

E = 4094

5421

WHO/CWS/86.4 ✓

ORIGINAL : ANGLAIS



**DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL  
DU SECTEUR DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT**

**RAPPORT D'UNE CONSULTATION INFORMELLE**

**Genève, 18-22 novembre 1985**



**ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE  
GENEVE  
Mars 1986**

Ce document repose sur les discussions et les recommandations d'une consultation informelle sur le développement institutionnel qui s'est tenue à l'OMS, Genève, du 18 au 22 novembre 1985. La documentation de base ayant servi pour cette consultation, ainsi que les études de cas présentées par les participants ont été publiées en janvier 1986 dans le document WHO/CWS/85.5 : "Développement Institutionnel du Secteur de l'Eau Potable et de l'Assainissement : Etudes de Cas et Thèmes de Réflexion", également disponible en anglais.

The issue of this document does not constitute formal publication. It should not be reviewed, abstracted, quoted or translated without the agreement of the World Health Organization. Authors alone are responsible for views expressed in signed articles.

Ce document ne constitue pas une publication. Il ne doit faire l'objet d'aucun compte rendu ou résumé ni d'aucune citation ou traduction sans l'autorisation de l'Organisation mondiale de la Santé. Les opinions exprimées dans les articles signés n'engagent que leurs auteurs.

## ABREVIATIONS

AEP	Approvisionnement en eau potable
AEPA	Approvisionnement en eau potable et assainissement
AFRO	Bureau Régional de l'OMS de l'Afrique
AMRO	Bureau Régional de l'OMS des Amériques
CAN	Comité d'Action National
CTPD	Coopération technique entre pays en développement
DIEPA	Décennie Internationale de l'Approvisionnement en Eau Potable et de l'Assainissement
DRH	Développement des ressources humaines
EST	Equipe de Soutien Technique
EURO	Bureau Régional de l'OMS de l'Europe
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONEP	Office National de l'Eau Potable
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RR/PNUD	Représentant Résident du PNUD
SEARO	Bureau Régional de l'OMS de l'Asie du Sud-Est
SSP	Soins de santé primaires
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
WPRO	Bureau Régional de l'OMS du Pacifique Occidental

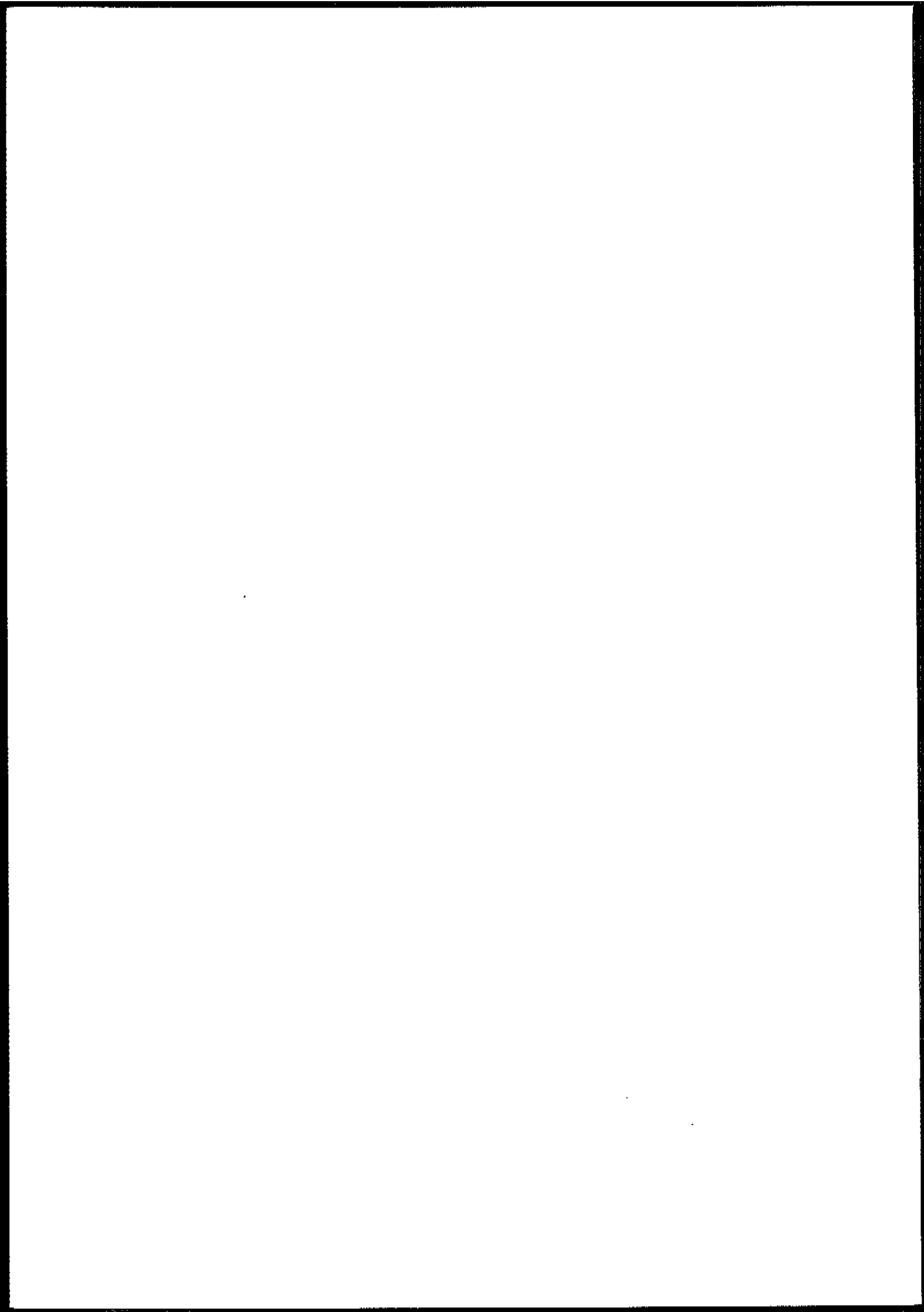
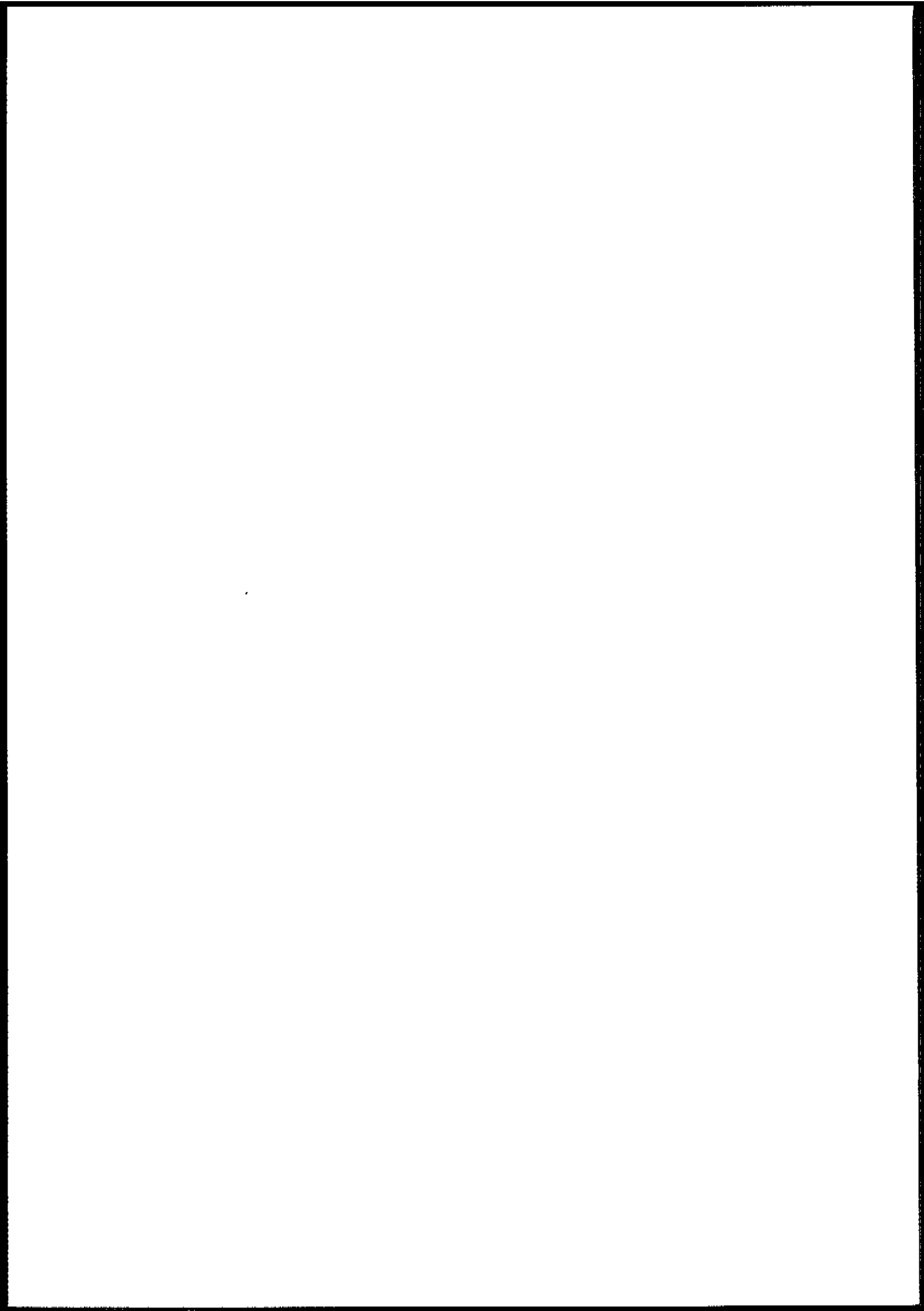


TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>RECOMMANDATIONS DE LA CONSULTATION</u>	3
.Organisation administrative (et décentralisation)	3
.Transferts de ressources : finances et développement	4
.Coopération et coordination intra- et intersectorielles	7
.Engagement communautaire	9
.Développement des ressources humaines	10
.Technologie	10
.Rôle de l'OMS en matière de développement institutionnel en AEPA	11

TABLE DES ANNEXES

<u>ANNEXE I</u> LISTE DES PARTICIPANTS	12
<u>ANNEXE II</u> CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DES INSTITUTIONS ORIENTEES DANS LE SENS DES OBJECTIFS DE LA DECENNIE	13
<u>ANNEXE III</u> PRESENTATIONS PAR PAYS	15
Annexe III Organigramme I    Nepal	14
A.    Nepal : décentralisation	15
Annexe III Organigramme II    Malaisie	16
B.    Malaisie : action intersectorielle	17
Annexe III Organigramme III    Colombie	18
C.    Colombie : profil changeant	19
Annexe III Organigramme IV    Maroc	20
D.    Maroc : limites de la décentralisation	21
Annexe III Organigramme V    Sierra Leone	22
E.    Sierra Leone : une approche intégrée	23
F.    Traits communs aux diverses conceptions de cadres institutionnels	24



## INTRODUCTION

1. Une consultation informelle, portant sur le développement institutionnel en approvisionnement en eau potable (AEP) et en assainissement (AEPA) s'est tenue au Siège de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) à Genève, du 18 au 22 novembre 1985. Le Groupe Consultatif était composé de six membres, conseillers temporaires en provenance de cinq pays en développement de cinq Régions différentes de l'OMS (Colombie - AMRO, Malaisie - WPRO, Maroc - EURO, Nepal - SEARO et Sierra Leone - AFRO). Ont également assisté à la réunion deux conseillers internationaux et des membres du personnel de l'OMS d'AMRO, de SEARO, et de la Division de l'Hygiène du Milieu du Siège de l'OMS. La liste complète des participants figure à l'Annexe I.

2. Dans son discours d'ouverture, M. Odyer A. Sperandio, Administrateur de l'Unité d'Approvisionnement public en Eau et Assainissement, a souhaité la bienvenue aux participants et rappelé les objectifs de la consultation :

- examiner la situation du développement institutionnel en AEPA, à mi-parcours de la Décennie Internationale de l'Approvisionnement en Eau Potable et de l'Assainissement (DIEPA) ;
- identifier les contraintes de développement des institutions nationales ;
- formuler des recommandations portant sur les actions à entreprendre et les plans à suivre en vue de réduire ou d'éliminer progressivement les contraintes identifiées :
  - . au niveau du pays (national, régional, local),
  - . par la communauté des agences extérieures (financières et techniques),
  - . par l'OMS (aux niveaux global, régional et national).

3. La documentation mise à la disposition des participants comprenait :

- "Report of an Informal Consultation on National Institutional Development for Water Supply and Sanitation", OMS/SEARO, 24-28 juin 1985 ; la consultation organisée par SEARO avait notamment tenté de définir un profil d'institutions orientées dans le sens de la Décennie à divers niveaux : central, local, et premier niveau d'orientation/recours ; le profil est présenté à l'Annexe II ;
- "Achieving Success in Community Water Supply and Sanitation Projects", OMS/SEARO, Regional Health Papers No 9 ;
- un rapport par chacun des membres du Groupe Consultatif sur le développement institutionnel dans son pays d'origine ; ces rapports ont été résumés sous la forme de brèves études de cas qui sont présentées à l'Annexe III ;
- divers documents de base qui sont actuellement disponibles en une seule publication : "Développement Institutionnel en Approvisionnement en Eau Potable et en Assainissement : Etudes de Cas et Thèmes de Réflexion" (WHO/CWS/85.5).

4. Les travaux de la consultation se sont déroulés comme suit :

- le Groupe Consultatif s'est d'abord mis d'accord sur une définition de travail du développement institutionnel, des principales structures qu'il met en oeuvre, et des mécanismes à améliorer en vue de réaliser un cadre institutionnel orienté dans le sens de la Décennie : des situations de pays ont été présentées pour illustrer ces différents points et définir les principaux thèmes de réflexion ;
- le Groupe Consultatif s'est ensuite divisé en trois Groupes de Travail, qui ont traité séparément des trois thèmes de réflexion fondamentaux portant sur les mécanismes et liens institutionnels :

- . administration (y compris décentralisation, sans toutefois s'y limiter),
- . coopération et coordination intra- et intersectorielles, et
- . transfert de ressources (fonds, personnel, technologie et travail communautaire).

Les recommandations des Groupes de travail ont été discutées au cours d'une séance plénière finale, et sont résumées dans le présent rapport.

5. Les approches de la DIEPA mettent l'accent sur la complémentarité de l'AEP et de l'assainissement, la priorité à donner aux populations non desservies, l'auto-responsabilité et l'auto-suffisance, les installations d'intérêt social, l'engagement communautaire, et l'association de l'AEPA à des programmes de secteurs connexes, notamment les soins de santé primaires (SSP).

6. Le Groupe Consultatif a noté que, dans bien des pays, les structures actuelles n'étaient pas orientées vers la mise en oeuvre de ces approches : des agences différentes traitaient séparément de l'AEP et de l'assainissement, et ne coordonnaient pas leurs efforts de façon satisfaisante ; les agences d'AEP exploitant des systèmes urbains continuaient à donner priorité aux groupes de population les plus privilégiés ; les agences restaient centralisées, et en conséquence le développement continuait à être fondé sur des plans gouvernementaux plutôt que sur les objectifs des communautés, l'auto-suffisance n'était pas suffisamment encouragée, les nouvelles installations ne correspondaient pas aux besoins et aux moyens des gens, et l'engagement communautaire restait un thème de déclarations politiques officielles plutôt qu'un trait commun aux projets d'AEPA.

7. En outre, les structures actuelles ne facilitaient pas la coordination, non plus que l'association de l'AEPA avec des secteurs connexes, notamment les SSP ; les composantes d'éducation sanitaire, de développement des ressources humaines, et de renforcement des institutions, n'étaient pas suffisamment mises en oeuvre pour promouvoir le développement de l'AEPA.

8. Les mécanismes auxquels le Groupe Consultatif a accordé l'essentiel de son attention sont ceux qui facilitent la coopération verticale (du niveau central au niveau local) et horizontale (intersectorielle). On les appelle communément décentralisation, coordination, et transferts de ressources (fonds, participation des gens, personnel, technologie).

9. La décentralisation peut revtir la forme de dévolution ou de déconcentration, ou les deux formes :

- la dévolution se produit quand une institution centrale donne une partie de son autorité et de ses responsabilités à une autre organisation (par exemple un Conseil Villageois).
- la déconcentration se produit quand une agence centrale délègue une partie de son autorité et de ses responsabilités à ses propres bureaux locaux, à des niveaux plus proches des communautés.
- pour que la décentralisation soit réussie, la déconcentration et la dévolution sont simultanément requises :
  - . la déconcentration est nécessaire pour apporter un soutien effectif aux communautés ;
  - . la dévolution est une condition préalable à l'engagement communautaire.

10. L'un des défis essentiels de la Décennie consiste à encourager un développement à fondement communautaire, et à amener les structures du gouvernement central à un niveau aussi proche que possible de la ville, du village ou du hameau, où il faudrait que les décisions soient prises et exécutées. Ceci nécessite une décentralisation efficace, comprenant à la fois déconcentration des agences d'AEPA et dévolution de pouvoirs et de responsabilités aux communautés.

## RECOMMANDATIONS DE LA CONSULTATION

### Organisation administrative (et décentralisation)

11. Le processus de décentralisation est souvent mal interprété, et il en résulte une tendance à la déconcentration sans qu'ait lieu la dévolution nécessaire d'autorité et de responsabilité aux communautés. A l'inverse, beaucoup de gouvernements et d'agences internationales concentrent leurs efforts de développement institutionnel sur la seule promotion de l'engagement communautaire (par dévolution) ; par suite de contraintes financières et logistiques, les agences d'AEPA sont fréquemment incapables de déconcentrer leurs structures à un niveau qui permette à la communauté d'avoir un accès immédiat aux services qu'elle ne peut assurer par elle-même.

12. Les mécanismes administratifs de planification et de mise en oeuvre des programmes de la Décennie dans les pays respectifs devraient être tels qu'ils permettent l'engagement des futurs bénéficiaires des améliorations entreprises. Ceci nécessite que l'autorité et la responsabilité relatives à certaines tâches soient déléguées à des groupes constitués au niveau local ; ces groupes devraient également avoir accès à des unités bien déconcentrées des agences centrales.

13. Les agences devraient étendre leurs structures jusqu'à divers niveaux, à partir du centre vers l'extérieur, sur la base d'un plan d'action visant à la couverture des besoins au niveau national. Le déploiement de personnel devrait être organisé et réalisé dès que possible, compte-tenu de l'accroissement prévisible des demandes des institutions locales, et l'on devrait s'assurer de l'aptitude des ressources en personnel des agences à répondre aux besoins locaux.

14. En vue de rendre le processus efficace et économiquement viable, les institutions locales devraient être rendues capables de mobiliser suffisamment de ressources locales et notamment de nommer du personnel qui leur rende compte, à elles-mêmes plutôt qu'aux unités déconcentrées des agences gouvernementales.

15. Il conviendrait de mettre au point des programmes de formation, et des procédures de compte-rendu et autres échanges d'information (y compris ceux relatifs à la planification) entre le centre et les unités déconcentrées des agences du secteur. Un système de planification à l'avance devrait être créé au niveau national en vue d'assurer l'apport de ressources et de soutien aux institutions locales.

16. Les responsables disposent de trois options principales pour le développement d'une administration de l'AEPA à l'échelon national :

- (i) déconcentration par le gouvernement de ses propres structures à un niveau aussi proche que possible des communautés ; dévolution d'autorité et de responsabilités à la communauté pour certaines tâches ; renforcement de la capacité des communautés de mettre en oeuvre des ressources ; détermination de la combinaison intersectorielle d'agences d'AEPA et d'agences de soutien la mieux à même de combler le vide existant entre les unités déconcentrées du gouvernement central et les communautés ;
- (ii) délégation par le gouvernement de toutes les responsabilités du secteur à une agence d'AEPA dotée d'une grande autonomie ; déconcentration par cette agence de ses propres structures à un niveau aussi proche que possible de la communauté ; aide au développement et contrôle par le gouvernement, par l'apport de services de soutien ; rémunération par les communautés des prestations d'AEPA de l'agence autonome (recouvrement partiel ou total des coûts) ; dans une autre hypothèse, l'agence peut être financée par le gouvernement qui subventionne ainsi indirectement la communauté ;
- (iii) un moyen terme entre les options (i) et (ii), c'est-à-dire décentralisation par le gouvernement de ses propres structures à un niveau auquel elles sont en mesure de bien s'occuper des communautés, celles-ci dépendant pour leurs approvisionnements d'institutions locales autonomes ; dans le cadre de cette option, le gouvernement peut opter pour une déconcentration de ses seules structures d'AEPA dans des limites contrôlables au-delà desquelles des agences autonomes assurent le relais ;

l'assistance des agences de soutien déconcentrées du gouvernement central reste nécessaire pour contrôler les agences régionales et locales d'AEPA tout en leur apportant l'appui requis.

17. Au vu des présentations par pays et des organigrammes de l'Annexe III, la Malaisie, le Népal et le Sierra Leone semblent avoir mis au point des structures et des mécanismes correspondant à l'option (i) ci-dessus, cependant que le Maroc, avec le modèle ONEP-Régies, se rapproche de l'option (iii) ; la Colombie a fait l'expérience des trois options ; à l'heure actuelle, la tendance générale dans ce pays favorise le renforcement des structures municipales, et la déconcentration du secteur de l'AEPA à un niveau proche de la communauté ; l'accent est mis sur la mobilisation des ressources locales et la coordination intersectorielle.

18. En matière d'organisation administrative, les recommandations du Groupe Consultatif étaient les suivantes :

- (a) puisque la dévolution de plus d'autorité et de responsabilités aux communautés constitue un élément essentiel des approches de la Décennie, il conviendrait d'étudier les conditions dans lesquelles ce processus peut être lancé et intensifié, de préférence dans le contexte d'études sectorielles au niveau national, réalisées par du personnel des agences du secteur et d'organes de planification, et bénéficiant du soutien d'agences extérieures et de grandes banques de développement ; de telles études devraient être suivies d'ateliers nationaux visant à mettre au point des plans d'action à soumettre au gouvernement central ;
- (b) l'intention de s'engager dans un processus de décentralisation (ou de centralisation) devrait être fermement confirmée en droit ; il conviendrait que la législation nationale régleme les limites de la dévolution, celles de la déconcentration, et les mécanismes d'intégration horizontale et verticale, de même que la mobilisation des ressources ; en vue d'accélérer ce processus, et avec le soutien d'agences extérieures si nécessaire, on pourrait organiser des voyages d'étude d'administrateurs du secteur pour leur permettre de bénéficier d'expériences d'autres pays dans un contexte de coopération technique entre pays en développement (CTPD) ;
- (c) il conviendrait de renforcer (ou dans certains cas de créer) des institutions au niveau des usagers, à celui des Conseils de Village ou autres organisations communautaires, et aux divers niveaux de planification et d'orientation/recours ; le soutien d'agences techniques extérieures peut être requis dans ce contexte, par exemple pour le DRH et pour la préparation de manuels et de directives destinées aux Groupes d'Utilisateurs, aux Conseils de Villages, et aux institutions de planification et d'orientation/recours ;
- (d) le processus pourrait être contrôlé de façon continue aux niveaux politique et exécutif, de préférence par des comités indépendants ou des équipes de travail spéciales ; les Comités d'Action Nationaux (CAN) peuvent jouer un rôle important dans ce domaine ; les renseignements reçus de ces groupes de contrôle devraient être utilisés pour encourager encore les institutions locales à améliorer la planification et la mise en oeuvre, et à renforcer la coopération institutionnelle et la coordination ; en outre, et ceci est important, le contrôle devrait permettre l'identification progressive des vides qui existent entre les communautés et les structures déconcentrées des agences centrales, et l'ajustement des ressources au premier niveau d'orientation/recours en vue de combler ces vides.

#### Transferts de ressources : finances et développement

19. De même que les agences d'AEPA, les communautés ont peu de ressources à consacrer à de nouvelles entreprises ; leurs fonds et leur personnel sont d'ordinaire sur-employés. Il n'existe qu'une possibilité limitée de créer un surplus au niveau des villes pour le transférer aux quartiers pauvres et au sous-secteur rural. Il n'existe souvent aucune raison pour que de tels transferts soient encouragés : le personnel qualifié qui travaille en ville est peu disposé à quitter sa position confortable ; les gestionnaires d'AEPA sont également

hésitants à allouer des fonds en vue d'étendre la desserte vers les quartiers urbains pauvres et les zones rurales, parce que les risques sont considérables, les avantages escomptés sont faibles, et parfois l'on ignore les conditions de développement de l'AEPA, surtout au niveau des villages. Pour des raisons politiques, financières et sociales, les agences d'AEPA se trouvent constamment engagées au maintien et à l'amélioration du service dans les grandes villes. Les réseaux de beaucoup de celles-ci ont de grands besoins de remise en état et d'extension au cours de la Décennie actuelle, cependant que les efforts de la DIEPA devraient donner priorité aux populations mal desservies des quartiers urbains pauvres et des zones rurales.

20. Les politiques d'allocation et les mécanismes de transfert de ressources devraient être orientés en fonction de l'objectif d'auto-suffisance financière du secteur de l'AEPA. Il est cependant admis que le temps requis pour l'atteinte d'un tel objectif varie entre les sous-secteurs ; le recouvrement partiel ou même total des coûts peut être prescrit comme une solution susceptible d'améliorer l'AEP urbain à court terme, cependant qu'il restera longtemps un objectif à long terme en AEP rural ; on peut s'attendre à ce que l'assainissement marque un retard sur l'ensemble du secteur, aussi bien en termes financiers qu'en matière d'extension de la desserte.

21. L'autonomie financière se distingue de l'accomplissement des objectifs économiques d'un pays. Il s'agit surtout d'un concept de service public : en vue d'assurer l'équilibre financier du service, le prix de vente de l'eau devrait être au moins égal à son coût financier total. Cet objectif a des conséquences économiques : son atteinte nécessite que le prix coûtant de l'eau soit dans les limites de ce que les foyers et les autres consommateurs peuvent se permettre et acceptent de payer ; il a également l'effet indirect de décourager l'utilisation excessive de ressources rares, notamment l'eau. Il n'a pas cependant pour effet d'ajuster la demande à un niveau correspondant à la meilleure utilisation possible de la ressource.

22. La meilleure manière d'atteindre ce dernier objectif est de faire payer dans sa totalité le coût économique des services d'AEP. Les aspects graduels, qualitatifs et communautaires de la Décennie sont d'une importance particulière dans ce contexte, car chacune de ces caractéristiques a pour effet de diminuer les coûts économiques et d'accroître les avantages. Les transferts de ressources devraient en conséquence être analysés de deux manières :

- (i) transferts de fonds (et d'autre ressources) en provenance et à destination de l'agence du secteur ou de la communauté qui exploite et entretient les installations d'AEPA (transferts financiers) ;
- (ii) transferts des ressources du secteur vers d'autres secteurs qui à leur tour contribuent au développement de l'AEPA (transferts économiques).

23. Il existe donc deux conceptions différentes de la meilleure manière d'utiliser les ressources financières ou autres :

- (i) la conception financière, qui tient compte de coûts aussi bas que possible, de revenus aussi élevés que possible, et de l'obtention de subsides et de prêts dans les meilleures conditions possibles ;
- (ii) la conception économique, qui tient compte de la mobilisation de ressources nationales dans la mesure du possible, et de l'extension graduelle de la desserte grâce à des améliorations progressives, essentiellement qualitatives, nécessitant des contributions d'autres secteurs et la participation effective des futurs bénéficiaires.

24. En matière de transferts de ressources, les recommandations du Groupe Consultatif ont été les suivantes :

- (a) les tarifs de l'eau et les prélèvements connexes devraient être fondés sur des considérations à la fois financières et économiques. Puisque l'autonomie financière ne peut être réalisée que si le tarif moyen est supérieur au coût moyen, des études de ressources détaillées sont nécessaires en vue de déterminer la manière de réduire les coûts le plus possible. Sur le plan des revenus, il conviendrait de vérifier qu'il est possible de pratiquer un tarif moyen correspondant à l'objectif d'autonomie financière, compte-tenu des possibilités et du désir qu'ont diverses catégories de consommateurs de payer leur part du coût de l'eau ;
  - (b) la détermination d'une politique saine de développement financier nécessite des études de la demande potentielle de services d'AEPA, des possibilités de réduire les coûts et d'augmenter les revenus, et des conditions dans lesquelles les ressources de tous genres qui contribuent aux améliorations en matière d'AEPA peuvent être mises en oeuvre. Dans ce contexte, le "recouvrement total des coûts" devient un objectif secondaire par rapport à la "réduction des coûts", ou aux "solutions à moindre coût", ou à des rapports "coût-efficacité" et "coûts-avantages" élevés ;
  - (c) compte-tenu de la nécessité de concilier les objectifs économiques et financiers, les tarifs des services d'AEPA devraient être fixés à un niveau aussi proche que possible de leur coût économique total (coût marginal à long terme) : cette valeur donne le renseignement dont le consommateur a besoin pour décider de façon rationnelle s'il doit augmenter ou diminuer sa consommation ; le coût économique devrait être calculé en appliquant aux diverses ressources des coûts qui reflètent leur valeur pour l'économie tout entière plutôt que les prix du marché ;
  - (d) en termes financiers, il conviendrait de concevoir des structures tarifaires qui permettent d'alléger les charges de tarifs d'AEP élevés pour ceux qui doivent avoir de l'eau à bas prix, tout en assurant la meilleure utilisation possible de la ressource en eau, compte-tenu de sa rareté, et en faisant en sorte que ne soit pas compromise la situation financière du service public ou de l'agence qui distribue l'eau ;
  - (e) il conviendrait d'étudier des mécanismes financiers qui permettent d'assurer que les fonds de l'AEPA seront utilisés exclusivement dans ce secteur :
    - . pour couvrir le coût total d'exploitation et d'entretien,
    - . pour financer le développement du secteur ;
- parmi les divers mécanismes qui permettent d'oeuvrer dans ce sens, le mieux connu est le fonds "tournant", dont les revenus correspondent à des prêts et des subventions du gouvernement et d'autres agences et du service de la dette par les bénéficiaires, cependant que les surplus permettent de consentir des prêts et des subventions aux institutions du secteur et de couvrir les dépenses d'exploitation et les dépenses financières du fonds ;
- (f) l'exploitation d'un fonds nécessite (et souvent a pour résultat) la stabilité des institutions du secteur (compte-tenu des engagements à long terme qui doivent être consentis), l'allocation des surplus en fonction des conditions socio-économiques des futurs bénéficiaires, la remise directe des surplus du fonds à l'institution responsable pour la mise en oeuvre et l'exploitation des projets, des contrôles de performance, et l'apport de soutien technique aux emprunteurs ;
  - (g) il conviendrait d'examiner s'il est possible de réduire les coûts et d'améliorer la desserte en s'en remettant au secteur privé pour certaines activités d'AEPA, par exemple la facturation et le recouvrement, l'exploitation d'une station de traitement, la détection des fuites et les réparations, et l'entretien des points d'eau ruraux ;

- (h) il conviendrait d'évaluer l'impact financier de la décentralisation, et d'étudier les mesures à prendre au niveau central pour améliorer l'efficacité financière des administrations déconcentrées (achats groupés, standardisation des équipements et des méthodes, etc) ;
- (i) il conviendrait également d'étudier les effets sur les coûts de la détection et de la réduction des "fuites" physiques et administratives, de même que ceux du choix de technologies appropriées ; on devrait aussi vérifier que les tarifs sont compatibles avec les objectifs d'efficacité économique (y compris justice sociale et transferts) et de viabilité financière (y compris dotations adéquates aux amortissements et aux créances douteuses, et provisions pour extension et inflation) ;
- (j) l'analyse des transferts de fonds et d'autres ressources nécessite des études poussées qui peuvent bénéficier du soutien de grandes banques de développement et des agences les plus fréquemment engagées dans des programmes de pré-investissement.

#### Coopération et coordination intra- et intersectorielles

25. La fragmentation fréquente des responsabilités d'AEPA en de très grands nombres d'agences et de secteurs a certains avantages, notamment :

- (i) la possibilité de donner priorité à l'assainissement lorsqu'il existe une agence responsable de ce seul sous-secteur. L'assainissement est souvent une fonction négligée des agences responsables de l'ensemble du secteur de l'AEPA ;
- (ii) de même, la possibilité de planifier et mettre en oeuvre les programmes de desserte en AEPA du milieu rural, par l'intermédiaire d'une agence qui ne s'occupe que d'AEPA rural, empêchant ainsi le sous-secteur rural d'accuser son retard par rapport à l'AEPA urbain ;
- (iii) de même, la possibilité d'accélérer le développement de l'exploitation et de l'entretien, qui sont souvent négligés dans les agences principalement intéressées à la construction d'ouvrages neufs ;
- (iv) de même, la possibilité de faire en sorte que le développement du secteur de l'AEPA reçoive un soutien adéquat d'autres secteurs responsables par exemple de l'éducation sanitaire, de la promotion de la participation communautaire, et de la surveillance de la qualité de l'eau ;
- (v) il est plus facile de mettre au point des procédures et des techniques adaptées à des situations spécifiques si les agences sont spécialisées ;
- (vi) la direction générale des priorités est moins affectée par des pressions politiques lorsque les divers programmes de beaucoup d'agences différentes ont été adoptés et sont en cours d'exécution.

26. La fragmentation sectorielle a certains désavantages, notamment :

- (i) la possibilité de chevauchement ou de dédoublement de fonctions et de responsabilités entre les agences ;
- (ii) la possibilité qu'il existe des vides entre les zones de desserte ou les aires de compétence de diverses agences ;
- (iii) les frais généraux totaux de plusieurs agences seront en général plus élevés que ceux d'une agence générale ;
- (iv) on observera de fréquents dédoublements d'efforts, dans les domaines tels que le développement des ressources humaines ;
- (v) il sera plus difficile d'obtenir des ressources, à moins que les plans des différentes agences actives en AEPA puissent être intégrés.

27. La réduction de la fragmentation sectorielle peut être réalisable en restructurant les organisations et en modifiant la distribution des fonctions des agences ; la coordination intra- et intersectorielle est nécessaire pour :

- (i) assurer le plus grand impact possible des investissements en AEPA ;
- (ii) empêcher le gaspillage et réaliser le plus d'économies possible ;
- (iii) accélérer les prestations de service aux communautés ;
- (iv) empêcher les chevauchements ou les vides au niveau de la desserte ;
- (v) améliorer l'exploitation des services ;
- (vi) s'assurer de l'acceptation et du soutien communautaires ;
- (vii) contrôler de façon plus efficace le processus général de planification et de réalisations au niveau national.

28. Les conditions de réussite de la coordination et de la coopération intra- et intersectorielles sont les suivantes :

- (i) l'ensemble des parties devrait adopter au moins un objectif commun ;
- (ii) chaque agence devrait trouver son compte dans la participation, pour ce qui concerne ses propres responsabilités ou ses programmes ;
- (iii) la responsabilité de la coordination et l'autorité correspondante devraient être données à chaque niveau à une seule agence ;
- (iv) la coordination latérale (entre agences ou entre secteurs) devrait être organisée en même temps que la coordination verticale (à l'intérieur des agences) ;
- (v) le coordonnateur devrait dans tous les cas être une agence nationale ; les agences internationales ne peuvent jouer qu'un rôle de conseil.

29. L'aspect le plus important de la coopération et de la coordination intersectorielles est sans doute lié à l'intégration de l'AEP et de l'assainissement dans le cadre du développement des SSP. Cette approche intégrée a un effet multiplicateur en termes d'extension de la desserte et d'impact des améliorations d'AEPA. Pour assurer l'efficacité de la méthode, des membres choisis de la communauté (facilitateurs, travailleurs de santé communautaires, etc)\* devraient être formés à travailler avec la communauté à l'identification de ses besoins et de ses priorités (AEP, assainissement, nutrition, etc) et à rechercher auprès des agences gouvernementales responsables (Ministères de la Santé, des Travaux Publics, de l'Education, etc) l'assistance technique qui doit permettre à la communauté de planifier, construire, exploiter et entretenir ses installations d'AEPA.

30. Les agences du secteur auront besoin de déconcentrer leurs structures et de développer leurs possibilités techniques et leurs ressources en vue de soutenir ces efforts communautaires. Il devrait aussi exister à l'intérieur de ces agences des mécanismes de rétroaction qui facilitent la circulation des informations concernant les besoins exprimés par les communautés, de manière à permettre l'ajustement des stratégies et politiques au niveau national. Puisque la communauté devient le point de concentration pour les diverses agences du secteur (approche de bas en haut), le groupe communautaire devrait également constituer le pôle de coordination le plus efficace.

31. En matière de coopération intersectorielle et de coordination, les recommandations du Groupe Consultatif ont été les suivantes :

- (a) la coopération intra- et intersectorielle et la coordination devraient être organisées de façon générale en cinq phases :

---

\* IDWSSD Advisory Services Project RAS 81/024 How to Achieve Success in Community Water Supply and Sanitation Projects, WHO/SEARO, 1985.

- (i) une phase d'étude comprenant l'analyse de la situation institutionnelle avec identification des chevauchements, des vides et autres contraintes au développement de l'AEPA, des propositions pour de nouvelles définitions des responsabilités et fonctions des agences, des projets de textes réglementaires, des recommandations sur la coordination à tous les niveaux, et l'identification des besoins et systèmes d'information et de formation ;
  - (ii) une phase de mise en oeuvre, correspondant à la réorganisation des agences et au développement des systèmes d'information ;
  - (iii) une phase de planification, fondée sur une analyse de situation, avec formulation de politiques et stratégies intersectorielles, identification de projets et préparation de programmes ;
  - (iv) une phase d'intégration, au cours de laquelle tous les plans sont coordonnés en termes d'objectifs et de mise en phase, et les ressources sont allouées ;
  - (v) une phase de développement de projet, qui s'étend de la construction à l'exploitation, l'entretien, le contrôle et l'évaluation ;
- (b) l'organisation de la coopération intersectorielle nécessite par définition l'engagement actif de tous les ministères techniques responsables de la desserte et du contrôle en matière d'AEPA, notamment le Ministère des Travaux Publics (ou équivalent), les principales agences d'AEPA, et les Ministères de la Santé Publique et du Développement Communautaire (ou équivalents) ; la communauté devrait jouer un rôle particulièrement important dans ce processus, que peuvent également soutenir certaines agences extérieures.

#### Engagement communautaire

32. En matière d'engagement communautaire, les recommandations du Groupe Consultatif ont été les suivantes :
- (a) l'engagement communautaire permanent constitue un objectif à long terme, qui dans le contexte du développement de l'AEPA nécessite une action intersectorielle, mettant en cause notamment le Ministère de la Santé (dans le contexte des programmes intégrés de SSP) et tous les Ministères qui ont des responsabilités en matière d'Education, de Gouvernement Intérieur, de Planification et d'Affaires Sociales (plus spécifiquement développement communautaire) ; l'atteinte de cet objectif à long terme nécessite une approche en phases successives, comprenant un stade de démonstration à court terme et l'extension graduelle à des programmes à l'échelle requise à moyen terme ;
  - (b) en vue de démontrer la viabilité et les avantages des approches à fondement communautaire, il conviendrait d'entreprendre un projet pilote ; la sélection de la zone du projet est particulièrement importante ; elle se fait en fonction de critères spécifiques (démographiques, socio-économiques, techniques, de ressources et de santé publique) ; ce processus d'identification et de formulation de projets, qui nécessite une étude détaillée, peut recevoir le soutien d'agences techniques externes ;
  - (c) les institutions (par exemple groupes d'utilisateurs), et le personnel de projet (par exemple facilitateurs) qui doivent participer à l'exploitation au niveau communautaire devraient être bien identifiés, et les ressources nécessaires devraient être mises à leur disposition au début du projet ;
  - (d) à moyen terme, les activités du programme devraient consister en une extension à l'échelle requise des améliorations obtenues dans le cadre des projets pilotes fondés sur la coopération intersectorielle et l'engagement communautaire ; cette extension devrait être progressive, après que chaque projet antérieur ait été évalué, et après avoir recueilli toutes les données relatives aux besoins prioritaires exprimés par les communautés et aux requêtes relatives à des projets ; on devrait continuer à fonder les choix de projets sur des critères officiellement retenus en matière socio-économique, technique et de santé publique ;

- (e) l'organigramme général de la promotion et de l'organisation de l'engagement communautaire devrait comprendre à l'intérieur du Ministère du Plan une unité spéciale responsable des programmes d'AEPA, déconcentrée au niveau régional, en rapport direct avec les groupes d'utilisateurs, les facilitateurs et les autres organisations communautaires.

#### Développement des ressources humaines

33. Outre le fait de constituer une composante essentielle du développement institutionnel, le DRH est considéré comme le problème le plus important, notamment en ce qui concerne les postes moins intéressants que l'on peut offrir dans les agences de soutien (par rapport aux agences de construction), dans les zones rurales, et en exploitation et entretien (par rapport à la construction de nouveaux ouvrages). En matière de DRH, les recommandations du Groupe Consultatif ont été les suivantes :

- (a) les agences d'AEPA, les agences de santé publique et d'autres secteurs, et des institutions spécialisées en matière de formation devraient constituer un groupe responsable d'entreprendre une analyse des besoins, de préparer un programme, et d'organiser et d'évaluer des activités de formation ; la participation d'agences extérieures pourrait être requise pour soutenir ce développement ;
- (b) l'analyse devrait comprendre une évaluation de l'intérêt des programmes compte-tenu des besoins du secteur, l'étude détaillée des tâches de chaque poste, la réorientation des programmes, et une étude des relations entre secteurs et institutions ;
- (c) il conviendrait de rédiger sous forme de projet des textes de déclaration de politique et de réglementation juridique permettant de préparer la mise en oeuvre des changements requis ; au fur et à mesure de ces changements, il conviendrait de revoir les descriptions de postes et les normes d'efficacité, de même que les règlements relatifs au personnel, dans le but de réduire le plus possible les influences politiques et autres dans la sélection et l'évaluation du personnel, et d'améliorer le rendement et l'efficacité.

#### Technologie

34. L'adoption d'une technologie appropriée à coût réduit a des conséquences importantes sur le plan institutionnel, et nécessite l'engagement des principaux ministères et organes de coordination concernés, les agences d'AEPA jouant le rôle principal au niveau central. En matière de technologie, les recommandations du Groupe Consultatif ont été les suivantes :

- (a) le choix d'une technologie devrait être précédé d'une étude de viabilité et d'autres options techniques identifiées, pondérant de façon appropriée leurs conséquences économiques, financières et institutionnelles et leurs corollaires d'exploitation, d'entretien et de santé publique ;
- (b) compte-tenu de l'importance des considérations intersectorielles dans ce processus de choix, toutes les agences du secteur, notamment les services publics et les divisions d'AEPA du gouvernement, le Ministère de la Santé et l'Unité de Planification Economique, et/ou tout organe de coordination de la Décennie, notamment le Comité d'Action National, devraient être pleinement engagés et participer effectivement à la sélection ;
- (c) un appui peut être attendu des Equipes de Soutien Technique (EST), du Bureau du RR/PNUD, du Groupe de Consultation Technique ou d'autres groupes semblables ayant des activités de recherche en matière de technologie appropriée, et d'agences techniques extérieures pour l'évaluation de l'intérêt et de la viabilité de la technologie proposée, de même que de l'organisation d'un développement intégré des SSP en vue d'augmenter le plus possible les avantages sanitaires des programmes ;
- (d) comme dans le cas de l'engagement communautaire, les avantages de la technologie appropriée devraient faire l'objet de démonstrations par des projets pilotes nécessitant l'engagement d'agences nationales d'AEPA, et la coopération technique d'agences

extérieures ; la procédure de sélection et de mise en oeuvre de ces projets pilotes est telle que précédemment décrite pour le cas de projets à petite échelle destinés à promouvoir l'engagement communautaire et à montrer ses avantages ;

- (e) à moyen terme, les programmes à grande échelle peuvent être mis en oeuvre ; ceci nécessite des analyses des conditions sectorielles, la fixation d'objectifs nationaux (ou régionaux), la sélection de projets individuels, l'acquisition de ressources, et une mise en oeuvre par étapes ; outre les agences d'AEPA, il est nécessaire d'obtenir l'engagement du gouvernement à des niveaux plus élevés, notamment au niveau du Ministère du Plan ; les organisations externes (grandes banques de développement, agences techniques internationales et bilatérales), peuvent apporter un appui utile à ces développements.

#### Rôle de l'OMS en matière de développement institutionnel en AEPA

35. Le Groupe Consultatif a identifié diverses interventions dans lesquelles l'OMS pourrait jouer un rôle utile, notamment en ce qui concerne les recommandations 18 (a) : études sectorielles, 24 (j) : études de transferts de ressources, 31 (b) : organisation de la coopération intersectorielle, 32 (b) : études de viabilité des approches à fondement communautaire, 33 (a) : programmes de DRH, et 34 (c) : évaluation de certaines technologies.

36. En matière de développement institutionnel, il conviendrait d'intensifier l'approche en participation qu'encourage l'OMS, de manière à permettre de soutenir les agences nationales dans l'évaluation de leurs problèmes, la recherche de solutions, et la mise en oeuvre des améliorations requises\*. Le Groupe a également rappelé que l'un des rôles essentiels des agences techniques extérieures telles que l'OMS est de répandre les renseignements (par exemple études de cas) et encourager dans un contexte de CTPD les méthodes fondées sur des expériences heureuses.

37. Par la publication de directives et la conduite de séminaires et ateliers, l'OMS peut aussi donner des renseignements et une orientation sur les procédures d'évaluation, l'amélioration des avantages sanitaires, la façon d'intégrer le développement de l'AEPA au cadre élargi des programmes de SSP, et d'autres méthodes à utiliser par les agences de soutien ; les renseignements devraient être mis à disposition non seulement des agences gouvernementales, mais également de leurs ingénieurs-conseils, conseils en organisation et centres de référence, et des agences internationales et bilatérales de financement, pour lesquelles le développement institutionnel constitue un des points essentiels de l'évaluation des projets.

---

\* Programme of Institutional Development - Environmental Health Programme, A. Gonima, PAHO/WHO, Washington DC, April 1981.

LISTE DES PARTICIPANTS

Membres du Groupe Consultatif

M. Enrique Angel  
Chef de la section Infrastructure de la Division Nationale de Planification  
Bogota, Colombie

M. El Alaoui,  
Directeur Adjoint, Fonds d'Equipement Communal (FEC)  
Rabat, Maroc

M. El Filali  
Inspecteur Général, Office National de l'Eau potable (ONEP)  
Rabat, Maroc

M. Alex Harleston  
Directeur Adjoint, Division de l'Eau Potable  
Freetown, Sierra Leone

M. Lum Weng Kee  
Directeur des Services Techniques du Ministère de la Santé  
Kuala Lumpur, Malaisie

M. Bihari Krishna Shrestha  
Secrétaire Adjoint, Commission Nationale de Planification  
Katmandou, Népal

Autres Conseillers Temporaires

M. Samuel Castrillon, Mexique  
M. John Kalbermatten, Etats-Unis d'Amérique

Secrétariat OMS

1. Bureau Régional pour les Amériques (AMRO)

M. A. Gonima, Conseiller Régional

2. Bureau Régional pour l'Asie du Sud-Est (SEARO)

M. K. Khoshchashm, Ingénieur Sanitaire

3. Unité CWS, Division de l'Hygiène du Milieu, OMS Genève

Dr B. Dieterich, Directeur, EHE  
M. P. Lowes, Coordonnateur OMS/PNUD pour la DIEPA  
M. M. Acheson, Responsable pour la Coopération Régionale  
M. O.A. Sperandio, Administrateur, CWS  
M. Ahman, Fonctionnaire des Services Techniques  
Dr R.C. Ballance, Ingénieur Sanitaire  
M. N.F. Carefoot, Ingénieur Sanitaire  
Mlle I. Guillet (Secrétaire)  
M. J.M. Jackson, Ingénieur Sanitaire  
M. L. Laugeri, Fonctionnaire des Services Techniques (Rapporteur)  
M. G. Schultzberg, Ingénieur Sanitaire  
M. M.S. Suleiman, Ingénieur Sanitaire

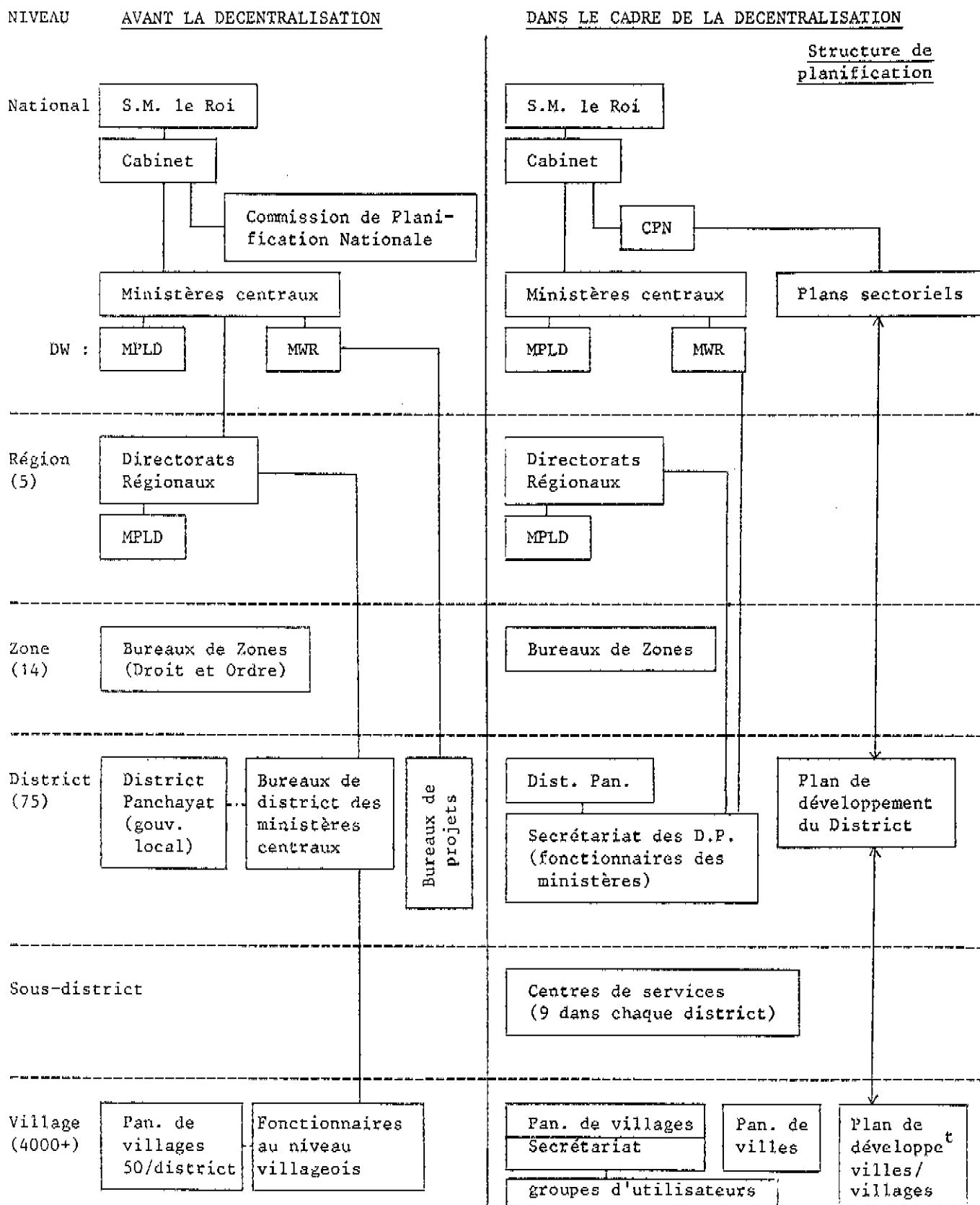
CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DES INSTITUTIONS ORIENTEES  
DANS LE SENS DES OBJECTIFS DE LA DECENNIE

ANNEXE II

NIVEAU CENTRAL/ETAT	1er NIVEAU D'ORIENTATION/RECOURS	NIVEAU COMMUNAUTAIRE/LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacité de l'organisation d'atteindre les objectifs de la Décennie en utilisant les approches de la Décennie et une combinaison adéquate d'activités de construction de services et de soutien au niveau des projets et des programmes.</li> <li>- Décentralisation au meilleur niveau possible.</li> <li>- Capacité de planifier, mettre en oeuvre, contrôler et évaluer les programmes.</li> <li>- Capacité de gestion et programme DRH en vue de promouvoir vis-à-vis du personnel les méthodes de la Décennie, l'innovation et le rendement dans la mise en oeuvre des programmes par l'utilisation de technologies et de procédures appropriées.</li> <li>- Capacité de jouer un rôle directeur et mécanismes pour la promotion de la coordination intra- et intersectorielle.</li> <li>- Mécanismes destinés à promouvoir l'engagement des ONG.</li> <li>- Capacité de prendre, d'utiliser et de diffuser des renseignements à l'intérieur de l'organisation et vers le public.</li> <li>- Capacité de recherche et de développement (y compris des études de coûts/avantages des investissements).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apport de soutien technique aux communautés pour la planification, la mise en oeuvre et le contrôle des installations d'AEPA.</li> <li>- Apport de matériaux, de pièces détachées et de soutien logistique.</li> <li>- Apport de soutien pour l'exploitation et l'entretien des installations en service.</li> <li>- Education sanitaire de la communauté ; travail de promotion ; formation, soutien et orientation des travailleurs communautaires (santé publique et autres secteurs) et des "facilitateurs".</li> <li>- Collaboration avec les centres et les réseaux de soutien d'autres secteurs ; liaison avec les SSP ; engagement des ONG.</li> <li>- Echange d'informations et d'expériences entre les communautés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'une institution locale (par exemple Conseil de Village, Groupe d'Utilisateurs, etc) disposée à participer à la planification, à la mobilisation des ressources et à la gestion des installations d'AEPA.</li> <li>- Existence d'individus ou d'ONG disposés à agir en temps que "facilitateurs" pour soutenir les communautés dans leurs consultations en vue d'un accord unanime préalable à tout nouveau projet de construction, de remise en état ou d'extension</li> <li>- L'organisation de l'exploitation et de l'entretien par l'institution locale, avec soutien du centre d'orientation/recours.</li> <li>- Existence de travailleurs au niveau du village (artisans, etc) disposés à travailler et à être rémunérés localement.</li> <li>- Existence au niveau du village d'agents sanitaires à fonctions diverses, pour l'éducation sanitaire et la liaison avec les SSP.</li> </ul>
<p>Source - DIEPA, Développement Institutionnel National en AFP et en Assainissement, Rapport sur une Consultation Informelle, du 24 au 28 juin 1985, Bureau Régional de l'OMS de l'Asie du Sud-Est, New Delhi.</p>		

NEPAL

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE ORIENTÉE VERS LE DEVELOPPEMENT LOCAL



ANNEXE III  
PRESENTATIONS PAR PAYS

A. Népal : décentralisation (présentation de M. B.K. Shrestha)

1. L'insuffisance des ressources financières et en personnel et les carences en matière d'infrastructure constituent des obstacles importants, mais non critiques au développement de l'AEPA, notamment dans les zones rurales. La principale contrainte est d'ordre institutionnel : les agences d'AEPA n'ont pas été en mesure de répondre aux besoins des gens. Leur premier souci a été d'améliorer leurs propres performances techniques. Dans la séquence "ressources - produits - effets - impact", leurs préoccupations essentielles ont été d'ajuster les ressources aux allocations budgétaires, et d'atteindre un produit maximum en termes techniques. Ceci a conduit au développement d'une "bureaucratie hautement compétente, mais qui n'atteint pas ses objectifs".

2. En vue d'obtenir le plus possible d'effets et d'impacts, les plans devraient être formulés au niveau auquel ils doivent être mis en oeuvre :

- (i) la planification de haut en bas devrait être remplacée par une approche consultative : la communauté devrait être considérée comme centrale plutôt que périphérique, c'est-à-dire qu'elle devrait contrôler les prestations de services des agences ;
- (ii) la planification devrait être intégrée (complémentarité entre les secteurs) ;
- (iii) les ressources des foyers devraient être mobilisées pour compléter les subventions gouvernementales ;
- (iv) le développement institutionnel devrait avoir comme objectif principal d'améliorer d'une part la décentralisation des agences gouvernementales, d'autre part la capacité des gens d'en faire usage.

3. La décentralisation effective des agences d'AEPA devrait par conséquent nécessiter une déconcentration des agences et une dévolution d'une partie de leur autorité aux communautés. Ceci est actuellement en cours d'essai en AEPA et dans d'autres secteurs au Népal, en vue d'atteindre un développement auto-géré (Loi sur la Décentralisation, 1982).

4. Trois nouvelles structures sont en cours de développement :

- (i) le Secrétariat du Panchayat du District, composé de fonctionnaires techniques qui reçoivent des directives de leur Ministère mais qui rendent compte aux autorités locales au niveau du District : le développement est orienté à partir de ce niveau sur la base de chiffres indicatifs de planification en provenance des ministères centraux ;
- (ii) des Centres de Services, qui sont multi-sectoraux et servent de structures au premier niveau d'orientation/recours (liaison directe entre les communautés et les agences locales, au niveau du sous-district) ;
- (iii) Groupes d'Utilisateurs : leur création est obligatoire pour tout projet local.

5. La création de Secrétariats des Panchayats de Districts (déconcentration), et les contacts directs entre les Groupes d'Utilisateurs et les Centres de Services (dévolution, orientation/recours), indiquent que l'on a tenu compte du besoin de renforcer les agences bénéficiaires des services. Il est également important de renforcer la planification centrale pour la mettre en mesure de s'occuper de requêtes locales multiples, notamment en AEPA rural, dont les programmes consistent en de nombreux petits projets.

MALAISIE- ACTION INTERSECTORIELLE

(Départements des Travaux Publics et du Ministère de la Santé)

Niveau	Organisation du Min. de la Santé (Secteur de l'assainissement du milieu)	Organisation du Dpt des Trav. Publics (Secteur de l'AEP)	
National	<p>Ministre de la Santé Secrétaire Général Dir. Général de la Santé</p> <pre> graph TD     A[Ministre de la Santé Secrétaire Général Dir. Général de la Santé] --- B[Dir. des Sces de S. de S.]     A --- C[Dir. des Sces tchq]     A --- D[Dir. des Sces hosp.]         </pre>	<p>Ministre des TP Secrétaire Général Dir. Général des TP</p> <pre> graph TD     E[Ministre des TP Secrétaire Général Dir. Général des TP] --- F[Dir. de l'AEP]         </pre>	<p>Pour les seuls états qui disposent d'un Office National de l'Eau</p>
Etat	<p>Dir. des Sces Médicaux &amp; des Sces de Santé</p> <pre> graph TD     G[Dir. des Sces Médicaux &amp; des Sces de Santé] --- H[Dir. Adjoint Santé]     G --- I[Dir. Adjoint Hôpital]     H --- J[Ing. de santé pub]     H --- K[Inf. en Chef]     H --- L[Resp. nutrition, santé maternelle infantile, épidémiologie, etc]     K --- M[Inspec. en Chef de SP]         </pre>	<p>Dir. des TP                      Dir. de l'AEP</p>	<p>Office de l'Eau</p>
District	<p>Médecin de District</p> <pre> graph TD     N[Médecin de District] --- O[Inspec. en Chef de SP]     N --- P[Inf.]     N --- Q[Médecin]     O --- R[Inspecteurs de santé, hygiène du milieu, Equipe Mobile d'APEA, etc]         </pre>	<p>Ing. de District (TP)                      Ing. de District (AEP)</p> <p>Assistants techniques, Techniciens                      Assistants techniques, Techniciens</p>	
Village	<p>Centre de Santé pour groupe de 5 à 20 villages</p> <pre> graph TD     S[Centre de Santé pour groupe de 5 à 20 villages] --- T[Médecin]     T --- U[Inspec. de Santé]     T --- V[Inf. de SP]     U --- W[Resp. de SP + agents sanitaires, techniciens de lab.]     W --- X[sages-femmes cliniques]         </pre>		

B. Malaisie : action intersectorielle (présentation de M. Lum Weng Kee)

1. La Malaisie a un système fédéral de gouvernement, et les responsabilités relatives à la prestation de services d'AEPA sont partagées entre des agences fédérales et d'Etat. Le Ministère de la Santé, qui est une agence fédérale, assiste les communautés qui ne sont pas desservies par les services des Travaux Publics des Etats, non plus que par des autorités locales, aux niveaux de la construction et de l'exploitation et de l'entretien des installations d'AEP.

2. Ce type d'organisation existe dans d'autres pays et régions où il est en général plus rigide. En Malaisie, bien que la coordination intersectorielle fasse défaut dans une grande mesure, la croissance rapide de la desserte est en réalité le résultat d'actions intersectorielles.

3. Bien que l'on ait créé des comités en vue d'identifier les zones de chevauchement entre les deux principales agences du secteur, et d'arbitrer les conflits, la coordination inter-agences est très limitée. Une autre contrainte est liée au fait que le gouvernement est le seul prestataire de services d'AEPA, y compris l'exploitation et l'entretien, de sorte que l'on manque de stimulants pour encourager l'engagement communautaire ; celui-ci existe dans d'autres secteurs, qui rémunèrent de façon réelle la participation de la communauté dans les efforts de développement.

4. Des possibilités d'améliorations ont été identifiées dans les domaines suivants :

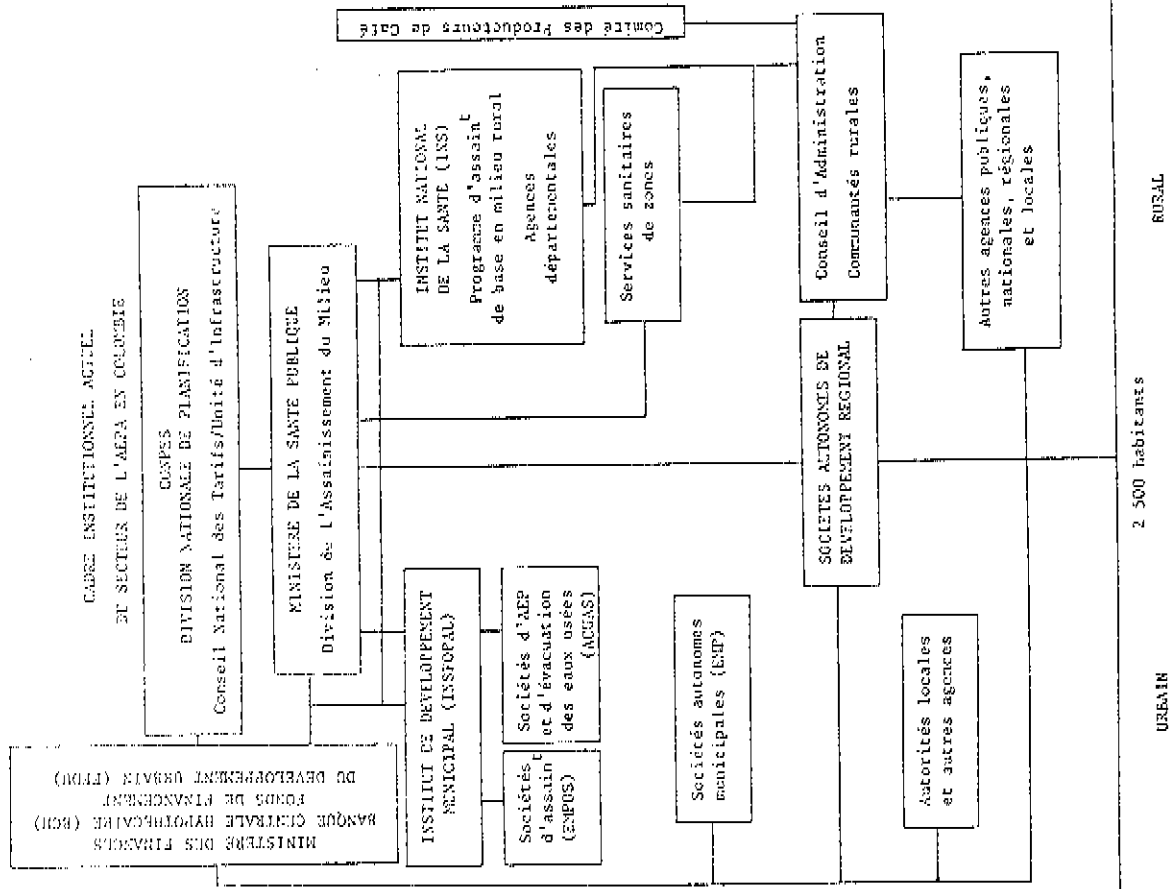
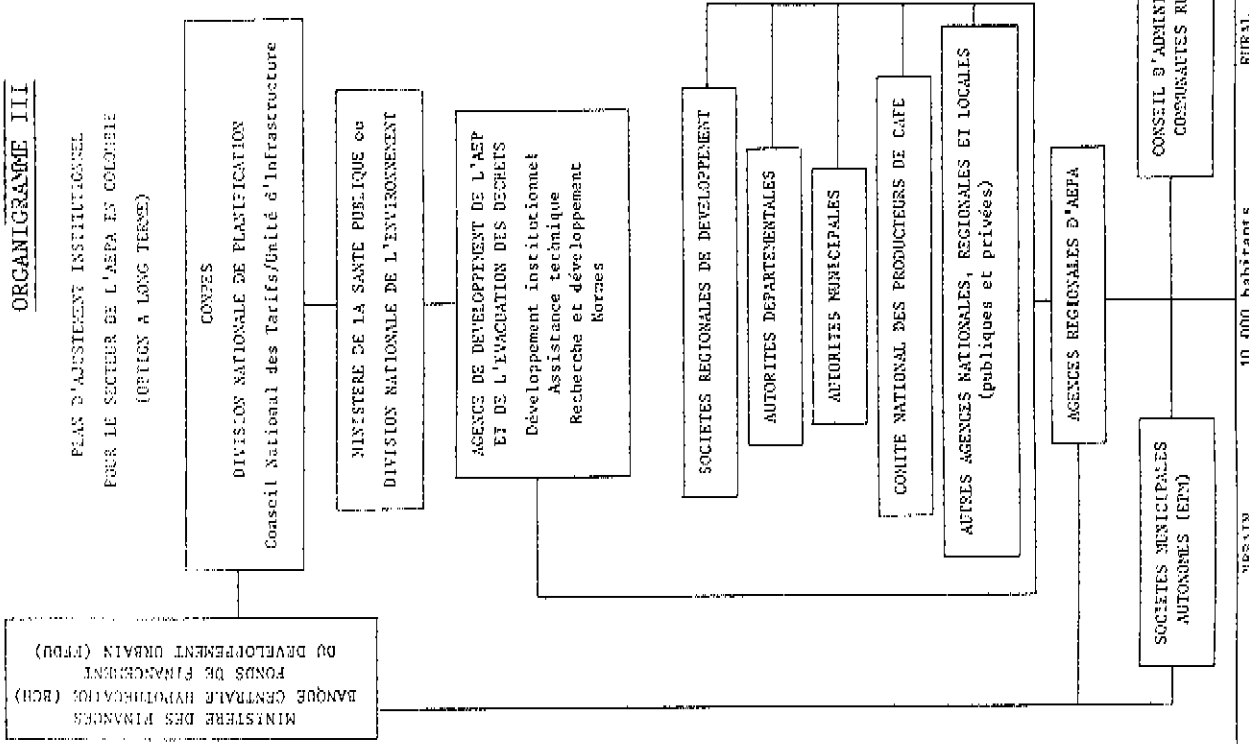
- (i) renforcer la prise de conscience par les communautés de leurs besoins, et l'engagement communautaire en AEPA, réduisant ainsi la dépendance vis-à-vis des Travaux Publics ou d'autres agences des gouvernements d'Etats : ceci nécessite l'extension des programmes du Ministère de la Santé, et la coordination entre ces programmes et ceux des Travaux Publics ;
- (ii) donner à une seule agence la responsabilité d'intégrer la planification de l'AEPA et de contrôler le progrès de l'ensemble ;
- (iii) encourager l'engagement communautaire pour la détermination des types de systèmes les mieux adaptés aux besoins locaux ; actuellement, la décision relative aux niveaux de services (c'est-à-dire soit du type Travaux Publics, soit du type communautaire) est prise en tenant compte de la disponibilité de ressources financières pour les interventions des Travaux Publics, et des engagements politiques, plutôt que des capacités et des désirs de la communauté d'utiliser le système ;
- (iv) soutenir les autorités municipales dans leur effort d'étendre et de contrôler la desserte des sous-secteurs les plus en retard, par exemple l'assainissement dans les districts urbains pauvres en rapide expansion.

5. La coopération, à la fois intra- et intersectorielle, existe réellement en Malaisie, bien que la coordination n'ait pas fait l'objet de réglementations ou d'efforts spéciaux. Le modèle pourrait bien se prêter à une extension à d'autres pays. Les résultats sont assez impressionnants, et l'on devrait donc s'attacher à promouvoir ce mode de développement institutionnel.

ANNEXE III  
ORGANIGRAMME III

ANNEXE III  
ORGANIGRAMME III

PLAN D'ACCREDITATION INSTITUTIONNEL  
POUR LE SECTEUR DE L'AEPA EN COLOMBIE  
(OPTION A LONG TERME)



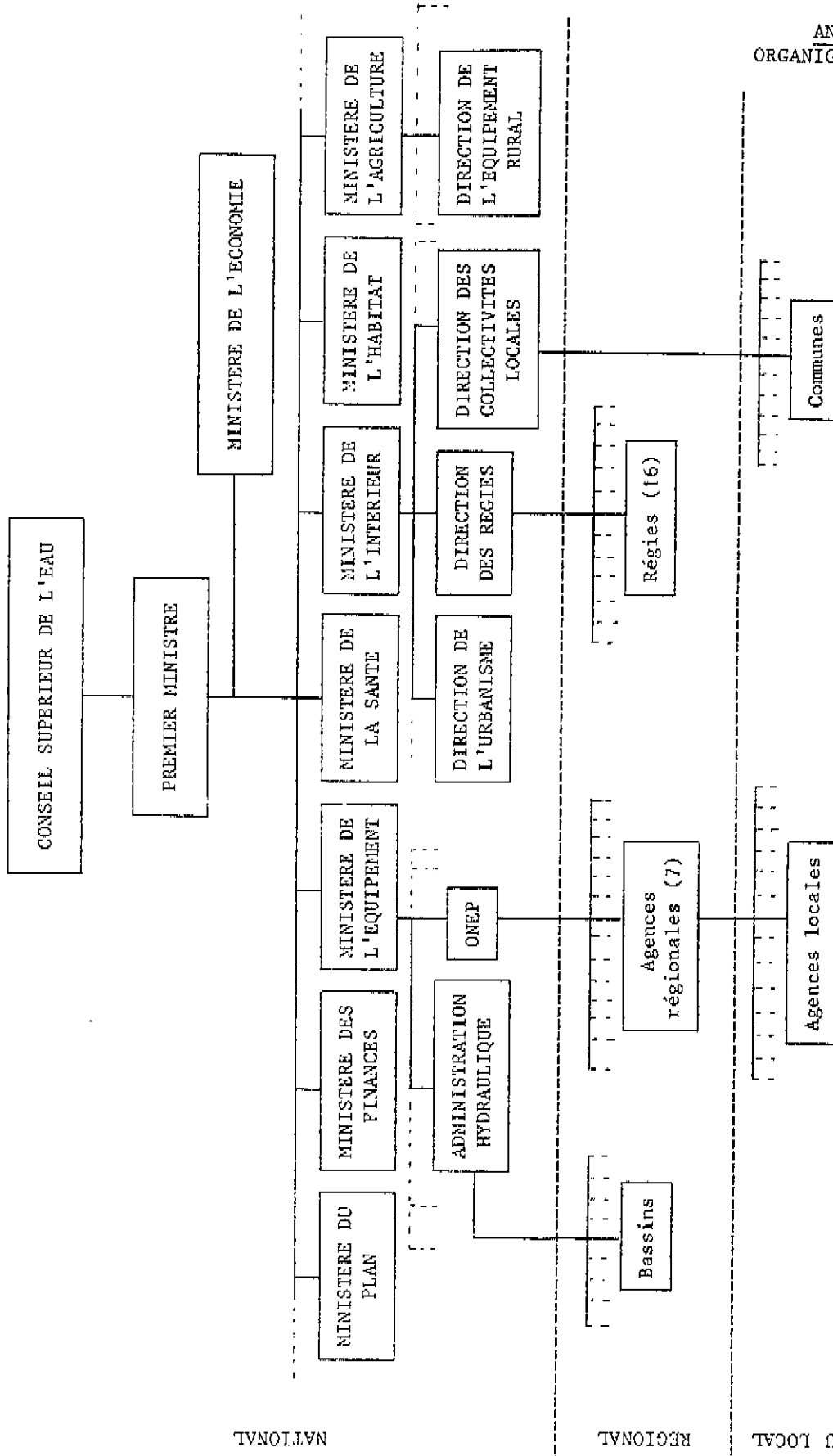
C. Colombie : profil changeant (présentation de M. E. Angel)

1. Cependant que l'assainissement marque un retard, le développement de l'AEP a été satisfaisant en Colombie, notamment grâce à des agences de bassins autonomes qui traitent des ressources en eau dans leur ensemble. Les obstacles principaux sont liés à la fragmentation du secteur en un très grand nombre d'agences à divers niveaux de gouvernement, et la priorité relativement faible que les communautés donnent aux améliorations d'AEPA (l'eau a troisième priorité après les routes et l'électricité). Il existe un besoin d'éducation en vue de convaincre les gens que l'accès à une eau saine est un premier pas vers la santé.

2. Il résulte du cadre institutionnel l'absence d'une vue intégrée du secteur : celui-ci devrait cependant être entièrement sous contrôle du Ministère de la Santé. L'AEPA n'a en réalité qu'une deuxième priorité dans ce Ministère, qui doit s'occuper de beaucoup d'autres problèmes. Par suite de la centralisation, les communautés s'attendent à ce que le gouvernement les aide, et il est difficile de promouvoir leur engagement dans des activités sectorielles. Le secteur de l'AEPA se trouve dans un cadre institutionnel rigide, gêné par des difficultés dans les prestations de services de soutien, et un besoin d'améliorations structurelles et financières. Il existe une contrainte principale, liée à la difficulté d'abolir les structures et les mécanismes existants.

3. Les contraintes structurelles identifiées en AEPA en Colombie sont liées au peu de déconcentration de la planification centrale, et au manque de systèmes d'information et d'institutions destinées à contrôler le développement. Le secteur semble très centralisé verticalement, cependant qu'il est divisé horizontalement entre beaucoup d'agences. La structure institutionnelle idéale qui a été récemment définie comme l'objectif à long terme du développement institutionnel national en Colombie a les caractéristiques principales suivantes :

- (i) la communauté est définie comme la structure de base du cadre institutionnel tout entier, caractérisé par une décentralisation poussée ;
- (ii) les objectifs du secteur sont intégrés dans le cadre des objectifs généraux de développement général et urbain ;
- (iii) les grandes communautés constituent des sociétés locales de service ;
- (iv) les zones rurales constituent des conseils administratifs ;
- (v) les communautés coopèrent horizontalement, de sorte que les structures les plus fortes, telles que les sociétés urbaines, apportent un soutien au développement des zones les plus faibles ;
- (vi) une agence de coordination est envisagée au niveau régional pour :
  - . conseiller les municipalités et les communautés rurales,
  - . faciliter la circulation des fonds,
  - . contrôler la gestion des services d'AEPA,
  - . promouvoir la coopération horizontale,
  - . participer à la planification générale en vue d'optimiser les capacités,
  - . agir comme agent de liaison entre les niveaux national et local ;
- (vii) au niveau national, on considère qu'il est absolument nécessaire de séparer les fonctions techniques et financières, les fonctions financières étant assignées à une agence hautement spécialisée du secteur financier.



ANNEXE III  
ORGANIGRAMME IV

D. Maroc : limites de la décentralisation  
(présentations de Messrs El Alaoui et El Filali)

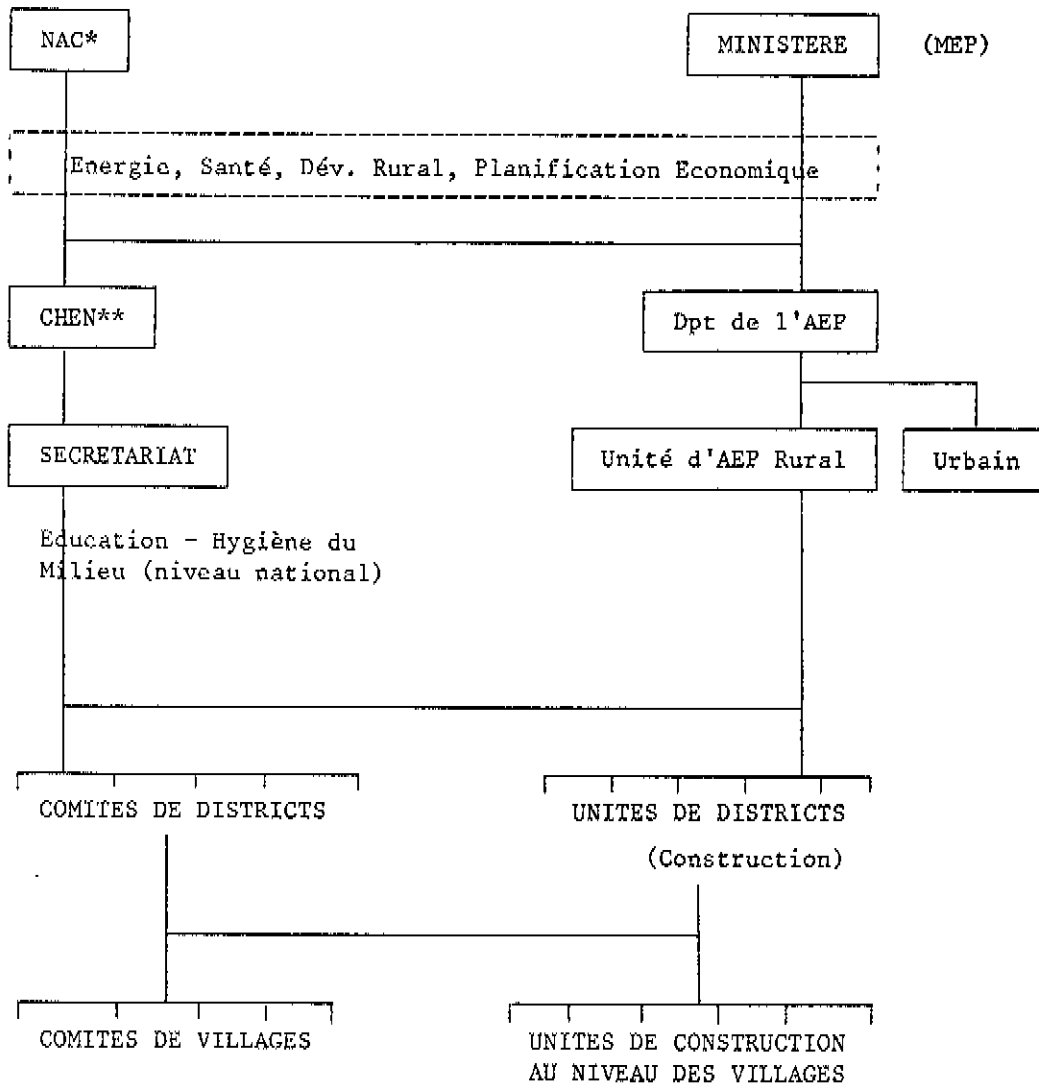
1. Le rôle de l'Office National de l'Eau Potable (ONEP) a été étendu de la planification des services aux grandes zones urbaines jusqu'à la distribution d'eau aux petites communautés. Son exploitation financière est actuellement rendue difficile par le fait que l'agence doit aller au-delà des limites de son potentiel de déconcentration. A ces difficultés s'ajoutent des conflits d'intérêt au niveau de l'allocation des ressources (en particulier entre les besoins d'AEP et d'irrigation), le fait que l'assainissement est en retard par rapport à l'AEP, la fragmentation excessive des responsabilités et des activités du secteur (résultat de la puissance des communes), et le fait que l'AEPA ne représente qu'une petite partie des activités des Ministères de l'Intérieur et de la Santé. L'ONEP doit par conséquent combler des vides, sans cependant avoir la compétence de couvrir le secteur tout entier.

2. Un projet pilote multi-sectoriel a été identifié récemment pour accélérer le développement de l'AEPA au niveau provincial, avec le soutien de l'ONEP et d'autres agences centrales, à la limite de leur potentiel de déconcentration. On estime cependant qu'il sera difficile de mettre en oeuvre de tels projets, notamment à cause de carences de coordination aux niveaux central aussi bien que régional. Ces projets auraient l'avantage de renforcer les structures régionales (en tant que premier niveau d'orientation/recours) et d'accroître l'auto-suffisance en matière d'AEPA dans toute la zone rurale du Maroc central.

3. Bien que la coopération internationale soit promue par des agences centrales telles que le Comité d'Action National ou le Conseil Supérieur de l'Eau, le développement de l'AEP rural dans les provinces est difficile à organiser à partir du centre. Il nécessite la participation active d'au moins cinq Ministères ou agences (Equipement/ONEP ; Equipement/Direction de l'Hydraulique ; Agriculture ; Intérieur/Communautés/Régies ; Santé Publique) : pour chacun de ces Ministères ou agences, l'AEP rural représente un défi difficile et peu de stimulants ; l'extension de l'assainissement au milieu rural et aux petites villes est encore moins attrayante et plus difficile à réaliser.

4. Le développement de l'AEPA en milieu rural a été également sujet à de graves contraintes financières. L'allocation de fonds au secteur dépend dans une large mesure du niveau auquel les agences techniques et financières peuvent coopérer. Pour cette raison, le Fonds d'Equipement Communal, qui finance par des prêts le développement communautaire, étudie actuellement la viabilité et les avantages potentiels de la décentralisation de ses propres structures.

SIERRA LEONE  
CADRE INSTITUTIONNEL



\* Comité d'Action National (Inter-ministériel)

\*\* Conseil d'Education pour la Santé et la Nutrition (Inter-ministériel)

E. Sierra Leone : une approche intégrée (présentation de M. A. Harleston)

1. Lorsque le gouvernement s'est engagé à atteindre les objectifs de la Décennie de l'Eau et de l'Assainissement, les autorités ont porté leur attention sur la situation des nombreuses communautés rurales qui étaient jusque là mal desservies, et des ressources ont été mobilisées en conséquence. Dans le cadre d'un projet de coopération technique bénéficiant de l'aide du PNUD, une Unité d'AEP Rural a été créée et organisée techniquement sur la base d'un projet pilote au niveau d'un district.

2. On retiendra surtout de ce projet que la construction d'ouvrages neufs n'apporte pas en elle-même une solution complète aux problèmes du secteur. Certaines activités intimement liées, telles que l'éducation en matière d'hygiène du milieu, la surveillance de la qualité de l'eau, l'assainissement rural, et l'entretien, ont été rassemblées en ce que l'on appelle actuellement "l'approche intégrée", qui met en cause plusieurs agences du personnel de divers secteurs, notamment le Ministère de la Santé qui est responsable de l'hygiène de l'environnement. On s'est également efforcé d'améliorer les installations d'AEP dans le cadre de projets de développement agricole intégré coordonnés par le Ministère de l'Agriculture et des Forêts.

3. L'Unité d'AEP Rural, qui a peu de personnel au niveau des cadres et de la maîtrise, est responsable de la coordination, du contrôle et du soutien à apporter à la mise en oeuvre de cinq projets à grande échelle ; deux autres projets ont été approuvés et doivent commencer en 1986. Ces activités de développement d'AEPA comprennent l'apport de puits améliorés, avec participation communautaire, ce qui nécessite des prestations d'éducation sanitaire ; la participation des agences de santé se trouve de ce fait pleinement justifiée, dans des programmes qui sont organisés et gérés par l'Unité d'AEP Rural, et en partie soutenus par le PNUD, l'UNICEF, l'OMS, et quelques ONG comme CARE ou le Catholic Relief Services. Le gouvernement a constitué un CAN qui consiste en membres d'agences gouvernementales et non gouvernementales, pour coordonner les activités du secteur.

4. La tendance actuelle consiste à décentraliser de telles activités dont on s'accorde à reconnaître qu'elles constituent des éléments essentiels du développement de l'AEPA. Ceci nécessite l'utilisation au mieux des agences de soutien déconcentrées pour les tâches d'éducation, de surveillance et d'entretien, et la motivation et la formation de membres de la communauté, de manière à les rendre capables d'entretenir eux-mêmes les ouvrages. La formation peut être assurée par du personnel d'AEPA et de santé publique, par exemple par des ateliers au niveau communautaire ; on peut également mobiliser les enseignants du cycle primaire, par une série de séances de formation dans les Collèges de Formation des Instituteurs.

5. L'Unité d'AEP Rural est entièrement engagée dans la promotion de l'approche intégrée telle que décrite ci-dessus. La mise en service de toute nouvelle installation est précédée par un programme d'éducation relatif à l'environnement, qui se poursuit au niveau du village tout au long de la construction et après la finition des travaux. Des membres de l'équipe d'hygiène du milieu sont formés pour effectuer des tests simples de la qualité de l'eau à la source, avant le début de la construction, et à des intervalles réguliers après la mise en service. L'assainissement rural se développe aussi par la construction de latrines VIP qui sont adaptées aux conditions locales ; la communauté est encouragée à participer, car les unités sont construites pour les ménages.

6. Les systèmes d'entretien sont créés au niveau des villages ; comme les options techniques retenues sont guidées par la simplicité d'entretien, les membres de la communauté sont en mesure d'entretenir les installations sans beaucoup d'assistance extérieure. Toute l'organisation de l'AEPA au Sierra Leone est orientée vers la mise en oeuvre de toutes les ressources potentielles au niveau du village et du district, cependant que les agences plus centrales restent peu étoffées et doivent s'en remettre à l'action intersectorielle pour le développement de l'AEPA.

F. Traits communs aux diverses conceptions de cadres institutionnels

1. Bien que l'organisation du secteur de l'AEPA soit propre à chaque pays et ne puisse faire l'objet de généralisations régionales ou mondiales, il ressort certains traits communs des divers organigrammes présentés par les membres du Groupe Consultatif à l'appui de leur cas respectif.

2. Il est probable que ces graphiques se ressemblent parce qu'il reflètent des préoccupations communes ; le cadre institutionnel devrait être : (i) orienté selon les principes de la Décennie ; (ii) économiquement justifié ; (iii) commodément intégré ; (iv) suffisamment décentralisé ; (v) facile à mettre en place ; (vi) intersectoriel ; et (vii) viable.

3. On peut noter par exemple que la structure institutionnelle de l'AEPA au Népal après la Loi de Décentralisation de 1982 et ses Décrets d'Application de 1984, correspond pleinement aux critères suivants : (i) à tous les niveaux ; (ii) notamment aux niveaux du Secrétariat du Panchayat du District, des Centres de Services et des Groupes d'Utilisateurs ; (iii) et (vi) à tous les niveaux. Par contre, il faudra peut-être plusieurs années avant que s'établisse la correspondance du modèle avec les critères (ii), (v) et (vii), qui sont liés aux aspects de viabilité.

4. En Malaisie, les critères (i), (iv) et (vi) s'appliquent essentiellement à la partie du secteur qui est sous la responsabilité du Ministère de la Santé, cependant que les autres critères correspondent en général aux exploitations des Travaux Publics ; c'est probablement la raison pour laquelle deux sous-secteurs peuvent se développer harmonieusement, avec de bons résultats en termes d'extension de la desserte.

5. En Colombie, l'option à long terme recommandée par le plan d'ajustement institutionnel correspond au moins aux critères (i), (iii), (iv) et (vi), et probablement aussi aux critères de viabilité. D'importants changements d'attitude seront néanmoins nécessaires au niveau local, puisque la communauté, jusqu'ici bénéficiaire passive de services gouvernementaux, devra devenir le fondement de tout le développement de l'AEPA.

6. Le cas du Maroc illustre certaines limites du modèle, car il ne satisfait que certains des critères, cependant que la desserte s'étend rapidement. Les institutions d'AEPA sont en général orientées dans le sens de la Décennie (i) au niveau central et au premier niveau d'orientation/recours. L'auto-suffisance des communautés ne se développe cependant pas de la manière communément préconisée. Le cadre institutionnel est économiquement justifié (ii), mais seulement dans la mesure où les agences du secteur ne vont pas au-delà des limites de leur potentiel de déconcentration (iv). Il existe aussi des difficultés au niveau de l'intégration (iii) et de l'action intersectorielle (vi). Les changements institutionnels, par exemple la création d'un CAN, ont été difficiles à mettre en oeuvre (v), et dans certains cas n'étaient pas viables (vii).

7. Au Sierra Leone, l'approche intégrée entraînant l'intervention simultanée d'agences de construction et de soutien correspond aux critères (i), (iii), (iv) et (vi). Comme dans le cas du Népal, il faudra probablement un certain temps pour établir la correspondance du modèle avec les critères de viabilité (ii), (v) et (vii).

Pour obtenir tout renseignement  
complémentaire, veuillez vous  
adresser à :  
Organisation Mondiale de la Santé  
Unité Approvisionnement public en  
Eau et Assainissement  
Division de l'Hygiène du Milieu  
CH - 1211 Genève 27