

Promouvoir les services de distribution d'eau et d'assainissement dans les pays en développement

L'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement fait partie des huit Objectifs du millénaire pour le développement qui ont été définis par la communauté du développement. La présente section du Rapport, qui s'inspire d'un document élaboré par la Direction de la coopération pour le développement dans le cadre des travaux préparatoires du Troisième Forum mondial de l'eau qui a eu lieu à Kyoto en mars 2003, rend compte du soutien accordé par les membres du CAD aux pays en développement en vue de la réalisation de cet objectif. Après l'aperçu statistique des apports d'aide effectués au profit du secteur de l'eau au cours de ces dernières années, sont présentés certains éléments essentiels des travaux consacrés par le CAD à la définition de bonnes pratiques qui permettent d'assurer avec efficience la gestion et la fourniture des services liés à l'eau dans les pays en développement, l'attention étant appelée tout particulièrement sur la distribution d'eau en milieu urbain et la dimension sexospécifique de la gestion de l'eau.

1. Introduction

Lorsque l'on se penche sur les données concernant la consommation d'eau à l'échelle mondiale, on constate qu'il existe un gouffre entre riches et pauvres : en moyenne, les habitants des pays en développement utilisent environ 20 litres d'eau par jour, contre 400 à 500 litres pour ceux des pays industrialisés. Environ 1.2 milliard de personnes n'ont toujours pas accès à l'eau potable, et 2.4 milliards ne disposent pas de services d'assainissement convenables.

Les ressources en eau sont limitées. Dans certains pays en développement, la rareté de l'eau est principalement imputable à la sécheresse du climat. Dans d'autres, elle tient à une mauvaise gestion des ressources en eau, à leur détérioration sous l'effet de la pollution et aux pressions auxquelles elles sont soumises du fait de la rapidité de l'urbanisation et de la croissance de la population.

La rareté engendre des conflits entre des utilisateurs qu'elle met en concurrence, et lorsque les ressources en eau sont mal gérées, elles sont réparties de façon peu rationnelle entre les divers secteurs de l'économie, avec une forte consommation dans certains et une pénurie dans d'autres. Le gaspillage de l'eau est dû à un entretien insuffisant des réseaux de distribution, à des taux élevés de fuite et à des méthodes d'irrigation inadapées, mais aussi à la sous-tarification de l'eau ou à l'octroi de subventions au profit de certains usagers. La pollution produite par l'activité industrielle ou les centres urbains entraîne une dégradation des masses d'eau naturelles et des sols, ce qui accroît le risque d'exposition aux produits chimiques toxiques et aux organismes pathogènes, soit directement, soit par la consommation de poissons, mollusques ou crustacés contaminés. La détérioration des ressources en eau tient aussi à d'autres facteurs, dont le tarissement des eaux souterraines sous l'effet d'un pompage excessif,

la pollution des formations aquifères par invasion d'eau salée et l'altération des bassins hydrographiques.

Les conséquences de ces phénomènes sont graves. Quelque deux millions d'enfants meurent chaque année de maladies infectieuses transmises par l'eau. Beaucoup d'autres personnes, aussi bien des enfants que des adultes, sont en mauvaise santé ou handicapées à cause de la diarrhée et des infections intestinales parasitaires. Par conséquent, l'approvisionnement en eau potable figurera, au cours de la prochaine décennie, parmi les défis les plus importants à relever pour parvenir à un développement durable. Il est tout aussi déterminant d'assurer l'accès à l'assainissement et d'améliorer l'hygiène, la contamination de l'eau par des eaux usées non traitées constituant un problème majeur dans la plupart des pays en développement.

L'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement fait partie des huit Objectifs du millénaire pour le développement qui ont été définis par la communauté du développement (voir Objectif 7 dans le Module spécial figurant à la fin de la deuxième partie du Rapport). L'exposé qui suit rend compte du soutien accordé par les pays membres de l'OCDE aux pays en développement en vue de la réalisation de cet objectif. Après l'aperçu statistique des apports d'aide effectués au profit du secteur de l'eau au cours de ces dernières années, sont présentés certains éléments essentiels des travaux consacrés par le CAD à la définition de bonnes pratiques qui permettent d'assurer avec efficacité la gestion et la fourniture des services liés à l'eau dans les pays en développement, l'attention étant appelée tout particulièrement sur la distribution d'eau en milieu urbain et la dimension sexospécifique de la gestion de l'eau.

2. L'aide au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement : aperçu statistique

Selon la définition du CAD, l'aide dans le domaine de la distribution d'eau et de l'assainissement concerne la politique des ressources en eau, ainsi que la planification et les programmes y afférents, la législation relative à l'eau et la gestion de l'eau, la mise en valeur et la protection des ressources en eau, la distribution d'eau et son utilisation, l'assainissement (y compris la gestion des déchets solides), ainsi que l'éducation et la formation portant sur la distribution d'eau et l'assainissement. Sont exclus de cette définition les barrages et les réservoirs principalement destinés à l'irrigation et à la production hydroélectrique, ainsi que les activités liées au transport fluvial (qui sont classés respectivement dans l'aide à l'agriculture, au secteur de l'énergie et au secteur des transports).

Les données du CAD se rapportent aux activités dont l'objectif principal est la distribution d'eau et l'assainissement. Elles comprennent une certaine marge d'incertitude, étant donné qu'elles ne tiennent pas compte de l'aide apportée au secteur de l'eau dans le cadre des programmes plurisectoriels (concernant, par exemple, le développement rural ou urbain intégré ou la protection de l'environnement en général). L'aide dispensée au secteur de l'eau par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales peut aussi ne pas être couverte car ce codage sectoriel n'est pas réalisé avec autant de précision que pour l'aide-projet ou l'aide-programme.

Les données portent sur l'aide bilatérale et multilatérale au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement. Pour les

— Promouvoir les services de distribution d'eau et d'assainissement dans les pays en développement

pays membres du CAD, les données sur le total des engagements d'aide au profit du secteur de l'eau sont disponibles à partir de 1973. Il est possible d'effectuer une analyse détaillée pour les années 90¹. Les données relatives aux organisations multilatérales couvrent les engagements de la Banque mondiale, des banques régionales de développement, du Fonds international de développement agricole, du Fonds européen de développement et, à partir de 2000, de l'UNICEF et du PNUD.

La notification de l'objet de l'aide dans les statistiques du CAD

Le CAD a mis en place deux systèmes de notification pour recueillir des données sur les apports d'aide : un questionnaire annuel servant à l'établissement des statistiques globales du CAD et le Système de notification des pays créanciers (SNPC) dans le cadre duquel sont fournies des informations sur les diverses activités. Le premier offre une vue d'ensemble de la répartition géographique et par objet de l'aide, ainsi que de la part de chaque pays bénéficiaire, région ou objet dans le total. Le SNPC permet d'examiner simultanément la répartition géographique et par objet des activités d'aide. Dans les deux cas, les données sont recueillies à l'aide de formulaires électroniques types et diffusées en ligne et sur CD-Rom². La notification de l'objet de l'aide donne lieu à une classification par secteur et par objectif.

Le code-objet désigne « le secteur spécifique de l'économie ou de la structure

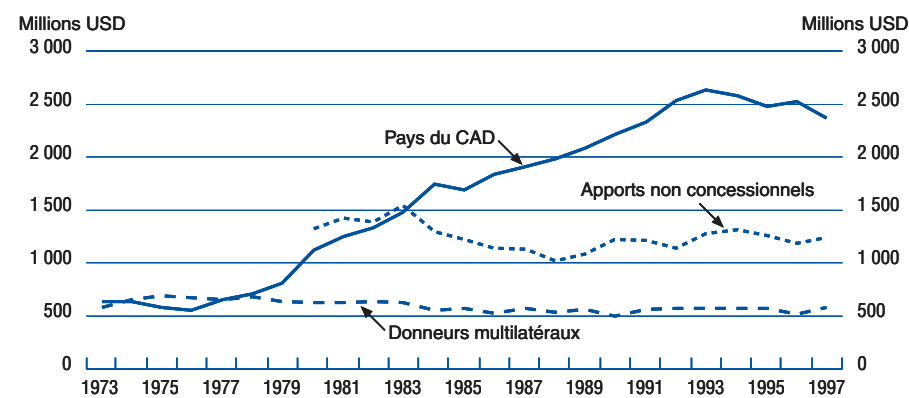
sociale du pays bénéficiaire dont l'aide va stimuler le développement ». Dans le système de notification au CAD (comme dans la plupart des systèmes de notification internes des donateurs), il ne peut être attribué à chaque activité qu'un seul code-objet. S'agissant des activités qui recoupent plusieurs secteurs, il leur est affecté soit un code multisecteur, soit le code correspondant à leur composante la plus importante. Cette démarche ne devrait pas introduire d'erreur systématique dans l'analyse des tendances et des ordres de grandeur. Les données peuvent être légèrement différentes de celles que fournissent les systèmes internes qui permettent d'attribuer un engagement à plusieurs secteurs. Mais pour l'heure, la formule du code-objet unique utilisée par le CAD constitue le seul moyen pratique d'uniformiser la notification de façon à pouvoir effectuer des comparaisons fiables entre donateurs.

Les données sectorielles sont complétées par des informations concernant les objectifs visés à travers l'aide : viabilité de l'environnement, égalité entre hommes et femmes, réduction de la pauvreté et développement participatif/bonne gestion des affaires publiques. La notification s'appuie sur un système de marqueurs comportant trois valeurs : « objectif principal », « objectif significatif » et « non orienté vers l'objectif ». Chaque activité peut avoir plus d'un objectif. Les données relatives aux marqueurs ont un caractère plus descriptif que quantitatif.

Les données concernant l'objet de l'aide se rapportent aux engagements et

1. On estime que la base de données du Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD couvre 85 à 90 % de l'APD bilatérale apportée par les pays membres du CAD au secteur de l'eau en 1990-95. A partir de 1996, les données sont pratiquement complètes. La principale lacune concerne la coopération technique assurée par le Japon (environ 80 millions USD par an).
2. Voir www.oecd.org/dac/stats

Graphique IX-1. Aide au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement, engagements 1973-2001 : moyenne mobile sur cinq ans
Prix constants de 2000



Source: OCDE, CAD, SNPC.

non aux versements. Utilisation de moyennes permet de lisser les variations des engagements, et de rendre ainsi l'analyse des données plus significative du point de vue statistique. Les moyennes mobiles donnent une idée plus claire des tendances fondamentales.

Évolutions récentes dans l'aide au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement

Le graphique IX-1 présente l'évolution du financement bilatéral et multilatéral des projets relatifs à l'eau dans les pays en développement depuis 1973. Les données (en dollars constants) montrent que l'aide bilatérale apportée par les membres du CAD au secteur de l'eau a progressé, au cours des deux premières décennies, au rythme annuel moyen de 9 %. La tendance à la baisse observée depuis le milieu des années 90 reflète une réduction de l'APD en général, encore

que l'aide accordée au secteur de l'eau a commencé à diminuer plus tard que celle dont bénéficient les autres secteurs. La part de l'aide au profit de la distribution d'eau et de l'assainissement dans l'APD totale est restée relativement stable durant les années 90 ; elle a été de 6 % dans le cas de l'APD bilatérale et de 4-5 % dans celui de l'APD multilatérale. Au cours de ces dernières années, le total des apports d'aide au secteur de l'eau a atteint en moyenne environ 3 milliards USD par an. Un complément de 1-1.5 milliard USD par an lui est affecté sous la forme de prêts non concessionnels (principalement par la Banque mondiale).

Le tableau IX-1 présente des données sur l'aide apportée au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement par chaque donneur. Dans ce secteur, le Japon est de loin le donneur le plus important en valeur puisqu'il apporte environ un tiers de l'aide totale dans le domaine de l'eau.

— Promouvoir les services de distribution d'eau et d'assainissement dans les pays en développement

Tableau IX-1.

Aide au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement par donneur
1996-2001, engagements annuels moyens et part dans le total de l'aide ventilable par secteur

	Millions USD		% du total du donneur		% de l'ensemble des donateurs	
	1996-1998	1999-2001	1996-1998	1999-2001	1996-1998	1999-2001
Allemagne	435	318	19	11	13	11
Australie	23	40	3	6	1	1
Autriche	34	46	17	18	1	2
Belgique	12	13	4	4	0	0
Canada	23	22	4	4	1	1
Danemark	103	73	15	13	3	2
Espagne	23	60	4	8	1	2
États-Unis	186	252	6	4	5	8
Finlande	18	12	11	8	1	0
France	259	148	13	13	7	5
Irlande	6	7	7	7	0	0
Italie	35	29	14	9	1	1
Japon	1 442	999	14	14	41	33
Luxembourg	2	8	4	13	0	0
Nouvelle-Zélande	1	1	2	2	0	0
Norvège	16	32	4	5	0	1
Pays-Bas	103	75	8	7	3	2
Portugal	0	5	1	3	0	0
Royaume-Uni*	116	165	8	7	3	5
Suède	43	35	6	6	1	1
Suisse	25	25	7	6	1	1
Total des pays du CAD	2 906	2 368	11	9	83	78
AID	323	331	6	6	9	11
BID (fonds spécial)	46	32	9	9	1	1
CE	..	216	..	5	..	5
FAfD	56	64	10	9	2	2
FAsD	150	88	11	8	4	3
Total multilatéraux	575	730	7	6	17	22
Total	3 482	3 098	10	8	100	100

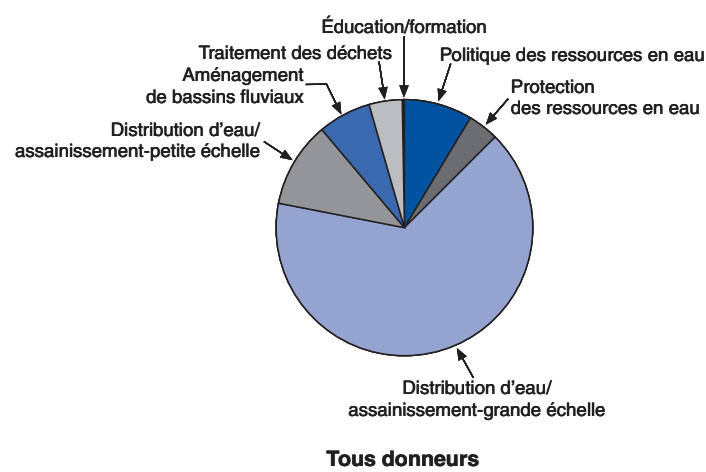
* Selon une étude du DFID, depuis 1999, les dépenses réellement effectuées dans le secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement sont le double des niveaux reflétés ici. La moitié environ des dépenses du Royaume-Uni afférentes au secteur de l'eau se rapporte à des projets multisecteurs.

Source : OCDE, SNPC, CAD.

L'Association internationale de développement (AID) du groupe de la Banque mondiale, l'Allemagne, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Commission

européenne, considérés tous ensemble, financent 45 % des activités. La part de l'aide au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement dans le total de l'APD

Graphique IX-2. L'aide dans le domaine de la distribution d'eau et de l'assainissement par sous-secteur, 1997-2001



Source : OCDE, SNPC.

ventilable par secteur³ est supérieure à la moyenne du CAD, de 9 %, pour l'Autriche, le Danemark, la France, l'Allemagne, le Japon et le Luxembourg.

Le graphique IX-2 présente la ventilation par sous-secteur de l'aide apportée au secteur de l'eau au cours des cinq dernières années. Les projets relatifs à la distribution d'eau et à l'assainissement représentent plus de trois quarts des contributions. La majorité d'entre eux ont été classés dans la catégorie « systèmes à

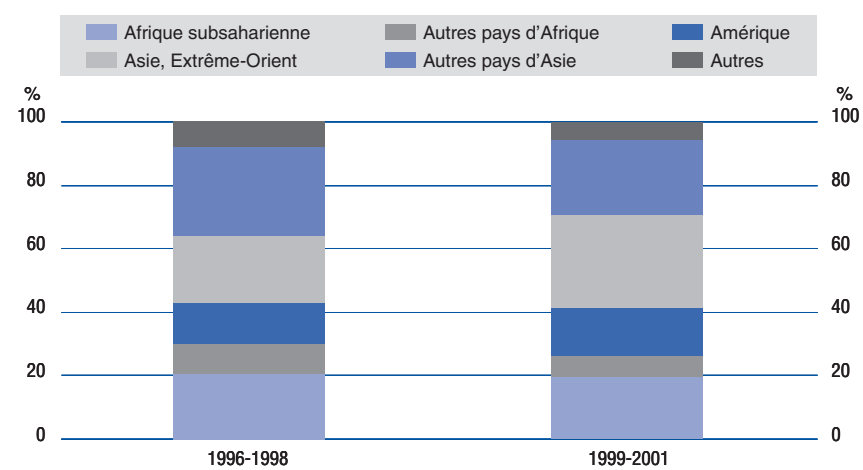
grande échelle », mais le nombre de projets qui font appel à des technologies à faible coût (pompes manuelles, systèmes d'alimentation en eau par la gravité, collecte des eaux de pluie, latrines, etc.) semble en progression⁴. Il n'en demeure pas moins qu'une poignée de grands projets réalisés dans les zones urbaines occupent une place prépondérante dans l'aide au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement. De plus, bon nombre de ces projets sont financés au moyen de prêts et non de dons. En 2000-2001, par

3. Environ 65 à 70 % de l'APD bilatérale des membres du CAD sont ventilables par secteur. Les contributions qui ne se prêtent pas à une ventilation par secteur (par exemple l'ajustement structurel, le soutien à la balance des paiements, les actions se rapportant à la dette, l'aide d'urgence, les transactions internes aux pays donateurs) sont exclues du dénominateur, afin de mieux rendre compte de l'orientation sectorielle des programmes des donateurs.

4. Dans la classification sectorielle du CAD, « distribution d'eau et assainissement-systèmes à petite échelle » ne constitue une catégorie distincte que depuis 1996 ; par conséquent, une partie de l'augmentation du nombre d'activités à faible coût notifiées peut être imputée à ce changement. Cependant, on a également observé une diminution de la taille moyenne des projets depuis 1996. Pour 1995-96, sur un total de 900 engagements au titre de la distribution d'eau et de l'assainissement, 100 environ ont porté sur un montant supérieur à 10 millions USD, et représenté ainsi 75 % de la valeur totale de l'aide accordée à ce secteur pour ces deux années. Il ressort d'un examen analogue des données relatives à 1999-2000 (mêmes donateurs) que 75 projets, sur un total de 1 400, se situaient à ce niveau de financement, ce qui correspondait à 60 % de la valeur totale de l'aide au secteur de l'eau.

— Promouvoir les services de distribution d'eau et d'assainissement dans les pays en développement

Graphique IX-3. Répartition géographique de l'aide au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement, engagements 1996-2001



Source: OCDE, SNPC.

exemple, environ 57 % de l'APD totale au secteur de l'eau ont été accordés sous forme de prêts (ce qui a été le cas de plus de trois quarts de l'aide dispensée par l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie, le Japon et le Portugal). A titre de comparaison, la part des prêts dans l'APD apportée à tous les secteurs réunis en 2000-2001 a été de 22 %.

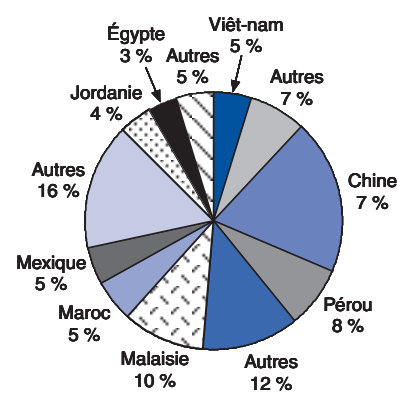
Environ 10 % de l'aide au secteur de l'eau sont affectés à la politique des ressources en eau, ainsi qu'à la planification et aux programmes y afférents. Cette catégorie comprend quelques programmes et réformes de grande envergure intéressant ce secteur et de multiples activités de moindre importance visant à améliorer la gestion des ressources en eau à travers le soutien institutionnel, l'assistance technique et le renforcement des capacités. L'éducation et la formation dans le domaine de l'eau ne représentent qu'une minuscule part du total. Il convient toutefois de noter que ces données ne tiennent pas compte des composantes des projets

relatifs à la distribution d'eau et à l'assainissement qui sont consacrées à l'éducation et à la formation, celles-ci pouvant rarement être isolées.

Le graphique IX-3 présente la répartition de l'aide au secteur de l'eau par région. La moitié environ du total est affectée à l'Asie (ce qui correspond à peu près à la part de l'Asie dans le total des engagements d'APD), une place importante étant faite à l'Asie extrême-orientale depuis quelques années. La part de l'Afrique a légèrement diminué et celle de l'Amérique légèrement augmenté.

Une analyse publiée dans le *Rapport sur la coopération pour le développement* de 1998 du CAD a montré que l'aide au secteur de l'eau était concentrée dans un nombre relativement faible de pays bénéficiaires. En 1995-96, par exemple, dix pays recevaient près des deux tiers de l'aide apportée à ce secteur. Les données font apparaître une réorientation de l'aide au cours de ces dernières années. Durant la

Graphique IX-4. L'aide au secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement par bénéficiaire – Vue d'ensemble de la répartition au regard des besoins des populations Engagements 2000-2001



Source : OCDE/SNPC, Banque mondiale.

période 1997-2001, les dix principaux bénéficiaires ont obtenu 48 % du total. La Chine, l'Inde, le Viêt-nam, le Pérou, le Maroc et l'Égypte figuraient parmi les dix principaux bénéficiaires durant les deux périodes considérées, alors que la Turquie, l'Indonésie, la Tunisie et le Sri Lanka ont été remplacés par le Mexique, la Malaisie, la Jordanie et les territoires sous administration palestinienne.

L'analyse de 1998 a montré qu'un grand nombre de pays dont une forte proportion de la population n'avait pas accès à l'eau potable recevaient une très faible part de l'aide, voire aucune. Il semble qu'il en soit toujours ainsi, comme le montre le graphique IX-4. Seulement 12 % du total de l'aide apportée au secteur de l'eau en 2000-01 sont allés aux pays dont moins de 60 % de la population ont accès

à une source d'eau meilleure⁵, lesquels comprennent la plupart des pays les moins avancés.

Les données concernant le total de l'aide apportée au secteur de l'eau dans un pays bénéficiaire particulier ne sont pas suffisantes pour déterminer si l'aide est dirigée là où elle est le plus nécessaire. Les projets réalisés dans les pays relativement riches peuvent être orientés vers les régions ou les fractions de la population les plus pauvres, tandis que ceux qui sont mis en place dans les pays pauvres peuvent profiter aux plus aisés. Le système des marqueurs relatifs aux objectifs de la politique d'aide défini par le CAD permet néanmoins d'obtenir des données complémentaires facilitant l'examen d'éléments tels que la place de la lutte

5. Il s'agit de l'indicateur utilisé pour suivre les progrès réalisés vers l'Objectif du millénaire pour le développement consistant à réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre (voir Module spécial à la fin de la deuxième partie du présent Rapport).

— **Promouvoir les services de distribution d'eau et d'assainissement dans les pays en développement**

contre la pauvreté ou de la problématique homme-femme dans les activités d'aide.

La qualité des données est limitée et les généralisations doivent être prudentes. Cependant, les données communiquées par onze membres du CAD pour 2000 et 2001 tendent à montrer que les projets relatifs à l'eau sont un peu moins centrés sur la lutte contre la pauvreté et l'égalité homme-femme que ceux qui sont consacrés à d'autres secteurs⁶, encore que la problématique homme-femme semble prise en compte de manière satisfaisante dans les projets concernant la distribution d'eau et l'assainissement qui sont réalisés dans les zones rurales.

3. Fournir des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les villes en expansion rapide

Beaucoup de villes des pays en développement possèdent des systèmes peu fiables de distribution d'eau courante, ce qui se traduit par des interruptions dans l'approvisionnement. La fourniture de services dans ce domaine se dégrade, surtout en raison de la rapidité de l'urbanisation et de la croissance de la population, du coût élevé des infrastructures et de la diminution progressive des ressources publiques consacrées aux

problèmes posés par l'eau en milieu urbain. Qui plus est, les systèmes existants présentent souvent des insuffisances dans leur conception et leur fonctionnement. On estime que, d'ici à 2025, dans les pays en développement, la population des zones urbaines aura doublé par rapport au chiffre actuel pour atteindre quatre milliards de personnes. Cette forte poussée démographique viendra ajouter aux pressions qui s'exercent sur des systèmes d'approvisionnement en eau déjà mis à rude épreuve.

Dans la suite de cet exposé, nous nous intéressons aux enseignements dégagés de l'action consacrée par les membres du CAD à la mise en place de services de distribution d'eau et d'assainissement dans les villes en expansion rapide où la concentration des populations pauvres va croissant. Nous décrivons à grands traits les principaux problèmes que posent l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans ces centres urbains, en nous penchant sur les moyens d'améliorer l'accès des plus pauvres aux services de base dans ce domaine. Les ressources disponibles étant limitées, il est indispensable de tenir compte de ces enseignements lors de la définition des initiatives qui seront prises dans l'avenir afin d'améliorer l'approvisionnement en eau, de porter au maximum les avantages et autres possibilités offerts par les solutions susceptibles d'être adoptées, et de réduire au minimum le coût de la distribution d'eau.

6. L'Allemagne (groupe KfW), l'Australie, le Canada (ACDI), le Danemark, la Finlande, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse fournissent des données sur les marqueurs pour la majorité des activités notifiées. Moins de la moitié de l'ensemble des projets relatifs à l'eau qui ont été examinés à la lumière des marqueurs de la politique d'aide a été notifiée comme assistance directe aux plus démunis (objectif principal ou significatif), et un quart au titre de l'égalité entre hommes et femmes (la majeure partie comme objectif significatif). Par comparaison, environ deux tiers des activités menées dans le secteur de la santé avaient été notifiées comme centrées sur la lutte contre la pauvreté, et un tiers sur l'égalité entre hommes et femmes.

Encadré IX-1.

Réformer les services des eaux : principales priorités du point de vue institutionnel

- Donner aux compagnies des eaux un statut juridique plus clair qui permette de renforcer leur autonomie et leur responsabilité, afin qu'elles attirent davantage l'investissement privé et soient mieux adaptées aux accords de partenariat entre secteur public et secteur privé.
- Assurer le respect des normes relatives à la qualité de l'eau et aux effluents aqueux.
- Développer le prélèvement de redevances auprès des usagers et des pollueurs selon le principe du paiement proportionnel à l'utilisation ou à la pollution occasionnée, en tenant compte des considérations d'ordre économique, environnemental et social.
- Réformer les barèmes de tarifs appliqués de façon à favoriser l'émergence de systèmes capables de s'autofinancer et à assurer ainsi la viabilité des services de distribution d'eau du point de vue commercial.
- Améliorer les résultats sur le plan opérationnel et financier, afin d'accroître la viabilité des services du point de vue commercial, en recourant, par exemple, aux moyens suivants :
 - Rationaliser les méthodes de facturation et de recouvrement des redevances.
 - Encourager la réduction des dépenses d'exploitation.
 - Renforcer les capacités nécessaires à la planification et à la réalisation de projets d'équipement complexes, par exemple dans le cadre d'accords de partenariat entre secteur public et secteur privé.
 - Accroître la transparence des relations avec les autorités, la clientèle et les organes d'information, en vue de faciliter la mise en place de partenariats entre secteur public et secteur privé ; étudier les possibilités d'obtenir des ressources financières supplémentaires (par exemple, à travers l'investissement privé), afin d'améliorer et de développer les services de distribution d'eau.

Réformer la gestion des systèmes urbains de distribution d'eau et d'assainissement

Dans beaucoup de pays en développement, les systèmes urbains d'approvisionnement en eau et d'assainissement sont gérés par des sociétés municipales ou régionales appartenant aux collectivités locales. L'eau est fournie à des prix bien inférieurs aux coûts supportés à long terme sur les plans financier et environnemental, d'où une consommation abusive et un gaspillage aggravés par le non-recouvrement d'une grande partie des

redevances et les pertes importantes qui se produisent au niveau des systèmes de distribution. S'ajoutant à la médiocrité des méthodes de gestion appliquées, ces insuffisances rendent extrêmement difficile, pour les compagnies publiques des eaux, l'entretien de leur réseau d'approvisionnement, sans parler de son extension ou de son amélioration.

Pour bon nombre de villes, il est urgent de réformer en profondeur les politiques et les institutions, afin de mettre un terme à la détérioration rapide des infrastructures hydrauliques, ainsi que d'assurer une

— **Promouvoir les services de distribution d'eau et d'assainissement dans les pays en développement**

utilisation rationnelle et écologiquement viable de l'eau et de créer des recettes pour financer les investissements requis. Cette réforme devra permettre de récupérer une part plus importante des coûts, de mieux conserver les ressources en eau et de prévenir la pollution à la source. Sa réalisation s'impose pour donner aux distributeurs d'eau les moyens d'offrir également leurs services aux communautés les moins favorisées.

La réforme doit aussi encourager la mobilisation de capitaux et de compétences en gestion privés pour le financement et l'exploitation des infrastructures hydrauliques, les ressources financières et le savoir-faire étant souvent insuffisants du côté du secteur public pour répondre à la demande croissante de services dans ce domaine. Au cours des années 90, l'investissement privé dans les projets d'infrastructure hydraulique était le plus souvent le fruit d'un partenariat entre secteur public et secteur privé. Cette forme de partenariat est en grande partie motivée par le fait que l'eau constitue par nature un « bien public » et par son importance pour la santé et le bien-être des personnes. Les pouvoirs publics ne peuvent totalement se décharger des responsabilités liées à un produit dont le rôle est aussi grand, de sorte que c'est généralement à eux qu'il revient en définitive d'assumer la propriété des infrastructures.

La mobilisation de capitaux privés par l'adoption d'une optique commerciale dans la fourniture des services de distribution d'eau ou par la privatisation de ces services peut avoir des effets positifs à condition que les administrations locales respectent convenablement l'obligation de rendre des comptes à la population et prennent les dispositions qui s'imposent pour prévenir l'abus de position dominante. Cependant, une libéralisation des

marchés en l'absence de système de réglementation efficace peut engendrer de graves problèmes. Il est particulièrement préoccupant de constater que les prestataires privés axent le plus souvent leurs efforts sur les quartiers les plus riches qui ont les moyens de s'offrir leurs services, et délaissent ceux dont les habitants ont un revenu plus faible.

Les réglementations et autres dispositifs de contrôle sont indispensables pour que les compagnies publiques ou privées exercent leurs activités de façon satisfaisante. Ils doivent fixer des normes minimales appropriées (concernant l'accès aux services et leurs modalités) et devraient encourager la mise en place de systèmes consistant à lier avec précision les tarifs appliqués au niveau des services fournis et aux coûts engendrés par la pollution. Les responsables de la réglementation doivent par ailleurs également veiller à ce que le passage au recouvrement intégral des coûts ne pénalise pas trop les populations pauvres.

Améliorer l'accès des populations les plus pauvres des zones urbaines aux services de base en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement

Des efforts particuliers s'imposent pour répondre aux besoins des plus pauvres, notamment des habitants des bidonvilles. Ceux-ci doivent souvent acheter l'eau à des vendeurs qui la leur cèdent à un prix représentant plusieurs fois celui du litre d'eau courante. Il est par conséquent important de comprendre comment permettre à ces populations de tirer avantage du développement et de l'entretien des infrastructures hydrauliques, ainsi que d'examiner les solutions peu coûteuses qu'il peut être envisagé d'adopter pour leur faciliter l'accès à des

services d'approvisionnement en eau et d'assainissement d'un prix abordable.

De nombreux ménages pauvres auraient les moyens de payer (en espèces ou en nature) un prix correspondant à l'intégralité du coût des infrastructures et des services de distribution d'eau au niveau de la communauté et, peut-être, du ménage. Mais le refus des autorités locales de reconnaître leur droit au logement ou leurs droits fonciers a pour effet de restreindre, dans bon nombre de villes, leur accès à des services convenables d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

La nature des services à fournir doit être déterminée en fonction des possibilités qu'ont les usagers d'assurer l'entretien des infrastructures, que ce soit par le travail ou le versement de redevances. Il convient donc d'exploiter au maximum les solutions peu coûteuses qui peuvent consister, entre autres, à confier aux communautés la fourniture d'une partie des services. Par exemple, un organisme (public ou privé) peut mettre en place des conduites d'alimentation en eau et d'évacuation dans une communauté, celle-ci se chargeant de la distribution de l'eau et de la collecte des redevances.

L'application d'un barème prévoyant un tarif peu élevé par unité de volume d'eau jusqu'à un certain niveau de consommation, contribue aussi à rendre l'eau financièrement accessible même aux plus pauvres tout en décourageant le gaspillage. Il faudra peut-être apporter un soutien aux organisations communautaires ou en créer s'il n'en existe pas, afin d'assurer l'application de solutions à faible coût nécessitant la participation de la collectivité.

L'alimentation en eau est indissociable de l'assainissement. Pour le second comme

pour la première, toutes les solutions propres à réduire les coûts au minimum, y compris les systèmes sans égout, doivent être envisagées afin de répondre aux besoins urgents. Mais les exigences des ménages et des communautés évoluent avec le temps. Par exemple, lorsqu'une famille s'agrandit, elle utilise davantage d'eau et produit plus de déchets. Des réseaux d'évacuation ou d'assainissement aux dimensions insuffisantes, surtout s'ils sont mal entretenus, peuvent rapidement devenir inadaptés et ne plus pouvoir fonctionner, exposant ainsi davantage les populations aux risques sanitaires contre lesquels ils étaient censés les protéger.

Il est donc nécessaire de faire appel au financement public pour atténuer les effets externes négatifs que peuvent exercer des systèmes d'assainissement insuffisants, et faciliter la réalisation d'économies d'échelle lors de la mise en place des infrastructures. Cependant, toute mesure prise à cette fin doit l'être en liaison avec les communautés concernées et donner lieu notamment à la mobilisation des ressources locales, financières et autres. La participation de leurs membres, aussi bien des femmes que des hommes, à toutes les étapes du processus – dont la sélection des solutions les plus appropriées, la conception du système, la construction et l'entretien des infrastructures – constitue un important facteur de réussite.

Dans l'encadré IX-2 sont exposées les possibilités qui s'offrent, sur les plans technique et institutionnel, de réduire au minimum le coût des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement pour les ménages pauvres, étant entendu qu'une évaluation de la demande de ces services à moyen terme doit être effectuée.

— Promouvoir les services de distribution d'eau et d'assainissement dans les pays en développement

Encadré IX-2.

Faciliter l'accès des pauvres à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement d'un prix abordable

Les solutions possibles et les questions qu'elles soulèvent

Les solutions qui s'offrent pour améliorer l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans les quartiers de bidonvilles – ainsi que pour exploiter au maximum les possibilités de recouvrement des coûts en vue d'assurer la viabilité des services – sont très variables selon ces quartiers.

Questions d'ordre technique. Il s'agit notamment du coût de l'approvisionnement, qui dépend de la distance du quartier considéré par rapport aux conduites principales d'eau et aux canalisations d'égout existantes, de la topographie du lieu, de la structure du sol, de la densité de peuplement et de la configuration du quartier, ainsi que du potentiel d'exploitation des ressources en eau locales.

Questions d'ordre institutionnel. Elles concernent notamment l'attitude des responsables vis-à-vis du fait d'assurer l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans les bidonvilles et, de façon générale, les zones d'habitation non autorisée, ainsi que le statut des habitants de ces quartiers (« propriétaires » ou locataires). Il est difficile pour une compagnie des eaux de raccorder les logements au réseau et d'obtenir le paiement régulier des factures dans des quartiers où les propriétaires des parcelles ne sont pas faciles à identifier et où les habitations n'ont pas d'adresse officielle. En raison de la précarité qui caractérise ainsi l'occupation des terrains dans ces zones, les possibilités d'y améliorer les infrastructures et les services publics sont plus restreintes.

Facteurs liés à la demande. Il est essentiel de disposer d'informations détaillées sur les systèmes et les entreprises qui fournissent déjà (de façon institutionnalisée ou non) des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Il convient notamment d'analyser les besoins des divers habitants, leurs priorités, leur faculté contributive et leur disposition à payer. Ainsi, certaines communautés qui se sont assurées un accès suffisant à l'eau par des moyens informels peuvent avoir d'autres priorités.

Innovations institutionnelles : approvisionnement des communautés

Lorsqu'il est trop coûteux ou trop compliqué du point de vue institutionnel de raccorder chaque habitation ou chaque cour au réseau de distribution d'eau, différentes mesures peuvent être prises pour améliorer l'accès à l'eau et accroître les possibilités de recouvrement des coûts. La compagnie des eaux peut relier le quartier aux conduites et collecteurs principaux par des points d'eau situés en bordure de celui-ci, à partir desquels les habitants organisent ensuite eux-mêmes l'approvisionnement intérieur du quartier. Elle vend ainsi l'eau « en gros » à la communauté qui, de son côté, prend en charge la perception des sommes dues par les ménages. Les compteurs d'eau collectifs permettent de ne pas avoir à payer la fourniture de compteurs individuels et leur relevé régulier.

Des méthodes semblables peuvent être appliquées dans le cas des communautés trop éloignées des conduites principales pour pouvoir y être raccordées. La compagnie des eaux peut, par exemple, fournir une grande quantité d'eau dans une grosse citerne, en laissant à une organisation communautaire le soin d'acheminer l'eau vers chaque logement et de recueillir les redevances.

Il est possible de faciliter l'accès des habitants aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement en leur permettant d'étaler sur plusieurs mois le paiement des frais de raccordement initial qui sont alors intégrés dans les redevances, ou en leur accordant des prêts.

Encadré IX-2. (suite)

Faciliter l'accès des pauvres à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement d'un prix abordable

Il existe de nombreux exemples de dispositifs d'épargne et de crédit qui ont été mis en place avec succès à l'échelon local, afin de permettre aux ménages à faible revenu de bénéficier des services de distribution d'eau et d'assainissement.

Formules permettant de réduire les coûts au minimum

Prise en charge partielle des travaux d'installation par les communautés. Le coût de l'installation des conduites d'alimentation et/ou d'évacuation peut être sensiblement réduit si les habitants et/ou les organisations communautaires acceptent de creuser les fossés et de mettre les habitations en état d'être raccordées. De cette façon, il est possible d'offrir aux ménages à faible revenu des installations « coûteuses » et de bonne qualité, tout en assurant un recouvrement intégral des coûts. Des conduites de diamètre plus petit, des fossés moins profonds, des pentes moins fortes et des réservoirs d'interception peuvent également faire baisser le coût d'installation des systèmes d'assainissement, mais il faut également tenir compte de l'évolution possible de la demande à moyen terme.

Assainissement sans égout. De nombreuses solutions existent pour assurer un assainissement « sans égout » à la fois sûr et de bonne qualité. Les dispositifs d'assainissement sur place – comme les latrines à fosse améliorée et ventilée, les toilettes à chasse d'eau manuelle reliées à des fosses septiques collectives – sont généralement moins coûteux. Ces installations doivent être régulièrement vidangées, opération dangereuse qu'il vaut mieux confier à des spécialistes. On oublie souvent qu'il faut aussi disposer de services d'entretien d'un prix abordable.

Dans les quartiers étendus et fortement peuplés, le coût unitaire d'un système d'égouts peut être comparable à celui d'un système sans égout. Leurs habitants donnent en général largement la préférence au premier car il permet aussi d'évacuer les eaux usées et n'a pas besoin de vidange régulière. Le choix entre ces deux systèmes dépend des caractéristiques du lieu, comme l'état des sols, la facilité de creusement des fosses et le niveau des eaux souterraines. Le coût du traitement des eaux usées doit toutefois être intégré dans la comparaison des deux systèmes car, si ce traitement n'est pas assuré convenablement, les coûts externes qui en résulteront du point de vue de la santé des personnes et de l'environnement seront très importants.

4. Gestion des ressources en eau et égalité entre hommes et femmes

Tenir compte du rôle et des priorités respectifs des femmes et des hommes

En raison des normes sociales et culturelles auxquelles ils sont soumis, les hommes et les femmes n'ont souvent

pas la même façon de faire usage des ressources en eau. Dans les pays en développement, les femmes ont toujours joué un rôle essentiel dans l'utilisation, la fourniture et la gestion de l'eau au sein du ménage, où elles sont également chargées de veiller à l'hygiène. Ce sont elles qui évacuent les ordures ménagères, entretiennent les installations sanitaires et apprennent l'hygiène aux enfants. Elles apportent

— Promouvoir les services de distribution d'eau et d'assainissement dans les pays en développement

Encadré IX-3.

Mettre en place des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement de qualité et viables : pourquoi l'égalité entre femmes et hommes est importante*

- Les besoins des femmes concernant l'eau sont largement reconnus dans le cas des activités à petite échelle (jardinage, petits élevages et usages domestiques) qui sont indispensables à la vie de la famille.
- La conception et le lieu d'implantation des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement tiennent mieux compte des exigences des femmes et des hommes.
- Les technologies adoptées sont plus conformes aux besoins des femmes (par exemple, pompes manuelles conçues de manière que les femmes et les enfants puissent facilement les utiliser).
- La planification technique et financière relative au fonctionnement et à l'entretien courants des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement est meilleure, les femmes ayant des compétences qui les rendent particulièrement aptes à épargner et à gérer les fonds requis pour ces activités.
- Des progrès sont aussi accomplis dans le domaine de la santé car tous les membres de la communauté sont mis à contribution et peuvent tirer avantage de l'utilisation d'installations privées à la fois commodes et sûres.

* D'après *Gender Equality Tipsheets: Health and Population (water supply and sanitation)*, document élaboré par l'Australian Agency for International Development.

en outre une contribution importante, mais souvent beaucoup moins visible, à l'entretien des systèmes d'approvisionnement assuré par les pouvoirs publics.

Dans les zones rurales, les femmes pratiquent l'agriculture de subsistance et s'occupent de petits élevages, deux activités fortement tributaires de la présence d'eau et de son accessibilité. Quant aux hommes, ils jouent généralement un rôle plus grand dans la prise de décision intéressant les affaires publiques et exercent des fonctions de technicien et de cadre, et c'est souvent à eux que reviennent les activités rémunératrices les plus importantes comme l'irrigation et l'élevage de bovins.

Du fait de ces différences, il y a intérêt à associer pleinement aussi bien les femmes que les hommes à la réalisation des programmes visant à développer les services de distribution d'eau et d'assainissement en fonction de la demande, qui permettent aux populations locales de choisir le type de système dont elles souhaitent disposer et qu'elles sont prêtes à financer en partie. La prise en compte du rôle et des priorités spécifiques de chaque sexe permet en effet d'accroître la viabilité des projets et l'égalité dans l'accès aux ressources en eau.

Dans un document de 1994 sur la question des femmes et de la gestion des ressources en eau qui avait été présenté au

CAD par l'Agence suédoise de développement international (ASDI)⁷, l'auteur soulignait que la participation des femmes à la gestion des ressources en eau était aussi souhaitable que celle des hommes pour assurer une mise en valeur et une utilisation efficaces de ces ressources. Si ce fait était évident s'agissant des programmes d'assainissement et d'approvisionnement en eau à usage domestique, il le devenait davantage depuis quelques années dans le cas de la gestion globale des bassins fluviaux, ainsi que de certaines activités comme la mise en valeur des terres humides et l'irrigation. Un certain nombre de recommandations avaient été formulées à l'intention des organismes donateurs, en vue du renforcement de l'ensemble des politiques et des stratégies relatives à ce domaine.

Faire face aux défis posés par la recherche de l'égalité entre femmes et hommes

Depuis lors, des stratégies spécifiques et autres instruments d'action concernant la problématique homme-femme et le secteur de l'eau ont été élaborés à partir des bonnes pratiques des donateurs, et la formation aux questions d'égalité entre les sexes est devenue une composante importante des projets réalisés dans ce domaine. Pour faire face aux problèmes posés par la recherche de l'égalité entre hommes et femmes, il faut souvent adopter une démarche consistant notamment à :

- Utiliser des méthodes et autres outils tenant compte des disparités entre les sexes, afin que les organismes donateurs et les partenaires des pays en développement

saisissent mieux le rôle, les responsabilités et les besoins de chaque sexe en ce qui concerne les ressources en eau. L'analyse par sexe permet de mieux cerner les caractéristiques socioéconomiques et culturelles de la région à pourvoir en services, les connaissances, l'attitude et les pratiques des femmes et des hommes en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement, ainsi que les obstacles à la participation des unes et des autres aux activités liées à l'eau.

- Associer les femmes à la planification et à la prise de décision concernant les équipements requis pour la distribution d'eau et l'assainissement au niveau de la communauté. Pour faire davantage participer les femmes, il peut être nécessaire de recourir à des incitations financières ou autres, ainsi que de reconnaître officiellement le rôle qu'elles peuvent jouer dans ce domaine et les capacités qu'elles possèdent pour ce faire.

- Faire comprendre aussi bien aux hommes qu'aux femmes pourquoi l'égalité entre les sexes est nécessaire et quels avantages elle peut leur procurer (voir encadré IX-4), en encourageant et en facilitant les initiatives prises à cette fin.

- Élaborer et recueillir des données par sexe et les analyser, afin de cerner le rôle que jouent respectivement les femmes et les hommes et de mieux cibler les activités en fonction des priorités des unes et des autres. Les informations que les donateurs communiquent au CAD montrent nettement qu'une évolution se produit dans ce sens.

- Aller au-delà de la seule prise en compte des usages domestiques que les femmes font de l'eau, afin de s'intéresser également aux usages productifs, c'est-à-dire à l'utilisation de

7. Carolyn Hannan-Andersson, « Les femmes et la gestion des ressources en eau » (note du Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement), DCD/DAC(94)10, 15 avril 1994.

— **Promouvoir les services de distribution d'eau et d'assainissement dans les pays en développement**

Encadré IX-4.

La participation des femmes au Projet pour l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement en milieu rural réalisé à Lombok

Face aux obstacles posés par la tradition à la mobilité des femmes et à leur initiative au sein de la communauté, les responsables de ce projet ont dû faire preuve d'imagination, tout en tenant compte de la réalité culturelle locale, pour faire participer les femmes à la prise de décision concernant l'approvisionnement en eau de la communauté et à la gestion de cette activité. Lorsque le projet a débuté, des groupes de travailleurs masculins ont été constitués pour aider à la construction des puits et au creusement des tranchées destinées à recevoir les canalisations. La communication entre les hommes et les femmes a ainsi été limitée, le rôle des secondes consistant simplement à apporter la nourriture et la boisson pendant les travaux, ainsi qu'à transporter les matériaux de construction sur le chantier.

A la fin de la première phase du projet, il a été décidé de commencer par constituer des groupes d'usagers de l'eau, afin que les femmes puissent participer davantage à la planification, au choix des implantations et à l'organisation des travaux de construction. Les groupes de travailleurs masculins sont devenus des sous-groupes des groupes d'usagers de l'eau, qui comprenaient à la fois des hommes et des femmes. Cette démarche a permis de démontrer que les femmes étaient efficaces dans la prise de décision et l'organisation, fiables sur le plan financier et novatrices dans la gestion de l'approvisionnement en eau et dans l'emploi des fonds réunis pour assurer l'entretien des installations. Par exemple, elles ont créé des jardins afin d'utiliser les eaux de drainage et entrepris de surveiller l'utilisation des puits pour en préserver la propreté et rationner la consommation durant la saison sèche.

Source : D'après notamment Glen Chandler, « Rural water supply and sanitation project, Lombok Tengah: RWSS and its impact on women », 1990, et Beth Mylius, « Phase I Final Report: Community Component », 1987.

l'eau pour les cultures, l'élevage et la confection de produits destinés à la vente, ce qui nécessite un changement de mentalité chez la plupart, notamment les responsables de la planification. Les hommes doivent aussi être amenés à prendre conscience de la contribution importante que les femmes apportent par le rôle actif qu'elles jouent dans la société. Dans ce but, il faudra de plus en plus dépasser l'optique de la communauté pour se placer au niveau du ménage, afin d'attirer davantage l'attention sur le rôle et les apports respectifs des deux sexes et les relations qui existent entre eux.

- *Encourager les hommes et les femmes à jouer un rôle nouveau et les aider dans cet effort.*

Pour ce faire, il faut non seulement mettre l'accent sur les solutions d'ordre technique, mais aussi se préoccuper des problèmes à moyen terme, comme la gestion du changement, le développement des compétences requises en matière de décision et d'encadrement au niveau de la communauté, et l'amélioration des mécanismes de consultation au sein des instances chargées de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Un certain nombre d'organismes donateurs s'intéressent beaucoup à ces questions, comme en témoigne l'appui qu'ils apportent aux organisations de la société civile des pays partenaires.

