

EAU ET ASSAINISSEMENT DANS LE CADRE DES STRATEGIES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE

**COMPTE-RENDU DES TRAVAUX
de l'Atelier Régional
Nairobi, 17-19 juin 2002**



Programme pour
l'Eau et
l'Assainissement
Région Afrique



Consortium pour la Recherche
Economique en Afrique



Institut de Développement
d'Outremer



Institut de la
Banque mondiale



Principales conclusions des travaux de l'atelier

La non-intégration des programmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les stratégies de réduction de la pauvreté

- Le secteur de l'eau et de l'assainissement (SEA) n'a pas été effectivement pris en compte dans la plupart des stratégies de réduction de la pauvreté, initiées par les pays de la région, à l'exception peut-être de l'Ouganda.
- L'une des raisons majeures avancées pour expliquer cette exclusion est le faible diagnostic fait de la pauvreté au sein même du secteur. L'atelier a mis l'accent sur la nécessité d'améliorer les procédures de diagnostic et d'explorer également de nouvelles approches telles que la notion de subsistance durable.
- Le faible diagnostic est aussi le reflet de la fragilité de la base informationnelle du secteur, qui se concentre essentiellement sur les infrastructures physiques et qui tend à négliger les systèmes de suivi et d'évaluation au niveau sectoriel. Même dans le cadre des évaluations du niveau de pauvreté au plan macro, les indicateurs relatifs au secteur de l'eau sont souvent mal définis, et le secteur de l'assainissement n'est parfois pas couvert du tout.
- L'on note donc une absence totale ou une sous-représentation virtuelle du secteur de l'eau et de l'assainissement dans les documents-cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), à l'opposé des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'agriculture, en raison des liens fragiles qui existent entre les ministères centraux, les administrations locales et les opérateurs locaux du secteur, quant à leurs rôles respectifs dans la planification et la définition des priorités.
- Le secteur de l'assainissement ne s'est pas judicieusement inspiré des approches programmatiques et sectorielles, susceptibles de favoriser sa meilleure intégration dans les stratégies de réduction de la pauvreté et le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). Cela s'explique, en partie, par la complexité institutionnelle du secteur et la nature fragmentée de ses mécanismes de financement.

Quelles opportunités offrent les DSRP pour l'amélioration de l'approvisionnement en eau et de la prestation des services?

- Le DSRP n'est pas un document de circonstance ; il s'inscrit plutôt dans un processus dynamique et évolutif, qui offre un cadre d'intégration du secteur de l'eau et de l'assainissement dans les stratégies de réduction de la pauvreté et dans les programmes de développement.
- Tout en saisissant cette opportunité, il est important de s'assurer que le DSRP et les ressources PPTE y afférentes ne sont pas perçus comme une alternative à la mise en œuvre dans le secteur, de réformes cruciales susceptibles de profiter durablement aux personnes démunies.
- Les DSRP n'ont pas déclenché les réformes du secteur de l'eau ; ils ont plutôt démontré la nécessité de convertir des réformes globales en stratégies cohérentes de mise en œuvre, qui lient les initiatives du secteur de l'eau au processus de planification et d'élaboration des budgets.

Perspectives d'avenir... Cinq étapes vers intégration du SEA dans le processus dynamique et évolutif d'élaboration du DSRP

- Renforcement du diagnostic de la pauvreté dans le SEA : il s'agit d'améliorer le diagnostic des approches spécifiques par lesquelles l'eau et l'assainissement affectent les systèmes de subsistance des personnes démunies ;
- Conversion des réformes sectorielles en stratégies : il s'agit de traduire les politiques d'ordre général, telles que la gestion communautaire, le recouvrement des coûts relatifs à l'O & M, et les investissements dictés par la demande, en stratégies institutionnelles cohérentes d'investissement et de financement, lesquelles définissent les rôles respectifs aux niveaux central et local, et réglementent le flux des ressources vers les opérateurs intervenant dans les secteurs décentralisés ;
- Adoption d'approches programmatiques : il s'agit d'adopter une approche plus programmatique et plus sectorielle, qui intègre les programmes d'eau et d'assainissement au processus de planification des dépenses publiques, et d'accroître sa dépendance vis-à-vis des cadres institutionnels issus des réformes, plutôt que vis-à-vis des structures ad hoc des projets provisoires. Il faudra, à cet effet, adapter les DSRP, les CDMT et les processus de suivi et d'évaluation aux exigences spécifiques de la décentralisation.

Deux des caractéristiques de l'approche programmatique constituent en soi des étapes. Il s'agit de :

- L'élaboration de systèmes sectoriels de suivi et d'évaluation : instituer des systèmes cohérents de suivi et d'évaluation ; et
- L'institutionnalisation de consultations entre partenaires multiples : institutionnaliser ces consultations au sein du secteur, sur une base plus permanente.

Pour une meilleure intégration des volets de l'eau et de l'assainissement dans le processus des DSRP

La notion de « Document stratégique de réduction de la pauvreté » (DSRP) est à juste titre devenue l'une des expressions les plus utilisées du lexique international du développement dans le milieu des principaux partenaires au développement. Les DSRP sont désormais le pilier autour duquel les pays identifient leurs priorités de développement. L'élaboration de ces documents stratégiques offre un cadre pour le renforcement de l'impact de l'action publique contre la pauvreté, et des progrès vers la réalisation des Objectifs de développement du millénaire. La préparation de ces documents a suscité un processus de plus en plus consultatif entre l'Etat, la société civile et les autres acteurs du développement dans plus de 30 pays d'Afrique. En effet, leur élaboration est directement liée aux avantages potentiels offerts par l'initiative des Pays pauvres et très endettés (PPTE), et l'on s'attend à ce que ce processus offre un cadre élargi pour toute aide provenant de l'extérieur.

L'atelier tire sa raison d'être du fait qu'une évaluation initiale des DSRP actuels a révélé que les services d'approvisionnement en eau et l'assainissement n'ont pas fait l'objet d'une offre suffisante, en dépit du fait que des évaluations participatives de la pauvreté, de même que bien d'autres enquêtes et consultations communautaires, ont constamment identifié, au nombre des trois ou quatre premières demandes prioritaires des pauvres, l'accès fiable et convenable à une eau saine et à des installations sanitaires hygiéniques. C'est donc dans ce cadre que le Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA), le Programme pour l'eau et l'assainissement en Afrique, l'Institut de développement d'outremer, WaterAid et l'Institut de la Banque mondiale, ont noué un partenariat pour organiser cet atelier régional.

Fidèle à son objectif principal, l'atelier a donné à la centaine de ses participants venus de douze pays d'Afrique subsaharienne l'occasion d'échanger des expériences dans l'élaboration et dans la mise en œuvre de programmes d'eau et d'assainissement dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté initiées dans leurs pays respectifs. Les participants comptaient dans leurs rangs de hauts responsables gouvernementaux du secteur de l'eau et de l'assainissement (SEA), des représentants des départements nationaux chargés des DSRP et des ministères chargés des Finances et de la Planification, des représentants de diverses organisations de la société civile et des représentants de la communauté des bailleurs de fonds, notamment ceux basés dans les localités sur le terrain.

Les objectifs de l'atelier étaient :

- d'initier l'échange d'expériences et de meilleures pratiques dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des stratégies d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans le cadre des DSRP ;
- d'initier, chez les principaux acteurs du secteur, un processus de réflexion sur les contraintes susceptibles d'entraver et les opportunités susceptibles de

promouvoir le volet eau et assainissement des processus de DSRP ; et

- de faire ressortir les voies et moyens d'intégrer les programmes du SEA dans les processus nationaux de DSRP, et d'identifier les principales pratiques d'appui, telles que le renforcement de l'apprentissage et le travail en réseau au niveau régional.

Le programme de l'atelier s'articulait autour des thèmes suivants :

- Les politiques sectorielles et les réformes institutionnelles relatives au SEA dans les DSRP ;
- Le rôle des DSRP en tant que cadres d'organisation, à travers le diagnostic de la pauvreté, l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), le suivi et l'évaluation ainsi que la consultation et la collaboration entre de multiples partenaires ; et
- L'examen, pour chaque pays, de l'état actuel des processus de DSRP et la définition de perspectives d'avenir.

Chaque thème a été introduit par des exposés thématiques et des cas nationaux y afférents, puis a fait l'objet de discussion au sein de groupes de travail où les participants ont échangé des expériences et des opinions et où les défis, contraintes, opportunités et réponses possibles ont été identifiés. La séance finale a offert aux participants l'opportunité d'évaluer la situation dans leurs propres pays et d'identifier des actions prioritaires. Les thèmes récurrents contenus dans les plans d'action ont inspiré les recommandations de l'atelier sur les actions supplémentaires à initier au niveau régional. Le groupe des participants représentant les ministères centraux et les départements chargés des DSRP, de même que le cercle des organisations de la société civile, ont émis leurs avis propres sur les résultats et les enseignements communs.

L'atelier était à l'origine conçu comme un appel à l'action pour une inclusion plus complète et plus significative de l'eau et de l'assainissement dans les processus de DSRP. Il a atteint son objectif en identifiant des questions et en suggérant des réponses aux niveaux national et régional. Au nombre des réponses possibles figuraient notamment le renforcement de l'appui et le travail en réseau au niveau national, ainsi que l'élaboration d'outils d'orientation sur la base des meilleures pratiques. Cela pourrait notamment consister en l'établissement de liens avec le CDMT et les processus d'élaboration de budget, la consultation, le suivi et l'évaluation.

Le DSRP comme défi et comme opportunité pour le SEA dans les stratégies de réduction de la pauvreté.

Dans son allocution d'ouverture, M. Maktar Diop, directeur national pour le Kenya, l'Erythrée et la Somalie de la Banque mondiale, a souligné l'importance des initiatives des PPTE et des DSRP pour l'Afrique, et a mis l'accent sur le fait que l'élaboration des DSRP est un processus dynamique et évolutif. Il a affirmé que les DSRP peuvent jouer un rôle

vital dans la réduction de la pauvreté et qu'ils peuvent susciter l'amélioration de la portée et de la qualité de l'approvisionnement en eau et des infrastructures d'assainissement. Cependant, l'utilisation de l'opportunité présentée par les DSRP doit être liée à l'initiation de réformes dans le secteur, notamment en matière d'approvisionnement en eau des zones rurales et urbaines.

Les stratégies de réduction de la pauvreté sont devenues des moyens établis par lesquels les pays africains définissent les actions prioritaires pour renforcer l'impact des programmes publics de lutte contre la pauvreté. L'ordre du jour des DSRP a été adopté par les chefs d'Etat africains, lors du Sommet de Libreville en janvier 2000, comme instrument majeur pour encourager l'évolution vers la réalisation des objectifs de développement du millénaire, notamment ceux relatifs à la réduction de la pauvreté. La préparation des DSRP dans la plupart des pays africains est directement liée au processus d'accès à des financements extérieurs, par le biais d'un renforcement de l'Initiative des PPTE, et elle est appelée à créer un cadre élargi pour la coordination de la totalité de l'aide extérieure. (Encadré 1).

Depuis 1998, une trentaine de pays africains ont exécuté un processus élargi de consultation avec la société civile et d'autres partenaires, pour appuyer la préparation de DSRP. Les éléments-clés du processus des DSRP sont :

Encadré 1 : L'initiative des PPTE et son état actuel en Afrique

La pauvreté en Afrique est largement répandue et profondément enracinée. Au cours des années 1990, de nombreux pays de la région ont enregistré une chute de leurs taux de croissance et une aggravation de la baisse de leurs indicateurs sociaux. Seuls quelques pays, à l'instar de l'Ouganda, ont réussi à réduire leurs niveaux de pauvreté. C'est à la lumière de cette réalité qu'un consensus élargi a été réalisé parmi les dirigeants africains sur la nécessité de réorienter les programmes publics vers la lutte contre la pauvreté. A cet effet, l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE) et le processus y afférent de préparation de documents cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) revêtent une très grande importance pour les pays africains.

L'initiative des PPTE est destinée à alléger, à un poids soutenable, le fardeau de la dette des pays pauvres. Cette initiative est importante pour l'Afrique car plus de 33 pays de la région ont été identifiés comme ayant des fardeaux insoutenables de dette. Au mois de juin 2002, 22 pays africains ont atteint le 'point de décision' (étape à laquelle le pays a préparé ne serait-ce qu'un DSRP intérimaire et où une remise partielle de sa dette est envisageable). Quatre de ces pays ont atteint le 'point d'achèvement' (étape à laquelle une remise totale de dette est envisageable). La valeur totale nette actuelle de la remise de dette accordée aux pays africains est estimée à près de 16 milliards de dollars E.U. Une étude de la Banque mondiale suggère que pour les 19 pays africains ayant déjà atteint leur point de décision ou d'achèvement, l'estimation d'épargne, en termes de service de la dette, réalisée dans le cadre de l'initiative PPTE sur la période de trois ans allant de 2001 à 2003, par rapport aux paiements qui étaient prévus, pourrait s'élever à près de 1,3 milliards de dollars E.U. par an.

le diagnostic de la pauvreté, les consultations entre partenaires multiples, le lien avec la planification des dépenses publiques à travers le CDMT et les budgets annuels, et un système solide de suivi et d'évaluation.

Pour le secteur de l'eau et de l'assainissement (SEA) en Afrique, les DSRP représentent :

- un *défi* :
 - pour assurer l'intégration du SEA dans les stratégies de réduction de la pauvreté ;
 - pour élaborer et mettre en œuvre des *stratégies* et programmes efficaces en faveur du SEA ;
- une *opportunité* :
 - d'utiliser les DSRP comme un *cadre* pour la planification et la gestion de l'aide, concomitamment avec le CDMT et l'approche sectorielle (ASec) ;
 - d'élaborer des *plans typiquement nationaux* de renforcement du volet eau et assainissement des stratégies de réduction de la pauvreté.

Différentes sessions techniques de l'atelier ont procédé à un examen de ces défis et opportunités, avec la participation active des représentants de groupes d'acteurs du développement de 12 pays.

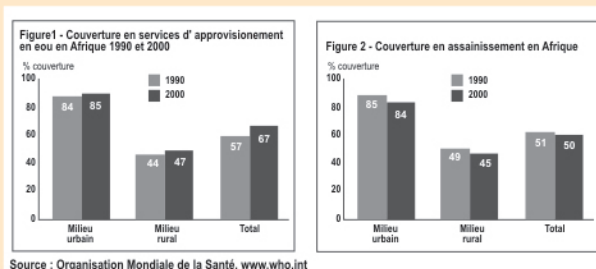
Tout reste à faire pour assurer l'intégration de l'eau et d'assainissement dans les DSRP

La campagne pour l'intégration du secteur de l'eau et de l'assainissement dans les DSRP est en droite ligne des objectifs de développement du millénaire (ODM) en matière d'eau et d'assainissement. Ces objectifs sont en effet : a) d'ici à l'an 2015, de réduire de moitié la proportion des personnes ne disposant pas d'un accès durable à l'eau potable et saine ; et b) d'ici à l'an 2020, de veiller à ce que 100 millions d'habitants des quartiers pauvres aient accès à des installations sanitaires améliorées. Ces objectifs planétaires requièrent un accroissement des investissements annuels par rapport à leurs niveaux moyens actuels. D'après les expériences passées, la réalisation de ces objectifs requiert la mise en œuvre de réformes dans le secteur, afin de jeter des bases solides susceptibles d'assurer la viabilité de ces investissements.

Alors que les objectifs de développement du millénaire constituent un appel à l'action lancé à l'ensemble des pays en développement, ils revêtent un caractère particulièrement crucial pour l'Afrique. En effet, l'Afrique est confrontée à une crise dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Le développement de ce secteur n'arrive pas à tenir le rythme de croissance de la population, ce qui entrave par conséquent le progrès économique et social. Les femmes, les enfants et les pauvres sont particulièrement vulnérables. L'Afrique affiche le taux le plus bas de couverture en eau et assainissement de toutes les régions du monde : moins d'un Africain sur trois (soit 300 millions de personnes) n'a pas accès à de l'eau saine et à des infrastructures d'assainissement. Les maladies liées à

Encadré 2 : La réalité du secteur de l'eau et de l'assainissement en Afrique

- L'absence de services appropriés pèse lourdement sur les pauvres et les confine dans la pauvreté. Les femmes et les enfants sont souvent les plus affectés.
- La prestation des services ne s'adapte pas au rythme de croissance démographique et à la demande, notamment dans les centres urbains.
- Les besoins futurs en termes de financement dépassent, de loin, la capacité du secteur public.
- Les politiciens causent plus de tort aux populations pauvres en leur fournissant de l'eau et des services d'hygiène gratuits qui sont rarement pérennisés.
- Les équipements publics sont généralement peu performants et les aptitudes du secteur privé ne sont pas souvent mises à contribution.
- Les ressources hydrauliques du continent africain sont très vulnérables : il faut assurer une gestion judicieuse de l'eau pour garantir la durabilité des services d'approvisionnement en eau et assainissement



l'eau sont l'une des causes majeures de morbidité et de mortalité infantile. Les estimations révèlent qu'en matière de couverture en eau et assainissement, la hausse constante qui a prévalu au cours des années 1970 et au début des années 1980 n'a pas été maintenue. Si les tendances actuelles se poursuivaient, (Encadré 2, Figures 1 et 2), le nombre des personnes n'ayant pas accès à ces services doublerait d'ici à l'an 2020, ce qui représenterait une population de 400 millions de personnes n'ayant pas accès à de l'eau saine, et 600 millions de personnes vivant sans installations sanitaires hygiéniques. Cette situation ne saurait perdurer.

Le taux d'urbanisation galopant de l'Afrique, qui évolue à un rythme de 4 à 7 pour cent, est largement favorisé par l'expansion des quartiers péri-urbains qui, dans les grandes villes telles que Nairobi, abritent près de 50 % de la population. Les autorités municipales n'ont en général pas réussi à offrir aux habitants de ces quartiers des services d'eau et d'assainissement, et ils sont condamnés à compter sur les alternatives très coûteuses et de piètre qualité offertes par la communauté des fournisseurs informels du secteur privé. Les stratégies de lutte contre la pauvreté en milieu urbain doivent tenir compte des conditions de vie des quartiers péri-urbains et informels et, par dessus tout, doivent faire face au défi d'assurer à ces zones l'accès à une eau saine et à des infrastructures sanitaires hygiéniques à des coûts abordables.

Un examen du premier lot des DSRP préparés par les pays africains suggère qu'à l'exception du cas spécial de l'Ouganda, le secteur de l'eau et de l'assainissement n'a pas encore fait l'objet d'une incorporation efficace dans la plupart des processus de DSRP. En règle générale, le SAE s'est vu accorder une assez faible priorité dans les DSRP

des pays. Les diagnostics en matière d'eau et d'assainissement liés à la pauvreté manquent de spécificité, ce qui reflète une faiblesse à traduire les notions de politique générale en stratégies opérationnelles. Cette faiblesse peut être liée à la complexité institutionnelle du secteur et à la nature fragmentée de ses mécanismes de financement, toutes choses qui s'expliquent par sa dépendance traditionnelle vis-à-vis des projets. Le cas de l'assainissement est encore plus éloquent car il s'agit d'un secteur qui n'apparaît de façon évidente dans aucun DSRP à ce jour.

Il ressort des travaux de l'atelier que plusieurs raisons expliquent cette exclusion :

- les mauvais diagnostics liés à la pauvreté, du fait de la faiblesse de la base informationnelle du secteur, qui ne met l'accent que sur les infrastructures physiques, et qui est caractérisée par un manque total de systèmes de suivi et d'évaluation. Les évaluations nationales de l'impact de la pauvreté ne font pas généralement état des définitions des indicateurs liés à l'eau et à l'assainissement ;
- comme l'ont souligné les représentants des services chargés de l'élaboration des DSRP et des ministères chargés des Finances : « L'eau et l'assainissement sont sous-représentés dans les DSRP ou n'y apparaissent pas du tout, contrairement à ce que l'on observe dans les secteurs de l'éducation et de la santé, et ce, en raison de l'inexistence de liens étroits entre les ministères centraux, les autorités locales et les partenaires locaux, dans le cadre de la planification et de la détermination des priorités; et
- Le secteur de l'eau et de l'assainissement ne s'est pas suffisamment inspiré d'approches programmatiques et sectorielles, aux fins d'une meilleure intégration des stratégies de réduction de la pauvreté et du CDMT. Ceci est dû en partie, à la complexité institutionnelle et à la nature fragmentée des mécanismes de financement mis en place.

Le défi de l'Afrique en termes d'eau et d'assainissement est avant tout lié à la réforme

Les responsables africains reconnaissent de plus en plus la nécessité impérieuse d'instituer des réformes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Un consensus se dégage également autour des principes politiques censés soutenir cette réforme (Encadré 3). En partant du fait que la réforme du secteur constitue un préalable à l'expansion et à l'amélioration des services d'approvisionnement en eau et assainissement, des groupes de travail indépendants, institués pour les sous-secteurs de l'assainissement urbain et de l'assainissement rural pour la gestion intégrée des ressources hydrauliques (GIRH), ont entrepris :

- d'examiner les contraintes inhérentes à l'intégration des réformes sectorielles dans le processus des DSRP ; et

- d'identifier les actions et les réponses éventuelles pour surmonter ces contraintes.

Approvisionnement en eau et assainissement en milieu urbain

Plusieurs africains ont initié de profondes réformes institutionnelles dans le domaine des services d'approvisionnement en eau en milieu urbain, afin de rendre ces services plus autonomes, d'améliorer leur performance et de les rendre plus viables au plan financier. La plupart des efforts consentis dans le cadre de ces réformes, impliquaient également la participation du secteur privé. Comme l'illustre fort bien l'exemple du Sénégal (Encadré 4), ces réformes offrent des opportunités de mise en œuvre d'un programme ambitieux de prestation de services en milieu urbain, au profit d'un nombre croissant de ménages pauvres, qui ont été longtemps négligés par les institutions de prestation de services gérées par l'Etat. Au Sénégal, les objectifs favorables aux personnes démunies ont été intégrés au contrat de bail avec le secteur privé, signé en 1995. Au cours des six premières années du contrat de bail, le taux de couverture est passé de 55 à 85%, et le but fixé pour la couverture des besoins universels d'ici l'an 2006 semble réalisable.

En ce qui concerne le sous-secteur urbain, un consensus se dégage sur le fait qu'un service efficace et financièrement viable est une condition nécessaire mais pas suffisante pour répondre aux besoins des pauvres des zones urbaines. Il est généralement admis qu'il est nécessaire d'inclure, dans les stratégies de réforme des infrastructures urbaines, les objectifs favorables aux pauvres des zones urbaines, bien que dans beaucoup de cas, il faille adapter les cibles et les mesures d'incitation aux cadres institutionnels locaux

Encadré 3 : Nouveau consensus au sein des pays africains concernant les réformes du secteur de l'eau et de l'assainissement

- Restructurer les institutions, afin qu'elles fournissent de meilleurs services de façon efficace et durable, ce qui suppose la décentralisation de l'autorité au niveau local et la définition des rôles spécifiques du secteur public.
- Adopter des politiques financières saines, en vue de créer des institutions sectorielles financièrement viables et de générer les ressources requises pour développer, maintenir et faire fonctionner les systèmes.
- Reconnaître le consommateur comme partenaire clé, à qui le gouvernement et les fournisseurs de services doivent rendre compte.
- Inclure les populations pauvres et les couches marginalisées dans la prise des décisions liées à l'investissement en vue de l'approvisionnement en eau et l'assainissement, et élaborer, le cas échéant, des mécanismes ciblés de subvention, afin de permettre aux pauvres l'accès à des services bon marché.
- S'assurer que les fournisseurs de services accordent aux consommateurs la latitude de choisir entre plusieurs niveaux et types de services, y compris des options à faible coût, afin de répondre à la demande du consommateur et de susciter sa volonté de payer.
- Impliquer le secteur privé dans le financement, la gestion et l'exploitation des services.

Source : Brochure sur le Programme pour l'eau et l'assainissement - Région Afrique

Les principaux objectifs d'une réforme des infrastructures urbaines qui soit favorable aux pauvres sont les suivants :

- Accroître la prise de conscience du lien entre les réformes et la possibilité d'améliorer l'accès des pauvres aux services ;
- Combiner tarifs accessibles et viabilité financière globale grâce à des subventions croisées appropriées ; et
- Inclure des programmes ciblés destinés aux pauvres, dans les contrats avec le secteur privé et dans le programme d'investissement, notamment en ce qui concerne les connexions sociales susceptibles de faciliter l'accès.

Approvisionnement en eau et assainissement en milieu rural

Depuis 1995, la plupart des pays africains ont adopté des politiques relatives aux systèmes ruraux basés sur des approches qui s'appuient sur la demande et les réponses, pour responsabiliser les communautés locales, en matière d'approvisionnement en eau des villages et des petits centres urbains. Toutefois, la plupart des pays ont besoin d'effectuer la transition institutionnelle requise pour restructurer les institutions du secteur et renforcer leurs capacités à canaliser l'assistance technique et financière vers les opérateurs décentralisés. Cette situation s'explique en partie, par la complexité institutionnelle et aussi par la nature fragmentée des mécanismes de financement, en raison de la dépendance vis-à-vis des projets.

L'appui aux initiatives locales dans le cadre de l'approvisionnement en eau et assainissement est fourni à travers des projets indépendants qui disposent d'unités d'exécution quasi-autonomes (mais provisoires par leur nature). Les unités de mise en œuvre de projets, qui disposent de leurs propres règles d'accès et de leurs propres exigences en matière de planification et de suivi, ne sont généralement pas en mesure d'assurer une interface cohérente entre les opérateurs locaux et les institutions centrales.

En conséquence, les liens entre le développement du secteur et le processus de planification centrale et de budgétisation sont fragiles ; c'est du moins ce qui ressort des observations du groupe clé des représentants des départements chargés des DSRP et des ministères des Finances (Encadré 5), qui indiquent par ailleurs que le secteur jouit d'une visibilité limitée. La mise en place de mécanismes financiers appropriés est également entravée par l'existence de systèmes fragmentés, la dépendance typique vis-à-vis des projets et le manque de coordination des actions de divers acteurs intervenant de façon indépendante.

Le cas de l'Ouganda illustre bien une situation où la réforme institutionnelle du secteur de l'eau était dictée par une

Encadré 4 : Expérience du Sénégal en matière de réformes du SEA favorables aux pauvres des zones urbaines

Le secteur sénégalais de l'eau et de l'assainissement était géré par un opérateur du secteur public raisonnablement efficace, dont la performance était handicapée par la faiblesse de la base financière, la détérioration des infrastructures, le manque d'investissement et la pénurie d'eau à Dakar et dans ses environs. La réforme initiée s'était fondée sur une évaluation exhaustive ayant conduit à la formulation d'objectifs clairs et d'un calendrier d'exécution approprié pour :

- accroître l'efficacité opérationnelle (réduction du taux de gaspillage de l'eau, amélioration de la qualité des services à la clientèle);
- réaliser l'équilibre à long terme du secteur; et
- maintenir et étendre les services aux ménages à faible revenu, en l'occurrence ceux vivant dans les quartiers péri-urbains ;

En 1997, après une période de préparation de quatre ans, un contrat consolidé de 10 ans a été adjudgé à la Sénégalaise des Eaux (SDE) parce qu'elle était la moins disante (son offre étant de 17% moins chère que les tarifs en vigueur). Les caractéristiques de ce contrat renforcé de régie comprennent ce qui suit : a) les responsabilités pour l'essentiel de l'investissement reposent sur le secteur public, à travers une société de portefeuille d'entreprises b) l'opérateur a la responsabilité de la réhabilitation et de l'extension des services, et le financement y afférent est assuré à travers le contrat, et c) les objectifs de réduction de la pauvreté ont été intégrés comme éléments spécifiques du contrat.

Un modèle exhaustif de financement a été utilisé pour ajuster la part de financement extérieur à rétrocéder sous forme de prise de participation, en vue de maintenir la part sociale des tarifs à un niveau accessible aux ménages à faible revenu. Des objectifs ambitieux étaient fixés dans le cadre de l'expansion des services à travers les connexions sociales (sans frais de branchement) et l'installation de bornes-fontaines communautaires avec des financements prévus à cet effet. Après six ans, les résultats sont jugés très satisfaisants. Durant les six premières années du bail, le nombre de branchements est passé de 241.000 à 292.000, et celui des bornes-fontaines de 2600 à 3400. Le taux de couverture des besoins a augmenté de 55 à 85%, et l'objectif de couverture universelle fixé au titre de l'an 2006 est tout à fait réalisable.

Source : Communication de Babacar Dieng à l'atelier régional

politique de décentralisation et par la restructuration qui s'ensuit des finances publiques. La réforme du secteur a donné lieu à une approche sectorielle (ASec) commune pour acheminer l'appui technique et financier vers les autorités locales et promouvoir le passage à des programmes sectoriels en faveur, respectivement, de l'approvisionnement en eau et assainissement des zones rurales, des petits centres urbains et de la réforme des services.

Les principaux objectifs des programmes relatifs l'eau et à l'assainissement au profit des communautés rurales et des petites villes sont de :

- Traduire les principes généraux des politiques globales en stratégies cohérentes de mise en œuvre, afin d'orienter et d'appuyer les initiatives lancées par les acteurs ou les opérateurs décentralisés, grâce au renforcement des capacités, à la définition de règles claires d'accès et à l'élaboration des mécanismes de financement fondés sur la demande; et

- Adopter une approche programmatique pour renforcer les liens entre les programmes sectoriels, la planification et la budgétisation au plan national et les processus d'évaluation à tous les niveaux : communauté, district et autorité centrale.

Assainissement

Alors que la notion de « réforme sectorielle » est plus ou moins clairement définie en matière d'approvisionnement en eau, elle l'est moins en termes d'assainissement. Le défi en matière d'assainissement continue de résider dans les voies et moyens de donner une orientation et d'assurer la cohésion d'un secteur caractérisé par la confusion institutionnelle et le manque d'objectifs clairs. C'est seulement à ce prix qu'il sera possible de réorienter les politiques et de restructurer les institutions.

La campagne destinée à élever le secteur de l'assainissement au rang des priorités de développement d'un pays et de l'intégrer dans les DSRP devrait commencer

Encadré 5 : Perspective des représentants des ministères des Finances et des services nationaux chargés des DSRP

Contraintes	Actions
<ul style="list-style-type: none">▪ Absence ou sous-représentation du SEA dans les DSRP, par rapport aux secteurs de l'éducation, de la santé et de l'agriculture, en raison de la fragilité des liens entre les ministères centraux, les autorités locales et les acteurs sectoriels, notamment au niveau local, en matière de planification et de définition de priorités.▪ Les responsabilités en matière d'assainissement sont réparties entre plusieurs départements, ce qui conduit à un manque de coordination et la négligence de ce volet dans la définition des priorités.▪ Absence de capacité institutionnelle : manque de personnel, d'équipement et d'informations fiables.▪ Insuffisance des ressources budgétaires et manque de financement.	<ul style="list-style-type: none">▪ Plaidoyer pour l'intégration de l'eau et de l'assainissement comme priorité dans les prochaines versions révisées de DSRP.▪ Renforcement de la coordination grâce à l'élaboration d'une 'stratégie de groupe' aux niveaux central et local, sous l'égide du ministère chargé de l'assainissement.▪ Renforcement des capacités institutionnelles, notamment en vue de la collecte d'informations fiables et du suivi.▪ Accroissement des ressources allouées au secteur, grâce, par exemple, aux ressources issues des remises de dette, et par le biais du CDMT, comme c'est le cas dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

avec la sensibilisation et le marketing social au niveau des ménages et des communautés, car la demande en assainissement est habituellement moins prononcée que celle de l'eau. Les planificateurs et les décideurs de ce secteur devraient plaider pour l'inclusion du facteur de l'assainissement dans la définition de la pauvreté. Le processus des DSRP peut donc à juste titre servir de 'chien de garde' pour garantir une prise en compte adéquate. Cela pourrait être fait à partir de l'établissement de liens avec d'autres objectifs des DSRP : les installations de l'assainissements scolaires peuvent par exemple être associées à l'amélioration des inscriptions et de la participation des jeunes filles à l'école.

La réforme du secteur de l'assainissement devrait commencer par :

- l'élaboration d'une stratégie d'intervention qui associe plaidoyer, consultation et moyens matériels ;
- la clarification des responsabilités : un seul et unique ministère ou une seule institution devrait prendre les devants, et toutes les responsabilités de mise en œuvre ainsi que certains rôles d'élaboration de politiques devront incomber aux autorités locales ; et

- la définition d'une stratégie de financement et la garantie d'un accroissement du financement. La stratégie de financement devrait spécifier quels volets du domaine de l'assainissement doivent être financés par des ressources publiques, par des ressources communautaires ou par les ménages à titre individuel, la micro-finance devant être une option pour les deux dernières alternatives.

Gestion intégrée des ressources hydrauliques (GIRH)

Le lien entre la GIRH et la pauvreté vient du fait que les pauvres sont les personnes les plus vulnérables, les moins habilitées, et par conséquent les plus affectées par l'insécurité et le manque d'accès à l'eau en tant que nécessité et en tant que ressource de production. L'eau est un bien naturel dans les systèmes de subsistance et elle a de multiples liens avec les processus économiques et sociaux. Les approches de gestion des ressources hydrauliques favorables aux pauvres doivent créer un cadre qui assure aux ménages démunis la viabilité et la sécurité de l'accès aux ressources hydrauliques. Cela suppose une compréhension du rôle de l'eau dans les systèmes de subsistance ainsi que l'adoption d'une approche multi-couche portant sur les stratégies d'accès, de distribution et

Encadré 6: Exécution de la réforme du secteur à travers une approche programmatique au sein des DSRP: le cas de l'Ouganda

A. Le secteur de l'eau et de l'assainissement (SEA) dans les diagnostics de pauvreté

- Le SEA serait une priorité majeure dans le Projet participatif d'évaluation de la pauvreté en Ouganda

B. Cadre institutionnel

Niveau gouvernemental

- Ministère de l'Hydraulique, des Ressources foncières et de l'Environnement chargé des Politiques et des Stratégies
Département du développement de l'hydraulique (DWD) principale institution du secteur au niveau national, membre des Comités DSRP/CSRP
Société nationale de l'hydraulique et de l'assainissement (NWSC) systèmes urbains.
- Coordination avec cinq autres départements : Finances (planification et mobilisation de ressources), Municipalités (coordination), Santé (hygiène et assainissement domestiques), Education (infrastructures sanitaires scolaires et instruction hygiénique), et Développement social (mobilisation communautaire)

Niveau municipal

- Conseils de district : gestion des services ruraux d'approvisionnement du SEA
- Bailleurs de fonds, ONG, secteur privé (fonctionnement des systèmes urbains du SEA, conseils, services, approvisionnement, etc.)

C. Réforme du secteur de l'hydraulique pour assurer des services efficaces et rentables

- *SEA rural* : ensemble de mesures générées par la demande fonctionnement et gestion communautaire
- *Petits centres urbains* : propriété publique et fonctionnement commercial appui du DWD
- *Grands centres urbains et villes* : mise sous contrat lié à la performance de la NWSC partenariat des secteurs public et privé

D. Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP) pour éradiquer la pauvreté d'ici à l'an 2017 (base des DSRP)

- L'hydraulique en tant que secteur important dans trois des quatre piliers des DSRP (Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté)
- Priorités des secteurs sociaux : éducation, santé, routes et hydraulique (au total 45 % du budget)
- Système multi-sectoriel exécuté dans le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) par le biais du Fonds virtuel d'action contre la pauvreté (PAF)
- Etudes de base approfondies et plans d'investissement pour appuyer le développement du secteur
- Groupe de travail séparé comprenant différentes parties prenantes du SEA
- Cadre d'approche sectorielle (ASec) adopté pour le SEA et accroissement de 1,5 à 2,8 de sa part dans le budget (qui est passée de 13 millions à 31 millions de \$ E.U.) de 1999/2000 à 2001/2002.

E. Stratégie de suivi et d'évaluation de la pauvreté

- Renforcement des systèmes d'information de gestion du secteur et des systèmes de suivi et d'évaluation au niveau des districts
- Elaboration d'indicateurs : niveau rural : couverture et fonctionnalité ; niveau urbain : couverture UFW, efficacité de la collecte et problèmes relatifs au personnel
- Visites et rapports trimestriels d'évaluation par le DWD, de même que visites conjointes et révisions annuelles par le GOU et les bailleurs de fonds
- Suivi et évaluation du secteur de plus en plus liés au système multi-sectoriel de suivi de la pauvreté.

de conservation à divers niveaux, depuis les lignes de partage des eaux jusqu'aux bassins des fleuves, et depuis le village jusqu'à l'ensemble du pays.

Les principaux objectifs de la GIRH seraient les suivants :

- identifier les liens entre l'eau et les systèmes de subsistance des pauvres ;
- identifier les mesures requises pour assurer et améliorer leur accès à l'eau ; et
- renforcer les capacités juridiques et institutionnelles pour assurer la participation et l'équité dans la gestion et l'usage de l'eau, en mettant un accent particulier sur les préoccupations des pauvres.

Les DSRP offrent un cadre, mais pas un déclic pour la réforme du secteur de l'hydraulique

Les DSRP offrent une opportunité de consolider et d'instituer des politiques essentielles relevant du SEA, qui bénéficieront du fait que le SEA et les DSRP ont l'objectif commun de réduire point qui mérite que l'on y prête de l'attention à l'avenir.

L'initiation et l'engagement véritable envers la réforme du secteur de l'hydraulique sont donc une condition nécessaire pour l'inclusion appropriée du SEA dans les DSRP. Bien que ces derniers n'aient pas déclenché la réforme du secteur de l'hydraulique, ils ont révélé l'importance de la réforme de ce secteur et fait ressortir la nécessité cruciale de convertir les réformes générales en des stratégies cohérentes de mise en œuvre, pour lier les initiatives décentralisées et souvent isolées du secteur de l'hydraulique aux processus généraux de planification et d'élaboration de politiques à l'échelle nationale.

Les DSRP comme moyen de rendre plus efficaces et d'accroître proportionnellement les programmes de développement du secteur de l'hydraulique

L'eau et l'assainissement ont de multiples impacts sur la pauvreté et sont des déterminants essentiels des niveaux de pauvreté et de la viabilité des systèmes de subsistance. Les communautés et les planificateurs reconnaissent que l'eau est un facteur essentiel des principaux volets des DSRP tels que la santé, la sécurité alimentaire, l'égalité des genres, les revenus et l'inclusion sociale. La plupart des évaluations participatives de la pauvreté font également ressortir ces facteurs comme priorités pour les pauvres (voir Encadré 7). Cependant, dans bien des cas, la capacité à intégrer ces préoccupations et à définir des interventions mesurables pour les aborder fait défaut. Alors que la plupart des DSRP identifient les difficultés à accéder à l'eau comme une dimension de la pauvreté, peu d'entre eux ont élevé les interventions en matière d'eau et d'assainissement au rang de priorité.

Le processus des DSRP représente une opportunité pour une meilleure intégration du secteur de l'eau et de l'assainissement dans la planification générale. Cette

Encadré 7 : Comment l'eau et l'assainissement contribuent-ils à la réduction de la pauvreté ?

L'amélioration des infrastructures d'eau et d'assainissement contribue à la réduction de la pauvreté dans les domaines ci-après :

- La santé : amélioration de la santé maternelle et infantile
- L'éducation : notamment l'accroissement des opportunités d'accès des jeunes filles à l'éducation
- Les revenus : amélioration de la productivité, réduction des coûts de santé, développement économique
- Egalité des genres : amélioration de la condition féminine
- Inclusion sociale : inclusion des communautés des zones reculées et des communautés exclues.

Les études relatives à la préparation des stratégies de réduction de la pauvreté dans les différents pays révèlent les problèmes auxquels sont confrontés les pauvres.

Kenya : Les consultations au niveau des districts au Kenya révèlent que « l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement varie selon le niveau de pauvreté et la localité. Les deux tiers de la population des pauvres ruraux n'ont pas accès à l'eau potable, et 72 % des pauvres n'ont pas accès aux infrastructures d'assainissement ». En milieu urbain, une grande partie de la population vivant dans des habitations informelles au sein des villes et des grands centres urbains n'a pas accès à l'eau potable.

Ethiopie : Les études menées par le projet Voix des Pauvres en Ethiopie ont révélé que dans les zones rurales, la principale cause de pauvreté est la sécheresse. Certains des effets de la sécheresse sont « l'assèchement des cours d'eau, qui amène les femmes à parcourir de longues distances pour ramener une jarre d'eau ; la mort du bétail par manque d'eau ; l'inutilité soudaine des jardins d'arrière-cour, qui constituaient une source majeure de sécurité alimentaire pour beaucoup. » Dans les communautés urbaines, l'absence des services vitaux, notamment l'eau et l'assainissement, est le troisième plus important problème auquel sont confrontés les pauvres.

Ouganda : Les projets participatifs d'évaluation de la pauvreté initiés en Ouganda ont montré que : parmi les « causes de la pauvreté devant être éliminées », les pauvres ont mis l'accent sur « l'accès limité à l'eau potable » comme cause majeure de la forte prévalence des maladies, et la rectification de cette situation s'est vue accorder une haute priorité dans les Programmes d'action communautaire (CAP). Le temps consacré à accéder à l'eau potable réduit le temps disponible pour l'éducation et la quête d'une subsistance. Les problèmes identifiés comme priorités de recherche dans neuf districts ont indiqué que « le manque de points rapprochés d'eau potable » en zones rurale et urbaine vient seulement en seconde position derrière le manque de routes et les mauvaises conditions de transport dans les zones rurales. L'accès insuffisant à des latrines et le manque de sensibilisation ont également été identifiés comme des facteurs ayant un impact néfaste sur la qualité de l'eau.

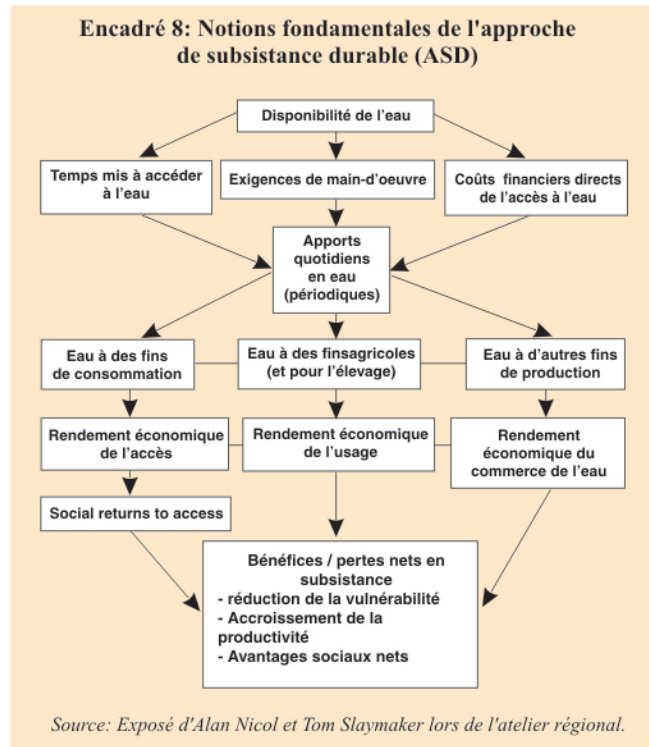
amélioration permettra une augmentation proportionnelle dans tout le pays des réformes en matière d'eau et d'assainissement. Pour ce faire, l'atelier a suggéré des améliorations dans cinq domaines liés entre eux :

- **diagnostic et compréhension** : meilleure identification de la manière dont les interventions en matière d'eau et d'assainissement peuvent contribuer à atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté ;
- **élaboration de stratégies** : conversion des politiques et des réformes du SEA en stratégies à moyen terme par le biais d'une approche sectorielle (ASec) ;
- **arrangements financiers** : établissement de liens entre les stratégies du SEA et l'allocation des finances publiques dans un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), et mise en place de mécanismes de financement dans le cadre de la décentralisation des approches favorables à la demande ;
- **consultation et représentation entre plusieurs partenaires** : une « voix » plus forte et plus cohérente en faveur de l'approvisionnement en eau à tous les niveaux (communauté, district, nation) ; et
- **suivi et évaluation** : renforcement de la capacité de suivi et d'évaluation du secteur, sur la base des liens logiques entre les interventions, les résultats et les impacts de la pauvreté.

Lier le diagnostic de la pauvreté en matière d'eau et d'assainissement avec l'évaluation des actions et de l'impact

Le défi consiste à passer de la reconnaissance générale de l'importance de l'eau à l'élévation au rang de priorité des ensembles spécifiques d'interventions relatives aux impacts de la réduction de la pauvreté sur la santé, la condition féminine, la sécurité alimentaire et les revenus. L'atelier a souligné la nécessité d'améliorer le diagnostic de la pauvreté et a procédé à un examen approfondi de l'approche de subsistance durable (ASD) comme outil de diagnostic (Encadré 8). L'un des groupes de travail a examiné l'utilisation de l'ASD pour établir un lien entre les programmes du SEA et les stratégies de réduction de la pauvreté. L'analyse de l'ASD permet une très bonne compréhension :

- des ressources (naturelles, économiques et sociales) dont disposent et qu'utilisent les ménages et les communautés, et de la manière dont ces ressources contribuent à leurs systèmes de subsistance ;
- les besoins en eau des ménages et des communautés à des fins de consommation et à des fins de production ; et
- le potentiel de recouvrement des coûts en tenant compte des facteurs liés à la vulnérabilité et aux saisons.



Les travaux de l'atelier ont suggéré que l'ASD pourrait être un outil utile pour accroître la visibilité de l'eau et de l'assainissement dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Cependant, cette approche est coûteuse et requiert beaucoup d'analyses et d'intégration entre divers secteurs et disciplines, toutes choses qui sont beaucoup plus pratiques au niveau local. La compréhension et la perception détaillées offertes par l'analyse à l'échelle communautaire peuvent faire de l'ASD un élément essentiel dans l'élaboration de stratégies, notamment dans la définition des options technologiques et des contributions des communautés et des ménages. L'ASD peut également permettre de définir les indicateurs d'impact appropriés et de fixer des objectifs.

Il s'agira notamment :

- de sensibiliser sur l'utilisation de l'ASD dans la conception et l'évaluation des stratégies et programmes de réduction de la pauvreté ;
- de renforcer les capacités et de rationaliser les méthodologies à utiliser par les acteurs locaux ; et
- d'intégrer les informations rassemblées grâce à l'ASD au micro-niveau, dans les processus de prise de décisions et de planification au macro-niveau.

Les priorités pour en savoir davantage sont les suivantes :

- analyser les idées spécifiques obtenues de l'analyse par l'ASD sur la dimension de la pauvreté, vue sous l'angle du SEA, et les utiliser pour concevoir les politiques et programmes du SEA, notamment celles destinées aux communautés rurales ; et
- analyser les expériences réussies issues des efforts nationaux d'établissement de liens entre l'ASD et les processus de DSRP à divers niveaux.

Le CDMT et l'ASec établissent des liens nécessaires entre les DSRP, les stratégies sectorielles et les dépenses publiques

Les approches sectorielles (ASec) offrent un cadre cohérent pour la mise en œuvre des stratégies sectorielles et la coordination de l'apport externe. L'ASec devrait essentiellement porter sur : les politiques et stratégies, les objectifs, les normes, la définition des investissements et les cadres consultatifs. Les cadres de l'ASec ont été appliqués avec succès aux secteurs de la santé et de l'éducation dans un certain nombre de pays africains au nombre desquels l'Éthiopie et l'Ouganda. Cependant, à ce jour, il n'y a que très peu de cas d'ASec dans le SEA ; l'Ouganda est une exception à la règle (Encadré 6). Le CDMT vient en complément des DSRP. Leur rôle est de lier les politiques aux plans et aux budgets, et de rationaliser la planification et la gestion des dépenses publiques. Le CDMT et l'ASec permettront, s'ils sont associés, de surmonter les insuffisances de l'approche de projet et de préparer le terrain pour l'aide au développement basée sur les budgets.

L'atelier a convenu que l'élaboration d'approches sectorielles pour le secteur de l'eau et de l'assainissement permettrait de consolider l'interface entre le secteur de l'hydraulique et le processus central de planification, ce qui permettrait sa meilleure intégration aux DSRP et au CDMT. L'un des groupes de travail a analysé les contraintes liées à l'adoption d'ASec en matière d'eau et d'assainissement et a envisagé les réponses possibles.

La décentralisation et le retrait des institutions publiques centrales de la prestation directe de services ont conduit à une situation où le secteur est dominé par les initiatives et projets locaux, qui n'apparaissent pas sur les écrans des planificateurs centraux. Le secteur de l'eau et de l'assainissement est très peu représenté dans les processus centraux de planification et de budgétisation, qui ne se préoccupent souvent que des frais généraux des sociétés sectorielles et des projets autonomes (Encadré 5). Pour mettre fin à cet état de choses, le secteur devra consolider sa « voix » et sa présence, notamment en ce qui concerne ses politiques, et prendre l'initiative de coordonner ses actions avec celles d'initiatives aux objectifs convergents. Plusieurs pays, notamment l'Ouganda, l'Éthiopie et le Malawi, ont concentré les affaires liées à l'eau sous un seul et même ministère qui joue le rôle principal dans l'élaboration de politiques relatives à l'ensemble des questions liées à l'eau. De nombreux exemples existent encore où la même approche est utilisée dans le domaine de l'assainissement, domaine au sein duquel la fragmentation et le manque de cohérence sont de mise.

Les efforts visant à clarifier et à renforcer les liens entre le SEA et les processus nationaux de planification et de budgétisation doivent accorder une attention particulière à l'analyse de la circulation des fonds et des stratégies de financement qui appuient les initiatives locales. Le rôle crucial dévolu aux stratégies de financement du secteur de l'eau est de maximiser la mobilisation des ressources en combinant les fonds publics et les contributions des usagers et de la communauté, et en attirant les financements privés. Ceci, dans la plupart des pays, est inscrit à l'ordre du jour inachevé des processus de réforme.

Les objectifs visés par l'application des approches programmatiques au secteur de l'hydraulique et de l'assainissement est :

- de consolider la position et la « voix » du secteur ;
- d'utiliser les DSRP comme base d'élaboration d'une ASec dans le cadre de l'apaisement des tensions nées de la décentralisation et des initiatives locales ; et
- d'élaborer des stratégies de financement pour le développement des services du SEA par des approches adaptées à la demande.

Les priorités pour en savoir davantage sont les suivantes :

- procéder à un examen de la circulation des fonds dans le SEA entre les diverses institutions et parties prenantes ; et
- examiner les différentes stratégies de financement dans le cadre de l'adoption d'approches adaptées à la demande et de la mise en œuvre de la décentralisation.

Le processus DSRP invite à l'amélioration de la fonction de suivi et d'évaluation pour le secteur de l'eau et de l'assainissement

La fonction de suivi et d'évaluation constitue un élément essentiel du processus des DSRP. L'atelier a reconnu que la capacité de suivi et d'évaluation (S & E) en matière d'eau et d'assainissement est généralement faible et dépourvue de cohérence. Alors que les planificateurs du SEA et les gestionnaires des projets reconnaissent la nécessité de la capacité de suivi et d'évaluation, l'état actuel du développement et des activités des systèmes de S & E bénéficient rarement d'une attention soutenue et de fonds de projets financés de l'extérieur. La plupart des systèmes de S & E, là où il en existe, sont typiquement dépendants des conditions matérielles, et fournissent rarement des informations sur les opérations, les services, et l'usage.

S'inspirant des cas présentés par le Malawi et la Tanzanie, l'atelier a examiné le lien potentiel existant entre les DSRP et les systèmes d'information du secteur, et a permis de réfléchir sur les contributions majeures requises pour renforcer les capacités de ce secteur en matière de S & E. Le DSRP crée un cadre beaucoup plus significatif pour le renforcement des capacités en matière de S & E pour tous les secteurs intervenant dans la lutte contre la pauvreté. Le S & E sont souvent la seule préoccupation de différentes agences, mais le DSRP offre des opportunités substantielles de transparence et de fiabilité, en liant les différents programmes à des objectifs plus généraux de réduction de la pauvreté dans un processus national de planification. Il importe à cet effet que des efforts soient entrepris dans un certain nombre de domaines: a) développer une meilleure perception de la contribution de l'eau et de l'assainissement à la réduction de la pauvreté ; b) établir pour le secteur des indicateurs mesurables tenant compte de l'impact de la pauvreté ; c) identifier et évaluer, à travers un cadre logique, les coûts des interventions du SEA liés aux résultats et à l'impact ; d) adopter un processus préparatoire et transparent de suivi ; et e) fournir des informations aux parties intéressées à différents niveaux, depuis la communauté jusqu'aux instances de formulation de politiques. L'insuffisance ou le manque de données préliminaires constitue un problème fréquent auquel il faudra trouver des solutions dans le cadre de l'élaboration de systèmes de S & E.

Encadré 9 : Utilisation des approches programmatiques : ASec et CDMT Quelques préoccupations spéciales pour le SEA

Les principales caractéristiques des approches programmatiques, appliquées aux processus de DSRP, sont entre autres l'approche sectorielle (ASec) et le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). Ces trois éléments, les DSRP, le CDMT et l'ASec, doivent s'adapter et se renforcer mutuellement. Au nombre des principes courants devant régir cette adaptation et ce renforcement, on peut citer notamment :

- la planification à moyen terme avec des ressources limitées ;
- l'élévation des secteurs (pas des projets) au rang d'unités d'analyse et de planification
- le leadership de l'Etat
- l'harmonisation des bailleurs de fonds ; et
- une planification et des cadres de concertation bien définis et liés entre eux.

Au sein d'un cadre d'ASec, « tout financement public majeur au profit du secteur profite à un seul programme d'élaboration de politiques et de dépenses, placé sous la tutelle de l'Etat, adoptant des approches communes à l'ensemble du secteur et évoluant vers l'adoption de procédures publiques dans le déblocage et la justification de toute dépense publique, quel que soit le mode de financement ». Le CDMT permet de lier les politiques aux plans et aux budgets dans un cadre à moyen terme (trois ans). Un budget exhaustif comprend les frais généraux et les dépenses de développement, ainsi que les ressources d'aide à la fois locales et extérieures. Le CDMT prévoit des plafonds sectoriels prédictibles dans le cadre des limites extrêmes du budget, et permet de définir un calendrier fiscal pour tous les secteurs.

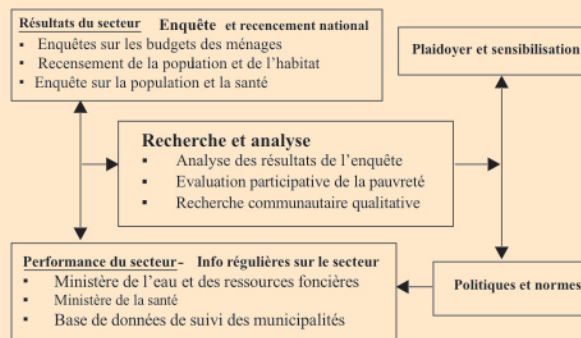
Les principales préoccupations liées à l'application des approches programmatiques au SEA et plus particulièrement à l'élaboration de l'ASec sont entre autres :

- des arrangements institutionnels variables, avec des tensions naissant des efforts d'adaptation des initiatives des acteurs locaux décentralisés (municipalités, communautés, ONG, opérateurs privés) avec les programmes et objectifs nationaux ;
- l'absence d'une identification claire et séparée des budgets, et les liens fragiles qui en résultent avec les budgets nationaux ;
- le manque d'homogénéité due aux différences considérables entre l'assainissement en zone rurale, en milieu urbain, dans les petites agglomérations urbaines, ainsi que les questions majeures communes à tous les secteurs ;
- la dépendance vis-à-vis de l'aide et notamment la forte implication des ONG ; et
- la faible quantité ou l'inexistence d'informations sur le secteur et les systèmes de suivi.

Un système de S & E doit évaluer l'état des progrès accomplis dans les efforts de réalisation des objectifs du DSRP et, en même temps, fournir une base de suivi de la performance des programmes sectoriels. Les cas du Malawi et de la Tanzanie (voir encadré 10) montrent l'importance des systèmes d'information du secteur. Au cours des travaux, les participants ont mis l'accent sur la nécessité de renforcer les systèmes d'information et les capacités actuels du secteur, en les améliorant, en les consolidant, et en les complétant par des enquêtes et la recherche.

Les participants ont également souligné la nécessité d'un financement fiable "réservé" pour soutenir la fonction de S & E. Lorsque le S & E du secteur sont liés au suivi du DSRP, le

Encadré 10: Etablissement du rapport entre les Indicateurs SEA et le suivi de la Pauvreté: Tanzanie



Principes clés :

- Processus consultatif soutenu par des recherches et des analyses rigoureuses pour parvenir à un ensemble d'indicateurs sur base d'un consensus
- Création d'indicateurs en rapport avec les objectifs, avec désagrégation au-delà des frontières géographiques (régions/districts, milieux rural/urbain), et par niveau de revenus ou de pauvreté
- Révision continue des indicateurs

Plan à moyen terme pour la Tanzanie, à la suite d'une élaboration consultative préalable d'indicateurs :

- Réalisation d'un consensus sur les indicateurs avec les ministères de l'Hydraulique et de la Santé
- Diffusion efficace
- Indicateurs du SEA contenus dans le recensement de 2002, et permettant de faire une analyse au niveau des districts
- Le Groupe consultatif maintient des liens pour renforcer le suivi au niveau sectoriel, et accroître les effectifs
- Les ONG du Forum devront produire les principaux résultats de la recherche, en partenariat avec les ministères et les institutions de recherche

Source: Exposé de Dave Mather lors de l'atelier régional.

cadre participatif de consultation qui en découle élargira le caractère fiable des institutions

sectorielles et augmentera la demande en matière d'informations liées au S & E.

Pour un système efficace de S & E, il faudrait :

- Etablir un cadre clair de S & E et des liens avec le DSRP à tous les niveaux;
- Concevoir un cadre logique, des données de base et des indicateurs à travers un processus consultatif;
- Mettre sur pied un système d'information sur le secteur pour appuyer l'action de suivi et d'évaluation;
- Publier et assurer une large diffusion des résultats du processus de S & E; et
- Allouer au processus de S & E un financement 'réservé'.

Les priorités pour en savoir davantage sont les suivantes :

- Fournir des directives sur les systèmes de S & E dans le SEA, particulièrement pour les communautés rurales; et
- Elaborer et publier de la documentation sur les meilleures pratiques en matière de financement des systèmes de S & E du secteur.

Processus consultatif entre partenaires multiples

La lutte contre la pauvreté est aussi bien une question de participation et de responsabilisation qu'une question d'investissements et de programmes. Le rôle des communautés, des pauvres, des secteurs public et privé, des ONG, et de la société civile dans le processus de DSRP est important pour assurer une bonne orientation du DSRP et garantir son appui par toutes les parties prenantes. Les cas du Kenya et de la Zambie soulignent bien l'implication active des parties prenantes, entreprise largement à travers des consultations régionales et des ateliers. La participation des acteurs du SEA de la société civile, tels que les syndicats et le secteur privé a été généralement limitée.

D'autre part, les ONG locales ont été constamment impliquées et ont, dans la plupart des cas, joué un rôle dynamique suite à leur concentration sur la question de la pauvreté et leur familiarité avec les processus participatifs. Cette attitude est reflétée dans la déclaration préparée par les ONG participant à l'atelier (Encadré 11).

Encadré 11: Déclaration du caucus des ONG

- Premièrement, engageons-nous tous sincèrement à réduire la pauvreté à travers les DSRP, en ayant réellement le pauvre comme cible. Dans le cadre du DSRP, l'eau et l'assainissement, qui constituent des éléments déterminants dans la réduction de la pauvreté, doivent se voir accorder la priorité ;
- Deuxièmement, en tant qu'ONG, par notre compréhension de la pauvreté et nos liens avec les communautés, nous pouvons ajouter de la valeur au partenariat à long terme avec les gouvernements et les autres parties prenantes du processus de DSRP ;
- Troisièmement, pour faire fonctionner le partenariat de la manière la plus efficace, il est nécessaire de renforcer les capacités dans les domaines de la communication, de l'échange d'informations, de la création d'opportunités de dialogue pour les communautés et les autres parties prenantes, et de la mise à disposition des ressources nécessaires pour ces différents réseaux.

Les réponses des participants au questionnaire sur leurs propres expériences en matière du processus de DSRP (Encadré 12) montrent que l'implication des parties prenantes du SEA dans le processus initial des DSRP n'a pas été sans problèmes. Dans le cas de la Zambie, les institutions du SEA ont été impliquées en dernier ressort dans le processus, et les stratégies sous-sectorielles pertinentes (SEA en milieu rural et péri-urbain) n'ont pas été efficacement prises en compte, comme contributions au processus. Au Kenya, l'eau a été incluse dans la catégorie générale des infrastructures physiques.

Le modèle qui se dégage est que dans la plupart des pays, le SEA n'a pas eu l'opportunité de participer au processus de DSRP. Les observations importantes basées sur les délibérations de l'atelier sont les suivantes:

- Etant donné que le processus de DSRP et son programme sont, comme c'est la règle, décidés au niveau des ministères centraux et des bailleurs de fonds, ils placent les parties prenantes dans un mode réactif, particulièrement lorsque les responsabilités pour ce secteur sont partagées entre plusieurs institutions.

- L'absence de mécanismes préexistants de consultation au niveau du secteur dans la plupart des pays ; avec probablement la seule exception de l'Ouganda, rend problématique la participation effective, étant donné que les parties prenantes, qui ont différents points de vue et préoccupations, ne sont pas habituées au travail en équipe.
- Les liens entre le processus de consultation au niveau décentralisé et le processus de planification / budgétisation sont souvent inexistantes ou très fragiles; et
- En l'absence d'une stratégie sectorielle préexistante, il est difficile de consolider les résultats issus des diverses consultations dans un programme sectoriel cohérent.

Pour assurer une participation effective des parties prenantes du SEA dans le processus de DSRP, il faudrait :

- Une agence sectorielle chargée des questions de politiques, et ayant le mandat et les ressources nécessaires pour prendre fait et cause, et coordonner l'implication des parties prenantes du secteur dans le processus de consultation et de planification/budgétisation.
- Soutenir les différentes parties prenantes dans leur effort de renforcement des capacités pour une participation effective aux consultations ; et
- Renforcer la base sectorielle d'informations pour que ce secteur soit en mesure de se défendre et avoir une base commune de compréhension des questions cruciales et des réponses possibles.

Encadré 12: Expériences des processus à partenaires multiples: Point de vue de terrain

Un questionnaire a été distribué aux participants à l'atelier en vue d'obtenir leurs réactions sur la participation de multiples partenaires au DSRP et la gouvernance au sein du SEA

Les principaux résultats suggèrent que:

- en général, la plupart des sujets interrogés ont trouvé que la qualité de la participation a été substantielle et adéquate. Cependant, les représentants des organisations de la société civile n'ont pas été suffisamment satisfaits du processus, et ils ont attribué cela principalement au fait qu'il n'y a pas souvent de leader pour le secteur, et à l'insuffisance des capacités des acteurs du secteur ;
- tous les sujets interrogés s'accordent à dire que les liens entre les priorités identifiées à travers les consultations et les processus de planification/budgétisation étaient fragiles.
- en dépit du fait que de nombreux sujets interrogés ont trouvé utiles les structures de consultation, ces dernières sont peu nombreuses au niveau des villages, et les questions se rapportant à la capacité, à l'implication, et à l'orientation au niveau du centre nécessitent d'être abordées.

Source: Communication de Belinda Calaguas à l'atelier régional.

Aller de l'avant à travers l'évaluation de la situation par pays

Sur la base des délibérations et de diverses orientations en matière de réformes et de cadre de DSRP, les délégations nationales ont, à travers de petits groupes de travail, procédé à l'évaluation de la situation dans leurs propres pays, afin d'identifier les actions majeures requises pour promouvoir l'intégration des questions d'eau et d'assainissement dans les

processus nationaux de développement et de mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté.

Etant donné que les actions requises pour saisir l'opportunité offerte par les DSRP dans un secteur donné varient d'un pays à l'autre, les délibérations détaillées suggèrent certains thèmes communs pour l'évaluation de la situation des pays et des plans d'action :

- **Réformes et stratégies sectorielles** : les actions clé pour la réforme sous-sectorielle, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, ont fait l'objet de discussions. En général, la plupart des pays n'ont pas suffisamment cherché à traduire le programme général de réforme en stratégies opérationnelles à travers l'utilisation des cadres tels que l'approche sectorielle (ASec);
- **Accent sur l'assainissement comme thème fréquent** : presque chaque pays a insisté sur l'importance de l'assainissement, et sur la nécessité de clarifier les dispositions institutionnelles ;
- **Légitimité et consultation entre partenaires multiples** : l'accent a été mis sur la nécessité de renforcer et d'institutionnaliser le processus de consultation et de création d'une légitimité sectorielle à travers l'approbation *entre partenaires multiples* des propositions. Un accent particulier a aussi été mis sur la consolidation de la position et la présence du secteur, et ensuite sur la coordination pro-active avec d'autres secteurs œuvrant dans le domaine de l'eau ;
- **ASec; mécanismes de financement et CDMT**: plusieurs pays ont mis l'accent sur les liens. Les pays qui ont essayé de créer ces liens ont, de surcroît, souligné la nécessité de mettre sur pied des mécanismes appropriés de financement ;
- **Suivi et Evaluation** : Plusieurs pays ont également insisté sur l'importance de renforcer la base informationnelle du secteur et d'établir de manière plus efficace des liens avec les systèmes de suivi de la pauvreté.
- **Renforcement des capacités et échange d'expériences** : toutes les parties prenantes ont trouvé pertinents ces éléments, particulièrement au niveau local ;

Un groupe consultatif composé des représentants des toutes les parties intéressées a identifié les types d'**activités régionales d'appui** susceptibles de promouvoir des processus et actions déterminés au niveau local ;

- **ASec et analyse de la circulation des ressources du SEA**: L'analyse de l'ensemble des moyens financiers et des autres ressources disponibles dans le SEA et la mise sur pied de mécanismes de financement appropriés (avec des outils d'appui et d'orientation) dans le cadre de l'approche sectorielle (ASec), de la décentralisation, des approches adaptées aux demandes ;
- **Suivi et Evaluation** : L'examen et l'évaluation comparatif des approches de S & E liées au SEA, au niveau régional, y compris l'analyse des systèmes existants, le potentiel des outils de S & E des autres secteurs, les mesures novatrices d'établissement de liens avec les systèmes nationaux de S & E de la pauvreté, et l'identification des ressources requises pour les systèmes de S & E ; et
- **Appui au renforcement des capacités** : pour saisir l'opportunité qu'offrent les DSRP, de nouvelles capacités sont requises pour toutes les principales

parties prenantes d'un secteur donné, avec l'appui au niveau régional en matière d'assistance technique pour permettre l'évaluation des besoins en matière de renforcement des capacités au niveau de chaque pays. Des mécanismes efficaces devraient être mis sur pied en vue de l'échange d'expériences au niveau régional, à travers des visites, l'échange d'informations et l'évaluation comparative.

En conclusion, comme cela a été souligné par Ravi Narain, Directeur de *WaterAid*, le processus de DSRP offre une opportunité au secteur de l'eau et de l'assainissement, de contribuer au programme de réduction de la pauvreté par l'adoption des principes de bonne gouvernance, à travers une consultation *entre partenaires multiples*, appuyée par la transparence, et un système sectoriel solide et fonctionnel de suivi et d'évaluation. Le Secrétaire général du ministère des Ressources naturelles du Kenya, dans son allocution de clôture de l'atelier, a réitéré l'importance des réformes du SEA pour l'utilisation de l'opportunité offerte par le processus de DSRP pour le secteur : « Je voudrais réitérer qu'un système adéquat d'approvisionnement en eau est hautement complémentaire et crucial dans le cadre de nos efforts visant à éradiquer la pauvreté.

Cependant, ceci n'est possible que lorsque des réformes institutionnelles appropriées existent dans un environnement légal favorable, pour assurer la viabilité des investissements dans le secteur de l'eau. Comme nous le savons tous, la formulation et la mise en œuvre de réformes sectorielles requièrent du temps. A défaut de cela, il y a risque de verser dans la routine, une chose que nous devons éviter. J'espère que les résultats et les recommandations de cet atelier seront pris en compte par tous ceux qui sont impliqués aussi bien au niveau de la mise en œuvre qu'à celui de la formulation de politiques, afin que les stratégies de réduction de la pauvreté puissent effectivement contribuer à la réduction de la pauvreté ».



Un groupe restreint discute de la situation nationale et de priorités de l'Ethiopie et de la Zambie



Des représentants d'organisations de la société civile à la séance sur les consultations *entre partenaires multiples*

Saisir l'opportunité des DSRP pour un développement durable des services d'eau et d'assainissement

Afin de saisir l'opportunité offerte par le DSRP pour promouvoir un approvisionnement durable en eau et les services y afférents, et pour la réalisation des objectifs de développement du millénaire dans le contexte africain:

Recommandations à la Communauté des acteurs du SEA :

- En dépit de l'importance que revêt l'approvisionnement en eau et l'assainissement en tant qu'une question convergente, il existe une fragmentation considérable au sein du secteur. Ce secteur doit, à l'instar d'autres secteurs, consolider sa position et sa présence, tout en assurant de manière proactive, la coordination des autres secteurs en rapport avec le domaine de l'eau et de l'assainissement. Les exemples de la Zambie et du Malawi soulignent bien cela, et plusieurs autres pays tels que l'Ouganda et l'Éthiopie, ont essayé de consolider la position du secteur de l'eau et de l'assainissement.
- Le secteur de l'eau et de l'assainissement devrait constituer un groupe multicouche d'appui en vue de l'évaluation et de la diffusion de l'analyse de ses liens avec la pauvreté.
- Le secteur de l'eau et de l'assainissement devrait se doter des capacités nécessaires pour formuler des approches programmatiques et sectorielles, tout en s'occupant des facteurs qui entravent l'utilisation des approches sectorielles, des facteurs tels que les liens fragiles avec le budget national ; les différences significatives entre les stratégies sous-sectorielles tels que les milieux rural/urbain, et l'assainissement ; l'implication active des organisations non-gouvernementales, des organisations de la société civile, des utilisateurs, et des communautés ; les disparités entre les finalités nationales centralisées et la décentralisation de l'approvisionnement en eau et l'assainissement au niveau des gouvernements locaux, du secteur privé, et des communautés ; et l'inconsistance ou l'inexistence de systèmes de suivi au sein du secteur.
- L'assainissement a été à maintes reprises identifié comme requérant un accent particulier ; il existe un besoin urgent et crucial de développer la clarté et le consensus, et il est nécessaire d'opérer des réformes institutionnelles et de mettre en place des mécanismes de financement.
- Le secteur de l'eau et de l'assainissement devrait identifier des mécanismes appropriés de financement adaptés aux demandes et susceptibles d'aider à équilibrer les ressources tout en demeurant consistant avec les considérations d'ordre général, telles que le cadre public de financement, le DSRP, et le CDMT).
- Les participants ont mis un accent particulier sur la mise en place de systèmes d'informations au sein du secteur et ont lié les systèmes de suivi au financement adéquat des activités de S & E.

Recommandations à la Communauté des acteurs des DSRP dans les pays et aux partenaires au développement

- Les participants ont mis l'accent sur la nécessité de résoudre le problème d'inexistence de lien entre les consultations au niveau local et les processus de planification/budgétisation qui se mettent l'accent sur les niveaux national et macro, potentiellement à travers un ensemble de 'DSRP et CDMT décentralisés', agissant en collaboration avec des initiatives consultatives locales.
- Mettre sur pied des procédures plus appropriées pour des secteurs convergents tels que l'eau et l'assainissement.
- Explorer les mesures appropriées d'équilibre des ressources publiques à travers la mobilisation des ressources publiques et communautaires, particulièrement dans les cas de l'Ouganda où il est possible d'atteindre les limites d'ordre macro-économique en termes d'allocations nécessaires à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement.
- Concernant le suivi de la pauvreté, l'accent devrait être mis non seulement sur le suivi de l'impact de la pauvreté, mais sur l'ensemble du suivi sectoriel apport-résultat-impact. Les efforts au niveau des secteurs devraient être fournis à travers un processus consultatif, tout en veillant à leur intégration au sein de systèmes élargis de suivi, comme l'illustrent les cas de la Tanzanie et du Malawi.
- Les participants, ainsi que les représentants des ministères chargés de l'eau et de l'assainissement et des organisations de la société civile, ont également mis l'accent sur la nécessité d'assurer de meilleurs échanges d'informations sur le processus de Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté/ Cadre de Dépenses à Moyen-Terme (DSRP/CDMT), et sur le programme y afférent de renforcement des capacités en vue de la participation effective des différentes parties prenantes (aussi bien pour le gouvernement dans le cadre de la gestion du processus consultatif que pour les parties prenantes elles-mêmes).

Le présent document est produit et distribué par le Programme pour l'eau et l'assainissement pour l'Afrique (PEA-AF), en collaboration avec le Consortium pour la recherche économique en Afrique, l'Institut de développement d'outremer, WaterAid et l'Institut de la Banque mondiale. Les points de vue et informations contenues dans ce document ne reflètent pas forcément les opinions du PEA-AF ou de ses collaborateurs. Les appellations utilisées et la présentation des documents ne l'ont été que pour la convenance du lecteur et n'expriment aucune opinion juridique quelconque, reflétant, d'une manière ou d'une autre, le statut juridique d'un pays, territoire, ville ou région ou de ses autorités, ou concernant la délimitation de ses frontières ou de son affiliation nationale.

Organisateurs de l'atelier

Consortium pour la Recherche Economique en Afrique
P O Box 62882 00200 City Square
Nairobi, Kenya
Tél: - 254 2 228057/225087
Fax: - 254 2 219308/246708
Email : - Dominique.Njinkeu@aercafrica.org

Programme d'eau et d'assainissement pour l'Afrique
Banque Mondiale, P O Box 30577
Nairobi, Kenya
Tél: - 254 2 260304
Fax: - 254 2 260386
Email : - mmehta@worldbank.org

Overseas Development Institute
Water Policy Programme
111 Westminster Bridge Road
LONDON SE1 7JD, UK
Tél: 00 +44 (0)20 7922 0300
Fax: 00 +44 (0)20 7922 0399
Email: - p.newborne@odi.org.uk

WaterAid
Prince Consort House
27-29 Albert Embankment
London SE1 7UB, UK
Tél: 020 7793 4502
Fax: 020 7793 4545
Email: - belindacalaguas@wateraid.org.uk

Institut de la Banque Mondiale
1818 H Street, N.W.,
Washington, D.C. 20433
Tél: (202) 458-2498
Fax: (202) 676-0858
Email: - pcanel@worldbank.org



Ces informations ainsi que le rapport complet de l'atelier sont également disponibles en ligne sur les sites Internet ci-après :

Consortium pour la recherche économique en Afrique : www.aercafrica.org
Programme pour l'eau et l'assainissement : <http://www.wsp.org/english/afr/DSRPworkshop/proceedings.html>
Institut de développement d'outremer: www.odi.org.uk/rpeg/wpp
WaterAid: www.wateraid.org.uk
Institut de la Banque mondiale : <http://www.worldbank.org/wbi>

Sponsors de l'atelier

DFID

Department for International Development



Agence belge pour la coopération au développement



Banque mondiale et Institut
de la Banque mondiale