

Élaboration de stratégies financières en matière d'eau, d'hygiène et d'assainissement (EAH)

Un guide

Septembre 2022

Publié par l'UNICEF
Programme Group/WASH & CEED
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017 USA
www.unicef.org/wash

© United Nations Children's Fund
(UNICEF), 2022

Citation suggérée : UNICEF, « Élaboration de stratégies financières en matière d'eau, d'hygiène et d'assainissement (EAH) : un guide », New York : Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), 2022.
En collaboration avec le partenariat SWA (Assainissement et eau pour tous, l'Agence française de développement (AFD) et le Centre international de l'eau et de l'assainissement (IRC), Pays-Bas.

ISBN : 978-92-806-5380-9

Une autorisation est nécessaire pour reproduire toute partie de cette publication. Pour plus d'informations sur les droits d'utilisation, veuillez contacter : nyhqdoc.permit@unicef.org

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNICEF aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Les lignes pointillées ou lignes discontinues sur les cartes représentent des lignes frontalières approximatives pour lesquelles il peut ne pas y avoir encore d'accord complet.

Toutes les précautions raisonnables ont été prises par l'UNICEF pour vérifier les informations contenues dans cette publication. Toutefois, le matériel publié est distribué sans garantie d'aucune sorte, explicite ou implicite. La responsabilité de l'interprétation et de l'utilisation de ce matériel incombe au lecteur. En aucun cas, l'UNICEF ne pourra être tenu responsable des dommages résultant de son utilisation. Les déclarations contenues dans cette publication sont les opinions de l'auteur ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques ou les opinions de l'UNICEF.

TABLE OF CONTENTS

01 REMERCIEMENTS	5
02 ABRÉVIATIONS	7
03 SOMMAIRE	9
04 À PROPOS DU PRÉSENT DOCUMENT	14
Contexte et motifs	15
Objectif, approche et public cible.....	16
Comment utiliser ce document ?	16
Mots clés	16
05 PARTIE I. LE CONCEPT DE STRATÉGIE FINANCIÈRE EAH	18
1. Qu'est-ce qu'une stratégie financière EAH ?	19
Un document stratégique qui aide à orienter les décisions du secteur EAH pour assurer la pérennité financière du secteur	19
Un processus qui favorise le dialogue stratégique et facilite la recherche de consensus	20
Portée d'une stratégie financière EAH	20
2. Pourquoi élaborer une stratégie financière EAH ?	23
3. Quelles sont les éléments nécessaires à l'élaboration d'une stratégie financière EAH ?	25
Rôle de chef de file des pouvoirs publics	25
Des partisans engagés	25
Participation des parties prenantes stratégiques	26
Une plateforme de dialogue stratégique	26
Du temps et de l'argent	26
4. Quand faut-il élaborer une stratégie financière EAH ?	27

06 PARTIE II. LE PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE FINANCIÈRE EAH

29

Phase 1. Développement théorique et travaux préparatoires	30
Élaboration d'une note de cadrage, mise en place d'un comité technique et recherche de financement	30
Mise en place d'une plateforme multipartite pour orienter et soutenir l'élaboration de la stratégie financière EAH	31
Élaboration d'un mandat et recrutement d'un groupe d'analystes	32
Phase 2. Travail analytique et dialogue stratégique	32
Élaboration, discussion et approbation d'un rapport initial	32
Définir les mesures envisagées, modéliser leurs effets et les discuter	33
Élaboration et discussion d'autres trains de mesures	33
Convenir d'un train de mesures recommandé et l'approuver	33
Phase 3. Soutenir la mise en œuvre des recommandations	33
Diffusion du document de stratégie financière EAH	33
Mise en place d'un cadre pour le suivi de sa mise en œuvre	34

07 PARTIE III. LE DOCUMENT DE STRATÉGIE FINANCIÈRE EAH

35

Section A. Objectifs et contexte de la stratégie financière EAH	36
1. Raison d'être, objectifs et portée de la stratégie financière EAH	36
2. Contexte de la gouvernance, des orientations et du financement du secteur EAH	36
3. Performances du secteur EAH	38
Section B. Le déficit de financement du secteur EAH	38
4. Calcul du coût des objectifs EAH	38
5. Prévision des flux financiers EAH	41
6. Estimation du déficit de financement du secteur EAH	43
Section C. Comblement du déficit de financement du secteur EAH	46
7. Possibilités de réduction du coût de la réalisation des objectifs EAH	46
8. Méthodes permettant d'augmenter les flux financiers pour financer les objectifs EAH	48
Section D. Train de mesures recommandé et modalités de mise en œuvre	50

08 SOURCES

52

REMERCIEMENTS



Ce document d'orientation a été élaboré par Roberto Martín Hurtado (consultant, UNICEF), sous la direction de Guy Hutton (conseiller principal EAH, UNICEF, New York, États-Unis).

Les experts suivants ont été consultés au cours du processus d'élaboration de ce document d'orientation, et sont remerciés et reconnus pour leurs précieuses contributions. Des commentaires généraux sur les directives ont été fournis par : Bill Kingdom (indépendant, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), Catarina Fonseca (consultante, Centre international de l'eau et de l'assainissement (IRC), Pays-Bas), Clarissa Brocklehurst (indépendante, Canada), James Wicken (directeur du portfolio de fonds nationaux, Fonds pour l'assainissement et l'hygiène, Genève, Suisse), Jorge Alvarez-Sala (spécialiste EAH, UNICEF, New York, États-Unis), Olivier Crespi Reghizzi (chef d'équipe spéciale, division « Eau et assainissement », Agence française de développement (AFD), Paris, France), Sam Godfrey (conseiller régional EAH, Bureau régional pour l'Afrique de l'Est et australe, UNICEF, Kenya), et Sébastien Truffaut (chef EAH, UNICEF, Ukraine).

Des contributions spécifiques sur les outils et les études de cas ont été fournies par : Abdi Hassan (spécialiste EAH, Nairobi, Kenya, UNICEF), Betsy Engebretson (technicienne, équipe « Analyse et évaluation mondiales de l'ONU-Eau sur l'assainissement et l'eau potable » (GLAAS), unité « Eau, assainissement, hygiène et santé », Organisation mondiale de la Santé (OMS), Genève, Suisse), Didier Allely (consultant, OMS, Genève, Suisse), Djouoro Bocoum (Directeur national de l'hydraulique, Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau, Mali), Fiona Gore (chef d'équipe GLAAS, unité « Eau, assainissement, hygiène et santé », OMS, Genève, Suisse), Jean Marie

Rutaganda (spécialiste EAH, UNICEF, Rwanda), Kencho Namgyal (chef EAH, UNICEF, Birmanie), Laurent Raspaud (chef d'équipe, division « Eau et assainissement », Agence française de développement, Paris, France), Marina Takane (officier technique, équipe GLAAS, unité « Eau, assainissement, hygiène et santé », OMS, Suisse), Mark Hoeke (consultant, équipe GLAAS, unité « Eau, assainissement, hygiène et santé », OMS, Suisse), Mark Penate (responsable de la politique sociale, UNICEF, Guatemala), Murtaza Malik (chef EAH, UNICEF, Rwanda), Sofia Murad (technicienne, équipe GLAAS, unité « Eau, assainissement, hygiène et santé », OMS, Suisse) et Theingi Soe (spécialiste EAH, UNICEF, Birmanie).

Le document d'orientation a été alimenté par les commentaires des participants à l'événement d'apprentissage « Comment préparer et mettre en œuvre une stratégie financière EAH » pour le deuxième volet du groupe de travail sur les systèmes et le financement du SWA (Assainissement et eau pour tous), qui a eu lieu le 3 novembre 2021.

Référence du document :

UNICEF, « Élaboration de stratégies financières en matière d'eau, d'hygiène et d'assainissement (EAH) : un guide », New York : Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), 2022. En collaboration avec le partenariat SWA (Assainissement et eau pour tous), l'Agence française de développement (AFD) et le Centre international de l'eau et de l'assainissement (IRC), Pays-Bas.



ABRÉVIATIONS



les 3 T	Taxes, tarifs et transferts
AFD	Agence française de développement
CMAE	Conseil des ministres africains sur l'eau
CAPEX	Dépense d'équipement
GLAAS	Analyse et évaluation mondiales de l'ONU-Eau sur l'assainissement et l'eau potable
IRC	Centre international de l'eau et de l'assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
APD	Aide publique au développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PPWSA	Phnom Penh Water Supply Authority (Autorité d'approvisionnement en eau de Phnom Penh)
ODD	objectifs de développement durable
SWA	Assainissement et eau pour tous
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
EAH	Eau, assainissement et hygiène
OMS	Organisation mondiale de la Santé

SOMMAIRE

À PROPOS DE CE DOCUMENT

Une stratégie financière nationale en matière d'eau, d'hygiène et d'assainissement (EAH) est essentielle pour accélérer les progrès vers les objectifs EAH nationaux et internationaux. En 2015, la communauté internationale s'est engagée, dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD), à parvenir à un accès universel, équitable et abordable à l'eau potable et à un assainissement et une hygiène adéquats d'ici 2030. L'augmentation significative des financements nécessaires pour atteindre les cibles de l'ODD relatif au EAH ne se concrétise pas (Organisation mondiale de la Santé, 2019). De nombreux gouvernements et partenaires de développement s'engagent donc à soutenir l'élaboration de stratégies financières EAH nationales et infranationales comme un moyen de renforcer l'efficacité du système, de mieux utiliser les financements existants et d'attirer de nouveaux investissements.

L'objectif du présent document est d'appuyer les gouvernements et les partenaires de développement dans la promotion et la facilitation de l'élaboration de stratégies financières EAH. Son public

cible principal sont les hauts fonctionnaires des pays en développement et en transition responsables du développement du secteur EAH (y compris les planificateurs des ministères compétents en matière de EAH, les ministères des finances, les régulateurs et les services publics de distribution), les représentants des organisations de la société civile et les experts des partenaires techniques et financiers de développement qui souhaitent soutenir l'élaboration d'une stratégie financière EAH.

LE CONCEPT DE STRATÉGIE FINANCIÈRE EAH

Qu'est-ce qu'une stratégie financière EAH ?

Une stratégie financière EAH est un document stratégique qui aide à orienter les décisions du secteur EAH pour assurer la viabilité financière du secteur.

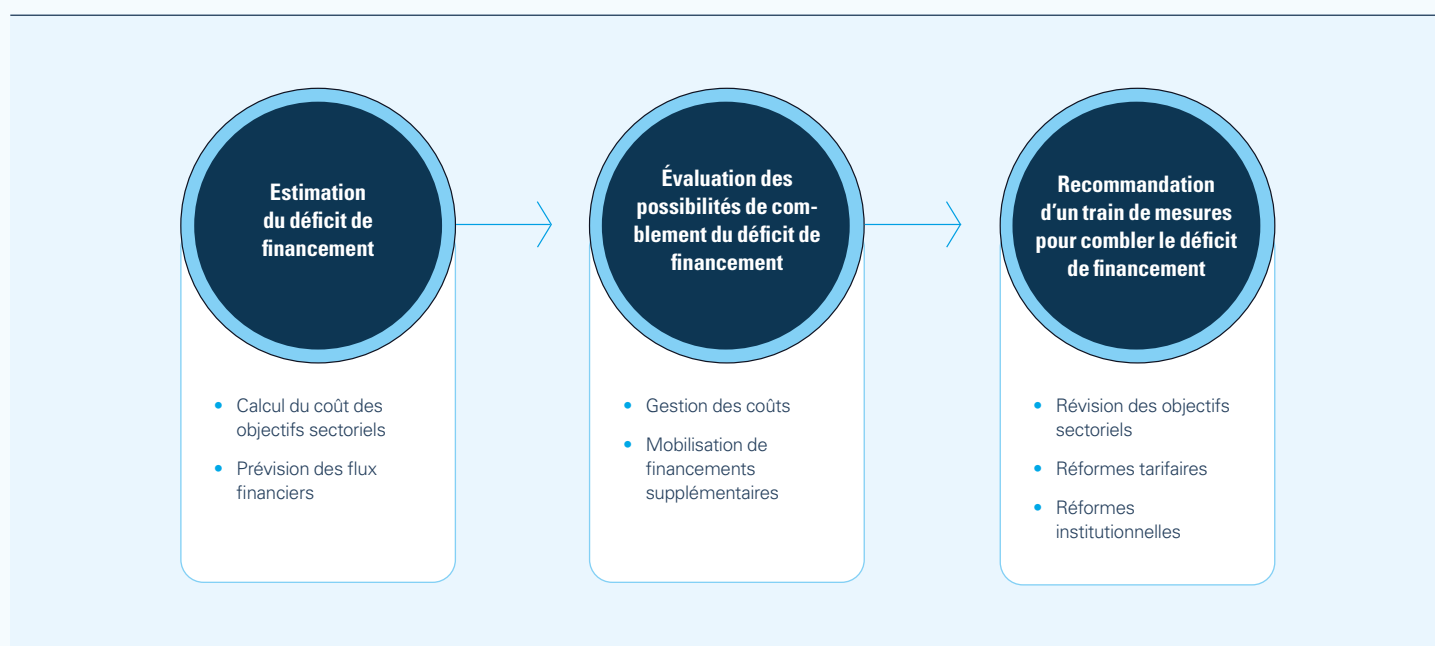
Une stratégie financière du secteur EAH i) évalue le déficit de financement du

secteur EAH sur une longue période de planification, ii) détermine les possibilités de comblement du déficit de financement (en mobilisant davantage de ressources financières et en trouvant des moyens de réduire les coûts de réalisation des objectifs du secteur EAH) et iii) recommande un ensemble de mesures permettant de combler le déficit de financement (voir le [graphique A](#)).

Une stratégie financière EAH est également un processus qui favorise le dialogue stratégique et facilite la recherche de consensus. Pour avoir les meilleures chances d'être mise en œuvre, une stratégie financière EAH doit être entièrement assumée et soutenue par le secteur et dirigée par les pouvoirs publics. Cela nécessite un processus de discussion et d'accord sur les décisions de principe difficiles. Le fait qu'un tel dialogue stratégique et que la recherche d'un consensus aient lieu peut constituer le plus bel aboutissement d'une stratégie financière EAH.

La portée d'une stratégie financière EAH est spécifique à chaque cas. Le champ d'application devra être clairement établi au début du processus en définissant le ou les secteurs, zones géographiques et périodes considérés, ainsi que les différentes options acceptables.

Graphique A. Éléments d'une stratégie financière EAH



Pourquoi élaborer une stratégie financière EAH ?

La raison fondamentale de soutenir l'élaboration d'une stratégie financière EAH est d'accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs nationaux EAH en améliorant l'équité, l'efficacité et l'efficience des dépenses EAH, et en attirant des ressources financières supplémentaires. Comme l'illustre le *graphique B*, l'élaboration de la stratégie financière EAH peut générer plusieurs avantages intermédiaires. L'ampleur des avantages d'une stratégie financière EAH dépend de sa portée.

Quelles sont les conditions préalables à l'élaboration d'une stratégie financière EAH ?

Rôle de chef de file des pouvoirs publics. L'élaboration d'une stratégie financière EAH nécessite un chef de file dont le rôle est de déterminer si le pays est prêt à élaborer une stratégie financière EAH et de présenter l'idée aux autres acteurs clés et d'obtenir leur soutien. L'élaboration d'une stratégie financière EAH sera généralement dirigée

par le ou les ministères en charge des questions EAH et le ministère des finances.

Des partisans engagés. L'élaboration d'une stratégie financière EAH est un exercice exigeant. Le ou les ministères qui dirigent son élaboration peuvent vouloir approcher des représentants d'autres ministères, des partenaires de développement et d'autres parties prenantes afin d'établir un noyau dur informel de partisans.

Participation des parties prenantes stratégiques. Les parties prenantes stratégiques sont celles qui représentent différents groupes et points de vue, et qui doivent soutenir les conclusions du document de stratégie financière EAH pour qu'il ait une meilleure chance d'être mis en œuvre. Il s'agit généralement de représentants d'autres ministères, d'agences jouant un rôle réglementaire, de groupements de municipalités, de grandes entreprises de services de distribution, de groupements d'entreprises de services publics de distribution, de représentants du secteur privé, de groupements d'ONG impliquées dans le développement communautaire, d'associations d'utilisateurs/consommateurs et de partenaires techniques et financiers.

Une plateforme de dialogue stratégique. L'élaboration d'une stratégie

financière EAH nécessite plusieurs cycles de dialogue entre les parties prenantes stratégiques. Pour que ce dialogue ait lieu, une plateforme où les parties prenantes stratégiques sont représentées doit être mise en place. Dans certains pays, une telle plateforme multipartite est déjà établie. Il peut s'agir, par exemple, de la plateforme qui abrite le mécanisme d'examen sectoriel conjoint. Si elle n'existe pas, il faut en créer une, au moins de façon ponctuelle.

Du temps et de l'argent. Le temps nécessaire à l'élaboration d'une stratégie financière EAH varie en fonction de sa portée et du contexte national. Une fois qu'une note de cadrage a été élaborée et acceptée, la mise au point d'une stratégie financière EAH peut prendre entre 9 et 18 mois. Le coût de l'élaboration d'une stratégie financière EAH varie en fonction des objectifs fixés et de la méthode adoptée, mais il peut s'élever à plus de 150 000 dollars des États-Unis.

Quand faut-il élaborer une stratégie financière EAH ?

Les occasions qui pouvant favoriser le lancement d'une stratégie financière EAH sont les suivantes : i) un changement de direction au sein du ou des ministères en charge du secteur EAH, ii) la mise en place d'un élément important de la planification nationale ou du secteur EAH (tel qu'un plan national de développement, une stratégie sectorielle EAH ou un plan d'investissement dans le secteur EAH), iii) l'introduction de réformes importantes dans le processus de planification budgétaire nationale, iv) le lancement d'une plateforme de gouvernance sectorielle ou d'un processus de coordination des partenaires de développement et v) lorsque le secteur recherche de nouvelles sources (importantes) de financement.

Si un pays n'est pas prêt à élaborer une stratégie financière EAH complète, il convient d'envisager : i) une approche progressive, selon laquelle une stratégie financière EAH rapide serait dans un premier temps mise en place pour promouvoir le concept de stratégie financière et démontrer son potentiel, ou ii) une approche modulaire, selon laquelle

Graphique B. Avantages de l'élaboration d'une stratégie financière EAH



les promoteurs de la stratégie financière sélectionnent un ou plusieurs des éléments analytiques ou sous-secteurs d'une stratégie financière EAH.

LE PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE FINANCIÈRE EAH

Le processus d'élaboration d'une stratégie financière EAH comporte trois phases différentes (voir le *graphique C*). La première phase consiste à définir le concept et à lancer le processus, ce qui peut prendre de trois à six mois. La deuxième phase se concentre sur la mise au point du travail analytique de soutien et la conduite du dialogue stratégique à l'origine du document de stratégie financière EAH, ce qui peut prendre six à douze mois. La troisième phase est axée sur la diffusion de la stratégie financière EAH et la mise en place d'un cadre de suivi de sa mise en œuvre, ce qui peut prendre un à trois mois.

LE DOCUMENT DE STRATÉGIE FINANCIÈRE EAH

Le document de stratégie financière EAH couvre les quatre domaines ci-après.

Les objectifs et le contexte de la stratégie financière EAH. Cette section présente : i) la raison d'être, les objectifs et la portée de la stratégie financière EAH, ii) le contexte de gouvernance, politique et financier du secteur EAH, y compris les éventuelles lacunes et iii) un aperçu actualisé de la performance du secteur.

Le déficit de financement EAH. Cette section fournit une estimation fondée du déficit financier devant être comblé pour atteindre les buts et objectifs du secteur EAH. L'estimation du déficit de financement comporte trois étapes : i) l'estimation du coût de la réalisation des objectifs EAH, ii) la prévision des revenus probables du secteur dans le cadre d'un scénario tendanciel (c'est-à-dire en tenant compte des effets à long terme des politiques

sectorielles actuelles et des tendances du secteur en matière de financement) et iii) la comparaison des coûts sectoriels prévisionnels avec les revenus sectoriels prévisionnels. Il est important de comprendre que le « déficit de financement » est un concept théorique et non pas technique, dans le sens où l'ampleur du déficit de financement dépend des définitions et des décisions stratégiques.

Comblement du déficit de financement EAH. Cette section présente les différentes possibilités de comblement du déficit de financement et quantifie leurs possibles effets. Premièrement, elle examine les différentes possibilités de réduction du coût de la réalisation des objectifs du secteur EAH en combinant l'amélioration de l'efficacité des dépenses EAH et la réduction de l'ambition des objectifs EAH, que ce soit en matière de niveaux de service ou de délais. Deuxièmement, elle passe en revue les différentes possibilités d'augmentation des ressources financières destinées au financement des dépenses EAH i) en augmentant les contributions des utilisateurs, ii) en augmentant les fonds publics, iii) en augmentant les subventions des partenaires de développement et du secteur caritatif et iv) en recourant davantage aux financements remboursables (par des mécanismes tels que les prêts, les obligations et les investissements en actions). Il faut noter que le recours à un financement remboursable permet de dépenser maintenant et de payer plus tard, mais que cela entraîne une augmentation des coûts futurs (remboursement de la dette).

Train de mesures recommandé et modalités de mise en œuvre. Un document de stratégie financière EAH est conclu par la présentation de diverses mesures qui, ensemble, visent à assurer la durabilité financière du secteur EAH. Les mesures recommandées peuvent différer considérablement d'un pays à l'autre. Cette section aborde également les questions de mise en œuvre et présente une feuille de route à cet effet, notamment la méthode de suivi de la mise en œuvre de la stratégie financière EAH.

Graphique C. Phases du processus d'élaboration d'une stratégie financière EAH





À PROPOS DU PRÉSENT DOCUMENT

04

Contexte et motifs

En 2015, la communauté internationale s'est engagée, dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD), assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable et à garantir l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats (EAH) d'ici 2030. En 2020, 2 milliards de personnes n'avaient toujours pas accès à une eau potable gérée de manière sûre, 3,6 milliards de personnes n'avaient pas accès à un assainissement géré de manière sûre et 2,3 milliards de personnes n'avaient pas accès à une hygiène de base (Organisation mondiale de la Santé et UNICEF, 2021). Les dépenses globales en matière de EAH doivent tripler ou quadrupler par rapport à la période précédant la création des ODD afin d'atteindre les cibles de l'ODD relatif au EAH au sein des ménages (Hutton et Varughese, 2016), et des dépenses supplémentaires en matière de EAH sont nécessaires dans les institutions et les lieux publics. Mais l'augmentation significative des financements nécessaire pour atteindre les cibles plus ambitieuses de l'ODD relatif au EAH fixées en 2015 n'a pas lieu (Organisation mondiale de la Santé, 2019). En effet, la pandémie de COVID-19 a fait reculer le secteur de diverses manières, notamment en détournant dans de nombreux cas les fonds des projets d'investissement EAH, et a eu une incidence négative sur les dépenses des ménages en matière de EAH (Giné, Delepiere et Jiménez, 2020).

Pour atteindre les objectifs internationaux et nationaux en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène, l'efficacité du système EAH devra être renforcée. Ce renforcement dépendra des améliorations durables au niveau de la gouvernance, des politiques, de la réglementation, du financement, de la conception et de la mise en œuvre des projets dans le secteur, de l'exploitation et de l'entretien des systèmes d'eau et d'assainissement, et de la participation des collectivités.

Le partenariat « Assainissement et eau pour tous » (SWA) s'est engagé à soutenir l'élaboration de stratégies nationales et infranationales de financement EAH comme moyen de renforcer l'efficacité du système, de mieux utiliser les finance-

ments existants et d'attirer de nouveaux investissements. L'élaboration de stratégies financières EAH est une approche pratique permettant de mettre en œuvre les recommandations du *Handbook for finance ministers* (Manuel à l'intention des ministres des finances) du SWA (SWA, 2020), et contribue à la mise en œuvre de cadres de financement nationaux intégrés (Organisation des Nations Unies et Union européenne, 2022). Les stratégies de financement du secteur EAH sont reconnues comme un élément de base crucial en matière de financement EAH (Pories, Fonseca et Delmon, 2019) et leur élaboration est recommandée par la Banque mondiale en tant que première étape de la marche à suivre en matière de financement qu'elle propose pour sortir de la situation actuelle non durable et réaliser les ODD (Kolker et al., 2016).

Le concept de stratégie financière EAH n'est pas nouveau¹. Depuis la fin des années 1990, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a soutenu l'élaboration de stratégies financières EAH dans plusieurs pays d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale à l'aide de son outil FEASIBLE (OCDE, 2003). Le Programme pour l'eau et l'assainissement de la Banque mondiale a permis une action similaire dans plusieurs pays africains dans les années 2000 en ayant recours au *Sector Wide Investment and Financing Tool* (SWIFT) (Virjee, 2007). En 2009, l'OCDE a élaboré des orientations connexes à l'intention des membres de son Comité d'aide au développement (OCDE, 2009).

Dans ce contexte d'initiatives d'organismes visant à élaborer des stratégies de financement dans les pays à revenu faible et intermédiaire, la plupart d'entre elles étant assez anciennes, il est opportun de publier un document d'orientation afin de relancer les discussions sur les stratégies de financement EAH et de soutenir leur élaboration. Cela fait 20 ans que le rapport Camdessus a mis en évidence la nécessité d'améliorer le financement du secteur (Winpenny, 2003), mais les progrès restent relativement limités dans ce domaine. Au cours des dix dernières années certains principes stratégiques liés au financement EAH se sont fortement répandus, tels que les 3T (tarifs, taxes et transferts) en tant que sources ultimes de financement, et

¹ Les stratégies de financement EAH sont parfois connues sous d'autres noms. L'OCDE et la Banque mondiale, par exemple, ont utilisé le terme « plans financiers stratégiques » et le Conseil des ministres africains sur l'eau (CMAE) parle de « stratégies de financement » (CMAE, 2021).

les six composantes du coût du cycle de vie, ce qui permet aux spécialistes EAH de s'appuyer sur de meilleures connaissances financières pour aborder les questions financières stratégiques. Mais, en dépit de quelques exemples récents, relativement peu de stratégies de financement EAH ont été élaborées depuis l'adoption des ODD.

Objectif, approche et public cible

L'objectif de ce document est d'aider les gouvernements et les experts du secteur EAH à promouvoir et faciliter l'élaboration de stratégies de financement EAH.

Ce document tient compte de l'avis selon lequel certaines questions fondamentales sont communes aux stratégies de financement du secteur EAH. Il tient également compte du fait qu'il n'existe pas d'approche unique en ce qui concerne l'élaboration de ces stratégies de financement. Par conséquent, il ne présente pas une ligne de conduite stricte au lecteur, mais plutôt différentes possibilités.

Le principal public cible de ce document sont les hauts fonctionnaires des pays en développement et en transition responsables des politiques EAH (y compris les planificateurs des ministères liés au secteur EAH, les ministères des finances, les régulateurs et les services publics de distribution), les représentants des organisations de la société civile, et les experts des partenaires de développement techniques et financiers qui souhaitent soutenir l'élaboration d'une stratégie financière EAH.

Comment utiliser ce document ?

Ce document est divisé en trois parties.

- La première partie présente le concept de stratégie financière EAH. Elle donne la définition d'une stratégie financière EAH, aussi bien en tant que document qu'en tant que processus, les raisons qui justifient son élaboration, les moyens à utiliser et les délais à suivre.

- La deuxième partie traite du processus d'élaboration d'une stratégie financière EAH. Elle décrit la phase initiale de développement théorique et de travail préparatoire, la phase intermédiaire de travail analytique et de dialogue stratégique, et la phase finale de soutien à la mise en œuvre.
- La troisième partie traite du contenu devant être inclus dans un document de stratégie de financière EAH. Elle est divisée en quatre parties : i) les objectifs et le contexte, ii) le déficit de financement, iii) le comblement du déficit de financement, et iv) le train de mesures recommandé et les modalités de mise en œuvre.

Certaines idées sont répétées dans les trois parties afin que chaque partie puisse être lue indépendamment.

La première partie est essentielle pour les hauts fonctionnaires en charge du secteur EAH. Elle les aidera à décider s'il convient de se lancer dans le processus d'élaboration d'une stratégie financière EAH. La première partie sera également utile aux partenaires de développement intéressés par le renforcement des systèmes du secteur EAH et les aidera à décider s'ils doivent soutenir ou non l'élaboration d'une stratégie financière EAH.

La deuxième partie est essentielle pour les hauts fonctionnaires en charge d'élaboration d'une stratégie financière EAH (et tous les partenaires qui les soutiennent). Elle les aidera à rédiger la note de cadrage pour l'élaboration d'une stratégie financière EAH.

La troisième partie est essentielle pour les hauts fonctionnaires en charge de la gestion de la stratégie de développement. Elle les aidera à élaborer le cahier des charges de l'équipe d'analystes (internes ou externes) qui produiront l'analyse sous-jacente et rédigeront la stratégie financière EAH.

Mots clés

Stratégie financière EAH. Un document stratégique, élaboré sous la direction des pouvoirs publics en consultation avec les parties prenantes du secteur EAH, qui vise à assurer la durabilité financière du

secteur EAH. Une stratégie financière du secteur EAH doit généralement i) évaluer le déficit de financement du secteur EAH sur une longue période de planification, ii) déterminer les possibilités de comblement du déficit de financement (en mobilisant davantage de ressources financières des 3T et des sources de financement remboursables, ainsi qu'en trouvant des moyens de réduire les coûts du cycle de vie pour atteindre les objectifs du secteur EAH) et iii) recommander un ensemble de mesures permettant de combler le déficit de financement, y compris la manière dont les ressources financières des différentes sources seraient utilisées stratégiquement pour s'assurer que tous les coûts du cycle de vie sont financés de manière adéquate.

Déficit de financement. Différence entre les coûts estimés du cycle de vie pour atteindre les objectifs actuels du secteur EAH et les ressources financières estimées que l'on peut s'attendre à voir allouées au secteur (provenant de différentes sources de financement) dans le cadre d'un scénario tendanciel sur la période de planification couverte par la stratégie financière EAH. Un scénario tendanciel comprendrait les effets futurs des politiques actuelles. Un déficit de financement peut également être appelé déficit financier.

Cibles du secteur EAH. Les ODD ont fixé des cibles mondiales pour le secteur EAH, mais les pays (ou les entités infranationales) peuvent avoir fixé des objectifs pour le secteur EAH qui diffèrent des ODD et qui peuvent être plus ambitieux ou plus modestes (en matière de niveaux de service ou de délais). Pour atteindre les cibles du secteur EAH, il faut que les dépenses couvrent tous les coûts nécessaires à la prestation d'un service et pas seulement à la construction d'infrastructures. Voir coûts du cycle de vie.

Les coûts du cycle de vie sont les coûts de fourniture d'un service adéquat à une population spécifique dans une zone géographique déterminée, pendant toute la durée de vie de l'infrastructure et au-delà. Tous les coûts, de la construction et de l'installation à l'entretien, aux réparations et au remplacement éventuel, sont pris en compte, y compris les coûts financiers du remboursement de la dette, au niveau des ménages, des prestataires de services et de l'État. Les coûts du cycle de vie com-

prennent également les coûts de protection des sources, de formation et de renforcement des capacités, de planification et de soutien institutionnel en faveur des pauvres.

Sources de financement – les 3T. Il n'existe que trois sources de financement pour le secteur EAH : les 3T (tarifs, taxes et transferts). À terme, tous les coûts du cycle de vie devront être financés par une combinaison des 3T. Le financement remboursable peut aider à « dépenser maintenant et payer plus tard », mais ces dépenses ultérieures devront être financées par les 3T.

- Tarifs correspond aux contributions des usagers, que ce soit par les factures d'eau et d'assainissement (qui sont fonction des tarifs fixés par le prestataire de service) ou par l'auto-provisionnement.
- Taxes correspond aux allocations des budgets publics nationaux et infranationaux, qui sont effectivement financées par les contributions des citoyens au moyen des impôts généraux qu'ils paient (comme l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée ou l'impôt foncier). Cette catégorie comprend également les allocations budgétaires financées par une coopération au développement au moyen de mécanismes de soutien budgétaire général.

- Transferts correspond aux ressources financières transférées au secteur EAH par des agents externes (tels que des gouvernements étrangers, des fonds mondiaux, des fondations et des sociétés privées) au moyen de subventions qui ne nécessitent pas de remboursement (parfois intégrées à des prêts concessionnels). Il s'agit, par exemple, de l'aide bilatérale au développement affectée au secteur EAH, de subventions provenant de fonds verticaux (tels que le Fonds vert pour le climat ou le Fonds pour l'assainissement et l'hygiène), de subventions provenant d'organisations caritatives et de fondations locales ou internationales, ou de subventions provenant d'entreprises privées souvent octroyées dans le cadre de leurs programmes de responsabilité sociale.

Par financement remboursable, on entend les ressources financières fournies au secteur EAH par les acteurs du secteur financier (banques de développement, banques commerciales, investisseurs en actions) qui devront éventuellement être remboursées via les 3T. Le financement remboursable est acheminé au moyen de **mécanismes de financement** comme les prêts, les obligations et les placements en actions.

- Une banque de développement locale ou internationale peut accorder un prêt à l'État, au propriétaire d'actifs EAH ou au fournisseur de services EAH. L'emprunteur devra alors verser des intérêts au prêteur pendant toute la durée du prêt et rembourser le principal (montant prêté) selon les termes de l'accord de prêt.
- Les investisseurs à revenu fixe peuvent acheter des obligations émises par des États, des propriétaires d'actifs EAH ou des prestataires de services EAH. Les émetteurs d'obligations devront alors verser des intérêts (versements de coupons) et rembourser le montant de l'obligation à son échéance.
- Un investisseur en actions peut fournir des ressources financières à une entreprise du secteur EAH en échange d'une part de sa propriété. L'entreprise devra verser des dividendes à l'investisseur en puisant dans une partie de ses recettes.

Ensemble de mesures. Un ensemble de recommandations ou de décisions politiques. Une stratégie financière EAH vise à définir un ensemble de recommandations politiques dont les effets combinés sont censés combler le déficit de financement.



© UNICEF/UN037207

PARTIE I.

LE CONCEPT DE STRATÉGIE FINANCIÈRE EAH

La première partie explique ce qu'est une stratégie financière EAH (à la fois en tant que document et en tant que processus), les raisons qui justifient son élaboration, les moyens à utiliser et les délais à suivre.

La première partie est essentielle pour les hauts fonctionnaires en charge du secteur EAH. Elle les aidera à décider s'il convient de se lancer dans le processus d'élaboration d'une stratégie financière EAH. La première partie sera également utile aux partenaires de développement intéressés par le renforcement des systèmes du secteur EAH et les aidera à décider s'ils doivent soutenir ou non l'élaboration d'une stratégie financière EAH.

1. Qu'est-ce qu'une stratégie financière EAH ?

Un document stratégique qui aide à orienter les décisions du secteur EAH pour assurer la pérennité financière du secteur

Une stratégie financière EAH est un document stratégique qui définit une stratégie de comblement du déficit de financement dans le secteur EAH. Elle traite généralement de ce qui doit être financé et par qui, des sources et mécanismes de financement qui seront utilisés et de la manière dont le financement sera coordonné. Pour ce faire, elle fournit une vision à long terme de l'évolution probable des coûts et des recettes du secteur EAH selon différents scénarios, et explore les moyens, tant en matière de maîtrise des coûts que de production de recettes, de combler le déficit financier et d'assurer la viabilité financière du secteur EAH (voir *graphique 1*).

Une stratégie financière EAH est un élément essentiel de la série de documents

stratégiques qui orientent le développement du secteur EAH, tels que les politiques sectorielles EAH, les stratégies sectorielles et les plans d'investissement sectoriels².

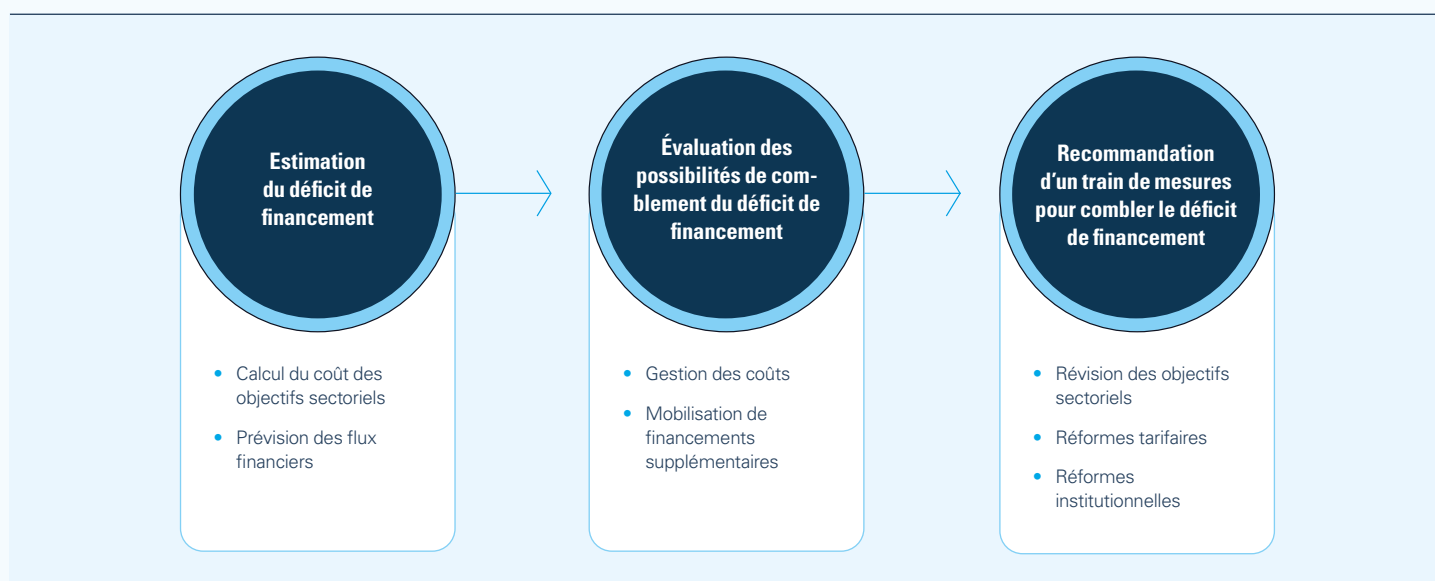
Tout au long de son élaboration, une stratégie financière EAH doit être dans une relation bidirectionnelle avec ces autres documents stratégiques. Par exemple, une stratégie financière du secteur EAH peut prendre comme point de départ les objectifs d'accès au secteur EAH qui y sont définis, les fonds publics destinés au secteur EAH présentés dans le budget national, ou les besoins financiers dérivés du plan d'investissement du secteur EAH. Mais elle doit également chercher à les influencer : remise en question des politiques et des objectifs du secteur EAH, de l'ampleur et de la structuration de l'allocation budgétaire destinée au secteur, ou de la séquence des projets d'investissement inclus dans le plan d'investissement du secteur.

Une stratégie financière EAH est liée aux autres documents sectoriels, mais en diffère.

- Un **dossier d'investissement** s'appuie sur divers arguments (droits humains, effets sur la santé) et analyses (coûts-avantages, rapport qualité-prix, etc.) pour faire valoir le bien-fondé d'une augmentation des dépenses en matière de EAH – voir Klavitter et Hutton (2019) pour des informations sur la manière d'élaborer un dossier d'investissement dans le secteur EAH.

² En raison de la nature du secteur EAH, les documents stratégiques peuvent faire référence à des sous-secteurs, tels qu'une politique d'assainissement ou un plan d'investissement dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu rural.

Graphique 1. Éléments d'une stratégie financière EAH



- Un **plan d'investissement sectoriel** estime le coût de la réalisation des objectifs sectoriels et fournit des orientations sur la manière dont les ressources financières seront dépensées pour les atteindre. Si les plans d'investissement sectoriels se concentrent généralement sur les dépenses d'investissement, certains peuvent également tenir compte des dépenses d'exploitation et d'entretien. Tous les plans d'investissement sectoriels ne fournissent pas le même niveau de détail : certains restent à un niveau plus stratégique tandis que d'autres énumèrent des projets spécifiques.

- Une **stratégie de mobilisation des ressources** fournit des orientations sur la manière dont les ressources financières seront générées pour atteindre les objectifs du secteur. Les stratégies de mobilisation des ressources prennent les objectifs de financement comme une donnée et tentent ensuite de recenser les sources et mécanismes de financement permettant de les atteindre. Elles peuvent contenir des détails supplémentaires concernant la mise en œuvre des mécanismes de financement.

- Une **stratégie financière EAH** estime l'écart entre les objectifs de financement et les ressources financières disponibles et indique comment cet écart financier sera comblé. Si les stratégies financières portent à la fois sur les dépenses et les recettes du secteur, elles sont généralement moins détaillées que les plans d'investissement (concernant les projets, par exemple) et les stratégies de mobilisation des ressources (concernant les mécanismes de financement, par exemple). Elles remettent en question les objectifs de financement et suscitent des discussions sur la manière dont les politiques sectorielles pourraient être mieux mises en œuvre ou réformées pour contribuer à combler le déficit de financement, notamment en cherchant à accroître l'efficacité et à réduire les coûts.

Un processus qui favorise le dialogue stratégique et facilite la recherche de consensus

La plus grande valeur d'une stratégie financière EAH découle souvent de son processus d'élaboration. Arriver au point où une stratégie financière EAH est reconnue comme une composante nécessaire du système de planification du secteur EAH constitue déjà une réalisation considérable.

Une stratégie financière du secteur EAH est normalement élaborée sous la direction du ou des ministères en charge du secteur EAH, et du ministère des finances. Elle met en scène les principaux acteurs du secteur : le secteur public (y compris les gouvernements et les agences nationales et infranationales), le secteur privé, la société civile et les partenaires du développement. Dans les pays où il existe une plateforme sectorielle bien établie pour discuter de la performance du secteur EAH, le processus d'élaboration d'une stratégie financière EAH permet d'aborder et de discuter ouvertement des questions litigieuses, telles que la réforme des tarifs, les allocations budgétaires sous-sectorielles et géographiques, ou le rôle du secteur privé dans l'apport de financements remboursables. Ces discussions sont soutenues par un cadre analytique qui clarifie les compromis et met en évidence les preuves disponibles. Dans les pays où une telle plateforme sectorielle n'est pas bien établie, une stratégie financière EAH permet en outre la création ou le perfectionnement d'une telle plateforme.

Une stratégie financière EAH n'est pas un document technique devant être rédigé par des analystes et validé par un seul atelier. Il peut être nécessaire d'engager des analystes (qu'il s'agisse d'analystes internes ou de consultants externes) pour contribuer à la collecte de données, modéliser l'évolution des variables clés selon différentes hypothèses, rédiger des projets

de rapports et réaliser des présentations. Toutefois pour avoir de meilleures chances d'être mise en œuvre, une stratégie financière EAH doit être pleinement assumée et soutenue par le secteur EAH et dirigée par les pouvoirs publics, ce qui requiert des discussions et des accords sur des décisions stratégiques difficiles. Ce dialogue stratégique et cette recherche de consensus, s'ils ont lieu, peuvent constituer le plus bel aboutissement d'une stratégie financière EAH.

Portée d'une stratégie financière EAH

La portée d'une stratégie financière EAH est spécifique à chaque cas. *L'encadré 1* décrit l'exemple du Kenya. La portée doit être clairement définie au début du processus (voir *section 1.3*) et éventuellement figurer dans une note de cadrage de la stratégie financière EAH. Les éléments suivants doivent par conséquent être définis.

- *Couverture sectorielle.* Une stratégie financière EAH doit idéalement couvrir l'ensemble du secteur EAH. Mais elle peut également se concentrer sur un sous-secteur particulier, tel que l'assainissement rural, puisqu'une stratégie financière EAH sous-sectorielle vaut mieux que rien du tout. La note de cadrage de la stratégie financière EAH doit préciser si la stratégie financière EAH couvrira uniquement le secteur EAH des ménages ou également le secteur EAH institutionnel (accès dans les établissements scolaires, sanitaires et pénitentiaires, lieux publics, lieux de travail). Elle précise si elle inclut ou exclut l'hygiène, ou le programme EAH dans les situations d'urgence et, si oui, dans quelles proportions (préparation aux urgences, réponse à court terme aux urgences, reconstruction après les urgences).

- *Zone géographique considérée.* Une stratégie financière EAH couvre généralement un pays entier. Mais elle peut également être axée sur une entité infranationale, telle qu'une province ou une zone métropolitaine.
- *Période considérée.* Une stratégie financière EAH s'étend généralement sur une longue période, par exemple 15 ans. Le calendrier peut être plus court ou plus long de sorte à l'aligner sur ceux d'autres processus de planification stratégique, comme un plan sectoriel EAH de 10 ans ou une stratégie nationale de développement à long terme de 20 ans. Quoi qu'il en soit, une stratégie financière EAH n'est pas un outil « autonome ». Pour faciliter son suivi, son évaluation et la correction de sa trajectoire, la stratégie financière EAH peut être divisée en différentes phases (par exemple, des périodes de cinq ans) associées à des objectifs intermédiaires. Idéalement, la mise en œuvre de la stratégie financière EAH est revue une fois par an, dans le cadre d'un processus de gestion sectorielle.
- *Différentes options acceptables.* Il existe un large éventail de possibilités pouvant être envisagées pour combler le déficit de financement. Il s'agit à la fois d'accroître l'efficacité (réduction des coûts) et d'augmenter les dépenses à partir de l'un des 3T ou d'un financement remboursable. Les types de niveaux de service peuvent être discutés à ce moment-là. Si, au départ, certaines de ces options sont déjà considérées comme irréalisables pour des raisons techniques ou politiques, cela doit être indiqué dans la note de cadrage de la stratégie financière EAH (par exemple, l'augmentation de la participation du secteur privé ou l'augmentation des tarifs au-delà de certains niveaux).

Le champ d'application d'une stratégie financière EAH comprend normalement les sujets énumérés *ci-dessous*. En fonction des analyses déjà effectuées, dans certains

pays, la stratégie financière EAH ne devra reprendre que les résultats des documents stratégiques sectoriels disponibles, tels que les coûts d'un plan d'investissement sectoriel EAH, ou les analyses sectorielles, telles que les flux financiers des comptes EAH existants (voir [encadré 11](#)).

- *Objectifs et contexte du secteur EAH*

- détermination des objectifs nationaux en matière de EAH (à partir de documents stratégiques existants tels que le plan national du secteur EAH) ;
- détermination des objectifs d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci liés à l'eau et à l'assainissement dans les contributions déterminées au niveau national ;
- description du contexte de gouvernance, de politique et de financement EAH (y compris les questions relatives à la décentralisation) ;
- évaluation des goulets d'étranglement qui peuvent empêcher l'octroi de fonds supplémentaires dans le secteur.

- Coûts, recettes et déficit financier du secteur EAH

- estimation du coût de la réalisation des objectifs nationaux EAH (selon le plan/programme national du secteur EAH, le cas échéant) ;
- évaluation des flux financiers vers le secteur EAH provenant de toutes les sources (y compris les dépenses des ménages pour l'auto-provisionnement et l'eau embouteillée/en sachet) dans le cadre de la situation actuelle des dépenses dans le secteur ;
- évaluation des prévisions éventuelles sur les financements/engagements futurs dans le secteur ;

- calcul du déficit de financement EAH (pour différents sous-secteurs).
- Possibilités de comblement du déficit de financement dans le secteur EAH
 - recensement des options permettant de réduire le coût de la réalisation des objectifs nationaux en matière de EAH, y compris les coûts actuels de la prestation de services (en augmentant l'efficacité et en reformulant les objectifs) et estimation de l'incidence de leur mise en œuvre sur le déficit de financement du secteur EAH ;
 - recensement des options permettant d'augmenter les flux financiers vers le secteur EAH (à partir des contributions des utilisateurs, des budgets publics, de la coopération au développement et d'autres transferts, ainsi que des sources de financement remboursables) et estimation de l'incidence de leur mise en œuvre sur le déficit de financement du secteur EAH.
- Recommandations en vue du comblement du déficit de financement dans le secteur EAH
 - définition d'un ensemble de recommandations qui combinerait des mesures au niveau des coûts et des recettes en vue de combler le déficit de financement du secteur EAH ;
 - recensement des incitations et autres mécanismes visant à soutenir la mise en œuvre de la stratégie financière du secteur EAH ;
 - détermination des indicateurs et des mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie financière EAH.

Encadré 1. Portée de la première stratégie financière du secteur de l'eau au Kenya

Le Kenya a élaboré sa première stratégie financière du secteur de l'eau en 2015, dans le cadre du processus d'élaboration de son plan d'investissement dans le secteur de l'eau. Ce plan concerne non seulement les services liés à l'utilisation de l'eau et l'assainissement, mais aussi l'irrigation et la gestion et le développement des ressources en eau, avec un horizon temporel de 15 ans (2014/2015 à 2029/2030) et une portée géographique nationale. Le cadre du plan d'investissement dans le secteur de l'eau au Kenya proposait une stratégie financière du secteur en huit points s'appuyant sur

les meilleures pratiques actuelles et sur l'approche de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière de planification financière stratégique (voir le *Graphique 2*). Le concept de la première stratégie financière du secteur de l'eau au Kenya reposait sur la gestion active du déficit de financement (numéro 1 dans le graphique), à travers une double stratégie de réduction des coûts du secteur (2) et d'augmentation des recettes constituées par les tarifs (3), les taxes (4) et les transferts (5) des partenaires de développement. Dans le même temps et à

long terme, il serait toujours nécessaire d'attirer des financements remboursables (6), notamment pour les grands projets économiquement intéressants. La progression rapide de la mise en œuvre et de l'efficacité du secteur devra être accompagnée de mesures visant à accroître les capacités (7) et à faciliter l'établissement de partenariats public-privé (PPP) (8). En août 2021, le Kenya a entamé le processus d'élaboration d'une nouvelle stratégie financière du secteur de l'eau.

Graphique 2. Adoption d'une stratégie de financement sectoriel en huit points au Kenya



Source : gouvernement du Kenya (2015).

2. Pourquoi élaborer une stratégie financière EAH ?

La raison fondamentale de soutenir l'élaboration d'une stratégie financière du secteur EAH est d'accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs nationaux en matière de EAH, en améliorant l'équité, l'efficacité et l'efficience des dépenses dans ce secteur et en attirant des ressources financières supplémentaires. Les raisons peuvent varier d'un pays à l'autre. *L'encadré 2* décrit les raisons pour lesquelles il existe un intérêt croissant pour les stratégies de financement EAH en Afrique orientale et australe.

Comme l'illustre le *graphique 3*, l'élaboration d'une stratégie financière EAH peut générer plusieurs avantages intermédiaires. L'importance des avantages dépend de la portée de la stratégie.

- Amélioration de la gouvernance du secteur EAH :
 - augmentation de la capacité du ou des ministères en charge du sec-
 - plus grande participation des parties prenantes dans le développement du secteur EAH et de sa durabilité financière. Au Rwanda, par exemple, cela a conduit à la création d'un groupe de travail sur le financement du secteur EAH (sous la houlette du groupe de travail sur le secteur EAH) et, au Mali, en octobre 2021, le gouvernement a initié un dialogue impliquant les ministères en charge de l'eau, de l'assainissement et des finances, les partenaires (donateurs et organisations non gouvernementales) et la société civile ;
 - renforcement des relations et de la coordination entre les parties prenantes stratégiques. Il s'agit en particulier des ministères en charge des finances et de la planification ainsi que des pouvoirs publics locaux ;
 - renforcement de la responsabilité dans le secteur EAH, y compris celle des partenaires du développement.
- Amélioration de la qualité des politiques

et des dépenses dans le secteur EAH :

- définition des priorités pour améliorer l'équité, l'efficacité et/ou l'efficience des dépenses en matière de EAH, et soutien au développement des capacités et aux réformes institutionnelles ;
- recherche d'un consensus entre les acteurs principaux du secteur sur la manière de mettre le secteur EAH sur la voie de la durabilité, ceci incluant les stratégies difficiles, telles que la réforme tarifaire ou la répartition des dépenses publiques dans le secteur EAH entre les sous-secteurs et les subdivisions administratives.
- Renforcement de la crédibilité du secteur EAH auprès du ministère des finances, favorisant ainsi l'augmentation de l'allocation de ressources financières à destination du secteur :
 - amélioration du réalisme financier des objectifs, politiques, plans et programmes du secteur EAH ;
 - amélioration de la qualité des contributions du secteur EAH au processus budgétaire annuel (et au processus budgétaire pluriannuel dans les pays qui en disposent).

Graphique 3. Avantages de l'élaboration d'une stratégie financière EAH



- Amélioration de la prestation et de la gestion du soutien des partenaires de développement :
 - meilleure adéquation entre le soutien des partenaires de développement et les priorités nationales en matière de EAH ;
 - amélioration de la coordination des financements provenant de sources externes.
- Renforcement de la crédibilité auprès des sources de financement remboursable, favorisant ainsi l'accès aux prêts et autres financements :
 - propositions de financement de projets plus solides ;
 - amélioration de la solvabilité des prestataires de services EAH.



Encadré 2. Pourquoi nous avons besoin de stratégies de financement EAH – le cas de l’Afrique orientale et australe

Un examen régional de l’état du financement du secteur EAH en Afrique orientale et australe a souligné que de nombreux plans stratégiques calculent les déficits financiers du secteur comme la différence entre les dépenses publiques actuelles et les plans ambitieux. Malgré l’existence d’organes chargés de l’élaboration des projets, de nombreux projets figurant dans les plans infrastructurels nationaux ne sont pas suffisamment aboutis pour être couverts par les fonds disponibles alloués à l’élaboration des projets ou pour attirer les investissements du secteur privé. Dans de nombreux cas, la modélisation financière n’est pas intégrée au processus de planification dès le début, et un projet peut donc être correctement élaboré avant d’être jugé non viable sur le plan financier.

Depuis la fin 2021, la région connaît un intérêt croissant pour l’élaboration de stratégies de financement EAH, comme l’illustrent les initiatives lancées au Kenya, au Malawi, au Rwanda et au Zimbabwe. Dans le cas du Rwanda, le secteur EAH a connu une diminution du soutien des partenaires de développement, les fonds ayant été réaffectés à la lutte contre la pandémie de COVID-19. Cependant, les préoccupations concernant la diminution du soutien des partenaires de développement ne sont pas nouvelles, et remontent à 2017-2018. Ces préoccupations ont incité le gouvernement à organiser un atelier en 2018, au cours duquel l’idée d’élaborer une stratégie financière EAH a été discutée pour la première fois.

Sources : Jones, Mansour et Burr (2019) ; Bureau de l’UNICEF au Rwanda.

3. Quelles sont les éléments nécessaires à l’élaboration d’une stratégie financière EAH ?

Le *graphique 4* illustre les différents éléments nécessaires à l’élaboration d’une stratégie financière EAH. Cette section décrit brièvement chacun d’entre eux.

Rôle de chef de file des pouvoirs publics

Tout d’abord, l’élaboration d’une stratégie financière EAH a besoin d’un chef de file dont le rôle est de déterminer si le pays est prêt à élaborer une stratégie financière du secteur et de présenter l’idée aux autres acteurs clés et d’obtenir leur soutien. Ce chef de file peut être un fonctionnaire (ou un ancien fonctionnaire) reconnu dans le secteur. Il peut également s’agir d’une représentation conjointe, par exemple entre le gouvernement et un ou plusieurs

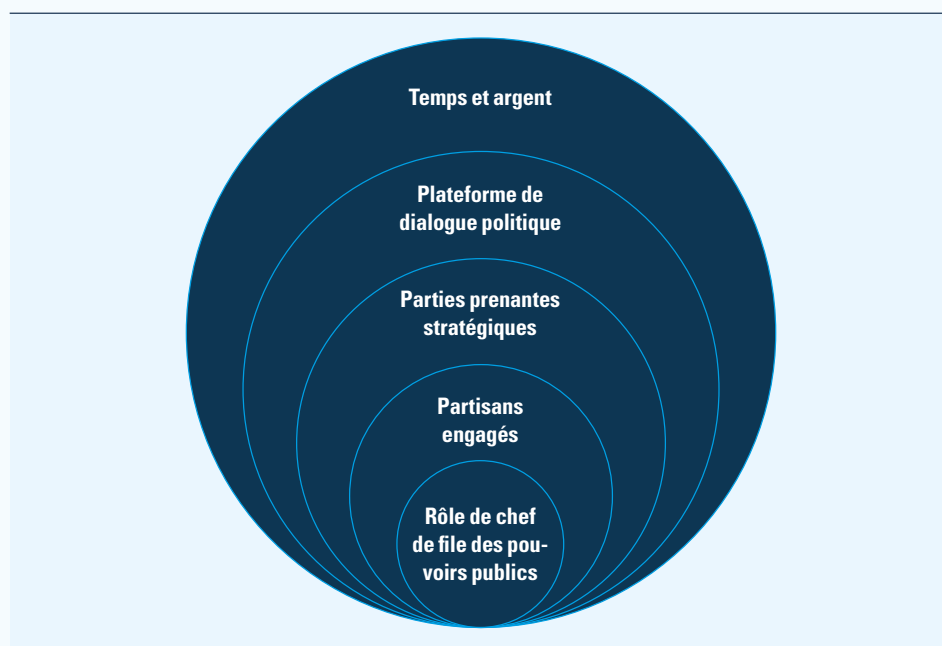
partenaires de développement.

L’élaboration d’une stratégie financière du secteur EAH est généralement dirigée par les ministères en charge du secteur et des finances. Le ou les ministères en charge du secteur, et en particulier ses organes de planification et de décision, peuvent reconnaître très tôt les avantages liés à l’élaboration d’une stratégie financière EAH et assumer naturellement leur rôle de chef de file. Ils peuvent avoir besoin d’effectuer un travail de plaidoyer en amont auprès de leurs collègues du ministère des finances pour s’assurer que ces derniers jouent également un rôle directeur, bien que le secteur EAH ne corresponde qu’à une partie de leurs attributions.

Des partisans engagés

L’élaboration d’une stratégie financière EAH est un exercice exigeant. Le chef de file peut vouloir approcher quelques représentants d’autres ministères, des partenaires de développement et d’autres parties prenantes pour établir un noyau dur informel de partisans. Ces partisans devront ensuite consacrer leur temps et leur influence à soutenir l’élaboration d’un concept (éventuellement défini dans une note de cadrage), et à garantir les res-

Graphique 4. Éléments nécessaires à l’élaboration d’une stratégie financière EAH



sources financières allouées à l'élaboration de la stratégie financière.

Une fois qu'il a été assuré qu'une stratégie financière EAH sera élaborée, il peut s'avérer utile de créer un comité technique qui facilite le processus d'élaboration de la stratégie, en s'appuyant éventuellement (mais pas exclusivement) sur le noyau dur de partisans.

Participation des parties prenantes stratégiques.

L'élaboration d'une stratégie financière EAH combine des éléments du processus de planification et des discussions de principe dans un secteur qui implique de nombreuses parties prenantes. Il est impossible d'associer toutes les parties prenantes à l'élaboration de la stratégie, mais il est tout de même important de s'assurer de la contribution d'un nombre suffisant d'entre elles. Une fois qu'une première version de la stratégie financière a été élaborée, il est possible de prévoir une période d'examen ou de consultation publics afin de susciter une plus grande participation des parties prenantes.

Les parties prenantes stratégiques sont celles qui représentent différents groupes et points de vue, et elles doivent approuver les conclusions du document de stratégie financière EAH pour qu'il ait une meilleure chance d'être mis en œuvre. Selon la situation du secteur dans le pays concerné (ou la subdivision infranationale concernée), il s'agira généralement de représentants d'autres ministères (en charge, par exemple, des collectivités locales, du développement rural, de l'intérieur, de la santé ou de l'éducation), d'organes en charge de la réglementation (par exemple, en matière de prix, de qualité et d'environnement), de groupements de municipalités, de grandes entreprises de services publics, de groupements d'entreprises de services publics de distribution, du secteur privé (grands utilisateurs, fournisseurs de services, financiers), d'ONG impliquées dans le développement communautaire, d'associations d'utilisateurs/consommateurs, et de partenaires techniques et financiers. S'il existe des représentants désignés, les principales parties prenantes ciblées par le partenariat SWA peuvent être approchées, comme

les organisations de la société civile, les entreprises de services publics et les régulateurs, le secteur privé, la recherche et l'apprentissage, ainsi que les organismes de soutien externes (souvent appelés partenaires de développement). Il est souvent utile de constituer officiellement un groupe de parties prenantes stratégiques, qui prend parfois le nom de « comité directeur ».

La participation des parties prenantes stratégiques est nécessaire pour au moins trois raisons : i) pour assurer une base de connaissances solide pour l'élaboration de la stratégie financière, ii) pour s'assurer de la prise en considération de différents points de vue dans les discussions stratégiques et iii) pour constituer une coalition qui apportera son soutien aux recommandations du document de stratégie financière.

Une plateforme de dialogue stratégique.

L'élaboration d'une stratégie financière EAH nécessite la mise au point d'une base de référence, le recensement et la discussion des possibilités d'actions pour combler le déficit financier (tant du côté des recettes que des dépenses), et la définition d'un train de mesures recommandé. Cette démarche nécessite généralement plusieurs cycles de dialogue stratégique entre les parties prenantes stratégiques. Pour que ce dialogue ait lieu, une plateforme où les parties prenantes stratégiques sont représentées doit être mise en place. Dans certains pays, une telle plateforme multipartite est déjà établie. Il peut s'agir, par exemple, de la plateforme qui abrite le mécanisme d'examen sectoriel conjoint. Si elle n'existe pas, il faut en créer une, au moins de façon ponctuelle. Il est possible de construire cette plateforme sur des groupes multipartites récemment constitués pour soutenir d'autres processus, tels que les processus du SWA ou les consultations autour des données sectorielles.

Du temps et de l'argent.

Le temps nécessaire à l'élaboration d'une stratégie financière du secteur EAH varie en fonction :

- du contexte du pays : combien de temps peut-il s'écouler entre l'idée initiale et le concept approuvé ? Combien de temps faut-il pour obtenir les ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre ? Existe-t-il une plateforme facilement accessible pour le dialogue entre les parties prenantes ? Sera-t-il facile de convoquer les réunions du comité directeur ?
- Portée de la stratégie financière EAH et données disponibles : s'agit-il d'un exercice national ou local ? Se limite-t-elle à un seul sous-secteur EAH ? Existe-t-il un plan d'investissement sectoriel récent ? Existe-t-il déjà une évaluation des coûts sectoriels (notamment des coûts liés à l'ODD 6, à un plan quinquennal ou à une stratégie sous-sectorielle spécifique) ? Les dépenses font-elles l'objet d'un suivi et de rapports formels (examen des dépenses publiques, comptes EAH, etc.) ? Existe-t-il une étude décrivant le processus budgétaire et analysant les données budgétaires ? A-t-on une vue d'ensemble claire du secteur financier ?

Une fois qu'un concept a été élaboré et validé par l'État, et que les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre sont garanties, l'élaboration de la stratégie financière EAH peut prendre entre 9 et 18 mois. Les deux principaux facteurs sont i) l'élaboration de la base de référence, qui est la phase la plus intensive en matière de traitement des données et de travail analytique, et ii) la dynamique du comité directeur (plateforme multi-acteurs), soit le nombre de réunions nécessaires pour discuter du document de stratégie financière, auxquelles sont associées toutes les parties prenantes, et la fréquence des réunions (qui dépend du degré de formalité du comité).

Le coût de l'élaboration d'une stratégie financière EAH varie en fonction de ses objectifs et de la méthode employée. Les coûts comprennent les frais de personnel des membres du comité technique (généralement pris en charge par chaque membre), les coûts des activités (si des activités doivent être menées pour collecter des données pour la base de référence), les coûts des analystes et les coûts des réunions. Les coûts des analystes dépendent également de l'existence d'une expertise locale suffisante pour soutenir l'élaboration

de la stratégie ou de la nécessité de mobiliser des consultants internationaux. À titre de référence, les coûts totaux de l'élaboration d'une stratégie financière EAH peuvent dépasser les 150 000 dollars des États-Unis.

Le coût de l'élaboration d'une stratégie financière du secteur EAH doit être considéré en regard des avantages qu'elle apportera.

4. Quand faut-il élaborer une stratégie financière EAH ?

Le *graphique 5* illustre les cinq situations pouvant favoriser le lancement d'une stratégie financière EAH.

Comme nous l'avons vu dans la *section 1.2*, l'élaboration d'une stratégie financière du secteur EAH est susceptible d'apporter des avantages significatifs aux pays à pratiquement tous les stades de développement du secteur.

Les situations pouvant favoriser le lancement d'une stratégie financière EAH sont les suivantes :

- lorsqu'il se produit un changement de direction au sein du ou des ministères en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène et que la nouvelle direction cherche de nouvelles méthodes

pour améliorer les performances du secteur ;

- lorsqu'un élément important de la planification nationale ou du secteur EAH (tel qu'un plan de développement national, une stratégie sectorielle ou un plan d'investissement) est sur le point d'être mis au point ou d'être révisé de manière significative ;
- lorsqu'un pays introduit des réformes importantes dans le processus de planification budgétaire, en particulier lorsqu'il introduit un cadre de dépenses à moyen terme ;
- lorsqu'un pays instaure ou réactive son système de gouvernance sectorielle ou ses processus de coordination des partenaires de développement, tels qu'un mécanisme d'examen sectoriel conjoint ;
- lorsque le secteur est à la recherche de nouvelles injections (importantes) de fonds et de financement (par exemple, en réponse à une urgence qui crée une occasion politique), ce qui nécessite des preuves et un plaidoyer pour justifier le financement.

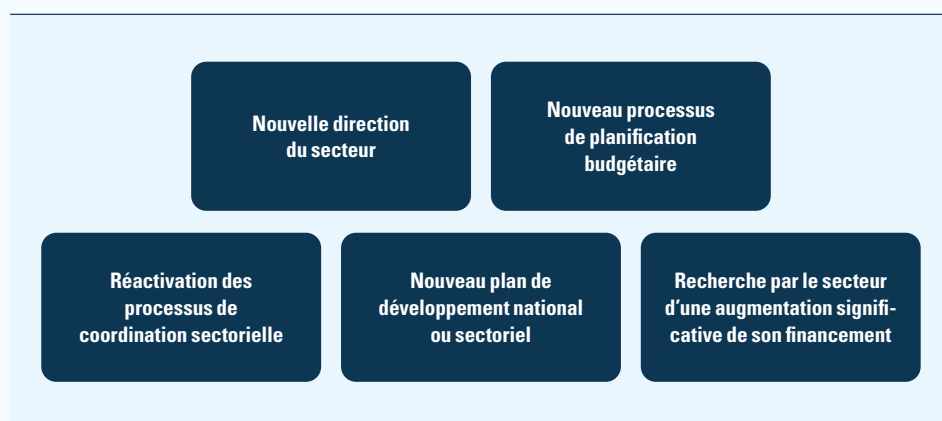
L'expérience récente suggère que certains pays peuvent se préparer à l'élaboration d'une stratégie financière EAH lorsqu'un travail analytique plus ciblé tel qu'un examen des dépenses publiques dans le secteur a déjà montré le potentiel de l'analyse financière pour donner une meilleure image du secteur. Par exemple, le Rwanda a décidé d'élaborer une stratégie financière

du secteur EAH après avoir élaboré des directives budgétaires pour ce secteur³, et la Birmanie s'y est intéressée après avoir effectué un travail analytique visant à chiffrer les objectifs nationaux en matière de EAH (voir *encadré 3*).

Il arrive qu'un pays ne soit pas prêt à adopter une stratégie financière EAH complète. Le niveau d'ambition de la stratégie financière dépend des éléments suivants ⁴:

- Niveau de participation des pouvoirs publics :
 - Niveau de participation du ou des ministères en charge des questions de EAH
 - Niveau de participation du ministère des finances
- Disponibilité d'informations complémentaires :
 - Des analyses pertinentes (par exemple, l'examen des dépenses publiques, les comptes et les directives budgétaires en rapport avec le secteur) ont-elles déjà été effectuées ?
 - Les objectifs en matière de EAH ont-ils été chiffrés ?
 - Un plan ou un programme d'investissement dans le secteur a-t-il été élaboré ?
- Maturité des dispositifs de gouvernance EAH :
 - Un seul ministère est-il en charge de tous les sous-secteurs EAH ?
 - Existe-t-il des mandats institutionnels clairs et une bonne relation de travail entre les différents ministères responsables du secteur ?
 - Existe-t-il un groupe de travail efficace consacré au secteur EAH ?

Graphique 5. Situations pouvant favoriser l'initiation d'une stratégie financière EAH



³ Depuis 2010, des directives budgétaires ont été élaborées pour le secteur EAH dans 15 pays d'Afrique orientale et australe avec le soutien de l'UNICEF.

- Existe-t-il un mécanisme formel d'examen sectoriel, tel que des examens sectoriels conjoints ?
- Disponibilité des ressources financières allouées à l'élaboration de la stratégie financière EAH

Lorsque ces paramètres ne justifient pas la mise au point d'une stratégie complète de financement du secteur EAH, il peut être utile d'envisager ce qui suit.

- Une approche par étapes, dans laquelle la mise au point d'une stratégie financière EAH rapide serait limitée à sa première phase pour promouvoir le concept même d'une telle stratégie et pour démontrer son potentiel, tout en détectant les lacunes en matière de données. Plus tard, en cas d'intérêt et de soutien à l'égard d'une stratégie complète de financement du secteur EAH, la stratégie pourrait entrer dans sa deuxième phase. Une stratégie financière EAH rapide tenterait de mettre en œuvre sa méthodologie en trois mois environ, en utilisant uniquement des données facilement disponibles et en s'appuyant éventuellement sur les conseils du comité technique.
- Une approche modulaire, dans laquelle les promoteurs de la stratégie financière sélectionnent un ou plusieurs des éléments analytiques d'une stratégie financière EAH. Il pourrait s'agir d'une étude portant sur les flux financiers du secteur EAH, ou d'une étude portant sur l'évaluation des coûts des objectifs de la politique en matière de EAH, si ces deux domaines essentiels n'ont pas déjà fait l'objet d'analyses. Une autre possibilité est une étude sur le potentiel d'augmentation des contributions des utilisateurs tout en tenant compte du caractère abordable des services pour les utilisateurs.

Encadré 3. S'appuyer sur le plan d'investissement du secteur EAH : l'exemple de la Birmanie

Entre 2015 et 2017, la Birmanie a élaboré une stratégie et un plan d'investissement nationaux pour le programme EAH en milieu rural, qui incluaient le programme EAH dans les écoles et les établissements de santé. Le plan d'investissement n'était pas un agrégat de projets d'investissement ; il prévoyait plutôt le recours à un outil de la Banque mondiale pour estimer les besoins de financement tant en matière de dépenses courantes que de dépenses en capital. La tentative d'élaboration d'un plan d'investissement national a permis de mettre en évidence que le budget du ministère du développement rural alloué aux investissements dans l'approvisionnement en eau (qui comprend la plupart des contributions des partenaires de développement) ne représente que 17 % des besoins en dépenses d'investissement, et a estimé que le déficit de financement des dépenses d'investissement dans l'assainissement s'élevait à 98 millions de dollars des États-Unis par an sur la période 2017-2023 et à 24 millions de dollars par an sur la période 2024-2030. La stratégie nationale fixe, dans son chapitre sur le financement, 35 mesures visant à augmenter les recettes. Le plan d'investissement national aborde brièvement la stratégie financière du secteur et met en

évidence la nécessité de déployer des efforts de plaidoyer pour attirer davantage de fonds pour les dépenses d'investissement des budgets publics et des donateurs, en supposant que les ménages paieront les dépenses courantes, et compte tenu de la nécessité de garantir l'accessibilité financière.

Les dirigeants du Ministère du développement rural ont reconnu que les chiffres du plan d'investissement n'étaient pas réalistes et que des travaux supplémentaires étaient nécessaires pour mieux estimer le déficit de financement et élaborer un plan plus solide en vue de combler ce déficit. Suivant un atelier sur le financement du secteur EAH en janvier 2020, des directives budgétaires ont été élaborées et un travail préparatoire a été effectué sur une évaluation de la stratégie financière du secteur en milieu rural en Birmanie. L'évaluation des coûts ayant été réalisée dans le cadre du plan d'investissement, le projet de cahier des charges de la stratégie financière du secteur EAH en milieu rural s'est concentré sur l'état du financement du secteur. Les événements politiques survenus dans le pays en février 2021 ont mis en suspens la poursuite des efforts.

Sources : Gouvernement birman (2016a, 2016b) ; Bureau de l'UNICEF en Birmanie.



© UNICEF/UN0353547

PARTIE II.

LE PROCESSUS

D'ÉLABORATION D'UNE

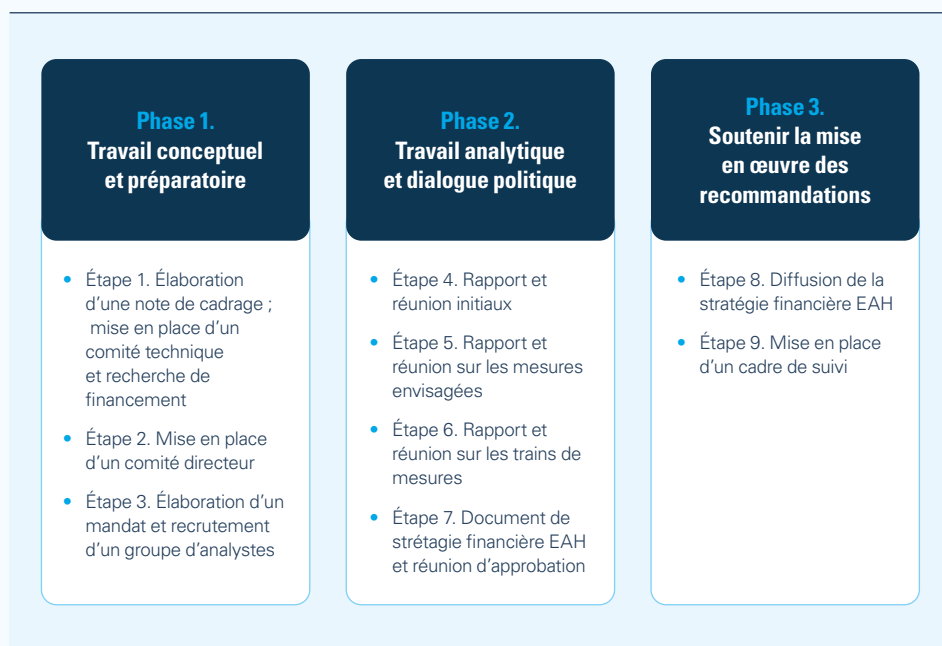
STRATÉGIE FINANCIÈRE EAH

La deuxième partie traite du processus d'élaboration d'une stratégie financière EAH. Elle décrit la phase initiale de développement théorique et de travail préparatoire, la phase intermédiaire de travail analytique et de dialogue stratégique, et la phase finale de soutien à la mise en œuvre de ses recommandations.

La deuxième partie est essentielle pour les hauts fonctionnaires chargés de l'élaboration d'une stratégie financière EAH (ainsi que pour les partenaires qui les soutiennent). Elle les aidera à rédiger la note de cadrage pour l'élaboration d'une stratégie financière EAH.



Graphique 6. Phases du processus de la stratégie financière EAH



Le processus d'élaboration d'une stratégie financière EAH comporte trois phases différentes, comme l'illustre le *graphique 6*. La première phase se concentre sur l'élaboration du concept et le lancement du processus : cela peut prendre de trois à six mois. La deuxième phase se concentre sur l'élaboration du travail analytique de soutien et la réalisation du dialogue stratégique qui produira le document de stratégie financière EAH : cela peut prendre six à douze mois. La troisième phase se concentre sur la diffusion de la stratégie financière EAH et la mise en place d'un cadre de suivi de sa mise en œuvre : cela peut prendre un à trois mois.

Phase 1. Développement théorique et travaux préparatoires

La phase 1 comprend trois étapes, comme l'illustre le *graphique 7*.

Élaboration d'une note de cadrage, mise en place d'un comité technique et recherche de financement

Graphique 7. Éléments de la phase 1 : travaux conceptuels et préparatoires



Le processus d'élaboration d'une stratégie financière EAH commence généralement lorsqu'un chef de file est parvenu à la conclusion qu'une stratégie financière du secteur EAH serait utile pour le pays et décide de la mettre en avant en impliquant d'autres acteurs essentiels (qui ensemble peuvent être appelés les « promoteurs » de la stratégie financière EAH). Si le ministère responsable des questions liées au secteur EAH ou le ministère des finances n'est pas le chef de file initial, il doit être impliqué dès que possible dans l'élaboration du concept.

L'étape suivante consiste généralement à élaborer une note de cadrage initiale. Cette note décrira la raison d'être et les objectifs de la stratégie financière du secteur EAH, sa portée et la méthode adoptée pour son élaboration. Il s'agit notamment de préciser qui soutiendra le processus d'élaboration (un petit comité technique) et qui l'orientera et approuvera les résultats (un comité directeur).

Le comité technique comprend généralement des représentants des principaux ministères, éventuellement deux ou trois organismes concernés, et éventuellement des représentants des partenaires de développement. Ses fonctions sont notamment les suivantes :

- élaborer une note de cadrage sur la stratégie financière du secteur EAH
- rédiger le mandat du comité directeur ;
- soutenir les coprésidents du comité directeur dans la convocation, le déroulement et le compte rendu des réunions du comité ;
- rédiger le mandat des analystes (qu'il s'agisse d'un groupe interne, d'ONG ou de consultants privés) qui entreprendra le travail analytique de soutien ;
- recruter et gérer les analystes ;
- faciliter l'accès des analystes aux sources de données (par l'intermédiaire des membres du comité directeur) ;
- fournir un examen technique du travail produit par les analystes.

L'élaboration d'une stratégie financière EAH est parfois financée par les

partenaires de développement. Il n'est pas toujours facile d'obtenir un financement pour ces activités. Si aucun des promoteurs n'est en mesure de financer (entièrement) ces activités, il est nécessaire d'approcher des bailleurs de fonds potentiels afin d'obtenir des ressources financières pour ces activités, avant d'aller plus loin. La disponibilité des ressources financières peut avoir une incidence sur la portée de la stratégie financière du secteur EAH.

Mise en place d'une plateforme multipartite pour orienter et soutenir l'élaboration de la stratégie financière EAH.

Une caractéristique déterminante d'une stratégie financière EAH est qu'elle recommande un ensemble de mesures visant à combler le déficit de financement. Alors que l'on pourrait considérer cela comme un exercice purement technique, le comblement du déficit de financement exige souvent de prendre des décisions stratégiques difficiles. C'est pourquoi il convient de s'assurer que les parties prenantes stratégiques sont associées à l'élaboration de la stratégie financière EAH. Les parties prenantes stratégiques comprennent les organismes publics, les partenaires de développement, les organisations de la société civile et les représentants des collectivités (en fonction de la portée géographique de l'exercice). *L'encadré 4* illustre la manière dont les parties prenantes ont été réunies au Mali pour initier un dialogue sur le financement du secteur EAH.

Un moyen efficace de faire participer les parties prenantes stratégiques à l'élaboration de la stratégie financière EAH est de mettre en place un comité directeur, présidé par un haut fonctionnaire du ou des ministères responsables des questions EAH (ou des institutions faitières pertinentes, selon la portée) et si possible coprésidé par le ministère des finances. Selon le contexte national, il peut être utile d'élaborer un mandat pour le comité directeur. Le comité directeur peut être amené à se réunir à quatre ou cinq reprises.

Encadré 4. Utiliser les processus internationaux pour initier des dialogues à l'échelle nationale sur le financement du secteur EAH – le cas du Mali

Le gouvernement malien est à la recherche de solutions pour garantir l'accès universel aux services de base en matière d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène d'ici 2030. À la suite des engagements pris lors de la réunion des ministres du secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (EAH), organisée par le SWA au Costa Rica en 2019, le Gouvernement malien a organisé un dialogue sur le financement du secteur le 27 octobre 2020. Ce dialogue a réuni une soixantaine de représentants du gouvernement, de la société civile, du secteur privé, des instituts de recherche et des partenaires au développement.

Ce dialogue constituait la première étape d'un processus d'échange entre les acteurs du secteur visant à renforcer le financement du secteur EAH et à développer une approche concertée pour la mobilisation des ressources financières. Parmi les recommandations spécifiques, citons i) la réforme des tarifs de l'eau (pour générer davantage de recettes tout en assurant une plus grande équité), ii) la poursuite

des efforts de mobilisation des fonds publics avec pour objectif d'atteindre 5 % du budget national annuel, iii) l'élaboration de plans et de programmes sectoriels intégrés (pour mieux justifier la nécessité d'un financement supplémentaire de la part des partenaires au développement), iv) la mise en œuvre de mesures visant à attirer les investissements privés, v) la rationalisation des processus de passation de marchés et vi) le renforcement des capacités des institutions nationales pour soutenir ces initiatives.

Les prochaines étapes comprennent la poursuite du travail de suivi des flux financiers et, à cette fin, le Mali entreprend le quatrième cycle des comptes nationaux EAH, qui permettra d'évaluer les déficits de financement ; la finalisation et l'adoption des huit programmes nationaux d'eau et d'assainissement (qui correspondent à des plans d'investissement pour chaque sous-secteur) ; l'élaboration d'une stratégie nationale de financement pour le secteur EAH ; et l'organisation d'une table ronde avec les partenaires de développement pour le financement des programmes nationaux.

Source : Djouuro Bocoum, Directeur national de l'Hydraulique, Ministère malien des mines, de l'énergie et de l'eau.

Les fonctions du comité directeur sont les suivantes :

- faciliter l'accès aux données par les analystes chargés du travail analytique sous-jacent ;
- discuter de l'analyse initiale et l'approuver ;
- fournir des conseils aux analystes sur les possibilités d'action pour combler le déficit financier ;
- discuter des solutions qui devraient être retenues pour le train de mesures recommandé ;
- approuver le train de mesures recommandé et le document de stratégie financière EAH dans son ensemble.

Dans certains cas, il n'est pas nécessaire de mettre en place une plateforme dédiée. S'il existe déjà une plateforme permettant de discuter des performances et des réformes du secteur EAH, il est préférable de l'utiliser pour orienter et soutenir l'élaboration de la stratégie financière EAH. Cela permet d'économiser des efforts organisationnels (et éventuellement du temps et de l'argent) et de renforcer la plateforme existante. Comme mentionné précédemment, si une telle plateforme n'existe pas, il est possible de mettre en place une plateforme à cet effet en s'appuyant sur les groupes multipartites récemment constitués pour soutenir d'autres processus, tels que les processus du SWA ou les consultations autour des données sectorielles.

Encadré 5. De l'idée à l'élaboration – les enseignements tirés de la stratégie financière EAH au Rwanda

Au Rwanda, l'idée d'élaborer une stratégie financière EAH est apparue pour la première fois lors d'un atelier organisé par le gouvernement en 2019. Par la suite, l'IRC, WaterAid et Water for People ont réalisé une étude de fond concernant la situation financière du secteur EAH, tandis que l'UNICEF a continué de mettre au point sa série de directives budgétaires annuelles EAH, qui a vu le jour en novembre 2018. En 2020, le Ministère des infrastructures (responsable du secteur EAH) et l'UNICEF ont convenu d'inclure l'élaboration d'une stratégie financière du secteur EAH dans leur plan de travail conjoint.

Cette étape a été suivie de l'élaboration d'une note de cadrage sur la stratégie financière du secteur EAH et de la création d'un groupe de travail thématique sur le financement du secteur (sous l'égide du groupe de travail sectoriel) qui supervisera l'élaboration de la stratégie. La section EAH de l'UNICEF a travaillé en étroite collaboration avec le secrétariat aux politiques sociales et à la recherche sur l'engagement du Ministère des finances.

Entre août et septembre 2021, le mandat a été finalisé en consultation avec le Gouvernement et les principaux partenaires. Un cabinet de conseil a été engagé en décembre 2021. Des réunions de coordination mensuelles associant le Ministère des infrastruc-

tures, l'UNICEF et le cabinet de conseil ont été essentielles pour accéder aux documents et aux données. En mai 2022, un premier projet a été achevé et présenté pour discussion lors d'une réunion ad hoc du sous-groupe de travail sur le financement du secteur EAH, en vue de compléter la stratégie financière d'ici la fin juin 2022. Les principaux enseignements tirés de l'expérience rwandaise sont les suivants : i) la nécessité de s'assurer de la contribution du gouvernement dès le début et tout au long du processus, ii) l'importance de l'élaboration d'un mandat clair en collaboration avec les ministères et les partenaires et iii) la nécessité de mobiliser l'expertise adéquate.

Source : Bureau rwandais de l'UNICEF.

Élaboration d'un mandat et recrutement d'un groupe d'analystes

Comme mentionné ci-dessus, ces tâches sont généralement confiées à un comité technique. Souvent, l'un de ses membres se voit déléguer ces tâches, en particulier le ministère ou le partenaire de développement qui finance le travail des analystes. Cependant, il est important d'essayer de maintenir la contribution de tous les membres du comité technique. *L'encadré 5* fait état des enseignements tirés du processus de lancement d'une stratégie financière EAH au Rwanda, y compris la nécessité d'établir un mandat clair et l'importance du recrutement de gestionnaires, de conseillers et d'analystes expérimentés.

Phase 2. Travail analytique et dialogue stratégique

La phase 2 comporte quatre étapes, comme l'illustre le *graphique 8*.

Élaboration, discussion et approbation d'un rapport initial

La première étape du travail d'analyse consiste à élaborer un rapport initial. C'est l'étape qui demande le plus de ressources et de temps. Le projet de rapport initial

sera composé d'une première partie décrivant le contexte de la gouvernance, des orientations et du financement du secteur EAH, et d'une seconde partie estimant le déficit de financement du secteur. Cela correspond aux sections A et B du document de stratégie financière EAH décrit dans la partie III.

L'estimation du déficit de financement nécessite généralement l'utilisation, l'adaptation ou l'élaboration de deux modèles : l'un pour modéliser les coûts et l'autre pour modéliser les recettes. La modélisation des coûts nécessite généralement beaucoup plus de données que la modélisation des recettes. Ces deux modèles peuvent être relativement simples ou très complexes, selon l'ambition et les ressources. Ils doivent être conçus de manière à permettre la modification des principaux paramètres afin

Graphique 8. Éléments de la phase 2 : travail analytique et dialogue stratégique



de pouvoir effectuer des simulations. Le comité technique a un rôle crucial à jouer en donnant des conseils sur la formulation des modèles, sur leur validation et sur les sources de données.

Le projet de rapport initial doit définir une série d'indicateurs qui seront utilisés pour suivre les progrès réalisés en vue de combler le déficit de financement.

Le projet est normalement discuté lors de la première réunion⁴ du comité directeur (réunion de référence). Il s'agit d'une réunion importante pour que ses membres comprennent la méthodologie utilisée pour la stratégie financière du secteur EAH et qu'ils adhèrent au processus.

Le comité directeur peut approuver le projet de rapport initial (tout en demandant éventuellement des modifications mineures) ou peut demander une révision.

Définir les mesures envisagées, modéliser leurs effets et les discuter

La deuxième étape du travail d'analyse consiste à élaborer un rapport sur les mesures envisagées. Les consultants peuvent profiter de la première réunion du comité directeur pour demander une contribution concernant le choix des possibilités d'action à modéliser et les paramètres techniques des mesures. Par exemple, il peut être considéré comme « possible » que le budget alloué au sec-

⁴ Dans certains pays, il peut être nécessaire d'organiser une réunion préalable pour lancer officiellement le processus. Dans ce cas, la « réunion de référence » serait la deuxième réunion du comité directeur.

teur EAH augmente de 0 et 10 % par an en termes réels pendant 20 ans, ou que les taxes d'eau non perçues diminuent de 1 à 3 % par an pendant les 10 premières années, ou que les taxes d'eau non génératrices de recettes augmentent de 5 à 10 % par an en termes réels pendant les 7 premières années. L'estimation des effets de l'application des différentes mesures n'est généralement pas particulièrement compliquée une fois que les modèles sous-jacents ont été validés lors de la réunion de référence.

Le projet de rapport sur les possibilités d'action est examiné lors de la deuxième réunion du comité directeur (réunion sur les possibilités d'action). Cette réunion est importante puisqu'elle permet aux membres du comité directeur de comprendre les effets potentiels de chaque mesure envisagée sur le déficit financier, et de réfléchir collectivement à la nécessité d'augmenter l'ambition des réformes ou de réduire celle des objectifs en matière de EAH.

Élaboration et discussion d'autres trains de mesures

La troisième étape consiste à élaborer un rapport sur les trains de mesures. Un train de mesures est un ensemble de recommandations ou de décisions stratégiques, dans ce cas-ci, de sorte que les effets combinés des recommandations soient de combler le déficit financier. Sur la base de la discussion lors de la réunion sur les possibilités d'action, les analystes élaboreront plusieurs autres trains de mesures. Ceux-ci seront ensuite discutés lors de la réunion sur les trains de mesures qui sera organisée dans le cadre de cette étape.

Convenir d'un train de mesures recommandé et l'approuver

L'étape finale de cette phase est l'approbation du document de stratégie financière EAH. Les analystes élaboreront et présenteront un document exhaustif, mais la discussion ne portera que sur le chapitre relatif aux recommandations, les autres chapitres ayant déjà fait l'objet de discussions lors des réunions précédentes. Pour que la réunion d'approbation soit couronnée de succès, il est important de s'assurer que les débats sur le train de mesures soient concluants et fournissent aux consultants des orientations claires concernant ces mesures.

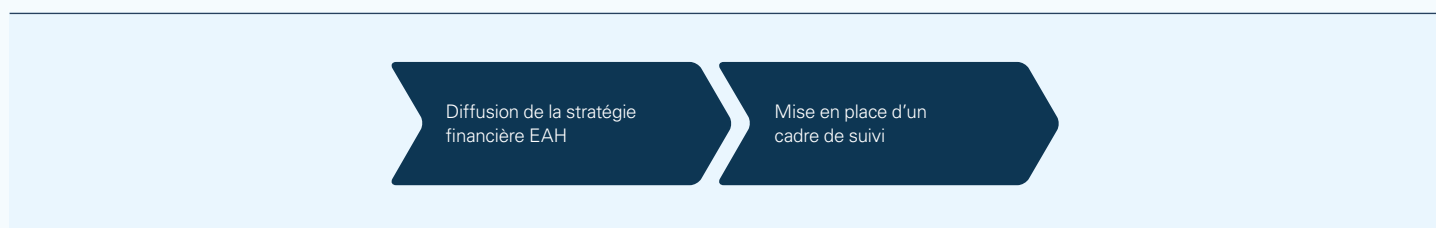
Phase 3. Soutenir la mise en œuvre des recommandations

La phase 3 comporte deux étapes, comme l'illustre le [graphique 9](#).

Diffusion du document de stratégie financière EAH

En élaborant la stratégie financière EAH au moyen d'un processus associant les principaux organismes concernés qui seront responsables de sa mise en œuvre, de nombreux objectifs de diffusion et de communication du travail analytique auront déjà été atteints. Néanmoins, il est toujours utile de faire connaître le contenu du document de stratégie financière à l'ensemble

Graphique 9. Éléments de la phase 3 : soutenir la mise en œuvre des recommandations



des parties prenantes du secteur EAH. Selon le contexte du pays, il peut être utile de produire une note de synthèse mettant en évidence le déficit de financement, le train de mesures recommandé pour le combler et la manière dont il représente un consensus entre les principaux organismes ; et éventuellement d'organiser des ateliers pour présenter les résultats à un public plus large et envisager comment d'autres acteurs pourraient jouer un rôle dans sa mise en œuvre.

Dans le cas d'un document de stratégie financière EAH bref s'appuyant davantage sur la contribution des analystes et moins sur la participation des parties prenantes stratégiques, les efforts de diffusion seront plus importants.

La question de la diffusion des résultats de

la stratégie financière EAH sera discutée lors de la réunion d'approbation du comité directeur. Dans les contextes multilingues et multiculturels, ces caractéristiques doivent être prises en considération.

Mise en place d'un cadre pour le suivi de sa mise en œuvre

Il est utile d'envisager, dans le document de stratégie financière EAH, la manière dont sa mise en œuvre sera suivie.

La stratégie financière doit inclure un ensemble d'indicateurs permettant le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre. *L'encadré 6* illustre l'importance du suivi des indicateurs financiers pour soutenir les discussions annuelles au Cambodge.

La stratégie financière EAH doit également définir un mécanisme de révision de sa mise en œuvre. Une possibilité serait de convenir que le comité directeur se réunira une fois par an pour suivre la mise en œuvre de la stratégie financière et discuter de mesures correctives si nécessaire.

Il peut également être utile d'établir un calendrier de révisions plus approfondies et d'éventuelles reformulations, par exemple tous les quatre ou cinq ans, de façon à aligner la stratégie sur les plans de développement nationaux ou des plans du secteur EAH.

Les questions relatives au suivi de la mise en œuvre de la stratégie financière seront discutées lors de la réunion d'approbation du comité directeur.

Encadré 6. Soutenir un dialogue à long terme fondé sur des preuves pour assurer la viabilité financière des services EAH à Phnom Penh, Cambodge

L'autorité d'approvisionnement en eau de Phnom Penh (PPWSA) a été créée en 1960. Au début des années 1990, le système d'approvisionnement en eau de la ville était dans un état de délabrement avancé en raison de la guerre et des incidents qui s'ont suivis. Depuis 1993, la PPWSA a connu un redressement spectaculaire. Aujourd'hui, la PPWSA est un opérateur d'eau potable reconnu pour ses excellentes performances commerciales et techniques : la maintenance de ses actifs de production et de distribution est satisfaisante, le taux de non-taxation de l'eau est de 9,7 % et le service offert par ses 431 401 raccordements en 2021 (à environ 2,3 millions de personnes) se situait au niveau des normes internationales en matière de continuité de l'approvisionnement, de qualité de l'eau et d'accessibilité sociale. En 1996, elle a obtenu son statut d'entreprise publique, garantissant son indépendance administrative et financière et, en 2021, elle est devenue la première entreprise cotée à la bourse de Phnom Penh. L'actionnaire principal de la PPWSA est le gouvernement cambodgien, qui détient 85 % du capital. Les réformes tarifaires sont un sujet

très sensible et doivent être approuvés par le Premier ministre. Au fil des ans, la PPWSA a reçu un soutien financier massif de la part de donateurs (669 millions de dollars), dont la moitié provient de la France. Le soutien financier de la France a débuté 1992 par des protocoles de gestion de trésorerie. Depuis 2002, ce soutien provient de l'Agence française de développement (AFD), initialement sous la forme d'une subvention, entre 2006 et 2016 sous la forme de prêts directs accordés à la PPWSA, et depuis 2016 sous la forme de prêts souverains accordés au Ministère de l'économie et des finances qui sont rétrocédés à la PPWSA.

Un dialogue annuel sur la viabilité financière de la PPWSA a débuté dans le cadre du prêt direct accordé par l'AFD à PPWSA en 2006. Ce dialogue implique un suivi des indicateurs financiers et des discussions annuelles sur les prévisions financières pour les 20 prochaines années, ce qui a favorisé une excellente compréhension de la dynamique financière sous-jacente de la PPWSA. En 2016, le troisième plan directeur de la PPWSA, couvrant la période 2016-2030, prévoyait un doublement de la capacité de production (1 million de mètres cubes par jour en 2030) et l'extension du réseau de distribution, et comprenait une analyse financière préconisant une

réforme tarifaire. La première réforme tarifaire mise en œuvre depuis 2001 est entrée en vigueur en janvier 2020 et prévoyait une augmentation du tarif moyen (de 35 %, 30 % et 140 % respectivement pour les particuliers, les entreprises et l'administration publique) tout en diminuant les effets sur les personnes en situation de pauvreté grâce à une meilleure progressivité de la structure tarifaire. Le modèle financier a été un instrument essentiel pour le plaidoyer en faveur de réformes tarifaires visant à assurer la viabilité financière de la PPWSA. En 2021, la PPWSA a demandé à l'AFD un soutien pour la mise à jour du modèle financier, afin de le rendre plus accessible à l'ensemble du personnel concerné au sein de la PPWSA et de produire des données agrégées pour soutenir la prise de décision. Au début de l'année 2022, la PPWSA a approuvé une version révisée du troisième plan directeur qui prévoit 800 000 mètres cubes supplémentaires par jour d'ici à 2030 afin de fournir de l'eau potable à tous les habitants de Phnom Penh. L'incidence financière de cet investissement sera significative et nécessite une analyse plus approfondie afin de déterminer les réformes qui pourraient être nécessaires pour garantir la viabilité financière future de la PPWSA.

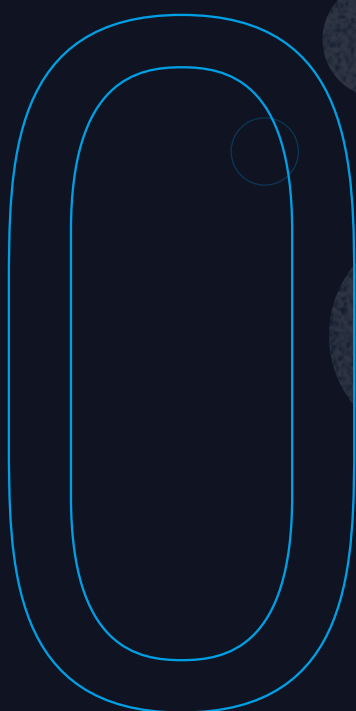
Source : AFD.

PARTIE III.

LE DOCUMENT DE STRATÉGIE FINANCIÈRE EAH

La troisième partie traite du contenu devant être inclus dans un document de stratégie de financière EAH. Il comprend quatre sections : i) objectifs et contexte, ii) déficit de financement, iii) combler le déficit de financement et, iv) train de mesures recommandé et modalités de mise en œuvre.

La troisième partie est essentielle pour les hauts fonctionnaires chargés de l'élaboration de la stratégie financière EAH. Elle les aidera à élaborer le mandat du groupe d'analystes (internes ou externes) qui produira l'analyse sous-jacente et rédigera la stratégie financière.



Section A. Objectifs et contexte de la stratégie financière EAH

Cette section du document de stratégie financière EAH a trois objectifs. Le premier consiste à présenter la raison d'être, les objectifs et la portée de la stratégie financière EAH. Ces éléments font généralement partie de la note de cadrage qui doit être élaborée avant le lancement de tout nouveau travail d'analyse. Ils déterminent le processus d'élaboration de la stratégie financière EAH, les ressources à investir dans son élaboration, et la forme du document final de la stratégie financière (y compris sa longueur).

Le deuxième objectif est de présenter le contexte de gouvernance, politique et financier du secteur EAH, y compris les éventuelles lacunes. Une bonne compréhension de ce contexte contribuera à éclairer le processus d'élaboration de la stratégie financière EAH (par exemple, quelles parties prenantes supplémentaires pourraient être invitées à prendre part au comité directeur) et la sélection des possibilités d'action à analyser et à discuter tout au long du processus d'élaboration de la stratégie financière.

Le troisième objectif est de présenter un aperçu actualisé des performances du secteur. La combinaison des objectifs sectoriels et des performances du secteur permet alors d'éclairer l'exercice d'évaluation des coûts de la section B.

Une première version des sections A et B constitue le projet de rapport initial qui sera discuté lors de la première réunion du comité directeur.

1. Raison d'être, objectifs et portée de la stratégie financière EAH

La justification sera formulée de différentes manières d'un pays à l'autre, mais on peut s'attendre à ce qu'elle fasse référence à la nécessité d'assurer la viabilité financière du secteur EAH afin d'atteindre les cibles des ODD et/ou les objectifs nationaux en matière de EAH.

Les objectifs de la stratégie financière EAH peuvent inclure une combinaison des éléments suivants :

- renforcer la capacité du responsable du secteur EAH à diriger le secteur ;
- rechercher un consensus parmi les principaux acteurs du secteur EAH sur la manière de mettre le secteur sur la voie de la durabilité financière, notamment en prenant des décisions difficiles, telles que les réformes tarifaires et les subventions, l'allocation de fonds publics aux sous-secteurs, ou le recours au financement du secteur privé par des partenariats public-privé et d'autres accords ;
- s'assurer du réalisme financier des objectifs actuels des orientations EAH (objectifs sectoriels) ;
- alimenter l'élaboration des politiques, plans et programmes du secteur EAH ;
- améliorer l'équité, l'efficacité et/ou l'efficacité des dépenses en matière de EAH ;
- améliorer la qualité des contributions du secteur EAH aux processus budgétaires annuels et pluriannuels ;
- associer et éduquer les parties prenantes en ce qui concerne les défis financiers du secteur EAH ;
- améliorer l'adéquation entre le soutien des partenaires de développement et les orientations en matière de EAH, et la coordination des partenaires externes, entre eux et avec le gouvernement ;

- augmenter la crédibilité du secteur EAH auprès du ministère des finances et/ou des partenaires de développement, et du secteur financier.

Cette section précise également la portée sectorielle, géographique et temporelle de la stratégie financière EAH. Il s'agit notamment de préciser si la stratégie financière est limitée aux ménages ou si elle inclut également les institutions publiques, les lieux publics et les lieux de travail privés.

2. Contexte de la gouvernance, des orientations et du financement du secteur EAH

Le document de stratégie financière du secteur EAH doit inclure une discussion sur le contexte de la gouvernance, des orientations et du financement dans le secteur. La profondeur des débats dépendra des objectifs et de la portée de la stratégie financière EAH, mais ces débats comprendront généralement une discussion sur les points suivants.

- Recensement des acteurs essentiels du secteur EAH, description de leurs rôles et responsabilités (et idéalement une discussion sur leurs capacités) pour :
 - la définition des politiques ;
 - la planification, suivi et évaluation du secteur ;
 - la réglementation du secteur ;
 - le financement du secteur ;
 - le développement des infrastructures et la prestation de services ;
 - la participation des collectivités et la représentation des utilisateurs ;
- Description des mécanismes de coordination dans le secteur EAH :
 - coordination intra-gouvernementale (entre les différents organismes publics) ;

- coordination entre les organismes publics et les autres parties prenantes ;
 - coordination entre les partenaires du développement ;
 - Description du cadre actuel des mécanismes et de la planification du développement du secteur EAH :
 - Comment le secteur EAH est-il considéré dans la stratégie nationale de développement et/ou le plan national de développement ?
 - Quels documents définissent les objectifs, les politiques et les stratégies du secteur EAH ? Quels sont les principaux objectifs et politiques du secteur EAH ?
 - Quels documents définissent les plans de développement du secteur EAH ? Comment la mise en œuvre de ces plans est-elle suivie et évaluée ?
 - Quelle est la place du secteur EAH dans les contributions déterminées au niveau national ?
 - Discussion sur le cadre actuel du financement du secteur EAH :
 - Recettes générées en interne :
 - Qui est chargé de la fixation des tarifs ? Comment fonctionne le processus de fixation et de révision des tarifs ? Comment sont conçues les subventions pour les services EAH ? Les subventions sont-elles versées au moyen de la structure tarifaire et, dans le cas contraire, comment sont-elles financées ?
 - Quelles sont les principales questions concernant les contributions des utilisateurs ? Caractère abordable des tarifs ? Recouvrement des factures ? Auto-alimentation (par les ménages ou les industries) ? Non-paiement par certains
 - Ressources budgétaires :
 - Qu'est-ce que le cycle budgétaire ? Existe-t-il des budgets distincts pour les dépenses courantes et les dépenses en capital ? Existe-t-il un cadre de dépenses à moyen terme ? Qui est associé aux propositions de budget pour les dépenses liées à l'eau et à l'assainissement ?
 - Comment le processus budgétaire est-il aligné sur les processus de planification nationale et sectorielle ? Dans quelle mesure les ressources budgétaires soutiennent-elles les priorités d'action telles qu'exprimées dans le plan de développement national et le plan et les programmes du secteur EAH ?
 - Comment les ressources budgétaires sont-elles allouées aux entités infranationales ? Existe-t-il des formules pour les transferts budgétaires ? Les subventions globales sont-elles assorties de conditions ?
 - Soutien des partenaires de développement :
 - Quelle est l'importance du soutien des partenaires de développement dans le pays ?
 - Quels sont les principaux partenaires de développement qui soutiennent le secteur EAH ?
 - Comment l'aide financière des partenaires de développement est-elle fournie ? Comment le soutien financier des partenaires de développement est-il coordonné ?
 - Financements remboursables :
 - L'environnement favorable soutient-il l'utilisation de res-
- acteurs, comme l'État lui-même ?
- sources financières remboursables ? Les services (publics) de distribution sont-ils autorisés à emprunter ? Certains services (publics) de distribution sont-ils solvables (ou pourraient-ils l'être) ?
- Les partenariats public-privé pour la fourniture de services EAH sont-ils autorisés ? Sont-ils encouragés ? Existe-t-il un organisme en charge des partenariats public-privé ?
- Existe-t-il une réserve de projets financables ?
- Existe-t-il des initiatives visant à encourager le recours aux financements remboursables ?
- Programmes de dépenses :
 - Existe-t-il un programme d'investissement national (intersectoriel) ? Existe-t-il un programme d'investissement dans le secteur EAH ? Existe-t-il des programmes d'investissement au niveau régional ou local qui incluent des dépenses liées à l'eau et à l'assainissement ?
 - Qui gère ces programmes ? Quels sont les critères pour y inclure des projets ?
 - Quels sont les objectifs des programmes de subvention existants ? Comment les subventions sont-elles versées (transferts aux prestataires de services, transferts aux utilisateurs) ?
- Informations sur le financement du secteur EAH :
 - Quelle est la fiabilité des informations sur les coûts et les dépenses du secteur EAH ? Existe-t-il des comptes EAH ou d'autres moyens de suivre les dépenses ? Une revue des dépenses publiques en matière de EAH ou d'autres

analyses des dépenses du secteur ont-elles été effectuées ? Les objectifs en matière de EAH ont-ils été chiffrés ? Les différents coûts du cycle de vie sont-ils connus (en particulier les coûts d'exploitation et de maintenance) ?

- Quelle est la fiabilité des informations sur le financement du secteur EAH ?
- La viabilité financière des prestataires de services est-elle bien comprise ?

3. Performances du secteur EAH

- Ici, la stratégie financière EAH doit couvrir :
- L'évolution (au cours des 5 à 10 dernières années) de l'accès aux services EAH, ventilé par sous-secteur et par combinaison de technologies
- La mesure dans laquelle le pays (ou autre élément d'analyse) est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs en matière de EAH
- Les principaux goulets d'étranglement et les réalisations dans le secteur, y compris l'environnement propice à l'utilisation des financements existants et à l'attraction de financements supplémentaires. Ici, il peut être fait référence à l'analyse et l'évaluation mondiales de l'ONU-Eau sur l'assainissement et l'eau potable (GLAAS) (Organisation mondiale de la santé, 2019), à l'application de l'outil d'analyse des goulets d'étranglement EAH (<https://EAHbat.org>) et à d'autres exercices d'évaluation sectorielle.
- Les sujets abordés peuvent également être les suivants :
- Préoccupations concernant les disparités dans l'accès aux services EAH et leurs effets :

- géographiques (par exemple, disparités entre zones rurales et urbaines)
- sociaux (certains groupes sociaux ont des niveaux d'accès plus faibles que d'autres, par exemple en raison d'inégalités ou de handicaps d'origine ethnique, d'inégalités fondées sur le sexe ou de vulnérabilités associées aux enfants et aux jeunes).
- économiques (problèmes d'accessibilité financière)
- Inquiétudes concernant :
 - la conception et la mise en œuvre des politiques, plans, programmes et projets du secteur EAH ;
 - les inégalités dans l'allocation des ressources financières ;
 - la capacité d'absorption et les taux de respect du budget public ;
 - la transparence et la corruption.
- Les performances des prestataires de services, l'eau non taxée, le personnel par raccordement, le recouvrement des coûts et autres performances financières. Il peut s'agir soit de chiffres globaux pour de nombreux prestataires de services, soit d'exemples de quelques-uns des principaux prestataires de services du pays. Cette analyse peut utiliser les paramètres établis par l'International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities (New IBNET) de la Banque mondiale (<https://newibnet.org>).

Section B. Le déficit de financement du secteur EAH

L'objectif de cette section est de fournir une estimation précise du déficit de finance-

ment qui doit être comblé pour atteindre les objectifs du secteur EAH. Il est important de comprendre que le « déficit de financement » est un concept théorique et non pas technique, dans le sens où l'ampleur du déficit de financement dépend des définitions et des décisions stratégiques.

L'estimation du déficit de financement se fait en trois étapes : i) l'estimation du coût de la réalisation des objectifs EAH, ii) la prévision des recettes potentielles du secteur dans le cadre d'un scénario tendanciel (c'est-à-dire en tenant compte des effets à long terme des politiques sectorielles actuelles et des tendances du secteur en matière de financement) et iii) la comparaison des coûts et des recettes sectoriels prévisionnels.

4. Calcul du coût des objectifs EAH

L'objectif de cette sous-section est de fournir une estimation du coût de la réalisation des objectifs du secteur EAH sur la période de planification couverte par la stratégie financière EAH dans le cadre d'un scénario tendanciel.

Compte tenu des effets continus et attendus à long terme de l'urgence climatique sur le secteur EAH, les estimations de coûts doivent inclure le coût lié à la mise à niveau des services EAH afin de les rendre résilients aux changements climatiques. Par exemple, les indicateurs standards indiquent que le coût par habitant de l'approvisionnement en eau potable est de 10 dollars en milieu rural contre 100 dollars en milieu urbain, alors que l'approvisionnement en eau résiliente aux changements climatiques pourrait coûter 300 à 500 dollars par habitant (voir [encadré 7](#)).

Ici, le document de stratégie financière EAH doit :

- présenter les objectifs nationaux en matière de EAH (y compris le calendrier) ventilés par sous-secteurs pertinents (par exemple, rural/urbain)

et discutera de leur lien avec les ODD. Il présentera les progrès réalisés au cours des 5 à 10 dernières années et examinera dans quelle mesure le pays est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs en matière de EAH ;

- en fonction de la portée et des objectifs de la stratégie financière EAH et de la disponibilité des données, présenter des données sur la répartition historique des dépenses de EAH (par sous-secteur et zone géographique). Cela peut permettre d'analyser l'équité de l'allocation des flux financiers ;
- si une estimation des coûts nécessaires pour atteindre les objectifs EAH est déjà disponible, décrire la méthode et les données utilisées et présenter les résultats ;
- si une estimation des coûts nécessaires pour atteindre les objectifs EAH n'est pas encore disponible ou est incomplète, choisir et justifier une méthode d'estimation des coûts, tant en capital que courants (fonctionnement, entretien, service de la dette). Il peut s'agir d'utiliser l'outil d'évaluation des coûts de l'ODD relatif au EAH du SWA (voir [encadré 8](#)) et de saisir des coûts

unitaires modifiés et des estimations de couverture basées sur les données du pays (UNICEF, Banque mondiale et SWA, 2020). Pour l'hygiène des mains, l'estimation des coûts pourrait être réalisée grâce à l'outil de calcul des coûts de l'OMS (Organisation mondiale de la santé, 2021a). Pour obtenir une évaluation plus détaillée, l'outil FEASIBLE de l'OCDE pourrait être utilisé (OCDE, 2003). Il est également possible d'utiliser des informations basées sur des projets concernant les coûts réels de la fourniture de services EAH dans certaines localités ;

- choisir et justifier la combinaison de technologies à utiliser dans les prévisions relatives à la manière de combler le fossé d'accès et appliquer la méthodologie choisie pour calculer le coût des objectifs EAH en utilisant la combinaison de technologies choisie. Il s'agit du cas de figure classique s'agissant de l'évaluation des coûts. [L'encadré 9](#) décrit l'exemple du Kenya.

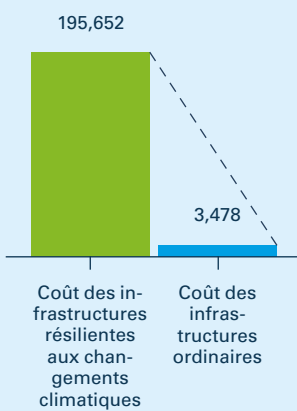
Encadré 7. L'importance de l'utilisation des coûts du cycle de vie : l'exemple de l'Éthiopie

Une étude de 2017 comparant les infrastructures d'approvisionnement en eau à faibles et à fortes dépenses en capital en Éthiopie a permis de conclure que les approvisionnements en eau par canalisation étaient moins coûteux que les approvisionnements ponctuels lorsque les dépenses en capital et les coûts de fourniture d'eau en cas d'urgence étaient pris en compte à l'aide d'une analyse du coût du cycle de vie (voir le [Graphique 10](#)). L'étude a porté sur 10 ans de données financières (2006-2016) provenant d'approvisionnements en eau ponctuels (accompagnés de dépenses d'urgence approvisionnement par camion-citerne, épuration et distribu-

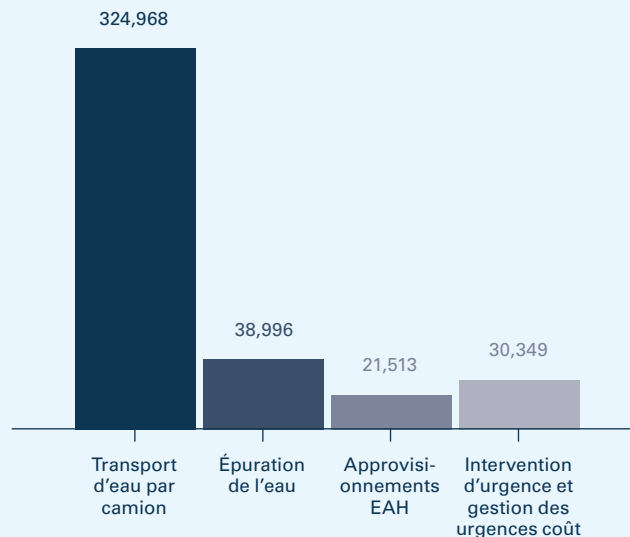
tion d'eau en urgence) et de systèmes d'approvisionnement en eau par canalisation dans deux districts de la région des hauts plateaux centraux éthiopiens d'Amhara. L'étude a révélé qu'en moyenne, les sources ponctuelles d'approvisionnement en eau puisant dans les eaux souterraines peu profondes n'ont pas fonctionné pendant 60 mois sur une période de 10 ans. Pour compléter la demande d'approvisionnement en eau pendant la période de non-fonctionnement, un service d'urgence de transport et de traitement de l'eau par camion-citerne a été mis en place pendant 10 ans, pour un coût par habitant de 2 257 dollars des États-Unis. En comparaison, le coût par habitant de l'approvisionnement en eau par canalisation était de 65 dollars pour un projet de 20 ans.

Graphique 10. Les investissements dans des systèmes d'eau résilients au climat impliquent des coûts moins élevés

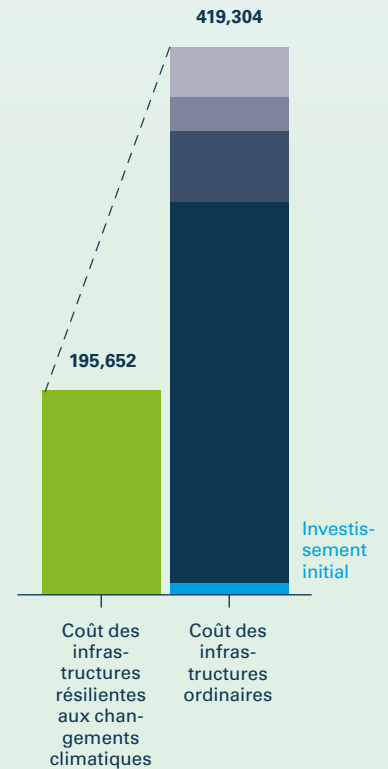
Coût des infrastructures ordinaires



Coût de l'intervention d'urgence en plus de l'investissement initial



Coût total après une catastrophe naturelle



Source : adapté du graphique 9 de Godfrey et Hailemicheal (2017).

+53%

Alors que les dépenses en capital des systèmes ruraux d'approvisionnement en eau par canalisation sont nettement plus élevées que celles des puits creusés à la main, le coût du cycle de vie des puits creusés à la main est 53 % plus élevé.

Encadré 8. L'outil de calcul des coûts du ODD relatif au EAH du SWA

L'outil de calcul des coûts de l'ODD relatif au EAH a été créé par la Banque mondiale et l'UNICEF en 2017, sur la base de l'étude mondiale des coûts publiée par la Banque mondiale (Hutton et Varughese, 2016). Il a été mis à jour en 2020 pour permettre à l'utilisateur de modifier l'année de référence à partir de 2015 (UNICEF, Banque mondiale et SWA, 2020). Il comprend un outil basé sur un tableur et un guide d'utilisation téléchargeable. Cet outil a été conçu pour fournir des estimations mondiales

et régionales du coût de la réalisation des objectifs des ODD en matière de EAH (6.1 et 6.2). Il a été utilisé par les pays qui n'ont pas encore effectué leur propre évaluation des coûts des objectifs des ODD pour effectuer leurs estimations. Il peut donc être utile pour estimer approximativement les coûts de développement du secteur EAH, par exemple à l'appui d'une stratégie financière rapide du secteur.

Pour l'élaboration d'une stratégie complète de financement du secteur EAH, il est recommandé de réaliser des études de coûts plus approfondies tenant

compte des variations des technologies et des coûts unitaires aux niveaux sous-nationaux et pour les différents groupes démographiques, ainsi que de la nécessité de réhabiliter ou de remplacer les infrastructures vieillissantes. En outre, il convient de prendre en considération les risques (tels que l'adaptation au climat), les coutumes et les préférences locaux, qui ont une incidence sur les technologies choisies, les modèles de gestion et leurs coûts.

Source : adapté de Hutton et Varughese (2016) – outil mis à disposition par l'UNICEF, la Banque mondiale et le SWA. <https://www.sanitationandwaterforall.org/tools-portal/tool/sdg-costing-tool>.

5. Prédiction des flux financiers EAH

L'objectif de cette sous-section est de donner des prévisions réalistes de la disponibilité des flux financiers pour le secteur EAH au cours de la période de planification couverte par la stratégie financière EAH dans un scénario tendanciel.

Ici, le document de stratégie financière EAH :

- recueille et présente des données historiques sur les flux financiers du secteur EAH provenant de sources de financement non remboursables. Les données doivent couvrir au moins cinq ans et être ventilées autant que possible par les 3T :

- flux financiers provenant des tarifs, de l'auto-provisionnement et d'autres contributions des utilisateurs ;
- flux financiers provenant de sources budgétaires publiques financées par des impôts nationaux ;
- flux financiers provenant des partenaires du développement (subventions) et autres transferts non remboursables ;

- rassemble et présente des données historiques sur les flux financiers du secteur EAH provenant de sources de financement remboursables. Lorsque les ressources financières remboursables ont une composante concessionnelle, cela doit être indiqué.

Les données doivent couvrir au moins cinq ans et, si possible, être ventilées de la manière suivante :

- prêts des institutions financières internationales ;
- prêts des banques de développement nationales ;
- prêts des banques commerciales internationales ;
- prêts des banques commerciales nationales ;
- microfinance (pour les petits prestataires, les entrepreneurs et les ménages) ;
- autres sources pertinentes de finan-

Encadré 9. Modélisation de l'évolution des coûts dans le programme d'investissement sectoriel au Kenya

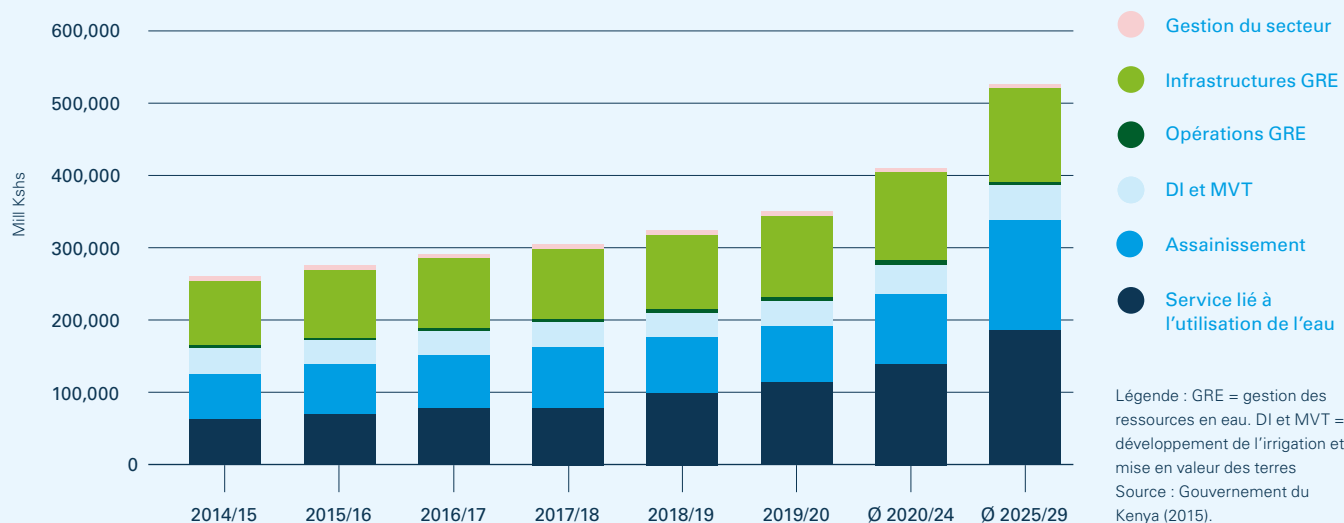
Comme présenté dans l'encadré 1, le Kenya a élaboré sa première stratégie financière du secteur de l'eau en 2015, dans le cadre du processus d'élaboration de son programme d'investissement dans le secteur de l'eau. Sur la base des données initiales et d'une série de variables politiques et techniques, un modèle d'investissement sectoriel a été utilisé pour

estimer les dépenses et les besoins de financement prévus pour l'ensemble du secteur (voir le Graphique 11). Le modèle a également été utilisé pour déterminer le déficit financier et les changements qui pourraient être apportés pour le combler.

Les dépenses du secteur de l'eau étaient composées de six domaines de dépenses. Les dépenses prévues ont été déterminées par le niveau actuel des installations, les orientations concernant la couverture et le niveau futurs des services et les amélio-

rations actuelles et futures de l'efficacité du secteur de l'eau. Par exemple, pour les services liés à l'utilisation de l'eau, trois scénarios différents ont été envisagés, le scénario intermédiaire étant retenu comme l'alternative privilégiée, qui se caractérise par une couverture de 80 % en 2020 et une couverture totale en 2025. Il était prévu que les dépenses totales prévues pour le secteur de l'eau augmentent chaque année en fonction de la population, de la couverture et des normes de service.

Graphique 11. Besoins de financement du secteur de l'eau et assainissement



cement remboursable, y compris les obligations et les financements mobilisés au moyen de partenariats public-privé pour la fourniture de services EAH ;

- formule des hypothèses sur la façon dont chacun de ces flux financiers évoluera probablement au cours de la période de la stratégie financière du secteur EAH ;
- élabore un scénario de base dans lequel tous les flux financiers évoluent selon les tendances les plus probables (sans nouveaux changements des politiques).

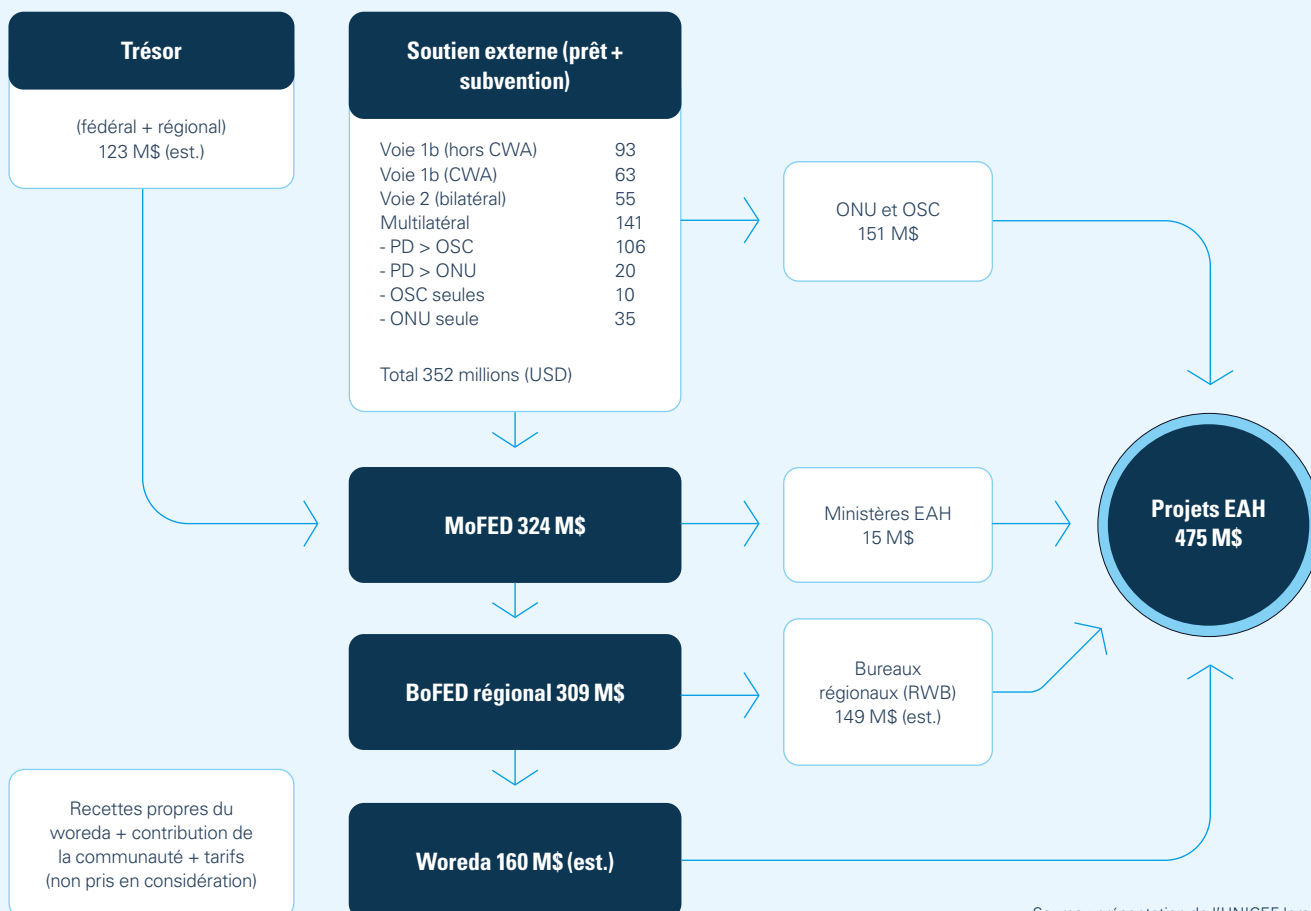
Les *encadrés 10 et 11* montrent des exemples de collecte et de présentation de données historiques sur les flux financiers EAH en Éthiopie et au Sénégal.

Encadré 10. L'importance de la compréhension des flux financiers dans le secteur EAH : l'exemple de l'Éthiopie

En Éthiopie, l'UNICEF a mené une étude pour mieux comprendre les flux financiers, en recoupant les informations du Ministère des finances et du développement économique avec celles fournies par plus de 30 partenaires de développement, dont on estime qu'elles représentent plus de 90 % des contributions du secteur à l'aide publique au développement (APD) dans le pays. L'élaboration du diagramme en Graphique 12 a fait l'objet d'ajustements minutieux pour s'assurer que les fonds versés par l'APD au trésor (par exemple,

les prêts de la Banque mondiale) n'étaient pas comptabilisés deux fois. La présentation de ce diagramme lors d'une réunion d'examen sectoriel conjoint en 2017 a ouvert les yeux de nombreux partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux qui, pour la première fois, ont visualisé les contributions importantes des agences des Nations Unies et des organisations de la société civile au secteur. Cette analyse a également contribué à justifier une augmentation budgétaire beaucoup plus ambitieuse dans la deuxième phase du programme national ONEEAH.

Graphique 12. Source et flux de financement vers le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement



Source : présentation de l'UNICEF lors du forum des parties prenantes multiples, 2017.

Encadré 11. Utilisation des comptes EAH pour soutenir le développement de stratégies financières EAH

Pour détecter et suivre les flux financiers dans le secteur EAH et développer des comptes EAH, l'OMS a mis au point la méthodologie TrackFin. Celle-ci permet de collecter et de cartographier les flux financiers du secteur EAH, de manière complète et comparable, sur la base de classifications standards. TrackFin produit des comptes EAH qui peuvent être utilisés à des fins d'analyse comparative nationale, de comparaison entre pays et pour fournir des données afin de mieux

planifier, financer, gérer et contrôler les services et systèmes EAH (voir un exemple en *Graphique 13*).

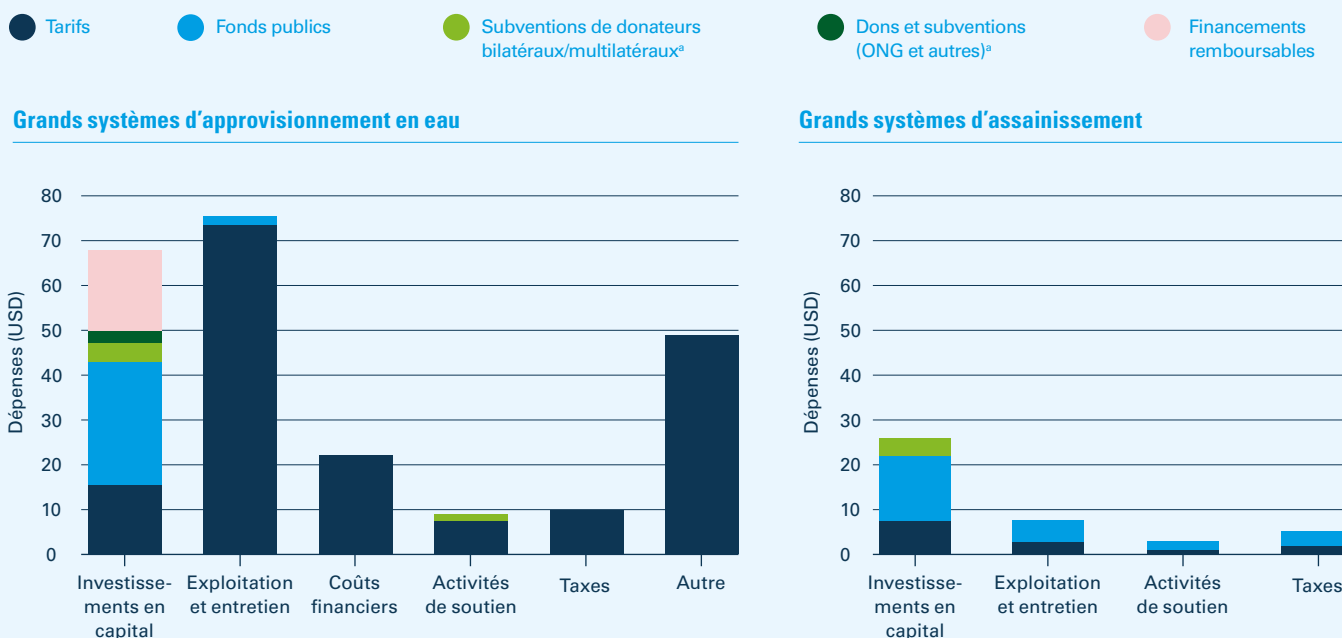
Les comptes TrackFin et EAH visent à répondre à quatre questions essentielles :

1. Quel est le montant total des dépenses dans le secteur EAH ?
2. A quoi servent les fonds EAH ?
3. Qui finance les services EAH et quel est le montant de ces contributions ?
4. Qui sont les principaux prestataires

de services EAH et combien dépendent-ils ?

TrackFin a été lancé dans plus de 20 pays avec le soutien d'un certain nombre de partenaires de développement. Dans les pays où les comptes EAH ont déjà été élaborés, ces derniers peuvent facilement soutenir l'élaboration d'une stratégie financière EAH. Dans les pays où les comptes EAH n'ont pas encore été élaborés, il peut être envisagé de les mettre en place dans le cadre d'une approche modulaire pour l'élaboration d'une stratégie financière EAH.

Graphique 13. Tableaux indicatifs des dépenses WASH en utilisant la méthodologie des comptes EAH



^a Les « dons et subventions » et les « subventions des donateurs bilatéraux/multilatéraux » sont présentés séparément dans le graphique, comme le sont les classifications distinctes dans la méthodologie TrackFin. Bien qu'il s'agisse dans les deux cas de subventions, la différence réside dans l'identité du donateur (État/organisation multilatérale, organisme caritatif/fondation, particulier). Source : Organisation mondiale de la santé (2021b).

6. Estimation du déficit de financement du secteur EAH

L'objectif de cette sous-section est de présenter le déficit de financement du secteur EAH sur la période de planification couverte par la stratégie financière EAH dans le cadre d'un scénario tendanciel.

Le déficit de financement doit être présenté pour les différents sous-secteurs couverts par la stratégie financière EAH et doit être séparé par catégories de coûts (au moins les dépenses d'investissement, les dépenses d'exploitation et d'entretien et le service de la dette).

Le déficit financier doit être présenté annuellement sur la période couverte par la stratégie financière. Les données peuvent

être regroupées en périodes pluriannuelles (par exemple, des périodes de cinq ans) pour faciliter la compréhension et/ou pour correspondre aux périodes de planification.

L'encadré 12 donne l'exemple de l'estimation du déficit de financement dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène en milieu rural en Arménie, et montre comment celui-ci dépend de l'ambition des objectifs du secteur.

Encadré 12. Estimation du déficit de financement dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène en milieu rural en Arménie

En 2003-2004, l'OCDE et le Groupe de travail sur la mise en œuvre du programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale ont soutenu l'élaboration d'une stratégie financière pour le traitement des eaux usées urbaines en Arménie. Cet effort a été complété en 2007-2008 par l'élaboration d'une stratégie financière pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu rural. La stratégie financière EAH en milieu rural

de 2008 proposait quatre scénarios différents pour le développement du secteur : i) un scénario de base (maintien du statu quo, pas de nouvelles politiques), ii) un scénario de normes minimales d'approvisionnement en eau, iii) un scénario décisionnel (scénario ii plus quelques objectifs plus ambitieux), et iv) un scénario maximal (95 % de robinets domestiques et 150 litres par habitant et par jour).

Le *graphique 14* montre les coûts estimés, les flux financiers prévisionnels et le déficit de financement dans le cadre du scénario de base et du scénario maximal pour la période

2007-2015. Les coûts estimés comprennent l'exploitation et l'entretien, les rénovations, les réinvestissements (pour compenser la dépréciation des actifs) et les extensions (uniquement dans le scénario maximal). Les flux financiers prévisionnels comprennent les recettes provenant des redevances d'usage, les contributions des budgets publics et les prêts et subventions. L'ampleur du déficit de financement dépend essentiellement des ambitions des objectifs de développement du secteur.

Source: Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe (2008).

Graphique 14. Estimation du déficit financier pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu rural dans le scénario de base (ci-dessus) et scénario maximal (ci-dessous), y compris les rénovations, les prêts et les subventions publiques (dram arménien, millions)



Légende : E&E - exploitation et entretien. Source : Groupe de travail sur la mise en œuvre du programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale (2008).



Section C.

Comblement du déficit de financement du secteur EAH

7. Possibilités de réduction du coût de la réalisation des objectifs EAH

L'objectif de cette sous-section est de déterminer les possibilités de réduction du coût de la réalisation des objectifs EAH et de présenter des estimations du potentiel de réduction des coûts de chaque option.

Ici, le document de stratégie financière EAH :

- établit une liste de différentes possibilités de réduction du coût de la réalisation des objectifs EAH, et les décrit brièvement ;
- décrit les hypothèses sur la façon dont chaque option pourrait permettre une réduction du coût de la réalisation des objectifs EAH sur la période couverte par la stratégie financière EAH (par exemple, un programme de détection des fuites peut entraîner une réduction des pertes techniques dans les zones

urbaines de 1 % par an pendant les 20 prochaines années) ;

- estimer le coût de la mise en œuvre de chaque alternative ;
- estime les économies (nettes) potentielles réalisées grâce à la mise en œuvre de chaque option.

La stratégie financière du secteur EAH doit envisager les possibilités de réduction du coût de la réalisation des objectifs du secteur en améliorant l'efficacité des dépenses et en réduisant l'ambition des objectifs.

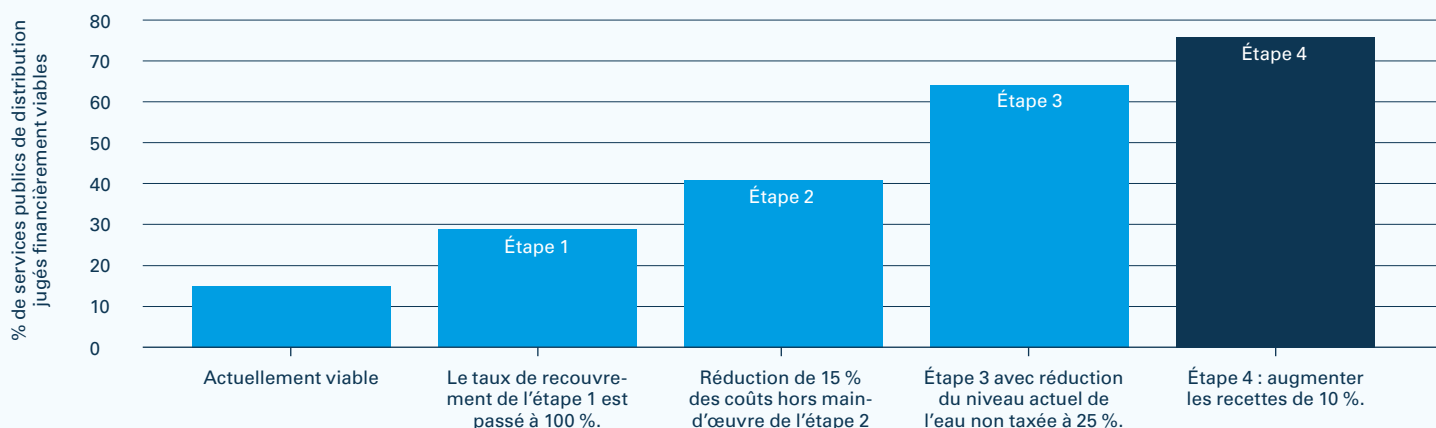
Améliorer l'efficacité des dépenses en matière de EAH (rapport coût-avantage)

Les stratégies visant à améliorer l'efficacité des dépenses en matière de EAH comprennent celles liées à l'amélioration de l'efficacité opérationnelle et celles liées à l'amélioration de l'efficacité des dépenses en capital. Les stratégies d'amélioration de l'efficacité opérationnelle sont généralement bien reconnues. Le *graphique 15* illustre les effets de l'augmentation de l'efficacité opérationnelle sur la viabilité financière des services publics de distribution. Il est tout aussi important d'améliorer l'efficacité des dépenses en capital, comme le montre *l'encadré 13*. *L'encadré 14* donne des exemples de la manière dont l'efficacité

des dépenses EAH peut être améliorée. L'amélioration de l'efficacité des dépenses EAH nécessite une intensification des efforts pour améliorer la performance globale des prestataires de services EAH. Le cadre de redressement présenté par Soppe, Janson et Piantini (2018) aborde cette question et fournit des orientations concernant l'amélioration des performances des prestataires de services EAH en milieu urbain. Voici certaines des recommandations présentées dans les travaux de Soppe, Janson et Piantini (2018) :

- adopter des solutions technologiques moins coûteuses ;
- réduire les dépenses des services d'exécution à long terme (par exemple, les dépenses énergétiques) ;
- réduire les pertes techniques (fuites) ;
- réduire les besoins en investissements de réhabilitation grâce à un entretien opportun ;
- réduire les coûts unitaires en améliorant la gestion des finances publiques (procédures d'appel d'offres, de passation de marchés et de supervision, etc.) ;
- réduire le coût du capital (par exemple, en réduisant le risque lié aux investissements) ;
- réduire les frais de personnel par raccourci en réalisant des gains d'efficacité

Graphique 15. L'incidence de l'augmentation de l'efficacité opérationnelle sur la viabilité financière des services publics de distribution.



Remarque : sur la base d'un échantillon de 690 services publics de distribution dans une sélection de marchés émergents. La viabilité financière est considérée comme atteinte lorsque les services publics de distribution ont un ratio d'exploitation > 120 %. Source : Kolker et al. (2016).

au moyen d'ajustements des organigrammes et des niveaux de personnel ;

- réduire les coûts unitaires en exploitant les économies d'échelle dans le développement des infrastructures ;
- réduire les coûts unitaires en exploitant les économies d'échelle dans la prestation des services (par exemple, en regroupant les zones de service).

Encadré 13. L'importance de l'amélioration de l'efficacité des dépenses d'investissement

Les exemples recueillis dans une récente étude de la Banque mondiale montrent des économies de capitaux de l'ordre de 25 % ou plus par rapport aux solutions traditionnelles. Une amélioration de 25 % de l'efficacité

des dépenses en capital permettrait aux niveaux d'investissement actuels de produire une augmentation de 33 % des bénéfices. Le manque d'attention portée à l'efficacité des dépenses d'investissement dans les pays en développement est en partie dû au fait que les gestionnaires et les planificateurs des services d'eau, d'assai-

nissement et d'hygiène ne sont pas confrontés au financement du coût total de la création d'actifs (car les immobilisations EAH sont souvent financées par les budgets publics ou les fonds officiellement alloués au développement).

Source : Kingdom et al. (2018).

Encadré 14. Définir et adopter des mesures afin d'augmenter l'efficacité et de réduire les coûts du secteur EAH dans la programmation des partenaires de développement – l'exemple de l'UNICEF

Études sur l'optimisation des ressources

l'UNICEF recourt à des études sur l'optimisation des ressources pour évaluer et, en fin de compte, améliorer l'efficacité des dépenses, notamment dans les pays du programme Accelerating Sanitation and Water for All (projet d'accélération de l'assainissement et de l'eau potable pour tous – ASWA), soutenu par le Ministère des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Les conclusions des études sur l'optimisation des ressources ont influencé l'évolution de la conception des stratégies de programmation de l'UNICEF et du gouvernement et, dans certains cas, elles ont eu une incidence quantifiable sur les coûts. On peut citer l'exemple du Zimbabwe, où une analyse de l'optimisation des ressources montrant que les méthodes d'assainissement fondées sur la demande étaient jusqu'à sept fois plus rentables que celles fondées sur les subventions a entraîné un changement de stratégie dans le programme national d'assainissement rural. Au Népal, une étude d'optimisation des ressources a déclenché des changements durables dans le programme d'assainissement mené par l'État.

Systèmes de passation de marchés publics : les systèmes nationaux de passation de marchés peuvent être

renforcés afin de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité pour toutes les parties prenantes. Au Mozambique, l'UNICEF a parrainé des programmes de formation formelle et sur le tas pour les responsables gouvernementaux et a également utilisé le système public pour ses propres achats. Au Nigeria, l'UNICEF a élaboré une nouvelle série de directives et de programmes de formation basés sur une évaluation des systèmes des gouvernements provinciaux et locaux, qui ont été déployés dans tout le pays, ce qui a permis de réaliser d'importantes économies et d'améliorer les délais.

Les technologies EAH dans les écoles

au Ghana, l'UNICEF est en train de modéliser des toilettes scolaires moins coûteuses afin de faciliter l'expansion du programme EAH dans les écoles à l'échelle nationale, en partant du principe que la conception des toilettes, y compris les conceptions intégrant le genre et le handicap, ne doit pas être financièrement hors de portée des écoles. De même, au Ghana, une initiative de lavage des mains à grande échelle dans les écoles encourage l'utilisation de « tippy-taps » à faible coût, une technique de lavage des mains particulièrement adaptée aux zones rurales dépourvues d'eau courante.

Le forage de puits d'eau : la technologie de forage manuel est une méthode très rentable qui est particulièrement appropriée dans les pays à faible revenu et les communautés vulnérables, où le forage mécanisé traditionnel peut s'avérer inabordable. Il existe également des possibilités d'améliorer la rentabilité des puits forés à la machine au moyen

de formations et d'autres activités liées à l'UNICEF/au code de bonnes pratiques pour un forage rentable (Code of practice for cost-effective boreholes) du Réseau d'approvisionnement en eau en milieu rural (RWSN).

Pompage solaire : outre l'amélioration de la durabilité et de la fiabilité des systèmes d'approvisionnement en eau et la réduction des émissions de CO₂, les pompes solaires permettent de réaliser d'importantes économies par rapport aux pompes diesel. L'UNICEF a soutenu plus de 40 pays dans le cadre d'initiatives relatives à l'énergie solaire, notamment des initiatives combinant plusieurs technologies à faible coût (par exemple, le forage manuel et le pompage solaire) et la mise à niveau des systèmes existants avec des pompes solaires.

Réduire la dépendance à l'égard du transport de l'eau par camion

le transport de l'eau par camion est largement utilisé dans le cadre des grandes urgences humanitaires, mais il peut devenir très coûteux à long terme. Les autres technologies permettant de réduire la dépendance à l'égard du transport de l'eau par camion sont les suivantes : l'utilisation de méthodes mixtes combinant le transport de l'eau par camion et la réparation des infrastructures (y compris la modernisation avec des pompes solaires), la réhabilitation des points d'eau et la construction de nouveaux points d'eau.

Source : Keast (2019).

Réduire l'ambition des objectifs EAH :

- Adoption de combinaisons alternatives de niveaux de service et de technologies pour différentes populations
- Réduction de l'ambition des échéances

Ces deux méthodes peuvent être combinées. Par exemple, en fournissant un niveau de service moins ambitieux à court ou moyen terme, mais avec la possibilité de le faire évoluer vers des niveaux plus élevés. Ou en commençant par un approvisionnement par canalisation avec des points de distribution publics conçu pour s'étendre progressivement aux raccordements particuliers. Le *graphique 16* montre qu'il existe différents niveaux de service d'assainissement qui coexisteront à tout moment. Les responsables de la politique d'assainissement peuvent réduire l'ambition des objectifs en matière d'assainissement en repoussant la date à laquelle le mix technologique final est atteint (axe horizontal). Ils peuvent également réduire l'ambition des objectifs en modifiant le mix technologique souhaité à tout moment intermédiaire (axe vertical).

8. Méthodes permettant d'augmenter les flux financiers pour financer les objectifs EAH

L'objectif de cette sous-section est de définir les méthodes permettant d'augmenter les flux financiers pour financer les objectifs EAH et de présenter des estimations du potentiel de collecte de fonds de chaque méthode.

Ici, le document de stratégie financière EAH doit :

- répertorier différentes méthodes permettant d'augmenter les flux financiers vers le secteur EAH et les décrire brièvement. Elles seront présentées selon le cadre des 3T (tarifs, taxes, transferts) et comprendront des financements remboursables ;
- décrire les hypothèses sur la manière dont chaque méthode peut augmenter les flux financiers vers le secteur EAH au cours de la période couverte par la stratégie financière (par exemple, des

améliorations des taux de facturation et de recouvrement peuvent augmenter les contributions des utilisateurs de 10 % en termes réels chaque année au cours des trois premières années) ;

- estimer les recettes éventuellement obtenues grâce à la mise en œuvre de chaque méthode.

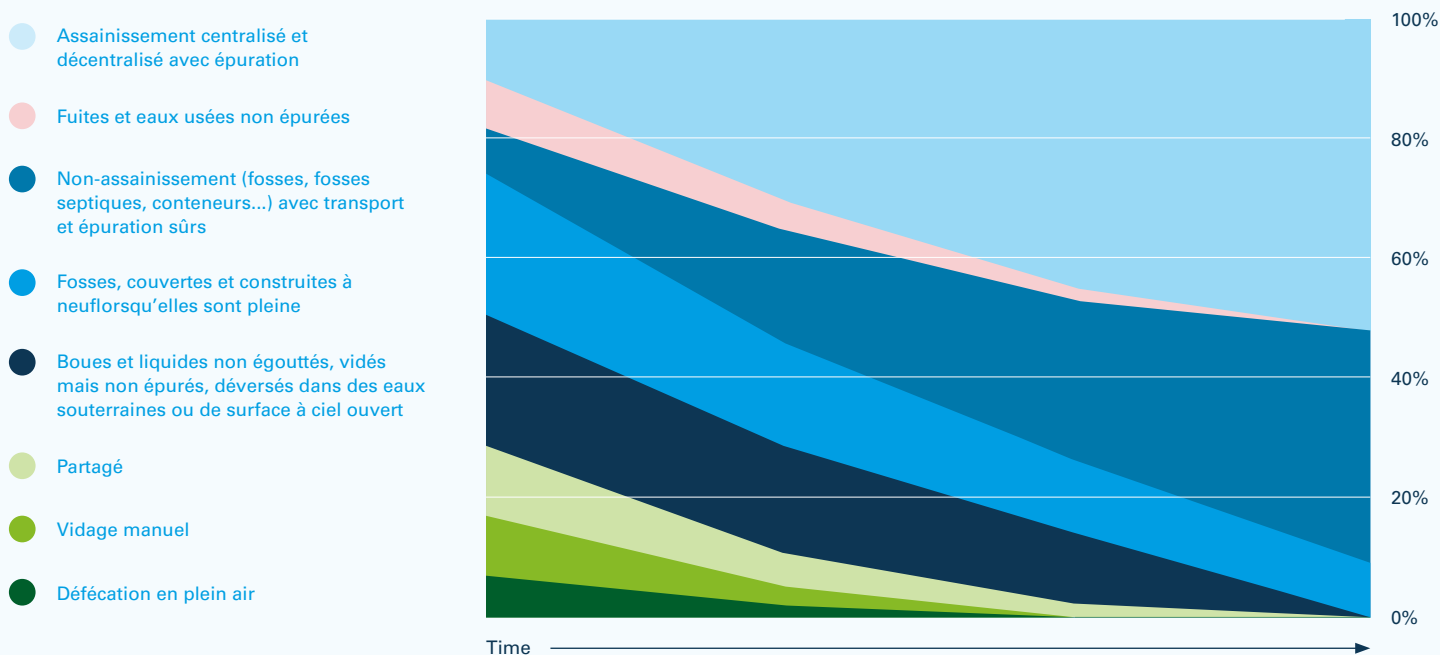
La stratégie financière doit prendre en considération les méthodes suivantes d'augmentation des flux financiers vers le secteur EAH. Ces méthodes sont présentées en suivant le cadre 3T et en incluant les financements remboursables.

Augmentation des contributions des utilisateurs et des bénéficiaires (tarifs)

Cette sous-section examinera les méthodes suivantes permettant d'augmenter les contributions des usagers pour financer les services EAH :

- mise en place de contributions des usagers là où elles n'existent pas ;

Graphique 16. Atteindre les objectifs d'assainissement par des améliorations progressives



Source : Organisation mondiale de la santé (2018).

- réduction des pertes commerciales (un sous-ensemble de l'eau non taxée) ;
- amélioration des systèmes de facturation et de recouvrement ;
- réforme des systèmes tarifaires et ajustement des structures tarifaires – voir l'exemple de l'Albanie à [l'encadré 15](#) ;
- réforme des programmes de subventions – voir Andres et autres (2019) pour une discussion sur la manière de rendre les subventions plus efficaces et efficaces ;
- application d'outils de valorisation des terres (voir l'exemple du Maroc à [l'encadré 16](#)).

Encadré 15. Réforme du système tarifaire en Albanie pour promouvoir la viabilité financière des services EAH tout en garantissant leur caractère abordable.

En Albanie, les pouvoirs publics locaux sont responsables des services d'eau et d'assainissement, tandis que l'autorité de régulation de l'eau est chargée de fixer les tarifs. Les services d'eau et d'assainissement sont fournis par 57 services publics, dont 49 ne couvrent pas les coûts d'exploitation et d'entretien par les recettes tarifaires et sont subventionnés par le gouvernement central. Le gouvernement central finance également le développement des infrastructures. Les tarifs comprennent une partie fixe qui est la même pour tous les clients de la zone desservie par l'entreprise, et

une partie volumétrique qui varie selon les différentes catégories de service (approvisionnement en eau, collecte des eaux usées, épuration des eaux usées) et de client (ménages, commerces, industries). L'augmentation des tarifs par tranches est utilisée pour promouvoir la conservation de l'eau.

Le caractère abordable est l'un des quatre critères inclus dans la méthode de fixation des tarifs utilisée par l'autorité de régulation de l'eau. Les autres critères sont la récupération de 100 % ou plus des coûts d'exploitation et d'entretien, l'efficacité des services publics et la protection de l'environnement. La facture mensuelle d'eau et d'assainissement pour une famille de quatre personnes (sur la base d'une consommation moyenne par habitant de 100 litres par

jour) ne devrait pas dépasser 5 % des dépenses moyennes mensuelles. Afin de promouvoir l'accessibilité financière, l'autorité de régulation de l'eau a convenu que la partie fixe des tarifs ne couvrirait pas plus de 30 % des coûts d'exploitation et d'entretien ; elle autorise la partie volumétrique des tarifs à varier selon les types de clients pour permettre les subventions croisées (le tarif volumétrique applicable aux autres types de clients ne pouvant être supérieur au double du tarif applicable aux ménages). Elle prévoit d'inclure, dans la méthode de fixation des tarifs, une allocation gratuite de 50 litres par habitant et par jour pour les clients classés comme ayant besoin d'une aide sociale.

Source : Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et Organisation mondiale de la santé (2022).

Encadré 16. Utilisation des outils de récupération de la plus-value pour financer les investissements publics dans les infrastructures EAH – l'exemple de Casablanca, Maroc

Les investissements publics, tels que la fourniture d'une infrastructure EAH à un quartier qui n'en disposait pas, procurent des avantages aux propriétaires fonciers. Ces avantages peuvent être observés dans l'augmentation de la valeur de leurs propriétés foncières. Les autorités publiques peuvent vouloir essayer de récupérer une partie de cette plus-value pour financer les investissements publics qui en sont à l'origine. Les outils permettant de récupérer la plus-value des propriétés foncières comprennent divers prélèvements (tels que les taxes

foncières, les taxes de plus-value ou les contributions aux équipements) ou obligations pour les promoteurs immobiliers.

Dans la ville de Casablanca, qui s'urbanise rapidement, l'autorité locale a investi dans l'extension du réseau d'eau, la sécurisation de l'accès à l'eau et la protection de la ville contre les fréquentes inondations. Les recettes provenant des tarifs d'utilisation sont utilisées pour couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien ainsi que le renouvellement des actifs existants, qui représentent environ 70 % des coûts totaux. Parallèlement, les contributions des promoteurs immobiliers (transitant par un compte dédié : fonds de travaux) sont utilisées pour couvrir les acquisitions foncières,

les extensions de réseaux et les raccordements à caractère social. Le fonds de travaux a financé une part croissante de l'investissement total, passant de 7 % en 2004 à 54 % en 2014. Les promoteurs immobiliers prennent également en charge les coûts de raccordement au réseau et aux équipements internes. Leur contribution varie en fonction du type de logement (logements sociaux, villas, hôtels et zones industrielles) et ils supportent des coûts supplémentaires pour les développements qui ne figurent pas dans le plan directeur. Les contributions sont supprimées lorsque les développements ont lieu dans des quartiers défavorisés et des bidonvilles.

Source : adapté de Leckie, Smythe et Leflaive (2021).

Augmentation des allocations des budgets publics (taxes)

Cette sous-section évoque les méthodes permettant d'augmenter les fonds publics alloués aux activités liées au secteur EAH dans les ministères et les organismes en charge des questions EAH, mais aussi dans d'autres ministères avec des programmes en rapport avec le secteur EAH (développement rural, santé, éducation) ainsi que dans les administrations publiques régionales :

- justifier l'augmentation des allocations budgétaires (besoins, avantages, capacité d'absorption) ;
- renforcer la participation aux processus budgétaires (budget annuel, cadre de dépenses à moyen terme, budget d'investissement, budgets des collectivités locales) ;
- améliorer la qualité des dotations budgétaires ;
- mettre au point/renforcer le programme d'investissement du secteur EAH et améliorer la contribution des projets au budget d'investissement ;
- améliorer la gestion des finances publiques dans le secteur EAH.

Augmenter les subventions accordées aux partenaires de développement et aux organisations caritatives (transferts)

Cette sous-section passe en revue les méthodes permettant de mobiliser des ressources financières « gratuites » supplémentaires (subventions et autres fonds non remboursables). Ces transferts peuvent provenir de partenaires de développement, de fonds verticaux (par exemple, le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'assainissement et l'hygiène), d'organisations caritatives internationales et locales, et d'entreprises du secteur privé (par exemple, au moyen de programmes de responsabilité sociale des entreprises).

Selon le contexte du pays et la portée de la stratégie financière EAH, certaines de ces sources de transferts peuvent être trop petites, trop localisées ou incertaines pour mériter d'être incluses dans la stratégie financière.

Augmenter le recours aux financements remboursables

Cette sous-section passe en revue les méthodes permettant d'accroître la disponibilité des financements sous forme de prêts, d'obligations et d'investissements en actions au cours de la période de planification de la stratégie financière EAH. Elles peuvent inclure les stratégies suivantes :

- améliorer la compréhension du secteur EAH au sein des institutions financières nationales (banques publiques de développement et banques commerciales privées) ;
- améliorer la solvabilité des prestataires de services EAH, afin de pouvoir accéder aux financements des institutions financières nationales et internationales ;
- promouvoir la participation du secteur privé dans la prestation de services EAH dans tous les sous-secteurs EAH ; cela peut inclure des partenariats public-privé et d'autres formes de participation du secteur privé ;
- utiliser des garanties et d'autres instruments pour attirer des ressources financières privées ;
- créer une réserve de projets finançables pour l'investissement ;
- mettre en œuvre d'autres réformes de l'environnement et du secteur qui peuvent contribuer à réduire les risques pour le secteur ou augmenter les investissements privés dans celui-ci (par exemple, une meilleure clarté du cadre juridique et institutionnel).

L'utilisation d'un financement remboursable au cours des premières années de la période de planification aura un effet sur les années suivantes, lorsque commenceront la perception des intérêts et les rembour-

sements de capital. Cela doit ensuite être modélisé dans la partie réservée aux coûts de la stratégie financière EAH.

La finance mixte est un terme qui rend compte de la manière dont le financement du développement et la philanthropie peuvent être utilisés de manière stratégique pour mobiliser des financements privés remboursables (Leigland, Trémolet et Ikeda, 2016). La Banque mondiale (Goksu et al., 2017) propose un débat plus général sur la façon d'attirer les financements privés remboursables (également connus sous le nom de financements commerciaux) et le changement de paradigme qui est nécessaire dans la façon dont le secteur EAH est financé.

Section D. Train de mesures recommandé et modalités de mise en œuvre

Un document de stratégie financière EAH doit normalement être conclu par la présentation d'un ensemble de mesures qui visent à assurer la durabilité financière du secteur EAH. Le train de mesures recommandé peut être très différent d'un pays à l'autre. Il n'existe pas de politique de financement unique qui convienne à toutes les situations, car chaque contexte appelle une solution spécifique.

Le train de mesures recommandé peut comprendre, par exemple, les éléments suivants :

- des propositions de modifications des objectifs du secteur EAH ;
- des propositions de modifications des politiques tarifaires et autres politiques de contribution des usagers ;
- des propositions de modifications des fonds publics alloués au secteur EAH ;

- des propositions de modifications de l'allocation intra-sectorielle des ressources financières. Par exemple :
 - dans tous les sous-secteurs ;
 - dans toutes les zones géographiques ;
 - dans tous les groupes sociaux ;
- des propositions de réalignement du soutien des partenaires du développement. Par exemple :
 - plus de soutien à l'assainissement rural et moins de soutien à l'eau urbaine ;
 - plus de soutien au renforcement de l'environnement favorable, des institutions et des capacités (et moins aux investissements dans les infrastructures) ;
- des propositions pour prioriser le soutien à certains programmes. Par exemple :
 - des programmes de détection des fuites ;
 - des programmes d'amélioration de la facturation et du recouvrement ;
- des propositions visant à accroître le recours aux financements remboursables. Par exemple :
 - la création d'une réserve de projets finançables ;
 - l'engagement auprès d'un éventail d'investisseurs ;
- des propositions de réformes institutionnelles. Par exemple :
 - La création d'une autorité de réglementation indépendante ;
 - le renforcement de l'autonomie des services publics, avec des fonds cantonnés ;
- des propositions d'activités de développement des capacités. Par exemple :
 - le renforcement du système d'information pour le suivi du financement du secteur EAH ;
 - le renforcement des capacités d'analyse financière des organismes du secteur EAH déconcentrés ou décentralisés ;
 - le renforcement des compétences de certaines parties prenantes pour participer au processus d'élaboration de la stratégie financière du secteur EAH ;
 - le renforcement des capacités d'analyse et de conception des mécanismes de participation du secteur privé.

Cette section du document de stratégie financière doit également aborder les questions de mise en œuvre et présenter une feuille de route de mise en œuvre. Cette feuille de route définit normalement un certain nombre de tâches permettant de s'assurer de la bonne mise en œuvre de la stratégie financière EAH, ainsi que les institutions responsables de ces tâches et un calendrier indicatif. Elle doit également traiter des mesures incitatives visant à s'assurer que les différents acteurs jouent bien leur rôle.

Cette section doit également décrire le mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la stratégie financière EAH. Une possibilité consiste à rédiger un rapport annuel et à en discuter lors des futures réunions du groupe de travail du secteur EAH (dans les pays où il en existe un) ou lors des réunions spéciales du comité directeur. Le rapport annuel et les discussions permettront de détecter les déviations importantes et de définir des mesures correctives. Ils encourageront également la contribution continue des parties prenantes et favoriseront la transparence et la responsabilité mutuelle. Idéalement, le rapport annuel sera intégré aux mécanismes de suivi existants dans le pays en ce qui concerne la durabilité du secteur et sera un des éléments centraux d'un examen sectoriel conjoint.



© UNICEF/UN0290932

SOURCES

-
- A Andres, L.A., Thibert, M., Lombana Cordoba, C., Danilenko, A.V., Joseph, G. et Borja-Vega, C., « Doing More with Less: Smarter subsidies for water supply and sanitation », Banque mondiale, Washington, 2019, <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32277>>, consulté le 25 mai 2022.
-
- C CMAE, « African Sanitation Policy Guidelines », Conseil des ministres africains sur l'eau, Abuja, 2021, <https://amcow-online.org/storage/aspg/ASPG_English.pdf>, consulté le 25 mai 2022.
-
- Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et Organisation mondiale de la santé, « Making Water and Sanitation Affordable for All: Policy options and good practices to ensure the affordability of safe drinking water and sanitation services in the pan-European region », Organisation des Nations Unies, New York, 2022, <https://unece.org/sites/default/files/2022-03/ece_mp.wh_20_web.pdf>, consulté le 25 mai 2022.
-
- G Giné, R., Delepiere, A. et Jiménez, A., « Water, Sanitation and Hygiene (WASH) COVID-19 Response from Governments, Regulators and Utilities » (WASH/C/2/2020), Fonds des Nations Unies pour l'enfance, New York, 2020, <<https://sivi.org/wp-content/uploads/2020/05/c2-global-responses-wash-covid-19.pdf>>, consulté le 25 mai 2022.
-
- Godfrey, S. et Hailemicheal, G, « Life Cycle Cost Analysis of Water Supply Infrastructure Affected by Low Rainfall in Ethiopia », Journal of Water, Sanitation and Hygiene in Developing Countries, 2017, volume 7, numéro 2, DOI: 10.2166/washdev.2017.026.
-
- Goksu, A., Trémolet, S., Kolker, J. et Kingdom, B., « Easing the Transition to Commercial Finance for Sustainable Water and Sanitation », Banque mondiale, Washington, 2017, <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27948/119048-WP-P159188-PUBLIC.pdf>>, consulté le 25 mai 2022.
-
- Gouvernement du Kenya, « Framework for the Kenya Water Sector Investment Programme », Gouvernement du Kenya, Nairobi, 2015.
-
- Gouvernement du Myanmar, « National Investment Plan for Rural Water Supply, Sanitation and Hygiene (WASH), WASH in Schools and WASH in Health Facilities 2016 - 2030 », Gouvernement de la République de l'Union du Myanmar, Naypyidaw, 2016a, <www.unicef.org/myanmar/reports/national-investment-plan-rural-water-supply-sanitation-and-hygiene>, consulté le 25 mai 2022.
-
- Gouvernement du Myanmar, « National Strategy for Rural Water Supply, Sanitation and Hygiene (WASH), WASH in Schools and WASH in Health Facilities », Gouvernement de la République de l'Union du Myanmar, Naypyidaw, 2016b, <www.unicef.org/myanmar/media/1916/file/National%20Strategy%20for%20Rural%20Water%20Supply,%20Sanitation%20and%20Hygiene%20.pdf>, consulté le 25 mai 2022.
-
- Groupe de travail sur la mise en œuvre du programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale, « National Policy Dialogue on Financing Strategy for Rural Water and Sanitation in Armenia: Final report », Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 2008, <www.oecd.org/env/outreach/42984132.pdf>, consulté le 25 mai 2022.

-
- H Hutton, G. et Varughese, M. « The Costs of Meeting the 2030 Sustainable Development Goal Targets on Drinking Water, Sanitation, and Hygiene », Banque mondiale, Washington, 2016, <www.wsp.org/sites/wsp/files/publications/K8543.pdf>, consulté le 25 mai 2022.
-
- J Jones, O., Mansour, G. et Burr, P., « The State of WASH Financing in Eastern and Southern Africa: Regional level assessment », Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Nairobi, 2019, <www.unicef.org/esa/media/4971/file/UNICEF-ESARO-2019-WASH-Financing-Regional-Assessment.pdf>, consulté le 25 mai 2022.
-
- K Keast, G., « Strengthening WASH Enabling Environments: Snapshot of UNICEF results since the launch of the Global WASH Strategy 2016-2030 », UNICEF WASH Results series R/01/2019, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, New York, 2019, <https://unicef.sharepoint.com/:b:/t/Communities/wash/EU3ypx88gc5NpqNrKtfBrYIBL8pAMhQ_R9sRt5RtVhCPQw?e=bzflXn>, consulté le 25 mai 2022.
-
- Kingdom, B., Lloyd-Owen, D., Tremolet, S., Kayaga, S., Ikeda, J., « Better Use of Capital to Deliver Sustainable Water Supply and Sanitation Services : Practical examples and suggested next steps », Banque mondiale, Washington, 2018, <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30870>>, consulté le 25 mai 2022.
-
- Klawitter, S. et Hutton, G., « Making an Investment Case for WASH », UNICEF WASH Guidelines series, G/03/2019, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2019, <<https://tinyurl.com/2p82yska>>, consulté le 25 mai 2022.
-
- Kolker, J.E., Kingdom, B., Trémolet, S., Winpenny, J. et Cardone, R., « Financing Options for the 2030 Water Agenda », Banque mondiale, Washington, 2016, <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25495/W16011.pdf>>, consulté le 25 mai 2022.
-
- L Leckie, H., Smythe, H. et Leflaive, X., « Financing Water Security for Sustainable Growth in Asia and the Pacific », Environment Working Paper no. 171., Organisation de coopération et de développement économiques, 2021, <www.oecd-ilibrary.org/environment/financing-water-security-for-sustainable-growth-in-asia-and-the-pacific_3bc15c5b-en>, consulté le 25 mai 2022.
-
- Leigland, J., Trémolet, S. et Ikeda, J., « Achieving Universal Access to Water and Sanitation by 2030: The role of blended finance », Banque mondiale, Washington, 2016, <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25111/Achieving0univ0e0of0blended0finance.pdf>>, consulté le 25 mai 2022.
-
- N Nations Unies et Union européenne, « Integrated National Financing Frameworks: A short and practical introduction », The INFF Knowledge Platform, New York et Bruxelles, 2022, <<https://inff.org/about>>, consulté le 25 mai 2022.
-
- O OCDE, « Feasible Financing Strategies for Environmentally Related Infrastructure », Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 2003, <www.oecd.org/environment/outreach/49194297.pdf>, consulté le 25 mai 2022.
-
- OCDE, « Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation », Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 2009, <www.oecd.org/env/resources/43949580.pdf>, consulté le 25 mai 2022.

Organisation mondiale de la santé, «Guidelines on Sanitation and Health», OMS, Genève, 2018, <<https://www.who.int/fr/publications/i/item/9789241514705>>, consulté le 25 mai 2022.

Organisation mondiale de la santé, «National Systems to Support Drinking-Water, Sanitation and Hygiene: Global status report 2019», Analyse et évaluation mondiales de l'ONU-Eau sur l'assainissement et l'eau potable (GLAAS), OMS, 2019, <<https://www.who.int/fr/publications/i/item/9789241516297>>, consulté le 25 mai 2022.

Organisation mondiale de la santé, «Costing Tool for Estimating the Cost of Interventions to Improve Hand Hygiene in Domestic Settings: Excel spreadsheet», OMS, 2021a, <www.who.int/publications/i/item/WHO-HEP-ECH-WSH-2021.3>, consulté le 25 mai 2022.

Organisation mondiale de la santé, «Reflecting on TrackFin 2012–2020: Key results, lessons learned and the way forward», OMS, Genève, 2021b, <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/341793/9789240028432-eng.pdf>>, consulté le 25 mai 2022.

Organisation mondiale de la santé et UNICEF, «Progress on Household Drinking Water, Sanitation and Hygiene», OMS et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Genève, 2021, <<https://washdata.org/sites/default/files/2021-07/jmp-2021-wash-households.pdf>>, consulté le 25 mai 2022.

P Pories, L., Fonseca, C. et Delmon, V., «Mobilising Finance for WASH: Getting the foundation right», Water.org, IRC et Banque mondiale, 2019, <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/725521553154723194/pdf/Mobilising-Finance-for-wash-Getting-the-Foundation-Right.pdf>>, consulté le 25 mai 2022.

S Soppe, G., Janson, N. et Piantini, S., «Water Utility Turnaround Framework: A Guide for Improving Performance», Banque mondiale, Washington, 2018, <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30863/132118-WP-PUBLIC-15-11-2018-12-6-29-W.pdf>>, consulté le 25 mai 2022.

SWA, «Water & Sanitation: How to make public investment work: a handbook for finance ministers», Sanitation and Water for All, New York, 2020, <www.sanitationandwaterforall.org/sites/default/files/2020-12/Financial%20Handbook_EN.pdf>, consulté le 25 mai 2022.

U UNICEF, Banque mondiale et SWA, «EAH SDG Costing Tool», Sanitation and Water for All, New York, 2020, <<https://www.sanitationandwaterforall.org/tools-portal/tool/sdg-costing-tool>>, consulté le 25 mai 2022.

V Virjee, K., «The Sector Wide Investment and Financing Tool (SWIFT) : model overview : working paper draft, IRC International Water and Sanitation Centre, Nairobi, 2007, <www.ircEAH.org/resources/sector-wide-investment-and-financing-tool-swift-model-overview-working-paper-draft>, consulté le 25 mai 2022.

W Winpenny, J., «Financing Water for All», Conseil mondial de l'eau, Marseille, 2003, <www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents_old/Library/Publications_and_reports/CamdessusReport.pdf>, consulté le 25 mai 2022.



unicef 
 for every child



Published by UNICEF
 WASH Programme Group
 3 United Nations Plaza
 New York, NY 10017, USA

© United Nations Children's Fund (UNICEF), 2022
www.unicef.org