



Planification financière stratégique pour l'alimentation en eau et l'assainissement en Afrique

- logique
- méthodologie
- expérience
- enseignements



Planification financière stratégique pour l'alimentation en eau et l'assainissement en Afrique

Logique, méthodologie, expérience, enseignements

Document à l'intention du Groupe de travail Finance de l'Initiative de l'UE pour l'eau

Formé en 2003, Le Groupe de travail finance de l'Initiative européenne pour l'eau est constitué de représentants publics, privés et civils, son objectif est de fournir des instruments pour la planification financière stratégique de l'eau et de l'assainissement. Le Secrétariat à présent situé à Stockholm depuis 2006 et est hébergé au sein du Partenariat Mondial pour l'Eau (Global Water Partnership, GWP).

Remerciements

Ce document a été rédigé par James Winpenny en incorporant du matériel et des commentaires de Johan Holmberg, Alan Hall, Jens Vad, Tom Wood et Jesper Pedersen. Ce document est basé sur une étude menée au Lesotho par l'agence de conseil PEM Danemark, qui a aussi fourni des informations sur les études en Egypte et en République du Kirghizstan. EUWI-FWG (Le Groupe de travail finance de l'Initiative européenne pour l'eau) remercie le Gouvernement du Lesotho, la Commission Européenne, le Département du Royaume-Uni pour le Développement International, l'OCDE et le Partenariat Mondial de l'Eau.

EUWI-FWG
au Global Water Partnership (GWP)
Drottninggatan 33
SE-111 51 Stockholm, Suède

www.euwi.net/wg/finance

Mai 2010

TABLE DES MATIERES

Glossaire

1. Planification financière stratégique pour l'alimentation en eau et l'assainissement en Afrique	1
1.1. La Planification financière stratégique en quelques mots	1
1.2. Le défi du financement pour l'alimentation en eau et l'assainissement	1
1.3. Vue d'ensemble du financement de l'alimentation en eau et de l'assainissement en Afrique	2
2. Sources de financement pour l'alimentation en eau et l'assainissement : factures d'eau, impôts et transferts.....	4
2.1. Factures d'eau, impôts et transferts & sources remboursables	4
2.2. Risques particuliers relatifs à l'alimentation en eau et à l'assainissement	5
3. Planification financière stratégique	6
3.1. Objectifs	6
3.2. Eléments essentiels de la PFS	8
3.3. Résultats des PFS	8
4. FEASIBLE	12
4.1. Le modèle.....	12
4.2. FEASIBLE dans la pratique	14
4.2.1. Lesotho.....	14
4.2.2. Egypte.....	18
4.2.3. République du Kirghizstan	20
4.3. Evaluation de l'utilisation de FEASIBLE.....	22
5. Comment procéder à la planification financière stratégique: Enseignements	23
5.1. Objectifs & résultats	23
5.2. Le processus : consultation & dialogue national.....	25
5.3. Ancrer la planification financière stratégique dans les procédures régulières de planification, d'élaboration des budgets et de financement	26
5.4. Choix du cadre ou modèle analytique	28
5.5. Collecte & analyse des données.....	29
5.6. Scénarios de référence & de développement	30
5.7. La stratégie de financement	32
6. Résumé et conclusions	34
Annexe 1. Bibliographie des principales références	36
Annexe 2. Plan d'une formation de 5 jours en planification financière stratégique	37

*Glossaire des acronymes et abréviations
utilisés dans le présent rapport*

APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
DFID	UK Department for International Development (Département du développement international du Royaume-Uni)
EAH	Eau, assainissement & hygiène
EECAC	Europe de l'Est, Caucase et Asie centrale
E&M	Exploitation et maintenance
EUWI/FWG	Groupe de travail Finance de l'Initiative de l'Union européenne pour l'eau
IFI	Institution financière internationale
MF	Ministère des Finances
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non-gouvernementale
OMS	Organisation mondiale de la santé
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PFS	Planification financière stratégique
PIS	Plan d'investissement sectoriel
PSP	Participation du secteur privé
S&E	Suivi et évaluation
SF	Stratégie de financement
SFI	Société financière internationale
SIG	Système d'information géographique
SWIFT	Outil de financement et d'investissement sectoriel
WSP	Programme eau et assainissement (de la Banque mondiale)

1. Planification financière stratégique pour l'alimentation en eau et l'assainissement en Afrique

1.1. La PFS en quelques mots

La planification financière stratégique aligne la politique nationale de l'eau sur les ressources, les capacités et les ressources financières locales disponibles. Un élément essentiel de la PFS consiste à mettre en place un consensus national sur les services d'alimentation en eau et d'assainissement (AEA) dont un pays peut ou devrait disposer à long terme et sur la façon dont il les financera. Ce consensus porte sur les points suivants :

- i) approbation de la situation de référence en matière d'AEA;
- ii) estimation des besoins en financement prévus dans le cadre des plans et ambitions actuels;
- iii) identification des options politiques qui pourraient contribuer à combler les déficits de financement,
- iv) formulation de scénarios futurs alternatifs en matière d'AEA
- v) élaboration d'une stratégie de financement réaliste et abordable

La PFS comprend une *approche* et un *processus*, reposant sur le dialogue et l'itération. Elle aboutit généralement à un *produit* sous la forme d'un document (par exemple une *Stratégie de financement*). Toutefois, son objectif d'être pleinement ancrée dans les procédures budgétaires et financières du gouvernement concerné: la production d'un document n'est nullement la fin de l'exercice qui, dans ce cas, resterait incomplet.

La PFS exige à la fois un dialogue politique ouvert et une base analytique solide acceptable par toutes les parties prenantes. La collecte (parfois pour la première fois) de données sur l'AEA, ses coûts - d'exploitation, de maintenance et d'amortissement - et le financement actuel

et futur des coûts d'investissement et d'exploitation à partir de plusieurs sources, n'est pas l'élément le moins important de la PFS. La PFS évalue les options alternatives futures liées aux niveaux de service et au financement. Elle peut, le cas échéant, être soutenue par l'utilisation d'outils, tels que le modèle FEASIBLE (décrit dans le chapitre 4).

Les implications financières de la PFS devraient être prises en compte dans les systèmes et procédures d'élaboration des budgets et financements nationaux de façon à y assurer sa pleine intégration.

1.2. Le défi du financement pour l'alimentation en eau et l'assainissement

Les estimations les plus récentes publiées par le Forum africain du développement, basées sur le Diagnostic par pays des infrastructures en Afrique, indiquent que les besoins de financement liés aux infrastructures d'alimentation en eau et d'assainissement de l'Afrique pourraient s'élever à 21,9 milliards de \$ par an. Les dépenses actuelles sont estimées à environ 7,6 milliards \$. En tenant compte des possibilités d'augmenter les recettes issues des factures d'eau (1,8 milliard de \$) et de gains d'efficacité (1,2 milliard de \$), le déficit de financement restant s'élève à 11,4 milliards de \$ par an.

Les montants ci-dessus, comme la plupart des discussions sur les OMD, ne se réfèrent qu'à l'assainissement au niveau des ménages; en d'autres termes, ils ne tiennent pas compte de la collecte ni du traitement centralisés des eaux usées. Compte tenu de la croissance de la population urbaine, il n'existe aucune alternative réaliste au traitement collectif et final des eaux usées, dont le coût est élevé. Ce besoin est actuellement largement négligé, or le coût lié au rattrapage du retard est immense et provisoirement estimé à 5 milliards de \$ par an.¹ Il s'agit là d'une tentative d'estimation des besoins de réhabilitation des infrastructures vieillissantes existantes et de mise en place de nouveaux systèmes pour faire face à l'urbanisation.

¹La collecte et le traitement municipaux des eaux usées représentent près de la moitié (70 milliards de \$) de l'ensemble des besoins d'investissement pour l'eau estimés à 180 milliards de \$ dans le Cadre d'action (2000) de la Commission mondiale de l'eau, et mentionnés dans le rapport Camdessus (2003).

1.3. Vue d'ensemble de la situation et des problèmes de financement de l'alimentation en eau et de l'assainissement en Afrique

L'eau pâtit d'un manque de financement à tous les niveaux. La plupart de ses infrastructures est invisible et leur financement ne constitue pas une priorité pour de nombreux gouvernements. Il est facile de repousser les travaux de maintenance. Dans ces conditions, les installations se détériorent. A première vue, il existe un écart spectaculaire entre la plupart des estimations des besoins d'investissements et de financement au cours des prochaines décennies, et les dépenses actuelles dans les différents domaines du secteur de l'eau. La distribution inégale de l'aide crée des *coqueluches auprès des donateurs* mais également des *orphelins de l'aide*. Ainsi, des éléments essentiels du secteur de l'eau sont privés de financement national - et international.

Un apport global de ressources financières insuffisant

Il existe une distinction fondamentale entre *l'investissement* dans l'eau, c'est-à-dire la création d'actifs (infrastructures et autres systèmes), et leurs *moyens de financement*. Une grande partie des travaux d'estimation des besoins financiers est consacrée en réalité à la réalisation d'un taux spécifique d'investissement (par exemple dans de nouveaux raccordements au réseau de distribution d'eau) ou d'activité (par exemple la fourniture quotidienne d'un volume minimal d'eau) destiné à atteindre des objectifs de développement. Dans les cas où une augmentation importante des investissements ou d'autres dépenses est nécessaire, l'aspect financier ne constitue pas nécessairement la contrainte principale. Il existe souvent, compte tenu des conditions locales, d'autres obstacles préalables à l'augmentation du niveau d'investissement physique ou d'autres activités, il s'agit des "contraintes de capacité". Les travailleurs locaux du secteur africain de l'eau ont même signalé des cas où les dotations budgétaires non-dépensées avaient été reversées au gouvernement

central.² Il existe également des préoccupations sur le nombre de projets "rentables".

Il existe des moyens alternatifs de combler le fossé apparent entre les besoins et la disponibilité des fonds - tels que la révision des objectifs, l'ajustement des normes de qualité, le rééchelonnement du programme d'investissement, l'utilisation de technologies disponibles au niveau local et différents types de gestion de la demande. Les "ressources financières" peuvent également être obtenues par d'autres moyens - toutes ne sont pas issues des sources commerciales - tels que la réalisation de gains d'efficacité des dépenses actuelles, l'entraide, l'investissement en nature (main d'œuvre et matériels), l'épargne personnelle, les prêts et les contributions de la famille et des amis.

Compte tenu de ces importantes mises en garde, il est évident que l'apport actuel de ressources financières au secteur de l'eau est insuffisant pour atteindre les objectifs raisonnables établis par les gouvernements nationaux et approuvés par la communauté internationale. Dans sa mise à jour de 2008, le Programme conjoint OMS/UNICEF de suivi a conclu que "pour réaliser les OMD en matière d'alimentation en eau et d'assainissement, l'Afrique devait doubler le nombre de personnes desservies, de 350 à 700 millions de personnes d'ici 2015, et que même dans ces conditions, 200 millions de personnes seraient encore privées des services de l'eau. Sa conclusion générale était que "contrairement à l'Afrique du Nord qui est dans les temps pour atteindre les OMD pour l'eau potable et l'assainissement, l'Afrique sub-saharienne a pris du retard dans les deux cas."³

Les ressources financières ne sont pas uniformes dans la mesure où des sources particulières de financement concernent différentes parties des besoins en financement. Par exemple, le besoin de dépenses d'investissement peut être satisfait de manière plus appropriée par les gouvernements nationaux et les partenaires du développement, alors que le financement des dépenses d'exploitation et de maintenance doit provenir des redevances. Par ailleurs, les mesures visant à obtenir des

² Par exemple WaterAid, *Getting to boiling point*, 2004

³ AMCOW (2008)

gains d'efficacité doivent combler une partie du déficit de financement actuel. Les ressources financières ciblées sur les domaines institutionnels, tels que la réforme des entreprises de réseaux publics et d'autres domaines de gouvernance - normalement issues de sources publiques - peuvent réduire le besoin global de mobiliser de nouvelles ressources financières pour l'investissement. Enfin, les fonds d'investissement privés et les prêts des IFI s'accompagnent souvent de conditions ou de ressources de soutien qui améliorent l'efficacité et la solvabilité du bénéficiaire.

Déséquilibres géographiques

Les pays à revenus moyens disposent de bien plus d'options que les pays en développement plus pauvres pour attirer le *financement des banques commerciales* pour l'eau, notamment pour lever des fonds de leurs propres marchés financiers. L'agenda du partage des risques intéresse en grande partie les marchés à revenus moyens et émergents, en particulier ceux qui sont sur le point d'accéder aux sources de financement commerciales. La préférence des financiers pour les débouchés moins risqués, en période de turbulence financière internationale, aggrave ainsi la vulnérabilité des pays en développement pauvres.

Le secteur de l'eau a toujours été le moins ciblé par la participation du secteur privé, qui représente généralement moins de 5% de la valeur des projets d'infrastructure mettant en œuvre ce type de participation. Un petit nombre de pays, appartenant typiquement à la catégorie des pays à revenus moyens, se taille la part du lion des nouveaux projets d'infrastructure de l'eau.⁴ La corrélation entre le besoin et l'apport de l'aide est clairement imparfaite, bien que la plupart des pays qui bénéficient le moins de l'aide actuelle soit ceux où il est le plus difficile d'utiliser l'aide de manière efficace. Le problème est particulièrement grave dans les Etats fragiles, qui se relèvent de catastrophes naturelles ou de guerres civiles.

Les difficultés de financement des coûts d'exploitation et de maintenance

Compte tenu de la négligence et du financement insuffisant

des activités de maintenance, des réparations de routine et du remplacement des pièces obsolètes, les infrastructures se détériorent et sont de moins en moins en mesure de fournir les services pour lesquels elles ont été conçues. Dans les zones rurales, la négligence des budgets d'exploitation et de maintenance et du recouvrement des coûts explique en partie le faible taux de fonctionnalité observé dans de nombreux systèmes. En Ethiopie, une enquête⁵ réalisée auprès d'environ 7000 systèmes d'alimentation en eau en milieu rural a révélé qu'entre 30 et 40% d'entre eux n'étaient pas fonctionnels : le manque de ressources financières pour les salaires, le carburant, les matériels et les pièces de rechange est un facteur important de cette situation.

Le déficit du financement des coûts d'exploitation et de maintenance est un autre élément substantiel qui vient s'ajouter aux coûts d'investissement des OMD. Les estimations réalisées par l'OMS tiennent compte des coûts élevés liés à la maintenance des systèmes existants. Sa conclusion est la suivante :

“A partir de 2005 jusqu'à 2014 inclus, 72 milliards de \$ doivent être dépensés, *chaque année*, dans l'eau et l'assainissement dans les pays [en développement] inclus dans cette analyse, dont 18 milliards de \$ afin d'étendre la couverture des populations qui ne bénéficient pas actuellement des services de l'eau et 54 milliards de \$ pour la maintenance et le renouvellement des installations existantes pour les populations ayant déjà accès à l'alimentation en eau et à l'assainissement.”⁶

Pour l'Afrique, les auteurs de l'OMS estiment qu'entre 60 et 70% de toutes les dépenses annuelles relatives à l'approvisionnement en eau et que 40% de celles liées à l'assainissement, au cours de cette période, seront consacrées à l'exploitation, à la maintenance et au remplacement des installations existantes (dont celles créées en 2015). Pour les systèmes financés par l'endettement, les coûts de financement peuvent également représenter une dépense annuelle significative qui sera financée par les factures d'eau ou le budget de l'Etat.

⁴Creditor reporting system: aid activities in support of water supply and sanitation, 2001-6. OCDE/CAD, 2008-9.

⁵Mentionnée dans *Final Sector Review Report of Water Supply, Sanitation and Hygiene, Ethiopia*, par le Ministère des ressources en eau et d'autres ministères, Ethiopie, septembre 2006, p. 18.

⁶Hutton & Bartram, *Regional and global costs of attaining the water supply and sanitation target (Target 10) of the MDGs*. OMS, 2008

2. Sources de financement de l'alimentation en eau et l'assainissement: factures d'eau, impôts et transferts

2.1. Factures d'eau, impôts et transferts & sources remboursables

Bien que différentes parties du secteur de l'eau nécessitent différents types et combinaisons de ressources financières, le modèle des factures d'eau, impôts et transferts est utilisé de plus en plus fréquemment pour aborder la question du financement. Cette approche fait une distinction fondamentale entre les *revenus* de base, d'une part, et d'autre part des sources de *financement remboursables*. Les recettes (factures d'eau, impôts, transferts) fournissent des disponibilités qui peuvent être utilisées afin d'attirer (ou *exercer un effet de levier sur*) le financement qui sera remboursé à partir de ces revenus futurs. Si les revenus de base sont insuffisants et susceptibles de le rester, alors les prêts, obligations et capitaux d'investissement ne sont pas une option et ne peuvent se substituer à cette déficience fondamentale.

Les recettes issues des factures d'eau constituent la base des disponibilités futures et seront toujours la principale source de financement des coûts récurrents d'exploitation et de maintenance. Les recettes issues des redevances devraient également contribuer aux coûts d'investissement dans les services bien gérés, disposant d'une bonne base de revenus (par exemple, les zones urbaines assez importantes).

Les subventions publiques sont largement utilisées pour compléter les recettes issues des factures d'eau. Elles peuvent être mises en œuvre de façon prévisible et transparente - par exemple afin de soutenir des groupes spécifiques de consommateurs méritants, ou dans le cadre d'un accord lié à la performance entre le gouvernement et

l'entreprise de l'eau. Elles peuvent également être utilisées *à posteriori* afin de couvrir des déficits de fonctionnement. Les subventions publiques et les prêts concessionnels sont également largement utilisés afin de financer l'investissement en capital. Les prêts à taux réduit ont le mérite de présenter des signaux positifs et des mesures incitatives visant à promouvoir une plus grande autonomie financière des sociétés du secteur de l'eau.

Les transferts proviennent de l'APD externe et de la "solidarité" nationale et internationale entre citoyens. Les fonds de "solidarité" se caractérisent par leur intention philanthropique et l'utilisation de sources de revenus privés et non-taxés.⁷ La solidarité internationale issue de sources non-gouvernementales représente un volume important de subventions des projets d'AEA. Plusieurs grandes fondations interviennent dans ce domaine et transfèrent chaque année des sommes qui rivalisent avec celles des agences officielles d'aide. Il existe également une pléthore d'ONG intervenant principalement au niveau local. De nombreuses ONG ont des liens internationaux mais un certain nombre d'organisations sont issues des mouvements caritatifs, religieux et communautaires. Par ailleurs, plusieurs sociétés ont récemment fourni des services de l'eau dans le cadre de l'agenda de la responsabilité sociale des entreprises.

Les redevances sont, à long terme, l'élément le plus pérenne et prévisible des factures d'eau, impôts et transferts et relèvent de la compétence des prestataires de services. Les transferts budgétaires ne peuvent normalement être programmés que quelques années à l'avance, conformément au cadre des dépenses publiques à moyen terme, bien que les engagements puissent être renouvelés. Cela est également le cas de l'APD, dont les accords couvrent généralement une période de trois à cinq ans, conformément aux budgets des agences donatrices, même si des engagements à plus long terme sont possibles pour certains des pays les plus méritants. Les dépenses réelles futures issues de l'APD dans le domaine de l'AEA sont toutefois difficiles à prévoir. Les transferts philanthropiques sont également variables et difficiles à programmer.⁸

⁷L'utilisation de structures et de niveaux tarifaires différentiels afin de procéder à des subventions croisées entre consommateurs est mieux perçue en tant qu'outil de politique tarifaire, bien qu'elle puisse également avoir des motifs "solidaires".

⁸A l'exception des transferts issus d'engagements à long terme de la part des fiduciaires et fondations, ou d'engagements personnels (par exemple la dîme utilisée par certaines organisations religieuses).

Le recouvrement durable des coûts implique d'obtenir des flux de trésorerie futurs à partir d'une combinaison des factures d'eau, impôts et transferts, et d'utiliser ce flux de recettes afin d'attirer des sources de fonds remboursables – prêts, obligations et capitaux d'investissement, en fonction de la situation locale. A plus long terme, les sources remboursables ne sauraient se substituer à une pénurie de recettes de base, dans la mesure où elles ne font que repousser le problème à plus tard.⁹ Même les subventions du gouvernement national et l'APD sont, dans une certaine mesure, liées à la performance et dépendent par conséquent d'un flux de recettes approprié. Les factures d'eau constituent la base du financement de l'eau à long terme.

Il existe plusieurs types de prêts. Les prêts à court terme, visant à couvrir les besoins de capital de fonctionnement et à atténuer l'effet des irrégularités de trésorerie, sont normalement proposés par les banques locales. Les prêts bancaires à moyen et long terme destinés au développement des infrastructures de l'eau ne sont pas communs en Afrique et ont tendance, dans ce cas, à exiger des garanties de la part du gouvernement. Les prêts en devise étrangère sont encore plus rares et plus risqués pour l'emprunteur. Les prêts des IFI (par exemple, BAD, IDA, IFC, BEI) sont plus attractifs dans la mesure où les conditions et la longueur des crédits sont plus adaptées à la trésorerie des actifs admis en garantie, bien qu'ils comportent des risques de change.¹⁰

La micro-finance (MFI) est une autre source de financement pour les projets locaux et communautaires, en particulier pour ceux dont la période de remboursement est courte. Bien que les agences de micro-finance soient intervenues de façon limitée dans le secteur de l'eau, il existe certaines niches pour lesquelles elles pourraient jouer un rôle complémentaire vital.¹¹

Les émissions d'obligations pour les projets d'eau municipaux sont l'exception en Afrique. Les rares cas jusqu'à présent ont nécessité différents types de rehaussement de crédit.¹²

Les fonds d'investissement privés ont également été employés dans des concessions dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, mais les succès ont été rares dans les autres pays.¹³

Les obligations conformes à la Sharia: sukuk constituent une autre variante, dans laquelle les remboursements sont liés aux revenus générés par les actifs admis en garantie.

2.2. Risques particuliers relatifs à l'alimentation en eau et à l'assainissement

Le secteur de l'eau est, de tous les secteurs communs des infrastructures publiques, le plus difficile à financer et celui qui comporte le plus de risques vis-à-vis du financement commercial et privé. L'eau pose *des risques particuliers ou disproportionnés* aux financiers.

Les services de l'eau ont toujours une forte dimension sociale et politique, et les politiques comme les usagers de l'eau ont des points de vue ambivalents sur la question de savoir à quel point l'eau devrait être considérée comme un droit fondamental et être fournie gratuitement, ou à un tarif subventionné, aux ménages les plus pauvres, ou si elle constitue un produit économique rare et payant. Le résultat est souvent un compromis peu satisfaisant dans lequel le prix des services de l'eau est inférieur à leur valeur économique, et le secteur souffre d'un financement insuffisant chronique. De nombreuses autorités municipales chargées de l'alimentation en eau et de l'irrigation fonctionnent au jour le jour, certaines sont en faillite d'un point de vue légal, et dépendent des rares et insuffisantes subventions publiques. Ces dispositions financières improvisées ont souvent pour conséquence un niveau de service insuffisant et la détérioration des infrastructures.

L'augmentation des factures d'eau est une question politique sensible au niveau local. Les fournisseurs de l'eau sont pour la plupart des monopoles publics

⁹Toutefois, si l'utilisation de fonds remboursables, tels que les capitaux d'investissement, améliore la performance commerciale des entreprises de l'eau, ceux-ci peuvent augmenter le flux de trésorerie dont est issu leur remboursement.

¹⁰Certaines agences prêtent dans certaines devises locales, généralement dans les cas où elles peuvent obtenir des obligations dans la même devise.

¹¹Voir Tremolet & Scatasta, *Innovative financing mechanisms for the water sector: an OECD perspective*. OCDE 2009. p. 35-38 pour des exemples

¹²Les obligations de la ville de Johannesburg ont été soutenues par des garanties de l'IFC et DBSA, et l'obligation en perspective de l'entreprise de l'eau de l'Ouganda sera facilitée par la conversion des dettes du gouvernement en capital.

¹³Kauffman & Perard *Stocktaking of the water and sanitation sector and private sector involvement in selected African countries*, OCDE (2007)

bureaucratiques, sujets à une forte ingérence politique dans les domaines des ressources humaines et du fonctionnement. Il existe toutefois des exceptions: dans certains pays en développement, les fournisseurs publics des services de l'eau sont devenus plus forts d'un point de vue commercial et financier; en Afrique, le Programme eau et assainissement: WSP collabore avec 14 entreprises afin de promouvoir une plus grande orientation commerciale et autonomie financière.¹⁴

D'autres caractéristiques particulières des services de l'eau entravent l'accès au financement commercial ou au capital-investissement :¹⁵

- les bienfaits importants de l'eau ne sont pas reflétés dans son prix;¹⁶
- les infrastructures nécessaires pour l'alimentation en eau sont coûteuses et présentent une longue période d'amortissement;
- une fois construites, il s'agit d'un coût irrécupérable qui a peu ou aucune valeur alternative;
- les revenus sont normalement obtenus en devise locale - ce qui implique un risque de dévaluation si les remboursements de la dette ou le paiement des dividendes s'effectuent en devise étrangère.

Pour toutes ces raisons, l'eau exige un soutien substantiel et le partage des risques de la part du secteur public. Plusieurs types de *facilités* existent afin d'utiliser les revenus de base comme effet de levier vis-à-vis des sources remboursables. Il s'agit par exemple des facilités spécialisées pour l'eau de l'UE et de la Banque africaine de développement, du crédit partiel et des garanties de risque partiel, des régimes de mise en commun des obligations municipales, de l'aide basée sur les résultats, etc. Ces facilités peuvent être considérées comme des passerelles entre les disponibilités et les fonds remboursables. Plusieurs d'entre elles neutralisent les risques spécifiques à travers plusieurs types de garanties et d'assurance qui rendent le financement possible ou améliorent ses conditions. Un grand nombre de ces facilités dépendent des subventions, cachées ou déclarées, des organismes publics nationaux ou

internationaux ou des actions à but lucratif d'individus et d'entreprises privées.

3. Planification financière stratégique du secteur de l'AEA

3.1 Objectifs de la PFS

La PFS est une réponse aux problèmes chroniques de l'AEA, décrits dans les chapitres précédents, qui ont pour conséquence le sous-financement du secteur, les dépenses d'exploitation et de maintenance insuffisantes et l'absence de cadre financier national pour ces services. La PFS cherche à clarifier *qui* (usagers, contribuables) devrait payer pour *quels types de services*. Elle détermine le *montant* des ressources financières nécessaires et *leurs sources* possibles.

La PFS aborde à la fois le coût des futurs services et la façon dont ils seront financés, ce qui présuppose un accord sur le niveau de service futur. Elle exige de prendre des décisions importantes sur l'interprétation et le calendrier des objectifs internationaux (par exemple les OMD) ainsi que sur les objectifs politiques nationaux. Les stratégies doivent considérer, dans le cadre global, l'équilibre des ressources (et fondamentalement les subventions) entre les sous-secteurs (approvisionnement en eau, assainissement, etc.), les programmes (taxes de raccordement au réseau de l'eau, consommation vitale, besoins élémentaires) et les zones géographiques (villes, zones périurbaines, petites villes et villages, provinces, etc.).

La PFS constituerait une étape majeure de la mise en œuvre de la vision de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Elle soutiendrait en particulier l'élaboration et la mise en œuvre d'approches sectorielles et promouvoir le consensus sur les objectifs sectoriels entre les différents ministères qui ont la responsabilité de l'AEA. La PFS n'est pas une panacée mais est susceptible d'être un élément essentiel de la solution. La planification financière doit être

¹⁴WSP/PPIAF: *How can reforming African water utilities tap local financial markets?* Version révisée, 2009

¹⁵Le terme "commercial" est préféré à celui de "privé" dans le présent document, en ce qui concerne les prêts, dans la mesure où la plupart des prêts commerciaux provient des banques publiques ou ayant une prise de participation publique. En outre, le terme "investissement" se réfère à une prise de risque à travers les participations en capital. Un prêt commercial n'est pas un "investissement" (à l'exception du cas de non-remboursement!).

¹⁶Pour trois raisons : il s'agit dans une certaine mesure d'un "bien public" (certains services ne sont pas rentables, car ils ne peuvent empêcher les consommateurs d'en profiter); il s'agit d'un "bien tutélaire" (les usagers reçoivent des bienfaits dont ils n'ont pas pleinement conscience, d'où l'intérêt de la population à augmenter la consommation générale); et il existe des bienfaits, ainsi que des inconvénients, externes (par exemple dans le domaine de la santé publique et de l'environnement)

coordonnée avec les autres réformes sectorielles dans le cadre d'une meilleure gouvernance. Lors de la mise en œuvre, la meilleure gestion des dépenses publiques sera également un élément du chemin critique.

Outre la logique première de la PFS énoncée ci-dessus, l'expérience suggère que d'autres objectifs importants peuvent être atteints lors de ce processus. La PFS peut devenir le forum pour aboutir à un consensus sur les objectifs politiques entre les principales parties prenantes. Elle est, dans ce rôle, le catalyseur de la résolution des différends, dès lors que les différentes parties comprennent les implications de leurs demandes et les contraintes financières à surmonter.

La PFS devrait être un processus vivant, permettant aux parties prenantes de revisiter les politiques de l'AEA en fonction des événements et des changements en matière d'accessibilité tarifaire. Elle accroît la transparence de la planification sectorielle et peut contribuer à intégrer les efforts des différents ministères et des niveaux d'administration impliqués dans le secteur de l'AEA. Elle peut également tenir compte des actions du secteur privé et de la société civile et de l'auto-provisionnement des usagers eux-mêmes.

La PFS devrait renforcer la coordination entre les acteurs et les parties prenantes de l'AEA, et en particulier le lien entre les politiques et les projets, et promouvoir leur harmonisation. Elle devrait lier la planification sectorielle de façon plus étroite au système budgétaire et aboutir à la mobilisation de ressources budgétaires plus appropriées et plus prévisibles. Elle peut contribuer à un débat, informé sur la politique tarifaire du secteur et veiller à ce que ces débats tiennent suffisamment compte des considérations liées à l'accessibilité tarifaire.

Dans les pays en développement, la PFS est un élément essentiel afin de plaider en faveur du soutien externe à travers l'APD ou les prêts des IFI. Dans ce contexte, elle identifie pourquoi et dans quels domaines, de tels fonds sont nécessaires afin de compléter les revenus issus des

redevances et des ressources budgétaires publiques nationales et démontre comment il est possible d'atteindre la viabilité financière. Au Mozambique, une SF est en train d'être élaborée en tenant compte des résultats d'une approche sectorielle (Encart 1)

Encart 1. La stratégie de financement du Mozambique

La Direction nationale pour l'eau (DNA) du Mozambique a élaboré, avec le soutien de WSP, une stratégie de financement pour l'alimentation en eau en milieu rural. Ce secteur a historiquement été financé à travers des projets fragmentés déterminés par les donateurs, présentant chacun ses propres projets, modalités de financement et cadre institutionnel. Dans le cadre de ses efforts visant à réaliser les OMD, ce pays a élaboré une Feuille de route pour le secteur de l'eau en milieu rural et s'oriente vers une approche sectorielle. La Feuille de route contient des estimations complètes des coûts de l'amélioration des services de l'eau, que la SF compléterait en fournissant des données sur les options et les modalités de financement.

Les donateurs ont manifesté leur intérêt à élargir cet exercice aux services urbains. Une table ronde entre le gouvernement et les donateurs est programmée afin d'examiner l'analyse et la stratégie dans le cadre de la SF.
Source: WSP, 2007

En résumé, les objectifs de la PFS sont les suivants:

- établir une structure permettant un dialogue politique entre toutes les parties concernées dans le but de parvenir à un consensus sur l'AEA futur réalisable;
- illustrer l'impact des différents objectifs dans une perspective à long terme
- associer les politiques sectorielles, programmes et projets
- promouvoir le financement externe en fournissant des données claires et transparentes sur les besoins de financement.
- procéder à un examen objectif des trois sources (factures d'eau, impôts, transferts) de financement du secteur

3.2. Éléments essentiels de la PFS

Les pays abordent de différentes manières le financement futur de l'AEA. Certains pays réalisent les principaux objectifs de la PFS sous un nom différent. A l'inverse, il est possible que les pays qui utilisent un processus formel de PFS ne réalisent pas ses objectifs fondamentaux. La PFS ou ses variantes, devraient contenir six éléments fondamentaux.

- i) Collecte et analyse de données: recueil d'informations essentielles sur le statut actuel de l'AEA: données techniques sur les infrastructures de prestation et de distribution des services de l'AEA; consommateurs (données ventilées par région, zone urbaine/rurale, type de raccordement, etc.); estimation des populations non desservies; indicateurs de performance des services; données financières sur la situation actuelle en matière de financement, flux et sources financiers et domaines sous-financés.
- ii) Formulation des plans futurs et des scénarios relatifs à l'AEA: sélection d'options clairement définies et dûment étudiées tenant compte des objectifs officiels, de l'opinion publique et des facteurs externes. Ces options devraient inclure des scénarios de statu quo et d'autres scénarios plus ou moins ambitieux.
- iii) Cadre analytique, tel qu'un modèle formel, permettant d'estimer les coûts, les implications financières et le financement potentiel des divers scénarios et de varier, par itération, les paramètres clés lorsque cela est nécessaire, afin de réconcilier les ambitions avec les réalités financières.
- iv) Elaboration d'une stratégie de financement réaliste, fondée sur l'évaluation de l'accessibilité tarifaire, aux niveaux des ménages et du gouvernement, et la disponibilité de toutes les sources possibles de financement.

v) Un processus de dialogue des parties prenantes et de consensus à toutes ces étapes clés, leur permettant de se mettre d'accord sur la situation actuelle, les futurs scénarios, les priorités, les arbitrages, les mécanismes de financement, etc.

vi) Intégration de la PFS dans les processus nationaux réguliers de planification et financiers, tels que les budgets annuels et les cadres de dépenses à moyen terme.

3.3. Résultats des PFS

Cette section décrit certains des résultats de PFS réalisées récemment dans des pays africains notamment.

Génération des informations pertinentes

La réalisation d'une PFS exige de recueillir des informations de base détaillées sur la demande, les coûts et les finances de l'AEA. Dans certains cas, ces données seront produites pour la première fois. Bien que de nombreux pays aient rédigé des rapports de situation, des plans et stratégies concernant le secteur de l'AEA, ils n'ont que très récemment inclus les données sur les futurs coûts d'exploitation et de maintenance, sur les flux financiers et les sources de financement. La PFS adopte une approche itérative, comprenant les coûts liés aux systèmes existants (et nouveaux), les contraintes en matière d'accessibilité tarifaire relatives aux revenus ou aux préférences des consommateurs, les niveaux variables de service prévus par les différents scénarios politiques, etc.

Impact sur la gouvernance & les processus

Le processus de PFS apporte une dose de réalisme aux politiques de l'AEA. Malgré l'absence d'un modèle complet de modélisation, les versions initiales de la SF éthiopienne,¹⁷ contenaient des données qui n'avaient auparavant pas été collectées de façon approfondie et qui ont permis un dialogue politique plus poussé. Les éléments ainsi soulignés incluent notamment: l'insuffisance des flux financiers du gouvernement central aux agences locales;

¹⁷Initiative de l'UE pour l'eau : *Financing Strategy for the water supply and sanitation sector in Ethiopia: Version 2.0, octobre 2006*

l'existence d'arbitrages politiques et l'importance d'établir les priorités; l'impact négatif de l'accessibilité tarifaire des usagers sur la réalisation rapide du Plan d'accès universel; le rôle marginal du secteur privé comme source de financement et opérateur; et la nécessité d'affecter le plus possible l'APD dans les fonds communs au sein des processus normaux de planification budgétaire.

L'élaboration d'une SF n'aura pas nécessairement un effet tangible immédiat sur les résultats financiers affectant le secteur de l'eau. Elle doit d'abord affecter les *processus*, ou les structures de gouvernance en place (Encart 2).

Encart 2. Ethiopie: résultats mitigés de la PFS

La stratégie de financement (SF) a été finalisée en 2007. Bien que son succès se mesure principalement en termes de processus, plutôt qu'en résultats plus tangibles, celle-ci a été à l'origine de plusieurs initiatives clés, à savoir:

- réaffectation du financement des donateurs entre les différentes rubriques budgétaires nationales, de la "Rubrique 2" (à travers les ministères sectoriels) et 3 (hors-budget) vers la "Rubrique 1B" (budgétisée);
- mise en place du Forum annuel multipartite;
- conception d'un Pôle de renforcement des capacités dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène;
- renforcement du suivi et de l'évaluation;
- responsabilité accrue vis-à-vis des parties prenantes.

La SF n'a pas encore été utilisée afin de prendre des décisions politiques relatives aux sources de financement, telles que l'augmentation des factures d'eau dans les zones urbaines, pour contribuer à identifier des options technologiques alternatives dans le but d'atteindre les objectifs sectoriels. Le résultat le plus concret de la SF a, jusqu'à présent, été de concevoir un Pôle de renforcement des capacités dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène pour le développement du secteur.

La SF a également donné lieu à des développements dans les domaines institutionnels et de la gouvernance. La forte demande en faveur de l'amélioration du suivi et de l'évaluation du secteur et des procédures de compte-rendu s'est traduite par un engagement politique au niveau ministériel. Les engagements pris par les acteurs de haut niveau font l'objet d'un compte-rendu 12 mois plus tard. Cette situation crée un lien transparent entre les finances du secteur et ses résultats. La réaffectation des fonds des donateurs vers l'utilisation de la "Rubrique 1B" renforce la décentralisation en réduisant le rôle des ministères centraux dans la mise en œuvre des initiatives.

La SF a envisagé l'organisation d'une table ronde sur le financement dans le but d'accroître le soutien des donateurs. La SF s'est inscrite dans la dynamique créée par le processus de dialogue national de l'Initiative de l'UE pour l'eau,¹⁸ en faveur de l'amélioration de la coordination et de la gouvernance du secteur. Tous ces éléments ont donné à des donateurs, tels que DFID, la confiance nécessaire pour prendre d'importants engagements. Dans le même esprit, le Pôle de renforcement des capacités dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène vise à mobiliser 11 millions de \$ supplémentaires pour l'assistance technique.

La SF prévoyait que le gouvernement allait affecter davantage de ressources propres à l'investissement afin de compléter ses efforts visant à accroître l'aide externe. Malgré certains signes positifs, il n'est pas encore certain que les Ministères aient utilisé la SF comme outil de mobilisation de ressources internes supplémentaires.

Source: Etude de cas de l'Ethiopie réalisée pour l'OCDE (2009)

Un débat politique plus réaliste

Ce n'est que récemment que les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale ont jugé nécessaire de donner à l'AEA sa propre gouvernance autonome et un système de financement robuste, afin de faire face au fossé existant entre les attentes historiques et les contraintes liées à l'ancienneté, la taille démesurée et la détérioration de

¹⁸Initiative de l'Union européenne pour l'eau

l'infrastructure. Les études sectorielles menées par le Groupe de travail du PAE et qui ont abouti aux stratégies de financement de la Moldavie, de la Géorgie et de l'Arménie (Encart 3) incluent, pratiquement pour la première fois, des informations sur l'AEA en tant que système cohérent. Ces informations constituent une première étape afin de prendre des décisions équilibrées et informées sur le développement futur du secteur.

Reconnaissance de la priorité de l'assainissement

En Ouganda (Encart 4), la réalisation d'une SF a sensibilisé l'opinion sur l'hygiène et l'assainissement au niveau national, promu la participation des administrateurs au niveau des districts et amélioré la coordination entre les trois principaux ministères responsables. Une mission de suivi du WSP a indiqué:

“Les personnes interrogées ont, à une écrasante majorité, considéré le processus d'élaboration de la stratégie de financement comme étant déterminant dans l'organisation et la clarification des discussions au sein des multiples institutions intervenant dans le domaine de l'assainissement. Elles ont également jugé que l'outil avait permis des débats plus éclairés sur le partage des responsabilités, l'obligation de rendre compte et la mise en œuvre du Protocole d'accord entre les trois ministères [chargés de l'éducation, de la santé et de l'eau] et des conseils de districts, en grande partie parce que les programmes d'assainissement ont été décomposés au niveau des activités, des coûts et des implications en termes de coût pour chaque partie prenante”.¹⁹

Dans ce cas, il semble que le financement a concentré les débats sur les aspects concrets, permettant ainsi de réaliser des progrès.

Encart 3. Résultats des stratégies de financement en Moldavie, en Arménie et en Géorgie

En *Moldavie* la SF (formellement, l'étude sur *la promotion du dialogue politique et l'élaboration d'une stratégie nationale de financement de l'alimentation en eau en milieu urbain et rural*) a été réalisée au cours d'une période de 18 mois sous la direction du Ministre de l'Administration publique locale. Elle a été une contribution importante à la Stratégie nationale de l'eau, initiée par le Président. La SF a contribué à injecter une dose de réalisme dans ces plans et a abouti à une demande de traduire la stratégie en plan d'action et d'investissement et de l'associer au Cadre des dépenses à moyen-terme.

En *Arménie* le Dialogue sur le financement de l'alimentation en eau en milieu rural a été mené par le Comité public de l'eau et a identifié des objectifs politiques réalistes relatifs aux normes minimales d'approvisionnement de l'eau aux populations rurales. Une loi incluant ces conclusions est en cours d'adoption.

Le Dialogue politique national *en Géorgie* sur l'alimentation des zones urbaines en eau, a été dirigé par le Ministre adjoint de l'Economie et du Commerce. Il a mis en lumière la situation très grave à laquelle sont confrontés les usagers de l'eau en milieu urbain, le coût élevé de tous les scénarios de développement et les difficultés à mobiliser le financement nécessaire. Un projet de suivi est planifié afin d'élaborer une SF relative à l'AEA en milieu rural.

¹⁹ Etude de cas de l'Ouganda réalisée pour l'OCDE, *Strategic Financial Planning for water supply and sanitation*, 2009b, p. 19 (disponible uniquement en anglais).

Encart 4. Ouganda : Assainissement et stratégie de financement

L'Ouganda s'est préoccupé, depuis le début du nouveau Millénaire, des coûts et des moyens financiers liés à la mise en œuvre de son Plan d'action d'élimination de la pauvreté et des OMD. Le Plan d'investissement sectoriel élaboré en 2004 était la première tentative d'estimation cohérente des coûts de ses aspirations dans le domaine de l'AEA. Ce Plan a identifié 7 sous-secteurs (alimentation en eau en milieu rural, dans les grandes villes, dans les petites villes, assainissement, usage productif, gestion des ressources en eau & programme sectoriel). Il a également défini plusieurs variables politiques et techniques (par exemple, objectifs de couverture, niveaux de subvention, factures d'eau, niveaux d'eau non connus, niveaux de service, considérations technologiques, etc.) qui ont pu être utilisées afin de générer différents scénarios. L'ensemble des besoins de financement des sous-secteurs est calculé en fonction de différents scénarios et hypothèses relatives au volume de subventions publiques disponibles. Ce processus a abouti à un Plan d'investissement sectoriel chiffré (et itératif) jusqu'en 2015.

Une stratégie de financement séparée pour l'assainissement et l'hygiène a été élaborée à partir du Plan complet d'investissement sectoriel. Cette stratégie avait pour objectif de déterminer clairement le montant des ressources financières exigées par les éléments institutionnels liés à la réalisation des objectifs d'assainissement, et de fournir un outil indiquant l'impact des déficits de financement et contribuant à optimiser les dépenses des budgets existants. De manière plus générale, elle a établi une plateforme nationale pour l'élaboration des stratégies au niveau des districts. Une composante importante de la stratégie était la réalisation d'évaluations rapides de la situation dans chaque district. Celles-ci ont abouti à un consensus sur les éléments clés de la stratégie et mis en exergue les différences importantes entre les circonstances et les objectifs de chaque district.

Les éléments de la stratégie liés aux coûts sont présentés dans un tableur actualisable, utilisant Microsoft Excel, qui est consulté par les gestionnaires de district dans le cadre de leurs travaux au niveau local. La politique très explicite du gouvernement en faveur de l'assainissement (finançant les "biens publics" et la promotion de la demande, et laissant aux individus le soin de financer leurs propres installations), permet à la stratégie d'affecter les sources de financement potentielles à des activités spécifiques au cours de la période de financement.

L'élaboration de la stratégie a donné lieu à des discussions plus éclairées entre les trois ministères impliqués dans la mise en œuvre (éducation, santé et eau), ainsi qu'entre ces ministères et les conseils de district. Les missions du WSP ont indiqué que: "...a contribué à sensibiliser, en particulier les conseils de district, sur l'importance de l'assainissement. Dans ces conditions, certains se sont engagés, suite au processus, à accroître leur appui aux activités d'assainissement dans le cadre du processus de planification."²⁰
Source: Etude de cas pour l'OCDE (2009)

Résumé des résultats de la PFS

Le Secrétariat de l'OCDE²¹ a résumé les résultats des SF, sur la base de sa propre expérience dans ce domaine, de la façon suivante:

- Compréhension commune des questions
- Consensus sur les objectifs réalistes relatifs aux infrastructures de l'AEA
- Discussion plus objective sur la politique tarifaire
- Réflexion plus approfondie sur le réalisme des objectifs sociaux et environnementaux
- Opportunité de dialogue avec le Ministère des Finances
- Intégration des résultats dans le Cadre national des dépenses à moyen terme

²⁰Cette citation, et les autres matériels dans cette section, sont tirés de l'étude de cas de l'Ouganda réalisée pour l'OCDE, *Strategic Financial Planning for water supply and sanitation*, OECD, 2009b, p. 19 (disponible uniquement en anglais).

²¹Présentation de Peter Borkey lors de la Semaine de l'eau de Stockholm, août 2008.

4. FEASIBLE

La PFS consiste avant tout à décrire les futurs scénarios possibles, à estimer leurs coûts et les sources de financement potentielles et à ajuster les plans en conséquence, suite au dialogue et à un processus itératif. Ce processus devient plus rigoureux, transparent et déterminé si les données peuvent être intégrées à un modèle quantitatif, tel que FEASIBLE ou SWIFT.²² Ce chapitre expose brièvement l'usage de FEASIBLE qui est le plus développé et le plus utilisé des deux.

4.1. Le modèle

Le modèle FEASIBLE est un outil rigoureux de prise de décision visant à estimer les coûts et à combler les déficits de financement à travers un processus itératif impliquant les principales parties prenantes. Il peut être utilisé pour les secteurs de l'eau et des eaux usées à l'échelle des pays, régions et grandes villes. Le modèle repose sur des fonctions de coûts génériques qui peuvent être ajustées afin de tenir compte de la situation locale. Ces fonctions de coûts couvrent les technologies et systèmes d'approvisionnement en eau et de captage des eaux usées les plus communs et sont issues d'une importante base de données internationale, comprenant des données des pays en développement. FEASIBLE a été élaboré par l'OCDE avec le soutien des consultants de COWI dans le but de soutenir l'élaboration de stratégies de financement environnemental pour les secteurs de l'eau et des déchets (Encart 5). La version 2.4 de FEASIBLE permet d'analyser les secteurs suivants : approvisionnement en eau, captage et traitement des eaux usées et gestion municipale des déchets solides. La structure du modèle se compose de quatre éléments principaux:

Général, contenant la définition de la zone géographique ciblée, sous-divisée en régions, municipalités et groupes de

municipalités, ainsi que les données macro-économiques de base dans les scénarios modèles.

Besoin de dépenses, calculant les dépenses prévues (d'exploitation et de maintenance, et liées au réinvestissement, à la rénovation et aux nouveaux investissements dans les infrastructures de l'AEA) sur la base des données relatives à la situation existante et aux objectifs en termes de niveau de service saisis par l'utilisateur.

Offre de financement, qui décrit les financements existants et futurs issus des redevances, des budgets publics, des prêts et des subventions, etc.

Déficits de financement/résultats, calculant le déficit global de financement et les paramètres techniques sélectionnés.

La structure du modèle est illustrée dans la Figure 1 (ci-après).

²²L'outil SWIFT a été élaboré par le Programme Eau et Assainissement de la Banque mondiale. Cet outil concerne seulement l'approvisionnement en eau. Son niveau de développement ne se prête pas à une application généralisée. Par ailleurs, cet outil n'est plus utilisé de façon active.

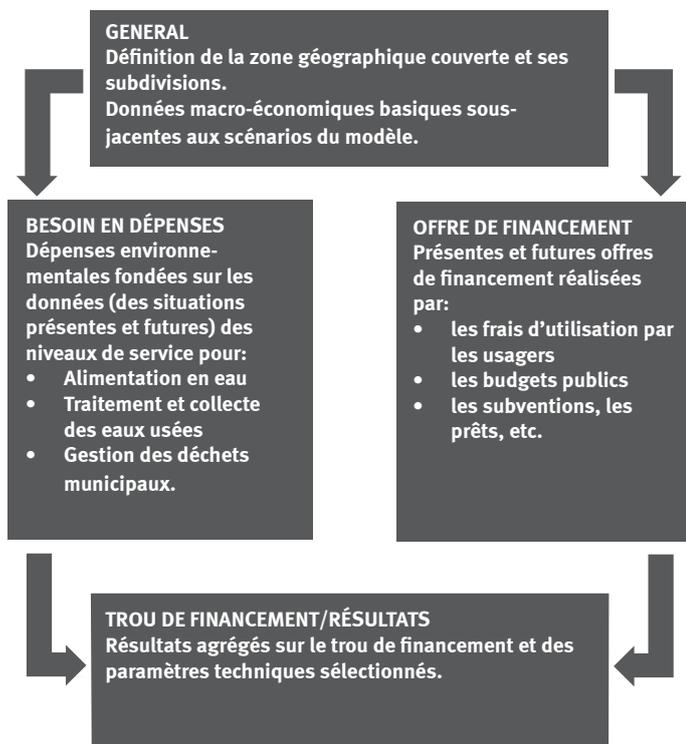


Schéma 1: Structure de FEASIBLE

façon très détaillée et pour un grand nombre de régions (ou de municipalités). Ainsi, FEASIBLE peut contribuer à l'élaboration d'un programme d'investissement relativement détaillé à intégrer à un Plan de mise en œuvre.

L'outil permet à l'utilisateur de préciser les conditions d'emprunt commercial et de calculer le remboursement des dettes, ainsi que de comparer les redevances (pour chaque groupe de ménages - d'utilisateurs défini) avec les budgets des ménages (du groupe), permettant ainsi un examen facile de l'accessibilité tarifaire.

Les informations générées par l'outil entrent dans quatre catégories: 1) informations techniques; 2) besoins de dépenses; 3) financement; et 4) déficit de financement. Les données de chaque catégorie sont présentées annuellement et sont décomposées en sous-secteurs et régions (ou municipalités). Ainsi, l'outil facilite un processus itératif visant à aligner les dépenses nécessaires à la réalisation des objectifs de développement de l'eau sur les ressources financières disponibles. En d'autres termes, il facilite la définition du scénario de référence et des scénarios de développement dans le processus d'élaboration de la stratégie.

Source: site Web de COWI (www.cowi.org)

Encart 5. FEASIBLE en quelques mots

FEASIBLE est un outil informatisé, servant à examiner les besoins de dépenses (d'investissement, d'exploitation et de gestion) afin de réaliser des objectifs spécifiques et assortis d'échéances, ainsi que leur financement aux moyens de subventions, de prêts, de redevances et de subventions publiques. Il s'applique au secteur de l'eau, c'est-à-dire l'approvisionnement en eau, les eaux usées et l'assainissement, mais également aux secteurs des déchets solides.

L'outil utilise des fonctions de dépenses génériques afin d'identifier les besoins de dépenses d'investissement et d'exploitation sur la base des données décrivant les infrastructures physiques existantes et futures qui seront nécessaires afin de réaliser les objectifs. L'outil encourage l'utilisateur à adapter les fonctions de dépenses en fonction des prix locaux et relatifs mais inclut les valeurs par défaut si ces informations ne sont pas disponibles. L'outil encourage l'utilisateur à indiquer les infrastructures et les besoins d'infrastructure de

Les *composantes de base* du processus de modélisation sont:

- Création d'un scénario de référence
- Identification des scénarios alternatifs de développement
- Analyse et test des méthodes visant à combler le déficit financier
- Propositions de stratégie de financement

Le modèle FEASIBLE sert de base quantitative et rigoureuse à chacune de ces composantes.

L'exercice met typiquement en œuvre un *Dialogue politique national* incluant toutes les principales parties prenantes qui devraient être impliquées dans toutes les étapes majeures du processus exposé ci-dessus. Ce dialogue vise à établir un consensus sur les points principaux et confère une légitimité au résultat de la stratégie de financement. La SF pourra être, dans le cadre d'un processus ultérieur, intégrée

aux *processus budgétaires nationaux* et aux *programmes d'investissement public* tels que les cadres financiers à moyen terme.

Le *scénario de référence* est fréquemment appelé scénario de statu quo, et décrit une situation future avec des niveaux de service identiques, à l'issue d'une période typiquement comprise entre 20 et 25 ans. La signification exacte de "niveaux de services identiques" doit être clairement définie. Elle peut se référer par exemple à une situation où les taux de couverture de l'approvisionnement en eau de différents types (approvisionnement en eau courante des foyers, par l'intermédiaire de kiosques, de pompes manuelles, etc.) et d'assainissement de différents types (captage et traitement des eaux usées, fosses septiques, latrines améliorées, etc.) seront identiques. Dans un tel scénario de référence, l'unique facteur de coût est la croissance démographique ou, pour les systèmes urbains, une urbanisation accrue. Compte tenu du fait que la croissance démographique - en particulier dans les zones urbaines - peut être considérable, le scénario de référence reste susceptible d'impliquer une augmentation substantielle des coûts afin de maintenir le niveau original de couverture.

Ce scénario calcule les besoins de dépenses et les sources disponibles de financement pour chaque année de la période de planification - et souligne le déficit/surplus de financement.

Les *scénarios de développement* présentent l'impact net d'un ensemble de *variables politiques*, telles que:

- Les objectifs du développement du secteur de l'eau, y compris les priorités et les échéances des investissements, les niveaux de couverture de service, la qualité du service, etc.
- Niveau des redevances - ainsi que, et ce ne sont pas les moindres, les augmentations des redevances en tenant compte des résultats des analyses sur l'accessibilité tarifaire et la volonté de payer qui accompagnent ces scénarios.
- D'autres politiques d'augmentation des revenus

nationaux, telles que l'augmentation des taux de collecte, la réduction des pertes d'eau causées par le vol et un plus grand soutien des budgets publics à court et moyen terme.

- Soutien des IFI et des donateurs - présenté par type de soutien : investissement, exploitation et maintenance

Chaque scénario de développement calcule les besoins de dépenses et les sources disponibles de financement pour chaque année de la période de planification et souligne le *déficit/surplus de financement*.

La *stratégie de financement* est une suite logique des travaux mentionnés ci-dessus liés aux scénarios de développement. Il s'agit d'un scénario de développement réalisable en ce sens qu'il minimise le déficit de financement et est abordable en terme d'augmentations proposées des redevances et de l'enveloppe budgétaire.

Le modèle FEASIBLE se différencie par la prise en compte intégrée et simultanée des besoins de dépenses et de l'offre de financement. Le modèle permet d'examiner les implications de politiques alternatives ainsi que de calendriers alternatifs de mise en œuvre - quantifiées et évaluées sans difficulté à travers l'usage d'un outil cohérent. Un avantage majeur du modèle FEASIBLE est lié à la visibilité de toutes les hypothèses retenues.

Des informations supplémentaires sur le modèle FEASIBLE sont disponibles sur www.oecd.org et www.cowi.com.

4.2. FEASIBLE dans la pratique

Cette section examine brièvement l'application de FEASIBLE dans trois cas récents, au Lesotho, en Égypte et au Kirghizstan. D'autres rapports sont également disponibles.²³

4.2.1. Lesotho

Synthèse

Le Ministère des Ressources naturelles (MNR) et le bureau

²³Arménie, Géorgie et Moldavie, tous soutenus par l'OCDE

du Commissaire de l'Eau, en partenariat avec le Ministère des Finances et de la Planification du Développement et d'autres parties prenantes, ont lancé le projet dans le but de renforcer la planification financière stratégique dans le secteur de l'eau. Cette initiative est soutenue par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Groupe de travail Finance de l'Initiative de l'Union européenne pour l'eau.

Le projet de planification financière stratégique vise à établir une synthèse transparente et à long terme de la totalité des besoins financiers du secteur de l'eau afin de réaliser ses objectifs. Les outils réalisés permettront au secteur de mieux gérer les déficits financiers à travers le dialogue politique sur les stratégies sectorielles (comment accroître l'efficacité et l'efficacités du secteur) et à travers la mobilisation de financement et la création de revenus. L'intention est d'ancrer ces outils et méthodes dans les procédures de planification financière d'usage du secteur et de les associer étroitement au processus de cadre de dépenses à moyen-terme. Le processus présente à ce jour un certain nombre d'enseignements d'un intérêt général.²⁴

Résultats

Plusieurs enquêtes ont été réalisées afin de renforcer la compréhension des dynamiques du secteur et de surmonter les lacunes en matière de données:

- Enquête WASA sur le raccordement à l'eau (afin de mettre en lumière le comportement et les priorités des usagers)
- Enquête périurbaine (afin d'avoir un aperçu des zones périurbaines en rapide évolution)
- Raccordements privés aux services de l'eau dans les zones rurales (afin de rendre les hypothèses concernant l'usage des systèmes dans les zones rurales plus réalistes)
- Volonté et capacité de payer dans les zones montagneuses (pour une meilleure compréhension des usagers les plus démunis)

Les principales conclusions de ces enquêtes sont résumées dans le tableau de droite:

<p>WASA - clients urbains</p> <ul style="list-style-type: none"> • 26% des raccordements desservent les logements en location (en moyenne 4,1 ménages) • 20% des raccordements sont utilisés par les voisins (en moyenne, 2,8 ménages) • Chaque raccordement dessert 6,5 personnes • Le réseau est composé de 52% de branchements individuels et de 48% de robinets extérieurs • 8% des foyers disposent de sources d'eau alternatives par le biais de forages et 35% collectent les eaux de pluies • 64% stockent l'eau • La consommation moyenne par personne est de 5 l/jour. Elle est de 42l par personne par jour pour les robinets extérieurs et de 67l par personne par jour pour les branchements individuels. 	<p>Enquête périurbaine</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assainissement : 57% utilisent les latrines ; 25% utilisent des latrines améliorées à fosse ventilée; 4% partagent les installations, 14% pratiquent la défécation à l'air libre • Dans certaines zones (par exemple Penpena), un nombre important de ménages avec des revenus supérieurs à 1000 Loti ne disposent pas d'installations sanitaires. • Dans d'autres zones, seuls les ménages dont le revenu est inférieur à 1000 Loti ne disposent pas d'installation sanitaire (par exemple St Monica) • L'accessibilité tarifaire pose problème mais n'est pas le seul problème • La promotion de l'hygiène est plus efficace dans certaines zones • Eau : 56% ont recours à l'approvisionnement public en eau; 19% aux sources ; 18% partagent l'approvisionnement en eau; 7% recourent à l'approvisionnement privé • 28% des ménages n'ont pas les moyens de payer les factures d'eau sur la base du seuil de 5% des revenus consacrés à l'eau.
<p>Branchements privés ruraux</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'étude révèle les raisons principales invoquées par les différents acteurs pour ne pas procéder à de nouveaux branchements: <ul style="list-style-type: none"> • DRWS - manque d'information • Communautés - coût • Gouvernement local - les bornes-fontaines sont appropriées • A Masana, Matsieng, Tsikoane, les usagers ont indiqué que le coût constituait la principale contrainte. • A Haschelel et Moholehoa, les usagers ont déclaré que les branchements privés étaient interdits ou que le système n'était pas adapté. • La vaste majorité des usagers considère les subventions publiques comme le principal moyen pour obtenir des branchements privés à l'avenir. 	<p>Volonté et capacité de payer</p> <ul style="list-style-type: none"> • La proportion (30%) des foyers qui sont disposés à payer moins de 30M Loti/mois est importante et correspond bien aux statistiques relatives à l'accessibilité tarifaire selon lesquelles, environ 30% des foyers n'ont pas les moyens de bénéficier des services de l'eau sur la base d'un seuil d'accessibilité tarifaire fixé à 5% des revenus du ménage consacrés aux dépenses liées à l'eau. • Par rapport aux zones urbaines, la proportion de foyers uniquement disposés à payer moins de 30M Loti par mois en zones rurales : près de 75% - a des implications pour l'extension des systèmes urbains aux communautés rurales. Ceci est en contradiction avec le fait que 40% d'entre eux sont prêts à payer plus de 2000M Loti pour un branchement.

²⁴Le rapport final n'était pas disponible lors de la publication du présent document

Ces résultats impliquent que:

- La tarification devra tenir compte des 20% des branchements partagés par plusieurs foyers, qui entravent le subventionnement croisé entre les ménages riches et pauvres et entre grands et petits usagers.
- L'accessibilité tarifaire de l'assainissement pose problème mais ce n'est pas le seul problème qui affecte l'accès: les zones mal desservies peuvent s'inspirer des zones présentant un taux de couverture élevé sur la façon d'améliorer la promotion de l'assainissement.
- L'accessibilité tarifaire pose problème pour près d'un tiers des occupants; dans ces conditions, le financement devra provenir des impôts, ainsi que des factures d'eau afin d'éviter que la maintenance ne soit négligée.
- L'augmentation des factures d'eau devrait tenir compte de l'opinion dominante des consommateurs, selon laquelle le secteur devrait être subventionné par le biais des impôts.
- Plusieurs raisons expliquent le faible taux de raccordement au réseau de l'eau dans les zones rurales.
- L'évaluation contingente (enquêtes portant sur la volonté de payer) apporte des réponses contradictoires. Il est important, dans ces conditions, de les compléter par l'observation du marché.

Questions clés soulevées par l'étude

- *Factures d'eau en milieu urbain et "eau essentielle gratuite":* l'augmentation importante et nécessaire des factures d'eau WASA pour garantir le recouvrement total des coûts des services de l'eau en zones urbaines aura un impact sur l'accessibilité tarifaire des ménages pauvres.
- *Efficacité opérationnelle des services de l'eau en milieu urbain:* l'amélioration de l'efficacité opérationnelle des services de l'eau en milieu urbain

est essentielle à la réalisation de scénarios de forte croissance et à la rentabilité des services de l'eau en milieu urbain à long terme.

- *Fourniture d'eau brute:* la mise en œuvre du projet Metolong est un investissement majeur pour le secteur de l'eau dont la capacité permettra de répondre à la demande au-delà de 2035.
- *Coûts de mise en œuvre des systèmes d'eau en milieu rural:* les coûts de mise en œuvre des systèmes d'eau en milieu rural par personne ont augmenté au cours des 10 dernières années pour plusieurs raisons. Ainsi, une bonne coordination avec la planification des systèmes d'eau brute des zones urbaines et des plaines permettrait d'éviter d'investir dans la capacité de production des systèmes d'adduction d'eau des zones rurales appelées à être desservies par des systèmes de canalisation plus importants à l'avenir.
- *Exploitation et maintenance des systèmes d'eau en milieu rural:* la nouvelle politique de l'eau et la politique de décentralisation offrent l'occasion de renforcer la cohérence stratégique. Un consensus dans le secteur sur les responsabilités des gouvernements locaux et de DRWS vis-à-vis d'exploitation et de la maintenance ainsi que le renforcement des capacités des conseils municipaux et des comités villageois de l'eau pourraient améliorer la fonctionnalité des systèmes d'eau ruraux, puis réduire les investissements consacrés au remplacement des systèmes.
- *Evacuation des eaux usées et technologies plus propres:* le traitement des effluents industriels attire l'attention dans la mesure où seulement 10% de l'eau fournie aux industries est déversée dans les systèmes de traitement des eaux usées. L'investissement dans les technologies plus propres pourrait réduire l'investissement dans le traitement des eaux usées et les coûts d'exploitation et de maintenance. L'assainissement à faible coût est une nécessité.
- *Assainissement sur site:* une attention particulière

doit être accordée au niveau de financement de l'assainissement sur site. La subvention actuelle de 90% dans les zones rurales est élevée, aussi une bonne stratégie d'assainissement associée à une combinaison de campagnes d'information publiques, d'éducation sanitaire et de diverses options technologiques à faible coût, pourraient réduire les investissements publics nécessaires. Le niveau des revenus dans les zones rurales indique toutefois que la réalisation des objectifs d'assainissement exigera d'importantes subventions.

- *Investissements privés*: les investissements privés dans le secteur de l'eau du Lesotho, outre les investissements dans l'auto-provisionnement, pourraient être envisagés. L'irrigation et le traitement des eaux usées industrielles pourraient, par exemple, faire l'objet de partenariats public-privé.
- *Augmentation du financement* : le déficit de financement lié à la réalisation de l'ambitieux objectif de couverture totale d'ici 2010 pourrait être comblé en révisant l'objectif à la baisse - ou en augmentant le financement public ou les subventions des donateurs au secteur. Le recours aux prêts pourrait être envisagé pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu urbain, ainsi que pour la fourniture d'eau brute qui présentent des perspectives de recouvrement des coûts.

Enseignements

L'exercice a été beaucoup plus long que prévu en raison du temps plus important nécessaire à la collecte des données et à la formation à l'utilisation du modèle FEASIBLE. Ces difficultés ne semblent pas constituer des cas spécifiques ou isolés, mais peuvent survenir de manière générale.

Celles-ci sont illustrées ci-dessous:

- i) Les consultants ont constaté que le modèle générique FEASIBLE ne tenait pas compte des caractéristiques spécifiques du Lesotho qui sont nécessaires afin de rendre l'outil crédible aux yeux des utilisateurs. Ainsi, les consultants ont dû réaliser de nombreuses

tâches non prévues par le modèle, en particulier l'élaboration d'un Modèle de planification financière stratégique adapté à la situation du Lesotho et conforme à la Vision nationale 2020, lequel contribue également à FEASIBLE.

- ii) Le registre national des équipements existants ne contenait pas d'informations pertinentes sur le réseau de canalisation. Ceci a demandé un travail supplémentaire de la part de l'agence nationale concernée.
- iii) Le besoin de mener une analyse plus approfondie de la population et des données SIG a donné lieu à la publication de 1200 questionnaires
- iv) L'analyse de la demande industrielle a révélé d'énormes différences entre les prévisions des différents organismes. La consultation ultérieure a permis d'établir une plus grande convergence de ces prévisions.

Les consultants ont étudié la possibilité d'utiliser directement l'outil SWIFT, tel que développé par WSP,²⁵ mais y ont renoncé. Celui-ci a été une source d'inspiration au modèle adapté utilisé. Les consultants ont en effet jugé que, sans modification substantielle, cet outil était inadapté au Lesotho dans la mesure où il ne couvre que l'approvisionnement en eau et où son niveau de développement ne se prête pas à une application généralisée.

L'enseignement principal des informations présentées ci-dessus est qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre généralité et spécificité dans chaque application de FEASIBLE. Un modèle trop général est susceptible d'omettre des caractéristiques clés et de trop simplifier la réalité, et ainsi de compromettre sa crédibilité aux yeux des usagers potentiels. Toutefois, un modèle excessivement détaillé rend son usage très difficile et demandera aux partenaires nationaux (qui ont leurs propres priorités et contraintes en termes de capacité) de collecter des données supplémentaires et aux consultants de mener des travaux

²⁵Programme Eau et assainissement de la Banque mondiale

non prévus par le modèle.

En surmontant ces difficultés, le projet du Lesotho a obtenu des résultats positifs. La nécessité d'intégrer des données exactes dans le modèle a permis d'améliorer la qualité des informations clés sur l'AEA, qui renforceront la gestion et l'élaboration futures des politiques. Elle a également imposé une redéfinition et, à terme, la convergence des prévisions relatives à la demande en eau, en particulier des usagers importants de l'eau.

Le processus d'utilisation de FEASIBLE a abouti à un consensus très positif au sein des principales parties prenantes de l'AEA au Lesotho. La collecte des données, qui a été très laborieuse et longue, et qui a retardé la mise en œuvre du projet, a été menée avec patience et devrait donner lieu à une plus grande appropriation du produit fini. Elle devrait également aboutir à une excellente intégration du processus dans le Cadre des dépenses à moyen terme et dans les autres procédures budgétaires et financières officielles.

Les fréquents échanges entre les consultants participant à cette étude et COWI, les créateurs de FEASIBLE, ont donné lieu à des révisions du modèle qui devraient aider les futurs utilisateurs.

4.2.2 Egypte: Agglomération du Caire

Synthèse

En 2006, le gouvernement égyptien a sollicité le soutien de la composante méditerranéenne de l'Initiative de l'UE pour l'eau afin de renforcer sa capacité à réaliser les objectifs internationaux liés à l'eau, conformément à ses priorités nationales dans le secteur de l'eau et ses plans de développement connexes. L'objectif était ainsi d'assurer que les objectifs en termes de développement des infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement restent à la portée des consommateurs et du budget public et conformes au cadre de gestion intégrée

des ressources en eau. En réponse à cette demande, le dialogue sur la politique de l'eau de l'Egypte dans le cadre de la composante méditerranéenne de l'Initiative de l'UE pour l'eau a été formellement lancé en novembre 2006. La composante méditerranéenne de l'Initiative de l'UE pour l'eau a collaboré avec l'OCDE afin d'apporter un soutien technique à la mise en œuvre de ce dialogue.

L'objectif général du projet est de soutenir le gouvernement égyptien à établir et renforcer sa capacité à mettre en œuvre une stratégie de financement durable pour le secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement. L'objectif plus spécifique est d'assister le gouvernement égyptien à préparer une solide stratégie de financement du secteur de l'AEA dans l'agglomération du Caire. La stratégie définira les objectifs financièrement réalistes liés au développement du secteur de l'AEA, identifiera les sources de financement nécessaires à leur réalisation et présentera des actions urgentes à prendre dans ce sens. L'année référence est 2006 et l'année cible est 2026.

Plus spécifiquement, le projet a mis en œuvre un dialogue politique structuré entre les principales parties prenantes du secteur de l'AEA dans l'agglomération du Caire dans le but de: (i) contribuer à aboutir à un consensus sur l'identification des objectifs réalistes sur le plan financier et des politiques qui soutiendront leur réalisation; (ii) aider à renforcer la coordination des activités menées par les différentes parties prenantes du secteur de l'AEA; et (iii) aider à identifier les besoins dans les domaines de la gouvernance et du renforcement des capacités. La stratégie de financement devrait compléter le Plan national des ressources en eau 2017, le Plan directeur national du secteur de l'eau et des eaux usées en Egypte et d'autres plans stratégiques clés en cours de préparation par le gouvernement égyptien.

Résultats

Le dilemme fondamental est lié au fait que le recouvrement total des coûts par le biais des factures d'eau est jugé

inabordable pour les usagers, alors que la restriction des redevances au seul recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance exigerait un niveau trop élevé de subvention publique. Il est par conséquent recommandé d'établir un objectif en termes de recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance, de rénovation et d'une partie des coûts de réinvestissement à travers les redevances et d'approuver une stratégie de financement afin de réaliser cet objectif. Cette option est jugée abordable vis-à-vis de la population et réalisable du point de vue du budget public, bien qu'une forte subvention publique soit nécessaire à court et à moyen terme de façon à permettre une augmentation progressive des factures d'eau en vue du recouvrement des coûts.

La stratégie de financement recommandée prévoit notamment:

- l'augmentation des redevances domestiques par 5-10 pour la première tranche de tarifs et par 10-15 pour la deuxième tranche de tarifs d'ici 2018.
- l'aide au revenu, issue des programmes de protection sociale, des ménages dont les dépenses d'AEA dépasseraient 2% de leurs revenus (ou 3% si la décision politique est prise de relever le niveau d'accessibilité tarifaire).
- la multiplication de l'aide budgétaire publique, sous la forme d'investissements publics, par 2-4 à court terme, à condition d'augmenter les redevances par 2-3 à moyen et long terme. Les investissements publics dans le secteur de l'AEA dans l'agglomération du Caire s'élèveraient à 4-6 milliards EGP par an après 2018.

Caractéristiques particulières & enseignements généraux

L'AEA au Caire n'ayant bénéficié d'aucune APD ou d'autres transferts ou prêts aux conditions du marché (y compris des IFI) ces dernières années, ces sources n'ont pas été retenues comme options pour combler le déficit de financement futur. Cette hypothèse limite à deux le nombre d'options de financement, à savoir les factures d'eau et l'aide budgétaire.

Cette simplification a ainsi poussé les acteurs à trancher entre financement des consommateurs et des contribuables. Elle a ainsi eu l'avantage de faciliter la modélisation des options permettant de combler le déficit de financement, mais a écarté d'autres options de financement potentielles à long terme.

La définition du scénario de référence est compliquée par la forte croissance escomptée de la population du Caire. Cette situation est un exemple concret de l'importance de la définition de "statu quo" vis-à-vis du résultat du modèle. L'hypothèse retenue prévoit un maintien de la proportion actuelle de couverture du service (92% des foyers disposent de l'eau courante, 98% ont accès au réseau public de traitement des eaux usées) à la population future, qui sera beaucoup plus importante, et exige ainsi des investissements majeurs afin d'étendre les réseaux d'eau et d'assainissement. Cette hypothèse est loin d'être statique et pourrait être considérée arbitraire (par exemple, pourquoi ne pas viser une plus grande couverture?)

L'aide budgétaire est, actuellement et dans un avenir prévisible, la principale forme de financement (80%). Elle se présente sous la forme de deux types de subventions: l'une pour les dépenses d'exploitation et de maintenance, et l'autre pour les dépenses d'investissement, conformément à la situation institutionnelle en Egypte où ces deux aspects sont sous la responsabilité de différents organismes.

Le secteur de l'AEA au Caire est relativement homogène (population urbaine et niveau élevé de raccordement au réseau de l'eau et de l'assainissement) par rapport aux autres études FEASIBLE qui ont été menées. Cette situation a simplifié la modélisation des coûts à travers les fonctions génériques de FEASIBLE, bien que certains paramètres de coûts, liés à des éléments particuliers, aient dû être ajustés, parfois de façon drastique, afin de refléter les caractéristiques particulières de l'Egypte.

Malgré le statut de l’Egypte de “pays à revenu moyen inférieur”, ses factures d’eau sont très faibles, aussi bien en valeur absolue qu’en % de revenus moyens des ménages.

Ce point devrait être pris en compte au moment d’interpréter l’augmentation des factures d’eau précisée dans la stratégie recommandée. Le critère “d’accessibilité tarifaire” (2% des revenus des ménages pour une consommation “vitale” de 100 litres/ménage/jour) est également faible par rapport à ceux utilisés dans d’autres pays dans lesquels le modèle FEASIBLE a été utilisé. Le taux “d’accessibilité tarifaire” est établi selon une règle très approximative et en tenant compte de considérations nationales.

Le choix d’un faible taux d’accessibilité tarifaire des ménages est la raison principale pour laquelle la stratégie recommandée reste lourdement tributaire des dotations budgétaires (accrues) aux dépenses d’exploitation, de maintenance et d’investissement, pour combler le futur déficit de financement. L’investissement public dans le secteur de l’AEA du Caire représente actuellement 9,1% de l’ensemble de l’investissement public et plus d’un tiers de l’investissement public total dans l’AEA dans l’ensemble du pays. A titre de comparaison, la proportion de l’investissement public dans l’éducation et la santé est respectivement de 9,8% et de 5,6%.

L’évaluation de l’usage des factures d’eau par le modèle devrait tenir compte du fait qu’il s’agit d’une question sociale et politique exceptionnellement sensible en Egypte.

Suite à une réflexion sur le processus, les consultants ont jugé utile d’organiser des ateliers à un stade précoce afin de sensibiliser les futurs partenaires sur FEASIBLE et la collecte de données inhérente à ce modèle. Ces ateliers ont épargné aux consultants externes de fréquentes visites afin de collecter et de saisir eux-mêmes les données, ce qui aurait été très contraignant et coûteux.

4.2.3. République du Kirghizstan

Synthèse

La Stratégie de financement pour l’approvisionnement en eau et de l’assainissement en milieu urbain et rural en République du Kirghizstan a été présentée en 2009 à l’issue d’un Dialogue politique national parrainé par le Groupe de travail du PAE de l’OCDE et ses consultants désignés qui ont coopéré étroitement avec un Conseil de coordination établi par le gouvernement kirghiz. Plusieurs documents références basés sur les résultats de l’analyse des données et des informations et la simulation de scénarios ont été rédigés et débattus afin d’informer et de faciliter le Dialogue politique national. Des informations ont été recueillies sur le secteur de l’AEA en milieu rural et urbain (à travers des statistiques et comptes publiés, des entretiens avec des Ministres et des organisations gouvernementales locales (maires et personnel et communautés des Aiyi Okmotus), et de vodokanal et intégrées au modèle FEASIBLE.

Résultats

Le Dialogue politique national a abouti à certains résultats clés, notamment:

- Création d’un consensus et sensibilisation des acteurs sur les principaux défis d’ordre technique, socio-économique, environnemental, géographique, financier et institutionnel, auxquels est confronté le secteur de l’AEA en République du Kirghizstan. Accord sur le réalisme des principales hypothèses retenues par le scénario de référence (“statu quo” ou “absence de nouvelle politique”);
- Un accord a été trouvé sur les mesures clés visant à combler le déficit de financement de référence, d’un montant de 1,5 milliard de soms kirghizes (KGS), celles-ci sont présentées ci-dessous:
 - o augmenter les factures d’eau, aujourd’hui fixées à moins de 0,5% des revenus des ménages au niveau maximal d’accessibilité

tarifaire (2,5% des revenus des ménages) après 20 ans.

- o augmenter les taux de collecte actuels (<25% en milieu rural et <50% en milieu urbain) à 60% en milieu rural et à 85% en milieu urbain après 5 ans.
 - o augmenter les dépenses publiques dans le secteur de l'AEA, de 0,3% du budget total à 2% du budget public (pourcentage toujours inférieur à la plupart des pays) après 20 ans.
- Après avoir examiné trois scénarios de développement alternatifs, le Conseil de coordination a retenu, à l'unanimité, le "scénario de préférence" prévoyant la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement liés au secteur de l'AEA. Ce scénario offrait les meilleures chances de réaliser les améliorations nécessaires des services d'AEA au vu de ses besoins réalistes en termes de financement total et de financement externe.
 - Une stratégie de financement réalisable associée au "scénario préférable" a été proposée, incluant les trois éléments exposés ci-dessus, ainsi que des approches relatives aux sources potentielles de financement externes.
 - Un accord a été conclu sur les mesures politiques nécessaires à la mise en œuvre du "scénario de préférence" et de la stratégie de financement associée. Celles-ci incluent l'association de la stratégie de financement aux processus budgétaires (cadre des dépenses à moyen terme et budgets annuels), la coordination nationale des secteurs de l'AEA en milieux urbain et rural afin d'améliorer la gestion et le financement, et une politique nationale cohérente pour l'ensemble du secteur de l'AEA.

et des mesures proposées afin de réduire le déficit financier actuel et de financer les programmes futurs, était indispensable à l'élaboration de la stratégie de financement. En outre, le soin apporté à la préparation des réunions avec le Conseil de coordination du gouvernement a contribué à la bonne mise en œuvre du projet et a permis d'aboutir à un résultat acceptable par les parties prenantes.

Compte tenu de la fragmentation du secteur de l'AEA de la République du Kirghizstan et des disparités entre et au sein des différentes communautés, il était essentiel de détailler et d'agréger les données le plus possible. Il a fallu mettre en balance les avantages, en termes de crédibilité, tirés de la saisie de données disponibles pour le plus grand nombre possible de communautés, avec les difficultés supplémentaires correspondantes dans l'utilisation du modèle. Les consultants ont consacré beaucoup de temps à trouver cet équilibre et, ce faisant, ont dû sacrifier certaines données détaillées. Cette situation est évoquée dans le dernier manuel d'utilisation de FEASIBLE (section 2.4).

Les systèmes d'AEA sont très fragmentés à l'échelle nationale. Il existe par ailleurs de grandes disparités géographiques. Le dialogue national a ainsi encouragé et donné l'occasion d'améliorer la coordination nationale et d'accroître la cohérence de la planification et de l'élaboration des politiques dans le secteur de l'AEA. La création d'un nouveau département du gouvernement central, chargé de l'AEA, a été l'un des premiers résultats de ce processus.

Le financement des services d'AEA est actuellement minimal. Les recettes issues des factures d'eau sont très limitées et l'enveloppe budgétaire du gouvernement centrale est très réduite. Les niveaux actuels de financement sont insuffisants, même pour maintenir les infrastructures d'AEA à leur niveau actuel. Cette situation explique pourquoi la plupart des systèmes centralisés d'approvisionnement en eau courante ne fonctionnent pas de manière efficace et présentent un faible niveau de qualité d'eau et de fiabilité.

Caractéristiques particulières & enseignements généraux

Un Dialogue politique national fort, apportant un soutien sans équivoque au choix du scénario de développement

La SF a proposé d'augmenter de façon substantielle les recettes issues des factures d'eau et des sources budgétaires et ces deux propositions ont été jugées réalisables et abordables. La République du Kirghizstan dispose d'un système partiel de sécurité sociale qui pourrait constituer la base d'un système de subventions afin de couvrir les factures d'eau plus élevées des ménages les plus pauvres.

Le projet a été prolongé afin d'inclure les travaux ultérieurs visant à intégrer la SF dans les processus nationaux relatifs au budget et au Cadre des dépenses à moyen terme.

4.3. Evaluation globale de FEASIBLE

FEASIBLE est un moyen rigoureux et transparent de concilier les ambitions dans le domaine de l'AEA avec la réalité financière. Les implications des différents scénarios de développement en termes de coûts sont clairement énoncées, tout comme l'impact des différentes variables politiques, telles que les factures d'eau, les subventions, l'APD et les sources commerciales de financement. Le modèle se prête facilement à l'itération et permet de tester la modification de variables en les intégrant à nouveau dans le modèle afin d'obtenir un résultat plus réalisable. Cette structure analytique fournit une base solide aux débats politiques et sociaux sur le secteur de l'AEA.

Le modèle nécessite, toutefois, un grand volume de données ainsi que de bonnes compétences en matière de modélisation. Les six exercices nationaux menés à ce jour, avec le soutien de l'OCDE, ont fait appel à des consultants externes, même si plusieurs d'entre eux ont travaillé en partenariat avec des sociétés locales. Malgré tout, la collecte des données et l'analyse préliminaire ont été réalisées par les partenaires nationaux. L'ampleur des efforts que devront réaliser les administrations locales ne devrait pas être sous-estimée.

La modélisation peut, toutefois, encourager la collecte

de données essentielles et promouvoir le consensus et l'appropriation par les parties prenantes participant à l'exercice, et ainsi profiter à la *gouvernance* du secteur de l'AEA, indépendamment de la valeur de ses résultats. Les données requises par le modèle exigent de rechercher et de collecter des informations actualisées sur le secteur de l'AEA d'un pays, qui sont utiles *en tant que telles*, à l'élaboration des politiques. Les consultations des parties prenantes et les dialogues politiques qui accompagnent FEASIBLE élèvent le débat national sur l'AEA et peuvent donner lieu à des changements institutionnels qui produiront des bienfaits permanents. Quelle que soit l'utilité des recommandations spécifiques relatives au financement qui résultent du modèle, le processus de modélisation place toutes les parties prenantes et les responsables politiques face aux choix difficiles inévitables.

FEASIBLE est un outil de modélisation sophistiqué. Toutefois, comme tout modèle, il repose sur un degré de simplification de la réalité. Si la population étudiée est traitée de façon assez homogène, les variations géographiques nationales sont minimisées et le nombre de scénarios de développement et de variables politiques est limité, alors la modélisation devient relativement simple et les résultats seront clairs. Cependant, si les usagers ciblés (décideurs politiques) jugent que ces caractéristiques du modèle sont irréalistes et trop simplifiées, les résultats perdront en crédibilité. Si, au contraire, les spécialistes de la modélisation décident d'inclure des données détaillées reflétant la variété des usagers et des caractéristiques géographiques, ainsi qu'un éventail de scénarios et de variables politiques, l'exercice devient complexe et exige du temps.

Trouver le juste équilibre entre complexité et simplification est un choix fondamental pour les utilisateurs de FEASIBLE. La dernière version du guide d'utilisation illustre ce point de la façon suivante :

- “Veillez à examiner attentivement la structure géographique avant d’intégrer trop de données/de nombreux scénarios.
- Vérifiez si la structure géographique permet une division significative des sources d’eau, des réseaux, etc.
- Vérifier si la structure géographique permet de réaliser une analyse et des rapports qui seront nécessaires par la suite.”

En résumé, le modèle FEASIBLE propose une structure et une approche globales excellentes dans le domaine de la planification financière stratégique de l’AEA. Les éléments qu’il utilise sont essentiels à toute PFS rigoureuse. L’utilisation de ce modèle précis, et la collecte de données détaillées qu’il implique, plutôt qu’un autre processus national moins technique, est une décision relevant du niveau local. Les éléments brièvement examinés ci-dessus montrent que les problèmes techniques liés à l’utilisation du modèle et les efforts concernant la collecte des données, ne doivent pas être sous-estimés. Bien que sa première utilisation puisse nécessiter un grand nombre de données, celles-ci constitue une base solide pour les évaluations futures et l’examen rapide de scénarios fictifs. De même, le processus peut produire des informations essentielles qui n’existaient pas auparavant, et susciter l’enthousiasme et le consensus qui est de bon augure pour l’offre future des services d’AEA.

Pour conclure, le modèle FEASIBLE n’est pas un produit fini, et est constamment révisé à la lumière des informations présentées par les praticiens.

5. Comment procéder à la planification financière stratégique: enseignements

La capacité institutionnelle, les outils de planification disponibles et le statut légal et organisationnel varient

selon les pays. C’est pourquoi la PFS doit être adaptée à la situation de chaque pays. Cette dernière section tire plusieurs enseignements des expériences menées jusqu’à présent dans le domaine de la PFS au Lesotho, en Egypte, dans les pays d’Europe de l’Est et d’Asie centrale et dans d’autres pays, en particulier en Afrique, qui ont utilisé des éléments de ce processus.

A l’image de la structure présentée dans le chapitre 3, la PFS est composée de sept éléments qui se recoupent:

- Définition des objectifs généraux et des résultats escomptés;
- Mise en place du processus : consultation et dialogue national;
- Ancrage de la planification financière stratégique dans les procédures régulières de planification, d’élaboration des budgets et financières;
- Conception d’un cadre ou modèle analytique approprié;
- Collecte & analyse des données;
- Définition des scénarios de référence et de développement;
- Elaboration d’une stratégie de financement;

5.1. Objectifs & résultats

Les objectifs principaux d’une PFS, identifiés dans le chapitre trois, incluent notamment:

- établir une structure pour l’établissement d’un dialogue politique, impliquant toutes les parties concernées, dans le but de parvenir à un consensus sur une vision future et réalisable de l’AEA;
- illustrer l’impact des différents objectifs dans une perspective à long terme;
- associer les politiques, programmes et projets sectoriels;
- promouvoir le financement externe en fournissant des données claires et transparentes sur les besoins de financement;

- comparer les sources de revenus suivantes: factures d'eau, impôts et transferts, et la capacité relative de chacune d'entre elles à financer les besoins futurs.

D'autres objectifs seront évidemment définis; différents pays auront des attentes différentes des PFS, de ce fait, l'importance qu'ils accorderont aux divers résultats escomptés variera. Certains pays considéreront que l'objectif principal de l'exercice est de renforcer la cohérence et l'unité entre les diverses institutions et niveaux géographiques impliqués dans la gestion de l'AEA. D'autres la considéreront comme un moyen d'établir une position nationale cohérente vis-à-vis des agences internationales de financement. La motivation première de nombreux pays sera de déterminer des options de financement en vue de réaliser les OMD. Il est possible que le Ministère national des Finances joue, dans certains cas, un rôle moteur dans le processus, afin de garantir une utilisation plus efficace de ses dotations au secteur de l'AEA.

La première étape sera par conséquent de déterminer, parmi les différents objectifs de la PFS, ceux qui sont réellement importants et de concentrer les ressources à leur réalisation. Cette étape est nécessaire en cas d'évaluation des résultats de la PFS.

La deuxième étape consiste à identifier les principales parties prenantes au processus – ministères du gouvernement central, tels que les Ministères des Finances, de l'Environnement, les entreprises de services publics, les groupes de coordination des donateurs, les ONG, etc. et à les impliquer dès le début dans les débats sur la PFS. Chacune de ces parties prenantes aura un intérêt particulier pour la PFS qui devrait être compris et respecté. Certaines seront très positives, d'autres plus réticentes, voire même hostiles. Certains représentants du gouvernement jugent même que la perspective d'élaboration des PFS par les Ministères de l'AEA les empêche de se concentrer sur la tâche plus urgente qui consiste à améliorer la performance de leur secteur. A cet égard, la réalisation d'un exercice

rigoureux de PFS et son ancrage dans les processus budgétaires nationaux devraient améliorer sensiblement les perspectives du secteur de l'AEA dans les négociations budgétaires annuelles.

Afin de surmonter toute réticence de la part de parties prenantes particulières à investir du temps et des ressources de gestion dans la PFS, il est utile de compter sur la présence d'un "champion" lors du processus. Ceci exige le soutien du gouvernement à un niveau élevé approprié et la perspective réaliste de "récompenses" sous la forme de financement supplémentaire et/ou de résultats politiques pertinents (Encart 6). Le soutien du Ministère des Finances est susceptible d'être crucial à cet égard.

Encart 6. Stratégie de financement au Sénégal

Le Sénégal est un exemple de consensus précoce sur les objectifs et politiques en matière d'AEA. Un effort concerté de toutes les principales parties prenantes, sur la base de ce consensus, a donné lieu à la réforme et la réorientation réussies du secteur de l'eau. Cela a été possible grâce à un modèle de financement approuvé par les parties prenantes et utilisé afin de soutenir un processus itératif et participatif de planification sectorielle qui s'est poursuivi au cours des dix dernières années.

Source: étude de cas pour l'OCDE, 2009

Enfin, il convient d'examiner, à ce stade préliminaire, les ressources disponibles qui détermineront la faisabilité, l'ampleur et l'ambition de l'exercice. Il existe d'importantes contraintes techniques en ce qui concerne la modélisation, les données et l'expertise. Dans ce contexte, l'amélioration de la planification financière se heurte souvent au manque de capacité des organisations concernées, en particulier dans les domaines de l'expertise en gestion financière et en ingénierie.

Liste de contrôle 1: objectifs généraux

1. Quels sont les motivations et objectifs principaux de la PFS? Quels sont, parmi ceux-ci, les motivations et objectifs critiques? Quels sont les résultats souhaités?
2. Qui sont les principales parties prenantes dans ce processus? Quel est le meilleur moyen de les impliquer? Existe-t-il un champion évident de la PFS?
3. Quelles sont les ressources disponibles pour la réalisation de l'exercice? Quelles sont les principales contraintes? Comment affectent-elles la portée et le moment choisi pour cet exercice?

5.2. Le processus: consultation et dialogue national

Pour obtenir les meilleurs résultats, la PFS devrait être étroitement alignée sur les mécanismes institutionnels existants d'élaboration des politiques sectorielles. Sa méthodologie devrait être crédible et approuvée par toutes les principales parties prenantes. Elle devrait assurer un dialogue effectif entre les experts du secteur de l'eau et les spécialistes de la finance dans un langage intelligible et adapté aux deux parties.

Par ailleurs, la PFS doit être pleinement "appropriée" par les institutions du pays et soutenue par leur gouvernement à un niveau élevé approprié. Cela est particulièrement vrai pour l'engagement des parties prenantes aussi bien du secteur de l'eau que d'autres secteurs, de la société civile et des agences de financement externes. Ces dernières sont, dans de nombreux pays, d'importantes parties prenantes à la PFS. Le processus devrait bénéficier d'un soutien actif et flexible des donateurs, qui devraient adapter leurs stratégies sectorielles et modalités de financement au résultat de la SF et être prêts à apporter un soutien financier pour sa mise en œuvre.

Il est possible que différents secteurs, tels que l'alimentation en eau (en milieux urbain et rural), l'assainissement, le traitement des eaux usées industrielles, l'irrigation et la gestion des ressources en eau, soient associés à des structures institutionnelles, ministères de tutelle et régimes de subvention différents. Cette situation doit être prise en compte, dès le début, dans la structure de la PFS, ainsi que dans la conception du processus de planification et les décisions relatives à la participation des parties prenantes spécifiques.

Certaines caractéristiques d'une PFS bien conçue sont présentées ci-dessous:

Processus itératif. Dans la plupart des cas, les besoins de dépenses du plan initial d'investissement sont susceptibles de largement dépasser les possibilités de financement durable, et de dépasser encore davantage les revenus actuels. Un processus itératif devrait progressivement examiner les objectifs et les sources de revenu jusqu'à ce que les besoins de dépenses correspondent aux revenus disponibles. Cela concerne aussi bien les coûts récurrents que les coûts d'investissement pour l'ensemble des zones géographiques administratives.

Temps approprié. L'élaboration d'une PFS est un processus qui devrait donner suffisamment de temps aux parties prenantes pour réfléchir à leurs positions traditionnelles.

Implication des parties prenantes disposant d'un pouvoir de décision approprié L'implication du groupe de parties prenantes approprié est essentielle afin d'obtenir un résultat acceptable. Les parties prenantes devraient également être représentées par le personnel de rang approprié afin de rendre les résultats plus acceptables au sein des organismes de parrainage. Les plus expérimentés des experts risquent de ne pas assister à toutes les sessions. A l'inverse, les moins expérimentés ne seront peut-être pas en mesure de garantir l'adhésion de leurs institutions aux décisions prises.

Liste de contrôle 2: créer le processus de PFS

1. La PFS est-elle alignée sur les institutions existantes dans le secteur de l'AEA?
2. Est-elle soutenue par toutes les principales parties prenantes?
3. Ses délibérations, documents, etc. sont-ils compréhensibles par toutes les parties prenantes?
4. Les agences de financement externes sont-elles impliquées?
5. La PFS permet-elle un processus itératif? Un temps approprié a-t-il été consacré à la PFS?
6. Les réunions de consultation et de dialogue impliquent-elles les personnes de rang approprié?

5.3. Ancrer la planification financière stratégique dans les procédures régulières de planification, d'élaboration des budgets et de financement

La PFS devrait promouvoir les réformes politiques et aboutir à des résultats concrets. Il est par conséquent important d'associer la PFS aux processus budgétaires réguliers, en particulier au cadre de dépenses à moyen terme et aux autres procédures, telles que les plans sectoriels et régionaux à long terme. La mise en place de ces liens variera selon les pays.

Le cadre institutionnel et de planification du secteur de l'AEA est clairement défini dans certains pays et très complexe dans d'autres. Contrairement à l'alimentation en eau, dont la structure institutionnelle peut être simple, celle de l'assainissement, de l'hygiène domestique, du drainage urbain et de l'irrigation a tendance à être plus complexe et est susceptible d'impliquer de multiples ministères. Le cadre de la PFS doit être défini dès le départ et tenir compte du système institutionnel. Au Kenya, par exemple, la PFS

tient compte de la structure institutionnelle stipulée dans la Loi sur l'eau (Water Act) (Encart 7).

Encart 7. Stratégies de financement tenant compte de la situation institutionnelle au Kenya

La Loi sur l'eau du Kenya de 2002 avait pour objectif de séparer la formulation des politiques de la réglementation et de la prestation de service. Elle a également fait la distinction entre, d'une part l'alimentation en eau et l'assainissement, et d'autre part, la gestion des ressources en eau. Cette situation a donné lieu à la création de sept Water service boards (Conseils des services d'alimentation en eau) couvrant l'ensemble du pays, réglementé par un Water services regulatory board (Conseil de réglementation des services d'alimentation en eau), de six Catchment Area Management Committees (Comités de gestion de bassin) et d'une Water Resources Management Authority : organe de gestion des ressources en eau. Ce sont ces institutions, et non les districts et régions administratifs, qui sont responsables des investissements et du financement du secteur de l'eau. La structure des plans d'investissement stratégique et des SF tient compte de ces institutions particulières du secteur de l'eau.

Source: Virjee (2007)

Les pays fortement décentralisés nécessitent des niveaux de planification à la fois fonctionnels et géographiques. Ceux-ci peuvent inclure les régions, les provinces et les niveaux d'administration inférieurs, tels que les districts. La planification "ascendante", à partir de l'unité responsable d'un budget au niveau le plus inférieur, présentera généralement des avantages dans la mesure où c'est à ce niveau que la mise en œuvre de la PFS sera réellement testée. Le nombre d'unités décentralisées en question varie selon la taille et la structure administrative du pays et du secteur, il s'agit par exemple des *woredas* en Ethiopie (plus de 600); des districts en Ouganda (plus de 60), et des Water Service Boards au Kenya (7). Les approches des "pratiques optimales" associent les méthodes ascendantes et

descendantes liées à l'élaboration d'une PFS sur la base des plus petites unités de l'administration publique chargées de la planification et de l'élaboration des budgets .

Le Ministère des Finances doit pleinement adopter une stratégie de mobilisation de financement public interne et externe. Ce ministère est également un acteur essentiel de l'élaboration des instruments économiques pour le secteur de l'eau, en particulier ceux qui exigent une réforme fiscale majeure. Le secteur a ainsi plus de chances de privilégier l'amélioration de son efficacité et de mieux utiliser ses subventions s'il est possible d'établir une alliance forte entre les agences du secteur de l'AEA et le Ministère des Finances. L'existence d'une telle alliance augmentera également les chances de mettre en œuvre les instruments économiques innovants, tels que les factures d'eau et les licences (par exemple pour le captage d'eau).

Il peut être plus facile de procéder à une PFS dans le cadre d'une approche sectorielle fixant une limite de temps à la réalisation de la stratégie (comme en Ethiopie, au Kenya et au Malawi) et offrant une possibilité d'ancrage institutionnel ferme qui dépasse le cadre d'un seul ministère. Par ailleurs, la PFS peut elle-même contribuer à une approche sectorielle et constituer un instrument d'harmonisation (comme en Ethiopie).

La perspective de financement est une puissante source de motivation pour la PFS. Les donateurs jouent typiquement trois rôles: source de financement pour la préparation du plan et le programme de dépenses qui en résulte; soutien au renforcement des capacités dans le secteur de l'AEA et participation au dialogue politique. Bien que leur contrôle des ressources financières soit important pour leur crédibilité, les donateurs jouent également un rôle essentiel dans le renforcement des capacités et la promotion de réformes de gouvernance. Le financement des donateurs a été un élément important de la création et de la mise en œuvre de la PFS dans les pays en développement récemment. La PFS est une occasion idéale de promouvoir l'harmonisation des attentes et des besoins au sein des

donateurs, mais également entre les donateurs et les gouvernements concernés – et de mettre en œuvre la Déclaration de Paris et d'intégrer leurs programmes dans les approches sectorielles nationales (Encart 8).

Encart 8. Planification financière stratégique et gouvernance en Ethiopie

La PFS menée en Ethiopie illustre l'importance capitale de poursuivre les réformes et de consolider les actions déjà réalisées, telles que le renforcement des capacités locales et les structures de prise de décision collaborative aux niveaux local, régional et national. La PFS a mis en lumière le nombre important de programmes visant à renforcer le secteur de l'AEA et la confusion causée par les différences au niveau de leurs approches, modalités de financement, mécanismes de responsabilité et de reportage, et dispositions institutionnelles. La PFS a souligné le besoin de commencer par renforcer les capacités et améliorer la gouvernance.

Source: OCDE (2009b)

Les expériences de PFS ont mis en exergue des problèmes de capacité dans le domaine de l'AEA, en particulier au sein des administrations locales. A ce niveau, la planification et la gestion sont assurées en grande partie par le personnel technique qui n'a pas les connaissances suffisantes dans le domaine de la gestion financière. De manière plus générale, l'ensemble du secteur doit renforcer ses compétences commerciales et améliorer l'orientation de la clientèle. Les donateurs peuvent promouvoir le soutien de groupes de pairs, directement à travers le "jumelage" en utilisant leurs propres ressources, ou indirectement en finançant des organisations, telles que Water Operators' Partnership. Les capacités des services de l'eau doivent également être renforcées dans les domaines suivants : développement des compétences de leadership, gestion du changement, gestion contractuelle et compétences techniques et financières spécifiques²⁶. L'APD peut également être utilisée afin de fournir une aide technique dans le but de renforcer les systèmes de gestion des dépenses publiques.

Malgré le rôle clé potentiel des agences externes de

²⁶Van Ginneken & Kingdom (2007)

financement dans la PFS, celles-ci devraient éviter de chercher à jouer un rôle trop important, qui risquerait de compromettre “l’appropriation” du processus par leurs partenaires de développement. Les PFS trop influencées par les donateurs ont ainsi peu de chances d’être durables.

Liste de contrôle 3: Ancrer la planification financière stratégique dans les procédures régulières de planification, d’élaboration budgétaires et financières.

1. Identifier les institutions et processus clés impliqués dans la planification et le financement du secteur de l’AEA; assurer leur pleine participation au processus d’élaboration de la PFS,
2. Veiller à ce que les données utilisées dans la PFS ou le modèle soient adaptées aux agences administratives concernées et à leurs divisions géographiques ou fonctionnelles.
3. Veiller à ce que les données importantes soient régulièrement actualisées et disponibles en temps opportun et présentées dans un format compatible avec les cycles budgétaires nationaux réguliers et les cadres de dépenses à moyen terme.
4. Dans l’idéal, la PFS devrait reposer sur les plus petites unités de l’administration publique chargées de la planification et de l’élaboration des budgets.
5. La PFS peut être une occasion de forger des liens forts entre les agences de l’AEA et le Ministère des Finances.
6. L’élaboration parallèle de la PFS et de l’approche sectorielle permettra de créer une synergie qui renforcera les deux processus.
7. Dans les cas où le financement des donateurs est important pour le secteur de l’AEA, la PFS devrait créer des liens avec les organes de coordination des donateurs. Ses résultats devraient également être présentés de façon à les aider à planifier leurs programmes nationaux.
8. La PFS devrait identifier les problèmes de capacité et les déficiences dans le secteur de l’AEA et être utilisée comme instrument de promotion du renforcement institutionnel.

5.4. Choix du cadre ou modèle analytique

La méthodologie et la modélisation utilisées pour réaliser l’analyse sectorielle doivent être crédibles et pleinement approuvées par les principales parties prenantes, dont le Ministère des Finances. Il est nécessaire, dans ces circonstances, d’établir un niveau approprié de complexité, de sélectionner des données fiables et de mettre constamment en balance les besoins de financement et le financement disponible. Dans le cadre de ces contraintes, le processus et le modèle utilisé, quel qu’il soit, devraient être aussi accessibles et transparents que possible, dans la mesure où le public est réticent à accepter les résultats d’un processus qu’il ne comprend pas.

Un choix doit être fait entre les méthodes et les modèles présentant différents degrés de complexité, de sophistication et de coûts. Il sera peut-être nécessaire de procéder à des arbitrages. Dans certains cas, il sera plus facile d’adapter la PFS au pays spécifique concerné, plutôt que d’essayer d’utiliser un modèle ou une approche générique, bien que cela puisse générer des coûts supplémentaires. A l’inverse, il existe de nombreux cas où les modèles génériques ont produit des résultats utiles et fiables, qui ont soutenu de manière efficace le processus de dialogue politique.

La définition du secteur de l’AEA, aux fins de l’exercice, doit être clarifiée. La PFS peut se limiter à un seul sous-secteur cohérent, tel que l’AEA en milieu urbain ou rural, ou peut être étendue à toutes les zones géographiques, à la gestion des déchets solides, à l’hygiène domestique, à la gestion des ressources en eau, à l’usage industriel et commercial, etc. Dans certains cas, il est approprié de commencer par un seul sous-secteur cohérent, pour lequel il est possible de réaliser une PFS, puis de l’élargir à d’autres éléments.

La PFS peut être réalisée à travers divers modèles

génériques, dont FEASIBLE qui a été élaboré par l'OCDE avec la coopération danoise. Cet outil est facile à utiliser, bien conçu et dispose d'une interface utilisateur claire. Il a été utilisé dans plusieurs pays d'Europe de l'Est, du Caucase, d'Asie centrale et d'Afrique. SWIFT est un autre modèle disponible, conçu par le Programme Eau et Assainissement de la Banque mondiale, bien qu'il ne soit plus activement utilisé.

Les deux modèles mentionnés ci-dessus lient les objectifs à long terme aux besoins budgétaires annuels et précisent les mesures spécifiques à adopter. Il est par ailleurs possible de concevoir et d'utiliser des modèles sur-mesure. La meilleure contribution que peut apporter un modèle, qu'il soit générique ou sur-mesure, est de soutenir la prise de décisions, il ne saurait la remplacer. Les modèles sont les meilleurs outils pour développer des scénarios qui peuvent servir de base à un processus itératif et collaboratif visant à définir les priorités et prendre les décisions.

Les modèles génériques et sur mesure peuvent tous deux être utilisés pour fournir l'analyse nécessaire afin de soutenir le dialogue politique sur le financement de l'AEA. Les modèles généraux, utilisables dans différents pays présentant différentes caractéristiques dans le domaine de l'AEA, se sont révélés utiles et fiables, mais ne sont pas adaptés à toutes les situations possibles. Les modèles sur mesure, inspirés des modèles génériques très spécifiques, peuvent surmonter ce problème mais leur application et développement sont généralement plus coûteux.

Qu'il soit générique ou sur mesure, l'important est que le modèle constitue un outil **d'aide** à la décision. Il remplit sa fonction lorsque la méthodologie est approuvée par toutes les parties prenantes et lorsqu'il est en mesure de contribuer à la politique. En pratique, cela exige que le modèle soit clairement fondé sur une description de la situation existante, qu'il présente un niveau de détails approprié, que ses fonctions de coût soient généralement acceptées et que ses résultats puissent être présentés de

manière non technique.

Liste de contrôle 4: Choix du cadre ou modèle analytique

1. La méthode devrait être suffisamment complexe, rigoureuse et réaliste pour être crédible aux yeux des principales parties prenantes, en particulier du Ministère des Finances.
2. Un choix fondamental doit être fait entre un modèle générique ou un modèle spécifiquement adapté à la situation en question. L'utilisation d'un modèle générique peut produire des résultats valides, mais dans certaines situations, le coût et le temps nécessaire à l'adaptation du modèle générique aux circonstances locales peuvent justifier la création d'un nouveau modèle sur mesure.
3. Le modèle devrait être utilisé comme outil d'aide à la décision, plutôt qu'une fin en soi. Il devrait être réaliste, présenter un niveau de détail approprié et des fonctions de coût précises, et ses résultats devraient être communiqués de façon intelligible.

5.5. Collecte & analyse des données

Les données essentielles sur la situation de l'AEA sont souvent absentes, insuffisantes et peu fiables, entravant ainsi la planification crédible du secteur. L'un des effets positifs d'une PFS peut justement être de créer un ensemble de données de référence sur la situation actuelle de ce secteur, dans un contexte marqué par l'absence fréquente de données fiables sur la performance du secteur de l'AEA. L'un des résultats les plus utiles d'une PFS consiste à estimer de manière cohérente les sources de financement du secteur de l'AEA.

Le niveau de désagrégation possible de la PFS dépendra du volume disponible d'informations détaillées. Il est possible, dans certains pays, d'analyser l'équilibre financier au niveau régional, et ainsi de produire des données révélatrices sur les variations au niveau institutionnel et des services.

En Ethiopie, par exemple, il a été possible d'agrèger les données par région, au Mozambique par province, et au Kenya par Conseil des services d'approvisionnement en eau.²⁷ En cas d'insuffisance de données, il est préférable de planifier en utilisant une base approximative par habitant, plutôt que de prendre le projet ou la ville comme unité de référence dans la mesure où cette dernière nécessite davantage de données.

Il est possible, lorsque le contexte institutionnel est clair, d'élaborer un plan d'investissement sur la base des plans à court et moyen termes disponibles. Par exemple, la SF du Kenya a utilisé les plans stratégiques révisables de 3 à 5 ans des conseils de l'eau. Les autorités du Malawi envisagent, quant à elles, d'utiliser les dépenses au niveau des districts. Dans ces deux cas, les plans concernés sont obligatoires et disponibles, et la PFS offre une occasion de les améliorer. Les années suivant la fin de ces plans peuvent ensuite faire l'objet d'une planification moins détaillée.

L'actualisation de la PFS est primordiale lorsque celle-ci est associée au Cadre des dépenses à moyen terme et aux systèmes nationaux d'élaboration des budgets et de communication des rapports financiers. Une stratégie actualisée fera gagner du temps et facilitera le travail des responsables de la planification et de l'élaboration des budgets. Au Malawi, la stratégie est liée au Cadre axé sur les résultats, un moyen de mesurer la performance des ministères compétents. L'association d'une PFS aux procédures courantes de gestion des finances publiques et de mesure de performance encouragera fortement les parties prenantes à utiliser la stratégie et à l'actualiser aussi souvent que nécessaire. Au Malawi, les responsables de l'AEA au niveau des districts ont accès, depuis leurs PC, au modèle financier national, dans lequel ils peuvent directement saisir des données.

Les données qu'il convient d'actualiser de manière régulière devraient être clairement identifiées. La PFS devrait également contenir les indications nécessaires et les notes explicatives liées à l'utilisation d'un modèle. Les besoins de données devraient être maintenus au minimum : dans les

cas nécessitant une actualisation fréquente des données, celle-ci devrait être réalisée, dans la mesure du possible, à travers les enquêtes établies, telles que celles concernant les informations sur les ménages, la santé ou les rapports de performance des services de l'eau.

Liste de contrôle 5: Collecte & analyse des données

1. Le niveau de désagrégation utilisé dépendra de l'existence de données fiables aux niveaux administratifs et échelles géographiques concernés.
2. Les plans d'investissement existants (par exemple les plans d'investissement sectoriels) constituent des sources possibles de données.
3. Les données utilisées dans la PFS devraient être régulièrement actualisées afin de préserver leur crédibilité et de les intégrer dans les processus réguliers de planification, d'élaboration des budgets et de planification des investissements; toutefois cette actualisation devrait, autant que possible, être réalisée à partir d'enquêtes régulières établies.

5.6. Scénarios de référence et de développement

L'élaboration d'un scénario de référence (parfois appelé scénario de "statut quo") constitue généralement le premier résultat majeur d'un processus de modélisation de PFS. Ce scénario décrit les caractéristiques essentielles des infrastructures et services de l'AEA actuels et les projets qui seront mis en œuvre (ainsi que les coûts associés et les besoins de financement) au cours de la période du scénario, en l'absence de changements majeurs dans le domaine des politiques. Il a pour objectif d'établir la mesure de référence "en l'absence de projet", à laquelle divers scénarios de développement pourront être comparés. Ce scénario ne signifie pas "inaction", dans la mesure où même le maintien des infrastructures et services existants engendrera des dépenses d'exploitation et de maintenance et exigera de

²⁷WSP, 2007 (Virjee)

procéder à des réparations essentielles et d'intervenir dans les situations d'urgence et les "points sensibles" en termes de service (par exemple les localités posant de graves risques sur la santé). Il a souvent été constaté que même le scénario de référence présentait un déficit majeur, qu'il est nécessaire de rectifier avant d'envisager de nouvelles dépenses importantes.

En pratique, la distinction entre scénarios de référence et scénarios de développement peut être moins nette. Comme indiqué précédemment dans le chapitre 4, le maintien du pourcentage de couverture des services impliquera des dépenses majeures d'investissement dans un contexte de forte croissance démographique : certaines études (par exemple en Egypte) ont intégré ces dépenses dans le scénario de référence. Toutefois, l'augmentation du niveau de couverture est normalement considérée comme inhérente au scénario de développement. Il existe également une distinction arbitraire entre le "réinvestissement" visant à prévenir une détérioration des services (qui, dans le cas de la République du Kirghizstan, a été maintenu dans le scénario de référence) et la "rénovation" comprenant une extension des services (qui, dans le cas de la République du Kirghizstan, a été prise en compte dans le scénario de développement). Le scénario de référence est également susceptible d'évoluer compte tenu de sa durée de 20 à 25 ans : sa définition est avant tout question de pragmatisme et de bon sens, à condition d'appliquer le concept de façon claire et cohérente.

Les scénarios de développement expriment les avis consensuels des parties prenantes sur les situations futures souhaitables du secteur de l'AEA. Ceux-ci sont parfois tirés des plans officiels. Ils peuvent également exprimé un engagement aux Objectifs du millénaire pour le développement - bien que les définitions nationales de termes clés, tels que "couverture des services", "accès" ou "branchement individuel au réseau de distribution d'eau" puissent être différentes de celles utilisées par l'ONU. Les trois scénarios alternatifs de développement utilisés au Kirghizstan peuvent être considérés comme caractéristiques (Encart 9).

Encart. 9. Scénarios de développement relatifs au secteur de l'AEA de la République du Kirghizstan

1. "Améliorations de base": garantir l'accès de tous les villages à l'eau courante à partir de bornes de raccordement situées dans la rue (*kolonkas*); et fournir des installations sanitaires de base (blocs de latrines raccordés aux fosses sceptiques en état de marche) à toutes les écoles.
2. Réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement: pour l'approvisionnement en eau, l'objectif est interprété comme l'accès à l'eau courante à partir d'un réseau d'approvisionnement en eau centralisé; pour l'assainissement, il s'agit d'un accès à un système d'assainissement centralisé ou à des latrines hygiéniques améliorées.
3. "Couverture optimale": accès universel à l'eau courante dans les zones urbaines et rurales; 100% des foyers en milieu urbain, et 50% en milieu rural, ont accès à l'eau courante; 100% de la population urbaine a accès au système d'assainissement centralisé, le traitement des eaux usées est conforme aux normes mécaniques de base; le traitement des eaux usées est amélioré dans les deux plus grandes villes de manière à atteindre un niveau de traitement biologique élevé, 100% de la population rurale a accès à des latrines hygiéniques améliorées.

L'option n°2 a été retenue comme scénario de développement préféré.

Dans les pays confrontés à la détérioration de leurs infrastructures, le scénario de développement pourrait inclure des investissements importants visant à moderniser et reconfigurer les actifs existants. Plusieurs exercices de PFS réalisés en Europe de l'Est et en Asie centrale ont révélé que le coût du simple maintien des infrastructures existantes dépasserait la totalité des revenus du secteur de l'AEA. En Moldavie et en Arménie, le simple maintien du niveau existant de service nécessiterait une forte augmentation des recettes. Il est impératif, dans ces cas de figure, d'étudier

l'option de démanteler une partie des infrastructures afin d'établir un niveau de service adéquat global.

Les objectifs définis dans les scénarios de développement doivent être ambitieux tout en restant réalistes. Souvent, les objectifs définis au niveau national ne correspondent pas aux objectifs ou priorités définis au niveau local. Les objectifs et plans nationaux peuvent, dans ces conditions, être ignorés par les autorités locales. La poursuite d'objectifs irréalistes peut donner lieu à un gaspillage d'argent, mais à l'inverse, le fait de proposer des objectifs crédibles mais plus modestes pourrait être politiquement et socialement inacceptable. Ainsi, certains pourraient considérer que le fait d'accepter des objectifs modestes, même s'ils sont plus réalistes, équivaut à perpétuer et à tolérer la misère. L'un des objectifs clés de la planification financière stratégique est de répondre à ces dilemmes.

Les modèles et la méthodologie utilisés devraient inclure des outils visant à assister les décideurs politiques à trouver une solution à de tels dilemmes. Par exemple, l'analyse de scénario décrit l'interaction entre les objectifs politiques alternatifs, les sources de financement et les hypothèses relatives à d'autres variables essentielles (telles que le niveau de service et les options techniques) dans le but d'illustrer les compromis réalisables.

Liste de contrôle 6: Scénarios de référence et de développement

1. Le scénario de référence fait-il l'objet d'un consensus? Indique-t-il un déficit de financement?
2. Existe-t-il des ambiguïtés dans la définition du scénario de référence (par exemple, le coût lié au maintien du niveau actuel de couverture ou des travaux essentiels de modernisation)? Ces problèmes ont-ils été résolus?
3. Les scénarios de développement représentent-ils les principales options stratégiques du secteur de l'AEA?
4. Ces objectifs sont-ils à la fois réalistes (réalisables) et ambitieux?

5.7. La stratégie de financement

La stratégie de financement est le résultat le plus tangible de la PFS. Cette stratégie devrait être régulièrement actualisée. L'objectif de la SF est de recommander un financement approprié en faveur du scénario de développement préféré, après avoir essayé le plus possible de concilier les objectifs avec les sources de financement.

Inclure tous les coûts

La PFS doit considérer l'ensemble du cycle des actifs et tenir compte des coûts d'exploitation et de maintenance, ainsi que des coûts de remplacement suite à l'expiration de leur durée de service. Il convient également de tenir compte d'autres coûts, notamment les études de faisabilité, la conception, la supervision, la participation de la communauté, la sensibilisation, le renforcement des capacités, la promotion et l'éducation en matière d'hygiène et la recherche. Les plans d'investissement ne sauraient être complets sans tenir compte de ces coûts et risquent de se résumer à des listes de souhaits.

Sources de revenu et financement

La durée d'un scénario modélisé dans le cadre d'une PFS est typiquement de 20 à 25 ans. Beaucoup de choses peuvent changer au cours d'une telle période, dont la croissance des revenus des ménages et l'accessibilité tarifaire, l'augmentation des recettes publiques par des sources inattendues, et la croissance des marchés nationaux financiers et de capitaux. Les sources de revenus de base du secteur de l'AEA et les sources locales remboursables peuvent s'avérer plus dynamiques que prévu au début de la période de planification. Certains exercices de PFS et la modélisation qu'ils utilisent ont adopté une vision étroite de l'accessibilité tarifaire future et des options de financement probables à l'avenir.

La PFS devrait mettre avant tout l'accent sur la consolidation des revenus de base du secteur de l'AEA. Toutefois, ces revenus devraient être utilisés dans la mesure du possible

afin de mobiliser d'autres formes de financement, telles que les prêts, les obligations, les capitaux d'investissement et les nombreuses formes hybrides désormais disponibles. Les gouvernements de nombreux pays, qui procèdent actuellement à la PFS, s'enferment dans une mentalité de "financement public", les empêchant d'examiner sérieusement les options de financement dépassant le cadre des budgets nationaux et de l'APD. La PFS devrait mettre cette logique à l'épreuve en considérant toutes les options permettant de développer à la fois les revenus de base et les sources de financement remboursable.

Il est également important d'examiner les dépenses et les recettes (factures d'eau, impôts et transferts) de façon interactive et de reconnaître que toutes les sources de financement ne peuvent se substituer les unes aux autres. Certaines sources de revenus (par exemple les factures d'eau) peuvent être utilisées pour financer tous les types de dépenses, alors que d'autres sources sont en réalité réservées à certains usages (par exemple, les donateurs préfèrent typiquement financer les investissements). Un autre facteur qui complique la PFS réside dans le fait qu'il peut être difficile de transférer certaines sources de revenus d'une région (ou d'un service) à l'autre (par exemple les recettes issues des factures d'eau) alors que d'autres sources peuvent être affectées plus librement - les fonds des donateurs sont typiquement plus flexibles d'un point de vue géographique.

L'auto-provisionnement, par des personnes qui améliorent et construisent leurs propres systèmes en utilisant leurs propres ressources financières pour engager des travailleurs locaux ou leur propre force de travail, est une source de financement souvent ignorée et sous-estimée. Les investissements des foyers eux-mêmes, en espèces ou en nature, devraient être inclus dans la PFS. Les transferts financiers des migrants constituent également une importante source de financement potentielle pour le secteur de l'AEA s'ils empruntent les canaux appropriés. Le développement de caisses d'épargne, de la micro-finance

et d'autres partenariats financiers innovants impliquant les communautés, les usagers, les ONG, les banques, le secteur privé, les agences des donateurs et les gouvernements locaux peuvent contribuer à tirer parti des ressources liées aux initiatives personnelles et à l'auto-provisionnement, y compris les fonds propres des usagers²⁸.

Efficacité et renforcement des capacités

Les institutions chargées de l'AEA doivent avoir des connaissances de base dans le domaine financier de façon à pouvoir présenter de solides arguments, étayés par des données fiables, au Ministère des Finances afin d'obtenir la proportion des dotations budgétaires qui leur revient. Invoquer le caractère particulier de l'eau a peu de chances d'être suffisant. Les arguments en faveur du financement de l'AEA devraient exposer les mesures concrètes visant à réaliser les objectifs à long terme. Celles-ci devraient également faire partie des arguments en faveur des dotations budgétaires annuelles. Les Ministres des Finances ont toutefois tendance à considérer l'AEA comme un gouffre financier. Leur approche instinctive consistera vraisemblablement à chercher à minimiser les subventions, à insister sur l'amélioration de la performance des institutions du secteur et à poursuivre l'objectif d'obtenir "davantage d'eau avec un niveau de dépenses identique". Pour satisfaire les Ministres des Finances, une PFS doit indiquer *l'affectation des fonds* ainsi que *leurs sources*. Les Ministères des Finances et leurs partenaires donateurs s'intéresseront davantage à une PFS qui promet d'améliorer l'efficacité du secteur et fournit des données et des critères de suivi de sa performance. L'élaboration de systèmes de suivi et d'évaluation du secteur de l'AEA a été un résultat positif évident de la PFS en Ethiopie.

Il ne faut pas penser que l'AEA peut facilement absorber un plus grand volume de financement qu'implique la SF. L'AEA doit renforcer sa "capacité d'absorption" des ressources financières qui est souvent limitée par le manque de préparation et une faible capacité de mise en œuvre des projets. Cette capacité sera renforcée par une plus grande

²⁸Voir les références au WSP, Mehta et COWI dans l'Annexe 1, entre autres

prévisibilité et régularité des fonds. Il est toutefois tout à fait possible qu'il soit nécessaire de renforcer les capacités dans des domaines clés du secteur. Dans ce contexte, la PFS est un point d'entrée potentiel pour les dialogues sectoriels sur des sujets, tels que la commercialisation des services de l'AEA et le rôle du secteur privé.

Liste de contrôle 7: la stratégie de financement

1. Les coûts de l'ensemble du cycle de vie des actifs du secteur de l'AEA et tous les futurs coûts d'exploitation et de maintenance ont-ils été inclus dans les projets de dépenses?
2. Quelles sont les hypothèses retenues concernant la croissance de l'accessibilité tarifaire des ménages et publique? Les sources de financement en nature ont-elles été prises en compte?
3. Toutes les options possibles relatives aux sources de financement remboursables ont-elles été examinées?
4. Afin de répondre aux préoccupations probables du Ministère des Finances, la SF inclut-elles des mesures visant à améliorer l'efficacité?
5. Le secteur de l'AEA sera-t-il vraisemblablement en mesure d'absorber le volume futur de financement? Quelles sont les mesures proposées afin d'éliminer les obstacles opérationnels et financiers, par exemple à travers le renforcement des capacités?

6. Résumé et conclusions

1. Le financement insuffisant de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (AEA) en Afrique pendant de nombreuses années s'est traduit par une détérioration de ses infrastructures, une baisse de la qualité des services et un manque de ressources pour financer les futurs besoins

liés à la sécurité de l'eau, y compris l'expansion des services exigée par les OMD. La récente version actualisée de la Vision africaine de l'eau prévoit un besoin annuel de 12 milliards USD pour l'AEA, c'est-à-dire le double du niveau actuel de financement.

2. La planification financière stratégique (PFS) vise à surmonter ces problèmes en pérennisant le financement futur de l'AEA. La planification financière stratégique aligne la politique nationale de l'eau sur les ressources, les capacités et les ressources financières locales disponibles. La mise en place d'un consensus national sur les services d'AEA dont un pays peut ou devrait disposer à long terme, et la façon dont il les financera, constitue un élément essentiel de la PFS.

3. La PFS aide les parties prenantes à engager un dialogue avec d'autres éléments pertinents du gouvernement, en particulier le Ministère des Finances – un aspect crucial pour sortir du cadre établi. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une PFS renforce la compréhension de l'ensemble du secteur sur les questions de financement et confronte toutes les parties prenantes à la réalité. Bien que les PFS nécessitent une grande quantité de données, la collecte et l'analyse initiales de données devraient porter leurs fruits à l'avenir, à travers la création d'un volume d'informations plus significatives et fonctionnelles.

4. La PFS permet de créer un consensus autour des points suivants:

- approbation de la situation de référence en matière d'AEA ;
- estimation des besoins en financement prévus dans le cadre des plans et ambitions actuels ;
- identification des options politiques qui pourraient contribuer à combler les besoins de financement ;
- développement de scénarios futurs alternatifs en matière d'AEA ;
- élaboration d'une stratégie de financement réaliste et abordable.

5. L'expérience acquise dans le domaine de la PFS est de plus en plus importante. Ses principaux résultats ont été les suivants:

- Une compréhension commune des questions
- Consensus sur les objectifs réalistes relatifs aux infrastructures de l'AEA
- Discussion plus objective sur la politique tarifaire
- Poursuite de la réflexion sur le réalisme des objectifs sociaux et environnementaux
- Opportunité de dialogue avec le Ministère des Finances et intégration des résultats dans le cadre national des dépenses à moyen terme

6. Certains processus récents de PFS ont eu recours au modèle FEASIBLE. Le modèle FEASIBLE est un outil rigoureux de prise de décision visant à estimer les coûts et à combler les possibles déficits de financement à travers un processus itératif impliquant les principales parties prenantes. Il peut s'appliquer aux secteurs de l'eau et des eaux usées à l'échelle de pays, de régions et de grandes villes. Les fonctions de coûts génériques, qui peuvent être ajustées afin de refléter la situation locale, se trouvent au cœur de ce modèle.

7. Le présent document examine l'expérience de l'utilisation de FEASIBLE au Lesotho, en Egypte et dans la République du Kirghizstan. Au Lesotho, le processus de modélisation et de collecte des données s'est révélé difficile et a pris du temps. Aussi les consultants ont ils décidé de faire appel à un modèle national sur mesure, reposant sur la structure générique de FEASIBLE. Les parties prenantes considèrent toutefois que le processus a obtenu des résultats positifs sur la gouvernance du secteur national de l'AEA. En Egypte, la PFS s'est concentrée sur l'agglomération du Caire, dont la population urbaine est relativement homogène sur le plan de la modélisation. Deux variables politiques claires ont été retenues, les factures d'eau d'une part, et les subventions de l'autre,

dont la poursuite a été privilégiée par le scénario de préférence. Malgré la situation géographique complexe de la République du Kirghizstan qui a donné lieu à des difficultés en matière de modélisation, ce pays a élaboré une politique et un scénario de financement acceptables par les principales parties prenantes au Dialogue national.

8. Le modèle FEASIBLE propose une structure et une approche globales excellentes dans le domaine de la planification financière stratégique de l'AEA. Les éléments qu'il utilise sont essentiels à toute PFS rigoureuse. L'utilisation de ce modèle, et la collecte de données détaillées qu'il implique, plutôt qu'un autre processus national moins technique, est une décision relevant du niveau local. Les éléments examinés dans le présent document montrent que les problèmes techniques liés à l'utilisation du modèle et les efforts relatifs à la collecte des données, ne doivent pas être sous-estimés. Le processus peut toutefois produire des informations essentielles qui n'existaient pas auparavant, et susciter l'enthousiasme et le consensus auprès des principales parties prenantes à l'offre future des services d'AEA.

9. La dernière section du document examine plus en détails les principaux éléments de la PFS et présente quelques enseignements tirés de l'expérience, ainsi que des indications à l'intention des praticiens. Cette section inclut les rubriques suivantes:

- Objectifs et résultats escomptés
- Le processus : consultation & dialogue national
- Ancrer la planification financière stratégique dans les procédures régulières de planification, d'élaboration des budgets et de financement
- Choix du cadre ou modèle analytique
- Collecte & analyse des données
- Scénarios de référence et de développement
- La stratégie de financement

Annexe 1. Bibliographie des références clés

Arménie: Comité public de l'Economie de l'eau et Ministère des Finances et de l'Economie de la République d'Arménie, en coopération avec le Groupe de travail du PAE (2004). *Financing Strategy for urban wastewater collection and treatment infrastructure in Armenia: Final Report. (Stratégie de financement des infrastructures de collecte et de traitement des eaux usées urbaines en Arménie : rapport final)*. OCDE.

Atkins Planning & PKF (avril 2009). *Final Report of "National policy dialogue on Financing Strategy for urban and rural water supply and sanitation in the Kyrgyz Republic"*. (Rapport final : Dialogue politique national sur la stratégie de financement du secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement en milieux urbain et rural en République du Kirghistan).

COWI A/S (mai 2009). *Final Report of "Development of a Financing Strategy for the water supply and sanitation sector in Egypt"*. (Rapport final de l'élaboration d'une stratégie de financement du secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement en Egypte).

COWI. *FEASIBLE – User Guide. (FEASIBLE – guide d'utilisation)*. (www.COWI.org)

COWI (juillet 2007). *Developing financing strategies in water supply and sanitation. (Elaboration des stratégies de financement dans le secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement)*. Note rédigée à l'intention du Groupe de travail Finance de l'Initiative de l'UE pour l'eau.

Groupe de travail du PAE. *Financing Strategy for the urban water supply and sanitation sector in Georgia. (Stratégie de financement du secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement en milieu urbain en Géorgie)*. OCDE.

Foster, Vivien & Cecilia Briceno-Garmendia (eds.) (2010). *Infrastructures africaines : transformation impérative*. AFD/ Banque mondiale.

Institute for Applied Environmental Economics (TME) (avril 2008). *National Policy Dialogue on Financing Strategy for rural water supply and sanitation in Armenia. (Dialogue politique national sur la stratégie de financement du secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement en milieu rural en Arménie)*. Réalisé en collaboration avec le Groupe de travail du PAE, de l'Initiative de l'UE pour l'eau et l'OCDE.

Jacobs (février 2008). *Facilitating policy dialogue and developing a National Financing Strategy for urban and rural water supply and sanitation in Moldova. Presentation Report. (Promotion du dialogue politique et élaboration d'une stratégie nationale de financement pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieux urbain et rural en Moldavie. Rapport de présentation)*. Réalisé en collaboration avec le Groupe de travail du PAE, l'Initiative de l'UE pour l'eau et Dfid. OCDE.

OECD. *Strategic Financial Planning for water supply and sanitation, OECD, 2009b. (Planification financière stratégique pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement, disponible uniquement en anglais)*.

PEM Consult & Tsoelopele Consultants & Contractors Pty Ltd (décembre 2009 et janvier 2010). *Progress Reports 11 & 12, (Rapports d'avancement 11 & 12) et Capacity Development and Integration Report, (Rapport sur le renforcement des capacités et l'intégration)* pour le projet, "Renforcer la capacité de planification financière stratégique du secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement au Lesotho".

Programme Eau et Assainissement (WSP) (2007). *Financing strategies for water sectors in Africa. (Stratégies de financement des secteurs de l'eau en Afrique)*. Kameel Virjee (version provisoire).

Annexe 2. Grandes lignes d'une formation de 5 jours en planification financière stratégique

Le groupe cible de la formation serait:

- Les représentants des ministères africains chargés de l'eau, des finances et d'autres ministères intervenant dans le secteur de l'alimentation en eau et à l'assainissement
- Les professionnels travaillant dans le secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement
- Les employés locaux des agences des bailleurs et des ONG ayant des responsabilités opérationnelles dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement

Les personnes clés pour la formation incluraient:

- Les représentants et professionnels expérimentés des gouvernements nationaux, des entreprises de services publics et des autres agences intervenant dans le secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement
- les consultants locaux et externes ayant une expérience de la PFS, notamment dans l'application de FEASIBLE

Les objectifs généraux de la formation seraient de:

- familiariser les participants aux objectifs généraux, au contenu et aux procédures de PFS;
- présenter les expériences des pays qui ont récemment réalisé la PFS;
- faire une présentation de FEASIBLE : son fonctionnement, ses besoins, ses résultats possibles.
- fournir des conseils pratiques aux partenaires nationaux intéressés à mettre en oeuvre la PFS

Publication de référence:

Groupe de travail Finance de l'Initiative de l'EU pour l'eau/ GWP. *Introductory Guide for Practitioners (Guide introductif pour les praticiens sur la PFS)*.

OCDE (2009). *Planification financière stratégique pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement*.

COWI. FEASIBLE – User Guide. (*FEASIBLE – guide d'utilisation*). (téléchargeable sur www.COWI.org)

PLAN DE FORMATION

1er jour. Présentation des informations préliminaires et contextuelles

Demander aux participants de se présenter et de présenter la situation de leurs propres pays (5 min max)

Contexte:

Etat de l'alimentation en eau et de l'assainissement dans les pays africains sélectionnés : situation actuelle; résultats, problèmes clés, politiques relatives à l'alimentation en eau et l'assainissement; facteurs de changement.

Financement de l'AEA : sources de financement actuelles et estimation des flux financiers : besoins futurs

Institutions de l'AEA; responsabilités en matière de planification, d'investissement, d'exploitation & de financement.

Parties prenantes

Qui sont-elles? Identifier toutes les principales parties prenantes potentielles à la PFS; quels sont leurs divers intérêts; quelle peut-être leur contribution au processus; comment surmonter leurs réserves ou leur hostilité; que devraient être leurs fonctions spécifiques? Existe-t-il un champion évident dans ce domaine?

Organiser un forum des parties prenantes/une consultation/ un dialogue national. Options (sur la base des rapports/ procès verbaux des réunions). Evaluation des forces et des faiblesses des processus menés récemment.

Objectifs de la PFS

Quels sont, dans les conditions réelles des pays, les objectifs de la PFS? Quels sont les résultats escomptés? La PFS a-t-elle, d'après les récentes expériences, réussi à répondre aux espoirs et à obtenir des résultats?

Planifier la PFS

Quelles sont les principales étapes et leur séquence? Par où commencer?

La PFS dans la pratique:

Examen des PFS récentes, menées par les praticiens (Ethiopie, Lesotho, Ouganda, autres?)

2eme Jour : Scénarios de référence & de développement

Créer le scénario de référence: comprendre le *statu quo* dans le domaine de l'AEA.

Quelles sont les informations essentielles nécessaires à la PFS? Quelles sont les informations disponibles? Quelles sont les informations généralement absentes? Besoin de réaliser des enquêtes *ad hoc*?

Etablir les scénarios de développement

Eléments des futurs scénarios – politiques, ambitions, pressions politiques & sociales, pertinence des engagements internationaux. Comment établir l'ordre des priorités?

Examen des scénarios de développement utilisés dans les récentes PFS

Jeu de rôle des participants : assigner des rôles aux membres (Ministère des Finances, ONG, personnels de santé, militants écologistes, etc.) dans le cadre d'un

exercice visant à élaborer des scénarios alternatifs de développement.

3eme Jour : Modèles

Le modèle analytique

Les choix – FEASIBLE ou un modèle moins formel. Versions hybrides. Modèles génériques contre modèles sur mesure. Par quels facteurs les choix devraient-ils être déterminés?

Présentation de FEASIBLE par un consultant/praticien: (démonstration d'un modèle récent d'un pays sur ordinateur afin de donner aux participants un bon aperçu de son utilisation)

Démonstration des itérations, en utilisant les variations fournies par les participants. Discussion sur les résultats.

4eme Jour : revenus et sources de financement

Flux de revenus de base

- I. Tarification & Accessibilité tarifaire. Calcul de l'accessibilité tarifaire des ménages. Validité des taux standards. Eléments de preuve liés à la volonté de payer. Approche vis-à-vis des déciles des ménages les plus pauvres. Structures tarifaires & subvention croisée.
- II. Budgets publics et subventions. Modalités des subventions. Que devraient financer les gouvernements centraux? Comment les transferts budgétaires peuvent-ils être prévisibles et transparents? Cibler les subventions.
- III. APD Optimiser la valeur des subventions externes. Modalités et canaux d'acheminement de l'aide. Expériences récentes.

Sources remboursables

Le potentiel à long terme des sources commerciales – prêts, obligations, capitaux d'investissement. Utiliser les facilités et les sources hybrides comme leviers.

5eme Jour: Stratégie de financement

Options pour combler le déficit financier dans le cadre de la PFS

Modifier les scénarios de développement : normes, priorités, technologie, planification, etc.:

Modifier le volume et l'équilibre des flux de revenus de base;

Itérations. Examen de la réalisation des récents exercices.

Ancrer la planification financière stratégique dans les procédures régulières de planification et d'élaboration des budgets

Expériences récentes : succès et échecs.

Derniers conseils : discussion.

Demander à chaque participant de résumer ce qu'il/elle retiendra de la formation, et comment il/elle prévoit de promouvoir la PFS dans son propre pays.

