

Cartographie de l'aide européenne pour l'assainissement en Afrique

Points saillants

- Les bailleurs de fonds de l'Union européenne, qui fournissent une grande partie du financement pour l'assainissement en Afrique subsaharienne, consacrent environ 35% des fonds alloués à l'approvisionnement en eau, l'hygiène et l'assainissement (AEPHA), à l'assainissement.
- Les politiques d'aide des États membres de l'UE en matière d'assainissement sont bien alignées sur celles de l'Union africaine. Ce résultat important pour l'Europe et l'Afrique a été obtenu suite à la première conférence AfricaSan en 2002.

Les points suivants au niveau national ont été relevés par des études de cas au Mozambique, au Burkina Faso et en Ouganda :

- La plus grosse part des dépenses nationales prévues pour l'assainissement provient de sources externes, auxquelles l'UE contribue notablement.
- Il y a une grande disparité entre l'allocation de fonds en zone rurale et en zone urbaine par rapport au déficit de couverture en assainissement.
- Les politiques nationales en matière de subvention à l'assainissement sont très diverses et ne sont pas forcément en adéquation avec les résultats obtenus.
- Il est urgent de « boucler la boucle » du suivi ; notamment les flux financiers vers l'assainissement sont en grande partie invérifiables.

Soutien financier

L'aide publique au développement (APD) des bailleurs de fonds est une source importante de financement pour le secteur de l'eau, l'assainissement et l'hygiène (AEPHA) dans plusieurs pays à faible revenu. Cette note de synthèse examine le rôle de l'Union européenne (UE) dans le soutien à l'assainissement dans les pays d'Afrique subsaharienne. Il s'agit de répondre aux inquiétudes du Conseil des Ministres africains de l'eau (AMCOW), de l'UE et d'autres bailleurs concernant l'augmentation du soutien à l'assainissement pour accélérer les plans nationaux, et la réalisation des objectifs au niveau africain et des cibles OMD pour l'assainissement. Les résultats constituent un plaidoyer pour la promotion de l'assainissement sur la scène internationale, et contribuent aux discussions des bailleurs avec les gouvernements bénéficiaires sur le ciblage de l'aide publique au développement (APD). La note est un complément de la cartographie de l'aide européenne à l'Afrique dans le secteur de l'eau (IEE-GTA, 2008); elle permet

- d'analyser l'APD de l'UE pour l'assainissement en Afrique,
- d'utiliser les études de cas du Burkina Faso, de l'Ouganda et du Mozambique pour examiner les principaux points de vue des pays récipiendaires concernant le soutien à l'assainissement au niveau national, et
- d'évaluer les caractéristiques clés des politiques des bailleurs européens en matière d'assainissement.

Cette Note de synthèse est basée sur le rapport rédigé par Andrew Cotton, disponible à <http://wedc.lboro.ac.uk/sanmap>



Financement européen pour l'assainissement

Les bailleurs de fonds de l'UE fournissent une grande partie du financement externe pour l'assainissement en Afrique subsaharienne.

Pour les huit bailleurs européens¹ dont on dispose de données désagrégées,

- 35 % de leur APD pour l'AEPHA en Afrique subsaharienne sont consacrés à l'assainissement.
- 54 % de leur APD pour l'assainissement en Afrique subsaharienne sont consacrés à des systèmes d'assainissement « de base ».
- 15 % de leur APD pour l'AEPHA en Afrique dans son ensemble sont consacrés à l'assainissement « de base » en Afrique subsaharienne.

L'expression « de base » désigne des latrines et des systèmes d'évacuation sur place. L'APD pour des systèmes de base d'AEPHA de ces huit bailleurs de fonds représente 66% de l'APD de toutes les sources d'APD européennes attribuées à des systèmes de base.

Même si on ne peut pas complètement désagréger l'APD à l'assainissement de tous les États membres de l'UE, il est clair que l'UE est un bailleur important pour l'assainissement dans la sous-région, et qu'elle fournit une grosse part du financement externe pour l'assainissement de base et plus généralement, pour l'AEPHA.

¹ Danemark, Finlande, France, Allemagne, Pays-Bas, Portugal, Suède et R.-U.



Comment les dépenses nationales prévues pour l'assainissement sont-elles financées ?

Dans les pays étudiés, la plus grande partie des dépenses nationales prévues pour l'assainissement provient de sources externes (bailleurs), dont celles de l'UE représentent une part substantielle.

Les bilans nationaux pour le secteur (AMCOW/WSP, à paraître) désagrègent les dépenses prévues pour l'assainissement par les gouvernements à partir de données internes des pays et des données externes des bailleurs de fonds. Dans les pays étudiés, les fonds externes représentent 86 à 97 % des dépenses nationales prévues pour l'assainissement. Sachant que l'UE fournit 53 à 68 % de toute l'APD pour l'AEPHA et 70 à 79 % de toute l'APD pour l'AEPHA de base, par déduction, on peut conclure que l'APD de l'UE constitue une part importante de ces enveloppes nationales.

Tableau 1. Dépenses publiques projetées pour l'assainissement

Assainissement rural	Population nécessitant l'accès	Allocation interne	Allocation externe	Total
	'000 d'hab./an	\$/hab./an	\$/hab./an	\$/hab./an
Mozambique	353	2.8	5.6	8.4
Ouganda	1730	0	1.7	1.7
Burkina Faso	956	1.0	8.4	9.4

Assainissement urbain	Population requiring access	Allocation interne	Allocation externe	Total
	'000 d'hab./an	\$/hab./an	\$/hab./an	\$/hab./an
Mozambique	553	7.2	52.4	59.6
Ouganda	541	0.7	18.5	19.7
Burkina Faso	282	3.5	24.8	28.3

Quel est le rapport entre le financement de l'assainissement rural et celui de l'assainissement urbain ?

Dans les pays étudiés, on constate une disparité importante des dépenses projetées pour l'assainissement entre les zones rurales et urbaines, par rapport aux déficits de couverture.

Le tableau 1 montre les dépenses publiques projetées pour l'assainissement rural et urbain, par nombre d'habitants nécessitant l'accès. Les écarts entre les allocations totales et entre les allocations pour l'assainissement rural et urbain sont considérables.

Les objectifs annuels fixés par l'Ouganda et le Burkina Faso visent à couvrir 3 fois plus d'habitants ruraux que d'habitants urbains ; au Mozambique, 1,5 fois plus d'habitants ruraux doivent être couverts. Or, le rapport entre les allocations prévues par habitant pour les zones rurales et urbaines est de : Ouganda - 1:11 ; Burkina Faso - 1:3 ; et Mozambique - 1:7.

L'allocation de ressources ne concorde donc pas avec le nombre d'habitants non desservis. Cette disparité peut être expliquée par le coût unitaire par habitant plus élevé dans les villes en raison des réseaux d'infrastructures et de service (WELL, 2005), mais aussi par le coût unitaire supposé dans les plans d'allocation et par l'approche adoptée par les pays en matière de subvention (c'est-à-dire, la part du coût total que les ménages sont censés payer eux-mêmes).

Attribuer un coût aux programmes d'assainissement est difficile, et demande une meilleure connaissance des coûts locaux du cycle de vie de l'assainissement. C'est l'objectif de l'étude WASHCost en cours dans plusieurs pays (Klutsé).

Les subventions et les résultats concordent-ils ?

Les politiques nationales en matière de subvention de l'assainissement varient et ne concordent pas toujours avec les résultats obtenus.

Les pays ont estimé les dépenses en capital nécessaires pour atteindre les objectifs de couverture fixés, en se basant sur des suppositions variables concernant la contribution relative des ménages. Celle-ci pourrait servir d'indicateur de subvention² pour les dépenses en capital. Les niveaux de subventions sont plus élevés pour l'assainissement urbain que rural.

Les taux de subventions sont basés sur les dépenses projetées pour 2008 et s'appliqueraient aux ménages touchés par des programmes d'assainissement initiés par l'État. En réalité, ils pourraient ne pas s'appliquer à la majorité de la population, qui n'est pas visée par ces programmes. Au Burkina Faso, par exemple, le gouvernement a récemment introduit différents niveaux de subvention.

Pour l'assainissement rural en 2008, l'Ouganda a alloué des subventions pour les coûts d'investissement proches de zéro, le Mozambique, 60%, et le Burkina Faso, 100%. Si nous prenons la défécation à l'air libre (DAL) comme indicateur de résultat pour l'assainissement rural, de 2000 à 2008, les pays étudiés montrent tous une diminution du taux de DAL. Or, en raison des augmentations de population, le nombre absolu d'habitants pratiquant la DAL a seulement baissé notablement en Ouganda. La figure 1 montre le nombre d'habitants pratiquant la DAL en Ouganda en regard des faibles subventions et du faible coût d'investissement unitaire des latrines. À contrario, le Burkina Faso montre la tendance opposée, tandis que le Mozambique se situe entre les deux.

Les tendances sont similaires lorsque la DAL est mise en regard de l'appui externe, comme montré en figure 2. Le taux de DAL a diminué en Ouganda; l'APD par habitant non desservi est faible. Le Burkina Faso bénéficie de l'APD par habitant non desservi la plus élevée et le nombre d'habitants pratiquant la DAL a augmenté.

Ces données ne permettent pas de tirer de conclusions quant aux relations de cause à effet entre les tendances de DAL en zone rurale, les niveaux de subvention et le coût d'investissement unitaire des latrines. Mais elles semblent indiquer qu'en Ouganda, on ait trouvé des solutions bon marché pour réduire la DAL rurale tout en évoluant vers des subventions presque nulles et une APD par habitant faible. Il est bien sûr possible que ce soit dû à l'effet de mesures introduites antérieurement.

La situation peut être représentée par un diagramme à quatre quadrants, comme montré en figure 3. Il permet de situer les performances des pays par rapport à des mesures indirectes de résultats et d'intrants. Le résultat pourrait être mesuré par la trajectoire, en nombres absolus, d'habitants ruraux pratiquant la DAL ; les intrants pourraient comprendre les subventions, le coût des latrines et l'APD par habitant.

Un pays situé dans le quadrant inférieur gauche (par ex. l'Ouganda, avec réduction de la DAL, faibles subventions et APD) a su mettre au point une approche plus efficace qu'un pays situé dans le quadrant supérieur droit (mauvais résultats, intrants importants). Les discussions nationales et avec les bailleurs pourraient dès lors se concentrer sur les moyens pour faire sortir un pays du quadrant sup. droit, comme cette position n'est pas viable à long terme.

Le soutien à l'assainissement de l'UE (et d'autres bailleurs) en subira certainement les conséquences.

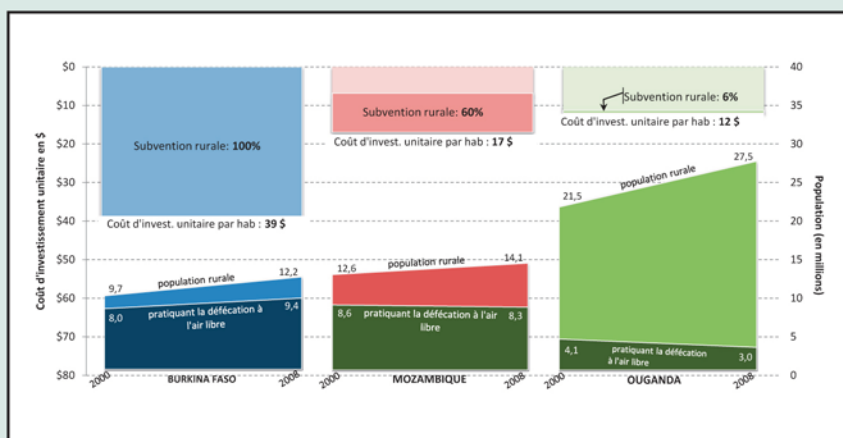


Figure 1. Tendances de la pratique de défécation à l'air libre parmi la population rurale par rapport aux subventions et au coût unitaire des latrines

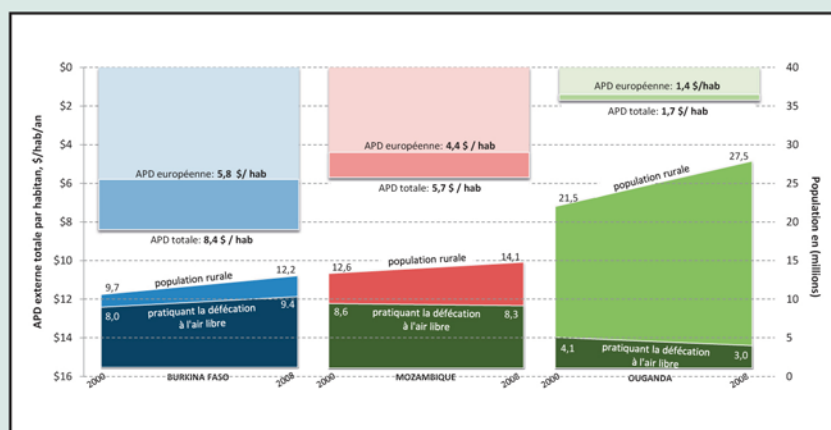


Figure 2. Tendances de la pratique de défécation à l'air libre parmi la population rurale par rapport à l'APD

² La "subvention" est exprimée par le rapport *dépenses publiques projetées / (dépenses publiques projetées + total des contributions des ménages attendues)*.

Défécation à l'air libre rurale vs Niveaux de subvention et Coûts d'investissement

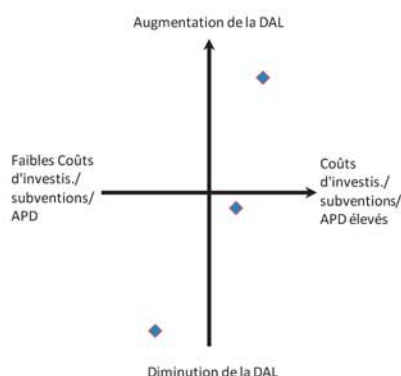


Figure 3. Diagramme à quadrants permettant de situer les performances relatives

Références clés

Déclaration Afrique-EU sur l'assainissement (2008).

Union africaine (2008) Déclaration de Charm el-Cheikh.

AMCOW/WSP (à paraître, 2011). Bilans nationaux en matière d'AEPHA 2010. Études de cas nationales. Diligenté par le Conseil des Ministres africains de l'eau.

Groupe de travail Afrique de l'Initiative européenne pour l'eau (2008), *Agir ensemble pour améliorer l'efficacité de l'aide dans le secteur de l'eau*, IEE, Commission européenne, Bruxelles.

Klutsé A., Bouraima Z., Amegnran C. (2010) *Sanitation costs analysis in Burkina Faso (Analyse des coûts de l'assainissement au Burkina Faso)* Symposium IRC « Pompes, tuyauteries et promesses », La Haye, Pays-Bas.

WELL (2005) *Allocating national resources in the water and sanitation sector (Allocation de ressources nationales dans le secteur de l'eau et l'assainissement)*, Briefing Note 11, WEDC Loughborough University. Disponible à http://www.wedc-knowledge.org/wedcopac/opacreq.dll/fullnf?Search_link=AAAA:M:482448252796

La politique d'aide de l'UE en matière d'assainissement

Les politiques d'aide des États membres de l'UE en matière d'assainissement sont bien alignées sur celles de l'Union africaine (UA). Ce résultat important pour l'Europe et l'Afrique a été obtenu suite à la première conférence AfricaSan en 2002.

La déclaration politique issue de cette conférence souligne l'importance des stratégies politiques et de la mise en valeur de l'assainissement.

Depuis 2002, de nombreux pays africains et États membres de l'Union européenne ont mis au point des politiques spécifiques d'assainissement, ou des politiques globales incluant l'assainissement. Par l'adoption par l'UA des principes de la Déclaration Afrique-UE dans la Déclaration de Charm el-Cheikh sur l'assainissement, l'UA et l'UE ont aligné leurs positions.

Ces développements constituent une avancée considérable, car les messages stratégiques sur l'assainissement sont désormais inclus dans des cadres politiques reconnus, auxquels participent tant les États membres de l'UE que les États africains. C'est aussi une base solide permettant aux États de s'appuyer mutuellement dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans nationaux.

Boucler la boucle du suivi

Le suivi dans le secteur de l'AEPHA, et en particulier dans le sous-secteur de l'assainissement, semble être problématique. Au niveau national, les versements pour les programmes d'assainissement sont le plus souvent invérifiables. D'une part, les résultats sont difficiles à contrôler à cause d'une fragmentation organisationnelle et institutionnelle, et d'un manque de coordination entre les agences d'exécution. D'autre part, il est difficile de dégager les données sur les flux financiers alloués à l'assainissement de l'ensemble agrégé des données sur l'AEPHA. Par exemple, dans certains pays étudiés, il est impossible de lier les résultats obtenus en assainissements à tel ou tel versement, surtout en zones rurales. L'attribution n'est pas possible, puisqu'on ne peut pas encore remonter la filière des versements pour l'assainissement; et on ne peut pas déterminer non plus si l'utilisation des fonds externes est efficace et efficiente.

À partir de 2011, le Système de notification des pays créanciers du CAD de l'OCDE permettra de recueillir les données désagrégées de l'APD pour l'assainissement. Cependant, les modalités d'aide étant variées, seule une partie de l'APD pour l'assainissement pourra être identifiée au point de source des fonds. Cela signifie que les gouvernements nationaux auront la charge de mettre au point un système reliant les versements aux résultats obtenus. Les bailleurs de fonds auront aussi un gros effort à faire, vu que leurs interventions dans le secteur sont en augmentation.

Dans le climat de concurrence actuel où de nombreux secteurs cherchent à obtenir des fonds internes et externes, ces développements se répercutent tant sur les bailleurs que sur les bénéficiaires. Le suivi est une préoccupation majeure des bailleurs de l'UE et tient une place importante dans leurs politiques. Aussi sont-ils prêts, avec leurs cadres politiques et financiers, à appuyer activement l'élaboration de systèmes de suivi nationaux.

Caractéristiques clés des politiques d'assainissement des États membres de l'UE

Contexte des politiques

- Certains pays ont des stratégies politiques séparées pour l'assainissement
- Celles-ci peuvent être intégrées à la Gestion intégrée des ressources en eau, au Développement durable ou à la promotion de la santé et de l'hygiène

Caractéristiques des politiques

- La plupart des bailleurs vont dans le sens de l'harmonisation et de la coordination
- La coopération entre bailleurs et gouvernements est basée sur la mise en œuvre des programmes
- Tous les bailleurs de fonds reconnaissent l'importance du suivi
- Certains pays donateurs, mais pas tous, identifient les fonds alloués spécifiquement à l'assainissement
- Les mécanismes d'allocation de fonds à l'échelon des pays se rapportent aux : mécanismes financiers décentralisés, subventions croisées et structures tarifaires pour des services pro-pauvres, et subventions axées sur la promotion et la sensibilisation