

Précis



Les leçons des projets d'approvisionnement en eau des populations rurales

Les investissements dans l'approvisionnement en eau des populations rurales peuvent avoir de profondes répercussions sur l'activité économique et sur les conditions de vie des pauvres. La place grandissante faite par la Banque à la lutte contre la pauvreté a conduit l'institution à développer ce type d'investissements pour lequel le montant de ses prêts ne cesse d'augmenter et devrait doubler au cours des deux à trois prochaines années. C'est dans ce contexte que le Département de l'évaluation des opérations (OED) a entrepris d'étudier 15 projets visant exclusivement l'alimentation en eau et l'assainissement afin de guider l'actualisation permanente de l'approche retenue par la Banque pour assurer aux populations rurales la disponibilité d'eau salubre.

Dans la plupart des pays en développement, les membres de la famille passent généralement une bonne partie de leur journée à essayer de se procurer de l'eau en quantité suffisante pour leurs propres besoins et ceux de leurs animaux. De plus, la rareté de l'eau limite souvent les soins d'hygiène à de rares visites à un point d'eau insalubre. Mais, pour apporter une solution durable à ces problèmes, il ne suffit pas que la Banque finance l'installation de puits et de pompes et l'appui technique nécessaire à ces aménagements. Les concepteurs des projets doivent s'attacher tout aussi intensément aux « éléments immatériels », c'est-à-dire au capital associatif, qu'aux détails techniques. Il est plus

facile de mettre en place un système d'approvisionnement en eau que de faire en sorte qu'il existe à la fin du projet une organisation locale capable d'en assurer la gestion technique et financière.

Les projets d'hydraulique rurale ne peuvent donner de bons résultats que si les parties prenantes souscrivent pleinement à l'opération et sont prêtes à prendre en charge l'exploitation et l'entretien des nouveaux aménagements. Pour accroître les chances de donner satisfaction à la communauté et d'emporter son adhésion, la Banque doit adapter ses projets aux pratiques et traditions locales, plutôt que de se fier à quelque modèle standard du comportement que devraient avoir les villages



bénéficiaires. Il faut prendre la peine, et le temps, d'épauler les groupes locaux jusqu'à ce qu'ils soient capables de gérer eux-mêmes le système. Les villages dont la capacité d'organisation sociale est limitée peuvent avoir besoin d'une aide supplémentaire — souvent par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales (ONG) — à l'appui d'activités de formation, de mobilisation sociale et de conseil.

Réorientation décisive de l'effort de développement

Il y a à peine plus de vingt ans que la Banque accorde des prêts spécifiquement destinés à l'approvisionnement en eau des populations rurales. C'est en 1973 qu'elle a inclus la disponibilité d'eau salubre en quantité suffisante parmi les six éléments essentiels de sa stratégie rurale, laquelle soulignait l'importance de progrès rapides de la petite agriculture pour promouvoir tant la croissance à long terme que la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. À la même époque, la communauté du développement a profondément modifié son approche conceptuelle. En effet, alors que d'énormes dépenses étaient allées aux soins de santé curatifs et à l'éducation sanitaire, il devenait évident que le moyen le plus efficace d'améliorer l'état de santé des ruraux était de fournir de l'eau salubre en quantité suffisante à chaque village. L'importance de ce message a été soulignée par l'instauration par les Nations Unies de la Décennie internationale de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement (1980 – 1989), qui a symboliquement porté l'attention (et les investissements) des organismes de développement vers la fourniture d'eau salubre. L'action entreprise pendant cette décennie par les secteurs public et privé a permis à un milliard de personnes d'avoir accès à de l'eau potable et à plus de 750 millions de personnes de disposer de meilleurs équipements sanitaires.

En 1978, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale ont lancé le premier programme mondial centré sur les problèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Conçue à l'origine comme un projet de recherche appliquée à l'appui des objectifs de la Décennie, cette initiative se poursuit depuis plus de vingt ans et se révèle un excellent modèle de partenariat au service du développement, grâce aux liens établis entre les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds, le secteur privé et les ONG. Au départ, il s'agissait surtout d'appuyer des projets comme l'expérimentation sur le terrain de pompes manuelles ou la vulgarisation de latrines améliorées à fosse autoventilée, mais depuis quelques années une plus grande place est faite à des activités de facilitation pour mieux répondre à l'évolution de la demande des clients.

Quel est le jugement porté sur les projets de la Banque ?

C'est durant l'exercice 78, pour le Paraguay, que la Banque a approuvé le premier projet visant exclusivement l'approvisionnement en eau des populations rurales. Depuis, le volume des prêts attribués à ce sous-secteur a considérablement augmenté. D'un total d'environ 334,5 millions de dol-

lars pour les années 80, il est passé à 1090 millions de dollars pour la période 1990-1998, soit plus de 120 millions de dollars par an.

La performance est jugée satisfaisante pour 67 % des projets ruraux d'approvisionnement en eau et la majorité des opérations sont considérées comme pertinentes, efficaces et efficientes. Mais la proportion des projets ayant sensiblement contribué au développement institutionnel est estimée à seulement 43 % et, ce qui n'a rien de surprenant, le pourcentage est le même pour les projets dont on peut espérer des avantages durables.

Les projets ruraux d'approvisionnement en eau ont posé des problèmes dans le domaine du développement institutionnel. Les obstacles que rencontrent généralement les responsables de l'exécution de ces projets tiennent à la complexité excessive du cadre institutionnel, à la faiblesse des capacités d'organisation des villages et aux déficiences du secteur des ONG. Les communautés rurales sont dans tous les cas capables de gérer à tout le moins certains aspects de la fourniture de services, mais l'exploitation d'un système d'approvisionnement en eau est une activité nouvelle pour la plupart des villages, et il est presque toujours nécessaire de les épauler jusqu'à ce qu'ils soient devenus capables d'assurer eux-mêmes l'administration du système ainsi que son exploitation et son entretien, condition principale de la pérennité des projets (encadré 1).

Impact sur les pauvres des populations rurales

L'étude a porté sur 15 projets visant exclusivement l'approvisionnement en eau. Réalisées au Brésil, au Burundi, en Chine, en Inde, au Mali, au Paraguay, aux Philippines, à Sri Lanka, en Tunisie et en Zambie, ces opérations ont permis de fournir de l'eau salubre à quelque 20 millions de ruraux, à un coût moyen de 49,74 dollars par personne et de 248,70 dollars par ménage.

Les bénéficiaires de certains projets – principalement des femmes et des enfants – ont déclaré y avoir gagné une réduction de deux kilomètres, en moyenne, de la distance à parcourir chaque jour pour aller chercher de l'eau, le gain de temps allant parfois jusqu'à 80 %. Les projets ont entraîné des progrès dans le domaine de la santé, réduisant par exemple l'incidence des maladies diarrhéiques, des typhoïdes et des hépatites, et ils ont souvent renforcé la capacité d'organisation, ce qui a rendu les communautés plus autonomes. Ils ont à plusieurs égards amélioré la situation économique des ménages pauvres : ceux-ci peuvent utiliser à des fins plus productives le temps gagné sur les corvées d'eau ; la part de leur revenu absorbé par l'achat d'eau a diminué ; et l'amélioration de leur état de santé accroît leur productivité et réduit leurs dépenses médicales. Dans certains cas, les projets ont contribué à une augmentation du patrimoine familial grâce à de nouvelles activités génératrices de revenu, à la création de petites entreprises près des nouveaux points d'eau et à l'augmentation de la valeur des terrains. Les activités de formation qu'ils ont financées dans le domaine de la santé et de l'hygiène ont elles aussi eu des effets bénéfiques.

Pas de raccourcis

Pour l'approvisionnement en eau des populations rurales, la Banque encourage aujourd'hui le choix d'une approche communautaire impulsée par la demande, c'est-à-dire centrée sur la fourniture des services que les usagers souhaitent et qu'ils seront capables de gérer durablement. On attend des membres de la collectivité qu'ils participent à la conception du projet — en particulier au choix du type et du niveau des services qu'ils sont prêts à prendre en charge. En outre, il leur est demandé de contribuer à l'exécution du projet par l'apport d'argent ou de main-d'œuvre, cela ayant pour effet de lier leur contribution au niveau de service choisi, et de se charger ensuite de l'exploitation et de l'entretien.

Si l'on veut donner toutes chances de réussite à un projet de type communautaire, on ne peut se permettre de brûler les étapes. Pour assurer la pérennité d'un projet, il faut non seulement beaucoup de temps et d'efforts, mais aussi des activités de formation, du matériel, un fournisseur fiable de pièces détachées et la possibilité pour le comité de l'eau local de faire appel à un conseiller en cas de problème. Pour beaucoup de praticiens, le déficit tenace de l'approvisionnement en eau des populations rurales est une raison suffisante de s'en tenir à des interventions rapides et peu coûteuses, mais il ne sert à rien d'aller vite et de dépenser peu d'argent si cela compromet les chances d'aboutir à des avantages durables.

Leçons et recommandations

La Banque cherche en permanence à approfondir sa connaissance du secteur de l'approvisionnement en eau des populations rurales et à améliorer les modalités de ses projets afin de ne pas renouveler les erreurs du passé. Les participants à la Conférence sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement des collectivités, tenue à la Banque en mai 1998, ont donné leur adhésion à la nouvelle approche axée sur la demande (encadré 2). Les résultats de ces efforts, quoique prometteurs, ne sont pas encore probants. Cependant, une étude qui a porté sur la moitié environ des projets achevés permet de se faire une idée plus claire du défi auquel se trouvent confrontés les nouveaux projets qui cherchent à encourager la participation de la population locale à la conception et à la gestion de l'opération.

Première leçon : Les projets devraient prévoir une présence sur le terrain de plus longue durée que cela n'a été le cas par le passé, de manière à laisser le temps de mettre en place une organisation locale capable d'entretenir les points d'eau ou le réseau, d'administrer le système de manière financièrement responsable et de se charger des activités courantes d'exploitation et d'entretien.

- Au stade de la préparation du projet, analyser comment fonctionne la fourniture des services dans les villages concernés. Éviter de promouvoir les modèles généralement appliqués à l'échelle internationale, et chercher à organiser et à financer des projets inspirés des comporte-

ments ayant déjà fait leurs preuves à l'échelle locale (par exemple, le mode d'organisation du partage de l'eau d'irrigation).

- Offrir des possibilités de formation afin de renforcer les capacités locales, ce qui prend du temps. Ne pas limiter les activités de formation à la phase pré-opérationnelle. Les projets qui doivent être gérés par la communauté devraient inclure une formation aux tâches administratives, qui se révèlent toujours une source de difficultés.
- Maintenir l'aide du projet jusqu'à ce que les organisations locales soient capables de se charger indépendamment : 1) des activités préalables à la réalisation des travaux (définition des règles, par exemple) ; 2) du suivi et de la supervision des travaux ; et 3) de la gestion, ainsi que de l'exploitation et de l'entretien. Il est indispensable d'épauler ces organisations jusqu'à ce qu'elles soient capables de s'acquitter de toutes leurs responsabilités sans assistance.
- Encourager systématiquement les contacts entre villages, de sorte que les membres des organisations novices puissent profiter de l'expérience des groupes bien gérés. En s'inspirant des techniques administratives ayant déjà fait leurs preuves ailleurs, ces organisations pourront brûler les étapes et éviter les problèmes de démarrage des groupes plus anciens.
- Encourager l'appropriation locale de l'infrastructure. L'expérience montre que les organismes locaux les plus stables sont les comités de l'eau dotés d'une structure juridiquement reconnue et propriétaires d'importants biens visibles.
- Encourager les comités villageois à organiser des permanences à heures fixes, de sorte que les usagers venus de loin soient assurés de trouver à qui parler de leurs problèmes.

Deuxième leçon : Si l'on néglige le développement institutionnel, les pouvoirs publics seront à nouveau mis à contribution pour réparer les équipements. Bien que l'on observe de nettes améliorations du taux de couverture des coûts d'exploitation, l'étude n'a trouvé aucun exemple de projet pour lequel la plupart des communautés soient prêtes à prendre en charge le coût d'une réfection majeure ou du renouvellement complet des éléments les plus onéreux de leurs systèmes. Les coûts ne sont intégralement recouverts qu'en Chine. Dans la plupart des pays étudiés, lorsque les communautés tardent trop à relever le prix de l'eau dans la mesure nécessaire pour financer le renouvellement du matériel, la hausse des tarifs est si forte qu'elle pousse les usagers à revenir aux sources d'approvisionnement traditionnelles. Face à ce problème des coûts de renouvellement, certains pays ont recouru à la formule de « Fonds pour l'approvisionnement en eau » ; d'autres ont fondé leur politique sur la durée de vie utile des équipements.

- Les usagers doivent apprendre qu'il est dans leur intérêt de renouveler les matériels coûteux (comme les pompes) avant la fin de leur vie utile. Les comités qui font en sorte de couvrir la totalité du coût de l'approvisionnement en eau fournissent en fin de compte un meilleur

Encadré 1 : Pompes EENV – une innovation propice au développement

Les premiers projets de la Banque, qui finançaient essentiellement l'aménagement de puits, ont donné de très mauvais résultats. Les coûts d'investissement et de fonctionnement étaient trop élevés et les pompes manuelles de l'époque étaient trop complexes pour que les villageois puissent les entretenir eux-mêmes. En outre, rares étaient les modèles assez robustes pour être utilisés par plus d'une famille ; il n'existait pas de pièces détachées ou les points de vente étaient trop éloignés pour être accessibles ; en outre, il n'était pas possible de trouver un appui technique ou des réparateurs compétents. C'est pour résoudre ces problèmes technologiques que l'on en est venu à faire de la possibilité d'assurer « l'exploitation et l'entretien au niveau des villages (EENV) » l'un des principes fondamentaux de la conception des pompes manuelles. L'objectif est d'éviter les coûts élevés, les longues attentes, le manque de fiabilité et les difficultés opérationnelles qui vont de pair avec des services d'entretien centralisés. Les pompes EENV doivent être faciles à entretenir, c'est-à-dire conçues de telle sorte qu'un artisan du village avec un minimum de formation puisse remplacer les pièces renouvelables sans autre matériel qu'un petit nombre d'outils simples ; les autres éléments doivent pouvoir résister à une utilisation abusive, au vandalisme, aux conditions climatiques et aux animaux. Cette approche qui a maintenant fait ses preuves veut que la responsabilité de l'entretien des pompes incombe aux villages et que les modèles choisis tiennent compte du niveau relativement faible de leurs compétences

service à leurs membres.

- Les projets-relais devraient inclure des sous-composantes destinées à prolonger l'appui apporté aux organisations locales, et éventuellement à financer le renouvellement du matériel par l'octroi de crédits à court terme.

Troisième leçon : Il est rare qu'un même niveau de service réponde aux besoins de toutes les communautés. Les projets ruraux d'approvisionnement en eau ne doivent pas traiter de la même manière les villages et les petites villes, car le niveau de service souhaité par leurs populations respectives est souvent différent. L'aménagement de points d'eau améliorés peut être la solution correspondant le mieux aux aspirations d'un village et au consentement à payer de ses habitants ; mais il peut être préférable de prévoir un système motorisé d'alimentation en eau courante pour les petites villes dont les habitants n'auraient guère de raisons de participer au projet si le niveau de service proposé ne correspondait pas à leurs aspirations. Les usagers sont devenus plus exigeants ces dernières années, même dans les pays très pauvres. Lorsque la communauté veut viser haut, il est justifié sur le plan financier de respecter son consentement à payer. Si c'est l'installation d'un maximum de branchements individuels et de robinets collectifs qui doit satisfaire la demande

réelle et les besoins exprimés par la communauté, il se peut que les possibilités de recouvrement des coûts (par le prélèvement de redevances et la tarification de la consommation) attirent des opérateurs privés. Même si la participation du secteur privé n'est pas faisable, la fourniture de niveaux de service plus élevés peut encore autoriser une appropriation durable du système par la communauté ou justifier l'existence d'un comité permanent de l'eau. Les systèmes ruraux d'approvisionnement en eau ne procurent tous les avantages qu'on peut en attendre que si le service fourni correspond à la demande et aux capacités locales.

- Lorsque la conception du système et la topographie locale le permettent, il est souhaitable de chercher à servir la totalité de la population et d'imposer une redevance nettement plus élevée aux nouveaux usagers chaque fois que le système est agrandi.
- Pour accroître les avantages sanitaires du projet, il vaut mieux fournir de l'eau potable par la mise en place de bornes-fontaines (robinets collectifs) que par l'installation de pompes manuelles, surtout si l'on utilise des eaux de surface ou provenant de puits peu profonds risquant d'être pollués.

Quatrième leçon : Pour améliorer les résultats d'un projet, il faut prendre soin d'adapter les interventions aux caractéristiques sociales de chaque village bénéficiaire. Il n'existe aucune méthode universellement efficace pour développer la capacité institutionnelle locale ; la différence est grande entre les plus solides et les plus fragiles des organisations villageoises. Lorsque le comité local de l'eau obtient de bons résultats — lorsque le tarif de l'eau permet de recouvrer les coûts — il y a de fortes chances que ce soit grâce à l'existence, avant même sa création, d'un plus solide capital associatif. Vouloir assurer la viabilité financière des services

Encadré 2 : L'approche impulsée par la demande

- L'accent est mis sur les services que les usagers souhaitent, qu'ils sont prêts à payer et qu'ils sont capables de gérer durablement.
- C'est la communauté locale qui prend l'initiative du système, le planifie, le met en place et l'entretient ; c'est elle aussi qui en est propriétaire (de manière à la responsabiliser).
- L'eau est considérée comme un bien économique.
- Les biens et services sont fournis par le secteur privé.
- Les comités locaux de l'eau, dans lesquels les femmes jouent un rôle clé, sont solides (mais ont besoin de formation).
- La norme est le recouvrement intégral des coûts d'exploitation, d'entretien et de renouvellement.

Plus la contribution financière des usagers est élevée, plus il est probable que le projet soit impulsé par la demande.

ruraux d'approvisionnement en eau est un objectif louable, mais il convient de procéder graduellement. Même les coûts minimes de projets communautaires impulsés par la demande sont trop élevés pour certains membres de la population visée. Et, si l'on relève le prix de l'eau pour améliorer le recouvrement des coûts, on risque de pousser davantage de familles à ne plus utiliser les services du projet, auquel cas les recettes resteraient au même niveau qu'avant l'augmentation des tarifs.

Il y a plus de chances que le système d'approvisionnement en eau soit viable et que les subventions donnent de meilleurs résultats si les villages sont bien organisés. Il peut falloir apporter une aide additionnelle aux villages dont le capital associatif est limité. De l'avis général des praticiens, les villages utilisant un système rural d'alimentation en eau devraient prendre en charge les coûts d'exploitation et d'entretien. Dans le cas des projets de l'échantillon étudié, une plus forte participation de la population à l'exploitation du système tendait à réduire (mais non à éliminer) les subventions. L'administration doit traiter différemment les divers

villages, car tous ne disposent du même capital associatif, et définir avec grand soin la manière dont elle commencera à travailler avec chacun d'eux, en s'assurant qu'ils sont en mesure de participer efficacement (tenue de la comptabilité, organisation des réunions et des élections, correspondance et autres contacts avec les représentants des pouvoirs publics, etc.) à l'organisation de la prestation des services avant d'imposer une gestion de type entrepreneurial.

- Étudier attentivement le niveau du capital associatif dont dispose la communauté et ajuster en conséquence le mode de prestation des services.
- Si l'on veut majorer le prix de l'eau pour améliorer le recouvrement des coûts, procéder avec précaution au moyen d'augmentations fréquentes mais de faible ampleur, de sorte que la hausse des tarifs n'entraîne pas l'abandon d'un grand nombre de familles. Les prix de l'eau doivent être fixés à un niveau permettant d'assurer la pérennité du projet. Les comités villageois ont pour charge de fournir à leurs membres des services d'un prix abordable, mais ils sont trop nombreux à ne pas avoir une idée exacte du coût intégral des services qu'ils fournissent.

Derniers Précis de l'OED

- 214 Ouganda : pouvoirs publics, participation, population
- 213 Renforcer les capacités de suivi et d'évaluation en Afrique
- 212 Les enfants pauvres et l'école : le modèle chilien
- 211 Renforcement des municipalités en Tunisie et promotion du développement local
- 210 Connecting with the Information Revolution
- 209 Participation in Development Assistance
- 208 India: Improving the Development Effectiveness of Assistance
- 207 Roumanie : adapter les institutions du secteur des transports aux besoins durant la transition
- 206 Reforming India's Energy Sector (1978-99)
- 205 Progress in Java's Villages
- 204 Revue annuelle de l'efficacité du développement – année 2000 : des stratégies aux résultats
- 203 Un équilibre délicat : la stratégie forestière de la Banque mondiale
- 202 La réduction de la pauvreté dans les années 90 : la stratégie de la Banque mondiale
- 201 Vers un partenariat : la Banque mondiale et la coordination de l'aide
- 200 La femme et le développement : une évaluation du rôle de la Banque
- 199 Ghana : renforcer le système de transport
- 198 Encadrement agricole : l'expérience du Kenya
- 197 Vers une stratégie de développement intégré
- 196 Évaluations et défis du développement
- 195 Poverty Assessments: Maximizing Impacts
- 194 Involuntary Resettlement: The Large Dam Experience
- 193 Partnership for Education in Jordan
- 192 Réforme du secteur de l'électricité en Bolivie



Directeur général, Évaluation des opérations : *Robert Picciotto*
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Gregory Ingram*
 Chef, Évaluations sectorielles et thématiques : *Alain Barbu*
 Chef de projet : *Ronald Parker*

► Ce *Précis* est fondé sur le document *Rural Water Projects: Lessons from OED Evaluations*, Document de travail de l'OED N° 3, de Ronald Parker et Tauno Skytta.

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir les *Précis* gratuitement, contactez le personnel d'assistance de l'OED, par courrier électronique à l'adresse suivante : eline@worldbank.org ou par téléphone au numéro 1-202/458-4497.

Précis

Chef, Partenariats et gestion des connaissances : *Oswaldo Feinstein* •
 Rédactrice en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé* • Rédactrice responsable de la série : *Caroline McEuen* • Diffusion : *Juicy Qureshi-Huq*

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont publiés par l'Unité vulgarisation et diffusion, Groupe Partenariats et gestion des connaissances, Département de l'évaluation des opérations (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des services et des rédacteurs du Département de l'Évaluation des opérations et ne doivent en aucun cas être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliés, ou à ses administrateurs.

Précis also available in English
Précis en español también disponible

@<http://www.worldbank.org/htm/oed>