc pas la gestion des ressources en eau (prospection, connaissance, suivi, protection et gestion de la ressource, de surface ou souterraine), déterminée en amont par

d'autres textes¹, ni les autres usages de l'eau (irrigation, élevage, besoins industriels, transport fluvial, etc.)

Parallèlement le Togo bénéficie d'un appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour élaborer une politique de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE).

Par ailleurs, la notion d'assainissement présente dans l'AEPA ne concerne pas l'intégralité de l'assainissement du milieu (assainissement pluvial, gestion des déchets solides, protection de l'environnement contre la pollution, etc.) Dans cette politique, l'assainissement considéré est celui lié à l'apport d'eau potable pour l'usage domestique et concerne donc :

- l'évacuation des eaux usées autour des points d'eau,
- l'évacuation des eaux usées des ménages (latrines, douches, lavoirs et puisards),
- l'assainissement liquide public (toilettes publiques, dépotage, etc.)

1.4 ... et le milieu rural et semi-urbain

Ce document ne concerne que les modes d'intervention en milieu rural et semi-urbain qui, en ce qui concerne la problématique de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement est défini par :

1. toutes les localités inférieures à 1 500 habitants : milieu rural
2. localités supérieures à 1 500 habitants (mais non chef-lieu de préfecture) : milieu semi-urbain.

Ce seuil de population sert à faire une distinction entre les milieux d'intervention, mais il ne constitue pas une barrière fixe déterminant le type d'équipement à installer. En effet, il est possible que la demande dans une localité de moins de 1 500 habitants conduise à l'installation d'ouvrages considérés comme semi-urbains. En revanche, l'installation de points d'eau ruraux (forage et pompe manuelle) dans des centres de plus de 1 500 habitants n'est techniquement et économiquement pas pertinente.

Le passage d'un centre rural ou semi-urbain vers le périmètre géré par la TdE est un processus organisé au cas par cas, mais doit prendre en compte le choix du maître d'ouvrage local (en charge de l'ouvrage et représentant les usagers) face à l'offre de service de la TdE par rapport au service existant. À partir du moment où un centre est intégré au périmètre de délégation de la société Togolaise des Eaux, il ne relève plus, de facto, du cadre de cette politique.

Ce texte de politique pose donc les principes d'intervention dans le secteur AEPA R/SU pour une meilleure efficacité des différents acteurs.

Après consensus sur ces principes, ces derniers seront déclinés en une liste de modalités pratiques d'intervention, bien plus concise, mais dont la justification est issue de ce processus.

Cette liste de modalités constituera un ensemble de points :

- Diffusables vers tous les acteurs,
- Faciles à consulter,
- Détaillés dans un souci de pragmatisme et non de théorie,
- Dont le respect sur le terrain sera vérifiable
- Et qui pourront faire l'objet d'un texte réglementaire du type d'un arrêté ministériel.

¹ Notamment le document de « Politique et Stratégies Nationales pour la GIRE au Togo »

RESUME DES PRINCIPES ET APPROCHES POSES PAR CETTE POLITIQUE

La lecture de l'ensemble de ce document est nécessaire pour correctement appréhender les raisons qui ont conduit à fixer les modalités de cette politique. Néanmoins, le présent résumé permet d'avoir un aperçu rapide des choix qui sont posés par cette politique, et de cerner rapidement les modes d'intervention à respecter.

1.1 Finalité et objectifs

Finalité : Amélioration durable de l'accès équitable des populations rurales et semi-urbaines à l'eau potable et à un assainissement moderne.

Objectifs :

1. Meilleure planification des ouvrages.
2. Utilisation rationnelle de la ressource.
3. Pérennisation des investissements réalisés (améliorer l'entretien, sécuriser son financement, prévoir le financement du renouvellement).
4. Niveau de service satisfaisant.

1.2 Principes politiques et approches à respecter

- **Eau et santé :** les projets d'AEPA doivent conduire à une amélioration des conditions de vie en conjuguant points d'eau + ouvrages d'assainissement + éducation à l'hygiène.
- **Équité du service public :** le principe d'accès équitable de tout citoyen pour ses besoins domestiques de base doit être respecté dans les projets d'AEPA.
- **Eau payante :** le service de l'eau ne peut gagner en qualité et en durabilité qu'en abandonnant le principe d'eau gratuite. Le principe général d'une eau payante est donc incontournable.
- **Financement du service de l'eau :**
 1. Paiement au volume dans la mesure du possible (obligatoire pour les systèmes motorisés, facultatif lorsque le coût du comptage et la présence d'un fontainier grèverait le prix de l'eau),
 2. Prix dépendant du niveau de service
 3. Prix de l'eau couvrant l'intégralité des coûts récurrents du service
 4. Péréquation lorsque ces coûts ne sont plus à la portée des usagers.
- **Responsabilisation des usagers.** Les bénéficiaires doivent assumer une part de maîtrise d'ouvrage locale et doivent être responsables :
 1. de la planification de l'ouvrage (décision de la localisation, du niveau de service, du type d'ouvrage donc du niveau de coûts récurrents à supporter) ;
 2. du choix de l'exploitant et du mode d'exploitation,
 3. du recouvrement des coûts d'exploitation,
 4. de la prise en charge du coût de renouvellement,
 5. de l'adaptation du service à leur demande solvable.
- **Approche participative :** les futurs usagers doivent être en position de faire des choix au cours du projet de réalisation, il ne s'agit pas de simple consultation, mais de prises de décisions officielles conditionnant l'avance du projet.
- **Approche par la demande :**
 1. En aucun cas un opérateur de développement ne doit planifier son projet en fonction des besoins théoriques qu'il a lui-même identifiés avant de contacter les populations ainsi ciblées, et tenter de les « sensibiliser » à ces besoins afin d'obtenir leur adhésion au projet,
 2. Il est nécessaire que les opérateurs de développement ayant un type d'ouvrage à proposer (ou des financements pour ces types d'ouvrages), se repositionnent de façon

à recevoir une demande spécifique d'ouvrage formulée par les populations et réagissent en fonction de ces demandes.

3. Les demandes ne doivent pas être suscitées par l'offre du projet, mais bel et bien formalisée au sein de Plans d'Action Villageois pré-existants.
4. Les opérateurs de développement doivent savoir moduler leur offre pour pouvoir répondre correctement aux demandes reçues.

– **Approche décentralisée**

1. Pour une meilleure performance, le circuit de formalisation de la demande et de planification d'ouvrages en réponse doit se situer au niveau local.
2. Le niveau institutionnel le mieux adapté à la maîtrise d'ouvrage locale est **la Commune**.
3. L'entité la mieux adaptée à la formulation de la demande et la représentation des usagers est l'association d'usagers.
4. En l'absence de commune, la maîtrise d'ouvrage locale est partagée entre l'association d'usagers et les services techniques de l'État.

– **Approche programme** : La demande doit globalement être analysée au niveau national de façon à établir une programmation dans laquelle les interventions de différents acteurs de développement doivent s'intégrer.

– **Approche genre** : la participation de tous les types d'usagers doit être vérifiée, aussi bien dans la formulation de la demande que dans la participation aux prises de décision et de responsabilités locales.

– **Formation et information des populations** : La mise en œuvre de cette politique nécessite une importante information des populations et divers acteurs, ainsi qu'un transfert des compétences vers les acteurs. L'action de tout opérateur de développement doit contribuer à la fois à cette diffusion d'information mais aussi à ce renforcement des compétences locales.

1.3 Organisation du secteur

a) Recentrage des missions de l'État :

- Désengagement des fonctions d'exploitation et maintenance
- Désengagement des fonctions de maîtrise d'œuvre des infrastructures
- Organisation du transfert des compétences nécessaires.
- Assistance à la maîtrise d'ouvrage locale sur les aspects techniques si nécessaire.
- Programmation nationale intégrant les demandes et réalisations locales.
- Régulation du secteur (réglementation, arbitrage des conflits, systèmes de péréquation)
- Amélioration de la connaissance des ouvrages d'AEPA et de la gestion de la ressource en eau.

b) Responsabilisation des usagers

Création d'association d'usagers.

Les usagers sont responsables de la formulation de la demande, de la prise de décision concernant les choix techniques déterminants pour le niveau de service et les coûts à supporter, de passer un contrat à un prestataire pour l'exploitation de l'ouvrage et la fourniture du service, de financer les coûts d'exploitation du service, de gérer le financement du renouvellement d'une partie des ouvrages.

Les opérateurs de développement doivent encourager cette responsabilisation des usagers en se positionnant en assistant à la maîtrise d'ouvrage locale et en renforçant ces capacités chez les usagers.

c) Promotion de l'intervention du secteur privé

L'intervention de prestataires privés permet d'introduire dans le secteur de l'eau des compétences techniques professionnelles et des relations contractuelles qui renforcent le niveau d'exigence et de qualité. La mobilisation d'opérateurs privés est encouragée dans toutes les fonctions nécessitant des compétences professionnelles et de rigueur pour l'exploitation du service.

d) Financement du secteur

Les recettes courantes doivent financer les coûts récurrents courants, et provisionner les autres coûts récurrents. Les financements ponctuels doivent être réservés aux dépenses ponctuelles.

La réalisation d'un ouvrage requiert au minimum une **contribution initiale des usagers** conditionnant son démarrage. Cette contribution doit :

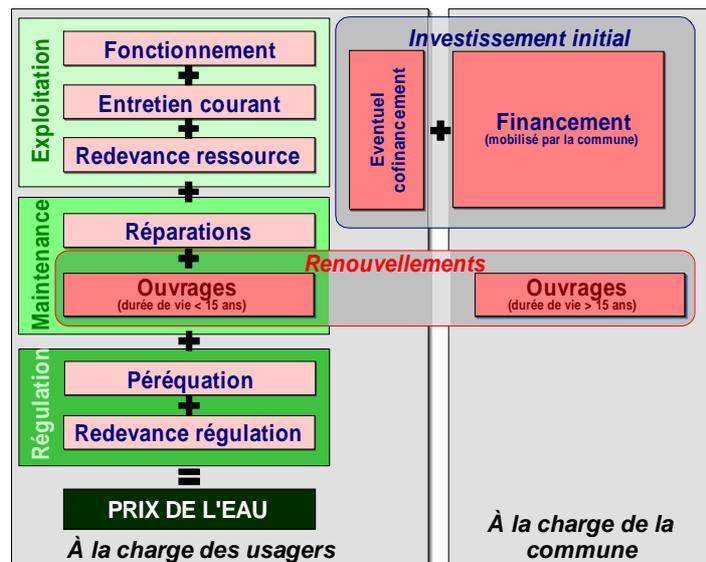
- être monétaire,
- issue de tous les usagers et non d'un généreux donateur,
- correspondre à un montant uniforme en fonction du type d'ouvrage, et fixé au niveau national par les services techniques de l'État,
- constituer le premier apport au du fonds de renouvellement et grosses réparations.

La réalisation d'ouvrage peut, en outre, être **cofinancée par les usagers** indépendamment de la contribution initiale, ce cofinancement n'étant alors pas soumis à ces modalités.

Le **prix de l'eau** doit tenir compte de l'intégralité des **coûts récurrents** (exploitation, maintenance, redevances) y compris une partie des renouvellements nécessaires pour maintenir l'ouvrage au même niveau de fonctionnalité (éléments d'une durée de vie de moins de 15 ans).

Les provisions générées par la vente de l'eau au titre de la maintenance doivent être versées dans la mesure du possible sur un compte constituant le **Fonds de Renouvellement et Grosses Réparations**.

Donc les fonds dégagés de la vente de l'eau vont :



1. pour une partie à l'opérateur (compte d'exploitation) pour couvrir les frais d'exploitation,
2. pour une autre partie au propriétaire de l'ouvrage (fonds de renouvellement et de grosses réparation – FREGR).
3. Une dernière partie (montant relativement faible) est versée à l'association d'usagers pour ses frais de fonctionnement internes (fournitures de bureau, frais de déplacement...).
4. De plus, des redevances publiques peuvent être prélevées sur le prix de l'eau pour financer la régulation opérée par l'État.

1.1 Le secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement en milieu rural et semi-urbain au Togo

L'amélioration de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement (AEPA) des populations constitue un enjeu très important pour le Togo, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et de l'atteinte des objectifs du Millénaire. Selon les estimations de la DGEA, les besoins annuels en eau potable pour l'alimentation humaine passeraient, entre 1999 et 2025, pour le milieu rural et semi-urbain de 80 millions à 167 millions de mètres cubes et, pour l'ensemble du pays de 228 à 673 millions de mètres cubes. Les rapports d'avancement vers les ODM² annoncent un taux de couverture en eau potable qui a progressé de 49 à 51 % entre 1990 et 2002 pour l'ensemble de la population, mais qui s'est en fait détérioré en milieu rural de 37 à 36 % seulement.

Même si au niveau national, 37 % des concessions privées sont dotées d'installations sanitaires, on estime en 1996³ que ce taux de couverture descend à seulement 27 % hors du milieu urbain (où il est estimé à 69 %). 48 % des écoles et établissements sanitaires sont équipés de latrines fonctionnelles.

Ce secteur est aussi marqué par une diminution de l'intervention des bailleurs de fonds internationaux depuis la fin des années 90, ainsi que par une réduction de la présence de la Direction Générale de l'Eau et de l'Assainissement (DGEA) faute des moyens publics nécessaires.

Plusieurs états de lieux du secteur AEPA R/SU conduisent à constater les difficultés de l'administration à programmer, coordonner et suivre les activités du secteur, ainsi que le manque de cohérence dans les interventions des opérateurs de développement, notamment en termes de :

- méthodes d'intervention (qui doit assurer la maîtrise d'ouvrage ? comment les populations doivent-elles participer ?),
- choix techniques d'équipement (le parc de pompes manuelles installé est obsolète),
- répartition des fonctions entre les différents acteurs concernés (différents services de l'État peuvent être en position de mener un projet d'AEPA, d'autres acteurs de développement ont pris l'habitude de se substituer aux acteurs locaux)
- organisation de la prise en charge des coûts d'investissements et de fonctionnement,
- etc.

Les principes politiques qui pourraient amener à la définition d'une ligne de conduite semblent se dégager des derniers grands programmes d'intervention et de l'expérience opérationnelle de la DGEA. Mais ces principes n'ont pas fait l'objet d'une formalisation, d'une approbation par les différents acteurs et surtout d'une traduction explicite en termes de modalités opérationnelles d'intervention (qui finance quoi ? quel niveau de participation ? qui décide et qui conseille ? comment l'exploitation et l'entretien doivent être organisés ? etc.)

Deux textes ont tout de même posé les principes d'une politique sectorielle :

1. La stratégie d'AEPA des centres semi-urbains (1999, avec l'appui de la Banque Mondiale)
2. L'étude d'une politique sectorielle d'AEP en milieu rural (1999, avec l'appui de l'Union Européenne).

Malheureusement, ces deux textes n'ont pas fait l'objet d'une approbation par le gouvernement, même si leurs principes restent pour la plupart pertinents et sont généralement repris dans le présent document (enrichis de l'expérience internationale acquise depuis cette époque).

D'une manière générale, l'absence de politique du secteur se traduit par des interventions manquant de cohérence entre elles, qui appliquent des principes et méthodes parfois

² *Meeting the MDG drinking water and sanitation target, a mid-term assessment of progress*, JMP, 2004, Unicef.

³ Source : *Évaluation de la situation de l'eau et de l'assainissement au Togo*, 1996)

contradictoires, ainsi que par un manque de coordination entre les différents services publics concernés.

1.2 Contexte juridique

a) Un cadre réglementaire actuellement peu développé

Comparé à une grande partie des pays ouest-africains, le Togo possède dans ce secteur un cadre juridique très peu avancé au jour de la formulation de cette politique. Le texte portant Code de l'Eau n'était pas finalisé et sa mise en application encore lointaine. Sa préparation répond à un besoin de concrétisation d'une politique de Gestion Intégrée des Ressources en Eau, car il n'existait de textes réglementaires relatifs aux ressources en eau que dans le Code Minier, le Code de l'Environnement et un avant-projet de loi cadre pour la protection de l'environnement en cours de finalisation.

Les aspects fonciers liés aux droits de l'eau devaient être abordés dans une loi portant régime des eaux, préparée à la fin des années 1990 mais qui est resté au stade d'avant-projet.

Concernant les usages de l'eau et l'assainissement, une Politique Nationale en matière d'Hygiène et d'Assainissement du Togo.

Il apparaît donc que même si les aspects liés à la ressource et les aspects fonciers font l'objet d'une certaine attention du législateur, aucun texte réglementaire ne traite véritablement de l'organisation du secteur AEPA R/SU (interventions, maîtrise d'ouvrage, organisation de la maintenance, etc.) ni des usages de l'eau.

Ce document de politique constitue donc une première référence officielle pour les acteurs du secteur AEPA R/SU, et doit servir à orienter leurs interventions, favoriser la cohérence des approches et méthodes utilisées et officialiser le partage des rôles dans le secteur.

b) Des textes juridiques trop anciens ou encore en préparation

Les textes juridiques existants et concernant l'eau ont été passés en revue lors de la préparation de l'avant-projet de Code de l'Eau. La liste suivante donne une idée de leur ancienneté et du degré de finalisation des plus récents. Ces textes législatifs sont :

- l'ordonnance n° 12 du 16 février 1974 portant législation agro-foncière ;
- la loi n° 88–14 du 3 novembre 1988 portant Code de l'Environnement et l'avant projet de loi cadre sur la Protection de l'Environnement (en préparation) ;
- la loi n° 96 – 004 du 26 février 1996 portant Code Minier ;
- l'avant projet de loi portant Code d'Hygiène (avril 2002) ;
- l'avant-projet de loi portant réglementation du régime des eaux (non finalisé).

La philosophie de la version actuelle du code de l'eau en préparation définit principalement les orientations politiques et réglementaires en matière de Gestion Intégrée de la Ressource en Eau. Ce code traite donc peu des modalités d'intervention dans le secteur AEPA R/SU ou de l'organisation institutionnelle de son fonctionnement, puisque ce sont des aspects qui se trouvent à la frontière du réglementaire et de l'organisationnel.

Ce sera donc en marge du code de l'eau, dans la définition des décrets d'application et dans sa mission d'organisation du secteur (établissement de normes et standards, de consignes, de guides méthodologiques, etc.) que l'État pourra établir un fonctionnement efficace du secteur AEPA R/SU.

I. FINALITE, OBJECTIFS ET PRINCIPES

1.1 Finalité, orientations de développement du secteur AEPA R/SU

Ce document de politique nationale se fixe comme finalité **l'amélioration durable de l'accès équitable des populations rurales et semi-urbaines à l'eau potable et à un assainissement moderne.**

Ce postulat s'articule autour de plusieurs mots-clés qui sont :

1. Équité
2. Durabilité
3. Services de qualité améliorée

Ces mots-clés renvoient à un petit nombre d'objectifs généraux, eux-mêmes complétés en termes de couverture des besoins par les principes de planification actés par les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Les orientations qui découlent de cette finalité s'articulent autour de trois niveaux :

- Au plan **social** : assurer à tous l'accès à une eau satisfaisante en quantité et en qualité, et un assainissement écartant les risques sanitaires, afin d'améliorer les conditions de vies des populations rurales et semi-urbaines.
- Au plan **économique** : permettre des gains importants de temps (diminution des corvées et des maladies) pour les usagers et donc de productivité économique dans d'autres activités.
- Au plan **politique** : revaloriser le rôle de l'État et de son administration auprès des populations et favoriser une structuration du milieu rural autour des services publics.

1.2 Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques poursuivis par cette politique sont :

5. Une meilleure planification des ouvrages (répondre à la demande, augmenter la couverture des services, éviter les incohérences)
6. Une utilisation rationnelle de la ressource (assurer l'équité dans l'utilisation de la ressource et sa protection).
7. Une pérennisation des investissements réalisés (améliorer l'entretien, sécuriser son financement, prévoir le financement du renouvellement).
8. Un niveau de service satisfaisant (continuité du service, disponibilité des quantités et qualités d'eau demandées, accès à tous les types d'utilisateurs, prix accessible au plus grand nombre, service adapté à la demande des usagers).

1.3 Approches et principes transversaux de cette politique

a) L'eau, l'assainissement et la santé sont indissociables

L'amélioration de la santé des usagers étant un des objectifs visés par cette politique, il convient d'adopter, dans les projets d'AEPA en milieu rural et semi-urbain, une approche intégrant la santé. En intégrant cette préoccupation tout au long des phases de conception, réalisation et gestion des ouvrages, les différents acteurs du secteur AEPA R/SU obtiendront un meilleur impact en termes d'amélioration des conditions de vie des populations.

Cette approche doit permettre lors d'un projet d'eau potable, d'envisager une amélioration globale du service eau + assainissement et pas seulement la réalisation de points d'eau supplémentaires. L'intégration de ces deux composantes nécessite de définir des mesures d'accompagnement du projet de réalisation adaptées au contexte technique et social.

Parmi les outils principaux de cette politique figurent :

- l'éducation à l'hygiène pour toute la chaîne d'approvisionnement en eau,

- le respect de normes de construction des points d'eau qui garantissent la protection de la qualité de l'eau,
- le suivi de la qualité de l'eau par les institutions mandatées,
- la promotion de la construction et de l'utilisation de latrines conformes aux normes.

b) Le service de l'eau est un service public...

Les différents textes en vigueur au Togo font apparaître que l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation. Les ressources en eau relèvent donc du domaine public et appartiennent à l'État, qui fixe les modalités de son exploitation.

L'État détient la propriété des ressources en eau au nom de la Nation et pour le bien collectif. En ce sens, l'État a une mission de service public consistant d'une part à garantir à tout citoyen un accès équitable à l'utilisation de cette ressource (application d'une politique d'approvisionnement en eau potable) et d'autre part que cette ressource ne se dégrade pas, ce qui nécessite l'application d'une politique de gestion de la ressource.

c) ... mais aussi un service marchand

Le statut de l'eau est variable dans diverses religions, coutumes et sociétés. Mais la réalité observée aussi bien au Togo qu'à l'échelle de la planète impose une double vision incontournable :

1. l'eau a une valeur économique,
2. l'exploitation et la fourniture de l'eau ont un coût.

De par sa valeur économique, l'eau peut fortement contribuer à réduire la pauvreté et à promouvoir des activités génératrices de revenus. Mais la mise en valeur de l'eau, sa distribution et sa gestion ont un coût qui doit être assumé dans sa totalité pour atteindre les objectifs de valorisation et pérenniser le service de l'eau et ses infrastructures.

La conjonction d'une valeur économique et d'un coût de fourniture place le service de l'eau dans un contexte similaire aux biens de consommation, c'est-à-dire un marché fortement soumis aux lois de l'offre et de la demande.

C'est en ce sens qu'il s'agit d'un **service marchand** et que cela constitue une opportunité pour le secteur AEPA R/SU, car cela permet :

- de ne **concentrer l'effort de régulation** que sur les aspects qui ne sont pas régulés par l'offre et la demande,
- d'attirer dans le secteur AEPA R/SU des **compétences professionnelles** pour la fourniture du service (amélioration du service et création d'emplois),
- de pouvoir mobiliser des **fonds privés** (investissements des opérateurs privés, volonté de payer des ménages) aux côtés des fonds publics.

d) Le service de l'eau est donc payant

La fourniture du service public de l'eau entraîne des coûts de différentes natures :

- les coûts d'exploitation (fonctionnement, entretien, droits d'exploitation de la ressource)
- les coûts de maintenance (réparations, renouvellements nécessaires pour maintenir le système et le niveau de service)
- les coûts d'amélioration du service (extensions des réseaux, re-dimensionnement des ouvrages, augmentation du niveau de service)
- l'organisation et la régulation du secteur AEPA R/SU (redevances de régulation, subventions de péréquation).

La nature marchande du service de l'eau (existence d'une demande solvable et d'une offre correspondante) permet de le faire financer en grande partie par ses usagers. Le principe d'équité du service public impose aussi que chaque usager participe au financement du service en fonction de sa consommation (l'ensemble des usagers ne doit pas payer pour le gaspillage d'un seul). Ce principe permet d'introduire une régulation de la consommation par le prix, mécanisme automatique, durable et peu coûteux.

L'eau en elle-même reste une ressource publique de la Nation, mais c'est son utilisation de façon équitable et durable qui génère des coûts, dont le paiement se décline sur deux niveaux :

1. L'exploitation de ressources en eau naturelles est soumise à des modalités qui peuvent inclure un paiement d'un droit d'exploitation à l'État (législation à suivre).
2. L'usager qui utilise de l'eau en provenance d'un intermédiaire et non directement à la ressource doit payer en plus le prix du service qui a permis de lui fournir l'eau.

Dans le premier cas, le paiement de l'eau a pour but de financer les services qui seront nécessaires à la gestion équitable et durable des ressources en eau, au nom de la Nation.

Dans le second cas, le paiement de l'eau par l'usager a pour but principal de financer les coûts récurrents du service de l'eau afin d'en assurer la pérennité. Parmi ces coûts récurrents se trouve le droit d'exploitation de la ressource du premier cas.

Certains de ces coûts sont pratiquement fixes, d'autres ne dépendent que des volumes d'eau fournis, mais la plupart varient très sensiblement avec le niveau de service fourni.

Le principe d'eau payante sous-entend donc aussi :

- un paiement en fonction des **volumes** utilisés (ce qui rejoint le principe d'équité) dans la mesure du possible (paiement au volume obligatoire pour les systèmes motorisés, facultatif lorsque le coût du comptage et la présence d'un fontainier grèverait le prix de l'eau),
- un paiement en fonction du **niveau de service**,
- le financement, dans la mesure du possible, de l'**intégralité des coûts récurrents** liés au service qui est fourni à l'usager (pour soutenir la pérennité du service),
- la mise en place de **systèmes de péréquation** lorsque le paiement de tous les coûts récurrents d'un service n'est pas à la portée de certains usagers (équité de l'accès à l'eau, au moins pour les besoins domestiques minimums).

e) Le service de l'eau intègre une part d'assainissement

Les impacts sanitaires attendus de l'amélioration du service de l'eau nécessitent une amélioration parallèle de l'assainissement, dont l'importance est très fortement liée au niveau de service eau et à la densité de population.

La demande en assainissement varie donc en fonction du contexte local et peut souvent apparaître en retrait par rapport à la demande en eau. Mais la satisfaction de cette dernière révèle inévitablement la seconde, dont la prise en compte doit donc être anticipée.

Une fois que la demande pour un assainissement amélioré s'exprime, le service de l'assainissement revêt la plupart des caractéristiques du service de l'eau, dont celle de devenir un service marchand (notamment dans les villes où la densité fait naître le besoin de vidange des fosses, généralement faites par des opérateurs privés).

En revanche, une différence majeure avec le service de l'eau est que l'amélioration de l'assainissement passe le plus souvent par des solutions individuelles et non une infrastructure collective (les réseaux d'assainissement et les stations d'épuration des eaux usées ne se justifient qu'en milieu urbain étendu et dense).

De ce fait, la politique en matière d'assainissement en milieu rural et semi-urbain se concentre sur les actions d'encouragement des ménages à l'investissement dans un dispositif familial d'assainissement moderne (latrines améliorées, douches...). Cet encouragement à l'investissement privé peut se faire notamment par des subventions (dalles, siphons ou pièces particulières) ou la mise à disposition de matériel et de compétences (moules, formations d'artisans, maçons...).

f) Responsabilisation des bénéficiaires, maîtrise d'ouvrage locale

La durabilité des infrastructures, et donc du service, dépend très fortement de l'usage et de l'entretien qui en est fait au niveau local. Partout dans le monde, l'expérience montre que les ouvrages collectifs les plus efficacement entretenus sont ceux :

- qui répondent précisément à une demande forte des usagers,
- pour lesquels les responsables ont des comptes à rendre aux usagers.

Dans le double but :

- d'améliorer l'efficacité (pertinence et durabilité) des investissements financés par l'État, les bailleurs de fonds internationaux ou les opérateurs indépendants de développement,
- de pérenniser le service de l'eau et ses bénéfices attendus,

l'expérience internationale a donc conduit à poser le principe de la responsabilisation des usagers, autant dans la planification de l'ouvrage que dans son entretien.

Le principe mis en avant dans cette politique consiste à obtenir que les usagers, d'une façon globale et au travers des structures qui les représentent, se sentent responsables :

- de la **planification de l'ouvrage**, c'est-à-dire de son emplacement, des fonctions qu'il remplit, du niveau de service qu'il fournit pour le niveau de coût qu'il engendre, en d'autres termes du cahier des charges de l'ouvrage ;
- de la continuité et du maintien du niveau de service par le choix d'un **exploitant compétent** et par le **recouvrement correct des coûts d'exploitation** ;
- de la prise en charge du coût de son **renouvellement** lorsqu'il s'avérera nécessaire ;
- de la définition **du service** (type de point d'eau, qualité et quantité d'eau, taux de couverture, continuité du service, etc.) selon leur propre demande.

Ces responsabilités recourent en grande partie celles qui sont théoriquement dévolues à l'acteur qui est en position de maître d'ouvrage. Pour cette raison, la tendance internationale actuelle en milieu rural est de rapprocher la maîtrise d'ouvrage des usagers .

L'application de ce principe peut se faire en confiant la maîtrise d'ouvrage au plus bas niveau institutionnel capable d'assumer ces responsabilités (voir le principe d'approche décentralisée). Ce sont généralement les collectivités territoriales qui sont ainsi les mieux placées pour jouer ce rôle de maîtrise d'ouvrage décentralisée. Mais selon le contexte, les ouvrages considérés et les compétences nécessaires, il est possible d'aller jusqu'à confier ce rôle à une organisation de base directement représentative des usagers en prenant soin de compléter ses capacités de maîtrise d'ouvrage par des mécanismes d'assistance pour certaines de ses responsabilités.

Au-delà des intérêts évidents de la responsabilisation des bénéficiaires pour un ouvrage donné, il est aussi très important de reconnaître l'intérêt à long terme d'**augmenter les capacités locales de maîtrise d'ouvrage** dans le but de permettre aux populations de mieux prendre en charge leur propre développement local.

Dans le cas des dispositifs d'assainissement (latrines, etc.) la nature individuelle et l'investissement fait par les ménages assurent une très bonne appropriation et permettent à ces ménages d'exercer en quelque sorte des compétences de maîtrise d'ouvrage individuelle.

g) Approche participative

L'implication des populations bénéficiaires dans les choix déterminants liés aux ouvrages et aux services envisagés est non seulement un moyen de leur transférer une partie des responsabilités de maîtrise d'ouvrage, mais aussi une méthode de travail générale qui doit s'appliquer à toutes les phases d'intervention dans le secteur AEPA R/SU de l'eau.

Une approche participative nécessite la mise en place de mécanismes efficaces de consultation et d'implication de la population concernée. Cette approche ne doit pas se contenter de simplement recueillir l'avis des bénéficiaires, mais elle doit clairement faire prendre conscience à ces derniers qu'ils sont **en position de faire des choix**, dont les conséquences seront déterminantes pour eux par la suite.

La mise en place d'une réelle approche participative suppose que les autres acteurs impliqués dans le projet sachent se positionner en appui à la population bénéficiaire, sans se substituer à cette dernière lors des choix importants. De même, cela peut conduire à accepter de reformuler le projet en fonction des idées provenant des usagers, et ce même si elles ne sont pas les plus justifiées aux yeux des financeurs ou des ingénieurs du projet. Ces choix opérés par la population, ou leur révision avec le temps et l'expérience, auront de plus grandes chances d'être durables car leur justification ou le cheminement qui a mené à leur révision seront bien mieux compris des usagers.

Cela peut avoir pour résultat un ralentissement du rythme du projet si la population concernée prend du temps pour s'organiser en conséquence, mais les résultats à long terme n'en sont que bien meilleurs.

Au final, une approche participative correctement utilisée lors de la phase de projet aboutit généralement à une distribution plus équitable de l'eau entre usagers, une réduction des coûts d'exploitation, une amélioration de l'entretien des ouvrages et un meilleur recouvrement du prix de l'eau.

h) Approche par la demande

L'analyse des besoins en eau potable ou en assainissement peut conduire à la planification par l'opérateur de développement d'un ouvrage dont la réalisation ne sera pas forcément une priorité pour les bénéficiaires. Dans ces conditions, il sera difficile d'obtenir l'implication de la population nécessaire à l'approche participative.

D'autre part, l'efficacité et la pérennité des investissements ainsi réalisés ne seront pas assurés si les infrastructures sont peu ou mal utilisées et entretenues, puisque secondaires aux yeux des usagers.

Dans l'optique d'améliorer l'efficacité des investissements, il est absolument nécessaire d'orienter les efforts d'investissement vers les populations qui en formulent la demande. Cela nécessite un renversement des rôles important pour passer de :

- la situation où un opérateur de développement planifie son projet en fonction des besoins qu'il a lui-même identifiés et contacte ensuite les populations ainsi ciblées, afin de les « sensibiliser » aux besoins et obtenir leur adhésion au projet,

à :

- une situation où les opérateurs de développement ayant un type d'ouvrage à proposer (ou des financements pour ces types d'ouvrages), doivent se repositionner de façon à recevoir une demande spécifique d'ouvrage formulée par les populations.

Cette réorganisation des rôles exige la mise en place du côté de la population d'outils et d'assistance pour la formulation des demandes. Particulièrement, il est nécessaire de pouvoir assister les populations dans l'élaboration d'un **Plan d'Action Villageois (PAV)** objectif et fidèle à la demande des communautés (et notamment à la demande de tous les différents groupes d'usagers comme les femmes, voir *Approche genre*, 17). Il faut aussi s'assurer que le PAV n'est pas, au moment de son élaboration, trop fortement influencé par la présence d'un projet dans la zone (demande biaisée par l'offre).

Cela demande une importante adaptation dans la méthodologie d'intervention des opérateurs de développement, notamment dans le fait de **savoir moduler leur offre** en termes d'ouvrages afin de mieux couvrir les demandes qui leur seront formulées (puits, forages et pompes manuelles, systèmes motorisés simplifiés, mini-adduction, réseaux de distribution, etc.). C'est dans ces conditions que l'investissement qui sera fait a le plus de chances d'apporter une amélioration durable.

La demande locale peut différer significativement des besoins objectivement évalués. Cette demande n'est pas forcément clairement exprimée au départ et il est donc nécessaire de la faire émerger par des méthodes participatives.

Au-delà de la demande exprimée, il faut aussi savoir évaluer ou faire exprimer la part solvable de cette demande, c'est-à-dire à quel niveau se situera la demande réelle en fonction du prix du service offert et de la volonté de payer des bénéficiaires pour ce service). Cet exercice est essentiel pour le bon dimensionnement d'une infrastructure et la préparation des modalités de gestion.

i) Approche décentralisée

L'approche centralisée pour la gestion et l'entretien des ouvrages d'AEPA a prouvé au Togo, comme dans tous les pays d'Afrique, ses limites. La dépendance du niveau central pour un grand nombre de décisions et d'interventions a mis les services techniques de l'État dans l'impossibilité d'accomplir leur mission compte tenu des moyens disponibles au niveau central, et pendant longtemps cette situation n'a pas favorisé la résolution des problèmes au niveau local.

L'approche décentralisée consiste au contraire à mettre en place des mécanismes permettant des **prises de décisions locales** sans nécessité de passer par l'échelon supérieur, voire central. Cela nécessite de distinguer les décisions dont les répercussions ne concernent que l'échelon local, des choix qui engagent l'échelon central. Dans cette approche, les décideurs doivent être le plus proche possible des usagers qui seront concernés par les conséquences des décisions prises.

Cette approche est nécessaire pour satisfaire le principe de rapprochement de la maîtrise d'ouvrage des usagers.

Elle est aussi bénéfique à chaque fois que les interventions de planification, de réalisation, d'exploitation ou de réparation peuvent être organisées sans passer par un niveau central. Plus ces opérations impliquent des acteurs locaux, plus elles sont efficaces (moindre coût, meilleur résultat).

Dans cette optique, il est tentant d'identifier à quel niveau les compétences nécessaires se trouvent pour prendre les décisions en question, mais cela conduit souvent à rester à un niveau encore relativement centralisé sous prétexte de manque de compétences au niveau local. Il est donc préférable d'**identifier le plus bas niveau institutionnel possible et de déterminer quels appuis sont nécessaires** pour compenser le manque de compétences à l'échelon local.

Concernant le service public de l'eau potable, le niveau institutionnel le mieux adapté à la prise de décision est **la Commune**, qu'elle soit rurale ou urbaine. La mise en œuvre de la décentralisation de l'administration togolaise n'est pas complète au moment de la rédaction de cette politique (le principe est acquis, mais peu de collectivités locales ont été réellement créées et les modalités de mise en application ne sont pas encore établies).

En milieu rural et semi-urbain, l'approche décentralisée dans la mise en œuvre des projets d'AEPA ne peut donc pas s'appuyer dès le départ sur les Communes. En revanche il est primordial de mettre en œuvre cette politique sectorielle dans la perspective du contexte de décentralisation voulu.

Encadré 1 : la demande et les besoins...

Il est essentiel de distinguer demande et besoins. Les besoins constituent une évaluation souvent extérieure et supposée objective des améliorations nécessaires pour amener les conditions de vie des populations à un niveau supérieur. La demande, elle, correspond à ce que ces populations concernées expriment comme besoins prioritaires. Elle n'est pas forcément issue d'un diagnostic objectif et peut résulter d'une volonté tout à fait suggestive (avoir un ouvrage moderne comme le village voisin). Mais c'est justement cette volonté qui est essentielle et constitue le facteur de succès de l'approche par la demande : les usagers sont plus responsabilisés et motivés pour l'entretien d'un ouvrage qu'ils ont véritablement voulu, que pour un ouvrage imposé par un diagnostic dont ils ne partagent pas le raisonnement. L'approche par la demande consacre cette dernière, au risque de s'éloigner des besoins diagnostiqués, mais au bénéfice d'une meilleure pérennité de l'ouvrage et du service apporté.

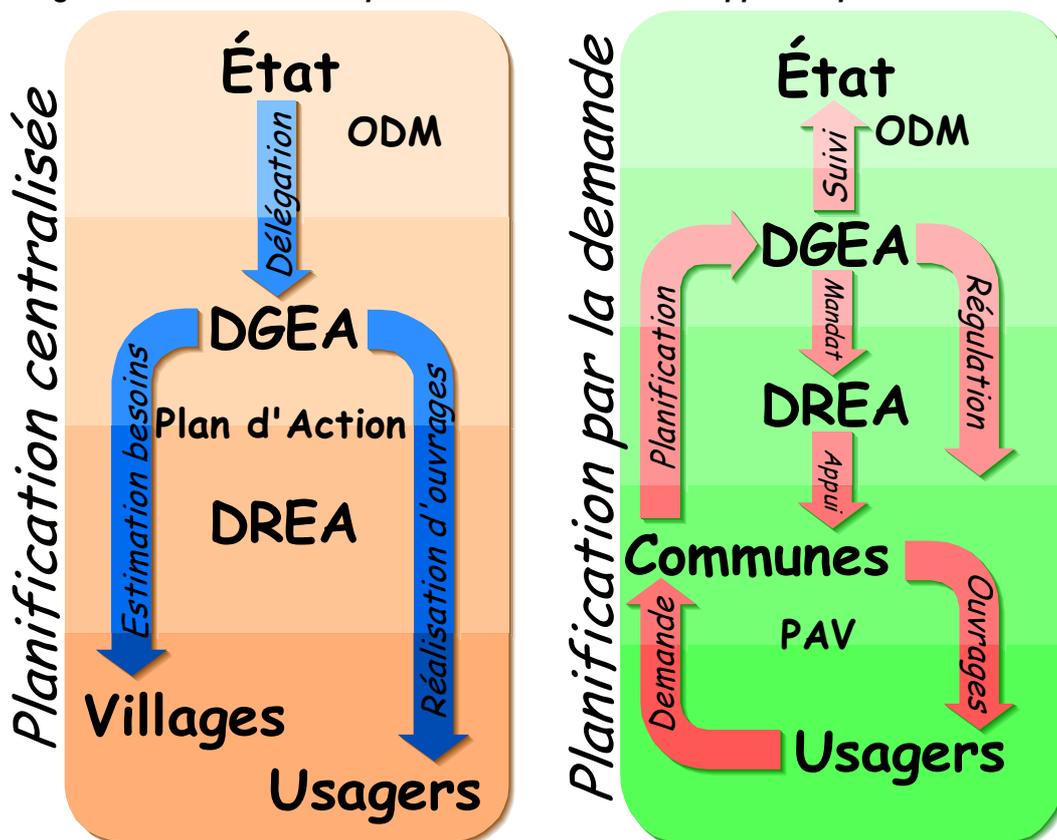
Demande et besoins ne divergent d'ailleurs pas forcément, lorsque le besoin est crucial ou lorsque les populations ont développé leurs compétences de maîtrise d'ouvrage et d'auto-diagnostic.

Encadré 2 : cahier des charges de la structure de maîtrise d'ouvrage locale

1. Bonne représentation des usagers : il ne suffit pas que cette entité ait une implantation locale, mais il faut aussi que tous les usagers liés par l'usage d'un ouvrage ou une demande pour un ouvrage commun puissent y être représentés, en tenant compte de leur diversité (indépendamment de leur genre, religion, village de résidence, appartenance à un groupement de production, etc.). notamment, il est indispensable qu'au moins une femme prenne part à un poste de responsabilité au sein de l'équipe dirigeante de l'entité (bureau directeur dans le cas d'une association).
2. Personnalité morale légalement reconnue : cette entité doit pouvoir, au regard de la loi, passer des contrats, engager des recours en justice au nom de ses usagers, ouvrir un compte en banque au nom des usagers et non à titre personnel, etc.
3. Capacité institutionnelle pour recevoir par délégation de l'État une partie des responsabilités d'organisation du service public de l'eau potable : elle doit donc assurer l'équité d'accès à tous les usagers, ne pas être engagée dans une activité d'intérêt économique (activité marchande), son objet social ne doit concerner que l'eau potable, et sa gestion financière doit être indépendante de toute autre activité (les recettes générées par la vente de l'eau ne doivent être utilisées que pour le service de l'eau potable)

En conséquence, les interventions dans le secteur AEPA R/SU doivent se faire en décentralisant la plus grande partie des responsabilités de maîtrise d'ouvrage à une entité locale ad hoc répondant à des critères précis (voir encadré « cahier des charges de la structure de maîtrise d'ouvrage locale »). Ce cahier des charges correspond de façon générique à celui d'une **association d'usagers**.

Figure 1 : différence entre planification centralisée et approche par la demande



j) Approche programme

Au contraire de l'approche projet qui offre des réponses ponctuelles à des demandes, projet par projet, et sans vision globale de la demande, l'approche programme vise à prendre en compte la globalité des besoins de façon à mettre en face un programme cohérent au niveau national.

Dans cette approche, le programme d'investissement se construit en fonction de l'analyse globale de la demande, qu'elle soit formulée par les populations et remonte au niveau central ou qu'elle soit estimée ou identifiée par des études. Le programme en découlant montre alors une meilleure cohérence interne, sans pour autant exclure les interventions prévues

par ailleurs. En effet, l'approche programme exige un pilotage central pour conserver cette cohérence, mais tire aussi parti de l'intégration dans ce programme global des actions initiées par d'autres acteurs.

Le principe de l'approche programme implique donc que les différents intervenants inscrivent leurs actions dans le programme national (en les adaptant le cas échéant), ou participent à sa mise en œuvre en contribuant à son financement.

Au final, cette approche permet d'assurer une meilleure cohérence d'intervention à l'échelle du pays, de tirer profit des synergies et d'articuler le développement du secteur aux politiques et stratégies des secteurs connexes, comme la santé, l'éducation, l'agriculture, etc.

k) Approche genre

La participation des femmes dans les choix et les prises de décisions de la maîtrise d'ouvrage locale revêt une importance particulière en raison de leur forte implication dans l'utilisation des ouvrages et du service fourni. Il serait donc absurde de vouloir mettre en place une approche participative et de développer la maîtrise d'ouvrage locale sans vérifier que les femmes aient accès à une participation dans ces mécanismes à hauteur de leur implication dans la gestion de l'eau domestique et de l'assainissement familial.

Dans le cadre des interventions en AEPA, il est nécessaire de s'assurer que les ouvrages réalisés répondent effectivement à la demande des usagers directs, donc des femmes pour la majeure partie. De même, l'organisation mise en place pour l'exploitation et l'entretien des ouvrages doit permettre un service de l'eau potable adapté à l'usage et aux besoins des différents types d'utilisateurs, dont les femmes pour la classique corvée d'eau.

Cela suppose en définitive de pouvoir impliquer des femmes dans le processus de conception de l'ouvrage afin de leur déléguer toute ou partie de la prise de décision sur plusieurs aspects : localisation d'un point d'eau ou d'un dispositif d'assainissement, type et dimensionnement de points d'eau ou d'assainissement (hauteurs des robinets, des surfaces utiles, etc.), aménagements utiles (dalle, repose-bassine, file d'attente, table de lessive, douche, etc.), dispositifs de sécurité (clés, protections). Pareillement et de façon encore plus cruciale, les utilisatrices doivent pouvoir largement influencer le mode de gestion et d'entretien établi ensuite, notamment le mode de paiement du service, la gestion des fonds, le calcul du prix de l'eau, etc.

Cette implication des femmes aux niveaux décisionnel et organisationnel peut parfois être difficile en raison de leur position de retrait dans les structures traditionnelles ou dans certains fonctionnements communautaires. Pour cette raison, cette politique prend l'option de systématiser leur implication dans les structures de maîtrise d'ouvrage concernant l'AEPA. Notamment, le cahier des charges de l'entité de maîtrise d'ouvrage locale (voir *Encadré 2*, page 16) impose à cette dernière de compter parmi l'équipe dirigeante (bureau directeur dans le cas d'une association) au moins une femme.

l) La formation et l'information des populations

La mise en œuvre de cette politique s'appuiera autant que possible sur une approche par la formation et l'information des populations qui est non seulement nécessaire à l'application du principe de *Responsabilisation des bénéficiaires, maîtrise d'ouvrage locale* (cf. 1.3f) mais aussi à une meilleure appropriation par chacun des acteurs de l'ensemble des principes de cette politique et une meilleure répartition des rôles dans la pratique.

Il est notamment crucial pour que cette politique porte ses fruits, que chacun des acteurs du secteur :

- Soit correctement informé du positionnement à adopter dans cette nouvelle organisation du secteur,
- Soit aussi conscient du positionnement des autres acteurs et notamment de celui des usagers et de l'entité de maîtrise d'ouvrage locale,
- Puisse lui-même contribuer à l'information et la formation des autres acteurs afin de leur permettre de jouer pleinement leur rôle, et d'acquérir progressivement les compétences nécessaires.

La transition entre une organisation sectorielle plaçant l'État et ses services techniques au centre du secteur AEPA et la nouvelle organisation intégrant décentralisation, approche par

la demande et responsabilisation des usagers nécessite un renversement du schéma organisationnel qui ne peut se faire brutalement. Mais cette transition doit être volontairement engagée sans demi-mesure et donc faire l'objet de mesures d'accompagnement adéquates.

L'information liée à cette politique nationale AEPA R/SU visera donc **l'ensemble des populations**, afin de les rendre conscientes du rôle essentiel que cette politique accorde aux usagers. Elle visera également les autres acteurs du secteur (ONG, secteur privé, institutions) afin de clarifier les nouveaux positionnements à adopter.

La formation est aussi nécessaire puisque cette politique suppose un transfert progressif de responsabilités et donc de compétences. Le flux principal de ce transfert de responsabilités va des services techniques de l'État vers **les usagers et le secteur privé**. En conséquence il y a un fort besoin de renforcer les compétences de ces derniers. En ce qui concerne les usagers, il s'agit de compétences de maîtrise d'ouvrage et de gestion du service de l'eau. Le secteur privé a besoin de développer des compétences techniques (conception, réalisation, exploitation, entretien, réparation).

1.4 Principaux acteurs du secteur

a) L'État

L'État, représenté par le ou les ministères en charge de l'eau potable et de l'assainissement, ainsi que les ministères connexes intervenant dans le secteur (ministères en charge de la santé, de l'environnement, de l'agriculture, de l'éducation...) a pour rôles principaux :

- La gestion équitable des ressources nationales au nom de la population togolaise et dans l'intérêt public.
- La responsabilité finale de l'organisation du service public de l'eau potable et de l'assainissement.
- La mise en place, là où cela s'avère nécessaire, de mécanismes de subventions croisées pour permettre la prise en charge du coût du service par les populations les plus démunies,
- L'organisation réglementaire et opérationnelle du secteur AEPA R/SU afin de permettre un service public efficient en fonction des acteurs présents et du contexte sectoriel.
- La définition d'une politique sectorielle orientant les interventions des acteurs du secteur AEPA R/SU et définissant les modalités d'intervention devant être respectées par tous.
- La définition de normes techniques et standards afin de fixer des garde-fous dans la fourniture du service public.
- La planification et la coordination des investissements réalisés sur budget national.
- L'organisation du transfert de compétences lié à son désengagement de l'exploitation et de la maintenance (prévu dans le cadre du programme de consolidation de la décentralisation au Togo).
- La régulation des contrats liant plusieurs acteurs du secteur AEPA R/SU, dans l'optique du respect du service public et de la protection des usagers.
- l'organisation du contrôle de la qualité de l'eau.
- l'organisation du contrôle de l'hygiène du milieu autour des points d'eau et éviter la pollution d'une manière générale
- l'organisation du renforcement des capacités des acteurs à tous niveaux de la chaîne sans oublier les services de l'État.

Les ministères qui sont concernés par la mise en œuvre de cette politique sont :

- Les ministères en charge de l'eau (le Ministère des Mines, Énergie et Eau et le Ministère chargé de l'Hydraulique Villageoise)
- Les ministères connexes au secteur de l'eau (ministère en charge de la santé, ministère de l'environnement, etc.)

Ce sont les ministères en charge de l'eau qui sont responsables, au nom du gouvernement, de mettre en place la régulation du secteur de l'AEPA R/SU en proposant les textes

réglementaires, en contribuant au financement du secteur et en confiant le suivi de l'application de ces textes à ses services techniques.

b) Les services techniques déconcentrés de l'État

Ces services sont constitués par les différentes équipes centralisées, déconcentrées ou décentralisées en charge de l'eau potable et de l'assainissement, et dans une moindre mesure par les services techniques des autres ministères ayant un lien avec la gestion de l'eau potable, comme le ministère en charge de la santé.

Ces services constituent les institutions exécutives des missions de l'État précédemment énumérées.

À ce titre ils assurent un rôle primordial dans le secteur de l'AEPA R/SU en mettant en pratique ces missions, notamment :

- L'organisation du suivi et de la connaissance des ressources en eau nationales.
- Le contrôle du respect, par les acteurs du secteur AEPA R/SU, des dispositions réglementaires et opérationnelles fixées par l'État (mise en application de la politique sectorielle).
- La mise en application de la politique sectorielle par des textes d'application et ses actions.
- La détermination et la diffusion des principes et mécanismes de tarification.
- Le contrôle du respect des normes techniques et standards (agrément préalable du dimensionnement et de la conception de tout projet d'infrastructure pour le service public de l'eau potable).
- La planification et la coordination des investissements réalisés sur budget national (agrément préalable de la programmation de tout projet d'infrastructure pour le service public de l'eau potable, validation de l'étude de faisabilité : demande réelle et solvable, capacité de gestion locale, etc.)
- La mise en œuvre du transfert de compétences par la mise à disposition de conseils, formations, littérature, assistance à destination des nouveaux acteurs en position de maîtrise d'ouvrage.
- L'arbitrage des litiges entre acteurs du secteur AEPA R/SU, dans l'optique du respect du service public et de la protection des usagers.

c) Les collectivités locales

Le rôle des collectivités locales est de prendre en charge de façon décentralisée l'administration des populations de leur territoire. Les collectivités locales sont donc à la fois représentatives des habitants de leur territoire (qui les élisent) et responsables de certaines compétences publiques (transférées par l'État). Lorsque ces collectivités sont opérationnelles, elles se voient transférer les compétences liées à l'organisation du service public de l'eau potable et de l'assainissement sur leur territoire.

En ce sens, elles sont l'acteur naturellement le mieux placé pour endosser les responsabilités de maîtrise d'ouvrage locale (planification et propriété des ouvrages, responsabilité de leur mise en exploitation, prise en charge de leur renouvellement, etc.)

Lors de la mise en place de cette politique dans le secteur AEPA dans le milieu rural et semi-urbain, aucune collectivité territoriale de type commune (semi-urbaine ou rurale) n'était opérationnelle au Togo. Dans ce contexte particulier, il est nécessaire de temporairement partager les responsabilités de maîtrise d'ouvrage entre l'acteur précédent (l'État au travers de ses services techniques) et les usagers au travers d'entités de maîtrise d'ouvrage locale de type association d'usagers (voir *Encadré 2*, page 16 et paragraphe suivant).

d) Les usagers, les associations d'usagers

Les usagers du service public de l'eau et de l'assainissement sont les ménages bénéficiant d'un accès à ces services. Leur rôle est primordial dans l'organisation du secteur AEPA R/SU, puisque leur responsabilisation vis-à-vis du service est un élément central de cette politique.

Leurs rôles consistent notamment à :

- Formuler les demandes qui serviront de base à la planification d'ouvrage.

- Se faire représenter au niveau de la maîtrise d'ouvrage locale pour y faire valoir leurs choix et préférences quant au service envisagé.
- Fixer, au travers de leur demande solvable et de leur volonté de payer, le niveau de service à fournir.
- Financer au travers du paiement de l'eau, les coûts récurrents de la fourniture du service, de son amélioration en fonction de la demande et de contribuer au financement du renouvellement des ouvrages.
- Permettre au maître d'ouvrage, au travers de leur niveau de satisfaction du service, de réguler le contrat de délégation d'exploitation de l'ouvrage.

Dans les cas où il n'existe pas de collectivité territoriale à même de prendre en charge la maîtrise d'ouvrage locale, il est nécessaire que les usagers s'organisent en association d'usagers (voir II.2, page 22) de façon à prendre en charge une partie des responsabilités de maîtrise d'ouvrage et constituer un interlocuteur officiel pour l'État..

e) Les opérateurs privés

Ce sont les prestataires professionnels dont le métier intervient dans la fourniture du service public de l'eau et de l'assainissement. Leurs interventions peuvent aussi bien se situer au niveau de la réalisation d'ouvrages (tous corps de métier) que de son exploitation (exploitants) et de son entretien (artisans-réparateurs) ou de sa gestion (gestionnaires, collecteurs, comptables).

Leurs rôles sont bien précis et fixés au cas par cas dans des contrats les liant aux maîtres d'ouvrage ou aux exploitants.

Leur intervention étant une activité rémunératrice, ils agissent dans une optique de rentabilité, ce qui nécessite de correctement définir leur contrat pour s'assurer que leur stratégie de maximisation des revenus contribue à l'atteinte des objectifs du service public (équité, augmentation du taux de couverture, amélioration de la qualité du service, etc.) La majeure partie de la régulation du secteur privé se situe donc dans les contrats passés avec les opérateurs.

f) Les organismes de base

Ces organismes peuvent être des groupements, coopératives, associations à but de développement, organisations d'obédience religieuse, ONG locales d'appui, etc. Leur action contribue au développement local généralement par une action d'appui pérenne tournée vers les populations. À ce titre, elles constituent un atout important dans le cadre de la politique AEPA R/SU puisqu'elles peuvent apporter aux populations une partie des compétences, conseils et appuis pour mener à bien leur rôle et responsabilités.

Elles ne doivent en aucun cas se substituer aux usagers et aux entités qui les représentent (principe de responsabilisation des usagers), mais peuvent se positionner à leurs côtés pour leur fournir information et conseil tout en leur laissant la responsabilité de la décision.

Elles peuvent également leur apporter des services complémentaires (assistance à la maîtrise d'ouvrage) pour la réalisation de diagnostics participatifs, l'identification des besoins, la formulation et le portage de la demande, l'aide à l'établissement de Plan d'Action Villageois, mobilisation de financements, sécurisation de l'épargne, assistance à la contractualisation, etc.)

g) Les opérateurs de développement (ONG internationales)

Ce type d'acteur apporte une contribution essentielle au secteur AEPA R/SU, à la fois par le financement et le montage de projets, et par l'apport de compétences externes pour la réalisation de ces projets.

Leurs actions peuvent malheureusement s'avérer parfois moins bénéfiques qu'elles pourraient l'être, du fait du manque de coordination, de l'emploi de méthodes et approches très variées et de leur tendance à la substitution aux acteurs locaux.

Ce document de politique représente donc un texte de référence pour elles, un guide d'intervention afin de leur permettre d'orienter leurs actions dans le même sens et d'améliorer l'efficacité globale des moyens mobilisés.

Le rôle typique des ONG internationales doit, pour s'intégrer à cette politique, se situer au niveau de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage locale, sans se substituer aux entités locales, et dans un objectif d'augmentation des capacités de maîtrise d'ouvrage locale.

En ce sens, les opérateurs de développement doivent mettre leurs partenaires locaux en position d'endosser ces responsabilités, de prendre des décisions informées et leur fournir le conseil nécessaire à cela.

Dans leurs interventions, les opérateurs de développement doivent s'approprier les principes d'intervention détaillés dans cette politique.

II. ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU SECTEUR AEPA R/SU

II.1 Désengagement de l'État de l'exploitation et la maintenance

Ce processus est engagé dans les faits depuis un certain temps. Il ne s'agit pas d'une fatalité mais il répond bien à la nécessité de consolider le fonctionnement du secteur AEPA R/SU grâce aux interactions de plusieurs acteurs plutôt que de le rendre dépendant d'un seul.

Ce désengagement devient possible grâce à l'émergence de compétences professionnelles de bon niveau chez d'autres acteurs, principalement dans le secteur privé, chez les opérateurs de développement, ainsi que le renforcement progressif des capacités de gestion chez les usagers.

L'émergence de nouveaux acteurs renforce le besoin d'organisation du secteur, et, particulièrement avec le développement du rôle des prestataires privés, d'arbitrage au niveau des contrats. Cette tâche correspond bien aux missions de l'État (s'assurer que le service public est fourni) et ne peut être menée par un acteur intervenant lui-même en tant que prestataire (conflit d'intérêt).

Cette politique pose donc le principe de recentrage des missions de l'État sur l'organisation et la régulation du secteur AEPA R/SU. Concrètement, l'État :

1. n'intervient plus ni dans l'exploitation des ouvrages, ni dans les opérations d'entretien et de maintenance ;
2. se désengage de la maîtrise d'œuvre des infrastructures, au profit de maîtres d'œuvre privés, en limitant son rôle à l'établissement des standards techniques et normes de réalisation et d'équipements (et éventuellement à la réception technique des ouvrages au nom du maître d'ouvrage local selon les modalités du point suivant),
3. transfère progressivement les compétences de maîtrise d'ouvrage à une entité locale (comme prévu dans le cadre du programme de consolidation de la décentralisation au Togo⁴), en se positionnant avec son accord, en tant que maître d'ouvrage délégué pour les aspects techniques ou, dans la mesure du possible, en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage ;
4. organise ce transfert en mettant en place des mécanismes au niveau national pour faciliter l'émergence de compétences de maîtrise d'ouvrage locale (information, formation, préparation de guides méthodologiques, mise en place d'outils d'assistance, etc.),
5. articule son intervention dans la planification et le financement d'ouvrages avec les demandes formulées par les maîtres d'ouvrage locaux en facilitant la formulation de ces demandes au niveau local ;
6. met en place une structure de régulation du secteur au niveau national, qui établit et complète le cadre réglementaire et juridique soutenant l'organisation du secteur AEPA R/SU et régule ce dernier (supervision des systèmes de péréquation, contrôle de gestion des associations d'usagers, arbitrage des conflits entre structures locales et opérateurs privés) ;
7. centralise les informations permettant de mieux connaître l'état de la demande, des besoins et des services opérationnels (localisation et caractéristiques techniques des

⁴ Dans le cadre du programme de consolidation de la décentralisation au Togo, il est prévu, entre autres, le transfert de compétences à travers les principes de **subsidiarité**, de **spécialité** et d'**équivalence** qui supposent le transfert par l'État des ressources et services, des biens meubles et immeubles et du personnel au profit des collectivités décentralisées.

ouvrages existants, état de fonctionnement, projets en cours, etc.) ainsi que les données qui permettent une meilleure connaissance et un bon suivi des ressources en eau mobilisées.

II.2 Responsabilisation des usagers

a) Création d'associations d'usagers

La mise en application du principe de responsabilisation des usagers dans la nouvelle organisation du secteur AEPA R/SU se traduit par la création d'entités locales à la fois représentatives des usagers d'un service et capables de prendre en charge les responsabilités d'organisation du service de l'eau ou de l'assainissement.

Ces responsabilités lui sont déléguées par le maître d'ouvrage (collectivité territoriale concernée ou État en l'absence de cette dernière). Ces entités de maîtrise d'ouvrage locale doivent répondre au cahier des charges énoncé à l'Encadré 2 page 16, ce qui exige la création d'**associations d'usagers du service concerné** si aucune autre entité locale existante ne répond au cahier des charges. Ces associations pourraient donc être des AUSEP (Association d'usagers du service de l'eau potable) ou AUSEPA si un ouvrage public d'assainissement y est inclus.

Tableau 1 : répartition des responsabilités de maîtrise d'ouvrage entre la commune et l'AUSEP

Fonctions	Commune	AUSEP
Identification	Organisation d'un diagnostic participatif	Participation
Demande	Réception de la demande	Formulation de la demande
Planification	Intégration au PAV	
Montage de projet	Recherche de partenaires	Structuration
Faisabilité	Réalisation par un prestataire d'une étude de faisabilité	Participation aux choix techniques
Dimensionnement	Information des usagers des conséquences en termes de coûts récurrents et gestion	Prise de décision, validation des choix
Financement	Recherche de financements	Participation financière bloquée
Conception	Réalisation par un prestataire d'une étude technique, validation de l'avant-projet détaillé	Participation aux choix techniques
Réalisation	Pilotage de la procédure de choix des entreprises ou d'un maître d'œuvre (appel d'offres)	Consultée lors de la procédure de choix des prestataires
Contrôle	Réception de l'ouvrage avec éventuel appui extérieur	
Exploitation	Mandat déléguant la gestion de l'ouvrage à l'AUSEP	Établissement d'un règlement intérieur et obligation de déléguer l'exploitation à un opérateur privé en contrat
Réparation		Contrôle des réparations faites par l'exploitant, engagement du fonds de réparation et renouvellement
Renouvellement	Recherche de financements pour les renouvellements à la charge de la commune	Engagement du fonds de réparation et renouvellement pour les équipements à la charge de l'AUSEP
Extension, amélioration	Recherche de financements	Mobilisation de l'épargne des ménages

b) Délégation des fonctions techniques

L'exploitation technique d'un ouvrage nécessite des compétences techniques et un certain professionnalisme (disponibilité, devoirs et obligations contractuelles), particulièrement dans le cas des ouvrages motorisés et des réseaux de distribution. Le bénévolat est donc totalement proscrit pour l'exploitation des AEV. En conséquence, les AUSEP d'AEV ne doivent pas assurer l'exploitation de l'ouvrage elles-mêmes ou par le biais d'un sous-comité en étant une émanation. Les opérateurs qu'elles chargent de l'exploitation doivent être indépendants d'elles, aux niveaux financier et décisionnel, et liés par des obligations contractuelles.

Le contrat qui les lie doit être approuvé par l'État et définir les limites de responsabilités de chacune des parties, notamment en ce qui concerne les prises de décisions et les financements des différents types de réparations et renouvellement. Il doit aussi définir la façon dont le tarif de vente de l'eau aux usagers est fixé. La grille tarifaire ainsi définie devient un élément contractuel à la fois annexe du contrat de l'exploitant et du règlement intérieur de l'AUSEP.

Dans le cas des points d'eau du type pompe manuelle, même si des compétences professionnelles sont toujours souhaitables, il est très difficile de viabiliser l'activité d'un opérateur économique sur un si petit marché, mais la délégation de l'exploitation à un petit opérateur peut être tentée là où des conditions favorables sont présentes.

c) Maîtrise d'ouvrage en l'absence de collectivité locale

Dans le cas où il n'est pas possible de transférer les responsabilités de maîtrise d'ouvrage à une collectivité territoriale (absente ou non fonctionnelle), le partage de ces responsabilités se fait entre l'État représenté par ses services techniques en charge de l'eau potable et l'AUSEP suivant la répartition suivante :

Tableau 2 : répartition des responsabilités de maîtrise d'ouvrage en l'absence de Commune

Fonctions	État (services techniques)	AUSEP
Identification	Appui méthodologique, formation	Organisation d'un diagnostic participatif
Demande	Réception de la demande	Formulation de la demande
Planification	Intégration au programme régional ou national	Inscription au PAV
Montage de projet	Recherche de partenaires	Structuration
Faisabilité	Délégation à un Ingénieur-Conseil (IC)	Participation aux choix techniques
Dimensionnement	Information, via l'IC, des conséquences en termes de coûts récurrents et gestion	Prise de décision, validation des choix
Financement	Mobilisation des financements	Participation financière bloquée
Conception	Délégation à un Ingénieur-Conseil (IC) de l'établissement d'un avant-projet détaillé	Validation des choix techniques de l'APD
Réalisation	Pilotage de la procédure de choix des entreprises ou d'un maître d'œuvre (IC)	Contractualisation avec les entreprises dans le cas de petits ouvrages
Contrôle	Réception de l'ouvrage	Signature d'une convention de transfert d'usage de l'ouvrage
Exploitation	Mandat déléguant la gestion de l'ouvrage à l'AUSEP, validation de la contractualisation avec l'exploitant	Établissement d'un règlement intérieur et obligation de déléguer l'exploitation à un opérateur privé en contrat

Fonctions	État (services techniques)	AUSEP
Réparation		Contrôle des réparations faites par l'exploitant ou l'artisan-réparateur, engagement du fonds de réparation et renouvellement
Renouvellement	Recherche de financements pour les renouvellements à la charge de l'État	Engagement du fonds de réparation et renouvellement pour les équipements à la charge de l'AUSEP
Extension, amélioration	Recherche de financements	Mobilisation de l'épargne des ménages

Dès qu'une collectivité locale pour la zone concernée est opérationnelle, l'État, au travers de ses services techniques déconcentrés, organise le transfert progressif des compétences vers la collectivité locale en question, par la signature d'une convention de transfert.

d) Positionnement des opérateurs de développement

L'organisation du secteur AEPA R/SU prévoit une place importante aux opérateurs de développement, que ce soient des ONG internationales, des organismes de coopération décentralisée ou des agences de développements bilatérales.

Du fait de la restructuration du secteur AEPA R/SU et du principe de responsabilisation des usagers, ces acteurs ne doivent en aucun cas se substituer à la maîtrise d'ouvrage locale en endossant toutes ses responsabilités. Au contraire, elles doivent contribuer au transfert des compétences qu'elles peuvent apporter afin de renforcer la maîtrise d'ouvrage locale en lui faisant jouer son rôle.

Le positionnement des opérateurs de développement doit donc être celui de **l'assistance à la maîtrise d'ouvrage**, en favorisant l'émergence de cette dernière et la consolidation de ses compétences. Cette assistance doit être formalisée par une convention passée avec l'entité concernée par l'appui, c'est-à-dire soit la collectivité locale, soit l'association d'usagers.

Les services techniques de l'État peuvent jouer un rôle d'assistance à ce niveau pour faciliter l'identification des partenaires et la définition du cadre dans lequel le projet doit se réaliser.

L'application des principes de démarche participative et de responsabilisation des usagers impose aux opérateurs de développement d'assister leur partenaire local dans la prise de décision en lui apportant information et conseil, mais en insistant sur la responsabilité finale de ce maître d'ouvrage sur la décision prise et son acceptation par les usagers.

Dans la conduite de leurs interventions, il est essentiel que les opérateurs de développement veillent à ce que leur action s'inscrive intégralement dans les orientations fixées par cette politique, et notamment favorisent le positionnement correct du partenaire local en situation de maître d'ouvrage et l'assiste dans le respect de ses obligations (par exemple celle de s'ériger en AUSEP ou celle de déclarer et tenir à jour les informations concernant l'ouvrage ou le projet d'ouvrage).

Il est aussi primordial que les opérateurs de développement conduisent leurs interventions en respectant le principe de planification par la demande (voir le paragraphe 1.3h) page 14). Il n'est donc pas question de planifier les interventions en choisissant les villages qui bénéficieront d'un ouvrage, mais il est nécessaire de recevoir les demandes de ces populations, notamment au travers des PAV, pour éventuellement proposer en réponse un ouvrage correspondant à cette demande.

De façon pratique, cela revient à dire qu'un opérateur spécialisé dans la création de points d'eau potable doit orienter son offre vers les villages ayant une forte demande pour l'AEP, et renoncer à intervenir dans un village dont le PAV ne place pas l'AEP au premier rang de ses priorités.

En ciblant d'abord les villages ayant une demande forte, l'opérateur peut ainsi améliorer l'efficacité et la pérennité de ses investissements, ce qui ne l'empêche pas par la suite de proposer à nouveau son offre dans les villages initialement écartés et qui, une fois leur demande première satisfaite, auront placé l'AEP en tête de leurs nouvelles priorités.

II.3 Promotion de l'intervention du secteur privé

La nouvelle organisation du secteur AEPA R/SU vise la maximisation des avantages que peut apporter l'implication d'opérateurs professionnels dans le service de l'eau. L'opérateur économique privilégié en milieu urbain est la TdE, mais, en milieu rural et semi-urbain, et dans le contexte de désengagement de l'État, ces compétences professionnelles sont recherchées auprès des opérateurs privés :

- entreprises de forage pour la réalisation d'ouvrages de captage,
- conducteurs de forage pour la mise en route et surveillance des stations de pompage motorisées,
- exploitants pour la gestion du service,
- plombiers pour l'entretien, la réparation et l'extension des réseaux de distribution,
- maçons, puisatiers et entreprises de travaux de génie civil pour la construction et la réparation de points d'eau, de bâtiments et de latrines,
- artisans réparateurs pour l'entretien et la gestion des pompes manuelles,
- fontainiers pour la distribution d'eau et la collecte des recettes,
- bureaux d'études pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (conception technique, contrôle de travaux, réception, maîtrise d'œuvre),
- prestataires pour l'audit financier ou technique de l'exploitation des systèmes,
- revendeurs ambulants pour l'amélioration du taux de couverture d'un ouvrage et l'extension du service,
- vidangeurs manuels ou camions vidangeurs pour les fosses de latrines,
- distributeurs d'équipements, de pièces détachées et de consommables pour les moteurs, les pompes manuelles, etc.

Pour leur viabilité économique (qui est nécessaire à la pérennité du service de l'eau) ces opérateurs ont des stratégies commerciales visant à maximiser leur rémunération. Il est donc important d'identifier les situations où ces stratégies risquent de desservir les objectifs du service public, et d'y remédier en établissant des contrats dans lesquels le mode de rémunération de l'opérateur l'incite directement ou indirectement, à contribuer à l'amélioration du service. Il est notamment impératif d'éviter tout contrat à rémunération forfaitaire, et d'indexer la rémunération sur un indicateur de performance vérifiable comme le nombre de mètres cubes distribués, ou de prévoir des pénalités indexées sur le nombre de jours de panne d'un ouvrage.

En outre, le contrat d'exploitation doit prendre la forme d'un contrat d'affermage, dans lequel l'exploitant se rémunère sur les ventes d'eau et reverse au maître d'ouvrage un fermage déterminé dans le contrat (voir le paragraphe *II.4e) Le circuit de l'argent* page 29). Ce fermage doit, autant que possible, être indexé sur les volumes vendus. Il sert à compenser la dépréciation de l'infrastructure au cours de l'exploitation en abondant le Fonds de Renouvellement et Grosses Réparations.

L'existence de ce contrat d'exploitation permet que le travail de l'opérateur soit encadré et contrôlé par l'entité de maîtrise d'ouvrage locale qui représente les usagers (AUSEP en général). Ce type de contrôle, contractuel, permet à la fois :

- de décharger l'État d'un contrôle qui nécessiterait beaucoup de moyens pour couvrir tous les points d'eau du pays,
- d'établir une « boucle de contrôle » très courte, entièrement au niveau local, qui met l'opérateur face à la satisfaction de ses usagers sans passer par un troisième acteur lointain,
- de responsabiliser les usagers sur le service obtenu et de concrètement justifier le prix de l'eau.

Cette politique pose le recours au secteur privé comme un principe général, mais aussi comme une obligation particulière dans les cas suivants :

a) Exploitation d'un ouvrage de service public

Comme défini plus haut, l'AUSEP a obligation de déléguer cette exploitation à une entité indépendante. Cette dernière doit être un opérateur privé.

Dans le cas des pompes manuelles, l'opérateur requis doit être un artisan réparateur rémunéré sur les ventes d'eau et en contrepartie de la responsabilité de la continuité du service (obligation de résultat). Sa rémunération l'incite à vendre plus d'eau et à limiter les discontinuités du service. Pour des questions de viabilité, il faut encourager la prise en charge de plusieurs pompes manuelles par le même artisan, charge à lui de mettre au point un système de paiement de l'eau qui reste économique.

Dans le cas des forages motorisés, l'opérateur requis doit être un exploitant de taille suffisante pour assurer la continuité du service et la qualité de l'eau, la surveillance des équipements en fonctionnement et la collecte des recettes auprès des usagers.

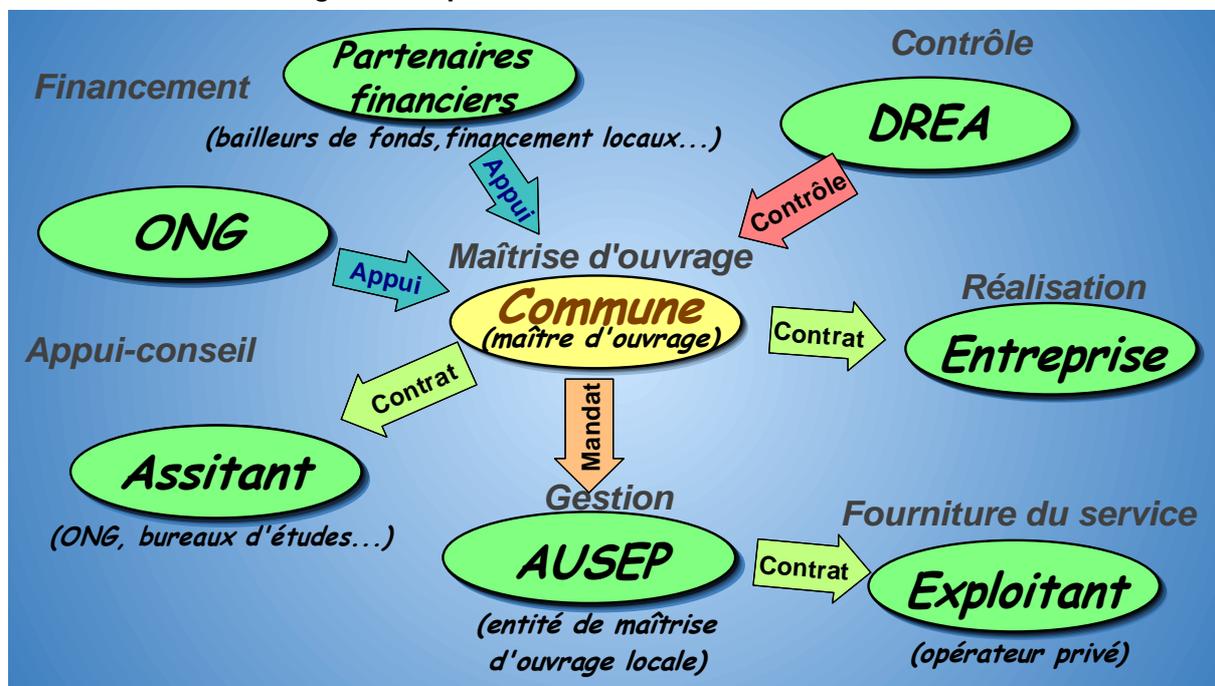
Le recours à une entité locale autre qu'un opérateur privé (association, entité publique) n'est à envisager qu'en dernier recours en cas de défaillance des opérateurs privés, et dans l'optique d'assurer la continuité du service dans l'attente d'une meilleure solution.

b) Réalisation d'ouvrages

L'administration en charge de l'eau recentrant ses missions autour de la régulation du secteur, elle ne doit pas se retrouver en position de concurrence avec le secteur privé, au risque d'être à la fois juge et partie.

Dans le cas de la réalisation de forages, de puits, de bâtiments, de latrines et de points d'eau, il est donc nécessaire d'avoir recours à des entreprises privées.

Figure 2 : le positionnement des différents acteurs



II.4 Financement

a) Contribution initiale des usagers

Lorsqu'une communauté formule une demande pour bénéficier d'un programme d'équipement, elle doit, outre le fait d'accepter certaines responsabilités de maîtrise d'ouvrage, valider son engagement par la mobilisation d'une contribution initiale au projet.

Cette contribution initiale a très souvent été considérée comme une participation financière à l'investissement réalisé, de façon à concrétiser une part de propriété de l'ouvrage par les usagers (pour favoriser l'appropriation de l'ouvrage). Mais ce principe reste symbolique (les contributions financières des usagers représentent souvent moins de 2 % de l'investissement).

Par ailleurs, lorsque la somme était difficile à mobiliser monétairement, beaucoup d'opérateurs de développement acceptaient alors de convertir ce montant exigé en apport en nature (matériaux) ou en labeur (creusement de tranchées, réalisation de margelles, etc.) Cela permettait de débloquer la situation mais ces populations se retrouvaient par la suite

devant la même difficulté pour rassembler les fonds nécessaires à une réparation importante, apport qui devait alors nécessairement être financier.

Compte tenu de ces expériences, la politique AEPA R/SU pose les principes suivants :

1. Cette contribution doit être monétarisée du fait qu'elle témoigne de la capacité des usagers à mobiliser de l'argent pour l'entretien de l'ouvrage (paiement de pièces ou d'un prestataire).
2. Elle doit être constituée de cotisations versées par tous les usagers et non par un don ne provenant que d'un petit nombre de donateurs (ces dons au budget du projet sont possibles, mais hors de la contribution initiale).
3. Son montant dépend du niveau de service et donc du type d'ouvrage demandé, mais reste uniforme⁵ à l'échelle du pays, quel que soit l'opérateur de développement qui intervient (obligation pour ces derniers d'aligner les contributions demandées sur le barème national).
4. Le montant versé doit être bloqué sur un compte bancaire, ce qui constitue une condition de démarrage de la réalisation de l'ouvrage.
5. Cette somme joue le rôle de premier apport pour constituer le fonds de réparation et renouvellement (voir paragraphe II.4f), page 30).

b) Cofinancement par les usagers

La contribution initiale des usagers décrite ci-dessus représente une participation financière symbolique minimale lorsque les bénéficiaires ne peuvent réellement apporter une part du financement de l'ouvrage. En revanche, au-delà de la contribution initiale, les usagers peuvent participer au financement de l'ouvrage voulu à la hauteur des moyens financiers qu'ils pourront mobiliser. Ce cofinancement est alors distinct de la contribution initiale, et fonction du montage du projet de réalisation de l'ouvrage (le pourcentage de cofinancement peut varier selon les partenaires financiers impliqués).

En d'autres termes :

- la contribution initiale des usagers est un minimum requis, affecté au fonds de renouvellement et grosses réparations ;
- le cofinancement au-delà de cette contribution initiale est libre et vient abonder le budget du projet.

c) Les coûts récurrents

En vertu du principe de responsabilisation des usagers, ces derniers doivent financer, par le paiement du service, les coûts récurrents :

1. les coûts d'exploitation (fonctionnement, entretien, droits d'exploitation de la ressource),
2. les coûts de maintenance (réparations, renouvellements nécessaires pour maintenir le système et le niveau de service),
3. l'organisation et la régulation du secteur AEPA R/SU (redevances de régulation, subventions de péréquation).

Encadré 3 : cas d'un point d'eau constitué d'un forage équipé d'une pompe manuelle

Les coûts d'exploitation sont constitués :

1. de la rémunération de l'éventuel exploitant ou fontainier encaissant les ventes d'eau ;
2. des dépenses d'entretien courant (graisse, changement des joints, autres petites pièces d'usure) ;
3. des dépenses de nettoyage du point d'eau (lessive, eau, éventuelle rémunération du nettoyeur) et de traitement éventuel de l'eau (distribution de chlore...)

Les coûts de maintenance correspondent aux dépenses de réparation sortant de l'entretien courant (pannes, pièces cassées, etc.) mais nécessaires pour garder la même fonctionnalité. Les réparations peuvent toucher la pompe, sa partie immergée ainsi que son socle et les aménagements attachés.

⁵ Fixé et mis à jour par arrêté ministériel.

Les coûts d'amélioration du service correspondent à l'argent investi pour, par exemple, améliorer l'embase béton pour faciliter la manipulation des bassines ou rajouter un bassin de lessive, etc.

Le financement de ces coûts récurrents doit se faire par la vente de l'eau, c'est à dire le paiement par l'usager du prix du service de l'eau potable. Bon nombre de méthodes alternatives ont été explorées (champs collectifs, banque de céréales, travaux communautaires, etc.) et l'expérience au Togo ainsi que dans tous les pays d'Afrique montre que ces mécanismes sont inefficaces et non pérennes.

Le financement des coûts récurrents du service de l'eau doit donc se faire sur la vente de l'eau.

Le prix de l'eau doit donc être calculé en tenant compte de tous ces coûts de façon à ce que la vente de l'eau permette de dégager les provisions nécessaires à la couverture des coûts d'exploitation, de maintenance et de régulation du service.

Ces coûts récurrents constituent des dépenses courantes, pour la plupart prévisibles et doivent donc être financés par des recettes toutes aussi courantes. Les recettes les plus exceptionnelles doivent donc être réservées aux dépenses exceptionnelles, ce qui signifie par exemple qu'un don ponctuel (bienfaiteur du village, association de ressortissants, etc.) ne doit pas servir à financer l'exploitation mais doit obligatoirement être versé au fonds de renouvellement et grosses réparation défini plus loin.

Encadré 4 : cas d'une mini-AEP

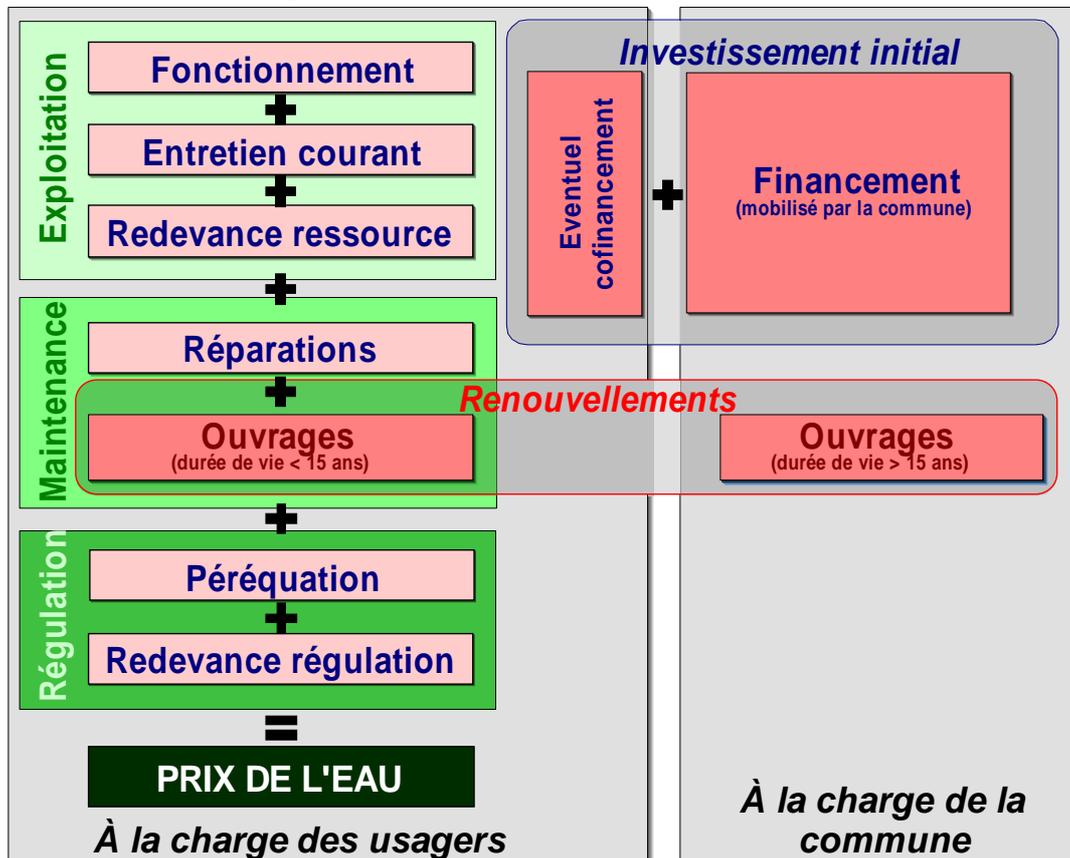
Les coûts d'exploitation sont bien plus élevés (consommables plus nombreux et plus chers, prix du carburant, rémunération d'un salarié pour le moteur et de fontainiers ou collecteurs aux points d'eau, redevance de pompage).

Les coûts de maintenance peuvent inclure des réparations bien plus onéreuses (changement moteur, conduite, réhabilitation point d'eau) et réalisées par des prestataires privés.

Les coûts d'amélioration du service peuvent être substantiels (création nouvelle borne-fontaine, extension vers un quartier, augmentation de la capacité de pompage ou de stockage, etc.)

Les éventuelles subventions de péréquation sont ici bien plus pertinentes et peuvent s'appliquer suivant le nombre de mètres cubes vendus et donc se rajouter sur la facture payée par les usagers, comme les redevances de régulation éventuellement payées par l'exploitant à l'État.

Figure 3 : éléments de calcul du prix de l'eau



En application du principe d'équité du service public (principe *consommateur = payeur*), le gaspillage de certains ne doit pas être supporté par l'ensemble des usagers, le mode de paiement de l'eau doit donc être, autant que possible, indexé sur les volumes consommés.

Dans le cas des réseaux de distribution, ce principe peut être mis en pratique en équipant les branchements privés de compteurs.

d) les coûts d'amélioration du service

L'amélioration du service de l'eau correspond à des coûts beaucoup moins réguliers que les coûts récurrents définis plus haut. Cependant, il s'agit de coûts prévisibles et qui peuvent revenir plusieurs fois dans la vie du service mis en place. Il s'agit de financer d'éventuelles extensions des réseaux, le probable re-dimensionnement, à terme, des ouvrages ou l'augmentation du niveau de service par la réalisation d'aménagements complémentaires. Le financement de ces améliorations devient du ressort de la collectivité locale. Ils peuvent en partie être financés par des provisions constituées sur la vente de l'eau (si cela ne pénalise pas les provisions pour les coûts récurrents, largement prioritaires) ou par une participation des usagers, mais reposent majoritairement sur un financement spécial mobilisé par la commune (budget communal indépendant du budget de l'eau ou mobilisation ponctuelle d'un partenaire financier pour un projet).

e) Le circuit de l'argent

Les différents éléments de coûts impliqués dans le financement du service de l'eau proviennent soit de la vente de l'eau (en grande majorité), soit d'une épargne spécifique des ménages (extensions, branchements privés), soit de financements extérieurs ou encore d'un mécanisme national de péréquation.

Comme il est expliqué au chapitre II. *Organisation institutionnelle du secteur AEPA R/SU*, page 21, ni la commune, ni l'entité représentant les usagers ne sont compétentes pour exploiter l'ouvrage. Il est donc nécessaire que **l'AUSEP passe un contrat d'exploitation avec un opérateur économique**, qui prend en charge la fourniture du service et est rémunéré par la vente de l'eau. Du fait qu'il utilise un ouvrage qui ne lui appartient pas, il verse un fermage (comme s'il louait l'ouvrage pour son activité économique) au propriétaire.

Donc les fonds dégagés de la vente de l'eau vont :

5. pour une partie à l'opérateur (compte d'exploitation) pour couvrir les frais d'exploitation,
6. pour une autre partie au propriétaire de l'ouvrage (fonds de renouvellement et de grosses réparation – FREGR).
7. Une dernière partie (montant relativement faible) est versée à l'AUSEP pour ses frais de fonctionnement internes (fournitures de bureau, frais de déplacement...).
8. De plus, des redevances publiques peuvent être prélevées sur le prix de l'eau pour financer la régulation opérée par l'État.

Leur affectation, et le décideur de la dépense varient suivant la nature de ces dépenses, comme illustré par le tableau suivant :

Tableau 3 : origine et affectation des différents fonds

	Éléments de coûts	Provenance	Affectation	Décideur
Investissement	Réalisation initiale de l'ouvrage	Financement ponctuel	Budget de projet	Maître d'ouvrage
		Budget communal		
		Contribution des bénéficiaires		
Exploitation	Frais AUSEP	Vente de l'eau	Budget AUSEP	AUSEP
	Coûts de fonctionnement (salaires, consommables)		Compte d'exploitation	Exploitant
	Coûts d'entretien (pièces détachées, consommables, petites réparations)			
	Éventuelle subvention d'exploitation	Fonds national de péréquation		
Régulation	Éventuelle redevance de péréquation	Vente de l'eau	Fonds national de péréquation	État, régulateur
	Droits d'exploitation de la ressource		État central, trésor public	
	Redevance eau			
Maintenance	Réparations importantes	Vente de l'eau	Fonds de renouvellement et de grosses réparations	Maître d'ouvrage en concertation avec l'exploitant
	Renouvellement d'équipements et d'ouvrages			
Amélioration du service	Extensions (réseaux, réservoirs)	Participation des usagers	Budget de projet	Maître d'ouvrage
	Re-dimensionnement de l'infrastructure	Financement ponctuel		
	Branchements privés	Micro-crédit	Budget de l'exploitant	Exploitant sur demande des ménages
		Épargne des ménages		

☞ *Financement ponctuel signifie un fonds recherché en dehors de la vente de l'eau ou des cotisations des usagers. Cela peut être un financement provenant de l'État, d'un bailleur de fonds ou de tout sponsor extérieur au maître d'ouvrage (Commune, AUSEP).*

☞ *Le renouvellement d'équipements et d'ouvrages doit être financé en grande partie par la vente de l'eau, et une partie des équipements peuvent être renouvelés sur financement extérieur (voir le paragraphe suivant pour les ouvrages pris en charge par l'État).*

f) Le fonds de renouvellement et de grosses réparations (FREGR)

L'utilité de ce fonds nécessite l'ouverture d'un compte bancaire au nom du maître d'ouvrage et la description, dans le contrat d'exploitation, des modalités de décision d'utilisation de ce fonds. Le contrat doit aussi définir la liste des opérations éligibles à l'utilisation de ce fonds. Autrement dit, le contrat doit préciser les éléments de l'ouvrage qui doivent être réparés dans le cadre de l'entretien courant à la charge de l'exploitant, et les réparations plus

exceptionnelles qui peuvent faire l'objet d'un financement sur le fonds de renouvellement et de grosses réparations.

Encadré 5 : que finance le FREGR ?

Dans le cas d'une pompe manuelle sur forage, seul le changement de tête de pompe, de l'intégralité de la colonne d'exhaure et les interventions sur le forage font partie des opérations éligibles au fonds de réparation et renouvellement.

Dans le cas d'un réseau de distribution avec pompage motorisé, seules les interventions sur la conduite de refoulement et d'amenée au château d'eau, ainsi que le remplacement complet du moteur, de la pompe ou d'un point d'eau font partie des opérations éligibles au fonds de réparation et renouvellement.

Les réparations importantes sur les éléments à **durée de vie supérieure à 15 ans** (principalement forage, château d'eau, bâtiments...) dépassent les capacités du FREGR et ne sont pas financées par la vente de l'eau, mais restent à la charge de l'État (commune, financement extérieur).

Le fonds de renouvellement et de grosses réparations peut être alimenté de plusieurs façons :

- par la contribution financière initiale des bénéficiaires lors de l'investissement initial,
- par le fermage versé par l'exploitant au maître d'ouvrage au cours de l'exploitation,
- par les produits financiers que l'AUSEP pourra dégager de son épargne,
- par des cotisations exceptionnelles qui pourraient s'avérer utiles lors d'une dépense exceptionnelle,
- par tout autre financement externe que l'AUSEP ou la Commune pourraient mobiliser à des fins de renouvellement et réparation.

