

Eau

***Christophe Bosch, Kirsten Hommann, Claudia Sadoff
et Lee Travers***

Table des matières

- 1 Introduction**
 - 1.1 Arrière-plan
 - 1.2 Approche
- 2 Pauvreté, eau et assainissement : comprendre les liens**
 - 2.1 Effets sur la santé
 - 2.2 Effets sur l'éducation
 - 2.3 Effets sur la parité homme-femme et l'inclusion sociale
 - 2.4 Effets sur le revenu et la consommation
- 3 Analyse du problème et définition des objectifs**
 - 3.1 Définition des objectifs du gouvernement
 - 3.2 Identification des priorités
 - 3.3 Comprendre la situation des pauvres
 - 3.4 Ciblage des pauvres
- 4 Options d'intervention du gouvernement**
 - 4.1 Le gouvernement en tant que facilitateur
 - 4.2 Le gouvernement en tant que financier
 - 4.3 Le gouvernement en tant que prestataire de services aux pauvres
 - 4.4 Définition des priorités pour les interventions gouvernementales
- 5 Cadre de suivi et d'évaluation**
 - 5.1 Réévaluation des liens
 - 5.2 Réévaluation des contraintes relatives à l'accès au service
 - 5.3 Détermination de l'efficacité des interventions choisies sur la réduction de la pauvreté
- 6 Résumé**

Notes techniques :

- NT 1 : Indicateurs globaux sur l'accès à l'eau salubre et aux installations sanitaires
- NT 2 : Approches à l'évaluation des impacts sur la santé
- NT 3 : Techniques d'évaluation de la demande : approvisionnement en eau et assainissement
- NT 4 : Principes de base de la conception des interventions dans le domaine de l'eau et l'assainissement en milieu rural
- NT 5 : Conception de structures de prix pro-pauvre et de mécanismes de subvention
- NT 6 : Différencier entre les bonnes et les mauvaises pratiques
- NT 7 : Conception des modes de participation du secteur privé en faveur des pauvres
- NT 8 : Indicateurs échantillons pour le suivi et l'évaluation (S&E)

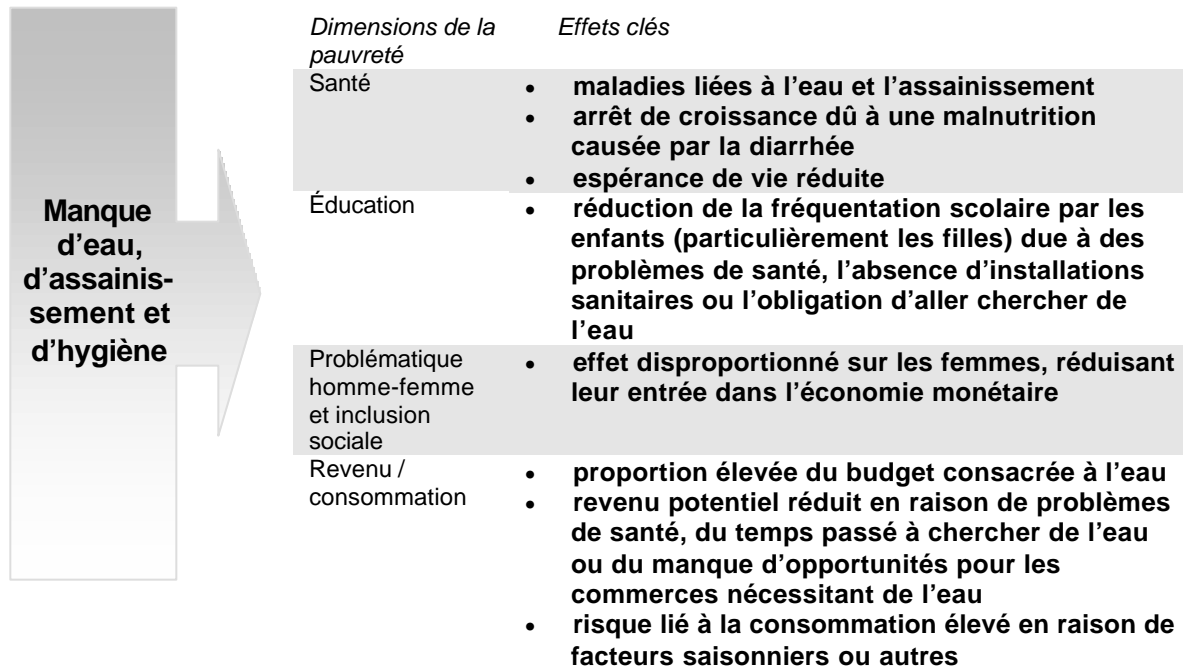
1 Introduction

1.1 Arrière-plan

Environ 1,3 milliards de personnes dans les pays en développement ne disposent pas d'un accès à des quantités adéquates d'eau propre, et presque 3 milliards de personnes n'ont aucun moyen approprié d'évacuer leurs excréments. On estime qu'environ 10 000 personnes meurent chaque jour de maladies liées à l'eau et à l'assainissement, et des milliers de plus souffrent de diverses maladies débilitantes. *L'impact d'un approvisionnement en eau et de services sanitaires inadéquats est principalement ressenti par les pauvres.* Mal desservis par le secteur formel, ceux-ci s'arrangent eux-mêmes, utilisant des moyens souvent insatisfaisants pour répondre à leurs besoins élémentaires. Nombre d'entre eux parcourent de grandes distances pour aller chercher de l'eau ou finissent par payer des prix élevés à des revendeurs pour de très petites quantités d'eau.

Le besoin évident de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement destinés aux pauvres revêt une signification encore accrue lorsqu'on considère les relations avec d'autres dimensions de la pauvreté. Les maladies liées à l'eau et à l'assainissement imposent de lourds fardeaux aux services de santé et réduisent la fréquentation scolaire. Les excréments humains constituent un coût social extrêmement élevé par la pollution des rivières et des eaux souterraines. La **figure 1** ci-dessous illustre la façon dont l'absence d'eau et d'assainissement affecte la pauvreté par le biais de ces relations et d'autres encore.

Figure 1. Relations entre la pauvreté et l'eau et l'assainissement



Malgré des investissements considérables effectués au cours des dernières décennies dans ce secteur par les gouvernements, organisations non-gouvernementales, organisations bilatérales

et multilatérales ainsi que le secteur privé, les perspectives d'accès à des sources sûres et adéquates d'eau et à un assainissement environnementalement viable restent médiocres. Le taux de couverture varie considérablement selon les pays, mais bien plus d'un tiers des populations rurales dans la plupart des pays à faible revenu ne disposent pas d'un accès à une eau salubre ou des installations sanitaires. Cette situation existe malgré le fait que l'eau est régulièrement identifiée comme un besoin essentiel et une priorité principale par les personnes sans accès commode ou abordable à ce bien. Des indicateurs nationaux sur l'accès à de l'eau salubre et un assainissement adéquat sont recueillis par les Nations Unies et figurent dans la **Note technique 1**.

Le manque d'accès est le résultat à la fois de revenus insuffisants et de l'environnement culturel, économique, réglementaire et institutionnel particulier du pays en question. Il est possible qu'un ménage urbain dans un quartier informel ne soit pas raccordé aux canalisations d'eau parce qu'il n'a aucun droit de propriété sur le lopin de terre où il habite, empêchant ainsi l'entreprise de services publics de construire des installations fixes sur un terrain illégalement occupé. Parmi les pauvres des villes comme des campagnes, le manque d'une voix politique peut faire en sorte que leurs besoins ne soient pas entendus par les autorités décidant de l'allocation des fonds affectés aux projets d'amélioration de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Dans d'autres cas, il se peut que ce soit la pollution causée par l'homme des nappes d'eau et aquifères qui restreigne l'accès aisé et moins onéreux à des ressources en eau propre. Souvent, les coûts de traitement et des technologies de pompage de l'eau depuis des aquifères plus profonds ne peuvent pas être payés par les pauvres sans sacrifice important au niveau de la consommation. Bien que les segments pauvres comme riches de la population soient souvent confrontés aux mêmes ressources polluées ou services inadéquats, les ménages plus aisés peuvent se permettre une solution privée à ces problèmes, solutions hors de la portée des populations pauvres.

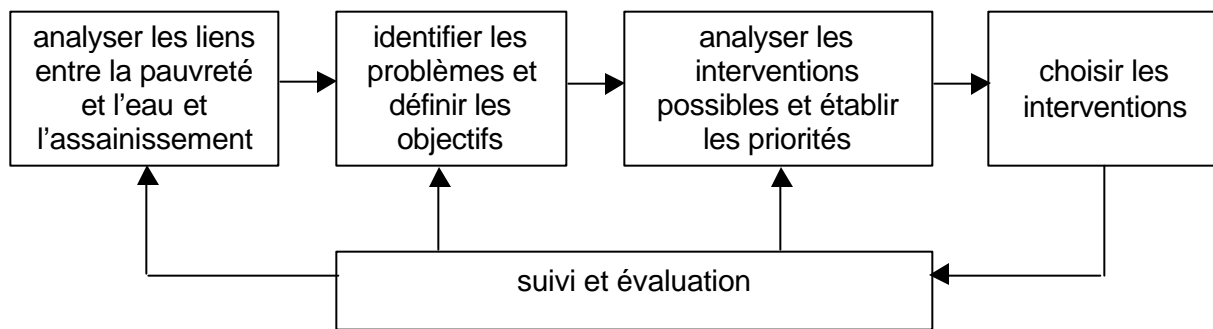
1.2 Approche

L'objectif de ce chapitre est d'assister les décideurs politiques et ministères sectoriels à concevoir des stratégies d'approvisionnement d'eau et d'assainissement qui répondent activement aux besoins des pauvres.

L'approche adoptée est

- de fournir des lignes directrices sur l'analyse des relations entre la pauvreté, l'eau et l'assainissement (section 2) ;
- d'aider à identifier les domaines problématiques nécessitant une intervention ainsi qu'à définir les objectifs (section 3) ;
- de fournir un choix d'interventions publiques possibles, ainsi qu'un cadre aidant à les classer par ordre de priorité (section 4) ;
- d'aider à définir un cadre de suivi et d'évaluation permettant la réévaluation des relations, une estimation des résultats sur la pauvreté et une évaluation de l'efficacité de l'intervention choisie (section 5).

Figure 2. Approche pour la stratégie sectorielle



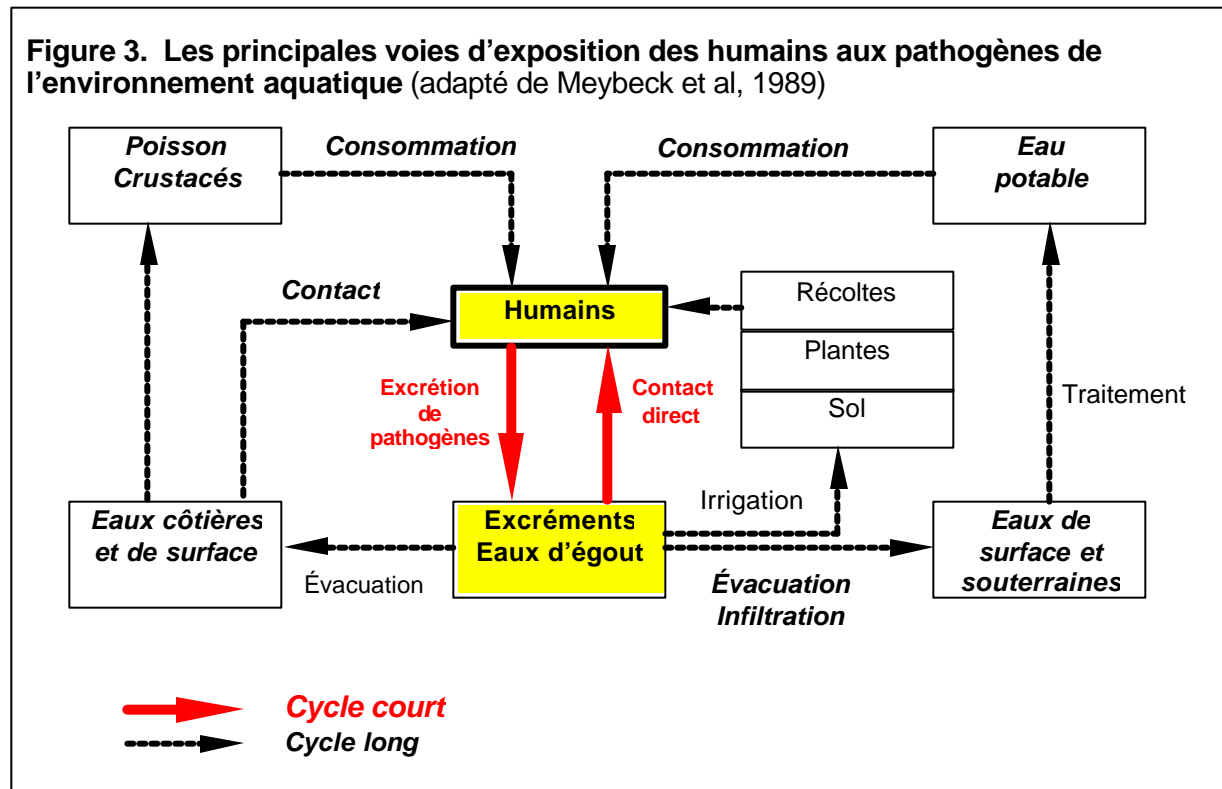
2 Pauvreté, eau et assainissement : comprendre les liens

Un ravitaillement en eau et des services d'assainissement inadéquats accroissent le coût de la vie des pauvres, réduisent leurs perspectives de revenu, nuisent à leur bien-être et augmentent les risques de leur existence. La détérioration continue, quasiment universelle, des sources d'eau de surface et souterraines dont dépendent les êtres humains implique que les pressions dans ce domaine s'aggraveront à l'avenir.

La présente section cherche à améliorer la compréhension de l'impact du manque d'eau et d'assainissement sur divers aspects de la pauvreté. Une fois ces effets connus et leur importance évaluée dans une communauté ou un pays donné, les priorités en matière d'intervention peuvent être fixées.

2.1 Effets sur la santé

Les mécanismes classiques de transmission des maladies d'origine hydrique sont une hygiène personnelle insuffisante, décrite sous le nom de « cycle court » (excréments -> main -> bouche), et la pollution de l'environnement, qualifiée de « cycle long ». La **figure 3** ci-dessous illustre ces cycles. Typiquement, les investissements physiques dans des installations d'assainissement collectives sont très efficaces pour rompre le cycle long. Dans le cas du cycle court, toutefois, des changements de comportement et de pratiques personnelles sont nécessaires, ce qui représente un défi considérable.

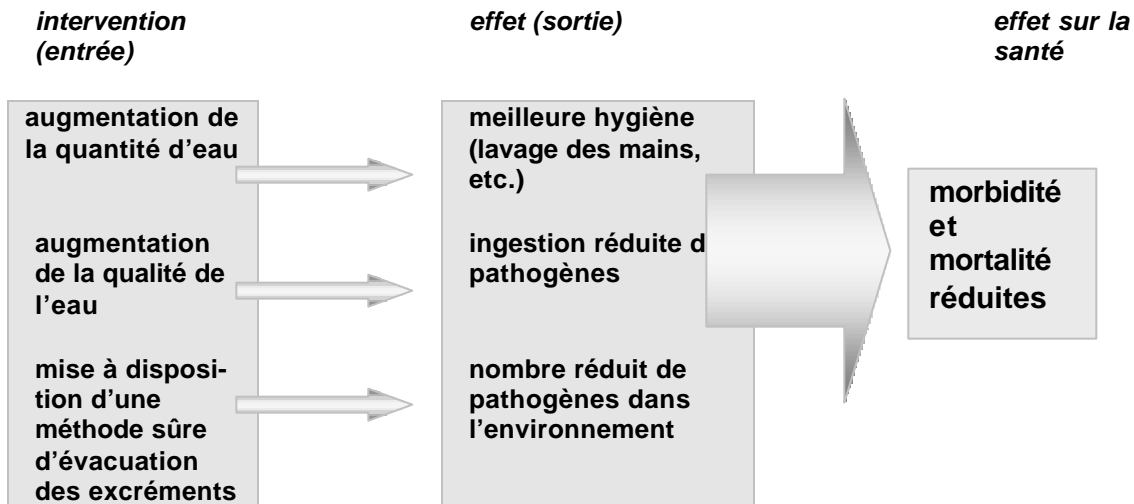


La diarrhée est la cause de presque 30 pour cent des maladies d'enfance contagieuses, responsable de la mort de 2,2 millions d'enfants par année et d'une incidence de maladie bien plus élevée encore (parmi les adultes également). Des crises répétées de diarrhée contribuent à la malnutrition. L'eau et l'assainissement, ainsi que l'hygiène, sont intimement liés aux maladies diarrhéiques. Les interactions sont complexes, mais des quantités adéquates d'eau, même de qualité inférieure, sont requises si les gens sont censés adopter les habitudes d'hygiène nécessaires pour rompre les voies de transmission de la maladie.

Tout comme chacun a besoin d'eau quotidiennement, chacun, riche ou pauvre, défèque et urine quotidiennement. Mais l'endroit où il le fait a un impact considérable sur la santé de la famille. Ainsi, le taux de morbidité des ménages disposant de toilettes privées est sensiblement inférieur à celui des ménages qui n'en disposent pas. Mais les toilettes privées ne profitent pas qu'au ménage lui-même : les voisins sont eux aussi protégés des excréments du ménage. Les pauvres et leurs voisins n'ont souvent pas accès à de telles toilettes, ce qui les force à déféquer dans des endroits publics et les laisse plus vulnérables aux maladies contagieuses que les personnes plus aisées.

La **figure 4** ci-dessous illustre les voies principales par lesquelles les améliorations physiques de l'approvisionnement en eau et des services d'assainissement influencent la santé. Outre les interventions physiques, une éducation sur l'hygiène contribue à assurer que les excréments sont évacués adéquatement, que les mains sont correctement lavées et que l'eau est stockée de façon sûre.

Figure 4. Effets sur la santé des interventions dans le domaine de l'eau et l'assainissement



En outre, une infrastructure d'approvisionnement en eau et d'assainissement inadéquate ralentit les autres progrès dans le domaine de la santé. En ce qui concerne les installations sanitaires, les femmes ont souvent d'autres exigences en matière d'intimité que les hommes. Lorsque l'absence de latrines les force à utiliser des endroits publics, elles ne peuvent le faire qu'au couvert de la nuit, tôt le matin ou tard le soir. L'une des conséquences en est la rétention d'urine, qui cause des problèmes de santé. À l'échelle de la communauté, l'existence d'un système d'écoulement a un effet majeur sur la santé. Lorsque les canalisations d'écoulement sont inexistantes ou bloquées et que les eaux usées débordent dans les rues, les enfants sont particulièrement vulnérables à la transmission de maladies par contact direct. L'eau stagnante sert également d'incubateur à d'autres vecteurs de maladie, tels que les moustiques transmettant la malaria et d'autres affections (pour plus de détails sur l'impact de l'infrastructure sur la santé, voir le chapitre **Santé, nutrition et population**).

2.2 Effets sur l'éducation

On sait que, dans certaines cultures, l'absence de toilettes dans les écoles desservant les pauvres est un facteur important dissuadant les filles de poursuivre leur éducation, particulièrement après la puberté. Dans ces cultures, des toilettes privées (même s'il ne s'agit que de latrines) et même la présence d'eau potable, représentent une condition nécessaire pour atteindre les objectifs d'inscription scolaire, comme exposé dans **l'encadré 1** ci-dessous (pour plus de détails sur les effets de l'éducation sur la pauvreté, voir le chapitre **Éducation**).

Encadré 1. Les filles, l'assainissement et l'éducation

Les raisons de la faible inscription et fréquentation scolaire des filles spécifiquement liées à l'approvisionnement en eau et aux installations sanitaires sont les suivantes : installations sanitaires inadéquates à l'école, voire absence totale de toilettes ou latrines, absence d'eau et manque d'intimité. Les exemples suivants illustrent ce point :

- Au Bangladesh, de nombreuses écoles ne sont pas équipées de latrines, bien qu'il soit reconnu que celles-ci sont importantes, non seulement pour la protection de la santé, mais également pour la fréquentation scolaire des filles.
- Dans le district de Rohtas, dans l'état de Bihar en Inde, seules 59 % des écoles ont l'eau potable et 11 % des toilettes. Une étude effectuée dans le district démontre que, pour accroître la fréquentation scolaire des filles, les parents et les filles elles-mêmes doivent être motivés. Parmi les facteurs de motivation clés, on compte des repas de midi gratuits, un enseignement et un matériel d'apprentissage gratuits, ainsi que l'installation de l'eau potable et de toilettes.

Adapté de : *CIR Centre international de l'eau et de l'assainissement (1997), Gender in Education and Training for Water Supply and Sanitation: A Literature Review, non publié*

Un autre aspect du problème est le fait que les enfants, particulièrement les filles, sont souvent tenus d'aider leur mère à la tâche fastidieuse de collecte de l'eau, comme illustré par l'histoire de l'éthiopienne Elma Kassa dans **l'encadré 2** ci-après. Dans de nombreux pays, il a été démontré que cette activité réduisait le temps disponible aux enfants pour la scolarité et les jeux.

Encadré 2. La vie d'une jeune fille en Éthiopie

Elma Kassa est une jeune fille de treize ans d'Addis Ababa, en Éthiopie. Son père est manœuvre, et sa mère est lavandière. Elle a une jeune sœur et un frère.

« Je vais chercher de l'eau quatre fois par jour, avec un pot en argile de 20 litres. C'est dur ! J'avais environ sept ans quand j'ai commencé à aller chercher de l'eau. À cette époque, il fallait marcher presque deux kilomètres pour trouver de l'eau. Aujourd'hui il y a un robinet à dix minutes de la maison, ce qui a simplifié la vie. Je n'ai jamais été à l'école parce que je dois aider ma mère avec son travail de lavandière pour que nous puissions gagner assez d'argent. [...] Notre maison n'a pas de toilettes. Je me lave à la cuisine une fois par semaine, le dimanche. À ce moment là, je me change aussi et je lave les vêtements sales. Quand j'ai besoin d'aller aux toilettes, je dois descendre à la rivière dans le ravin derrière la maison. J'y vais généralement avec mes amies, car nous ne sommes supposées y aller qu'après la tombée de la nuit quand personne ne peut nous voir. Le jour, j'utilise une boîte de fer blanc dans la maison, que je vais vider plus tard. Si je pouvais changer ma vie, j'aimerais vraiment aller à l'école et avoir plus de vêtements. »

DFID (1998), Guidance Manual on Water and Sanitation Programmes, DFID, Londres

2.3 Effets sur la parité hommes-femmes et l'inclusion sociale

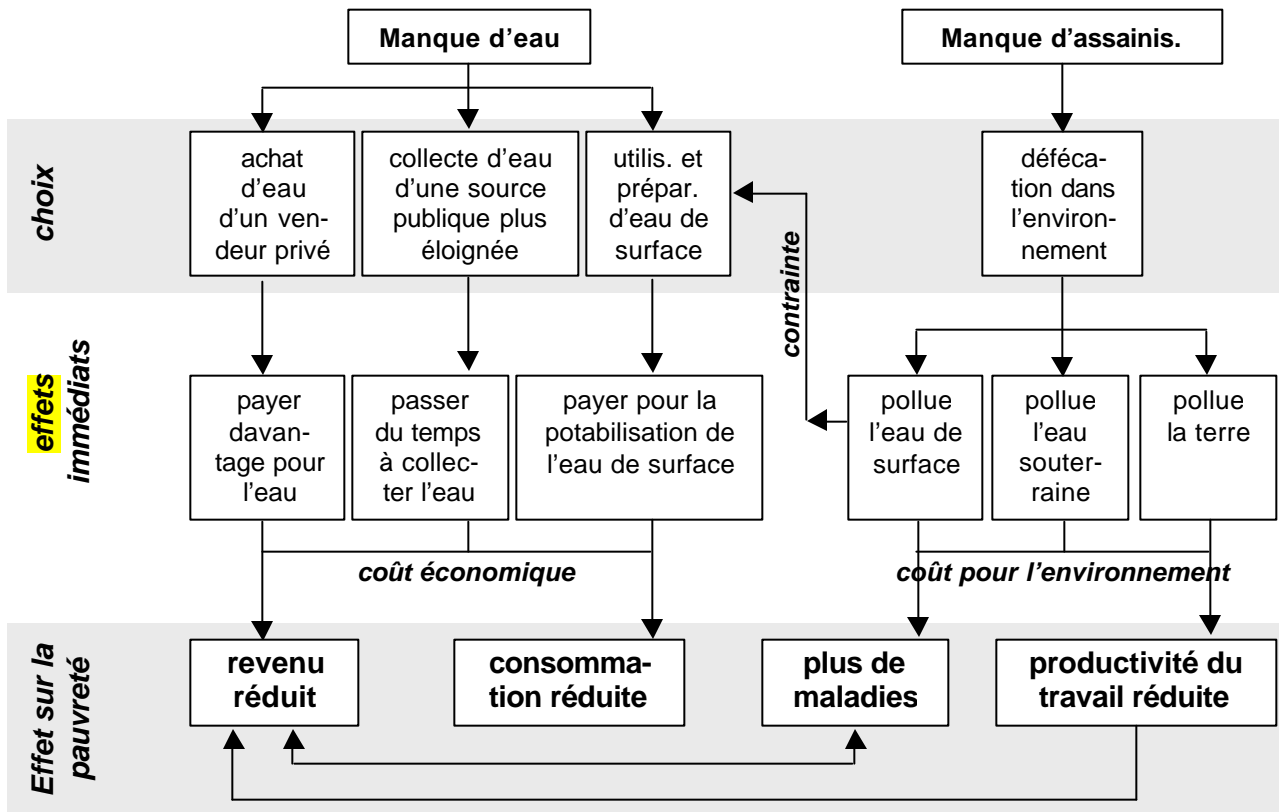
Les groupes tels que les ménages à chef féminin, les personnes âgées et les minorités ethniques sont disproportionnellement pauvres et ont tendance, parmi les démunis, à souffrir le plus d'un manque d'eau et d'installations sanitaires. Les voix de ces groupes les plus vulnérables sont souvent parmi les dernières à être entendues lorsque de tels services sont introduits. Les femmes, en tant que principales gestionnaires de l'eau, sont souvent exclues des processus de prise de décision en la matière. Les groupes défavorisés géographiquement épars (souvent des minorités ethniques) risquent également d'être exclus du processus de mise en place de ces services. Les situations dans lesquelles certains groupes sociaux sont exclus de sujets touchant la communauté dans son ensemble se traduiront pour eux par la continuation de l'utilisation d'eau insalubre, ainsi qu'un accès limité aux services existants ou futurs.

En outre, le manque d'installations sanitaires mettra en danger les femmes dans les cultures leur imposant d'attendre le soir pour pouvoir déféquer et uriner. Les conséquences sur la santé ont déjà été mentionnées, mais des problèmes de sécurité se posent également, les femmes et filles étant plus vulnérables à la violence, au harcèlement sexuel et à d'autres types de crimes pendant les heures de la nuit.

2.4 Effets sur le revenu et la consommation

Le manque d'infrastructure d'approvisionnement en eau et d'assainissement a des effets complexes sur les habitudes de consommation, qui influencent grandement le bien-être général des populations. Ces effets sont dégroupés à la **figure 5** et traités en plus grand détail aux paragraphes suivants.

Figure 5. Effets sur la consommation et le revenu



Le coût économique de l'eau : Les mesures traditionnelles de la pauvreté se concentrent sur le revenu. Toutefois, il est possible que les pauvres des régions rurales et urbaines n'aient pas seulement un revenu inférieur, mais qu'ils soient également confrontés à un coût de l'eau plus élevé que les plus aisés, étant donné qu'il s'agit d'un des rares biens devant être consommés quotidiennement et pour lesquels il n'existe aucun produit de substitution. L'absence de raccordement aux canalisations d'eau pour les pauvres en milieu urbain, ou d'un service d'alimentation en eau quelconque pour les pauvres en milieu rural, les force typiquement à acheter l'eau chez un revendeur à un prix par litre élevé (voir l'**encadré 3** ci-dessous), à subir

Encadré 3. Prix payé par les pauvres pour l'eau dans les zones urbaines

Le problème du manque de services d'approvisionnement en eau touche les pauvres des bidonvilles dans les grandes villes des pays en développement. Souvent, le seul choix des ménages à faible revenu qui ne peuvent se permettre le raccordement aux canalisations est d'acheter l'eau auprès de revendeurs privés à un prix relativement plus élevé, parfois 100 fois plus cher que celui des ressources fournies par les autorités publiques. Des exemples figurent dans le tableau suivant :

Rapport entre le prix chargé par les vendeurs et celui des services publics

<u>Pays</u>	<u>Ville</u>	<u>Rapport</u>
Bangladesh	Dacca	12-25
Colombie	Cali	10
Côte d'Ivoire	Abidjan	5
Équateur	Guayaquil	20
Haïti	Port-au-Prince	17-100
Honduras	Tegucigalpa	16-34
Indonésie	DKI Jakarta	4-60
	Surabaya	20-60
Kenya	Nairobi	7-11
Mauritanie	Nouakchott	100
Nigeria	Lagos	4-10
	Onitsha	6-38
Ouganda	Kampala	4-9
Pakistan	Karachi	28-83
Pérou	Lima	17
Togo	Lomé	7-10
Turquie	Istanbul	10

Bathia, R. et M. Falkenmark (1993), *Water Resource Policies and the Urban Poor: Innovative Approaches and Policy Imperatives*, Water & Sanitation Currents, UNDP-World Bank Water & Sanitation Program

de longues files d'attente aux points d'eau publics ou à marcher de longues distances pour y accéder, ainsi qu'à dépenser des sommes supplémentaires pour stocker et bouillir l'eau.

Le manque d'accès pratique et abordable à l'eau réduit la consommation d'autres biens et services des ménages pauvres, lui fait consommer une quantité d'eau insuffisante pour une bonne hygiène, et affecte la santé et la productivité du travail des membres du ménage. Il est possible qu'il diminue également ses possibilités de création de revenu, réduisant ainsi encore le montant à disposition et la consommation.

L'OMS a établi une norme de 20 litres par personne par jour (lpj) d'eau pour satisfaire aux besoins personnels et d'hygiène fondamentaux. De cette quantité, environ 10 lpj sont consommés ou utilisés pour la cuisson, alors que le reste est affecté à la toilette personnelle, et

notamment au lavage des mains. Lorsque l'eau est chère, en termes monétaires ou en termes de temps et d'énergie dépensés pour se la procurer, les pauvres diminuent souvent la consommation totale à 15 l/j ou moins, et réduisent la toilette personnelle.

Encadré 4. Dégradation de la qualité de l'eau et implications sur le prix de l'eau en Indonésie

Outre le dommage causé à l'environnement, la pollution des eaux et le pompage excessif ont un effet sur le coût de l'eau. Pour en améliorer la qualité, les quantités de produits chimiques (souvent coûteux) doivent être accrues. Par exemple, pour traiter l'eau brute de plus en plus polluée entrant dans la station d'épuration des eaux de Pulogadung à Jakarta, la quantité de chlore fut augmentée d'une moyenne de 2,6 mg/l en 1982 à environ 7 mg/l en 1984. Cet accroissement se traduisit par un supplément de coût de traitement de 610 millions de roupies par an (aux prix de 1985) et une réduction de l'efficacité de la station de 18 % (soit 870 millions par année). L'eau potable « terminée » était souvent de couleur atypique et dépassait les limites fixées pour la concentration en ammonium, matières organiques et coliformes fécaux. La formation de chloroforme et d'autres résidus cancérigènes représente un autre effet négatif à long terme d'une utilisation intensive de chlore.

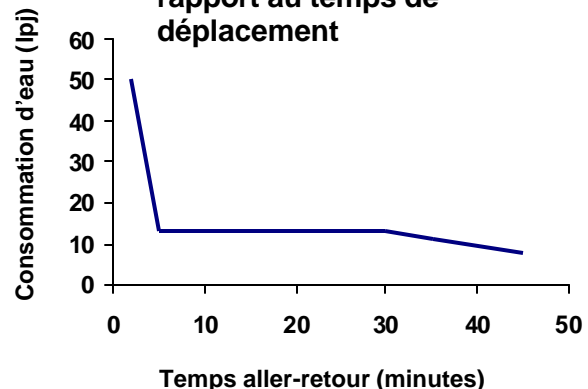
Un autre coût important de la contamination bactériologique des eaux brutes est celui de faire bouillir l'eau pour la rendre potable. Les niveaux élevés de pollution ainsi que l'exploitation insatisfaisante des installations de traitement et de distribution rendent l'eau des services publics imbuvable à moins d'être bouillie avant l'usage. Pour la province de la capitale, Jakarta, ce coût a été estimé à 96 milliards de roupies (prix de 1987), ou 52 millions de \$US par an, ce qui équivaut à 1,1 % du PIB généré à Jakarta. Une étude effectuée dans cette ville révéla qu'un ménage fait bouillir environ 4,4 litres d'eau par habitant par jour, quelle qu'en soit la source. Le fait de faire bouillir de l'eau entre 15 et 20 minutes coûte environ 7,5 Rp par litre.

Bathia, R. et M. Falkenmark (1993), *Water Resource Policies and the Urban Poor: Innovative Approaches and Policy Imperatives*, Water & Sanitation Currents, UNDP-WB WSP

Un nombre d'études ont démontré que le volume d'eau collecté varie peu pour les points d'eau compris entre 30 et 1 000 mètres du domicile. L'usage augmente lorsque la distance est de moins de 30 mètres, et diminue lorsqu'elle dépasse 1 000 mètres. Cette expérience est illustrée à la **figure 6** en termes de minutes requises pour l'aller-retour jusqu'au point d'eau. La distance compte, mais également le temps passé à attendre. Si le robinet se trouve à 10 mètres, mais que l'utilisateur doit ensuite attendre une heure avant de pouvoir l'utiliser, il ne collectera pas plus d'eau que quelqu'un qui doit marcher 200 mètres mais n'a pas de file d'attente.

Le coût pour l'environnement : La viabilité de l'alimentation en eau est menacée aussi bien sur le plan de la qualité

Figure 6. Consommation d'eau par rapport au temps de déplacement



DFID (1998), *Guidance Manual on Water and Sanitation Programmes*, DFID, Londres

que de la quantité, ceci en raison de la pollution et des demandes simultanées de nombreux secteurs, dont l'industrie, l'agriculture et l'énergie. La dégradation de l'environnement réduit la productivité du travail en contribuant à accroître l'incidence de maladies et en limitant les perspectives de revenu (tout particulièrement dans l'aquaculture).

À l'échelle nationale, la disponibilité décroissante d'eau propre par habitant augmentera le coût de l'eau et, dans des situations de pénurie, limitera le potentiel de développement économique. À l'échelle locale, les communautés ne protégeant pas leurs eaux de surface et souterraines des pathogènes disposeront d'un nombre plus restreint d'options de se procurer de l'eau potable et exigeront des technologies plus coûteuses pour l'extraction d'eau d'aquifères plus profonds ou pour le traitement de l'eau de surface en vue de la rendre potable. En milieu urbain, où l'eau peut être fournie par des services publics, les coûts croissants d'extraction ou de traitement sont répercutés sur les consommateurs sous forme de prix plus élevés, un impact illustré dans **l'encadré 4** ci-dessous. Les pauvres ayant moins de ressources, ils en supportent les conséquences de façon disproportionnée (pour plus de détails, se reporter au chapitre **Environnement et pauvreté**).

Eau, assainissement et risque : Des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement inadéquats peuvent présenter un risque particulier dans chacune des dimensions déjà décrites. En outre, la disponibilité et la qualité de l'eau peuvent toutes deux être soumises à d'importantes variations saisonnières. Pendant la saison sèche, les pauvres des régions urbaines sont confrontés à des prix plus élevés, alors que ceux des régions rurales doivent parcourir de plus longues distances pour une eau de moindre qualité. De plus, les écoulements vers les lacs et rivières des eaux d'égout, qui contiennent divers types de polluants, constituent une plus grande proportion des flux totaux, réduisant la qualité de l'eau et rendant un traitement efficace plus difficile. Ce risque se rencontre au niveau de la consommation des ménages et de l'utilisation d'eau dans des activités économiques telles que l'agriculture. Les pauvres sont particulièrement mal équipés pour y faire face, étant donné que ceci implique le stockage ou traitement supplémentaire, tous deux coûteux. Pendant la saison des pluies, un écoulement ou d'autres infrastructures sanitaires inadéquats deviennent problématiques, et il est possible que des eaux polluées ayant débordé restent dans les rues pendant de longues périodes.

3 Analyse du problème et définition d'objectifs

Alors que la section précédente mettait en évidence les effets d'une alimentation en eau et d'un assainissement inadéquats, la présente section fournit quelques idées pour passer de ces problèmes généraux à l'identification de problèmes spécifiques dans ce domaine, ainsi que sur la façon d'utiliser ces informations pour fixer des objectifs stratégiques sectoriels.

Elle propose une approche séquentielle à la détermination de ces objectifs, commençant par la politique actuelle du gouvernement en la matière, une politique probablement conçue pour répondre aux besoins de tous les secteurs, et non uniquement à ceux des pauvres. Sur cette base, l'expérience nationale des liens entre la pauvreté et l'eau et l'assainissement est réexaminée : l'absence de service approprié cause-t-il des problèmes disproportionnés dans des domaines tels que la santé et l'éducation, ou affecte-t-il également toutes les dimensions de la pauvreté ? Cette analyse est suivie d'un examen des informations sur les pauvres eux-mêmes et leur perception des besoins en matière d'eau et d'assainissement. Les efforts faits pour répondre à ces besoins rencontreront vraisemblablement un certain nombre d'obstacles,

parfois d'ordre social, parfois d'ordre politique. L'expérience au plan international a révélé certains obstacles communs, qui sont mentionnés dans la section. Enfin, sur cet arrière-plan, une approche est présentée pour intégrer les informations en vue de développer une stratégie sectorielle mieux ciblée pour répondre aux besoins des pauvres.

3.1 Définition des objectifs du gouvernement

Des campagnes nationales et internationales répétées en vue d'améliorer l'eau et l'assainissement se sont traduites dans la plupart des pays par des objectifs clairement définis en matière de taux de couverture et de niveau de service. Le défi d'une stratégie de réduction de la pauvreté consiste à réexaminer ces objectifs en termes de leur impact sur les pauvres, et de les réorienter le cas échéant. Par exemple, un tel objectif pourrait être la disponibilité universelle de tuyaux d'égout d'immeuble. Bien qu'indéniablement désirable, il risque d'encourager l'utilisation des fonds publics pour accroître le nombre de raccordements dans les villes aux dépens du comblement de lacunes en matière d'alimentation en eau salubre bien plus importantes dans les zones rurales. Une initiative visant à accroître la construction de latrines de bonne qualité en offrant des subventions de contrepartie aux ménages profiterait probablement essentiellement aux non pauvres. Il est donc clair que le point de départ du réexamen des objectifs de l'État sera la stratégie gouvernementale existante, ainsi que les allocations budgétaires pour ce secteur.

Quelques questions clés pouvant servir de lignes directrices lors du passage en revue des objectifs actuels sont :

- ✓ Quel est l'engagement du gouvernement à formuler des politiques favorisant les pauvres dans ce secteur ?
- ✓ Quelles sont les priorités actuelles du gouvernement dans ce secteur : l'extension de l'accès à ceux qui ne bénéficient pas de ces services, l'amélioration du service aux clients actuels, ou une combinaison des deux ? Quel est le groupe-cible de chacune de ces options ?
- ✓ Existe-t-il des efforts de réforme gouvernementale en cours susceptibles d'affecter la prestation du service, tels que la décentralisation du gouvernement ou la libéralisation des marchés ?

3.2 Identification des priorités

L'approche proposée pour identifier les priorités est d'établir une carte géographique des ménages pauvres et de déterminer si les liens suggérés à la section 2 sont importants dans ce contexte. Le fait de restreindre la portée des interventions publiques aux régions rurales défavorisées, ou aux bidonvilles et quartiers urbains informels, peut accroître l'impact d'une intervention conçue pour maximiser les avantages pour les ménages pauvres. L'évaluation de l'étroitesse de ces liens aidera à concentrer l'intervention sur les actions prioritaires qui montrent le plus grand effet.

3.2.1 Identification de l'emplacement géographique des pauvres

Les statistiques nationales sur la pauvreté fournissent des indications sur l'emplacement géographique et le profil des pauvres, et contiennent presque toujours des renseignements sur les ménages tels que l'accès à l'eau et aux installations sanitaires, l'éducation, la santé, le

revenu et les dépenses. Lorsque de telles statistiques sont absentes ou ne peuvent être considérées comme fiables, d'autres sources de données peuvent être consultées. Des lignes directrices sur l'utilisation de données sur la pauvreté et leurs différentes sources figurent au chapitre **Données et mesure de la pauvreté**.

Les questions suivantes sont importantes dans le contexte de l'eau et de l'assainissement :

- ✓ Où les pauvres vivent et travaillent-ils ?
- ✓ Quel est le pourcentage des ménages qui consomment moins d'eau que les standards minimaux recommandés par le gouvernement ou l'OMS ? Quel est leur revenu et emplacement ?
- ✓ Quels ménages ont-ils des membres souffrant de crises fréquentes de diarrhée ?
- ✓ Comment les pauvres dépensent-ils leur revenu ? Quelles sont leurs dépenses pour l'eau, l'hygiène, l'éducation et la santé (absolues et en pourcentage du revenu) ?
- ✓ Quel est le pourcentage des ménages qui ont accès à et utilisent des latrines ?

Un examen du profil des ménages non desservis sur la base des statistiques sur la pauvreté existantes informera les autorités responsables de l'eau et de l'assainissement sur l'étendue du problème et, lorsque la pauvreté et le manque d'accès sont spatialement concentrés, sur les zones géographiques d'intervention prioritaires.

En l'absence de statistiques sur la pauvreté fiables et géographiquement désagrégées, une approche alternative consiste à passer en revue l'utilisation et la prestation de services actuels dans ce domaine en termes de quantité, qualité et continuité. On peut y procéder en consultant des rapports et statistiques existants préparés par des organismes gouvernementaux, non gouvernementaux et donateurs, et en évaluant s'ils contiennent des informations récentes sur le taux de couverture, l'utilisation et la performance. Parmi les alternatives plus coûteuses, on compte la collecte de ces données par le biais d'évaluations rurales ou urbaines rapides, de groupes de discussion ou de sondages traditionnels. Idéalement, ces initiatives sont exécutées en tant que partie d'un effort plus généralisé de renforcement des capacités statistiques (voir le chapitre **Renforcement des capacités statistiques au service de la réduction de la pauvreté**).

Parmi les statistiques utiles sur l'utilisation et la prestation de ces services, on compte les données administratives et budgétaires géographiquement désagrégées suivantes :

- Ressources en eau existantes (tuyaux principaux, réservoirs au sol, puits, vendeurs d'eau, raccordements illégaux, etc.)
- Utilisateurs par sexe, origine ethnique et autres catégories sociales, indiquant le revenu et les sources d'eau et d'assainissement
- Consommation et prix par méthode de ravitaillement
- Usages et qualité de chaque méthode de ravitaillement (qualité de l'eau, fiabilité au cours de l'année, etc.)
- Distance vers et nombre d'utilisateurs d'un point de ravitaillement
- Type de prestation de service : fournisseurs (formels et informels)
- Systèmes d'assainissement ou égouts existants (latrines à fosse ordinaires, latrines améliorées à fosse ventilée, seaux hygiéniques, fosses septiques, installations sanitaires intermédiaires ou à siphon d'eau avec égout, etc.)
- Utilisateurs et non-utilisateurs par type de système
- Coût de chaque système, et exigences du point de vue du fonctionnement et de l'entretien

Comme il existe souvent des demandes concurrentielles pour les ressources d'eau douce, la consommation par d'autres utilisateurs tels que l'agriculture et l'industrie doit si possible être incluse dans cette évaluation initiale.

3.2.2 Évaluation de l'importance des liens

La compréhension intuitive des relations entre la pauvreté et l'accès à l'eau et à l'assainissement n'est pas compliquée. Par contre, l'évaluation de l'étroitesse de ces liens dans un lieu particulier est difficile. Les indications sur la cause (manque d'eau et d'assainissement) et l'effet (pauvreté) sont restreintes par (a) l'absence de données fiables ; et (b) des variables confusionnelles affectant la pauvreté difficiles à contrôler. Des problèmes particuliers associés aux divers effets sont décrits ci-dessous.

Effets sur la santé. D'un point de vue méthodologique, l'évaluation de l'impact de l'eau, l'assainissement et l'hygiène sur la santé est difficile. En outre, la période nécessaire pour établir une « preuve » épidémiologique d'avantages pour la santé fait souvent des études épidémiologiques une tâche d'envergure bien plus grande qu'il ne serait raisonnable d'entreprendre dans le cadre du développement d'une stratégie sectorielle (la **note technique 2** fournit un arrière-plan plus détaillé sur ce sujet et suggère différentes approches qui entrent en ligne de compte pour la mesure des effets sur la santé).

Un élément clé à déterminer est de savoir si le manque d'infrastructure dans ce secteur empêche les progrès en matière de santé. Ce lien devient souvent apparent lors de l'adoption d'un comportement hygiénique, rendu possible par la prestation de services adéquats (**encadré 5**).

Le suivi conjoint des indicateurs (idéalement désagrégés par lieu) figurant au **tableau 1** ci-dessous permet une évaluation aisée des domaines où ces liens sont forts ou faibles, et où des interventions sont le plus nécessaires. Par exemple, si la disponibilité de l'eau a augmenté rapidement, mais que les indicateurs de santé infantile sont restés inchangés, les pratiques d'hygiène deviendront le domaine d'intervention critique. De même, les programmes visant à accroître les indicateurs de la colonne (2) se solderont probablement par un échec sans augmentation des volumes d'eau, signalée par les indicateurs de la colonne (1). Bien sûr, d'autres facteurs tels que l'éducation peuvent améliorer les résultats dans la colonne (3) sans aucun changement dans les colonnes (1) ou (2), et le défi stratégique consistera à confirmer l'existence des liens. Dans ce but, le groupe d'indicateurs doit porter sur une période aussi longue et un niveau de désagrégation géographique aussi grand que possible.

Encadré 5. Procédure d'évaluation minimale

Les progrès en matière de santé ne représentent que la culmination d'une longue chaîne causale. Celle-ci s'étend de la construction initiale d'installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement à leur fonctionnement et utilisation, rendant possibles les changements de comportement en matière d'hygiène et donc la prévention de la transmission de maladies. Le principe de la Procédure d'évaluation minimale de l'OMS consiste à examiner les maillons intermédiaires de la chaîne, le fonctionnement et l'utilisation. Les pratiques d'hygiène représentent un autre maillon de ce type.

Tiré de : Well (1999), Measuring the Health Impact of Water and Sanitation, Technical Brief 10

Tableau 1. Indicateurs permettant d'étudier les relations possibles entre l'infrastructure et la santé

<i>Indicateurs évaluant le niveau d'infrastructure dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (1)</i>	<i>Indicateurs évaluant l'utilisation de l'infrastructure et les pratiques d'hygiène (2)</i>	<i>Indicateurs évaluant la situation en matière de santé (rapportée par les ménages / cliniques) (3)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • % des ménages reliés à une source de ravitaillement en eau • % des ménages avec accès à un point d'eau public dans les 30 mètres du domicile • distance moyenne depuis le domicile jusqu'au point de ravitaillement • nombre de personnes par point d'eau public • % de la population consommant moins de 20 litres par personne par jour • % de ménages connectés aux canalisations d'égout • % des ménages avec accès à des installations sanitaires en état de fonctionnement dans les 10 mètres du domicile 	<ul style="list-style-type: none"> • consommation d'eau du ménage • dépenses du ménage pour du savon • dépenses du ménage pour la poudre à lessive • lavage des mains après la défécation • lavage des mains avant la préparation des aliments, le repas, les soins aux enfants • entretien des latrines 	<p>Santé infantile</p> <ul style="list-style-type: none"> • taux de mortalité infantile • taux de mortalité juvénile • incidence de la malnutrition <p>Incidence et prévalence des maladies principales</p> <ul style="list-style-type: none"> • diarrhée • dysenterie • hépatite A

Effets sur l'éducation. La relation entre l'absence d'eau et d'assainissement et la baisse de la fréquentation scolaire due soit à l'absence d'eau et de latrines à l'école, soit au temps que doivent passer les enfants à chercher de l'eau dépendra du pays et des circonstances culturelles.

Comme dans le cas de la santé, l'étroitesse du lien n'est pas facile à évaluer. Une approche possible consiste à utiliser les données d'inscriptions scolaires des écoles (particulièrement celles des filles). Lorsqu'un taux élevé d'abandons coïncide avec l'absence d'eau et d'installations sanitaires à l'école, une enquête plus approfondie sur les raisons de ces abandons peut s'imposer. De même, lorsque la tâche de collecter de l'eau incombe aux enfants ou membres féminins du ménage, une corrélation négative entre les inscriptions scolaires et la distance jusqu'aux points d'eau constitue une indication de l'existence d'un tel lien. Il convient toutefois de le confirmer au moyen d'une enquête par sondage dans les communautés touchées. Dans de nombreux pays, les autorités scolaires ont déjà procédé à, ou connaissent, des études sur les taux de scolarisation examinant ces liens. Dans le cas contraire, l'expérience a démontré que le point de départ le plus efficace consiste simplement à demander aux enfants et parents la raison de leur choix.

Lorsque de tels liens sont significatifs, il est possible que les objectifs en matière d'éducation ne soient pas atteints. Les effets d'une absence d'éducation sur la pauvreté sont soulignés au chapitre **Éducation**.

Effets sur la parité hommes-femmes et l'inclusion sociale. La détermination de la façon dont les femmes et groupes sociaux défavorisés sont touchés par le manque d'eau et d'assainissement peut être effectuée de plusieurs manières. Les techniques incluent l'analyse comparative entre les sexes, ou l'utilisation d'un ensemble de méthodes d'évaluation participatives qui permettent aux pauvres de faire entendre les problèmes qu'ils rencontrent en relation avec un accès limité ou absent au ravitaillement en eau et aux services d'assainissement.

Effets sur le revenu et la consommation. Que ce soit dans les zones rurales ou urbaines, les pauvres n'ayant pas accès à un ravitaillement en eau efficace sont confrontés à des coûts unitaires plus élevés qui réduisent la consommation.

L'importance de cette relation peut être déterminée par le biais d'études existantes sur la consommation des ménages. Celles-ci comprennent généralement des questions sur le raccordement aux canalisations d'eau, permettant d'établir un profil rapide des services en milieu urbain comme rural. Pour évaluer l'effet de coût sur les ménages sans alimentation par canalisation, il convient de procéder à une enquête approfondie sur les habitudes de consommation d'eau ainsi que le coût des diverses alternatives utilisées (les ménages recourent souvent à plusieurs sources). Ces renseignements glanés auprès des ménages peuvent être comparés à des enquêtes directes auprès des fournisseurs pour vérifier les coûts et zones desservies. Les conditions d'approvisionnement en eau varient souvent considérablement entre les villes et zones rurales au sein d'un pays ; il faut donc faire preuve de prudence lors de l'extrapolation des résultats de petits échantillons.

Il convient également de s'attacher à éviter les comptages doubles lors de la détermination des effets sur le revenu. Si la valeur-travail d'une femme ou d'un enfant collectant de l'eau est attribuée au coût de l'eau, la perte de revenus provenant d'autres emplois ne peut pas être ajoutée à ce coût (sauf si l'emploi de substitution exige des compétences différentes mieux rémunérées que la collecte d'eau, auquel cas la différence est ajoutée). En outre, il s'agit d'éviter d'attribuer la cause de restrictions à l'eau et l'assainissement lorsqu'elles pourraient faire partie d'un ensemble de contraintes sociales plus vastes. Autrement dit, le seul fait de résoudre les problèmes d'eau et d'assainissement ne permettra pas à une femme d'atteindre son plein potentiel de revenu si la société en général désapprouve la mobilité de la main d'œuvre féminine.

Le suivi des prix de l'eau en ville et sa qualité au fil des saisons révélera si le risque associé est un problème urbain. Cela dit, les conditions peuvent varier dramatiquement d'une année à l'autre. Dans les régions rurales, l'évaluation de l'impact de l'eau doit être effectuée à chaque saison pour correctement déterminer les risques. Là encore, les résultats peuvent changer considérablement selon l'année.

3.3 Comprendre la situation des pauvres

L'analyse ci-dessus fournit des indications sur l'é étroitesse des liens entre l'eau, l'assainissement et la pauvreté. La présente section cherche à fournir des lignes directrices sur la détermination des besoins et demandes des pauvres dans des lieux particuliers, et sur la compréhension des contraintes auxquelles ils font face concernant l'accès à l'eau et aux installations sanitaires.

3.3.1 Détermination des besoins et demandes des pauvres

Il existe plusieurs approches possibles pour connaître les demandes des pauvres, des études de préférences manifestes aux évaluations rapides participatives. Chacune d'entre elle a des avantages et inconvénients en termes de résultats attendus et d'adaptation à différents buts, comme exposé en détail dans la **note technique 3**. Quelle que soit l'approche choisie, l'objectif est de comprendre les préférences de la population, les niveaux de service pour lesquels les utilisateurs sont prêts à payer, ainsi que les moyens de financement et de prestation de service possibles pour assurer que les pauvres bénéficient d'un accès abordable.

Les interventions en matière d'eau et d'assainissement n'ont jamais lieu « dans le vide ». Même les communautés les plus démunies connaissent des activités informelles dans ce domaine. Le fait de ne pas consulter adéquatement les pauvres sur leurs préférences et pratiques actuelles risque de se traduire par des interventions qui restent tout simplement inutilisées ou présentent un rendement économique négatif parce qu'elles évincent les services ou installations existants sans offrir d'amélioration notable de la qualité ou d'autres éléments du service.

Lors de l'évaluation des besoins et de la demande, il convient de faire en sorte que :

- les voix des pauvres et défavorisés soient entendues et incluses lors de la prise de décision
- les préférences en matière de services exprimées par différents groupes ainsi que la contribution qu'ils sont prêts et capables de faire soient bien comprises
- les différences entre les sexes et culturelles sur le plan des besoins soient reconnues
- les réseaux, structures du pouvoir et institutions existants soient pris en compte

Bien que la reconnaissance des besoins et demandes ressentis ou exprimés par les pauvres soit importante, il ne s'agit pas forcément du seul facteur déterminant des interventions. Par exemple, étant donné qu'il s'agit d'un bien public, l'assainissement risque de ne pas recevoir l'attention qu'il mérite, et l'absence d'une demande expresse ne représente pas un mandat de ne rien faire. Elle peut plutôt indiquer le besoin de créer une demande dans ce domaine par l'éducation sur l'hygiène et une prise de conscience accrue de ses bienfaits.

3.3.2 Comprendre les contraintes

Les évaluations de la demande fourniront quelques renseignements sur les contraintes perçues par les pauvres en matière d'accès aux services. Toutefois, il se peut que certains facteurs inhibiteurs soient inconnus des ménages et ne soient par conséquent pas mentionnés pendant les entrevues. Une analyse des contraintes doit donc tenir compte à la fois des obstacles reconnus par les démunis, et des autres facteurs pouvant exercer une influence indirecte sur leur accès aux services.

Dans un sens général, les gens disposent d'un ravitaillement en eau et d'installations sanitaires insuffisants parce qu'ils sont pauvres et n'ont pas le revenu nécessaire pour acheter les services désirés. Cependant, comme mentionné à la section 2, ils paient souvent plus pour leur accès que les ménages plus aisés, en termes absolus comme en proportion avec leur revenu. Les programmes de lutte contre la pauvreté cherchent à augmenter leur revenu, et donc leur pouvoir d'achat. Les programmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement favorisant les pauvres, eux, ont pour objectif d'améliorer l'accès aux services par le biais de politiques ou d'investissements réduisant les coûts.

Une bonne connaissance du cadre institutionnel, politique et réglementaire gouvernant les décisions et motivations des principaux intéressés représente l'élément clé de la compréhension des contraintes existantes. Selon toute vraisemblance, les obstacles à l'accès à l'eau et à l'assainissement varieront entre zones rurales, petites et grandes villes. Les caractéristiques propres à chacun de ces emplacements sont examinées ci-dessous.

Zones rurales. L'action du gouvernement central est souvent limitée dans ces régions, et se concentre sur les centres des districts ruraux, souvent éloignés des communautés ayant besoin d'aide. Ceci rend le soutien managérial et logistique de la part d'organismes gouvernementaux compliqué et coûteux, ainsi que peu intéressant pour leur personnel. En outre, l'absence généralisée d'infrastructures de communication telles que des routes accroît le coût d'accès aux marchés, cliniques, écoles et autres services, et réduit les flux d'informations à destination et en provenance des communautés isolées. Des renseignements plus détaillés sur les dimensions de la pauvreté rurale figurent au chapitre **Pauvreté rurale**.

Dans d'autres cas, ce n'est pas l'isolement qui est le facteur déterminant de la pauvreté d'un lieu. Dans de nombreux villages, les pauvres vivent côte à côte avec les ménages plus aisés. Là, les contraintes en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement sont vraisemblablement plutôt dues au fait qu'ils n'ont pas le pouvoir de faire entendre leurs besoins ou d'influencer les décisions.

Petites villes. Peut-être la meilleure façon de définir les petites villes est de dire qu'elles sont assez grandes pour que des actions collectives et une gestion communautaire n'y apparaissent pas facilement, mais trop petites pour pouvoir supporter les frais fixes d'une organisation de services publics formelle. D'un point de vue technique, leurs besoins en eau et assainissement ne se prêtent pas à des solutions simples à source ponctuelle (telles qu'une source d'eau ou un puits), mais les exigences techniques et gestionnelles des services correspondants dépassent la capacité de la plupart des petites communautés. Il se peut que les gouvernements des petites villes n'aient pas l'autorité fiscale ou légale pour fournir ou réglementer une prestation privée de services efficace ou répondant aux besoins locaux. Même lorsqu'une telle autorité existe, les capacités du personnel à jouer ces rôles peuvent s'avérer insuffisantes.

Zones urbaines et périurbaines. Les bidonvilles et quartiers informels abritant les pauvres en milieu urbain et périurbain se trouvent souvent sur des terres basses vulnérables aux inondations, ce qui se traduit par des problèmes d'écoulement et d'assainissement, ou sur des flancs escarpés, d'où les habitants doivent descendre pour aller chercher de l'eau. Ces endroits sont souvent géographiquement isolés, dangereux, insalubres et caractérisés par l'absence d'infrastructures et services de base. Occupant illégalement un terrain laissé vacant pour les raisons ci-dessus, les pauvres n'ont aucun titre légal sur ce dernier. Pour cette raison, ils n'ont pas accès aux services formels, tels que l'eau et le crédit, dépendent d'emplois temporaires mal rémunérés dans le secteur informel, sont harcelés par les autorités ou exploités par les bandes

criminelles et profiteurs qui exploitent leur manque de possibilité de recours au système légal. (Pour plus de détails sur la situation des pauvres dans les villes, se reporter au chapitre **Pauvreté urbaine**.)

Outre les contraintes associées à la pauvreté urbaine, le ravitaillement en eau, contrairement aux zones rurales, est généralement effectué par le biais d'un système hiérarchique de canalisations qui alimentent des systèmes de distribution tertiaires à l'échelle du quartier. Pour desservir les citoyens démunis au moyen de réseaux formels, une capacité suffisante du réseau primaire et secondaire ainsi qu'un rendement économique adéquat doivent être assurés.

Un accroissement de la capacité du réseau n'est pas forcément faisable lorsque les ressources en eau sont rares, nécessitant une gestion attentive de la demande (contrôles financiers et physiques). Lorsque la rentabilité économique est faible, comme c'est souvent le cas dans les zones marginales ou pauvres, la société de services publics n'a que peu d'intérêt à fournir ses services. Si l'on ajoute à cela le risque perçu élevé et, dans certains cas, les restrictions légales concernant la prestation de services aux quartiers informels, les coûts financiers en deviennent prohibitifs. Des solutions possibles visant à réduire les coûts et assurer un rendement approprié, par exemple la livraison d'eau en vrac au bord du bidonville et l'organisation et la gestion par les habitants de sa distribution, se heurtent parfois à des problèmes de conception irréaliste et de normes techniques requérant un raccordement des ménages aux canalisations.

La construction de latrines et d'installations sanitaires, par contre, n'est généralement pas restreinte par les économies de réseau. Un assainissement sur place, plutôt que des canalisations d'égout, peut représenter une option technique acceptable et ne doit pas être découragée, sauf en cas de dommage probable à l'environnement. Les contraintes rencontrées par ces solutions sont associées à d'autres facteurs, tels que le manque d'espace pour des latrines individuelles dans un bidonville très peuplé, ou la répugnance à partager une latrine publique. Celles-ci sont mal entretenues et n'offrent pas l'intimité nécessaire aux utilisateurs.

Les contraintes affectant la prestation de service – dont beaucoup sont reliées entre elles – varient probablement entre les zones rurales, petites villes et centres urbains d'un pays donné. L'un des plus grands défis rencontrés lors du développement d'une stratégie de réduction de la pauvreté pour l'eau et l'assainissement consiste à comprendre le mécanisme de ces contraintes dans les différents environnements financiers, sociaux et de gestion publique d'un pays. Le **tableau 2** ci-dessous présente un exemple de liste de contraintes et de leur importance relative. Ce travail, lorsqu'il est associé à l'établissement d'une carte géographique des pauvres, traité à la section suivante, fournit la base nécessaire pour classer les interventions du gouvernement par ordre de priorité.

Tableau 2. Problèmes limitant l'accès à l'eau et à l'assainissement, ainsi que leur importance relative en fonction du lieu

Problèmes	Importance relative		
	zones rurales	petites villes	zones urbaines
Politiques			
Politiques fiscales les subventions générales non ciblées ne profitent souvent pas à ceux pour qui elles étaient conçues, tout en réduisant les fonds publics à disposition pour des interventions plus ciblées	élevée	élevée	élevée
Climat politique volatile et incertain les risques souvent perçus de droits de propriété non assurés et de garanties insuffisantes dissuadent les investisseurs privés ou accroissent le coût du capital	basse	moyenne	élevée
Politiques de gestion des ressources en eau l'absence de politiques clairement définies quant à la gestion des ressources globales en eau ou l'attribution des droits de propriété peut se traduire par des extractions non viables (par ex. agriculture, industrie), réduisant la disponibilité totale de sources d'eau profonde, et par la pollution des eaux de surface par les effluents industriels, agricoles et domestiques, restreignant ainsi les utilisations potentielles et accroissant les coûts pour les utilisateurs en aval	élevée	élevée	élevée
Lois et réglementations			
Réglementations sur le régime foncier l'absence de titres fonciers valables rend illégale la connexion au réseau formel ou accroît l'incertitude et réduit les incitations des fournisseurs potentiels à investir dans des immobilisations (canalisations)	basse	élevée	élevée
Droits exclusifs aux fournisseurs les droits exclusifs accordés à une entreprise réduisent la concurrence et l'innovation, et peuvent empêcher les pauvres de se procurer des services auprès d'autres fournisseurs lorsqu'un accès aisé aux canalisations n'est pas disponible	basse	moyenne	élevée
Normes techniques des standards de service inflexibles et irréalistes réduisent les options en matière de techniques abordables en accroissant les coûts et en créant des barrières à l'entrée pour les fournisseurs potentiels	moyenne	élevée	élevée
Institutions et gestion publique			
Manque de capacités et de motivation le manque général de capacités dans les domaines administratif, gestionnel et technique au sein des organismes gouvernementaux centraux comme locaux, exacerbé en dehors des principales villes par des réseaux	élevée	moyenne à élevée	basse à moyenne

Problèmes	Importance relative		
	zones rurales	petites villes	zones urbaines
de transport et de communication médiocres, réduisent les interactions efficaces avec les consommateurs et autres parties intéressées ; l'accès à l'information est ainsi diminué			
Corruption et manque de transparence la présence de corruption et le manque de transparence au niveau des prises de décision des institutions publiques crée des obstacles à la concurrence privée et à la participation des pauvres (qui manquent de pouvoir ou d'argent pour les pots-de-vin)	élevée	élevée	élevée
Capital social l'absence de capital social (défini comme la capacité des individus et ménages d'obtenir des avantages en tant que membres de réseaux sociaux et autres structures sociales) réduit l'efficacité des efforts d'atteindre les pauvres en tant que bénéficiaires de prestations de service	moyenne	élevée	élevée
Abordabilité			
Contraintes en matière de crédit le manque d'accès au capital (microcrédit ou autres institutions bancaires) en raison de marchés financiers peu développés, du manque de capacité d'emprunt des clients, des frais de transaction élevés et de l'absence de mécanismes de paiement flexibles, rend les investissements nécessitant une contribution au coût moins abordables pour les pauvres	élevée	élevée	élevée
Coût de raccordement et structure des prix des frais de connexion ou structures tarifaires élevées (par exemple structure de tarif à tranches croissantes) peuvent parfois rendre prohibitif le coût de l'eau	basse	moyenne	élevée
Quantité consommée les fournisseurs manquent de motivation à desservir les pauvres parce que leur faible consommation ne permet pas d'économies d'échelle suffisantes pour couvrir les frais fixes initiaux élevés de l'investissement	élevée	élevée	élevée
Contraintes en matière d'abordabilité dues au lieu lorsque les communautés pauvres sont situées sur des terres marginales ou dans des endroits reculés plus coûteux à desservir d'un point de vue technique, la motivation pour fournir ces services est basse et, lorsqu'ils sont fournis, ils ont tendance à être plus chers	élevée	élevée	élevée

3.4 Ciblage des pauvres

Les diagnostics ci-dessus fournissent les informations nécessaires pour fixer les objectifs initiaux d'une stratégie sectorielle axée sur la pauvreté. Si toutefois, comme c'est typiquement le cas, les autorités ne disposent que de peu de renseignements détaillés sur les relations entre la pauvreté et l'eau et l'assainissement, une méthode simple peut générer un ensemble d'objectifs qui seront affinés avec l'expérience.

La première question est de savoir si l'une quelconque de ces relations est notablement plus importante que les autres. Dans de nombreux pays ou régions pauvres, un ravitaillement en eau ou des installations sanitaires insuffisants se traduiront par une combinaison des effets décrits ci-dessus. Dans ces cas, une stratégie axée sur la pauvreté pourra simplement fixer des objectifs d'accroissement du taux de couverture pour les communautés pauvres. Ces objectifs seront définis en gardant à l'esprit les contraintes et pourront être révisés après analyse des outils d'intervention gouvernementale décrits à la section 4 ci-dessous.

Si l'une ou plusieurs des relations se démarquent, la stratégie concentrera les ressources sur le ou les liens en question. Par exemple, si l'absence d'eau et d'assainissement dans les écoles constitue un obstacle important à la scolarisation des filles, elle pourra ajouter aux ressources du secteur éducatif celles du secteur de l'eau afin de fournir les points d'eau et latrines nécessaires. Si le taux de couverture est bon, mais que les résultats dans le domaine de la santé restent médiocres, une analyse plus poussée peut montrer que l'emphase doit être déplacée sur l'éducation en matière d'hygiène. Dans ce cas, les ressources financières du secteur de l'eau peuvent s'avérer moins importantes que les efforts de convaincre les autorités éducatives et sanitaires d'ajouter ce point à leur programme.

Lorsque les relations avec la pauvreté sont généralisées, l'analyse des données sur cette dernière aidera à déterminer l'effort relatif à fournir dans les zones rurales, les petites villes et les zones urbaines. Réitérons que, au sein de ces milieux, une pauvreté concentrée appellera une autre réponse qu'une situation dans laquelle les pauvres vivent parmi les non pauvres. La comparaison de l'abondance relative des ressources en eau et des concentrations de pauvreté fournira une indication de ciblage supplémentaire. Les populations défavorisées dans les zones arides manquant d'eau nécessiteront une intervention bien différente de celles vivant dans des régions moins problématiques.

Une analyse des contraintes peut orienter la stratégie vers des interventions tendant à éliminer les obstacles à la prestation de services aux pauvres. Il se peut toutefois que ces interventions ne touchent pas le secteur de l'eau même. Par exemple, si les pauvres sont dissuadés de se raccorder à un service de ravitaillement en eau ou d'assainissement par l'investissement en capital initial requis, l'intervention clé peut être l'accès à des mécanismes de paiement flexibles ou un programme de petits crédits leur permettant de répartir les coûts sur une plus longue période.

Enfin, sur la base des informations glanées par ce travail, la stratégie nationale en matière d'eau et d'assainissement doit être réévaluée pour déterminer si elle est réaliste et s'accorde avec les objectifs en évolution de la stratégie de réduction de la pauvreté. Ces buts initiaux doivent également être examinés dans le contexte des outils dont dispose le gouvernement pour les atteindre. Comme la section suivante le souligne, les armes les plus efficaces du

gouvernement pourraient être un changement marginal des politiques plutôt qu'un financement supplémentaire. La « décennie de l'eau » des années 1980 fit pression sur les gouvernements pour accroître les ressources affectées à l'approvisionnement en eau potable. Les pays n'ont toutefois connu qu'un très lent progrès depuis cette époque, notamment parce que les avantages associés ont été accaparés par les non pauvres. Nombre de gouvernements doivent ainsi éliminer du budget les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement des non pauvres, libérant ainsi des ressources pour leur stratégie de réduction de la pauvreté.

4 Options d'intervention du gouvernement

La section précédente recommandait des approches pour identifier les domaines d'intervention prioritaires, les contraintes éventuelles affectant les pauvres en matière d'accès à l'eau et aux installations sanitaires, ainsi que des objectifs de politique réalistes et favorisant les pauvres. La présente section suggère un cadre pour l'analyse des options permettant de combler les lacunes existantes au niveau des services. Ceci ne signifie pas nécessairement que le gouvernement sera le prestataire de service. Une réduction du rôle du gouvernement et un accroissement de celui du secteur privé peut s'avérer approprié, auquel cas l'intervention pourrait consister à éliminer les obstacles réglementaires et législatifs à la participation de ce dernier.

Repenser la stratégie sectorielle. Les stratégies sectorielles rencontrant le plus de succès à atteindre les pauvres mettent l'accent sur une prestation de services efficace et sur l'amélioration du ciblage. Gardant ceci à l'esprit, la séquence de formulation de la stratégie doit commencer par la politique sectorielle. Une telle politique visant à améliorer le ravitaillement en eau et l'assainissement pour les pauvres peut être soit gênée, soit encouragée par l'environnement institutionnel et politique général du pays. Mais d'autres chapitres de ce *Guide de référence* traitent de ces questions importantes (par exemple les chapitres sur la **Gestion publique et réduction de la pauvreté**, et les **Dépenses publiques en vue de réduire la pauvreté**), qui ne seront pas répétées ici. En lieu et place, la discussion se concentrera sur l'environnement de la politique sectorielle et les choix associés en matière de financement et de prestation de service directe.

L'impact de la politique sectorielle sur les pauvres peut être difficile à reconnaître. Par exemple, de nombreux pays ont des normes techniques apparemment inoffensives, précisant le diamètre et le matériau des tuyaux, les caractéristiques des tranchées, la pression, etc., standards correspondant le plus souvent à des normes internationales (de pays riches). Deux problèmes immédiats se posent. D'une part, la technologie a évolué rapidement ces dernières années, et il est possible que les normes n'aient pas suivi. Dans ce cas, des technologies plus modernes et meilleur marché risquent d'être ignorées, au détriment des pauvres. D'autre part, même lorsque la technologie n'a pas changé, l'utilisation d'un standard plus bas peut permettre un service meilleur marché aux démunis. (Un exemple pourrait être un système collectif fonctionnant à plus basse pression que le standard urbain par des canalisations enterrées dans des tranchées moins profondes que la norme.) Il se peut que les économies résultant d'une telle approche suffisent pour permettre une distribution aux pauvres par un système de canalisations, un service dépassant nettement les niveaux actuels, même s'il accroît le risque de rupture de canalisation.

Nombre d'autres politiques sectorielles doivent être examinées en termes de leur effet sur la prestation de services aux pauvres. La politique d'approvisionnement rend-elle la conclusion de

contrats de prestation de services extérieurs difficile pour les communautés ? La politique du travail peut ralentir l'entrée sur le marché du secteur privé. La politique de subventions peut favoriser les communautés plus aisées mieux en mesure de générer des fonds de contrepartie ou obtenir un appui politique au sein de la législature. Les politiques de prix peuvent nuire au recouvrement des coûts et mettre en danger la viabilité des services et leur extension aux communautés pauvres non desservies. Les politiques de consultation des collectivités peuvent négliger les segments les plus démunis de communautés généralement pauvres. (Par exemple, la consultation récente d'un village dans un pays donné révéla que les plus pauvres considéraient le ravitaillement en eau potable comme l'investissement le plus important, alors que les moins pauvres favorisaient l'eau d'irrigation.)

La politique sectorielle doit mettre l'accent sur l'efficacité de la prestation de service. De nombreuses ressources nationales, locales et d'aide aux consommateurs ont été employées à des opérations inefficaces, qui laissent peu de fonds avec lesquels étendre l'accès au service ou en rehausser la qualité. Le gouvernement dispose d'outils pour répondre à ce problème, soit par des changements institutionnels (le plus souvent l'introduction d'une exploitation privée), soit par des modifications du secteur financier qui déplacent la charge des paiements d'une façon qui occasionne une plus grande responsabilisation.

Les interventions politiques sont typiquement d'envergure générale, et risquent donc de ne pas cibler exclusivement les pauvres. Au minimum, toutefois, le gouvernement doit assurer qu'elles ne leur nuisent pas. Bien que les politiques ne concernent pas toutes directement les besoins des pauvres, celles relatives aux mécanismes financiers et de prestation de services peuvent généralement aspirer à les viser. L'analyse des lacunes au niveau du service, l'établissement d'une carte géographique de la pauvreté ainsi que l'évaluation des liens entre l'eau, l'assainissement et la pauvreté décrits ci-dessus fournissent la base nécessaire à cette fin.

L'établissement d'une carte géographique de la pauvreté, par exemple, révélera très certainement que les besoins dépassent de loin la capacité directe du gouvernement à les satisfaire dans des délais raisonnables, renforçant la nécessité de politiques gouvernementales efficaces encourageant l'auto-provisionnement et d'autres solutions privées.

La densité des habitations et les structures institutionnelles jouent un grand rôle dans le choix de la technologie d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Les zones urbaines à population dense sont presque toujours desservies le plus efficacement par des systèmes d'approvisionnement par canalisation, et les concentrations d'effluents exigent le plus souvent un traitement collectif. De telles zones ont généralement un gouvernement local disposant du pouvoir nécessaire pour réglementer, financer ou fournir ces services. Pour les petites villes, les solutions techniques sont souvent moins évidentes, dépendant en partie des possibilités inconnues de croissance future. Dans certains pays, elles ont suffisamment de pouvoir de gestion publique pour réglementer ou fournir les services, alors que dans d'autres ce pouvoir, ainsi que les capacités en matière de personnel, leur font défaut. Les zones rurales ne présentent typiquement pas une densité suffisante pour garder les frais unitaires bas dans le cas de réseaux de canalisations, et manquent des pouvoirs de gestion publique qui facilitent une organisation et réglementation efficaces de l'alimentation publique. La politique sectorielle et les autres interventions doivent tenir compte de ces différences.

Le gouvernement joue trois rôles distincts dans l'amélioration du ravitaillement en eau et de l'assainissement :

- le rôle de **facilitateur** par un équilibre efficace d'organisation du secteur et d'élaboration des politiques, dont la réglementation et la fixation de normes ;
- le rôle de **financier** par des subventions ciblées, le soutien de solutions privées provenant de la communauté aux problèmes d'eau et d'assainissement, ou le soutien de fournisseurs privés ou publics ; et
- le rôle (très rare) de **fournisseur direct** de services destinés aux pauvres.

Selon le pays et la situation géographique (urbaine ou rurale), il est possible que le rôle du gouvernement soit différent, tout comme la combinaison de mesures. Cependant, une leçon importante tirée de l'expérience internationale est que les gouvernements doivent faire plus d'efforts dans le rôle de facilitateur, structurant de bonnes politiques et un soutien institutionnel pour l'amélioration du ravitaillement en eau et de l'assainissement. Trop souvent, les gouvernements tentent de combler les lacunes en matière de service par un soutien financier direct ou la prestation directe de services dans un environnement politique et institutionnel faible. Le résultat en a régulièrement été une amélioration marginale seulement, voire inexistante, des services aux pauvres. Dans les zones urbaines, des ressources sont gaspillées dans des services publics gouvernementaux extrêmement inefficaces qui ne livrent que peu d'eau aux pauvres. Dans les zones rurales, des puits et pompes sont installés mais non entretenus, et leur fonctionnement se détériore rapidement. Les fonds d'investissements en assainissement urbain sont affectés à des égouts pour les quartiers plus aisés, ou les toilettes publiques sont si mal entretenues qu'elles chassent les visiteurs, alors que les subventions pour des latrines rurales vont à des ménages plus aisés.

S'appuyant sur l'expérience internationale, la discussion ci-dessous souligne le rôle de facilitateur. Les progrès dans le domaine des contraintes politiques et institutionnelles sont relativement peu coûteuses en termes de liquidités, mais les coûts politiques peuvent être considérables. Le status quo tend à favoriser les segments plus riches et politiquement plus puissants de la société, des groupes qui risquent de ne pas goûter la réforme des prix, ni la pression en faveur de services efficaces qui libèrent des ressources pour desservir les pauvres. Ils n'ont aucune envie qu'on leur rappelle que les subsides accordés aux systèmes publics au nom des pauvres n'atteignent jamais ce groupe, qui continue de dépendre de services privés non subventionnés et plus onéreux. Il se peut très bien que le moyen le plus viable de libérer des ressources pour les pauvres soit de modifier les pratiques existant depuis longue date de répartir les bénéfices des finances publiques par des subventions de routine pour l'exploitation des services de ravitaillement en eau et d'assainissement. **L'encadré 6** ci-dessous résume le cadre dans lequel agissent le gouvernement et les autres acteurs.

Encadré 6. Structure de base pour l'intervention gouvernementale

Eléments nécessaires pour rendre le cadre politique général pro-pauvre

Bonne gestion publique
Politiques macroéconomiques efficaces
Politique de dépenses publiques favorable
Société civile impliquée

Conception des interventions favorisant les pauvres dans le domaine de l'eau et de l'assainissement

Gestion des ressources en eau
Services publics et autres moyens de prestation de service efficaces
Structure réglementaire et normative robuste
Politique de tarifs et subventions bien structurée et ciblée
Méthodes d'amélioration de l'inclusion sociale

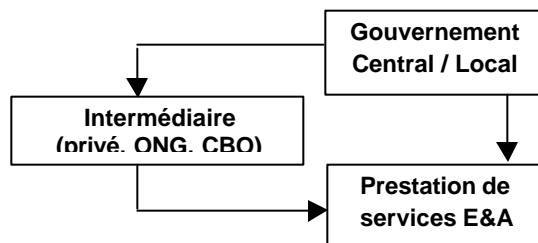
Conception d'interventions ciblées favorisant les pauvres dans les domaines prioritaires

Le gouv. comme financier

- Soutien financier pour projets, activités et transferts de compétences particuliers
- Soutien financier pour programmes sectoriels

Le gouv. comme fournisseur

- Seulement dans les conditions nécessaires pour une prestation efficace



4.1 Le gouvernement en tant que facilitateur

Historiquement, et actuellement encore dans la plupart des pays à faible revenu, les pauvres assurent eux-mêmes leurs propres services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, les obtiennent par le biais de groupes communautaires ou les achètent auprès d'exploitants privés. Pour cette raison, le point de départ de la conception ou mise à jour d'une stratégie sectorielle axée sur la pauvreté doit être une série de lois, règlements et institutions gouvernementales – les outils facilitants d'un gouvernement – qui contribuent à structurer une telle prestation de service. Les choix en matières de politiques gouvernementales peuvent

encourager (ou décourager) un service adapté à la demande et attentif au coût. Ils peuvent renforcer la concurrence par une entrée transparente sur le marché et protéger ce dernier d'actions arbitraires des autorités, ou ils peuvent accroître le coût des services pour les pauvres par des barrières à l'entrée ou réglementations inappropriées.

La présente section souligne les interventions politiques possibles pour le gouvernement, qui apportent des avantages aux pauvres dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Le champ d'action est vaste, et l'importance des divers domaines politiques variera considérablement selon le pays. La liste suivante est conçue pour rappeler les éléments qui peuvent s'avérer importants, sans nécessairement représenter un ordre de priorité.

4.1.1 Amélioration du cadre politique général

Le cadre politique nécessaire pour l'amélioration des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement pour les pauvres repose sur plusieurs piliers : (i) gestion viable des ressources en eau ; (ii) prestation efficace de services publics et privés ; (iii) meilleur accès à ces services ; (iv) recherche, développement et mise en œuvre de technologies peu onéreuses ; et (v) mécanismes financiers opérationnels favorisant les pauvres.

Gestion des ressources en eau : Le régime de gestion des ressources en eau d'un pays a un impact considérable et durable sur la quantité et la qualité de l'eau à la disposition des pauvres. L'objectif de base en faveur des pauvres coïncide avec celui pour la société dans son ensemble : de protéger et de partager équitablement les ressources d'une façon qui assure un accès viable à un approvisionnement en eau bon marché et d'une qualité raisonnable. Le passage en revue de l'utilisation d'eau par les pauvres à l'aide des outils mentionnés à la section 3 permettra de juger si leur accès à l'eau est restreint à cause de la pollution ou de prélèvements excessifs par d'autres. Si de telles pertes sont découvertes, une intervention du gouvernement sera généralement nécessaire pour élaborer et assurer le respect des réglementations antipollution (voir le chapitre **Environnement** pour des lignes directrices à ce sujet), pour regrouper les utilisateurs d'eau de façon à améliorer la gestion des ressources, ou pour protéger les droits existants des pauvres. Le progrès a été lent dans la plupart des pays confrontés à ces questions, mais l'échec dans ce domaine appelle typiquement l'utilisation de techniques de traitement onéreuses, le développement de sources d'eau alternatives, ou une morbidité accrue parmi les pauvres.

Prestation de service publique et privée efficace : Les services publics sont souvent inefficaces, ce qui accroît les coûts des services, diminue le taux de couverture et se traduit soit par des prix inutilement élevés, ou des subventions tout aussi inutiles. Cette performance insuffisante a résulté en l'augmentation récente du nombre de systèmes publics attribués en concession ou ayant autrement fait appel à des exploitants privés. La **note technique 7** décrit la possibilité de privatisation de façon plus détaillée. Les réseaux publics seront probablement techniquement efficaces en termes de facteurs de production utilisés, mais il est possible qu'ils fournissent un service inférieur ou inexistant aux pauvres si la réglementation ne leur fournit pas les incitations appropriées pour une bonne performance. Lors de l'élaboration d'un environnement politique sectoriel favorisant les pauvres, les éléments suivants relatifs à l'efficacité méritent d'être examinés :

- **Concurrence et structure du marché.** La politique doit favoriser la concurrence sur le plan des services d'infrastructure. Souvent, la meilleure façon d'y parvenir est d'éviter les licences de service exclusives, les standards de service qui obligent à l'emploi d'une

technologie particulière ou créent des coûts administratifs fixes élevés pour les entreprises entrant sur le marché. Le défi politique est le plus grand dans les zones urbaines, où les quartiers de classe moyenne et supérieure sont peut-être desservis par des canalisations. Dans de telles villes, les pauvres ont souvent recours à des réservoirs au sol, des revendeurs privés, ou un approvisionnement en eau collective. Il sera tentant d'édicter des réglementations imposant des standards égaux pour tous les fournisseurs dans ces villes, mais des règles adéquates pour les grands réseaux urbains peuvent s'avérer impossibles à satisfaire pour les fournisseurs des pauvres, autrement acceptables, qui n'ont pas recours aux canalisations.

- **Réglementation des fournisseurs d'eau et d'assainissement.** L'importance de l'eau et de l'assainissement pour le bien-être du public dicte que les services correspondants soient réglementés. Malgré les bienfaits de la concurrence, la plupart des citoyens urbains sont desservis par des canalisations appartenant à des services publics disposant d'un pouvoir de monopole considérable. Les bons régimes réglementaires encouragent une plus grande concurrence pour le droit de fournir des services, modérant ainsi les coûts. Ils favorisent l'accès aux informations et la libre concurrence dans l'adjudication des contrats, et évaluent les résultats des fournisseurs (publics et privés) à l'aide de bases de données d'indicateurs de performance. Le service aux pauvres, la mesure du taux de couverture dans les quartiers défavorisés, ainsi que la réaction du fournisseur aux problèmes de service ou de clients, analysés par voisinage, peuvent servir de critères d'évaluation.

Amélioration de l'accès : L'accès par les pauvres peut constituer un problème complexe embrassant plusieurs secteurs. Par exemple, un problème répandu naît des droits de propriété et du mode d'occupation du terrain. Sans possession des terres par les consommateurs, les services publics ou autres fournisseurs peuvent être confrontés à un risque considérable lors d'investissements dans des services aux zones périurbaines ou aux bidonvilles. L'un des obstacles à l'expansion de l'alimentation par canalisation est le coût initial relativement élevé d'un raccordement et d'installations sanitaires dans les maisons. Les pauvres n'ont généralement pas accès au marché des capitaux ou aux intermédiaires financiers. Ainsi, des programmes développant ces institutions financières, y compris les microcrédits, et réduisant les frais de transaction renforceront la capacité des ménages démunis à se raccorder au réseau sanitaire. Ils fourniront également les moyens permettant aux services publics ou petits entrepreneurs privés d'investir. Enfin, une obligation de fournir un service universel peut être imposée aux fournisseurs, mais uniquement avec l'appui de régimes financiers viables. Une grande attention doit être accordée à la façon dont ces obligations sont formulées. Les politiques interdisant la coupure du service, par exemple, peuvent encourager les consommateurs à refuser de payer les frais de service raisonnables et nécessaires.

Recherche et développement : Une aide financière d'envergure très modeste peut être affectée au soutien de mesures techniques et sociales visant à accroître l'abordabilité ou la disponibilité des services d'infrastructure. Un tel programme peut par exemple soutenir un programme pilote communautaire d'assainissement ou des institutions ou technologies d'alimentation en eau innovateurs. Lors du choix des domaines à soutenir, il convient de comprendre comment le projet pilote sera mis à l'échelle régionale ou nationale.

Politique financière favorisant les pauvres : La politique gouvernementale sur les tarifs et subventions peut influencer l'accès des pauvres à l'eau et aux installations sanitaires même lorsque le gouvernement ne joue aucun rôle financier direct. Par exemple, lorsque les services

sont privés, le gouvernement peut dicter des structures tarifaires, des politiques d'encaissement et d'interfinancement. La structure des tarifs et subventions jouera vraisemblablement un grand rôle lors de la formulation de la stratégie.

Le recouvrement de l'ensemble des coûts par les fournisseurs d'eau et d'assainissement ne s'oppose pas nécessairement à la réduction de la pauvreté. De nombreuses études ont déterminé que les pauvres sont prêts à payer un prix élevé pour l'eau, et à y consacrer une part importante de leur revenu. Ils n'ont souvent aucun autre choix que de payer les fournisseurs privés, comme le font d'innombrables citoyens pauvres. Il convient néanmoins de chercher des façons d'assurer qu'ils ont accès au volume d'eau minimal pour répondre à leurs besoins essentiels à un prix abordable. Des approches possibles, idéalement en conjonction avec une réforme de la politique de recouvrement des coûts des services publics, figurent dans l'**encadré 7** ci-dessous.

Encadré 7. Atteindre les objectifs en matière de pauvreté tout en restructurant la politique de recouvrement des coûts des services publics

- Éviter l'interfinancement inverse : assurer que les pauvres ne doivent pas payer plus pour leur eau que les utilisateurs plus aisés
- Identifier les pauvres et assurer un paiement direct du gouvernement au fournisseur couvrant une partie de leur facture
- Réduire le coût de raccordement pour les utilisateurs à faible revenu en subventionnant ces coûts, ou en permettant de les répartir sur une plus longue période, en les incluant aux factures mensuelles
- Tarif de service minimal : facturer un montant modeste (souvent forfaitaire) pour les utilisateurs à faible revenu ou faible volume. Un plafond typique pour ce tarif est de 6 à 8 litres par personne par jour

DFID (1998), Guidance Manual on Water and Sanitation Programmes, DFID, Londres

À la base de toute réforme des tarifs doit se trouver une analyse des frais financiers des services publics ainsi que des coûts économiques des prestations de service (y compris la collecte et l'évacuation nécessaires des eaux usées), complétée par une analyse de la volonté des consommateurs de payer pour l'eau et une analyse financière des subventions existantes et envisagées.

Les services d'assainissement constituent un défi particulier lors de l'élaboration de la politique financière. En effet, alors que les pauvres bénéficient directement et quasiment pleinement de l'amélioration des services d'approvisionnement en eau, il est possible que l'amélioration des installations sanitaires soit perçue plutôt en termes de commodité (par exemple une plus grande intimité) qu'en termes des bienfaits pour la santé qui motivent la politique d'assainissement en faveur des pauvres. Ceci peut se traduire par un sous-investissement dans ce domaine par les individus et communautés pauvres. Les effets sur la santé représentent un argument de poids en faveur de subventions permettant de combler l'écart de demande, mais l'expérience dans des communautés rurales pauvres a démontré que les programmes de subsides en faveur de l'amélioration des latrines ne profitent qu'à un nombre relativement restreint de ménages plus aisés et n'atteignent pas les ménages plus démunis. Des campagnes efficaces d'éducation en matière d'hygiène peuvent contribuer à combler ledit écart et réduire les subventions nécessaires pour atteindre le taux de couverture visé. D'autre part, il se peut que la réduction des coûts d'investissement et d'exploitation des installations sanitaires soit plus efficace que les

subsidés du côté de la demande. On peut y parvenir en aidant les petites entreprises à procurer les produits et services plutôt qu'en subventionnant les produits eux-mêmes.

Les subventions pour les frais d'exploitation et d'entretien des réseaux d'égout doivent être évitées, car elles sont typiquement accaparées par les ménages à revenu moyen à supérieur ainsi que les utilisateurs commerciaux et industriels, qui sont les premiers à être connectés aux égouts. Le recouvrement de ces frais par le biais de surtaxes sur les services d'égouts facturées sur la base de la consommation d'eau présente l'avantage d'en décourager l'utilisation excessive.

4.1.2 Amélioration des services dans les zones rurales et petites villes

Le développement de stratégies pour les zones rurales et petites villes dépend de la robustesse institutionnelle de ces régions. Le ravitaillement en eau privé y est probablement dominant, soit par auto-provisionnement, soit par des revendeurs. D'autres méthodes répandues comprennent l'approvisionnement en eau collective, par le biais de réservoirs au sol ou de réseaux. Les services d'assainissement, plus encore que l'eau, se basent sur la fourniture à soi-même.

Les investissements directs du gouvernement en vue d'accroître les services aux zones rurales et aux petites villes se sont le plus souvent soldés par un échec cuisant. Le plus gros problème en a été la viabilité, une question dépendant à son tour du choix initial de technologie et de modes de financement. Le gouvernement ne dispose souvent pas d'un moyen bon marché de collaborer avec les communautés, un problème qui peut être résolu par le passage à un modèle de développement communautaire. (Le chapitre **Expansion du développement communautaire** traite de différentes approches se fondant sur l'attribution de contrats de prestation de services au sein de la communauté et / ou la gestion par cette dernière.)

Une stratégie pour les zones rurales et petites villes doit rechercher les possibilités de réduire le coût de l'amélioration du service. La présente section a déjà couvert le rôle d'un programme de recherche et d'initiatives pilote pour tester les nouvelles technologies. Une autre façon de réduire les coûts est d'améliorer le flux de biens et services, autrement dit la filière d'approvisionnement, vers les zones rurales. Si les pompes, canalisations, cuvettes de latrines, pièces de rechange, etc., ne peuvent être achetés sur place, ou font l'objet d'une majoration de prix en raison d'inefficiences au niveau de la distribution, l'investissement en sera réduit. Bien que l'on sache que ces obstacles sont importants, le façon de les vaincre n'est pas vraiment comprise. Dans le cas de pompes à main, les résultats préliminaires d'une étude suggèrent que l'installation de plus de 200 unités au sein d'une zone de commercialisation génère une demande suffisante de pièces pour que les détaillants les gardent en stock. Ceci à son tour suggère que les initiatives du gouvernement visant à populariser de telles innovations doivent éviter d'en introduire de petits nombres sur une grande surface — toutes cesseront de fonctionner à cause du manque de possibilités de réparations bon marché. D'autre part, des investissements plus concentrés sur le plan géographique peuvent présenter l'avantage de créer une offre autosuffisante de pièces de rechange et compétences en matière de réparations.

L'offre d'eau et d'installations sanitaires dans les villages et petites villes présente souvent le problème d'être trop petite pour bénéficier d'économies d'échelle notables ou générer des revenus suffisants pour retenir le personnel qualifié. Les stratégestes du secteur seront

confrontés à une tâche difficile lorsqu'il s'agira de recommander le choix entre la prestation de services par canalisation ou individuelle. Les gouvernements peuvent aider en :

- explorant les possibilités d'arrangements entre villes et villages pour développer des services efficaces à l'échelle régionale.
- offrant une aide au niveau de la gestion et de la technologie par le biais de personnel se déplaçant d'une localité à l'autre, soit à la demande, soit selon un calendrier fixe. Ce personnel assurera la formation et aidera au dépannage.

Lorsque des services collectifs semblent représenter le meilleur moyen, quelques principes de base de la conception figurent ci-dessous (détaillés dans la **Note technique 4**).

Avant-projet pour commentaires, août, 2000.

Domaine	Contraintes identifiées	Interventions possibles
Environnement politique	Un engagement politique limité, un cadre législatif faible et une mauvaise gestion publique se traduisent par un environnement politique instable pour le secteur. Il en résulte un sous-investissement, une situation de propriété floue, une mauvaise participation, une réglementation faible et des priorités contradictoires.	<p>Promouvoir une approche modulée suivant la demande, où les communautés font des choix informés concernant leur participation, niveau de service et méthode de prestation de service.</p> <p>Promouvoir une réforme institutionnelle s'appuyant sur des rôles clairement définis pour les principaux acteurs, où les communautés possèdent les installations, le secteur privé fournit les biens et services, et le gouvernement facilite le processus.</p> <p>Assurer l'existence d'un cadre législatif approprié pour la propriété et la gestion.</p> <p>Mettre en œuvre des projets d'approvisionnement en eau collective dans le contexte d'un développement plus général de la communauté et du gouvernement local.</p>
Options de financement	La demande pour les services augmente, mais l'expansion de l'offre a été restreinte par des allocations de ressources insuffisantes de la part du secteur public, des investissements inefficaces dans des projets coûteux, ainsi que l'absence de capacité à mobiliser des ressources de la part des utilisateurs, du gouvernement local, du secteur privé et d'autres.	<p>Établir des politiques financières qui sous-tendent l'approche modulée suivant la demande, selon lesquelles les communautés supportent une partie proportionnelle du coût des investissements en installations, ainsi que tous les frais d'exploitation et de maintenance.</p> <p>Promouvoir le recouvrement accru du coût des investissements auprès des utilisateurs en établissant des mécanismes qui réduisent les frais d'investissement initiaux</p>
Options de prestation de services	Le monopole d'État au niveau de la prestation de service s'est traduit par un manque de responsabilisation et de propriété collective, une mauvaise gestion et viabilité, une basse qualité des services ainsi qu'un développement médiocre d'options d'approvisionnement privées ou alternatives.	<p>Soutenir la création d'associations d'utilisateurs d'eau représentatives pour la planification, la mise en œuvre et la gestion des installations d'approvisionnement en eau collective</p> <p>Promouvoir l'attribution de contrats de prestations de service à la communauté et la transparence dans l'ensemble de l'approvisionnement</p> <p>Créer un environnement concurrentiel pour permettre aux communautés d'accéder à une gamme de fournisseurs de biens et services dans chaque aspect du cycle du projet.</p>
Hygiène et assainissement	Le plein effet économique et sanitaire de l'amélioration de l'approvisionnement en eau collective n'est souvent pas atteint en raison d'un manque d'attention portée à l'éducation sur l'hygiène et l'assainissement. En ce qui concerne ce dernier, les approches se sont concentrées principalement sur les aspects techniques, plutôt que sur les changements de comportement et la création d'un marché (offre et demande) pour les installations sanitaires.	<p>Intégrer l'éducation sur l'eau, l'assainissement et l'hygiène aux projets d'approvisionnement en eau collective</p> <p>Promouvoir l'investissement par les utilisateurs dans l'assainissement par une prise de conscience et éducation publique sur l'hygiène et l'assainissement de l'environnement. Renforcer la capacité du secteur privé à construire des installations.</p>
Participation et parité hommes-femmes	Le manque de participation de la communauté, et tout particulièrement des femmes, représente une des principales causes du manque de viabilité du service. La conception traditionnelle des projets ne tenait pas compte des règles et incitations nécessaires pour atteindre une participation	Des règles, outils et incitations pour le personnel adaptées à la demande visant à inclure les groupes exclus aideront à atteindre la pleine participation et à améliorer les résultats.

Domaine	Contraintes identifiées	Interventions possibles
	universelle.	
Pauvreté et accès	La majorité des clients sont pauvres ; les plus pauvres sont exclus de l'économie monétaire et sont politiquement faibles ; il est plus facile de fournir des services aux riches ; la population augmente, et les services et ressources sont en diminution ; l'engagement politique envers les pauvres est absent.	<p>Fixer des règles visant les communautés pauvres et non desservies, ainsi que les groupes vulnérables au sein de ces communautés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer des informations de base, identifier les groupes vulnérables et surveiller l'accès des communautés défavorisées aux services compris dans le projet • Étendre la gamme d'options technologiques en s'appuyant sur les ressources existantes de la communauté • Assurer un flux d'informations adéquat vers toutes les communautés qualifiées, ainsi qu'une intermédiation sociale et participation appropriées de tous les groupes, y compris les femmes, les pauvres et les minorités • Reconnaître et s'appuyer sur les filets de sécurité informels au sein des communautés • Impliquer les femmes et groupes minoritaires dans les décisions et la gestion communautaires

4.1.3 Zones urbaines et périurbaines

Dans les milieux urbains, la politique sectorielle doit chercher à accroître sensiblement l'efficacité de l'approvisionnement par canalisations. Bien que cette mesure n'améliore pas en elle-même le service aux pauvres, elle représente une condition préalable d'une expansion de ce service. Une analyse de l'efficacité actuelle peut être effectuée à l'aide de points de référence utilisés ailleurs pour des systèmes d'alimentation en eau semblables. Elle révèle souvent des niveaux élevés de pertes attribuables à des causes physiques ainsi que, parfois, à des raccordements illégaux. Elle révèle également souvent des quantités extrêmement élevées de travail de qualité inférieure. Des investissements supplémentaires dans un tel système se traduiront probablement par des dépenses de main d'œuvre et autres facteurs accrues, sans accroissement notable de l'eau atteignant les pauvres.

Tout gouvernement cherchant à combler les lacunes au niveau de l'alimentation par canalisation des pauvres citadins doit, au minimum, étudier l'efficacité des services publics actuels et la comparer à l'efficacité de services privés dans des villes de taille semblable dans des pays à revenu comparable. Ceci permettra de déterminer si la prestation privée de services offre un potentiel d'économies important.

Les pays ayant rencontré le plus de succès en matière d'expansion de l'approvisionnement en eau sont ceux facturant des tarifs couvrant les coûts. En effet, cela permet l'autofinancement par ces systèmes, mettant fin à la charge fiscale publique. Parce qu'ils paient le coût intégral, il est plus vraisemblable que les clients réclament un service satisfaisant. Il est possible que le fait de couvrir les coûts du service existant ne soit pas suffisant pour générer assez de liquidités pour étendre le services aux pauvres, mais il permet aux services publics d'exploiter efficacement les installations existantes et met fin au système de subventions générales du gouvernement, subventions qui bénéficient pour la plupart aux non pauvres. Ces initiatives facilitent à leur tour l'introduction de politiques favorisant les pauvres, que les services soient en mains publiques ou privées. Une bonne politique des prix constitue donc un élément clé des programmes pro-pauvres et doit être mise en œuvre avant le passage à des fournisseurs privés

ou la réalisation de programmes d'augmentation de l'efficacité des installations publiques. Ces initiatives doivent également précéder l'injection de fonds publics supplémentaires pour l'extension des services. L'**encadré 8** résume les étapes nécessaires pour atteindre les pauvres citadins au moyen d'un réseau de canalisations.

Encadré 8. Étapes en vue d'atteindre les pauvres des villes par l'extension du réseau de canalisations

1. Analyser l'efficacité du service actuel ainsi que le coût d'un service efficace.
2. Restructurer les tarifs de façon à éliminer les subventions générales et accroître les revenus pour couvrir entièrement le coût d'un service efficace.
3. Mettre simultanément en œuvre les leçons de l'étape 1 pour augmenter l'efficacité du service par une nouvelle politique de main d'œuvre et de salaires, le comptage, etc. par le biais de partenariats publics ou publics / privés.
4. Introduire des politiques favorisant les pauvres (par ex. frais de raccordement accrus) sur la base de l'efficacité accrue anticipée du fournisseur. Il s'agit d'une composante du cadre réglementaire et motivationnel lors du passage d'une exploitation publique à une exploitation privée.
5. Introduire des mesures complémentaires telles que des programmes de crédit pour financer les frais de raccordement des pauvres.

Les efforts en matière d'efficacité du réseau doivent reconnaître que les pauvres continuent de faire appel à diverses formes d'alimentation en eau hors réseau. Une stratégie sectorielle urbaine doit donc chercher à minimiser les coûts des autres sources d'approvisionnement, *même lorsque l'objectif à long terme de la politique est le service universel par canalisations*. Ceci n'implique pas le subventionnement, mais plutôt la mise à disposition par le gouvernement d'un environnement politique qui permette aux fournisseurs alternatifs de faire des affaires dans des conditions non moins favorables que celles des autres secteurs d'activité.

4.2 Le gouvernement en tant que financier

Le taux de réussite des programmes de financement par le gouvernement de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement pour les pauvres tend à être faible. Souvent, les fonds et subventions n'atteignent pas les bénéficiaires prévus et ils se sont généralement avérés non viables.

4.2.1 Financement par le gouvernement

Le type d'assistance pouvant être fourni par le gouvernement en association avec des donateurs et institutions financières comprend à la fois l'aide financière classique (soutien de projets et activités particuliers) et la coopération technique (transfert de compétences). La possibilité existe également de fournir des ressources de façon plus stratégique, soutenant des programmes à l'échelle sectorielle. En ce qui concerne l'eau et l'assainissement, les divers types d'assistances peuvent être gérés par le biais de programmes d'aide au développement à plus long terme (par exemple, des approches sectorielles à donateurs multiples ou programmes d'investissement sectoriel).

Le gouvernement peut également accorder son soutien financier aux prestataires de services pendant le processus de réforme. Ainsi, un élément clé est la constitution de fournisseurs financièrement autonomes : les pauvres ne profiteront probablement pas d'une expansion du

système visant à desservir les zones à faible revenu à moins que des mesures ne soient prises pour résoudre les faiblesses financières et opérationnelles de l'entreprise dans son ensemble.

D'autres éléments importants sont :

- Éviter les subventions encourageant une fixation de prix irresponsable ou un investissement en équipement excessif.
- Promouvoir les liens avec les réformes des finances municipales et de décentralisation fiscale. Les municipalités confrontées à un déficit systémique peuvent utiliser les rentrées de fonds de leurs services publics pour renflouer leurs finances. D'un autre côté, les communautés bénéficiant d'un allègement des impôts ou de subsides généreux manqueront peut-être de motivation d'adopter des structures institutionnelles efficaces ou de fixer le prix de l'eau de façon responsable.
- Un défi principal est d'assurer la présence sur place de banques et marchés des capitaux, et d'aider les prestataires de services à exploiter ces ressources. Si le gouvernement accorde une aide financière, il doit le faire sous forme de contribution de fonds propres ou quasi-fonds propres et de garanties, n'utilisant les prêts directs qu'en tout dernier ressort.

4.2.2 Subventions

De nombreux gouvernements nationaux et locaux allouent des ressources considérables au subventionnement des frais d'investissement et d'exploitation des projets d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Mais, dans un pays après l'autre, des études sur l'impact de ces subventions montrent que les bénéficiaires en sont principalement retirés par les non pauvres. Plusieurs facteurs occasionnent ce résultat, notamment le fait que le caractère de subvention de nombre de ces projets élimine une bonne partie de la motivation d'économiser lors de l'approvisionnement et les fonds finissent ainsi entre les mains d'entreprises de construction par le biais de coûts d'investissement excessifs. Deuxièmement, la gestion inefficace de ces investissements détourne les fonds vers les employés ou fournisseurs. Troisièmement, l'alimentation par canalisation ou la collecte d'eaux usées touche principalement les non pauvres, accaparant ainsi la majeure partie des subsides affectés à ces systèmes. Quatrièmement, les subventions sont souvent positivement corrélées avec la consommation, qui est plus élevée chez les non pauvres. Enfin, lorsque les subventions sont assorties d'exigences de cofinancement, elles ont tendance à aller tout d'abord aux personnes plus aisées, qui sont en meilleure position d'y répondre. Ainsi, le premier défi lors de la réévaluation de la stratégie de subventionnement est d'analyser l'impact sur la pauvreté des subsides existants. La **note technique 5** fournit plusieurs études de cas de pays démontrant comment cette analyse a été effectuée et a facilité la modification de la politique de subventionnement.

La justification économique des subventions — la compensation d'inefficiences du marché si les prix ne reflètent pas certains avantages externes considérables, ou la redistribution de revenu — représente un argument en faveur de leur utilisation dans le cadre de quelques projets clairement définis dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Mais les leçons exposées dans la note technique 5 démontrent l'existence d'un nombre très restreint de cas dans lesquels la redistribution du revenu a été effectuée efficacement par le biais de tels programmes. Bien que l'argument des externalités puisse certainement être avancé pour justifier le subventionnement de quelques projets d'assainissement, le défi, ici également, est de faire en sorte que les avantages aillent aux pauvres. Les non pauvres, qui pourraient se permettre de meilleures installations sanitaires même sans subsides, en sont souvent les principaux bénéficiaires. Une bonne politique de subventionnement reconnaît ces problèmes et recherche

des approches qui maximisent les avantages pour les pauvres. Dans le cas de l'assainissement, des subventions peuvent soutenir l'éducation en matière d'hygiène et la promotion des installations sanitaires par des moyens ayant été prouvés efficaces pour atteindre les pauvres. (Par exemple, dans une région présentant un faible taux d'alphabétisation, ceci pourrait impliquer le recours à un enseignement oral et des images, plutôt que du texte.)

Les problèmes de structure des subventions ne se limitent pas au secteur de l'eau et de l'assainissement. Les principes d'une bonne politique s'appliquent à tous les services publics et, plus généralement, sont de préférence appliqués par le biais d'une politique des revenus à l'échelle nationale. En raison de leurs caractéristiques communes quelle que soit l'infrastructure, la conception des programmes de subventionnement est traitée à l'annexe 2 du chapitre **Vue d'ensemble : développement du secteur privé et de l'infrastructure (SPI) et réduction de la pauvreté**. Consulter cet annexe pour un examen plus systématique de ce sujet.

En résumé, le financement public peut jouer un rôle précieux dans l'amélioration de la prestation de services d'eau et d'assainissement aux pauvres. Toutefois, historiquement parlant, une grande partie des avantages de tels efforts a bénéficié aux non pauvres. Le ciblage efficace constitue donc le défi auquel est confrontée la stratégie sectorielle. Dans la plupart des cas, cela impliquera d'éviter les subventions générales et de rechercher des moyens de réduire les coûts des facteurs de production, d'accroître la demande privée pour l'assainissement et de faciliter l'octroi de crédits aux pauvres.

4.3 Le gouvernement en tant que prestataire de services aux pauvres

Les gouvernements se sont souvent avérés des fournisseurs directs de services d'eau et d'assainissement aux pauvres très inefficaces. Que ce soit dans les zones rurales, où ils sont confrontés à des frais généraux élevés, ou dans les zones urbaines, où les entreprises d'État dans le secteur de l'eau et l'assainissement ne réussissent pas mieux que dans tous les autres secteurs, les services gouvernementaux tombent régulièrement en-deçà des normes d'efficacité fixées par le secteur privé. Il en résulte des services plus onéreux qui ne parviennent pas à atteindre les objectifs de qualité ou de taux de couverture. Il est possible de trouver des exceptions à ce scénario, mais elles sont suffisamment rares pour que, à moins qu'un pays ne bénéficie déjà de prestations de service publiques efficaces, une stratégie axée sur le futur ne doive pas être fondée sur ces rares exemples de succès.

4.3.1 Le contexte rural

L'expérience internationale fournit des lignes directrices claires sur le rôle du gouvernement en tant que prestataire direct de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les zones rurales : il convient d'éviter d'en faire un élément de la stratégie. Les coûts en sont tout simplement trop élevés par rapport à un approvisionnement local privé, ainsi qu'à la volonté ou capacité des pauvres à payer. Ainsi, les rôles de facilitateur et éventuellement de financier sont les seuls à envisager dans la stratégie de réduction de la pauvreté.

Il est possible que les communautés pauvres fassent pression pour obtenir des services gouvernementaux directs. C'est typiquement le cas dans les pays à longue tradition de subventionnement élevé de tels services. Malheureusement, ces derniers ont également une

longue tradition d'inefficience, d'utilisation dispendieuse d'eau, et de taux de pannes élevés. Ils se sont tout simplement avérés non viables. Dans les pays où ce secteur a hérité d'une prestation de services directe par l'État, la meilleure stratégie consiste à transférer le contrôle à des groupes communautaires ou fournisseurs privés. Si cela s'avère impossible, le gouvernement doit au minimum éviter de créer des demandes supplémentaires de subventions à long terme en accroissant encore l'envergure du système.

4.3.2 Le contexte urbain

Il existe quelques exemples de réformes réussies de services publics d'eau et d'assainissement inefficaces, mais les tentatives échouées sont bien plus nombreuses. Ce fait a incité un nombre de centres urbains et villes de taille moyenne à privatiser leurs systèmes ces dernières années. La privatisation n'est cependant pas une panacée, et des exemples de systèmes privés mal gérés existent également. Toutefois, elle a réussi dans de nombreux cas. Premièrement, l'appât du gain motive les entreprises à rechercher une exploitation efficace. Les pertes d'eau signifient des pertes de revenu, donc de bénéfices. Deuxièmement, une entreprise privée est bien plus exposée au regard du public et soumise à la réglementation d'un gouvernement bien plus disposé à critiquer et prendre des mesures contre un exploitant privé qu'un exploitant public. Troisièmement, il est probable que les entrepreneurs privés seront plus efficaces dans l'exploitation des expériences internationales pour optimiser la performance du système. Dans de nombreuses zones urbaines, ils sont en mesure d'atteindre une efficacité leur permettant de faire un bénéfice tout en réduisant les frais d'exploitation totaux. Malheureusement, cela ne signifie pas forcément que des augmentations de prix ne seront pas nécessaires. Si les revenus du système actuel ne couvraient qu'un faible pourcentage de ces frais d'exploitation, une augmentation sera inévitable quel que soit le type d'exploitant en place.

Le gouvernement doit prendre une décision informée, choisissant s'il est désirable de fournir (ou continuer à fournir) des services dans ce domaine. Ce choix doit se fonder sur l'analyse de son avantage ou désavantage comparatif par rapport à des alternatives telles que l'approvisionnement par des organismes communautaires ou par le secteur privé :

- Efficacité : les prestataires publics ont-ils démontré une efficacité économique comparable à celle des exploitants privés ?
- Ressources financières : le passage à une exploitation privée ou assurée par des organismes communautaires apporterait-il davantage de ressources financières ?
- Capacités techniques : le secteur privé utilise-t-il régulièrement des technologies plus modernes ?
- Expérience en matière de gestion : le secteur privé ou des exploitants communautaires ont-ils démontré de meilleurs aptitudes à la gestion ?

La **note technique 7** fournit plus de renseignements sur la décision « public ou privé ».

4.4 Définition des priorités pour les interventions gouvernementales

L'expérience faite avec les interventions gouvernementales dans le secteur de l'eau et de l'assainissement permet de tirer des leçons très claires pour le processus de développement de stratégies favorisant les pauvres. Ces derniers ont recours bien plus que les autres à l'auto-approvisionnement ou à d'autres solutions privées. Ainsi, le gouvernement doit tout d'abord

examiner l'environnement institutionnel et politique créé pour de telles solutions. Il doit prêter une attention particulière à la gestion des ressources en eau et de l'environnement, car ces éléments déterminent la qualité et quantité des ressources en eau brute dont dépendent directement un nombre si important de pauvres. Le cas échéant, le gouvernement doit altérer d'autres politiques pour maximiser la concurrence et réduire les obstacles administratifs.

Une fois l'examen des politiques et institutions achevé, le gouvernement est en mesure de déterminer les utilisations les plus efficaces des ressources fiscales disponibles. Dans le cas de l'eau et de l'assainissement, cela implique d'éviter les subventions générales pour ces services, et de rechercher des mécanismes de financement, tels que les microcrédits, qui se fondent sur la demande des emprunteurs. L'expérience suggère que la prestation et gestion directe des services par le gouvernement ne doit pas constituer un élément central de la stratégie, sauf dans les pays une efficacité en la matière a déjà été démontrée.

Les sections 2 à 4 attirent l'attention sur les causes de la pauvreté liées à l'eau et l'assainissement, ainsi que sur des moyens de réagir aux contraintes auxquelles sont confrontées les pauvres. L'utilisation des informations fournies dans ces sections en vue de classer les interventions gouvernementales par ordre de priorité implique l'approche séquentielle suivante :

- identifier l'emplacement géographique des pauvres afin de mieux pouvoir cibler les interventions possibles du gouvernement ;
- suivre simultanément les liens présumés entre l'accès à l'eau et aux installations sanitaires et les diverses dimensions de la pauvreté, et évaluer s'ils existent dans le contexte du pays ;
- déterminer les besoins des pauvres, ainsi que les obstacles auxquels ils font face en termes d'accès aux services dans les domaines prioritaires identifiés lors des deux premières étapes ;
- identifier les options d'interventions gouvernementales répondant à ces contraintes et aux besoins des pauvres ; et
- classer ces options d'intervention par ordre de priorité en fonction des coûts et bénéfices attendus ainsi que de la faisabilité politique des interventions choisies dans des délais acceptables.

Bien que certaines options rentables d'interventions de l'État ne soient pas politiquement faisables à court terme (par exemple certaines réformes institutionnelles), elles ne doivent pas être abandonnées. Une approche prudente de la stratégie de réduction de la pauvreté prend en compte des compromis et conçoit des plans à court, moyen et long terme comportant un choix d'options différentes. Celles-ci peuvent comprendre (i) des mécanismes de réponse rapide pour répondre aux besoins immédiats des pauvres à court terme, et simultanément (ii) la conception d'un cadre pour un changement d'orientation à moyen et long terme, qui détermine la direction à prendre pour l'avenir.

Il existe un risque inhérent que les visions à moyen et long terme soient détournées par des considérations politiques. Afin d'asseoir la stratégie de réduction de la pauvreté sur une base solide, les gouvernements actuels sont avisés, lorsqu'il s'agit d'introduire des changements irréversibles, de rechercher le consensus des autres partis politiques, et de procéder à une campagne d'information pour rendre publics ces changements aux parties intéressées ou à leurs bénéficiaires.

5 Cadre de suivi et d'évaluation

Bien que l'accès à l'eau et à l'assainissement puisse par lui-même constituer un indicateur de pauvreté, l'impact sur cette dernière de ces services est plus souvent mesuré en termes d'effets sur la santé, l'éducation, la parité hommes-femmes et l'inclusion sociale, le revenu et la consommation. Dans ce contexte, le suivi et l'évaluation des effets sur la pauvreté de politiques d'approvisionnement en eau et d'assainissement sont compliqués par leurs liens avec d'autres secteurs, ainsi que les nombreux avantages indirects associés à la prestation de ces services. Pour déterminer les résultats sur la pauvreté de l'eau et de l'assainissement, il est donc nécessaire de :

- (i) réexaminer les relations exposées plus haut dans ce chapitre, et définir des indicateurs qui reflètent à la fois l'étroitesse de ces liens et leurs effets anticipés sur la pauvreté ;
- (ii) réévaluer si les besoins et contraintes corrects ont été identifiés ; et
- (iii) évaluer l'efficacité des interventions gouvernementales choisies au regard des dimensions de la pauvreté identifiées.

Un élément tout aussi critique que l'approche de suivi et d'évaluation choisie, mais souvent négligé, est la nécessité de communiquer les résultats aux communautés intéressées en général, et aux bénéficiaires (les pauvres) en particulier, afin de mobiliser un soutien maximal pour ces initiatives.

5.1 Réévaluation des liens

Une réévaluation des liens les plus importants entre la pauvreté et l'accès implique un suivi continu des indicateurs d'accès à l'eau et à l'assainissement d'une part, et des indicateurs reflétant les différentes dimensions de la pauvreté d'autre part. Bien que quelques uns d'entre eux aient déjà été présentés à la section 3, la **note technique 8** fournit une liste plus complète des indicateurs élaborés pour les programmes d'eau et d'assainissement. Le suivi fournit les données de base nécessaires aux évaluateurs pour déterminer si les améliorations sur le plan de l'accès et l'utilisation de l'infrastructure d'eau et d'assainissement se répercutent sur les indicateurs de pauvreté. Parmi les questions clés pouvant servir de guide pour la recherche des différents liens, on compte :

- ✓ Les améliorations au niveau de l'accès à l'eau et à l'assainissement ont-elles causé une réduction des maladies associées, notamment la diarrhée ? Si ce n'est pas le cas, l'accès à l'infrastructure a-t-il été accompagné par de meilleures pratiques d'hygiène (personnelle tout comme hygiène liée à la consommation) par les bénéficiaires ? Si c'est le cas, mais que les indicateurs de santé n'ont montré aucune amélioration, l'eau est-elle potable pendant toute l'année ? (**santé**)
- ✓ Les améliorations de l'infrastructure dans les écoles se sont-elles traduites par une augmentation du taux de fréquentation (particulièrement des filles) ? Si ce n'est pas le cas, les parents des enfants non scolarisés ont-ils été informés de ces améliorations ? (**éducation**)
- ✓ Les améliorations au niveau de l'accès à l'eau et à l'assainissement ont-elles accru l'utilisation pendant la journée des latrines et autres installations sanitaires par les femmes ? Si ce n'est pas le cas, les installations offrent-elles une intimité suffisante aux utilisateurs ? (**parité hommes-femmes et inclusion sociale**)
- ✓ Les améliorations au niveau de l'accès à des points d'eau ont-elles réduit le temps nécessaire à la collecte de l'eau ? Si oui, qui a été le principal bénéficiaire du temps ainsi économisé, et comment ce temps a-t-il été utilisé ? Ces améliorations ont-elles réduit le montant dépensé par le ménage pour l'eau ? Si ce n'est pas le cas, la consommation a-t-elle augmenté ? (**revenu / consommation**)

Le suivi et l'évaluation continus de l'un quelconque de ces liens demande du temps ainsi qu'un effort considérable de la part des autorités. Cet effort, mais également l'exactitude des résultats, seront accrus par l'utilisation de méthodes participatives s'appuyant en partie sur les opinions des bénéficiaires eux-mêmes.

5.2 Réévaluation des contraintes relatives à l'accès au service

La section 3.3 a souligné les obstacles que peuvent rencontrer les pauvres à accéder à l'eau et aux installations sanitaires. Le suivi et l'évaluation cherchent à montrer si ces contraintes ont été correctement identifiées ou si des problèmes critiques ont été négligés. L'évaluation peut s'avérer difficile, comportant entre autres les problèmes suivants :

- (i) en présence de contraintes multiples, en identifier quelques-unes tout en en oubliant d'autres qui sont critiques pour atteindre les objectifs ; et
- (ii) identifier une contrainte, mais sans être en mesure de déterminer si l'absence de progrès est due à une politique ou mise en œuvre du projet inefficace, ou à une identification erronée de la contrainte.

Parmi les questions clés pouvant servir de ligne directrice pour l'évaluation des contraintes choisies ou omises, on compte :

- ✓ Les obstacles identifiés à l'accès aux services ont-ils été éliminés à l'aide des interventions choisies ?
- ✓ Lorsque quelques-unes des contraintes n'ont pas pu être éliminées, le projet a-t-il manqué d'atteindre les objectifs ?
- ✓ Lorsque les objectifs n'ont pas pu être atteints, d'autres approches ou outils ont-ils été adoptés pour surmonter les obstacles ?

5.3 Détermination de l'efficacité des interventions choisies sur la réduction de la pauvreté

Une fois que les obstacles à l'accès au service par les pauvres ont été réexaminés, l'efficacité des interventions utilisées pour y remédier peut être évaluée. Bien qu'une intervention puisse viser une contrainte particulière, cette évaluation doit englober non seulement la mesure dans laquelle l'obstacle a été éliminé, mais également l'effet résultant sur la pauvreté.

Bien que le chapitre **Données et mesure de la pauvreté** fournisse des lignes directrices pour la mesure des effets sur la pauvreté, les indicateurs appropriés pour l'eau et l'assainissement varient selon le sous-secteur, comme indiqué ci-dessous. Dans tous les cas, toutefois, ils doivent être choisis en gardant à l'esprit le fardeau qu'impose leur collecte et analyse aux personnes chargées de la mise en application du programme, et ils doivent être soigneusement ciblés de façon à refléter les objectifs de chaque projet particulier.

5.3.1 Évaluation de la performance des interventions dans le domaine de l'eau et l'assainissement en milieu rural

Le suivi des interventions dans les zones rurales s'avère souvent le plus difficile, en raison de leur échelle réduite et de la plus grande variété des structures de prestation de service. Les indicateurs doivent être sélectionnés de façon à refléter la conception du projet eu égard à son mécanisme de livraison, par exemple par des groupes communautaires, des petits fournisseurs privés ou les autorités locales. La participation représente souvent un élément clé de la conception de la prestation de service et du suivi dans les zones rurales. Une liste d'indicateurs utilisés dans ce cas figure dans la **note technique 8**.

5.3.2 Évaluation de la performance des fournisseurs

La plupart des compagnies de services publics établissent une forme quelconque de statistiques de performance. En revanche, l'utilisation de ces données en vue d'informer les parties intéressées des performances relatives de ces compagnies est moins développée. Des disparités importantes peuvent exister dans ce domaine entre et au sein de pays, même lorsqu'ils sont au même stade de développement. Des performances inadéquates, mises en évidence par de telles comparaisons, révèlent généralement que les entreprises plus faibles se caractérisent par de bas prix, un encaissement des factures médiocre, des fuites importantes au niveau du système ainsi que des frais d'exploitation élevés. Cela se traduit par une insuffisance de fonds disponibles pour investir en vue d'offrir une bonne qualité et d'étendre le taux de couverture, en particulier pour englober les pauvres.

Une initiative actuelle de la Banque mondiale aide les pays clients à mesurer la performance de leurs services d'eau et d'assainissement. Dénommée « Benchmarking Start-Up Kit initiative » (kit de base pour l'analyse comparative), elle comprend une série de ressources logicielles permettant aux utilisateurs d'élaborer un ensemble représentatif d'indicateurs de performance pour ce secteur. Le kit comprend les définitions de données standard, des approches computationnelles et méthodes de présentation, et les indicateurs en question sont regroupés dans les catégories générales suivantes :

- Taux de couverture
- Pertes d'eau
- Performance du réseau de canalisations
- Qualité du service
- Performance financière
- Consommation et production d'eau
- Pratiques de comptage
- Coût et dotation en personnel
- Factures et encaissements
- Investissements en capital

6 Résumé

Le présent chapitre a décrit les contributions possibles de l'eau et l'assainissement à une stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Il a exposé les voies par lesquelles ces services influencent cette dernière, et souligné l'importance d'une bonne compréhension de la façon dont les pauvres les utilisent, ainsi que le fait que cette utilisation peut varier par région, par statut (rural, de petite ville ou centre urbain), par sexe, origine ethnique, et degré de pauvreté. Dans un environnement si complexe, l'élaboration d'une stratégie efficace atteignant les groupes-cible nécessitera la consultation de ces groupes.

Chacun, riche ou pauvre, dispose de services d'eau et d'assainissement. Mais le niveau de ces prestations varie énormément, même au sein de la catégorie générale des pauvres. Bien que certaines différences, telles que la pression d'alimentation, ne représentent qu'une question de commodité, d'autres, telles que la charge de pathogènes dans l'eau potable ou la présence de latrines pour éviter le contact avec les excréments, influent de façon fondamentale sur la santé, l'éducation et d'autres attributs pouvant exacerber ou soulager la pauvreté. Une stratégie de réduction de la pauvreté devra donc se concentrer sur ces derniers aspects de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement.

La plupart de la population rurale ainsi que, dans la majorité des pays, de la population citadine pauvre, a recours à des prestations de service privées pour répondre à ses besoins dans ce domaine. De fait, des données récentes démontrent clairement que les gouvernements échouent régulièrement dans leur effort de fournir des services efficaces ou d'atteindre les segments les plus défavorisés de la population. Toute stratégie dans le domaine de l'eau et de l'assainissement devra donc reconnaître l'importance centrale d'un approvisionnement privé et être conçue en conséquence.

Ce chapitre recommande donc une approche de la stratégie sectorielle se concentrant tout d'abord sur l'élaboration d'un environnement politique favorable aux sources d'approvisionnement privées existantes. L'établissement de microcrédits ou autres arrangements évitant les services subventionnés non viables mais favorisant les améliorations demandées par les pauvres, peut constituer un élément important de la stratégie gouvernementale. Dans les cas où l'approvisionnement direct par le gouvernement ou la gestion par lui des réseaux de canalisations ou réservoirs au sol se poursuit, ce chapitre recommande une analyse immédiate du niveau d'efficacité du service par rapport à des points de repères nationaux et internationaux. Il est très peu probable qu'une stratégie axée sur le futur dépende d'une nouvelle expansion des prestations de service directes par le

gouvernement ; elle cherchera plutôt des moyens d'encourager la pression concurrentielle sur les services existants.

Une stratégie couronnée de succès s'adaptera aux nouvelles connaissances et circonstances. Pour cette raison, un programme de suivi et d'évaluation fournissant un retour d'informations continu sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, représente un élément clé de toute stratégie de réduction de la pauvreté. Ce chapitre se termine par une recommandation d'établissement de programmes de suivi et d'évaluation fondés sur une participation intensive par les pauvres eux-mêmes.