

Dialogue de CABRI sur les Politiques

Optimisation des ressources dans le secteur de l'eau, l'assainissement et l'hygiène



COMPTE-RENDU PRINCIPAL
**Principaux défis en matière de politiques et
possibilités d'améliorer la prestation des services
d'eau, d'assainissement et d'hygiène (EAH) en Afrique**

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Remerciements

Les documents de référence du « Dialogue sur les Politiques » de CABRI relatif à l'optimisation des ressources dans le secteur EAH ont été produits par Zach White, Ian Ross, Tomas Lievens et Peter Burr de la société de conseil *Oxford Policy Management*. Nous tenons à remercier Nana A. Boateng (CABRI) pour ses commentaires et ses conseils précieux.

Cette publication est fondée sur des recherches financées en partie par le Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO). Les résultats et les conclusions ne reflètent pas nécessairement leurs positions ou politiques.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) est un réseau professionnel de hauts fonctionnaires du budget de ministères africains des Finances et/ou de la Planification. L'objectif principal de CABRI est de promouvoir une gestion efficiente et efficace des finances publiques en Afrique. Le réseau, en particulier, cherche à :

- soutenir les hauts fonctionnaires du budget dans la gestion des systèmes de finances publiques en élaborant des approches, procédures et pratiques appropriées ;
- faire progresser le développement des États membres en renforçant les capacités et en encourageant la formation et la recherche dans le domaine de la gestion des finances publiques ; et,
- élaborer et promouvoir des positions africaines communes sur les questions associées au budget qui revêtent un intérêt pour l'Afrique.

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat
PostNet Suite 217
Private Bag X 06
Highveld Park
0169
South Africa

Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Production par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

Photo de couverture © Martchan | Shutterstock.com ; p. 8 © Brendan Howard | Shutterstock.com ;
et p. 14 © Lucian Coman | Shutterstock.com

Table des matières

Acronymes et abréviations	ii
1. Introduction	1
1.1 Pourquoi l'apport de fonds a amélioré les services EAH ?	1
1.2 Situation actuelle du secteur EAH en Afrique	2
1.3 Comprendre les structures du secteur EAH	4
2. Défis en matière de politiques	5
2.1 Problèmes communs de politiques structurelles	5
2.2 Défi en matière de politiques du sous-secteur rural	6
2.3 Défi en matière de politiques du sous-secteur urbain	6
2.4 Relever le défi en matière de politiques – en utilisant une approche progressive pour accroître les niveaux de services	8
3. Financer les secteurs et services EAH	9
3.1 Tendances des dépenses dans le secteur EAH	10
3.2 Options innovantes en matière de financement	12
3.3 Considérations de recettes et de financements du sous-secteur urbain	13
3.4 Considérations de recettes et de financements du sous-secteur rural	13
4. Planification, élaboration du budget et gestion des dépenses	15
4.1 Relever le défi en matière de politiques – en mettant l'accent sur l'horizon 2030	17
Références	18

Liste des tableaux et des figures

Tableaux

Tableau 1 : Rapport coûts-avantages de l'accès universel EAH en Afrique subsaharienne	2
Tableau 2 : Principales questions de politiques par sous-secteur	5

Figures

Figure 1 : Tendances en matière d'accès aux services d'eau et d'assainissement en Afrique subsaharienne (2000-2015)	3
Figure 2 : Total des coûts annuels en capital des différents niveaux de services EAH dans 140 pays	3
Figure 3 : Une approche progressive de l'amélioration des services – exemple d'assainissement urbain	7
Figure 4 : Exemple des flux de recettes et de financements du secteur EAH	9
Figure 5 : Recettes du secteur EAH dans les pays où des données sont disponibles	10
Figure 6 : Biens et services du secteur EAH et sources de financement	11
Figure 7 : Principaux éléments d'un cycle budgétaire	16
Figure 8 : Présenter l'optimisation des ressources dans le secteur EAH	16

Acronymes et abréviations

APD	Aide publique au développement
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CAD-OCDE	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
EAH	Eau, assainissement et hygiène
E&E	Exploitation et entretien (ou Exploitation et maintenance - E&M)
GLAAS	Analyse et évaluation mondiales sur l'assainissement et l'eau potable
KCC	Conseil municipal de Kampala
KCCA	Autorité municipale de la capitale Kampala
MDA	Ministères, départements et agences
ODD	Objectifs de développement durable
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
RCA	Rapport coûts-avantages

1. Introduction

L'eau, l'assainissement et l'hygiène (EAH) sont indispensables au développement humain. Offrir aux populations l'accès à l'eau potable, aux installations sanitaires de base et aux bonnes pratiques en matière d'hygiène, reste un défi majeur dans la plupart des pays africains. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, les États membres ont réaffirmé leur engagement à réaliser le droit humain à l'eau potable saine et à l'assainissement. Bien que des progrès aient été réalisés dans l'amélioration de l'accès à l'eau, l'assainissement et l'hygiène, la situation reste désespérée dans de nombreux pays. Le sous-investissement dans le secteur EAH, en particulier en matière d'assainissement, est une préoccupation majeure en Afrique.

Ce document met en exergue les arguments économiques en faveur de l'investissement dans le secteur EAH. Il expose brièvement les questions de politiques essentielles dans de nombreux pays africains et dans le monde, examine les tendances et les options actuelles de financement pour accroître les recettes du secteur EAH, et, discute des moyens d'améliorer l'efficacité, l'efficience et l'équité de l'utilisation de ces ressources. Ce document est soutenu par trois études de cas autonomes sur le Burkina Faso, le Ghana et le Kenya. Le compte-rendu principal et les études de cas ont été préparés pour faciliter un dialogue sur les politiques entre les ministères des Finances et les ministères EAH en Afrique.

1.1 Pourquoi l'apport de fonds a amélioré les services EAH ?

L'eau figure de façon prioritaire sur le programme politique de nombreux pays en raison de la forte demande de meilleurs services exprimée par les populations. Cette tendance devrait se poursuivre en raison de la pression croissante exercée par le changement climatique et l'urbanisation rapide sur les ressources en eau et les infrastructures urbaines.

L'eau figure de façon prioritaire sur le programme politique de nombreux pays en raison de la forte demande de meilleurs services exprimée par les populations. Cette tendance devrait se poursuivre en raison de la pression

croissante exercée par le changement climatique et l'urbanisation rapide sur les ressources en eau et les infrastructures urbaines.

Historiquement, l'assainissement, a occupé une place de moindre importance dans le programme politique de nombreux pays. Cette situation évolue progressivement car les avantages de l'assainissement, tels que l'amélioration de la santé, de la dignité et de la sécurité, sont reconnus grâce à un ensemble croissant de données probantes.

Vingt-cinq pour cent de la charge de morbidité chez les enfants âgés de moins de cinq ans pourraient être évités en réduisant les risques liés à l'environnement – dont ceux qui découlent de services EAH insuffisants et de maladies diarrhéiques, qui sont tous deux à l'origine d'environ 10 pour cent de l'ensemble des décès d'enfants de moins de cinq ans.¹ L'examen de 18 pays africains, a indiqué que le manque d'assainissement occasionnerait des coûts de dommages de 5,5 milliards de dollars US par an, soit entre 1 et 2,5 % de leur produit intérieur brut (PIB).²

Dans le cadre d'une analyse coûts-avantages de la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD), la Banque mondiale a estimé que le rapport coûts-avantages (RCA) de la réalisation de l'accès universel à l'eau potable est de 3,3 : autrement dit, chaque dollar US investi dans l'eau produit un rendement économique de 3,3 USD. Le RCA de l'accès universel à l'assainissement est de 2,9. Toutefois, lorsque la défécation en plein air seule est modélisée, le RCA augmente pour passer à 5,8.³ La promotion de l'hygiène a longtemps été considérée comme l'une des interventions les plus rentables de la santé.⁴

1 OMS (2017).

2 Banque mondiale (2012).

3 Hutton (2015). Remarquez que cette figure utilise un taux d'actualisation de 3 pour cent et une valeur AVCI (années de vie corrigées de l'incapacité) de 1 000 USD.

4 Jamison et al. (2006).

Exemple de pays : les flambées de choléra au Kenya

En 2015, le Kenya a obtenu le statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Malgré cela, en 2015, 22 pour cent de la population rurale continuaient à dépendre des eaux de surface qui leur servaient de principale source d'eau potable. En 2012, la diarrhée a tué environ 19 500 kényans, dont 17 100 enfants de moins de cinq ans. Près de 90 pour cent de ces cas étaient directement imputables à de mauvais services en eau, assainissement et hygiène.

Le choléra est l'une des innombrables infections entériques qui se propagent en raison de services médiocres en EAH, et également l'une des plus meurtrières. En 2009, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a signalé la contamination fécale de l'environnement comme la cause première d'une moyenne annuelle de 3 500 cas de choléra affectant le Kenya.⁵ En 2015, une épidémie s'est produite dans le comté de Migori, impliquant 1 143 cas déclarés. Les fonctionnaires de la santé publique ont déterminé que le foyer épidémique se trouvait dans un cours d'eau situé à la frontière de Kisii/Migori qui a été utilisé pour s'approvisionner en eau potable ; des tests de laboratoire ultérieurs l'ont confirmé comme la source de la première manifestation de la maladie.

Source : Le compte-rendu des auteurs est basé sur des entrevues avec des fonctionnaires de la santé publique du comté de Migori et sur les données qu'ils ont fournies

Le Tableau 1 présente le RCA de la réalisation de l'accès universel au secteur EAH à l'horizon 2030 et des quintiles les plus riches et les plus pauvres. Le RCA montre les coûts par rapport à l'estimation monétaire des avantages. Un RCA supérieur à 1 indique que les avantages monétaires découlant de l'amélioration des services sont supérieurs aux coûts de la prestation de ces services.

Tableau 1 : Rapport coûts-avantages de l'accès universel à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène en Afrique subsaharienne

	Quintile	
	Le plus riche	Le plus pauvre
Eau potable (en zone urbaine)	2.6	3.5
Eau potable (en zone rurale)	6.2	7.9
Assainissement (en zone urbaine)	1.1	1.2
Assainissement (en zone rurale)	3.8	3.9

5 OMS Global Health Atlas, Cholera Case 2005-09.

Source : Hutton (2015)

Les avantages sont principalement liés à la valeur du temps économisé et à l'amélioration de la productivité grâce à une meilleure santé. Dans tous les cas, investir dans l'amélioration des services offerts aux plus pauvres affiche un rendement plus élevé que dans l'amélioration des services fournis aux plus riches de la société ; ce résultat s'explique surtout par de plus grands avantages en matière de santé chez les plus démunis. En outre, l'investissement dans les services ruraux présente un rendement plus élevé que dans les services urbains et l'investissement dans l'eau produit, selon les estimations, un rendement supérieur à celui découlant de l'investissement dans l'assainissement.

1.2 Situation actuelle du secteur EAH en Afrique subsaharienne

En Afrique subsaharienne, des progrès importants ont été réalisés dans l'amélioration de l'accès aux services EAH pendant la période couverte par les Objectifs du millénaire pour le développement (2000 à 2015). Environ 269 millions de personnes ont accédé au moins aux services de base d'eau potable et 112 millions de personnes supplémentaires ont pu accéder au moins à des services élémentaires d'assainissement.

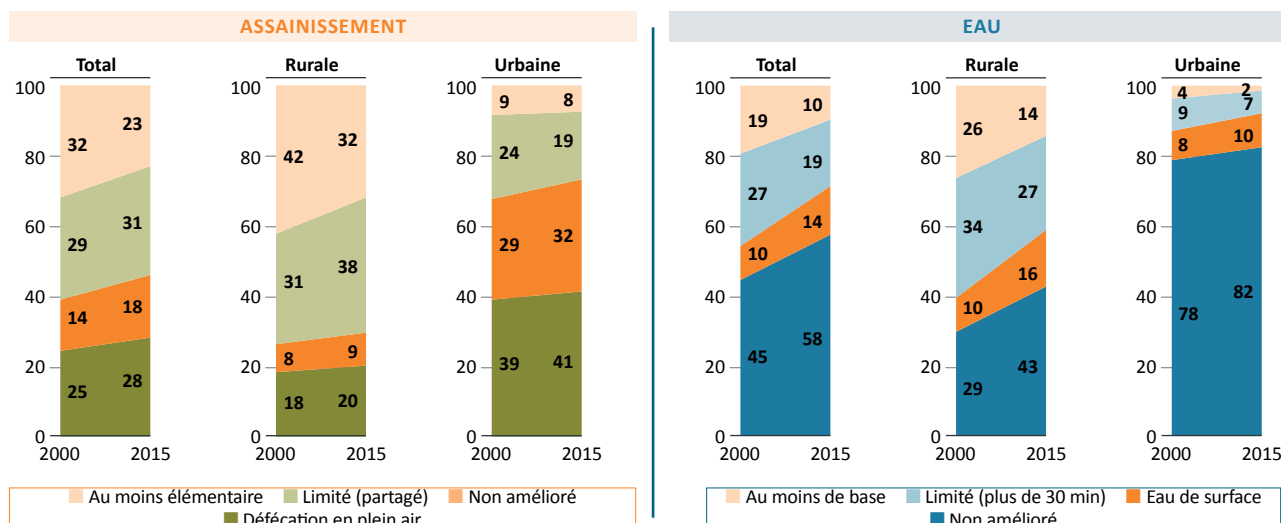
Toutefois, l'ampleur du défi reste importante. En raison de la croissance démographique, le nombre de personnes qui utilisent les eaux de surface ou autres services non améliorés ont augmenté en termes absolus au cours de la période des Objectifs du millénaire pour le développement. Plus de 408 millions de personnes (soit 42 pour cent de la population de l'Afrique subsaharienne) n'ont toujours pas accès aux services d'eau et d'assainissement de base.

La Figure 1 illustre le changement en matière d'accès pour différents niveaux de service d'eau et d'assainissement à travers l'Afrique entre 2001 et 2015. Le côté gauche de chaque barre montre la situation en 2000 et le côté droit de la barre la situation en 2015. Les chiffres se trouvant dans chaque barre signalent le pourcentage de la population au sein de chacun de ces groupes. La Figure 1 indique que l'accès à l'eau (services de base ou élémentaire), est passé de 45 à 58 pour cent. Les services de base d'assainissement ne se sont que très légèrement améliorés, passant de 25 % en 2000 à 28 pour cent en 2015.⁶

Les ODD s'appuient sur l'élan donné par les Objectifs du millénaire pour le développement ; dans le cadre EAH, les ODD sont beaucoup plus complets et ambitieux. Non seulement les ODD fixent des cibles pour assurer l'accès universel à l'eau potable (Cible 6.1) et mettre fin à la défécation en plein air (Cible 6.2), mais ils vont au-delà de simples définitions d'accès pour tenir compte de la qualité des services. La Cible 6.1 demande « l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable » et la Cible 6.2 demande « l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats ».

6 JMP (Programme commun OMS/UNICEF de suivi (2017).

Figure 1 : Tendances en matière d'accès aux services d'eau et d'assainissement en Afrique subsaharienne (2000-2015)



Source : Données du JMP OMS/UNICEF, <https://washdata.org/> (août 2017), calculs des auteurs

Les ambitions des ODD ne sont actuellement pas bien prises en compte dans les politiques ou cibles nationales EAH ; à l'échelle mondiale, moins de 20 pour cent des pays ont fixé des cibles pour l'accès universel d'ici à 2030.⁷

Un déficit de financement important a été identifié sur le plan mondial. En Afrique subsaharienne, les coûts à engager

pour atteindre les ODD 6.1 et 6.2 devraient s'élever à 35,4 milliards de dollars US (19,6 milliards USD pour la zone urbaine, et 15,8 milliards USD pour la zone rurale) – soit l'équivalent de 2,01 % du PIB de la région.⁸ La Figure 2 indique le coût de la réalisation des différents niveaux de services et souligne l'ambition des ODD dans 140 pays. Le coût global de

7 GLAAS (2017).

8 Hutton et Varghese (2016).

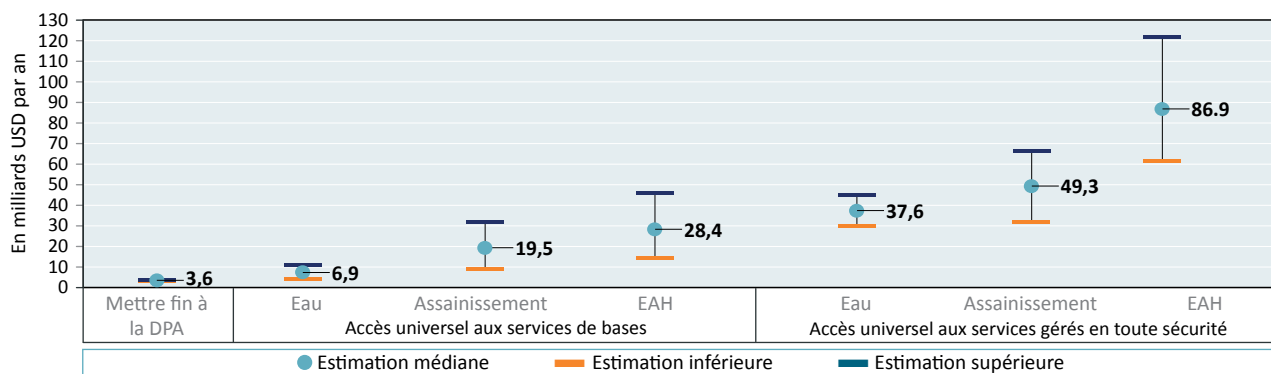
Exemple de pays: Identifier l'écart de financement en Afrique du Sud

Un cadre d'investissements et d'infrastructures (ou d'investissements dans les infrastructures) du secteur de l'eau en Afrique du Sud a permis d'établir qu'en 2016 un investissement annuel total de 82 milliards de rands (ou 6,4 milliards USD) dans le secteur EAH était nécessaire au cours des 10 prochaines années. Les fonds actuels ne sont que de 46 milliards de rands environ (ou 3,6 milliards USD) par an, c'est-à-dire que seulement 56 pour cent des besoins d'investissement sont actuellement financés.

Le manque d'investissement dans l'exploitation et l'entretien (E&E) est à l'origine du mauvais fonctionnement d'un certain nombre de programmes. Selon les estimations, Il manquerait annuellement 44 milliards de rands (ou 3,4 milliards USD) pour financer l'entretien du secteur. Sans un financement adéquat de l'exploitation et de l'entretien, les investissements en capital sont faits en pure perte.

Source : GLAAS (2017)

Figure 2 : Total des coûts annuels en capital des différents niveaux de services EAH dans 140 pays



Remarque : Mettre fin à la défécation en plein air, ou sans défécation à l'air libre, a une cible fixée pour l'an 2025. ** Les coûts d'assainissement gérés en toute sécurité sont ceux de la seule gestion sans danger des excréments ; ils ne comprennent pas les coûts des latrines. EAH = Eau, assainissement et hygiène ; DPA = Défécation en plein air ; EauAss = Eau et assainissement.

Source : Hutton et Varghese (2016)

l'extension des services de base EAH pour tous est compris entre 13 et 46 milliards de dollars US par an (environ 0,1% du PIB global) entre 2015 et 2030, Le niveau supérieur de services sous-entendu par les ODD coûtera le triple du montant des services élémentaires.

Les coûts en capital (ou d'investissements) annuels pour assurer l'accès universel aux services de base sont beaucoup plus faibles : 2,4 milliards USD (1,5 milliard USD pour les zones urbaines et 0,9 milliard USD pour les zones rurales) destinés à l'eau et 7,9 milliards USD (4,7 milliards USD pour les zones urbaines et 3,2 milliards USD pour les zones rurales) destinés à l'assainissement ; le coût de la suppression de la défécation en plein air est encore moindre, à 1,3 milliard USD. Le coût plus élevé d'assainissement s'explique en grande partie par les faibles niveaux d'accès de référence, suite au sous-investissement permanent. Il faudra faire des investissements considérables pour atteindre un niveau de service plus élevé en matière d'assainissement.

1.3 Comprendre les structures du secteur EAH

Le secteur EAH est le terme qui couvre collectivement les acteurs et les fonctions cherchant à assurer l'accès à l'approvisionnement en eau, aux services d'assainissement et à l'hygiène. À ce titre, il s'étend sur des domaines, allant de la promotion de la santé publique au développement des infrastructures à grande échelle. L'eau est une ressource partagée par de nombreux secteurs, par conséquent les services EAH doivent être envisagés par rapport aux secteurs qui dépendent fortement de l'eau, en particulier l'agriculture. En Afrique, l'agriculture représente 81 pour cent des prélèvements d'eau, l'industrie 4 pour cent et les services municipaux (en grande partie l'eau potable) les 15 pour cent restants.⁹

C'est pourquoi le ministère chargé de l'eau potable est bien souvent responsable également des ressources hydriques de façon plus générale, y compris de l'irrigation.

Des campagnes de santé publique efficaces sont indispensables à l'amélioration de l'assainissement et de l'hygiène. C'est pourquoi les ministères de la Santé assument fréquemment une responsabilité dans l'assainissement. Il existe un lien étroit entre l'amélioration des services EAH et l'éducation (par la promotion de la santé dans les écoles) et les services de soins de santé primaires.

L'une des raisons pour lesquelles le secteur EAH est considéré comme un secteur unique est que dans la vision de prestation de services centrée sur les égouts, l'eau est considérée comme un intrant à un réseau et les eaux usées sont considérées comme un extrant. Cette vision des services peut être inappropriée dans de nombreux contextes. Répartir les rôles et les responsabilités entre les ministères, départements et agences (MDA) n'est pas nécessairement une mauvaise chose, compte tenu de la nature diversifiée des fonctions du secteur.

9 Calculs des auteurs à partir de la base de données Aquastat de la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) : http://www.fao.org/nr/water/aquastat/water_use/ (last accessed August 2017).

Toutefois, une telle répartition exige des pratiques de coordination exceptionnelles (par exemple, sous forme de rapports sectoriels annuels et d'examen sectoriels conjoints),¹⁰ des investissements dans des systèmes de suivi, des politiques claires mettant en place des mandats institutionnels, et la résolution des domaines de chevauchement. Sans ces éléments, la fragmentation institutionnelle peut limiter les progrès.

Moins de 20 pour cent des pays africains confient entièrement les responsabilités de l'eau et de l'assainissement au même ministère. C'est le cas du Ghana, du Mozambique, de l'Ouganda, de la Zambie et, jusqu'à récemment, de Madagascar. Bien que l'attribution de l'eau et de l'assainissement au même ministère puisse contribuer à donner la priorité au secteur EAH, aucune structure institutionnelle idéale n'existe et il peut y avoir par ailleurs des raisons valables de répartir les responsabilités EAH entre les différents ministères.

L'investissement public consacré au secteur EAH a depuis longtemps été justifié en partant du principe que les services sont des biens publics et qu'une population saine et productive, vivant dans un environnement exempt de germes pathogènes a des résultats positifs importants. Toutefois, la situation est compliquée car certains actifs EAH (par exemple les toilettes ou un branchement privé d'eau installé chez les ménages) sont perçus comme des biens privés. C'est le cas en particulier de l'assainissement.

Chacun des quatre sous-secteurs EAH est distinct dans les types de services qu'il fournit et les compétences requises pour les fournir.

Exemple de pays : Unir les responsabilités EAH entre ministères dépendants – le cas du Ghana

Au Ghana, l'une des premières mesures prises par le gouvernement Akufo-Addo nouvellement élu (en décembre 2016) a été de créer un ministère de l'Assainissement et des Ressources en eau. Cette création a regroupé les deux départements responsables de l'assainissement (la Direction de l'environnement, de l'assainissement et de la santé) et de l'eau (l'Agence de l'eau et de l'assainissement communautaire) au sein du même ministère dépendant. Ce changement a été bien accueilli par les parties prenantes EAH car les deux départements avaient des mandats qui se chevauchaient et que la communication entre eux s'est avérée problématique par le passé. Cette mesure a également été perçue comme l'occasion d'encourager l'octroi de la priorité à l'assainissement, qui reçoit très peu de fonds de la part du gouvernement du Ghana.

Source: Analyse des affaires courantes faite par les auteurs

10 Réalisés par 60 pour cent des pays au cours des trois dernières années (GLAAS, 2017).

2. Défis en matière de politiques

Cette partie traite des défis essentiels et courants liés aux politiques et à la prestation des services. Comme mentionné ci-dessus, le secteur EAH implique souvent un grand nombre de MDA, assumant des responsabilités réparties entre tous les niveaux administratifs. À ce titre, un bon cadre juridique, institutionnel et de politiques constitue le fondement d'une prestation efficace des services. Dans les cas où ce cadre n'est pas en place, un éventail de stratégies et d'options de politiques peut être utilisé pour améliorer les services.

Les principales questions de politiques diffèrent d'un sous-secteur à l'autre. Cette partie présente certains des objectifs de politiques les plus courants et les plus importants à moyen terme dans chacun des sous-secteurs, avant de discuter des objectifs qui leur sont communs. Les objectifs sont résumés dans le tableau ci-dessous puis sont traités l'un après l'autre par sous-secteur.

2.1 Problèmes communs de politiques structurelles

La nature et la structure du sous-secteur EAH posent des défis fréquents en matière de recettes et de prestation des services dans tous les pays. Bien que l'ensemble des pays africains aient à relever des défis différents, il convient de noter ceux qui leur sont communs, notamment :

- La mauvaise coordination entre les institutions dont les mandats de prestation de services se chevauchent.
- La faible part budgétaire allouée par le gouvernement et la dépendance vis-à-vis des fonds de donateurs et des dépenses des ménages.
- Les inégalités de prestation de services, fondées sur l'emplacement (milieu rural par opposition à milieu urbain) et la richesse (les pauvres ont souvent moins accès aux

Tableau 2 : Principales questions de politiques par sous-secteur

Secteur	Questions en matière de politiques	Obstacles courants	Principaux catalyseurs	
Rural	Eau	Comment les administrations publiques centrales et locales (ou gouvernements) peuvent-elles assurer la pérennité des services ?	Les chaînes d'approvisionnement sont inappropriées ; la dépendance vis-à-vis de la gestion communautaire	Les ressources humaines au sein de l'administration publique locale Les puissantes chaînes rurales d'approvisionnement en biens
		Comment pouvons-nous réaliser l'accès universel aux services de base – relever les défis liés à la « prestation de services du dernier kilomètre » ?	Les coûts élevés engagés pour atteindre les régions éloignées	
	Assainissement	Comment pouvons-nous mettre fin à la défécation en plein air tout en assurant l'accès des ménages à des latrines de meilleure qualité ?	La faible « demande effective » de services améliorés ; ¹¹ la faible priorité accordée par l'administration locale	Les systèmes d'information de suivi appropriés
		Comment mieux donner la priorité à l'assainissement dans les budgets au niveau local ?		
Urbain	Eau	Comment améliorer la performance de la municipalité/des services publics ?	La mauvaise performance financière (ou les mauvais résultats financiers)	La gestion efficace
	Assainissement	Comment les pauvres des villes peuvent-ils accéder aux services améliorés ?	L'urbanisation rapide ; le régime foncier et la location ; la perception erronée que les pauvres ne peuvent pas payer les services	Des marchés viables – souvent les pauvres paient plus cher leurs services Les solutions technologiques innovantes

11 La demande effective est définie comme la force de la préférence pour des services améliorés par rapport à la volonté et la capacité de payer.

services et les paient plus chers par litre, en particulier en milieu urbain).

- L'optimisation des ressources qui est mal comprise dans la plupart des secteurs est souvent liée à la performance du gouvernement local (ou administration publique locale) et des municipalités.

D'importantes inégalités d'accès aux services existent entre les zones urbaines et rurales. Afin d'assurer l'équité et l'accès universel, les services doivent être abordables pour les usagers et couvrir les frais des prestataires de services. Des instruments de politique très variés peuvent être utilisés, y compris les subventions croisées (ou l'interfinancement) dans le cadre de la tarification/l'établissement des prix (surtout entre les usagers commerciaux et domestiques) ; les structures tarifaires volumétrique conçues pour éviter de pénaliser les usagers à faible revenu ; et, la fiscalité de cloisonnement.

La nature variée du secteur rend indispensable l'existence d'une coordination et d'une communication efficaces entre les acteurs, ce qui dépend d'une structure institutionnelle bien définie. L'existence d'un suivi efficace des progrès accomplis dans le secteur est également importante. Une stratégie répandue consiste à mettre en place des agences sectorielles qui examinent régulièrement les progrès réalisés et publient des examens conjoints sectoriels. Entre 2001 et 2015, 93 revues (ou examens) ont été effectuées dans 16 pays africains, dont l'Ouganda qui effectue un examen chaque année depuis 2001 et le Rwanda qui fait de même depuis 2005.¹²

2.2 Défi en matière de politiques du sous-secteur rural

En 2015, 43 pour cent de la population rurale en Afrique subsaharienne avaient accès aux services d'approvisionnement en eau de base, tandis que 16 pour cent avaient accès à des services d'approvisionnement en eau limités. Les 41 pour cent restants utilisent des sources d'eau non améliorées, dont 14 pour cent sont tributaires des eaux de surface. À court terme, il faut d'urgence se concentrer sur l'extension des services de base à ceux qui n'ont aucun accès. Cette tâche peut être combinée avec une approche progressive de l'amélioration des niveaux de services offerts à ceux qui n'ont qu'un accès limité.¹³

La durabilité des services est un défi énorme dans le secteur de l'eau en milieu rural. Une étude récente a révélé qu'environ un tiers des points d'eau en Afrique ne sont pas fonctionnels.¹⁴ Les causes de ce non-fonctionnement sont souvent liées à des fonds insuffisants pour l'exploitation et l'entretien et à une dépendance vis-à-vis de la gestion communautaire des services ; de chaînes d'approvisionnement en pièces de rechange médiocres ; et, d'une mauvaise surveillance de la fonctionnalité du système. Les dépenses de l'État et des

donateurs sont actuellement fortement consacrées aux investissements en capital, du fait que la plupart des pays se concentrent sur l'extension des services. Au fil du temps, il faudra accorder une plus grande importance à l'exploitation et à l'entretien afin de soutenir les services. Afin d'atteindre les ODD, les dépenses E&E, devront, selon les estimations, passer de 4,2 milliards USD en 2015 à 31,1 milliards USD en 2030, date à laquelle elles seront de 40 pour cent supérieures au besoin d'investissement en capital.¹⁵

Malgré des besoins conséquents, l'assainissement en milieu rural est souvent le sous-secteur le moins prioritaire. En Afrique subsaharienne rurale, 32 pour cent de la population n'ont pas accès à des toilettes et défèquent en plein air, tandis que 38 pour cent ont accès à des services non améliorés. La faible priorité accordée à l'assainissement évolue lentement. De plus en plus, les pays adoptent des politiques et des stratégies qui mettent l'accent sur l'élimination de la défécation en plein air. L'assainissement rural figure parmi les priorités les plus élevées des donateurs dans les quatre sous-secteurs.¹⁶

L'une des raisons de la faible priorité accordée à l'assainissement rural – et à l'eau – est qu'il est souvent considéré comme un bien privé (consommateur). Alors que les latrines sont un bien privé, l'utilisation répandue des latrines est un bien public. Peut-être que paradoxalement, ce constat offre une opportunité au secteur privé de jouer un rôle dans l'extension des services, vu que les dépenses des ménages sont une importante source de recettes en matière d'assainissement rural. Cette question et ses considérations d'équité connexes, sont abordées plus en détail, plus loin dans le document.

Le gouvernement local est souvent l'institution chef de file de la prestation des services en milieu rural. Pour développer et maintenir les services qu'il fournit, il lui faut bénéficier de ressources suffisantes (financières ou autres). Lorsque l'accès aux services de base est faible, la politique à court terme devrait se concentrer sur l'élimination de la défécation en plein air, parce que, comme indiqué précédemment, le RCA pour l'accès universel aux services de base est supérieur à celui des niveaux de services plus élevés.

Pour développer et maintenir les services qu'il fournit, il lui faut bénéficier de ressources suffisantes (financières ou autres). Lorsque l'accès aux services de base est faible, la politique à court terme devrait se concentrer sur l'élimination de la défécation en plein air, parce que, comme indiqué précédemment, le RCA pour l'accès universel aux services de base est supérieur à celui des niveaux de services plus élevés.

2.3 Défi en matière de politiques du sous-secteur urbain

En général, l'accès aux services d'approvisionnement en eau améliorés en milieu urbain est relativement élevé. En Afrique subsaharienne, 82 % des personnes vivant en milieu urbain

12 Skat (2016).

13 Ce qui signifie, que la collecte de leur eau implique un trajet aller-retour de plus d'une heure.

14 Tincani et al. (2015).

15 Hutton et Varghese (2016).

16 GLAAS (2017).

ont accès au moins aux services élémentaires, 10 % ont accès à des services limités et 9 pour cent seulement utilisent des sources d'approvisionnement en eau non améliorées ou des eaux de surface. Toutefois, seuls 56 % des habitants sont raccordés à l'eau courante sur leur parcelle, tandis que le reste est desservi par des bornes-fontaines et des infrastructures d'auto-approvisionnement qui ne se trouvent pas sur leur parcelle – l'extension des services publics formels à tous reste donc un défi majeur.

En milieu urbain, les défis dans le sous-secteur de l'eau sont souvent liés à la qualité des services et à la viabilité financière des prestataires de services (généralement des municipalités ou des services publics). En Afrique, la moitié seulement des services publics en milieu urbain ont des revenus qui dépassent leurs coûts, et la performance des municipalités et des services publics est un facteur essentiel de la qualité des services.¹⁷ L'amélioration des performances des services publics est un objectif pertinent de politique générale dans de nombreux secteurs.

Lorsqu'il est question de l'assainissement urbain, la première chose qui vient à l'esprit de la plupart des gens, est le système d'égouts. Mais, dans le monde, 29 % des personnes vivant dans les zones urbaines utilisent un système d'assainissement hors réseau (où leurs latrines ou fosses septiques doivent être vidées périodiquement). Ce chiffre est beaucoup plus élevé dans les pays à revenu faible et intermédiaire.¹⁸ Comme pour l'eau, les résultats obtenus pour l'assainissement en milieu urbain sont bien meilleurs que ceux enregistrés en milieu rural, avec seulement 8 % de la population déféquant en plein air et 73 % ayant accès à des services de base ou limités.¹⁹

L'une des principales inquiétudes en matière d'assainissement urbain, est le sort réservé aux déchets fécaux lorsque les latrines ou les fosses septiques doivent

être vidées. Le déversement illégal de boues fécales et autres pratiques de gestion dangereuse des boues créent des risques importants pour la santé publique, particulièrement dans les zones densément peuplées et pendant les saisons pluvieuses. Par conséquent, la politique d'assainissement en milieu urbain doit regarder, outre la question de l'accès à cette commodité, comment s'assurer que les déchets fécaux soient gérés en toute sécurité, de leur confinement à leur traitement. Il faut pour cela examiner des solutions technologiques qui ne se cantonnent pas au système d'égouts et intégrer l'assainissement urbain à un ensemble plus vaste de services (tels que les déchets solides et l'évacuation).

L'une des principales caractéristiques de la prestation des services dans de nombreuses villes est la différence frappante de la qualité des services et des prix entre les plus riches de la société et les plus pauvres – en particulier, les populations des bidonvilles. Les pauvres paient souvent bien plus par litre et pour des services de moindre qualité que leurs homologues plus riches.

Ce constat s'applique aussi bien à l'eau qu'à l'assainissement, mais est plus notable en ce qui concerne l'eau.

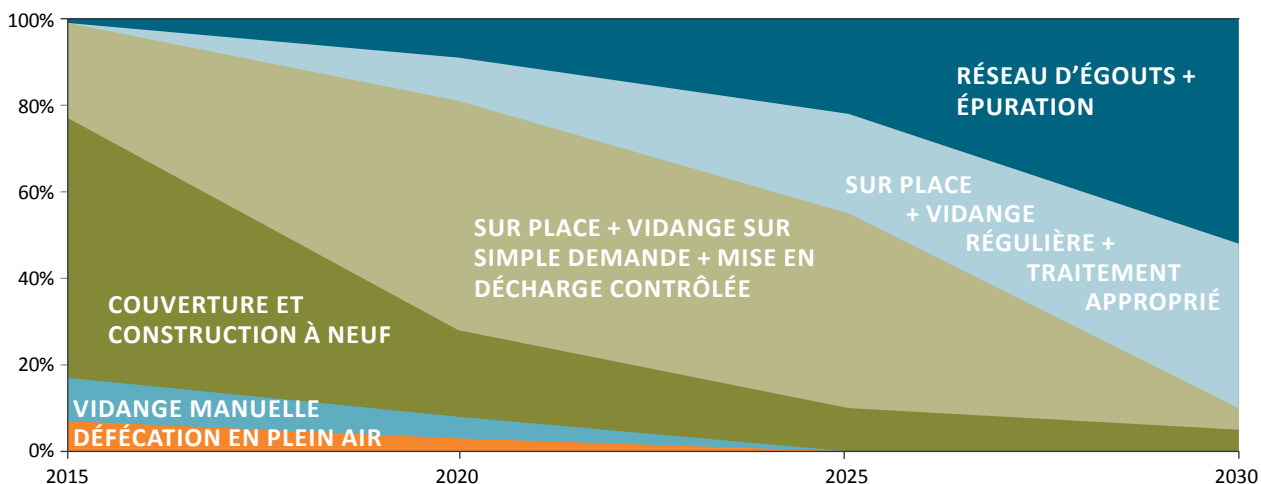
Une autre caractéristique commune à de nombreuses villes par opposition aux zones rurales est le rôle d'un vaste secteur privé informel dans la fourniture de services, en particulier dans les zones pauvres. L'une des conséquences du paiement plus élevé des services par les pauvres, est la démonstration de la viabilité des marchés pour les services publics et autres fournisseurs. Cette situation est contraire aux perceptions largement répandues que les populations des bidonvilles « ne veulent pas payer ». La politique urbaine doit prendre en considération (et reconnaître) le rôle que jouent déjà ou que pourraient jouer ces fournisseurs informels dans la prestation des services et inclure des objectifs de politiques de haut niveau afin de remédier aux inégalités actuelles.

17 Van den Berg and Danilenko (2017)

18 JMP (2017).

19 Principalement ceux utilisant des installations partagées.

Figure 3 : Une approche progressive de l'amélioration des services – exemple d'assainissement urbain



Source : Adapté de Ross et al. (2016)

2.4 Relever le défi en matière de politiques – en utilisant une approche progressive pour accroître les niveaux de services

Relever le défi de l'accès universel s'avère décourageant, nécessitant d'importants investissements en capital. Les coûts de l'extension des services de base sont beaucoup plus faibles et les rendements économiques supérieurs. Il est donc évident que l'extension des services de base doit devenir une priorité.

L'accroissement des niveaux de services EAH implique souvent un investissement accru par habitant dans une

technologie plus sophistiquée, et ce, de manière graduelle. L'adoption d'une approche progressive de l'extension des services permettra d'assurer l'accès universel tout en augmentant les niveaux de services. La Figure 3 montre comment cette démarche pourrait s'appliquer au sous-secteur de l'assainissement urbain. Le réseau d'égouts peut être une solution viable à moyen terme pour certains quartiers d'une ville, mais l'action à court et moyen termes pour aborder la gestion des boues fécales, a de fortes chances d'être plus pertinente pour améliorer la santé et la qualité de vie de la majorité des gens.



3. Financer les secteurs et services EAH

Les parties précédentes ont mis en exergue l'ampleur des fonds²⁰ requis pour réaliser l'accès universel aux services EAH. Cette partie donne une vue d'ensemble des tendances de financement, examine comment les fonds diffèrent entre l'eau et l'assainissement et discute des méthodes de financement innovantes.²¹

20 Dans ce document, une distinction est faite entre les recettes (ou fonds apportés) et le financement, reposant sur l'approche adoptée par le Groupe de travail sur le financement des infrastructures (2012). Les flux de recettes désignent la fourniture de fonds qui ne doivent pas être remboursés. Dans le cadre EAH, les recettes généralement proviennent de trois sources : les tarifs (y compris les dépenses d'auto-provisionnement ou les redevances pour services rendus tels que les frais de raccordement), les recettes fiscales publiques et les transferts des donateurs. Ensemble, ceux-ci sont connus sous le nom de cadre des « 3T » popularisé par l'OCDE (2009). Toutefois, le financement, signifie fournir de l'argent en tant que dette ou capitaux propres dans l'espoir qu'il vous sera intégralement retourné ultérieurement, avec des intérêts (dans le cas de la dette) ou des dividendes tirés des profits réalisés (dans le cas de la prise de participation). En d'autres termes, le financement sous-entend le financement remboursable.

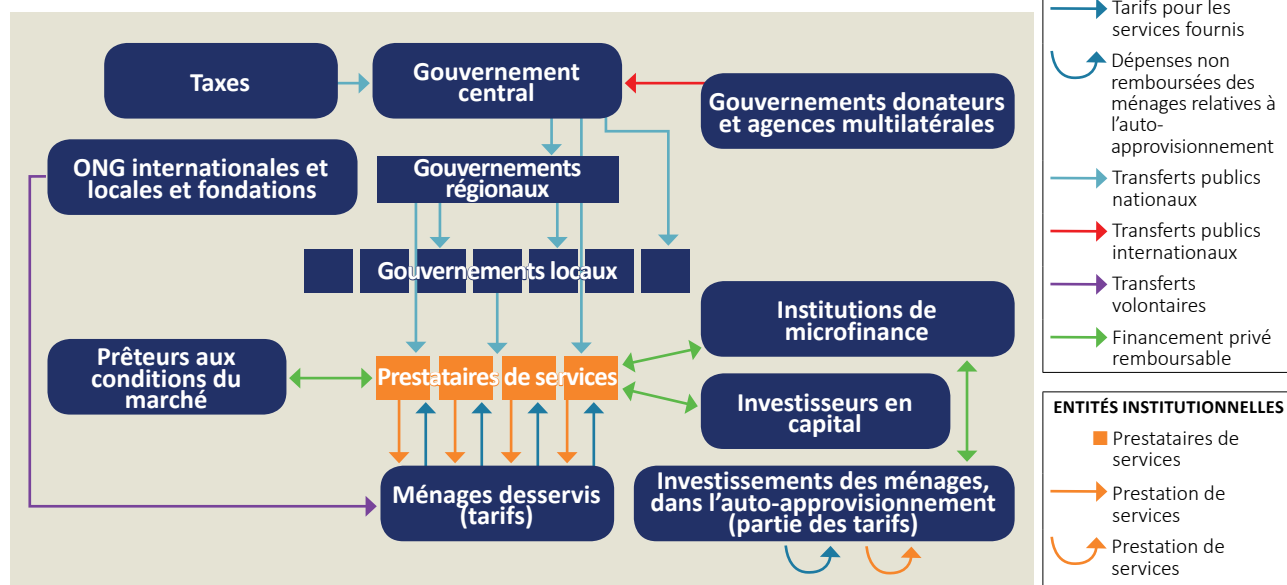
21 Aux fins de cette discussion, « les fonds/financements innovants » se rapportent à des sources autres que les tarifs, les taxes et les transferts.

La Figure 4 montre à quoi ressemblent les flux financiers du secteur EAH dans de nombreux pays. Il souligne comment « le financement privé remboursable » est souvent acheminé directement aux prestataires de services ou aux ménages.

Une autre tendance commune soulignée dans la figure est l'acheminement direct des fonds des organisations non gouvernementales (ONG) vers les prestataires des services pour les ménages, en contournant les systèmes gouvernementaux ou les prestataires de services formels. Les fonds des donateurs sont le plus souvent acheminés par l'intermédiaire du gouvernement central et peuvent être soumis aux procédures budgétaires nationales.

Les prestataires de services peuvent être formels (tels que les services publics) ou informels (tels que les vendeurs d'eau). Dans le cas de fournisseurs informels, il est peu probable qu'ils reçoivent des fonds publics (même s'ils peuvent le faire grâce à une subvention). Les ménages qui sont tributaires des fournisseurs informels paient directement les services offerts (« les dépenses non remboursées ») plutôt que par le biais de tarifs.

Figure 4 : Exemple des flux de recettes et de financements du secteur EAH



Source : Adapté du document OMS (2016)

3.1 Tendances des dépenses dans le secteur EAH

L'identification et le suivi des dépenses du secteur EAH s'avèrent beaucoup plus difficiles que dans des secteurs sociaux plus « verticaux » comme la santé et l'éducation. Il est également clair que, dans la plupart des pays africains, les dépenses publiques constituent une petite partie du total des dépenses EAH. Grâce au développement de TrackFin, un système de classification des dépenses EAH, il existe désormais un ensemble croissant de cartographies des données sur les dépenses EAH dans de nombreux pays. La Figure 5 présente des données sur le total des dépenses EAH et les dépenses par habitant pour les pays disposant de données fiables. S'ensuit une discussion portant sur les différents flux de recettes et financements et leur importance relative.

Quelques grandes tendances ressortent. La première est la grande variation du niveau d'investissement par habitant et en pourcentage du PIB. La ventilation des dépenses par source donne un aperçu du paysage de recettes et de financement de différents pays. À l'exception de l'Afrique du Sud, les dépenses publiques représentent moins de 30 pour cent du total des dépenses EAH ; au Ghana, elles correspondent à approximativement 5 % des dépenses totales. Dans tous les cas, les dépenses des ménages s'élèvent à environ 30 pour cent ou plus. À l'exception du Ghana et de l'Afrique du Sud, les sources extérieures (en grande partie les fonds des donateurs) représentent une proportion appréciable (40 à 50 %) des dépenses totales. Une autre caractéristique commune est le rôle limité que joue le financement remboursable dans les secteurs des pays.

Dépenses des ménages

Dans une analyse de 2016/17 portant sur 25 pays du monde entier – le plus grand exercice entrepris à ce jour – on a trouvé qu'en moyenne 66 pour cent des dépenses pour le secteur EAH étaient effectuées par les ménages.

À titre de comparaison, 24 pour cent des dépenses étaient faites par les gouvernements, 8 pour cent par le financement remboursable et 2 pour cent par des sources extérieures.²²

Ces dépenses des ménages peuvent prendre la forme de paiement de tarifs facturés ou de dépenses d'auto-provisionnement. L'équilibre entre ces deux sources dépend fortement du contexte. Par exemple, au Ghana, 87 millions USD sont dépensés annuellement pour couvrir les tarifs facturés, mais ce chiffre est éclipsé par les 978 millions USD dépensés pour l'auto-provisionnement, comme la construction et l'entretien de puits et toilettes privés.²³ On observe toutefois la situation inverse dans d'autres pays où les dépenses pour les tarifs facturés sont bien plus élevées que pour l'auto-provisionnement.

L'importance des dépenses d'auto-provisionnement et des tarifs facturés est facilement négligée car elles ne sont pas apparentes au moment de la préparation du budget ou des stratégies de financement. Elles peuvent néanmoins exercer une pression considérable sur les budgets des ménages.

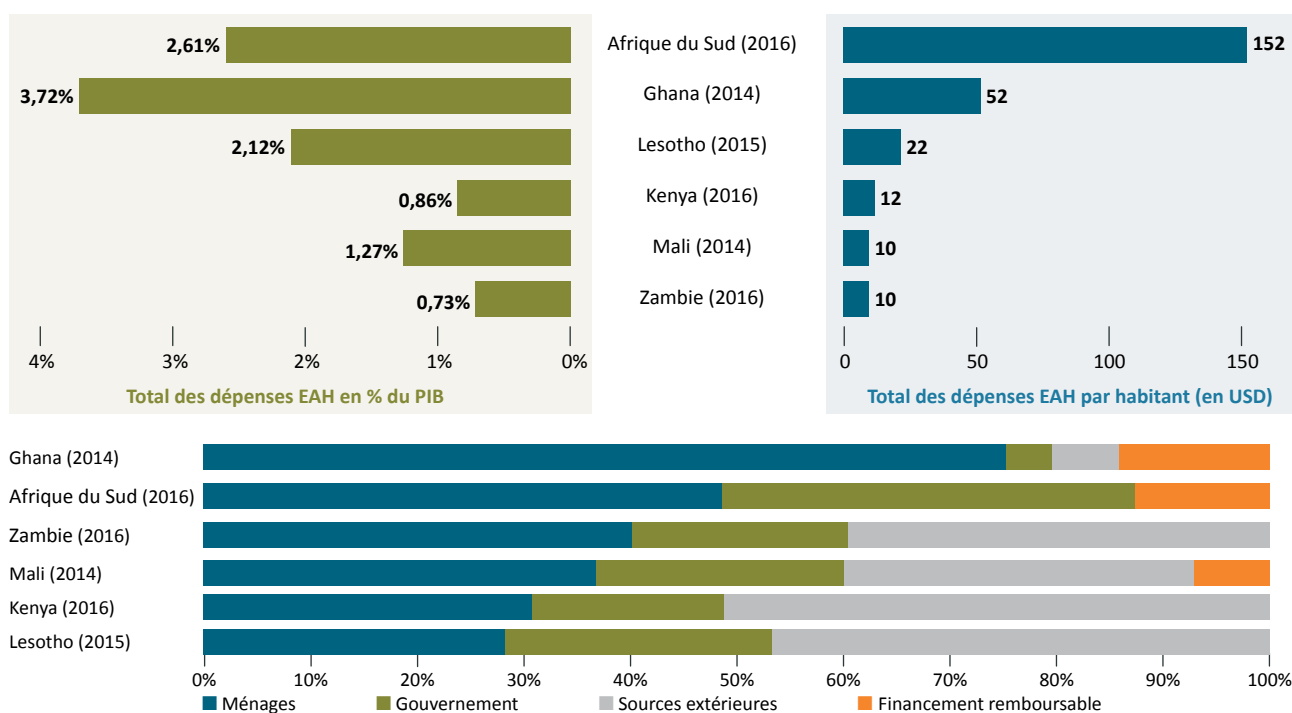
Dépenses publiques

Les données sur les dépenses publiques dans le domaine EAH sont rares car il existe peu de reporting régulier suffisamment désagrégé. Avant la mise en œuvre de TrackFin en 2015, il

22 GLAAS (2017).

23 GLASS (2017), tiré de TrackFin 2014 au Ghana.

Figure 5 : Recettes du secteur EAH dans les pays où des données sont disponibles



Source : Adapté du document GLAAS (2017)

manquait au secteur de l'eau une méthode cohérente de suivi des données. TrackFin et les Revues (ou Examens) des dépenses publiques qui se concentrent sur le secteur EAH fournissent désormais une idée précise des fonds publics consacrés au secteur EAH dans beaucoup de pays. Les dépenses publiques EAH sont étudiées en détail dans la prochaine partie.

Dépenses extérieures et des donateurs

Les dépenses d'aide publique au développement (APD) de l'eau et de l'assainissement (décaissements) sont passées de 6,3 milliards USD en 2012 à 7,4 milliards USD en 2015. Cependant, au cours de cette même période, les engagements de dépenses ont chuté et sont passés de 10,4 milliards USD à 8,2 milliards USD. Ce déclin était particulièrement prononcé en Afrique subsaharienne, où ils sont passés de 3,8 milliards USD à 1,7 milliard USD. Il n'est pas certain que les fonds extérieurs continuent à jouer un rôle considérable dans les recettes et le financement du secteur EAH.

Le récent déclin (2013-2015) de l'APD pour le secteur EAH (-21 pour cent) se produit dans le contexte d'une augmentation globale des engagements d'APD dans tous les secteurs (+24 pour cent) sur la période en question. En effet, en 2015, l'APD en faveur de l'eau et de l'assainissement représentait 3,8 pour cent de tous les engagements d'aide, tandis que les engagements pour le VIH/sida représentaient à eux seuls 14,6 pour cent.²⁴

Ces chiffres reposent sur les informations rapportées par le biais de la base de données du Comité d'aide au développement

24 GLAAS (2017), faisant référence aux données du CAD de l'OCDE.

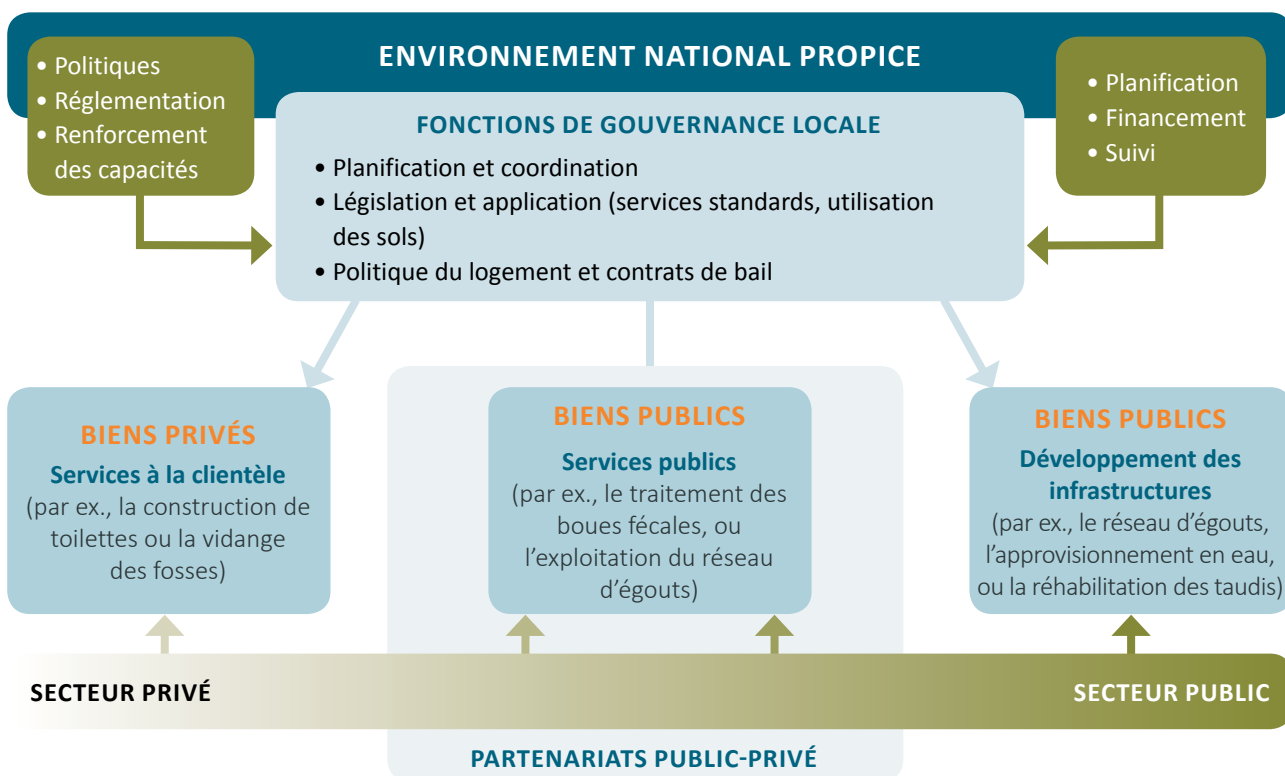
de l'OCDE (CAD de l'OCDE), dont on estime que dans certains pays, les contributions des donateurs sont fortement sous-évaluées et ne prennent pas en compte les dépenses d'ONG, qui sont considérables dans certains pays.

Exemple de pays : les fonds extérieurs au Mali

En 2015, au Mali, les contributions des ONG ont dépassé celles des projets et des programmes gouvernementaux, les ONG fournissant 966 nouveaux points d'eau par rapport à 591 par le gouvernement. Toutefois, les informations relatives aux contributions financières des ONG ne sont pas toujours disponibles au niveau des institutions nationales chargées de la planification et du suivi. Seulement cinq ONG ont communiqué des données au cours de la première phase de TrackFin au Mali. Ces données ne représentent que 4 % du total des dépenses et donc ne reflètent pas entièrement les contributions des ONG.

De 2012 à 2014, les déboursements EAH des donateurs pour les ministères sectoriels s'élevaient à 96 millions USD, tandis que les données du CAD de l'OCDE ont indiqué seulement 17 millions USD – soit environ 15 pour cent du total des fonds apportés par les donateurs, ce qui indique une sous-déclaration importante de l'aide. Le gouvernement a également accès aux fonds des donateurs qui n'appartiennent pas au CAD de l'OCDE, ce qui représente environ 5 % du total des transferts publics.

Figure 6 : Biens et services du secteur EAH et sources de financement



Les donateurs apportent de plus en plus une aide financière axée sur les performances,²⁵ dont une part s'éloigne de l'appui budgétaire général.²⁶ Dans un grand nombre de nouveaux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (comme le Ghana), les donateurs sont aussi passés de l'apport de fonds pour la mise en œuvre à l'apport de fonds pour des activités plus « en amont » comme l'appui technique et les programmes de renforcement des capacités.

Secteur privé et financement remboursable

Les recettes et les financements du secteur privé peuvent pénétrer le secteur de différentes manières. La voie principale est le soutien direct aux prestataires de services au moyen de prêts commerciaux, de prise de participation ou de microfinance, ou aux ménages au moyen de la microfinance.

La Figure 6 décrit un cadre qui sépare certains des biens et services privés de ceux correspondant plus à l'assainissement urbain. Tous les biens et services sont nécessaires pour que les services fonctionnent efficacement, mais le cadre souligne à quels flux de financement ils conviennent le mieux.

3.2 Options innovantes en matière de financement

Cette partie porte sur les mécanismes de financement innovants et leurs possibilités d'utilisation.

Ici, le financement innovant est considéré comme tout financement autre que les taxes, tarifs et transferts (les 3T), bien qu'ils puissent inclure des modalités innovantes.

Partenariats public-privé

Le secteur privé peut jouer un rôle important dans l'apport de fonds et de services EAH, surtout en matière de « services à la clientèle » et pour certains aspects des « services publics » (voir Figure 6).

Les partenariats public-privé sont l'un des moyens les plus courants par lesquels les capitaux privés pénètrent les services publics. Ils ont le potentiel d'accroître le volume de financement dans le secteur EAH, soit en encourageant les nouveaux investissements (par ex., les contrats de construction-exploitation-transfert), soit en améliorant l'efficacité opérationnelle des services. Bien que les partenariats public-privé soient de plus en plus utilisés en Afrique, ils prennent de nombreuses formes différentes et il existe peu de données probantes pour démontrer leur efficacité.

Types de partenariats public-privé utilisés dans le secteur EAH

Contrats concessionnels et de construction-exploitation-transfert – Un acteur du secteur privé reçoit la permission d'assurer un service pour une période définie et de facturer des frais. En retour, il est chargé de développer l'actif. À la fin de l'accord, l'actif est souvent transféré à la propriété publique.

Contrats de gestion-exploitation-entretien – Les actifs (en général) restent la propriété publique mais l'exploitation des services est assurée par un acteur du secteur privé conformément à un accord de performance.

Baux et contrats d'affermage – Un affermage est un contrat octroyant l'utilisation ou l'occupation d'une propriété pour une durée et un montant spécifiés. Dans le secteur de l'eau, ces contrats sont souvent utilisés pour le bail à long terme de services et d'actifs auparavant gérés par une municipalité.

Contrats d'approvisionnement en bloc – Type d'accord particulier requis pour le traitement de l'eau ou des eaux usées qui définit les responsabilités de l'acteur privé et du gouvernement local.

Appuyer et créer les marchés

Une option moins conventionnelle pour encourager le financement du secteur privé est de créer des débouchés commerciaux et de formaliser le secteur informel. Cette démarche peut inclure de subventionner des aspects de la prestation des services à petite échelle, d'octroyer des permis aux prestataires informels ou de former des associations professionnelles. Ces actions peuvent créer un environnement plus favorable pour les exploitants et les entreprises à petite échelle, encourager l'investissement et améliorer la qualité des services.

Comme observé ci-avant, en milieu rural, les dépenses des ménages en matière d'auto-approvisionnement (en eau et assainissement) représentent souvent une composante majeure des dépenses EAH. Une stratégie courante, surtout dans le cadre de l'assainissement rural, est d'appuyer ces dépenses en créant un environnement propice²⁷ aux prestataires de biens et services du secteur privé (souvent appelé « marketing de l'assainissement » ou SanMark) et en facilitant la chaîne d'approvisionnement de biens cruciaux, tout en faisant baisser le coût des services et le prix des biens.²⁸

Financement commercial

Le financement commercial est une autre option de financement supplémentaire, même si à ce jour son utilisation dans le secteur EAH en Afrique s'est montrée limitée.²⁹ Comme le souligne la Figure 4, il est le plus adapté au financement

25 Aussi souvent désigné comme l'aide axée sur les résultats, le financement de programmes pour les résultats (Banque mondiale) ou le paiement lié aux résultats (Ministère britannique pour le développement international).

26 Notamment, le Ministère britannique pour le développement international.

27 Le financement, la réglementation et un cadre juridique sont les principales options de politique pour créer un environnement favorable.

28 Il n'est pas rare que les donateurs ou les gouvernements créent des incitations du marché, comme des contrats d'achat en gros auprès de certains fournisseurs ou fabricants de biens nécessaires pour l'assainissement.

29 GLAAS (2017).

direct de prestataires de services, et en tant que tel, il dépend du degré de solvabilité des municipalités, des services publics ou des autres prestataires de services. La position financière de nombreux services publics est pressante, car les dépenses E&E seules dépassent souvent les recettes.

Le financement commercial gagne toutefois en viabilité au fur et à mesure que la performance des services publics s'améliore – comme le démontre la KCCA en Ouganda. Il jouera donc vraisemblablement un rôle de plus en plus important dans le financement des services EAH, à condition qu'il y ait un effort soutenu d'amélioration de la performance des services publics. Des mesures peuvent être prises pour appuyer les prêts commerciaux. Par exemple, récemment le Conseil de réglementation du Kenya (WASREB), conjointement avec la Banque mondiale, a entrepris un exercice d'indexation du degré de solvabilité des prestataires de services de l'eau du pays. Le but était de diminuer les obstacles à l'investissement en effectuant pour les prêteurs la première étape du processus de contrôle préalable.

Financement mixte

Une combinaison de certaines des stratégies ci-dessus est souvent décrite comme le « financement mixte » : « l'utilisation stratégique de taxes publiques, d'aide au développement et de prêts concessionnels pour mobiliser les flux de capitaux privés en faveur des marchés émergents et frontière »³⁰ afin d'attirer l'investissement du secteur privé dans le secteur EAH.

Les dépenses ont un profil très différent dans chaque sous-secteur et impliquent souvent différents acteurs et agents de financement. Les dernières parties de ce document soulignent les considérations sectorielles.

3.3 Considérations de recettes et de financements du sous-secteur urbain

Entre 2000 et 2015, la population urbaine de l'Afrique a augmenté de 80 pour cent – ce qui représente 373 millions de personnes supplémentaires. Dans les sous-secteurs de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain, il faut considérer les services EAH comme faisant partie d'un ensemble de services plus vaste. En effet, les services urbains fonctionnent souvent « en réseau » à travers la ville, à la différence des services ruraux. Ainsi, il est possible d'investir avec plus d'efficacité en cofinçant des services différents. Par exemple, une étude récente à Lusaka recommandait d'installer l'évacuation des eaux usées pendant la construction des routes, ce qui permettrait des économies importantes.

Une deuxième caractéristique du sous-secteur urbain est le rôle central joué par les services publics (et les municipalités) dans la prestation des services. Concernant l'eau en zone urbaine, et dans une moindre mesure l'assainissement, les performances des services publics sont un moteur clé de l'efficacité. Dans le cadre d'un examen de la performance de 120 services publics africains,³¹ la majorité a obtenu un score d'efficacité de 0,30 (bien inférieur au score maximum de 1), révélant un champ d'amélioration significatif.

30 Banque mondiale (2015).

31 GLAAS (2017).

Par ailleurs, à peine plus de la moitié des services publics étaient en mesure de couvrir leurs coûts E&E grâce à leurs recettes. Se concentrer sur les services publics performants met en lumière le fait que « les réformes sectorielles associées à des changements de l'environnement économique dans lequel les services publics agissent³² peuvent aider à améliorer l'efficacité des services publics de l'eau en Afrique ».³³

Enfin, en milieu rural, les prestataires de services privés, souvent informels, jouent un rôle bien plus important. Dans le cas de l'eau, ils le font en fournissant de l'eau en citerne ou en sachet, et dans le cas de l'assainissement, en fournissant des services de vidange des fosses. Le financement du sous-secteur urbain peut être stimulé en encourageant les investissements privés dans les infrastructures urbaines par le biais des partenariats public-privé et en améliorant l'environnement propice à l'expansion des entreprises.

Exemple de pays : les populations pauvres sans raccordement paient plus au litre en milieu urbain au Nigéria

En milieu urbain au Nigéria, l'accès à l'eau améliorée s'est à peine accru entre 1990 et 2015. Par ailleurs, pendant cette période, la proportion de population urbaine qui utilisait un raccordement au réseau d'eau à domicile a chuté fortement en passant de 32 à 3 pour cent.

Cette tendance est reflétée dans la ville de Bauchi au nord du Nigéria, où les taux de couverture des raccordements à domicile chutent ces dernières années en raison de l'extension limitée du réseau, du mauvais entretien et de la population croissante.

Il en découle que les pauvres, qui habitent généralement en dehors des zones couvertes par le réseau, paient le litre d'eau auprès de vendeurs privés informels beaucoup plus cher que le prix imposé par les services publics. Une étude menée à Bauchi a conclu que ceux qui achetaient des jerrycans de 25 litres auprès d'un fournisseur informel pouvaient payer environ 1 naira nigérien par litre pendant la saison des pluies et environ 2 nairas par litre pendant la saison sèche. En revanche, ceux qui utilisent un raccordement au réseau public (et qui sont généralement plus aisés), pouvaient payer dix fois moins, seulement 0,1 à 0,2 naira par litre.

Source : recherches non publiées de l'auteur et données de l'enquête menée à Bauchi, au Nigéria

3.4 Considérations de recettes et de financements du sous-secteur rural

Dans le cadre du secteur EAH en milieu rural, les services d'eau et d'assainissement sont moins connectés en réseau. Dans le cas de l'eau, les installations communales (puits de forage ou

32 Couvrant 14 pays et desservant 53 pour cent de la population urbaine.

33 Cela inclut la réforme de la fonction publique, des politiques énergétiques, de l'aménagement du territoire, et des améliorations de la planification des investissements publics.

puits tubulaires) sont bien plus répandues, et dans le cas de l'assainissement, les systèmes d'égouts sont pratiquement inexistants.

La structure institutionnelle diffère également, et les autorités du gouvernement local (par opposition aux services publics) jouent un rôle plus central dans la prestation des services. Le profil des dépenses des ménages change également, et une part plus grande des dépenses revient à l'auto-provisionnement plutôt qu'aux tarifs facturés. Il existe aussi une tendance à faire gérer les services par les communautés

elles-mêmes, et les responsabilités de l'exploitation et de l'entretien sont transférées du gouvernement local aux utilisateurs des services. Il faut noter que les zones de services rurales incluent souvent les petites villes et les zones péri-urbaines, qui ont un profil différent.

Du fait que le gouvernement local est souvent l'acteur clé de la prestation de services ruraux, la structure institutionnelle du secteur – en particulier le degré de décentralisation – affecte le volume de recettes affluant vers le secteur EAH en milieu rural et le degré d'efficacité de l'utilisation de ces fonds.



4. Planification, élaboration du budget et gestion des dépenses

Cette partie met l'accent sur les processus associés à la répartition des recettes provenant des tarifs, taxes et transferts, sur la façon de conceptualiser l'optimisation des ressources dans le secteur EAH et sur les recettes par rapport aux différents acteurs du secteur. La discussion est contextualisée avec les conclusions de récentes revues des dépenses publiques clients qui se concentrent sur le secteur EAH.

Des défis communs à l'ensemble des secteurs affectent l'utilisation efficiente des ressources publiques affectées au secteur EAH. En raison de la disponibilité limitée de données budgétaires détaillées et du fait que les dépenses EAH sont imputables à de nombreux MDA, les Revues des dépenses publiques offrent souvent l'aperçu le plus détaillé sur la composition des dépenses publiques et l'efficience. De récentes³⁴ revues en Éthiopie, au Mozambique, en Sierra Leone, au Burkina Faso et au Kenya³⁵ soulignent certaines des tendances communes :

- Les dépenses sont fortement consacrées aux dépenses de développement (en capital), qui souvent constituent plus de 80 pour cent des budgets.
- Les budgets ordinaires sont dominés par les salaires, avec une faible part des crédits affectés à l'exploitation et à l'entretien.
- Les budgets augmentent en valeur absolue, mais dans de nombreux cas, diminuent en pourcentage des dépenses totales publiques ou du PIB.
- Les salaires de la fonction publique sont mentionnés comme représentant une ponction considérable sur les dépenses courantes.
- L'exécution du budget dans le secteur EAH est plus faible que dans les autres secteurs sociaux. Cette situation s'explique en partie par des difficultés rencontrées lors de l'exécution des dépenses de développement.
- Les dépenses d'assainissement sont difficiles à identifier et, par rapport à l'eau et à d'autres secteurs, sont considérablement sous-financées.

34 Au cours des 10 dernières années.

35 Banque mondiale (2008), (2010), (2011), (2015) et (2016), et Oxford Policy Management (2017).

Ces Revues des dépenses publiques saisissent les dépenses des donateurs à des degrés divers. Cependant, la plupart de ces revues soulignent que ces dépenses représentent un pourcentage non négligeable des recettes qui sont souvent supérieures aux dépenses publiques. Les principaux défis sectoriels communs sont liés à la planification et à l'élaboration du budget :

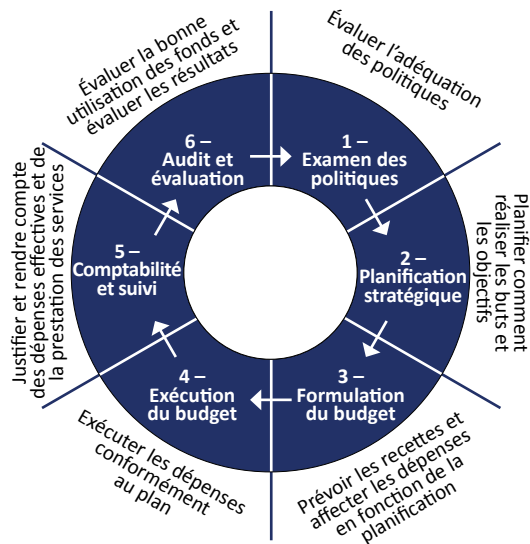
- Les problèmes liés à la décentralisation budgétaire et aux flux des recettes entre les niveaux administratifs.
- La capacité d'absorption des agents de prestation de services, est souvent liée à la capacité d'exécution des dépenses de développement.
- Il n'y a aucune stratégie claire en matière de recettes, qui détermine la façon dont les coûts devraient être couverts et à partir de quelles sources.
- La mauvaise coordination entre les acteurs dont les mandats se chevauchent.
- L'accent n'est pas suffisamment mis sur la performance, c.-à-d. le lien entre les dépenses et les extrants/réalisations (ou résultats). Ce comportement s'explique en partie par le fait que les ministères des Finances ont un cadre conceptuel de performance différent de celui des ministères dépensiers sectoriels.

Le point de départ de toute discussion sur la gestion des finances publiques commence par la compréhension du cycle budgétaire et la façon dont celui-ci se rapporte aux dépenses du secteur. La Figure 7 décrit les étapes clés d'un cycle budgétaire classique, où la première moitié du cycle est consacrée à la planification d'une stratégie et la seconde moitié est dédiée à l'exécution et au contrôle.

Dans le secteur EAH, peut-être plus que dans les autres secteurs, un cadre de politiques adaptées aux fins recherchées, institutionnel et réglementaire est indispensable pour réussir au cours des étapes suivantes du cycle en raison de la nature fracturée des secteurs impliqués. De même, dans la formulation du budget, une attention particulière doit être portée au choix des MDA qui devront assumer certaines responsabilités spécifiques et à l'allocation des fonds. Ce point est particulièrement pertinent dans le

cas de services ruraux, où le degré de décentralisation budgétaire peut avoir un effet important sur les dotations budgétaires au secteur EAH.

Figure 7: Principaux éléments d'un cycle budgétaire



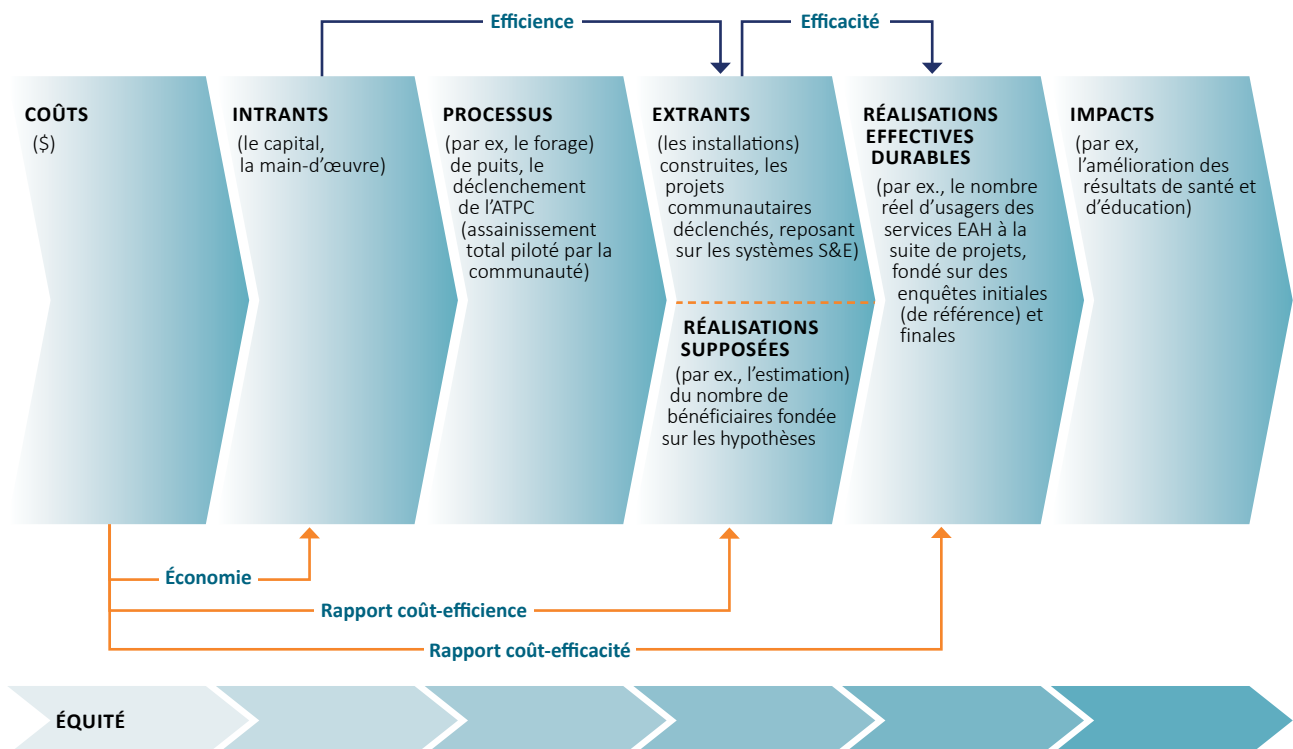
Les principaux objectifs de l'efficacité, l'efficience et l'équité (les trois « E ») sont communs à la plupart des secteurs sociaux. La Figure 8 montre un cadre permettant d'examiner comment les stratégies de flux de recettes EAH sont liées à des plans sectoriels plus vastes et aux « 3E ».

Les stratégies sectorielles devraient reposer sur une évaluation globale des besoins du secteur (étape 1), liées aux politiques et objectifs connexes (étape 2). Dès que les objectifs du secteur ont été convenus, les coûts de leur réalisation peuvent être estimés (étape 3), ce qui permet l'élaboration d'une stratégie EAH globale de recettes pour couvrir ces coûts (étape 4). Enfin, l'usage et la qualité des services peuvent être analysés afin de déterminer si leurs résultats sont équitables (étape 5). Dans de nombreux pays, un ou plusieurs de ces éléments sont manquants, ce qui conduit à une stratégie incertaine qui ne fournit pas facilement des projets bancables à présenter aux organismes de financement.

Comprendre l'efficacité, l'efficience et l'équité exige un cadre de performance propre au secteur, avec des objectifs clairement définis. La Figure 8 présente un cadre conceptuel pour évaluer l'optimisation des ressources dans le secteur EAH. Lors de la détermination et de la mesure des objectifs du secteur, les résultats doivent se trouver au sein de la chaîne et être suivis. La performance peut être évaluée par rapport aux normes du secteur, ou en effectuant leur suivi au fil du temps.

Il n'est pas rare que les responsabilités de l'eau, l'assainissement et l'hygiène soient décentralisées conformément à la décentralisation budgétaire – aux autorités locales en milieu rural et aux municipalités ou services publics en milieu urbain. Par conséquent, la gestion des performances doit se faire au niveau du secteur, plutôt qu'au niveau des MDA.

Figure 8 : Présenter l'optimisation des ressources dans le secteur EAH



Exemple de pays : Optimisation des ressources dans le programme EAH 2004-2013 du gouvernement éthiopien

Le programme relatif à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, mené par le gouvernement éthiopien, s'est déroulé entre 2004 et 2013. La Banque mondiale et le ministère britannique du Développement international (DFID) ont apporté un appui budgétaire sectoriel de 221 millions USD par le biais d'un Fonds d'affectation spéciale.

Une étude a été réalisée en 2014 pour déterminer l'optimisation des ressources du programme et les enseignements tirés pour l'avenir. Elle a constaté que, pour l'approvisionnement en eau en milieu rural, le coût moyen par bénéficiaire variait entre 15 et 20 dollars en valeur réelle (en USD de 2008) au cours de cette période. Cependant, cela semblait être une sous-estimation car le système de suivi était faible et les décomptes de bénéficiaires étaient fondés sur des hypothèses de technologies plutôt que sur des enquêtes de résultats.

Les recommandations visant à améliorer l'optimisation des ressources portaient sur l'amélioration de l'efficacité par une meilleure planification et gestion des performances et sur l'amélioration de l'économie par le biais de processus de passation des marchés plus solides.

Source : Tremolet et al. (2015)

Exemple de pays : réformes municipales en Ouganda

Après 40 ans de mauvaises performances, le Conseil municipal de Kampala (KCC) a été remplacé en 2011 par l'Autorité municipale de la capitale Kampala (KCCA). La création de la KCCA s'inscrivait dans le cadre de réformes sectorielles introduites par la loi sur le KCC, adoptée par le Parlement en 2010. Les réformes répondaient à « l'effondrement presque total des systèmes et de la prestation de service du KCC découlant de la mauvaise gestion, de la fraude et du manque de responsabilité financière de la part du personnel et des dirigeants politiques ». Les réformes ont réuni sous une même autorité beaucoup de fonctions disparates des services urbains, ont introduit des mécanismes de redevabilité plus rigoureux, et ont dépolitisé la structure de gestion. Depuis 2011, on a observé une amélioration considérable des performances financières et des services municipaux en Ouganda.

Source : Compte-rendu de l'auteur fondé sur des discussions avec les fonctionnaires de la KCCA et l'analyse des lois du Parlement

4.1 Relever le défi en matière de politiques – en mettant l'accent sur l'horizon 2030

Des progrès énormes ont été accomplis dans le secteur EAH au cours des deux dernières décennies, avec des centaines de millions de personnes sur le continent africain ayant accès aux services de base. Cependant, le défi reste immense, avec de nombreuses personnes n'y ayant toujours pas accès.

Cette étude a mis en exergue le déficit de financement de l'investissement en capital et du manque de dépenses d'exploitation et d'entretien dans le secteur EAH. Malgré les excellents retours sur investissement, de nombreux secteurs restent sous-financés, institutionnellement fracturés et inefficients.

Ce document a exposé brièvement l'importance relative des différents flux de financement et où ils ont été sous-utilisés. En particulier, le volume des recettes du secteur peut être augmenté et l'efficacité peut être améliorée de la manière suivante :

- s'assurer qu'une structure claire du secteur existe. Les mandats doivent être bien définis et compris par les acteurs du secteur, et des pratiques appropriées en matière de coordination et de suivi doivent être en place.
- Mettre l'accent sur l'efficacité, en particulier la performance des services publics dans le sous-secteur urbain et des gouvernements locaux dans le sous-secteur rural.
- Améliorer l'exécution des budgets de développement par la mise en place de procédures de passation des marchés adaptées aux fins recherchées et de ressources humaines suffisantes.
- Augmenter les finances par le biais de sources innovantes et mettre l'accent sur le rôle plus important que peuvent jouer les prestataires de services privés.
- Reconnaître que les dépenses des ménages sont susceptibles de demeurer une partie importante des dépenses du secteur. Ce constat comporte de sérieuses dimensions d'équité, car dans nombreux cas, les pauvres paient davantage pour leurs services et de leurs poches.

Il faudrait accorder une attention particulière à ces points lors du traitement des réformes du secteur, de l'élaboration des politiques et des plans qui garantissent des résultats équitables, et, de la formulation et de l'exécution des budgets. Dans de nombreux pays, une combinaison des stratégies susmentionnées a amélioré les performances du secteur.

Ce n'est que récemment qu'une grande amélioration a été enregistrée dans les pratiques de suivi du secteur, entraînant une meilleure compréhension du paysage de financement. Comprendre ce paysage est une première étape importante vers l'amélioration de l'efficacité, l'efficacité et l'équité. Il existe de nombreuses autres stratégies à court terme qui peuvent être utilisées, notamment lorsque l'accent est mis sur la problématique au sein des sous-secteurs ou sur les processus de gestion des finances publiques de façon plus générale.

Malgré les défis à relever, l'accès universel aux services de base est réalisable. Une approche progressive pour étendre les services de base et améliorer les niveaux de services permettra aux secteurs d'assurer l'accès universel à l'eau, l'assainissement et l'hygiène.

Références

- Analyse et évaluation mondiales de l'ONU-Eau sur l'assainissement et l'eau potable (GLAAS) (GLAAS) (2017). *Financing Universal Water, Sanitation and Hygiene under the Sustainable Development Goals (Financement de l'accès universel à l'eau et à l'assainissement au titre des ODD)* : Rapport 2017. Genève : ONU.
- Banque mondiale (2008). *Burkina Faso Public Expenditures Review: Rural Water and Sanitation Sector*. Report no. 43912-BF. Washington DC : Groupe de la Banque mondiale.
- Banque mondiale (2010). *Mozambique Public Expenditure Review for the Water Sector*. Report no. 54692-MZ. Washington DC : Groupe de la Banque mondiale.
- Banque mondiale (2011). *Sierra Leone Public Expenditure Review for Water and Sanitation 2002 to 2009*. Report no. 64895-SL. Washington DC : Groupe de la Banque mondiale.
- Banque mondiale (2012). *Economic Impacts of Poor Sanitation in Africa. Factsheet. Water and Sanitation Program*. Washington DC : Groupe de la Banque mondiale.
- Banque mondiale (2014). *Mozambique Public Expenditure Review: Addressing the Challenges of Today, Seizing the Opportunities of Tomorrow*. Report no. 91153-MZ. Washington DC : Groupe de la Banque mondiale.
- Banque mondiale (2015). *Kenya Water Service Provider Creditworthiness Index Report*. Water Services Regulatory Board and World Bank Water Practice.
- Banque mondiale (2016). *Ethiopia Public Expenditure Review*. Report no. ACS14541. Washington DC : Groupe de la Banque mondiale.
- Hutton, Guy (2015). *Benefits and Costs of the Water and Sanitation Targets for the Post-2015 Development Agenda: Post-2015 Consensus*. Document de travail. Copenhagen Consensus Center.
- Hutton, Guy et Mili Varghese (2016). *The Costs of Meeting the 2030 Sustainable Development Goal Targets on Drinking Water, Sanitation, and Hygiene*. Document technique. Programme eau et assainissement. Washington DC : Groupe de la Banque mondiale.
- Jamison et al. (2006) *Disease Control Priorities in Developing Countries*. 2e édition. Washington DC : Groupe de la Banque mondiale.
- JMP (Le Programme commun de suivi de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement) (2017). *Progrès en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène : mise à jour 2017 et évaluation des ODD*. Genève : Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).
- OMS (2016). *Initiative TrackFin dans le cadre du projet GLASS de l'ONU-Eau : Tracking Financing to Sanitation, Hygiene and Drinking-Water at the National Level*. Document d'orientation. Genève : OMS.
- OMS (2017). *Don't Pollute my Future! The Impact of the Environment on Children's Health*. Genève : OMS.
- Oxford Policy Management (2017). *WASH, Devolved Power, Fiscal Decentralisation, and Sector Structures: Kenyan Devolution 2010-2016*. Document non publié.
- Skat (Swiss Resource Centre and Consultancies for Development) (2016). *Effective Joint Sector Reviews for Water, Sanitation and Hygiene (WASH): A Study and Guidance – 2016*. Programme eau et assainissement. Washington DC : Groupe de la Banque mondiale.
- Tincani et al. (2015). *Improving Value for Money and Sustainability in WASH Programmes: Regional Assessment of the Operational Sustainability of Water and Sanitation Services in Sub-Saharan Africa*. Oxford Policy Management.
- Tremolet et al. (2015). *Value for Money Analysis of DFID-funded WASH Programmes in Six Countries*. Synthesis report. Oxford Policy Management.
- Van der Berg, Caroline et Alexander Danilenko (2017). *Performance of Water Utilities in Africa*. Water Global Practice Report. Washington DC : Groupe de la Banque mondiale.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

CABRI Secretariat

PostNet Suite 314

Private Bag X 06

Waterkloof

0145

South Africa

Tel: +27 (0)12 492 0022

www.cabri-sbo.org