

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

Introduction

L'eau, l'assainissement et l'hygiène (EAH) sont des conditions fondamentales pour un développement social et économique durable. La mauvaise hygiène, la défécation en plein air et le manque d'eau potable sont non seulement les principales causes de mortalité et de morbidité infantiles, mais ils contribuent aussi à la dénutrition et au retard de croissance et constituent un obstacle à l'éducation, notamment pour les filles. On se saurait surestimer l'importance de l'investissement dans le secteur EAH.

Alors que le Programme de développement durable réaffirme l'engagement en faveur de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, la réalisation de cet objectif restera un défi de taille pour de nombreux gouvernements.

Le dialogue sur les politiques de CABRI qui s'est déroulé du 7 au 9 novembre 2017 à Accra a rassemblé environ 60 fonctionnaires des ministères des finances, de la santé et de l'EAH de 12 pays africains, ainsi que des experts techniques. Le dialogue a offert un cadre propice à l'apprentissage et à l'échange et mutuels à propos des défis communs en matière de politiques EAH, et a permis aux participants de visiter des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement à Accra.

Cet document de position repose sur le dialogue d'Accra et tient compte des principales questions soulevées dans les documents d'information préparés pour le dialogue, tels que la gestion et le financement des services EAH en Afrique subsaharienne et dans les structures institutionnelles.

Il ressort des sept points relevés ci-dessous que les gouvernements parviennent à optimiser les ressources lorsqu'ils se dotent des politiques et cadres institutionnels appropriés, qu'ils choisissent des interventions rentables et les mettent en œuvre efficacement.

1. L'accès universel aux services de base EAH est réalisable

En prenant l'engagement de réaliser les objectifs de développement durable, les pays ont accepté d'œuvrer pour un accès universel à l'eau potable, à un coût abordable (Objectif 6.1) et pour un accès de tous à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats (Objectif 6.2). Le sentiment général était

que bien que ces objectifs soient ambitieux, ils n'en restent pas moins importants et méritent d'être poursuivis. Au-delà du défi que représente le financement, les gouvernements devront aussi assurer la participation effective des ménages et encourager les changements de comportement. Un ciblage pourrait s'avérer nécessaire pour les ménages qui n'ont pas les moyens de s'acquitter du prix des services EAH. Par ailleurs, l'investissement dans les services ruraux, où l'accès est limité, procure un taux de rendement plus élevé que l'investissement dans les services urbains.

2. Il existe de forts arguments économiques en faveur de crédits supplémentaires

Le secteur EAH, et plus particulièrement l'assainissement, est de façon générale sous-financé en Afrique. Dans de nombreux pays, ce secteur est financé en grande partie par des donateurs et les dépenses des ménages. Les dépenses publiques en matière d'EAH sont relativement limitées dans la plupart des pays africains. Pour certains pays, l'expérience a montré qu'un mauvais taux d'exécution des organismes chargés des dépenses contribue à la baisse des dépenses publiques, notamment lorsque le financement est lié à la performance. Au cours du dialogue sur les politiques, les fonctionnaires se sont demandés si les ministères EAH/de la santé avaient présenté suffisamment d'arguments économiques en faveur de l'investissement au ministère des finances et, si c'était le cas, pourquoi les dépenses publiques en matière d'EAH demeurent si faibles.

Le sentiment général était que les arguments économiques avaient été présentés, même si cela ne se reflète pas nécessairement dans les investissements publics en raison de l'espace budgétaire restreint. De manière générale, les participants ont reconnu que le fardeau des maladies imputables à un mauvais secteur EAH, et les pertes économiques subies en termes de PIB, représentent un argument fort en faveur de crédits supplémentaires. Dans certains pays, tels que le Burkina Faso, le gouvernement prévoit de subventionner des latrines dans les ménages. Les avis sur les subventions de latrines divergeaient, certains des délégués étant pour, d'autres contre, ces derniers considérant qu'une latrine était un bien privé.

Encadré 1 : Améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les petites villes au Ghana – le cas du système d'approvisionnement en eau et d'assainissement d'Oyibi*

L'Agence communautaire de l'eau et de l'assainissement du Ghana (CWSA) a pour mandat de fournir un accès à l'eau potable et à l'assainissement aux petites villes et aux zones rurales. Le système d'approvisionnement en eau et d'assainissement d'Oyibi a été créé il y a 14 ans sous forme de programme à but non lucratif grâce au financement consenti par DANIDA et le gouvernement du Ghana, ainsi qu'à une petite contribution des communautés concernées. Le projet se compose de trois trous de forage hautement productifs – 11.88 m³/heure, 9.72 m³/heure et 11 m³/heure respectivement – qui sont pompés directement jusqu'aux sept communautés bénéficiaires. La profondeur du trou de forage que nous avons visité dans le village d'Old Saasabi est de 45 m, alors que les deux autres sont de 52 et 90 m respectivement. La qualité de l'eau est conforme aux directives ou normes définies par l'Organisation mondiale de la santé pour l'eau potable. Un contrôle d'usage est effectué deux fois par an (saisons sèche et humide). Le système de transmission et de distribution se compose d'un réseau de canalisations de 102 mm de diamètre. Le système est relié à des bornes fontaines, les institutions/ensembles résidentiels, tous équipés de compteurs, étant approvisionnés en eau au sein du bassin versant. Le tarif pour les 1 080 ménages équipés de compteurs est fixé à 4.95 cédis ghanéens par m³, alors que les moins privilégiés, qui s'approvisionnent en eau aux bornes fontaines, payent 15 pesewas pour 36 litres. La viabilité du système repose sur les recettes tirées des tarifs. Les revenus des fournisseurs d'eau correspondent à un pourcentage de ce qu'ils vendent au public.

Défis

- Pertes d'eau sur les canalisations de transmission et de distribution en raison de fuites ;
- Défaut de paiement ou paiement irrégulier des abonnés privés ;
- Contournement des compteurs par les abonnés malhonnêtes ;
- Le dépassement d'abonnement résultant de la migration des citoyens vers la région d'Oyibi a mis le système sous pression ;
- Ruptures fréquentes des canalisations de 102 mm installées il y a de 14 ans.

Mesures mises en place

- Contrôles réguliers et réparations rapides dès qu'une fuite est détectée à un endroit ;
- Débranchement des mauvais payeurs dès que la date d'expiration arrive à échéance ;
- Lourdes peines pour les abonnés qui contournent les compteurs ;
- Augmentation du nombre de bornes fontaines plutôt que des raccordements des ménages – le paiement régulier est respecté au niveau des bornes fontaines ;
- Discussion avec le gouvernement sur le remplacement des anciennes canalisations de 4 pouces par des canalisations de 6 pouces pour réduire la fréquence des ruptures.

* Ce texte a été rédigé par M. Abdulyekeen Shafiu, un délégué du Ministère nigérian des ressources en eau qui a participé au dialogue sur les politiques EAH de CABRI.

La hausse des investissements dans le secteur EAH nécessitera d'augmenter l'espace budgétaire et de trouver des moyens innovateurs pour financer le secteur. Ces moyens sont abordés dans les sections suivantes.

3. L'accès universel aux services EAH nécessite une augmentation de l'espace budgétaire

Les services EAH sont généralement financés par les « 3 T » – taxes, tarifs et transferts. Pour parvenir à un accès universel, les recettes fiscales doivent augmenter. Pour ce faire, l'assiette fiscale doit être élargie et les gouvernements doivent faire preuve d'une plus grande efficacité en matière de mobilisation des recettes publiques. Les pays riches en ressources doivent exploiter pleinement leur potentiel de génération de recettes, et permettre ainsi d'augmenter l'espace budgétaire consacré aux investissements dans le secteur EAH.

Les tarifs, y compris la fourniture à soi-même/les menues dépenses, contribuent de manière significative aux dépenses en matière d'EAH. Cependant, comme on a pu le remarquer lors de certaines visites sur place au Ghana, certains prestataires de services travaillent à perte en raison des tarifs impayés. L'eau qui est produite mais perdue avant d'atteindre le client (eau non facturée) représente aussi une source importante d'inefficacité. Remédier aux inefficacités du secteur permettrait d'alléger la pression sur l'espace budgétaire restreint, et pourrait même ouvrir la voie à un subventionnement des tarifs pour les communautés désavantagées.

Les transferts renvoient généralement aux fonds des donateurs. Ceux-ci sont d'une manière générale en baisse, au même titre que toutes les formes d'aide extérieure au développement. Cependant, les participants se sont accordés à dire qu'il était encore possible d'attirer des transferts en créant des fonds spéciaux pour le secteur.

4. Tous les mécanismes de financement novateurs pour le secteur EAH doivent être explorés

Les sources de financement novatrices font référence à des sources autres que les taxes, les tarifs et les transferts. Les partenariats public-privé (PPP) et les fonds de fiducie ont été examinés comme les deux options de financement novatrices susceptibles d'aider à combler le déficit de financement. De nombreux pays représentés au dialogue sur les politiques avaient déjà eu recours à des PPP dans le secteur de l'eau, mais leurs expériences étaient mitigées. Par exemple, les PPP avaient parfois intensifié la compétitivité dans le secteur, aboutissant ainsi à un approvisionnement fiable et à des investissements dont le secteur avait tant besoin. Cependant, ils avaient aussi conduit à une hausse des prix des services publics qui avaient alourdi le fardeau financier des pauvres. Les principaux enseignements tirés des PPP étaient les suivants :

- Pour fonctionner, les PPP nécessitent des mesures d'incitation et des règlements ;
- Ils ont besoin d'un cadre favorable en matière de politique pour fonctionner ;
- Le rôle du gouvernement doit être clairement défini ; et
- Les PPP doivent être adaptés à l'usage, ce qui signifie que les types de projet qui nécessitent un PPP doivent être clairement définis afin d'atteindre les résultats escomptés.

L'utilisation de petites entreprises de distribution d'eau dans les zones marginales a aussi été examinée comme une option valable, bien que d'autres études soient nécessaires afin de déterminer leur efficacité à grande échelle.

La création de fonds spéciaux, qui attirent un large éventail de sources de financement, est considérée comme un moyen fiable de financer le secteur EAH. Les participants au dialogue ont examiné le modèle du Ghana Water Enterprise Trust (GWET), qui est actuellement en phase de conception. L'une de ses caractéristiques uniques inclue la signature d'un accord entre

le conseil d'administration et l'autorité du district concernée pour transférer la propriété de l'installation au bout de 25 ans. D'autres pays, tels que le Mali et la Côte D'Ivoire, ont indiqué qu'ils disposaient des « fonds pour l'eau » essentiellement financés par les tarifs. Le Nigeria et la République centrafricaine sont en train de créer et d'opérationnaliser un fonds pour l'eau. Les principaux enseignements tirés des différents fonds incluent notamment de s'assurer que les responsabilités des différentes parties prenantes sont clairement définies, que des règles claires sur l'utilisation des fonds sont établies, que l'installation transférée après 25 ans est modernisée et fonctionnelle et que la source de financement est durable.

5. La coordination est la clé d'une gestion efficace du secteur EAH par les structures multi-institutionnelles

Moins de 20 pourcent des pays africains confient les responsabilités en matière d'eau et d'assainissement à un seul et même ministère – les exemples sont le Ghana, le Mozambique, la Zambie, l'Ouganda et, jusqu'à récemment, Madagascar. Le fait que l'eau et l'assainissement relèvent d'un même ministère pourrait contribuer à donner la priorité au secteur EAH ; ceci dit, certains pays dotés d'une structure plus fragmentée ont réussi à améliorer le secteur EAH grâce à une bonne coordination. La coordination et des rôles et responsabilités clairement définis ont été décrits comme des éléments essentiels, quel que soit le choix de la structure institutionnelle.

La décentralisation de l'administration et de la prestation des services EAH pourrait permettre de rapprocher les services des bénéficiaires. Une étude de cas sur le Kenya a été examinée pour illustrer le fait que la clé du succès de la décentralisation des services EAH réside dans un contrôle central, une réglementation claire, des mécanismes d'obligation de rendre compte, la participation communautaire et les capacités locales. Le problème qui se pose dans de nombreux pays est que les collectivités locales dotées d'un mandat pour la prestation de services EAH ne rendent aucun

Encadré 2 : Enseignements tirés de la planification et de la budgétisation grâce à une stratégie de jeu de rôles

Lors du dialogue sur les politiques, les participants ont utilisé une stratégie de jeu de rôles pour explorer les facteurs techniques, économiques et politiques qui affectent les décisions relatives aux investissements dans le secteur de l'eau en milieu rural. Il en est ressorti les points suivants :

- Les motifs d'attribution des décideurs diffèrent :
 - justice (« ils ont reçu un faible montant la dernière fois »),
 - population (« cette commune a la plus grande population »),
 - équité (« cette commune a le plus faible accès »),
 - impératifs politiques (« le patron a dit que nous devons construire des systèmes d'eau courante ») ;
- Les motivations des décideurs ne sont pas toujours claires, et le retour d'information n'est pas toujours transparent ;
- Les coûts peuvent varier énormément selon les lieux géographiques ; et
- Le niveau de service fait une grande différence au niveau des coûts :
 - à court terme (dépenses en capital),
 - à moyen et long terme (dépenses d'exploitation/dépenses en capital liées à l'entretien),
 par ex. les dépenses en capital et les dépenses d'exploitation par personne associées au système d'eau courante étaient élevées.

compte aux ministères centraux chargés des politiques et des finances. Il s'agit de problèmes constitutionnels pour lesquels il n'existe pas de solutions simples, et il est donc essentiel que les communautés s'impliquent et demandent des comptes aux collectivités locales. L'alignement de tous les ministères, départements et organismes sur le programme national est aussi important.

6. Le rôle des données pour obtenir de bons résultats en matière d'EAH

Les données sont importantes dans la poursuite des objectifs du secteur EAH pour plusieurs raisons :

- Elles donnent un aperçu du déficit de financement ;
- Elles permettent aux pays de suivre efficacement l'évolution des progrès ; et
- Elles représentent la base factuelle sur laquelle s'appuient les politiques.

La disponibilité de données sur le secteur EAH varie beaucoup entre les pays. Alors que certains, comme l'Afrique du Sud, collectent systématiquement des données, ce n'est pas le cas d'autres. Dans certains contextes, les ministères chargés de l'EAH doivent demander explicitement d'inclure la collecte de données sur l'EAH dans les enquêtes de ménage. En général, bien que tous les pays possèdent « certaines » données provenant de « certaines » sources principales de données, très peu disposent d'une vision globale.

7. L'efficacité de la planification et de la budgétisation revêt une importance primordiale pour obtenir de bons résultats en matière d'EAH

Il ressort de l'examen des dépenses publiques que celles-ci portent essentiellement sur les dépenses (en capital)

liées au développement, qui représentent souvent plus de 80 pourcent du budget. Dans le processus de planification et de budgétisation, il est nécessaire d'allouer des crédits aux opérations et à l'entretien. Parmi les autres problèmes sectoriels communs liés à la planification et à la budgétisation, on notera :

- Les questions liées à la décentralisation fiscale et aux flux de fonds entre les niveaux administratifs ;
- La capacité d'absorption des agents de prestation de services qui est souvent liée à la capacité d'exécution des dépenses de développement ;
- L'absence de stratégie de financement claire définissant la manière de recouvrer les coûts, et auprès de quelles sources ;
- Mauvaise coordination des acteurs dotés de mandats qui se chevauchent ; et
- Trop peu d'importance accordée à la performance (c.-à-d. lier les dépenses aux réalisations/résultats), essentiellement en raison du fait que les ministères des finances disposent d'un cadre conceptuel différent de celui des ministères de tutelle du secteur.

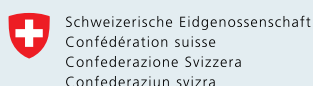
L'engagement continu de CABRI

Les défis et les possibilités communs pour parvenir à une couverture universelle démontrent l'importance d'un engagement continu et d'un apprentissage mutuel. A l'avenir, les domaines d'intervention devront mettre davantage l'accent sur l'assainissement, sur le rôle du ministère des finances et du ministère de la santé dans le secteur, ainsi que sur un examen approfondi des petites entreprises de distribution d'eau et autres innovations dans le secteur EAH.

Remerciements

Ce document de position a été écrit par Nana A. Boateng (CABRI). Zach White, Ian Ross, Tomas Lievens et Peter Burr de Oxford Policy Management ont produit des documents de référence pour le Dialogue sur les Politiques de CABRI sur « l'optimisation des ressources dans le secteur EAH ».

Cette publication est financée en partie par le Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO). Les constatations et les conclusions ne reflètent pas nécessairement ses positions ou politiques.



Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour plus d'informations sur CABRI, 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