

Dialogue de CABRI sur les Politiques

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



ÉTUDE DE CAS Décentralisation des services d'eau et d'assainissement au Kenya

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 © Riccardo Mayer | Shutterstock.com ; p. 2 © amt2003 | Adobe Stock ; p. 5 © Leon Marais | Shutterstock.com ; p. 8 © Urupong Phunkoed | Shutterstock.com

Table des matières

Acronymes et abréviations	ii
1. Introduction	1
1.1 Contexte socio-économique	1
1.2 Le secteur EAH	3
1.3 Dépenses publiques dans le secteur EAH avant et après la dévolution	3
2. Dévolution et GFP	4
3. Le secteur EAH au Kenya	6
4. Conclusions	9
5. Débats actuels et questions à débattre	10
Références	11

Liste des tableaux et des figures

Tableaux

Tableau 1 : Principale législation kényane relative au secteur EAH	6
--	---

Figures

Figure 1 : Carte des acteurs et des flux financiers (recettes) dans le secteur EAH au Kenya (au mois de septembre 2016)	7
---	---

Acronymes et abréviations

CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CBO	organisation communautaire (ou association collective ou encore organisation axée sur les collectivités)
CEC	Comité exécutif de comté
EAH	Eau, assainissement et hygiène
E&E	Exploitation et Entretien (ou Exploitation et Maintenance ou E&M)
GFP	Gestion des finances publiques
JMP	Programme commun OMS/UNICEF de suivi de l’approvisionnement en eau et de l’assainissement
KNBS	Kenya National Bureau of Statistics (Bureau national des statistiques du Kenya)
Loi GFP	Loi de 2012 sur la Gestion des finances publiques
MDA	Ministères, départements et agences
MS	Ministère de la Santé
MEI	Ministère de l’Eau et de l’Irrigation
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
WASREB	Water Services Regulatory Board (Conseil de réglementation des services d’eau)
WSB	Water Services Board (Conseil des services d’eau)
WSP	Water Service Provider (Prestataire de services d’eau)
WSTF	Water Services Trust Fund (Fonds d’affectation spéciale pour les services d’eau)

1. Introduction

Entre 2010 et 2015, une légère augmentation globale de l'accès aux services d'eau et d'assainissement a été constatée au Kenya. Le Programme commun OMS/UNICEF de suivi de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (JMP) a estimé que 63 pour cent des Kényans avaient accès à des sources d'eau potable améliorées en 2015, contre 60 pour cent en 2010 ; et, 30 pour cent de la population avait accès à l'assainissement amélioré en 2015, contre 29 pour cent en 2010 (OMS/UNICEF 2015). Les progrès réalisés par le Kenya dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (EAH) sont médiocres par rapport à ceux accomplis par d'autres pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) et par les pays pairs de la région, ce qui le place en deçà du niveau moyen de progression pour ce qui est de l'eau et de l'assainissement.

En 2010, une nouvelle constitution a été introduite au Kenya, qui a considérablement remodelé le paysage politique et administratif. Elle a créé 47 gouvernements (ou administrations publiques) de comté et leur a délégué des pouvoirs conformément aux droits des citoyens, consacrés par la Constitution. Cette dévolution avait pour objectif de « rapprocher la prestation de services des citoyens ».

Vu que la mise en place de nombreux processus administratifs est toujours en cours, il est trop tôt après l'adoption de la dévolution pour tirer des conclusions sur la réussite ou non de cette dernière. Cette étude de cas examine le processus de dévolution au Kenya et comment celui-ci a affecté les finances publiques, la gestion des finances publiques (GFP) et la structure du secteur EAH. Elle commence par une discussion sur le contexte socio-économique et budgétaire de la période de dévolution (2013 à 2016), avant d'examiner la nature de la dévolution au Kenya et comment celle-ci a touché le secteur EAH et la GFP. L'étude de cas se termine en proposant des questions pour lancer la discussion, dont bon nombre d'entre elles correspondent à des débats d'actualité dans le secteur EAH kényan.

1.1 Contexte socio-économique

Le Kenya compte une population de 48 millions d'habitants, dont 74 pour cent vivent en milieu rural.¹ Le Kenya abrite

1 Données de la Banque mondiale. Disponibles à : <https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=KE> [consultées en septembre 2017].

également une population très jeune, avec 73 pour cent de Kényans âgés de moins de 30 ans ; cette situation est due à une croissance démographique relativement élevée de 2,6 pour cent par an. Ces dernières années, des progrès satisfaisants ont été réalisés en matière de réduction de la pauvreté ; et, une croissance économique soutenue a fait qu'en 2015 le Kenya est devenu un PRITI. Au cours des trois années qui ont suivi la mise en place de la dévolution (2013 à 2016), la croissance du produit intérieur brut (PIB) du Kenya, de 5,5 pour cent en moyenne, est largement arrivée à suivre la moyenne relativement élevée de la Communauté de l'Afrique de l'Est. Toutefois, le Kenya possède l'un des plus hauts niveaux d'inégalité de revenus en Afrique orientale, avec un coefficient de Gini estimé autour de 0,43 en 2013 (KNBS & SID 2013), et une population vivant en dessous du seuil de pauvreté estimée à 46 pour cent,² et qui passe à 51 pour cent en milieu rural.

L'orientation de la politique du Kenya est ancrée dans la Vision 2030. Adoptée en 2008, la Vision 2030 est :

Un plan national à long terme en vue de créer une nation compétitive et prospère à l'échelle mondiale, dotée d'une qualité de vie élevée d'ici à 2030, qui vise à transformer le Kenya en un pays à revenu intermédiaire nouvellement industrialisé, assurant une bonne qualité de vie à tous ses citoyens d'ici à 2030 dans un environnement propre et sécurisé. (<http://www.vision2030.go.ke/vision/>)

Les secteurs prioritaires énoncés dans le deuxième Plan à moyen terme de la Vision 2030 (cycle politique de 2013 à 2017) comprennent l'éducation, la gouvernance, l'énergie, les infrastructures et les technologies de l'information et de la communication. Ces secteurs reçoivent environ 75 pour cent des dépenses allouées AUX ministères, départements et agences (MDA). En comparaison, les secteurs de la santé et de l'environnement (y compris les dépenses d'eau et

2 La pauvreté est estimée en fonction de l'indice de pauvreté (indice en nombre d'habitants) – le seuil national de pauvreté est déterminé par le coût d'un panier de produits alimentaires et non alimentaires jugé correspondre au minimum vital.



d'assainissement) reçoivent en moyenne 7 pour cent à peine des dépenses totales des MDA qui ont été budgétisées. Les budgets de développement de l'ensemble des secteurs ont de faibles taux d'absorption, avec une moyenne de 55 pour cent durant les trois premières années de la dévolution, ce qui soulève des questions quant à la capacité de gérer les investissements et la passation des marchés publics.

1.2 Le Secteur EAH

Actuellement, la structure du secteur EAH au Kenya évolue pour répondre à la dévolution et à la Loi sur l'Eau de 2016 récemment adoptée. Les réformes antérieures de la structure du secteur dans les années 2000 se sont concentrées sur la professionnalisation de l'exploitation et de la gestion des services d'eau et d'assainissement, sur la mise en place d'agents de services d'utilité publique indépendants, connus sous le nom de *Water Service Providers* ou WSP (prestataires de services d'eau),³ de 8 *Water Service Boards* ou WSB (Conseils des services d'eau)⁴ et d'une autorité nationale de régulation, le *Water Services Regulatory Board* ou WASREB (Conseil de réglementation des services d'eau). Au niveau national, la responsabilité EAH est partagée entre deux ministères, à savoir, le ministère de l'Eau et de l'Irrigation (MEI) qui est chargé de l'eau et le ministère de la Santé (MS) qui est responsable de l'assainissement. Au titre de la dévolution, les ministères des nouveaux gouvernements de comté ont aussi la responsabilité de l'eau et de l'assainissement. À l'heure actuelle, on constate quelques chevauchements des mandats qu'une récente législation corrige.

Entre 2010 et 2015, une légère augmentation globale de l'accès aux services d'eau et d'assainissement a été enregistrée au Kenya. Selon les estimations du JMP, 63 pour cent des Kényans (82 pour cent dans les zones urbaines et 57 pour cent dans les zones rurales) avaient accès à des sources d'eau potable améliorées en 2015, contre 60 pour cent en 2010 (83 pour cent dans les zones urbaines et 53 pour cent dans les zones rurales) ; et, 30 pour cent de la population avait accès à l'assainissement amélioré en 2015, contre 29 pour cent en 2010 (OMS/UNICEF 2015). Les progrès accomplis dans le domaine de l'eau, sont donc imputables aux augmentations de l'accès à l'eau en milieu rural. Dans les zones urbaines, la proportion de la population ayant accès à l'eau courante a baissé entre 2010 et 2015, passant de 47 à 45 pour cent. Il y a eu une hausse de un point de pourcentage des personnes utilisant d'autres sources améliorées et sources non améliorées. En ce qui concerne l'assainissement, 30 pour cent des Kényans (31 pour cent en milieu urbain et 30 pour cent en milieu rural) avaient accès à un assainissement privé amélioré en 2015, comparativement à 29 pour cent en 2010. Dans les zones rurales, selon des estimations, 12 pour cent de la population pratiquerait encore la défécation en plein air (par rapport à 13 pour cent en 2010).

3 Les WSP ont été formés suite à l'adoption de la Loi sur l'Eau de 2002. Il existe actuellement 91 WSP agréés, avec en gros 20 millions de personnes dans leurs zones de service (WASREB, 2016).

4 Les WSB ont été établis entre 2003 et 2004, à la suite de la Loi sur l'Eau de 2002.

Comparativement aux autres PRITI et pays de l'Afrique de l'Est et australe, les progrès du Kenya sont insuffisants, ce qui le fait figurer en dessous du niveau moyen de progression tant pour l'eau que pour l'assainissement. Bien qu'une légère augmentation de l'accès à l'assainissement ait été observée dans la plupart des zones, le taux de progression est inférieur à ce qu'il faut pour atteindre les cibles fixées par le gouvernement. En 2015, le JMP a classé le Kenya comme ayant fait « des progrès modérés, voire inexistant » pour ce qui est de l'assainissement, et « des progrès importants » en ce qui concerne l'eau, au cours de la période des Objectifs du millénaire pour le développement (OMS/UNICEF, 2015). Des données très limitées sont disponibles pour évaluer la performance du secteur après la dévolution ; ce constat, associé au fait que la mise en place et l'intégration de nombreux processus sont toujours en cours, au niveau des comtés, signifie qu'une évaluation du degré de bénéfice tiré par le secteur de la dévolution serait prématurée.

1.3 Dépenses publiques dans le secteur EAH avant et après la dévolution

Avant la dévolution (2010 à 2013), le secteur EAH a reçu une faible part des affectations budgétaires, avec des allocations au secteur de l'eau par l'intermédiaire du MEI allant de 3 à 4 pour cent du budget total. Une part importante du budget du MEI était allouée aux dépenses de développement (83 pour cent en moyenne), et l'exécution du budget était constamment supérieure à 80 pour cent. Durant cette période, plus de 45 pour cent des apports financiers au budget de développement provenaient de sources extérieures. Entre 2010 et 2013, les crédits budgétaires de l'État accordés aux WSP indépendants ont lentement diminué puisqu'ils devaient petit à petit se procurer leurs propres recettes provenant des tarifs applicables. Toutefois, la viabilité et l'efficacité de la prestation de services suscitaient l'inquiétude, en raison de la faiblesse des dépenses d'exploitation et d'entretien (E&E) consacrées aux installations et à la fourniture des services. Cette situation s'expliquait en partie par de faibles niveaux de recouvrement des coûts par les WSP et par les affectations limitées à l'E&E dans le budget ordinaire.

Après la dévolution (2013 à 2016) le montant nominal alloué aux ministères chargés du secteur EAH a augmenté ; découlant de l'augmentation rapide des allocations aux comités exécutifs de comté (CEC) responsables de l'eau. Quoique le montant alloué au MEI ait légèrement baissé. Contrairement à l'évolution des dépenses des administrations publiques, les budgets EAH, aussi bien au niveau national qu'au niveau des comtés, sont fortement consacrés aux dépenses de développement. Les taux d'exécution du budget par le MEI ont légèrement diminué après la dévolution. L'exécution, au niveau des comtés, a été mauvaise ; bien que l'exécution ait considérablement augmenté dans la plupart des comtés, au cours des trois premières années – même si celle-ci reste nettement inférieure à la moyenne des comtés et des autres secteurs sociaux. Les WSP restent toujours une source importante de dépenses - leur chiffre d'affaires collectif est supérieur aux dépenses engagées par MEI. Le chiffre d'affaires des WSP a augmenté au cours des trois dernières années – quoique bon nombre d'entre eux se trouvent dans une mauvaise situation financière.

2. Dévolution et GFP

Les raisons invoquées pour mettre en place la dévolution étaient de rapprocher les fonctions de prestation de services de la population et de réaliser progressivement une prestation de services plus équitable. Toutefois, avant la dévolution, quelques risques ont été identifiés, notamment les coûts d'administration plus élevés, les contraintes de capacité en matière de GFP au niveau des comtés et le fait qu'ils sont mandatés pour exécuter le budget (dépenses) sans être mandatés de manière identique pour mobiliser des recettes (PwC, 2013 ; Banque mondiale, 2013a). Cette partie présente brièvement les processus budgétaires et la manière dont ils affectent le secteur EAH.

La dévolution a radicalement remodelé le cadre législatif et de politique générale des finances publiques infranationales. La Loi sur la Gestion des finances publiques de 2012 (la loi GFP) qui constitue un texte législatif essentiel, a établi le cadre de la GFP au titre de la dévolution. En plus d'accorder aux gouvernements de comté le pouvoir de se procurer leurs propres recettes tirées de sources spécifiques, la Loi GFP précise également comment les fonds du gouvernement national circulent vers les gouvernements de comté. La Constitution autorise l'affectation de 15 pour cent du budget de l'État aux comtés ; ces 15 pour cent sont partagés entre les comtés selon une formule de répartition qui tient compte de la population, des niveaux de pauvreté, de la superficie des terres, d'une « part de base » et du niveau de responsabilité financière. Au total, il y a quatre flux principaux vers les Trésors de comté :

- *Les transferts concessionnels du gouvernement national (part équitable).* Ces fonds publics sont connus sous le nom de « part équitable » et représentent plus de 70 pour cent des recettes des comtés au cours des trois dernières années.
- *Les subventions conditionnelles.* Outre les transferts concessionnels, plusieurs subventions conditionnelles provenant du gouvernement national sont envoyées aux comtés qui doivent les utiliser à des fins spécifiées. Par exemple, les comtés peuvent recevoir une subvention spéciale pour les hôpitaux, ou une subvention spéciale pour l'entretien des routes, calculée selon une formule d'indicateurs de besoins spécifiques. Les comtés reçoivent également des ressources monétaires du Fonds de

péréquation de l'État, sous forme de subventions conditionnelles afin de fournir des services de base aux communautés marginalisées.

- *Les taxes perçues au niveau local.* Presque tous les impôts importants sont recouverts par le gouvernement national, à l'exception de la taxe foncière et de la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements, qui sont perçues par les gouvernements de comté. Certaines redevances pour l'usage de services (tels que les hôpitaux, ou les redevances de licences/permis) sont recouvertes par les comtés. Les recettes générées au niveau local, qui proviennent des taxes, droits, redevances et licences/permis ne représentent en moyenne que 10 pour cent des recettes des comtés.
- *Autres sources de recettes.* Les comtés peuvent obtenir d'autres types de recettes – premièrement, ils peuvent recevoir des dons (ou subventions) de donateurs, qu'ils doivent alors comptabiliser dans leurs budgets. Deuxièmement, les bailleurs de fonds ou les investisseurs peuvent leur accorder des prêts. Cependant, l'ensemble des prêts reçus par un comté doivent être garantis par le gouvernement national.

Chaque année, la répartition des recettes entre le gouvernement national et les gouvernements de comté est établie par une série de lois du Parlement. Un projet de loi sur la répartition des recettes partage les recettes mobilisées par le gouvernement national entre niveau national et niveau de comté des administrations, conformément à la Constitution ; et, un projet de loi sur l'affectation des recettes aux comtés, répartit les recettes allouées entre comtés. En outre, la composition des recettes entre les MDA à l'échelle nationale et les CEC au niveau de comté est déterminée en adoptant des lois portant ouverture des crédits, au niveau approprié.

L'exercice financier du Kenya se termine le 30 juin et le processus budgétaire des comtés s'aligne sur le processus national. Les CEC, qui servent de ministère des Finances et de Trésor de leur comté respectif, sont les principaux acteurs au niveau des comtés impliqués pour assurer la bonne exécution de l'état prévisionnel approuvé. Si les gouvernements de comté doivent dépenser un montant plus important que celui qui leur

a été alloué dans la loi portant ouverture des crédits, ils peuvent publier jusqu'à six budgets supplémentaires (ou lois de finances rectificatives) par an. Le Gouvernement national a élaboré en moyenne deux budgets supplémentaires par an au cours de la période évaluée, à l'instar de la plupart des gouvernements de comté.

Le degré élevé de décentralisation budgétaire signifie que les gouvernements de comté décident en grande partie du montant à dépenser dans les 14 secteurs dévolus. Dans le secteur EAH, aucune subvention conditionnelle n'a été

enregistrée, si bien que les affectations sectorielles sont presque totalement à la discrétion des gouvernements de comté. Il y a quelques services EAH qui reçoivent des fonds provenant de recettes perçues au niveau local – cette situation est plus fréquente dans l'assainissement, car les départements (ou services) de la santé environnementale (ou de l'hygiène de l'environnement) du ministère de la Santé facturent certains services (par ex., les inspections d'hygiène) et sont autorisés par les autorités de comté à conserver ces recettes au sein du ministère.



3. Le secteur EAH au Kenya

En ce moment, la structure du secteur EAH au Kenya fait l'objet de modifications afin de répondre aux changements intervenus en matière de responsabilités, suite à la dévolution et à l'adoption récente de la Loi sur l'Eau de 2016, qui clarifie les responsabilités compte tenu de cette dévolution. Les réformes du secteur ont commencé au Kenya dans les années 2000 avec l'adoption de la Loi de 2002 relative à l'Eau, qui a mis l'accent sur la professionnalisation de l'exploitation et de la gestion des services d'eau et d'assainissement, sur la mise en place d'agents de services d'utilité publique indépendants, les WSP, des WSB régionaux et du WASREB. La structure du secteur décrite ci-dessous est exacte au moment de l'adoption de la Loi sur l'Eau de 2016 (en septembre 2016). Des réformes du secteur sont en cours et cette étude de cas porte sur des questions actuelles concernant la meilleure façon d'équilibrer les responsabilités entre le gouvernement national et les gouvernements de comté et, en conséquence, comment structurer le secteur, affecter les ressources et évaluer la performance du secteur.

Au niveau national, la responsabilité EAH est partagée entre deux ministères : le MEI, qui est responsable de l'eau, et le ministère de la Santé, qui est chargé de l'assainissement. Les deux ministères ont aussi des responsabilités de suivi et d'évaluation ainsi que de renforcement des capacités dans leur sous-secteur respectif. Les WSB, les WSP et les gouvernements de comté sont responsables du développement et de la gestion des services.

Les WSB sont les détenteurs de l'actif des infrastructures d'eau et d'assainissement dans leur juridiction respective (généralement plusieurs comtés dans un ou plusieurs bassins) et gèrent des investissements à grande échelle dans les infrastructures EAH. Les WSP sont les agents de prestation des services dans le secteur de l'eau. Tous les WSP sont commercialisés et la plupart d'entre eux appartiennent à l'État. En vertu d'un contrat de prestation de services, les WSP ont habituellement pour mandat d'approvisionner en eau (l'exploitation et l'entretien des infrastructures d'eau et d'égouts) et de percevoir les recettes tirées des tarifs applicables dans leurs zones de services. Le Water Services Trust Fund ou WSTF (Fonds d'affectation spéciale pour les services d'eau) est un fonds commun qui accorde des subventions aux ONG/organisations communautaires et aux WSP afin de développer les infrastructures. Ce fonds sert à affecter les apports financiers des donateurs au secteur, qui ne sont pas soumis aux processus budgétaires.

Cependant, suite à l'adoption de la nouvelle constitution en 2010 et à la promulgation de la dévolution à partir de 2012, les gouvernements de comté (ou administrations publiques de comté) nouvellement formés ont aussi pour mandat d'assurer des services d'eau et d'assainissement dans leur juridiction. Cette situation s'est traduite par le chevauchement de certaines responsabilités, ce que la Loi sur l'Eau de 2016 tente de clarifier, surtout, en faisant clairement comprendre que le gouvernement national (ou administration publique centrale) garde la responsabilité des « travaux publics nationaux » liés à l'eau. La Loi de 2016 définit les travaux publics nationaux comme comprenant : l'emménagement d'eau ; les travaux hydriques pour la distribution et la prestation massives des services d'eau ; les installations de transfert d'eau entre bassins ; et, les réservoirs pour retenir l'écoulement de surface et pour réguler l'écoulement fluvial afin de les synchroniser avec les structures de la demande d'eau qui sont d'une importance stratégique ou nationale.

Tableau 1 : Principale législation kényane relative au secteur EAH

Document	Année	Description
Loi relative à l'Eau	2002	La Loi relative à l'eau présente la structure institutionnelle du secteur de l'eau et attribue des mandats. Cette loi a jeté les fondements des réformes du secteur de l'eau entreprises au cours des années 2000, qui ont établi la structure de prestation des services qui demeure en grande partie intacte aujourd'hui.
Constitution du Kenya	2010	La Constitution consacre le droit à l'eau. Elle donne également au gouvernement national la responsabilité des travaux publics nationaux et aux gouvernements de comté la responsabilité des travaux publics de comté, en faisant explicitement référence à l'eau et à l'assainissement. Les gouvernements de comté sont constitués avec la promulgation de la Constitution.
Loi sur l'Eau	2016	Cette Loi sur l'Eau renforce la structure de la Loi de 2002 relative à l'Eau, après quelques révisions et surtout, définit les travaux publics nationaux, clarifiant ainsi en partie les rôles tels qu'énoncés dans la Constitution.

La Figure 1 présente une carte simplifiée du secteur EAH au Kenya au moment de l'adoption de la Loi sur l'Eau de 2016. Les institutions qui investissent dans l'eau et l'assainissement sont en violet foncé, tandis que celles qui s'intéressent exclusivement à l'assainissement sont en violet. Il est important de noter que cette figure résume les principaux flux du secteur considéré dans cette analyse et qu'elle est une représentation des principaux flux par opposition à une cartographie de tous les flux. Avant la dévolution, les agents locaux d'exécution dans le secteur de l'eau étaient des « offices de l'eau de district », qui recevaient des fonds directement du ministère national. Ces offices sont comparables, tant en taille qu'en effectifs, aux nouveaux ministères de comté (bien que quelques centralisations aient été observées au sein des comtés).

Il convient de noter diverses caractéristiques de cette structure de financement. Tout d'abord, il y a un flux extrêmement limité de fonds entre les ministères nationaux et les ministères de comté chargés de l'eau. Deuxièmement, les WSP peuvent encaisser des recettes au niveau local sous forme de tarifs applicables qu'ils conservent pour leur fonctionnement (une petite part de 4 pour cent étant versée à l'autorité de régulation). Troisièmement, peu de gouvernements de comté reçoivent des transferts internationaux ou ont accès au financement commercial. Quatrièmement, une différence est observée en ce qui concerne les prestataires de services au sein des zones de services WSP et à l'extérieur de celles-ci, ceux vivant dans les zones de service WSP recevant des fonds de sources très variées. Enfin, les fonctions de prestation de services sont effectuées par un large éventail d'acteurs, certains d'entre eux ayant des responsabilités qui se chevauchent.

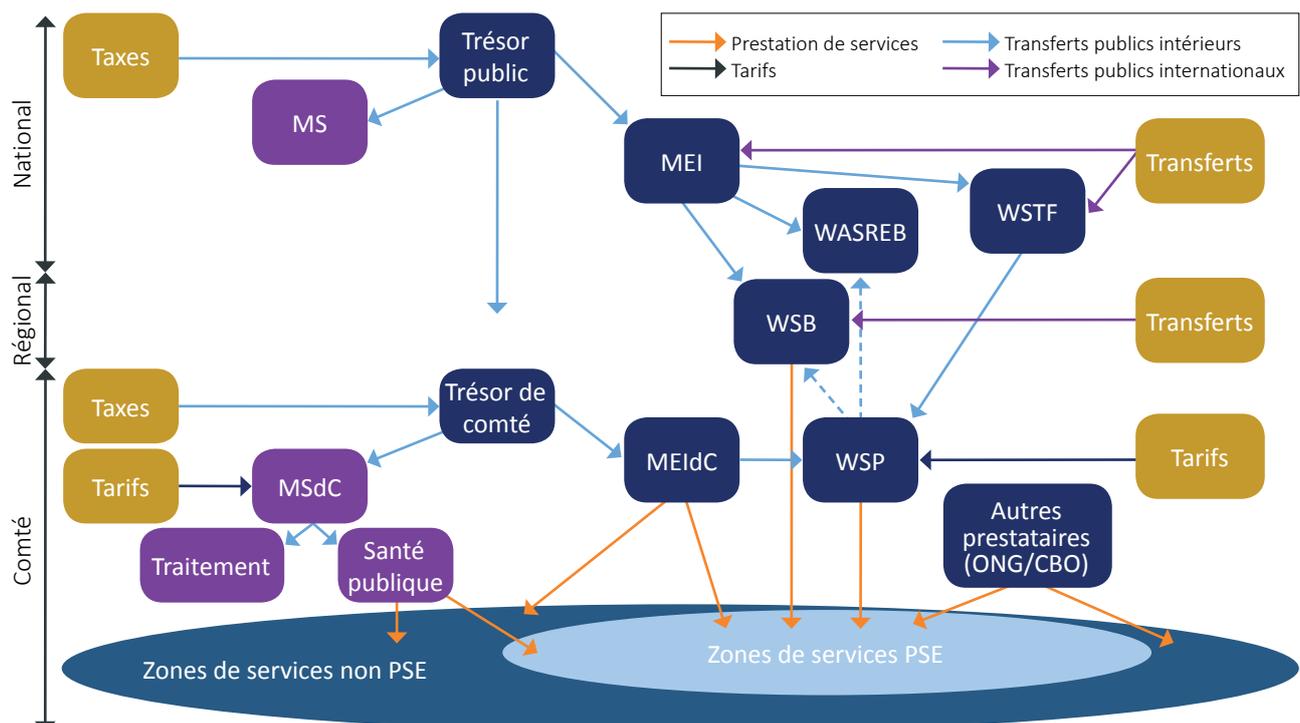
La Constitution garantit à tout Kényan « le droit et l'accès à

l'eau propre, salubre et adéquate ; et, à des normes raisonnables d'assainissement » et place les gouvernements de comté au centre de la prestation de services. Pourtant, la répartition des responsabilités n'est pas tout à fait claire, notamment en ce qui concerne les « travaux publics nationaux » et « les travaux publics de comtés ». Ces termes qui étaient mal définis dans la Constitution ont semé la confusion et provoqué des différends entre les institutions nationales et de comté (Banque mondiale, 2013b).

La Loi sur l'Eau de 2016 a cherché à placer la structure du secteur créée dans la Loi de 2002 relative à l'Eau dans le contexte de la Constitution, en définissant plus précisément « les travaux publics nationaux ». La définition employée par la Loi est large mais stipule clairement que le gouvernement national conserve la responsabilité de certains aspects de la prestation de services EAH. Cette précision a été considérée par certains comme une tentative de centraliser à nouveau certaines fonctions de prestation de services. Plus précisément, le Conseil des gouverneurs – l'institution nationale qui représente tous les gouvernements de comté – a déclaré la Loi sur l'Eau de 2016 comme étant inconstitutionnelle et a brandi la menace de recours judiciaires.

Les WSP jouent un rôle central dans la prestation des services de l'eau. L'une des décisions prises dans le cadre de la dévolution était de transférer la responsabilité de leur gestion des WSB aux nouveaux gouvernements de comté. Durant les premières années de la dévolution, ce transfert a créé une grande confusion. Plus récemment, les autorités de comté ont établi de nouvelles structures de gestion et des contrats de niveau de services avec les WSP, ce qui a permis d'ajouter une certaine clarté et d'améliorer l'efficacité.

Figure 1 : Carte des acteurs et des flux financiers (recettes) dans le secteur EAH au Kenya (au mois de septembre 2016)



Source : Propre schéma des auteurs

Les WSP encaissent les recettes tarifaires de ceux qu'ils servent. Ces recettes sont protégées et utilisées par les WSP pour la fourniture des services EAH et ne sont pas soumises au processus budgétaire. Ces recettes qui sont importantes sont souvent supérieures aux affectations budgétaires ordinaires des comtés qui sont destinées au secteur EAH. Malgré cela, de nombreux WSP se trouvent dans une situation financière désastreuse, avec des dépenses qui dépassent souvent les recettes. En conséquence, les gouvernements de comté sont amenés à subventionner certains aspects de la prestation de services des WSP – en particulier les produits chimiques pour la purification de l'eau et l'électricité pour les stations de pompage.

Actuellement moins de la moitié de la population du Kenya vit dans une zone de services WSP, avec encore moins de personnes bénéficiant vraiment de services fournis par le WSP. En dehors des zones des prestataires de service, la plupart des comtés déclarent s'appuyer sur les communautés pour gérer leurs propres services par l'intermédiaire d'organisations communautaires, dont les responsabilités s'étendent à l'encaissement des recettes tarifaires (redevances) ou des droits liés à l'E&E. Il s'agit là de dimensions essentielles quand il faut examiner le degré d'équité des fonds alloués et le degré de viabilité des services, en particulier en dehors des zones de service WSP.



4. Conclusions

Dans le secteur EAH, les principes de la dévolution figurent largement dans les tendances de budgétisation et de dépenses. Elles mettent en exergue l'importance croissante des gouvernements de comté. Pendant la même période, les affectations budgétaires du MEI ont enregistré une réduction nominale, tandis que les budgets des comtés ont augmenté dans la mesure où le financement global des MDA s'accroît. Les dépenses EAH ont augmenté en valeur absolue, mais ont diminué tant en pourcentage du PIB qu'en dépenses publiques totales.

Au titre de la dévolution, les agences gouvernementales semi-autonomes (les WSP et les WSB) conservent leur rôle central dans la prestation des services – les dépenses des WSP relatives à l'E&E sont supérieures à celles des gouvernements de comté dans la plupart des cas. Les financements extérieurs restent importants dans le secteur, bien qu'actuellement la plupart d'entre eux soient toujours acheminés par l'intermédiaire des institutions nationales et régionales plutôt que par l'entremise des gouvernements de comté. En outre, ils favorisent fortement les prêts au détriment des subventions.

Malgré la présence de cibles nationales EAH et le droit à l'eau garanti par la Constitution, un grand nombre des premiers plans de développement intégré à moyen terme (2013 à 2017) des comtés ne contenaient pas de cibles spécifiques relatives à l'accès EAH à leur niveau. Par conséquent, il n'est pas possible pour ces comtés d'évaluer le degré d'alignement de leur politique sur les objectifs nationaux. L'approche adoptée à l'égard de la politique EAH et de l'affectation budgétaire est largement laissée à la discrétion des gouvernements de comté. Cette discrétion, associée au fait qu'il existe un degré élevé de décentralisation budgétaire et peu de liens directs (financiers ou d'obligations de rendre compte) avec le ministère dépensier national, signifie que les allocations budgétaires à l'EAH varient considérablement entre comtés, en particulier, sur le plan des dépenses de développement, ce qui soulève des questions liées à l'équité territoriale en financement et prestation de services.

En outre, malgré les nombreuses initiatives de suivi, il existe peu de sources de données pour permettre une analyse comparative des performances entre les comtés ; actuellement, il n'est pas possible d'évaluer avec aisance et

fiabilité si l'efficacité s'est améliorée dans le cadre de la dévolution ou dans quelle mesure les dépenses EAH sont équitables entre comtés. Les systèmes de suivi des comtés sont faibles, la majorité d'entre eux étant tributaires des données de sortie (qui utilisent des indicateurs incohérents) et, les comtés n'utilisant pas de mesures communes pour les principaux indicateurs EAH liés aux cibles nationales.

Au niveau national, les affectations budgétaires sectorielles projetées sont insuffisantes pour répondre aux besoins. Les projections du gouvernement national révèlent un déficit de financement important et croissant du secteur. Pour les trois prochaines années, les besoins de financements extérieurs devraient équivaloir à plus de 80 pour cent du budget global du MEI, un chiffre irréaliste par rapport aux niveaux antérieurs et actuels de financement extérieur.

Bien que le foyer institutionnel de l'assainissement soit le MS, les projets d'assainissement sont également entrepris par les WSB, les WSP et les ministères de comté responsables de l'eau, en particulier dans les zones urbaines. Actuellement, la politique et la pratique ne se complètent pas dans ce domaine. Les ententes E&E en dehors des zones de service WSP sont faibles et le suivi de la viabilité des services est limité. Les gouvernements de comté indiquent utiliser des modèles de gestion communautaires pour les services ruraux, mais peu d'entre eux évaluent la viabilité des services ou affectent un budget à l'exploitation et à l'entretien des services en milieu rural.

Quelques comtés déclarent réaliser des processus conjoints de planification avec les institutions nationales ou régionales ou les WSP. La coordination entre les institutions du secteur est relativement faible en raison du manque de mécanismes formels. En ce moment, les processus de planification des gouvernements de comté, des WSP, des WSB et du MEI ne sont pas reliés. Étant donné la structure du secteur de l'eau, il est essentiel que ces institutions se consultent mutuellement au cours de leurs processus de planification et alignent leurs investissements afin de maximiser l'impact. Le secteur EAH du Kenya se trouve toujours en pleine phase de restructuration suivant la promulgation de la Constitution – avec des résultats qu'il n'est pas encore possible de déterminer avec certitude.

5. Débats actuels et questions à débattre

La structure du secteur EAH est encore dans une phase d'adaptation à la dévolution. À cette fin, la Loi sur l'Eau de 2016 a modifié la structure établie par la Loi de 2002. Ce faisant, on peut soutenir qu'elle a centralisé à nouveau quelques fonctions de prestation de services. Cette modification peut aussi être interprétée comme étant contraire à l'esprit et la lettre de la Constitution. Les arguments en faveur des institutions régionales, conservant un rôle dans la prestation des services s'appuient souvent sur le fait que beaucoup d'investissements dans l'eau concernent plusieurs comtés et que la ressource même est partagée entre comtés, avec les bassins versants traversant souvent plusieurs limites de comtés.

En outre, seules les institutions nationales ont actuellement les capacités d'obtenir et de gérer des prêts très importants ou des tranches de financement extérieurs pour les projets d'infrastructure à grande échelle ; et, les décisions de comté concernant les affectations budgétaires EAH étant prises de manière indépendantes par les 47 comtés, le montant global des fonds alloués à l'eau, l'assainissement et l'hygiène, est susceptible de varier fortement. La Loi sur l'Eau de 2016 sera probablement appliquée, mais son effet sur les apports financiers et le financement du secteur sera fortement influencé par la façon dont elle est appliquée et en particulier par la forme de ses règlements d'application. Dans ce contexte il reste des questions non résolues quant à la manière d'augmenter les apports financiers et de les dépenser plus efficacement dans le secteur.

Les questions ci-dessous visent à ouvrir le débat sur le juste équilibre des responsabilités entre institutions et administrations nationales, régionales et de comtés ; et, par conséquent, quelles sont les affectations budgétaires appropriées pour chacune d'entre elles, et comment améliorer l'obligation de rendre compte et l'efficacité.

Questions à débattre

- (i) Équilibre des pouvoirs entre niveau national et niveau de comté :
 - Étant donné la nature inter-comté des ressources en eau et des investissements dans l'eau, les institutions régionales sont-elles indispensables pour gérer à la fois les investissements inter-comtés et les litiges ? Dans l'affirmative, quel est l'équilibre approprié de responsabilité et de financement entre les deux niveaux ?
 - Compte tenu de son importance, quel est le meilleur moyen de gérer les financements extérieurs affectés au secteur ? Faudrait-il faire des efforts pour renforcer les capacités des gouvernements de comté en matière de gestion des grands financements extérieurs ou est-ce que cette tâche est effectuée de manière plus efficace aux niveaux régional et national ?
- (ii) Obligation de rendre compte :
 - Vu les liens financiers limités entre le ministère dépensier national et les ministères dépensiers de comté, comment améliorer la responsabilité de la réalisation des objectifs de la politique qui incombe aux comtés ?
 - Étant donné qu'il existe un degré élevé de décentralisation budgétaire et que les affectations des comtés à l'eau, l'assainissement et l'hygiène proviennent entièrement de transferts concessionnels, est-ce qu'une subvention conditionnelle pour l'eau devrait être introduite dans le secteur EAH ? Quels autres mécanismes pourraient être utilisés ?

Références

Banque mondiale (2013a) *A background brief on Kenya's Devolution*. Washington DC : Banque mondiale.

Banque mondiale (2013b) *Devolution in Kenya: Opportunities and challenges for the water sector*. Washington DC: Banque mondiale.

KNBS & SID (Kenya National Bureau of Statistics & Society for International Development) (2013) *Exploring Kenya's inequality: Pulling apart or pooling together?* Rapport abrégé. Nairobi : KNBS et SID.

Organisation mondiale de la santé/ Fonds des Nations unies pour l'enfance (OMS/UNICEF) (2015). Disponible à : www.wssifo.org [consulté en décembre 2016].

PwC (2013) *Change: Joining the dots*. 2013/14 national budget analysis. Nairobi: PwC.

WASREB (Water Services Regulatory Board) (2016) *Impact report*, Publication numéro 9.



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