

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

ISSN 1831-0850

Rapport spécial n° 13

2012

AIDE AU DÉVELOPPEMENT
DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE
D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE
ET DE SERVICES D'ASSAINISSEMENT
DE BASE DANS LES PAYS SUBSAHARIENS



FR



Rapport spécial n° 13 // 2012

AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE ET DE SERVICES D'ASSAINISSEMENT DE BASE DANS LES PAYS SUBSAHARIENS

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 13 // 2012

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9237-830-1
doi:10.2865/11216

© Union européenne, 2012
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Point

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

I-IV **SYNTHÈSE**

1-12 **INTRODUCTION**

1-7 **SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT: RÉALISATIONS ET DÉFIS**

8-12 **POLITIQUE DE L'UE ET AIDE FINANCIÈRE AU SECTEUR**

8-10 POLITIQUES RELATIVES À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

11-12 FINANCEMENT

13-16 **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

17-53 **OBSERVATIONS**

17-40 **LE MATÉRIEL A ÉTÉ INSTALLÉ, MAIS LES BESOINS DES BÉNÉFICIAIRES N'ONT PAS ÉTÉ CORRECTEMENT SATISFAITS DANS LA PLUPART DES CAS ET LA DURABILITÉ EST INCERTAINE**

17-20 D'UNE MANIÈRE GÉNÉRALE, LE MATÉRIEL A ÉTÉ INSTALLÉ COMME PRÉVU ET SE TROUVAIT EN ÉTAT DE FONCTIONNEMENT

21-23 LES BESOINS DES BÉNÉFICIAIRES N'ONT TOUTEFOIS PAS ÉTÉ CORRECTEMENT SATISFAITS DANS LA PLUPART DES CAS

24-40 POUR UNE MAJORITÉ DE PROJETS, LES RÉSULTATS ET LES AVANTAGES SE TARIRONT À MOYEN ET À LONG TERME SI DES REVENUS NON TARIFAIRES NE SONT PAS ASSURÉS

41-53 **EN DÉPIT DE L'EXHAUSTIVITÉ DES PROCÉDURES DE GESTION, CERTAINS POINTS IMPORTANTS POUR LA DURABILITÉ N'ONT PAS ÉTÉ ABORDÉS**

43-44 LES PROCÉDURES DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE GESTION DE PROJETS COUVRaient LES QUESTIONS DE DURABILITÉ DE MANIÈRE EXHAUSTIVE

45-53 TOUTEFOIS, DANS UN GRAND NOMBRE DE CAS, LA COMMISSION N'A PAS ABORDÉ CERTAINS POINTS IMPORTANTS POUR LA DURABILITÉ DES RÉSULTATS

54-62 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

54-61 CONCLUSIONS

62 RECOMMANDATIONS

ANNEXE I — EAU ET ASSAINISSEMENT (PAYS SUBSAHARIENS): MONTANTS FAISANT L'OBJET DE CONTRATS SUR LA PÉRIODE 2001-2010

ANNEXE II — PROPORTION DE LA POPULATION UTILISANT UNE SOURCE D'EAU ET DES INSTALLATIONS D'ASSAINISSEMENT NON AMÉLIORÉES, EN POURCENTAGE (ESTIMATIONS)

ANNEXE III — LISTE DES PROJETS ET DES PROGRAMMES AUDITÉS

ANNEXE IV — ÉVALUATION DES PROJETS AUDITÉS

ANNEXE V — ÉVALUATIONS FINALES

RÉPONSES DE LA COMMISSION

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ACP: États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

CRIS: système commun d'information RELEX (*Common Relex Information System*)

EUWI: initiative européenne pour l'eau (*European Union Water Initiative*)

FED: Fonds européen de développement

IGAD: Autorité intergouvernementale pour le développement (*Intergovernmental Authority on Development*)

JMP: programme commun OMS/Unicef de surveillance (*Joint Monitoring Programme*)

OMD: objectif du millénaire pour le développement

OMS: Organisation mondiale de la santé

ROM: suivi axé sur les résultats (*Results-Oriented Monitoring*)

SADC: Communauté de développement de l'Afrique australe (*Southern African Development Community*)

Unicef: Fonds des Nations unies pour l'enfance (*United Nations Children's Fund*)

SYNTHÈSE

I.

L'Afrique subsaharienne n'est pas en bonne voie d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement relatifs à l'eau et à l'assainissement. L'audit visait à évaluer si la Commission a géré l'aide au développement de l'UE en matière d'approvisionnement en eau potable et de services d'assainissement de base en Afrique subsaharienne de façon à engendrer des résultats efficaces et durables.

II.

La Cour a examiné un échantillon de 23 projets dans 6 pays — ce qui représente une part considérable de l'aide fournie à cette région — afin de déterminer si les résultats du projet avaient été livrés et s'ils étaient susceptibles d'être durables.

III.

Les principales constatations de l'audit sont les suivantes:

- d'une manière générale, le matériel a été installé comme prévu et se trouvait en état de fonctionnement;
- toutefois, moins de la moitié des projets examinés avait produit des résultats répondant aux besoins des bénéficiaires;
- globalement, les projets examinés favorisaient l'utilisation d'une technologie standard et de matériaux disponibles sur place: ils étaient donc techniquement durables;
- pour une majorité de projets, les résultats et les avantages se tariront à moyen et à long terme si des revenus non tarifaires ne sont pas assurés ou si les faiblesses institutionnelles persistent (capacité limitée des opérateurs à faire fonctionner le matériel installé);
- bien que ses procédures de gestion de projets couvrent les questions de durabilité de manière exhaustive, la Commission n'en a pas fait bon usage pour accroître la probabilité que les projets aient des effets bénéfiques durables.

IV.

La Cour recommande que la Commission fasse, à plusieurs égards, un meilleur usage de ses procédures existantes afin de maximiser les avantages générés par les dépenses de développement de l'UE dans cette zone et pour ce secteur.

INTRODUCTION

SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT: RÉALISATIONS ET DÉFIS

1. Les améliorations en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement jouent un rôle décisif dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD)¹. L'accès à une eau potable sûre et à l'assainissement contribue à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, essentiellement par l'amélioration de la santé publique², et soutient d'autres objectifs de développement, notamment ceux concernant l'égalité des sexes et la sécurité alimentaire.
2. Le secteur présente certains défis particuliers. Les systèmes mis en place doivent être écologiquement durables, en prévenant la dégradation des ressources en eau du fait, par exemple, d'une utilisation abusive, ainsi que les dégâts écologiques causés notamment par des systèmes inadéquats d'assainissement et d'évacuation des eaux usées.
3. Les améliorations en matière d'assainissement nécessitent habituellement des changements dans le comportement personnel et dépendent donc, pour leur acceptation et leur adoption par la société en général, des campagnes de promotion de l'hygiène. En outre, dans les zones rurales en particulier, les tâches opérationnelles, les petits travaux d'entretien et la gestion financière sont généralement confiés, non pas à une agence permanente, mais à la population locale, qui a besoin de formation et de soutien pour établir des structures adéquates.
4. Les OMD incluent une cible spécifique (OMD 7, cible 7.C) relative à l'eau et à l'assainissement, celle de «réduire de moitié, d'ici à 2015 [par référence à l'année 1990], le taux de la population qui n'a pas d'accès à l'eau potable ni à des services d'assainissement de base». Le programme commun OMS/Unicef de surveillance (JMP) pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement est le mécanisme mis en place par les Nations unies pour suivre les progrès accomplis dans la concrétisation des OMD concernés.
5. Selon le rapport 2012 du JMP, le monde a atteint la cible relative à l'eau potable, mais il est peu probable qu'il réalise celle qui concerne l'assainissement. Les disparités entre zones urbaines et rurales sont marquées: à travers le monde, 79 % des personnes n'ayant toujours pas accès à une source d'eau potable améliorée et 72 % de celles ne disposant pas de services d'assainissement améliorés vivent dans des zones rurales³.

¹ Les objectifs du millénaire pour le développement ont été établis dans la déclaration du millénaire des Nations unies, signée en septembre 2000 par 189 nations (<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>), pour délivrer les peuples de la misère et des multiples privations d'ici 2015. Les objectifs concernent l'éradication de la pauvreté et de la faim, l'éducation pour tous, l'égalité des sexes, la réduction de la mortalité infantile, la santé maternelle, la lutte contre le VIH/sida, la préservation de l'environnement et un partenariat mondial pour le développement. L'eau et l'assainissement relèvent de l'OMD 7: «Assurer un environnement durable»; ils apportent cependant une contribution fondamentale à la réalisation de l'ensemble des OMD.

² L'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime que 6,3 % du nombre de décès dans le monde (8 % en tenant uniquement compte des pays en développement) pourraient être prévenus par l'amélioration de l'approvisionnement en eau, des services d'assainissement et de l'hygiène. La majeure partie de ces décès évitables concerne les enfants dans les pays en développement.

³ Le JMP définit une source d'approvisionnement en eau potable améliorée comme une source qui protège l'eau de toute contamination extérieure, en particulier des matières fécales. Sont considérés comme sources d'eau améliorées: l'eau sous canalisation alimentant l'habitation, la cour ou la parcelle; les robinets ou bornes-fontaines publics; les puits tubés ou forés; les puits creusés protégés; les sources protégées et les citernes d'eau de pluie. Une installation d'assainissement améliorée est définie comme une installation qui empêche de façon hygiénique tout contact entre l'homme et des excréments humains, par exemple: les toilettes à chasse d'eau, éventuellement manuelle, raccordées à un réseau d'égouts, à une fosse septique ou à une latrine à fosse; les latrines améliorées à fosse ventilée; les latrines à fosse avec dalle et les toilettes à compost (<http://www.vssinfo.org/definitions-methods/introduction/>).

6. Les cibles relatives à l'eau et à l'assainissement sont loin d'être atteintes en Afrique subsaharienne. En 2010, 39 % de la population n'avaient pas accès à une source d'eau potable améliorée et 70 % ne disposaient pas d'installations d'assainissement améliorées. Or, les cibles respectives étaient de 25 % et de 36 %.
7. Les estimations concernant le financement (en plus de celui déjà prévu) nécessaire à la réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement varient considérablement. Selon une estimation publiée par la Banque mondiale, le déficit de financement en Afrique subsaharienne (pour les zones urbaines et rurales) atteindrait 11,8 milliards de dollars des États-Unis par an pour la période 2011-2015⁴. En revanche, selon la déclaration de Marseille de mars 2012⁵, le montant total supplémentaire à mobiliser au cours de la période 2012-2015 pour atteindre les cibles en question dans l'ensemble de l'Afrique rurale serait de 8 milliards de dollars.

POLITIQUE DE L'UE ET AIDE FINANCIÈRE AU SECTEUR

POLITIQUES RELATIVES À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

8. L'aide au développement de l'UE dans le domaine de l'eau et de l'assainissement est orientée par la communication de la Commission de 2002 relative à la gestion de l'eau⁶, telle qu'elle a été approuvée dans la résolution du Conseil du 30 mai 2002 sur la gestion de l'eau dans les pays en développement⁷. En 2005, le consensus européen pour le développement a réitéré l'importance de l'eau dans l'aide au développement de l'UE⁸.
9. Parmi les principaux objectifs de l'aide au développement, la communication de la Commission de 2002 mentionne celui d'assurer à chaque être humain, et en particulier aux plus défavorisés, la fourniture, en quantité suffisante, d'eau potable de bonne qualité et des moyens adéquats pour le traitement des déchets.

⁴ Tableau 8.7 de l'ouvrage de Sudeshna Ghosh Banerjee et Elvira Morella, *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, Affordability, and Alternatives (L'infrastructure de l'Afrique en matière d'eau et d'assainissement: accès, coût et solutions possibles)*, Banque mondiale, 2011.

⁵ Déclaration formulée à Marseille le 14 mars 2012 dans le cadre de la conférence sur l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural et la facilité africaine de l'eau (<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/RWSSI-AWF%20Conference%20Declaration%20Final%2014%20Mar%202012.pdf>).

⁶ COM(2002) 132 final du 12 mars 2002 intitulée «La gestion de l'eau dans les pays en développement: politique et priorités de la coopération au développement de l'UE».

⁷ Document 9696/02 du Conseil.

⁸ Paragraphes 80 et 81 du consensus européen pour le développement (JO C 46 du 24.2.2006); l'eau (ainsi que l'énergie) figure parmi les neuf domaines prioritaires de la politique de développement de l'UE.

10. Sur la base de cette communication, lors du sommet mondial sur le développement durable organisé à Johannesburg en 2002, l'UE a lancé une initiative pour l'eau (EUWI) destinée à contribuer à la concrétisation des OMD en matière d'eau potable et d'assainissement (voir **encadré 1**).

FINANCEMENT

11. L'UE achemine les fonds pour l'eau et l'assainissement via des programmes thématiques et géographiques (nationaux et régionaux)⁹. En outre, elle octroie des fonds dans le cadre d'opérations d'aide humanitaire.
12. Le système d'information sur les actions extérieures de la Commission, à savoir le système commun d'information RELEX (CRIS), montre que les dépenses dans le domaine de l'eau et de l'assainissement dans les pays subsahariens ont représenté 1 010 millions d'euros entre 2001 et 2010 (voir **annexe I**). Cependant, comme les financements dans ce domaine relèvent également d'autres secteurs d'intervention, tels que le développement rural, l'agriculture, l'environnement, la santé et l'éducation, le montant total de l'aide fournie par la Commission aura été plus important.

⁹ Le Fonds européen de développement (FED) pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et, s'agissant du cadre financier 2007-2013, l'instrument de coopération au développement pour l'Asie et l'Amérique latine et l'instrument européen de voisinage pour les pays voisins.

ENCADRÉ 1

OBJECTIFS DE L'INITIATIVE EUROPÉENNE POUR L'EAU

L'initiative européenne pour l'eau vise à:

- renforcer la volonté politique d'agir et accorder davantage de place aux questions liées à l'eau et à l'assainissement dans le cadre de la lutte contre la pauvreté;
- favoriser des mécanismes assurant une meilleure gestion de l'eau (par le renforcement des capacités institutionnelles et la mise en place de partenariats entre les secteurs public et privé);
- améliorer la coordination et la coopération dans la mise en œuvre des interventions dans le domaine de l'eau et de l'assainissement;
- encourager la coopération régionale et locale dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau;
- attirer des financements supplémentaires.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 13.** L'audit a visé à déterminer si l'aide au développement de l'UE en matière d'approvisionnement en eau potable et de services d'assainissement engendre des résultats durables dans 6 pays subsahariens sélectionnés en raison de leur importance financière parmi les dix bénéficiaires principaux. Il a été centré sur les deux questions ci-après:
- Les projets financés par l'UE ont-ils produit les résultats escomptés et ceux-ci sont-ils durables?
 - La Commission a-t-elle pris les mesures nécessaires pour garantir la durabilité des résultats en ce qui concerne l'approvisionnement en eau et l'assainissement?
- 14.** L'audit a consisté à examiner si les projets remplissaient les conditions techniques, financières et institutionnelles nécessaires pour être durables. Dans la mesure du possible, il a également été tenu compte des incidences sociales et environnementales que les projets ont pu avoir¹⁰.
- 15.** Les travaux d'audit ont été effectués entre février et décembre 2011. Ils ont comporté un examen détaillé des projets relatifs à l'eau et à l'assainissement financés par l'UE dans 6 pays bénéficiaires, en l'occurrence l'Angola, le Bénin, le Burkina Faso, le Ghana, le Nigeria et la Tanzanie (voir **annexe II**). Les visites au Burkina Faso, au Nigeria et en Tanzanie ont été effectuées entre avril et juillet 2011.
- 16.** L'audit a porté sur un échantillon de 23 projets et programmes, dont les contrats ont été financés au titre des septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement, y compris la première facilité ACP-UE pour l'eau (au titre du neuvième FED), ainsi que par le budget général de l'UE. Le coût total de ces contrats a dépassé les 400 millions d'euros, dont 49 % ont été financés par l'UE. L'**annexe III** fournit une liste de l'ensemble des projets et programmes sélectionnés pour l'audit.

¹⁰ Conformément à la position de la Commission exprimée dans la communication COM(2002) 132 final: «L'approche stratégique visant à assurer la durabilité de l'accès aux ressources hydriques et de leur gestion intègre des problèmes sectoriels et transversaux et englobe tous les aspects d'un développement durable. La durabilité sur le plan économique, social et environnemental [...]».

OBSERVATIONS

LE MATÉRIEL A ÉTÉ INSTALLÉ, MAIS LES BESOINS DES BÉNÉFICIAIRES N'ONT PAS ÉTÉ CORRECTEMENT SATISFAITS DANS LA PLUPART DES CAS ET LA DURABILITÉ EST INCERTAINE

D'UNE MANIÈRE GÉNÉRALE, LE MATÉRIEL A ÉTÉ INSTALLÉ COMME PRÉVU ET SE TROUVAIT EN ÉTAT DE FONCTIONNEMENT

- 17.** Les visites et les analyses de rapports effectuées par la Cour ont montré que le matériel adéquat pour l'approvisionnement en eau avait été mis en place dans le cadre de tous les projets. Dans certains cas, les plans initiaux ont été adaptés au niveau de la quantité, des spécifications techniques, de la localisation ou du calendrier pour correspondre aux conditions locales rencontrées lors de la mise en œuvre (voir *annexe IV* et *encadré 2*).



Borne-fontaine dans une école à Kilolo — Tanzanie

© Cour des comptes européenne

- 18.** Au moment de l'audit, des informations (fournies par les délégations de l'UE ou résultant de l'inspection des auditeurs de la Cour) étaient disponibles concernant le fonctionnement courant:
- du matériel servant à l'approvisionnement en eau, pour 18 projets sur 23;
 - des installations sanitaires, pour 10 des 17 projets comprenant un volet relatif à l'assainissement.

ENCADRÉ 2

COMBLER L'ÉCART: AMÉLIORER LES SERVICES D'APPROVISIONNEMENT EN EAU ET D'ASSAINISSEMENT DANS LES PETITES VILLES DU NIGERIA

Le projet «Comblers l'écart» a contribué à fournir en eau salubre et en services d'assainissement 12 petites villes de l'État de Jigawa, au nord du Nigeria. Le projet a permis de financer la construction de systèmes simples d'approvisionnement en eau (puits de forage et réseau de distribution d'eau) qui étaient en bon état et fonctionnaient correctement au moment de la visite des auditeurs (juillet 2011). En outre, les latrines domestiques ont été construites au moyen de matériaux disponibles localement.

Le projet est allé au-delà de la fourniture d'infrastructures. En aidant les communautés locales à déterminer elles-mêmes ce qu'elles en attendaient, il s'est efforcé d'induire des changements de comportement durables.



Kiosque à eau, Jigawa – Nigeria

© Cour des comptes européenne

Les associations de consommateurs d'eau ont participé aux discussions concernant les spécifications techniques relatives aux systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement en prenant en considération les besoins des consommateurs, et se sont chargées du fonctionnement des systèmes au quotidien. Elles ont bénéficié de l'appui de l'agence nationale de l'eau et de l'assainissement lorsque des activités d'entretien et de réparation ont été nécessaires.

Le projet a eu des incidences positives sur la vie des communautés locales. Les petites villes ont visiblement éliminé le problème de la défécation à l'air libre et les maladies hydriques ont diminué.

Au moment de l'audit, le projet était repris dans plus de 100 petites villes.

APPROVISIONNEMENT EN EAU ET ASSAINISSEMENT EN MILIEU RURAL DANS L'ÉTAT DE CROSS RIVER AU NIGERIA

Le 7 juin 2011, le bénéficiaire de la subvention a présenté un «rapport descriptif intermédiaire» qui couvre l'ensemble de la période de mise en œuvre (du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2010). Selon ce rapport, les principales réalisations du projet avaient été mises en œuvre conformément à la proposition de projet et à l'accord de subvention, à deux grandes exceptions près, à savoir: a) la diminution

à 61 du nombre de puits forés remis en état (contre 120 prévus dans l'accord) et b) l'abandon de la construction de centres d'assainissement et de latrines. Afin de compenser la diminution du nombre de puits forés remis en état, le bénéficiaire de la subvention en a creusé 15 nouveaux.

- 19.** Dans 10 cas, sur les 18 projets pour lesquels des informations étaient disponibles, le matériel installé aux fins de l’approvisionnement en eau était maintenu propre et en bon état, et fonctionnait. Dans 7 cas, des faiblesses mineures affectaient une partie du projet, tandis que des déficiences graves ont été relevées en ce qui concerne 1 projet (voir **encadré 3**).
- 20.** Sur les 10 projets comprenant un volet relatif à l’assainissement et pour lesquels des informations sont disponibles, 5 constituaient une réussite; dans 2 autres cas, les installations construites n’étaient pas en service ou en bon état de fonctionnement, et dans 3 autres, des faiblesses mineures ont été constatées (voir **annexe IV**).



Programme d’approvisionnement en eau et d’assainissement dans les petites villes – Nigeria

© Cour des comptes européenne

ENCADRÉ 3

APPROVISIONNEMENT EN EAU ET ASSAINISSEMENT EN MILIEU RURAL DANS LA RÉGION DU NORD, AU GHANA

Conformément au rapport d’évaluation final concernant le projet, des pompes manuelles ont été installées dans des zones connues pour être exposées régulièrement aux inondations, sensibles à la contamination et périodiquement inaccessibles.

En ce qui concerne les puits forés remis en état dans les districts du Gonja-Est et du Mamprusi-Ouest, la mission de vérification réalisée en 2010 a permis de recenser les problèmes suivants:

- dans le district du Gonja-Est, sur les 17 puits forés inspectés, 5 ne fonctionnaient pas et 3 n’étaient pas exploités;
- dans le district du Mamprusi-Ouest, l’un des 7 puits forés inspectés ne fonctionnait pas.

À la suite d’une première visite effectuée en 2009, il avait été signalé que, sur les 7 puits forés sélectionnés pour inspection dans les 2 districts, 1 n’avait pas été trouvé et 3 étaient en mauvais état de fonctionnement.

En outre, sur les 40 puits forés inspectés dans le district du Gonja-Ouest dans le cadre des audits techniques et financiers réalisés en 2009 en rapport avec le projet, 3 n’étaient pas opérationnels.

LES BESOINS DES BÉNÉFICIAIRES N'ONT TOUTEFOIS PAS ÉTÉ CORRECTEMENT SATISFAITS DANS LA PLUPART DES CAS

- 21.** Sur les 23 projets contrôlés, les besoins des bénéficiaires, tels qu'ils sont définis dans les projets, ont été clairement satisfaits dans 2 cas seulement; dans 6 autres cas, ils l'ont été, mais avec des faiblesses mineures. Dans d'autres cas, les déficiences étaient plus importantes (voir *annexe IV* et *encadré 4*).
- 22.** À deux exceptions près, les entités chargées de l'exploitation des installations n'effectuaient pas de vérifications régulières pour s'assurer que la qualité de l'eau était conforme aux normes minimales requises pour la consommation humaine (voir *encadré 5*).
- 23.** La difficulté d'organiser régulièrement des tests et le risque de contamination¹¹ figuraient parmi les obstacles les plus fréquents au respect de ces normes. C'est pourquoi il est souvent fortement conseillé aux populations desservies de faire bouillir l'eau avant de la boire ou de l'utiliser pour la cuisson.

POUR UNE MAJORITÉ DE PROJETS, LES RÉSULTATS ET LES AVANTAGES SE TARIRONT À MOYEN ET À LONG TERME SI DES REVENUS NON TARIFAIRES NE SONT PAS ASSURÉS

- 24.** Sur la base d'une analyse des documents techniques et de l'inspection des projets, la Cour a évalué la durabilité des projets contrôlés sur les plans technique, financier et institutionnel, et dans la mesure du possible, leur incidence sociale et environnementale (voir point 14 et *annexe IV*).

¹¹ La vétusté des conduites de distribution d'eau et une protection insuffisante des sources d'eau comptent parmi les principaux facteurs concourant à la contamination de l'eau acheminée. Même lorsque les installations sont nouvelles, si des systèmes de distribution par canalisation ne sont pas utilisés, le transport et l'entreposage de l'eau dans les habitations renforcent le risque de contamination.

ENCADRÉ 4

PROGRAMME D'APPROVISIONNEMENT EN EAU ET D'ASSAINISSEMENT DANS LES PETITES VILLES DU NIGERIA

Le programme prévoyait notamment la construction de puits forés, de pompes et de réseaux de distribution dans 24 petites villes des États d'Adamawa, du Delta et d'Ekiti.

Les plans présupposaient que le réseau électrique alimente les pompes, mais en réalité, cette alimentation est pratiquement inexistante. Bien que des générateurs de réserve aient été installés, disposer de suffisamment de gazole pour les faire fonctionner régulièrement est trop coûteux. En conséquence, les installations, même si elles étaient en bon état de fonctionnement, n'étaient que rarement en service au moment de l'audit. Les utilisateurs potentiels ont donc continué à recourir à leurs sources d'approvisionnement en eau traditionnelles, et le programme, qui visait à fournir une source d'eau potable améliorée et fiable, n'a généré pratiquement aucun avantage.

PROGRAMME D'APPROVISIONNEMENT EN EAU DES CENTRES RÉGIONAUX — PHASE I, TANZANIE

À Mwanza, la construction de la station de traitement des eaux usées initialement prévue a été reportée à la phase II, alors que la mise en œuvre du volet «approvisionnement en eau» du projet était déjà achevée.

ENCADRÉ 5

QUALITÉ DE L'EAU EN ANGOLA ET EN TANZANIE

Dans la ville de Tombwa, en **Angola**, l'entité responsable de la gestion du système d'approvisionnement en eau a déclaré que des analyses hydriques étaient effectuées quotidiennement. Toutefois, aucun relevé de ces analyses n'a été présenté aux auditeurs.

Avant d'être distribuée dans les zones périurbaines de Luanda, l'eau subissait un traitement chimique dans la station d'épuration et, selon les rapports, elle satisfaisait aux critères proposés dans les lignes directrices de l'OMS. Cependant, le réseau de distribution d'eau a été sujet à de fréquentes ruptures qui ont accru le risque de contamination de l'eau au cours de sa distribution aux utilisateurs.

Dans les zones rurales, s'agissant du projet visant à approvisionner 10 villages dans la province septentrionale d'Uíge, aucune analyse hydrique n'a été réalisée compte tenu des difficultés logistiques que présente l'accès au bassin versant.

En **Tanzanie**, le projet rural d'approvisionnement en eau des villages situés dans la région de Njombe pouvait compter sur le soutien du laboratoire local pour les analyses hydriques malgré le caractère sporadique des tests de qualité effectués. Toutefois, les agriculteurs locaux avaient récemment semé de l'orge à proximité du bassin versant en recourant à des engrais chimiques et à des pesticides. Le laboratoire local n'était pas équipé pour détecter ces types de contamination et les échantillons d'eau ont dû être envoyés à la capitale, ce qui a engendré de longs délais d'attente avant de connaître les résultats de l'analyse et des coûts accrus.

DURABILITÉ SUR LE PLAN TECHNIQUE

- 25.** Globalement, les projets contrôlés ont favorisé l'utilisation d'une technologie standard et de matériaux disponibles sur place pour les volets relatifs à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement. Les projets ruraux en particulier (15 projets sur 23) ont permis la mise en place de puits forés faciles à entretenir et celle de puits creusés équipés de pompes manuelles pour l'approvisionnement en eau, et favorisé la construction de modèles de toilettes à moindre coût en utilisant des matériaux disponibles localement.



Borne-fontaine – Burkina Faso

© Cour des comptes européenne

DURABILITÉ SUR LE PLAN FINANCIER

- 26.** Après la livraison, les avantages tirés des projets relatifs à l'eau et à l'assainissement ne sont garantis que si ces derniers génèrent un revenu fiable et suffisant pour couvrir les frais de fonctionnement, y compris l'entretien courant et, le cas échéant, les réparations. À un moment donné, il faudra en outre remplacer ou restaurer les installations. En 2002, le Conseil a conclu que les tarifs pour les services dans le secteur de l'eau devraient être fixés de sorte à en assurer la viabilité financière, tout en ajoutant que répondre aux besoins fondamentaux des groupes de personnes défavorisées et vulnérables nécessitait la mise en place de structures de tarification et de systèmes de recouvrement adéquats¹². Dans les pays partenaires, les politiques nationales et locales varient et, pour des raisons politiques et pratiques, les taxes, les transferts et la tarification¹³ sont utilisés conjointement.

¹² Résolution du Conseil sur «La gestion de l'eau dans les pays en développement: politique et priorités de la coopération au développement de l'UE» (document 9696/02 du 7 juin 2002), paragraphe 7.

¹³ Bien qu'à ce jour cette question n'ait pas été abordée dans les déclarations sur la politique de développement de l'UE concernant l'eau et l'assainissement, l'utilisation combinée de la tarification, des taxes — pour le placement de capitaux — et des transferts (les «3T») est examinée, par exemple, dans le rapport intitulé *De l'eau pour tous* (Organisation pour la coopération et le développement économiques, 2009).

- 27.** Lors de la conception des projets, des plans visant à garantir la durabilité après la livraison des projets sont établis et devraient, de ce fait, présenter une analyse portant sur les possibilités locales de financement ainsi que sur les risques (par exemple, que le financement public ne soit pas maintenu ou que les circonstances requièrent des subventions supplémentaires). Il est possible d'éliminer les obstacles pratiques à la tarification et au recouvrement au moment de la conception détaillée en proposant, par exemple, une formation dans le cadre de la mise en œuvre du projet.
- 28.** S'agissant du fonctionnement des systèmes mis en place, peu de documents financiers étaient disponibles, en particulier pour les projets ruraux. C'est pourquoi la Cour a analysé toute documentation disponible (par exemple les registres de recouvrement des redevances et les relevés bancaires) et, dans la mesure du possible, a examiné la situation financière avec les entités responsables du fonctionnement des systèmes et avec les bénéficiaires finals du projet.
- 29.** Sur les 23 projets examinés, les tarifs ont été fixés à un niveau permettant de couvrir les dépenses de fonctionnement dans 4 cas seulement. En ce qui concerne les autres projets, leur durabilité est incertaine en l'absence de transferts et de taxes. Comme expliqué dans les trois points ci-après, les tarifs ont été influencés par des facteurs tels que:
- a) la capacité apparente de la population bénéficiaire à payer les services;
 - b) le refus de payer les redevances pour l'eau au motif que le gouvernement devrait la fournir gratuitement;
 - c) le manque d'efficacité au niveau de la facturation et du recouvrement des redevances.
- 30.** S'agissant de 2 projets au Burkina Faso (Programme régional solaire — phase II et Autogestion de l'eau potable et assainissement en milieu rural dans quatre provinces du Burkina Faso), les maires ont fixé les prix sans tenir suffisamment compte de l'impératif de couvrir les coûts. Cela a également été le cas pour 2 projets urbains examinés en Angola, pour lesquels le prix de l'eau était subventionné. Dans ces exemples, les tarifs ne suffiront pas à couvrir les coûts, et des taxes ou des transferts seront nécessaires pour garantir la durabilité.
- 31.** Selon l'agence chargée de la mise en œuvre de l'un des projets contrôlés au Nigeria (Approvisionnement en eau et assainissement en milieu rural dans l'État de Cross River), la population locale considère l'eau comme un bien social gratuit et s'oppose au fait que les ménages ou les individus aient à payer pour l'eau potable. En ce qui concerne le projet Approvisionnement en eau et assainissement dans les collectivités rurales de la région du Nord du Ghana, le rapport d'évaluation final montre que de nombreux comités pour l'eau et l'assainissement ne procédaient à aucune collecte des redevances pour l'eau.

- 32.** Pour 8 projets, la Cour a constaté l'existence de problèmes largement répandus en ce qui concerne la facturation et le recouvrement des redevances (nombre peu élevé de raccordements aux réseaux de distribution et proportion importante d'eau non facturée, associés à une capacité limitée à mesurer la consommation). Par exemple, dans le cadre du projet Approvisionnement en eau et assainissement pour la banlieue de Luanda, en Angola, l'EPAL (*Empresa Pública de Águas de Luanda* — compagnie publique des eaux de Luanda) n'a facturé que 46,5 % de l'eau produite (31,1 millions d'euros), et seule la moitié de ce montant a été perçue (15,4 millions d'euros).

DURABILITÉ SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL

- 33.** S'agissant de la durabilité sur le plan institutionnel, il importe que les entités locales, telles que les associations et les comités d'usagers de l'eau, soient habilitées à gérer et à exploiter les installations; en outre, elles devraient pouvoir disposer des compétences et de l'expertise technique nécessaires.
- 34.** Les projets contrôlés ont garanti l'implication des bénéficiaires dans les choix effectués au départ et ont généralement compris un renforcement de l'expertise et des connaissances techniques nécessaires localement.
- 35.** Toutefois, en ce qui concerne 7 des projets contrôlés, les entités responsables n'ont pas été en mesure d'assurer le fonctionnement correct des installations. Le manque de compétences techniques suffisamment développées et l'incapacité à générer un sentiment d'appropriation comptaient parmi les difficultés relevées dans les cas en question (voir **encadré 6**). Dans la pratique, chacune de ces limitations peut se traduire par la non-utilisation du matériel.

ENCADRÉ 6

PROGRAMME D'APPROVISIONNEMENT EN EAU ET D'ASSAINISSEMENT DANS LES PETITES VILLES DU NIGERIA

Les communautés ne possédaient pas les compétences suffisantes pour organiser les activités d'entretien et de réparation associées aux programmes et encore moins la capacité de susciter des changements de comportement. En 2006, le rapport d'évaluation à mi-parcours laissait entendre que les associations d'usagers de l'eau auraient besoin d'un soutien bien après l'achèvement des ouvrages de génie civil.

Le rapport de suivi ex post de la mi-2010 a permis d'établir que la situation n'avait pas changé, compte tenu du fait qu'il n'y avait personne pour poursuivre le développement du modèle d'appropriation par les communautés au-delà du terme des marchés de travaux. De la conclusion du rapport, il ressortait que le manque de soutien aux communautés mettait en péril la durabilité du projet, ce qu'a confirmé l'audit effectué par la Cour.

LES RESPONSABILITÉS DES PAYS PARTENAIRES

- 36.** Lorsque la gestion des projets dépend du financement, du soutien technique ou d'une autre action relevant des gouvernements et des autorités locales des pays partenaires, l'engagement de ces derniers est nécessaire pour garantir la durabilité. Or, dans les 3 cas où des engagements formels ont été contractés, ils n'ont pas été respectés (voir **encadré 7**). Pour les 20 autres projets, aucun engagement formel n'a été pris.

INCIDENCES SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES

- 37.** En l'absence de données pertinentes et d'indicateurs environnementaux, il est impossible d'évaluer la mesure dans laquelle les projets contrôlés ont contribué à l'amélioration des conditions de vie générales des populations visées et à la préservation de l'environnement.
- 38.** Alors que l'ensemble des projets devait être centré sur les besoins des pauvres, 6 cas ont pourtant été relevés où les plus démunis et les plus vulnérables n'avaient pas accès à l'eau potable et aux services d'assainissement de base.
- 39.** En outre, malgré la promotion à grande échelle des campagnes de sensibilisation à l'hygiène, l'incidence de ces activités a été considérablement réduite du fait de l'importance relativement faible accordée au volet «assainissement» ainsi que de l'absence d'une intégration claire et efficace des questions concernant l'eau, l'assainissement et l'hygiène (voir **encadré 8**).

ENCADRÉ 7

APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE DE LA VILLE DE TOMBWA, EN ANGOLA

Le gouvernement angolais n'a pas respecté les engagements qu'il avait pris dans la convention de financement en termes de travaux (extension du système d'approvisionnement en eau et du réseau d'électricité), d'alignement des tarifs de l'eau sur le coût réel de celle-ci, et de soutien au processus de restructuration d'EMAST (la compagnie publique des eaux de Tombwa). Le respect de tels engagements par le gouvernement s'avère crucial pour assurer la durabilité des interventions.

ENCADRÉ 8

PROGRAMME RÉGIONAL SOLAIRE — PHASE II, AU BURKINA FASO

Le programme se concentrait principalement sur les activités liées à l'eau potable. Les aspects relevant de l'assainissement n'ont pas reçu le même degré d'attention et les documents de planification ne prévoyaient aucune infrastructure d'assainissement.

En raison de retards dans la construction des installations, certains volets des actions de formation/sensibilisation concernant les bonnes pratiques en matière d'hygiène n'ont pu être réalisés ou l'ont été trop tôt.

UNE APPROCHE INTÉGRÉE EN VUE DE L'ÉRADICATION DU VER DE GUINÉE PAR L'APPROVISIONNEMENT EN EAU, L'ASSAINISSEMENT ET L'HYGIÈNE DANS LA RÉGION DU NORD, AU GHANA

L'un des quatre résultats essentiels du projet concernait les campagnes de sensibilisation à l'hygiène et regroupait des activités visant à mettre en place de meilleures pratiques comportementales en matière d'hygiène.

Cependant, les résultats des activités entreprises dans le domaine de la promotion de l'hygiène dans les écoles et au sein de la communauté se sont avérés dans une large mesure inefficaces (deuxième rapport de contrôle de la performance 2009 et rapport ROM 2010).

APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE DE LA VILLE DE TOMBWA, EN ANGOLA

Bien que les études de préféabilité aient fait état du risque majeur de santé publique associé à de mauvaises installations sanitaires, le projet ne comportait aucun volet à ce sujet. Au moment de l'audit, la situation n'avait pas changé: la défécation à l'air libre ainsi que d'autres mauvaises pratiques sanitaires accroissant les risques pour la santé étaient toujours répandues.



Programme régional solaire – Burkina Faso

© Cour des comptes européenne

40. Dans le cadre d'un projet (Comblent l'écart: améliorer les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les petites villes du Nigeria, voir **encadré 2**), la mise en œuvre des campagnes de sensibilisation à l'hygiène a été une réussite. Les communautés ont manifestement éliminé le problème de la défécation à l'air libre. Au moment de l'audit, le projet était repris dans plus d'une centaine de petites villes. En outre, les communautés ont reçu la visite de délégations du Niger (dont la frontière est à 25 km), qui souhaitaient s'informer de l'approche adoptée pour pouvoir l'appliquer dans leur pays.

EN DÉPIT DE L'EXHAUSTIVITÉ DES PROCÉDURES DE GESTION, CERTAINS POINTS IMPORTANTS POUR LA DURABILITÉ N'ONT PAS ÉTÉ ABORDÉS

41. Dans le secteur de l'eau, l'approche par projet est le mécanisme le plus couramment utilisé par la Commission pour acheminer l'aide au développement. Les projets ne sont pas directement mis en œuvre par les agents de la Commission; ils sont conçus et réalisés soit par une agence sous l'égide du ministère compétent du pays partenaire, soit par une organisation non gouvernementale ou une organisation internationale.
42. La Commission a établi des procédures, et elle fournit des instructions, des orientations et des conseils en matière d'approbation et de suivi. Ayant constaté que la durabilité était souvent menacée (voir points 25 à 40), la Cour a vérifié si les procédures en cause permettaient, en principe, de fournir une assurance raisonnable quant à la durabilité des projets et si, en pratique, elles étaient appliquées avec succès dans le cadre des projets examinés.

LES PROCÉDURES DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE GESTION DE PROJETS COUVRERAIENT LES QUESTIONS DE DURABILITÉ DE MANIÈRE EXHAUSTIVE

43. La Commission propose des orientations internes pour chacune des principales phases du cycle de projet: programmation, identification, formulation, mise en œuvre et évaluation, et audit. Il existe en outre des lignes directrices spécifiques pour l'eau et l'assainissement¹⁴.

¹⁴ Les lignes directrices de la Commission pour la coopération au développement dans le domaine des ressources en eau (1998, mises à jour en 2008) et une série de lignes directrices établies dans le cadre de l'exercice de programmation du 10^e FED (le rôle de l'eau et de l'assainissement dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement).

44. Les lignes directrices font référence à la durabilité tout au long du texte et définissent une série d'actions et de vérifications à réaliser à chaque étape. Celles-ci, prises dans leur ensemble, permettent de fournir l'assurance que les risques pour la durabilité sont détectés et gérés. Elles visent notamment à assurer que:

- a) lors de la phase de programmation, les programmes nationaux sont conformes aux stratégies des pays partenaires et à celles de réduction de la pauvreté, et qu'ils tiennent compte de la coordination avec les donateurs;
- b) lors des phases d'identification et de formulation, des solutions techniques satisfaisantes sont proposées, des sources de financement stables disponibles sont identifiées, et des indicateurs, des objectifs et des buts clairs sont définis. S'agissant des contrats de subvention financés par la Commission¹⁵, tels que ceux relevant de la facilité pour l'eau, les résultats d'une analyse du même type sont pris en considération dans le cadre de la procédure de sélection;
- c) lors de la phase de mise en œuvre, la Commission assure le suivi des progrès réalisés et prend des mesures correctrices en temps opportun;
- d) lors de la phase de mise en œuvre ainsi que lors de la phase d'évaluation et d'audit, le système de suivi axé sur les résultats (ROM) de la Commission¹⁶ comporte une appréciation de la durabilité potentielle et réelle des résultats, respectivement pendant la mise en œuvre du projet et à l'issue de celle-ci;
- e) dans le cadre des évaluations finales effectuées pour le compte des services de la Commission, les termes de référence font notamment état de la nécessité d'évaluer la durabilité des résultats du projet.

TOUTEFOIS, DANS UN GRAND NOMBRE DE CAS, LA COMMISSION N'A PAS ABORDÉ CERTAINS POINTS IMPORTANTS POUR LA DURABILITÉ DES RÉSULTATS

45. Il n'existait aucun élément probant attestant que la Commission avait décelé les faiblesses affectant la conception de projet décrites ci-après, ou qu'elle avait pris des mesures pour y remédier:

- a) dans le cas de 9 projets, certains aspects importants des spécifications techniques faisaient défaut ou n'étaient pas suffisamment explicités;
- b) dans 11 cas, les analyses économiques et financières n'étaient pas suffisamment étoffées;
- c) pour 8 projets, les objectifs n'étaient pas clairement définis et, pour 10 autres, les indicateurs, les valeurs de base et les cibles n'avaient pas été clairement déterminés.

¹⁵ Conformément au point 6.1.1 du Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE (édition de janvier 2012): «Une subvention est une contribution financière directe, par voie de donation, du budget [de l'UE] ou du FED, afin de financer:

- soit une action destinée à promouvoir la réalisation d'un objectif s'inscrivant dans le cadre d'une politique de l'Union européenne;
- soit le fonctionnement d'un organisme poursuivant un but d'intérêt général européen ou un objectif s'inscrivant dans le cadre d'une politique de l'Union européenne.»

¹⁶ Le système de suivi axé sur les résultats de la Commission a été établi en 2000 afin de fournir un retour d'information indépendant, objectif et impartial sur la performance des projets et programmes d'aide financés par l'UE. Le ROM s'inscrit dans le cycle d'assurance de la qualité global d'EuropeAid, qui débute avec la phase d'identification des projets et s'achève après leur mise en œuvre. Il fournit des recommandations concernant certaines actions lorsque les projets sont encore en cours.

- 46.** Les faiblesses étaient notamment les suivantes:
- a) manque de précision des informations sur les solutions techniques proposées ou sur les mesures d'atténuation à adopter en cas de risques connus affectant la durabilité des projets (en particulier en cas de conditions hydrogéologiques défavorables pour l'exploitation des eaux souterraines);
 - b) cas dans lesquels la solution technique adoptée s'est avérée inadéquate;
 - c) cas de déséquilibre entre le volet relatif à l'approvisionnement en eau et les volets relatifs à l'élimination et au traitement des eaux usées dans le cadre des projets.
- 47.** Les aspects économiques et financiers jouent un rôle important pour la durabilité. La tarification ne suffisant généralement pas à couvrir les frais de fonctionnement et d'entretien, il est essentiel de trouver d'autres sources de financement stables et, dans la mesure du possible, d'engager ces fonds avant que le financement des activités du projet ne soit approuvé.
- 48.** Dans 1 cas seulement, celui du Programme régional solaire — Phase II au Burkina Faso, la durabilité financière a été examinée de manière approfondie dans la proposition de financement. Dans 11 autres cas, les documents examinés ne précisent pas la manière dont il était prévu de financer l'entretien et le remplacement de l'infrastructure.
- 49.** En outre, compte tenu du contexte particulièrement difficile dans lequel les projets sont mis en œuvre (communautés à faible revenu, refus de payer pour l'eau, etc.) et des problèmes rencontrés pour générer des fonds suffisants afin de couvrir leurs dépenses de fonctionnement (voir point 29), il convenait d'effectuer des analyses lors de la phase d'évaluation pour déterminer la façon de combler les déficits de financement, et il aurait été justifié de subordonner la décision de financement à la prise d'engagements particuliers à cet égard. Cela n'a été le cas pour aucun des projets contrôlés.

- 50.** Les objectifs des projets n'ont pas été clairement définis, essentiellement en ce qui concerne le matériel prévu, son degré de fonctionnement (quantitatif et qualitatif) et la population cible censée bénéficier des résultats des projets. L'absence de mesures précises et quantifiées a considérablement nui à la capacité de la Commission à suivre les progrès réalisés pendant la mise en œuvre et, par la suite, à mesurer et à vérifier si les résultats obtenus se sont avérés durables (voir **encadré 9**).
- 51.** La Commission a assuré le suivi de 18 des 23 projets en recourant à la procédure ROM. Pour 8 d'entre eux, rien n'indique que la Commission a agi conformément aux recommandations figurant dans les rapports ROM.
- 52.** D'une manière générale, les évaluations finales sont lancées avant ou peu après l'achèvement des activités du projet, c'est-à-dire trop tôt pour permettre d'apprécier la durabilité. En revanche, les suivis ou évaluations ex post sont réalisés bien après la clôture du projet afin de traiter spécifiquement la question de la durabilité. Alors qu'une évaluation finale a été effectuée pour 10 projets sur les 23 examinés, un suivi ex post a été réalisé dans 2 cas seulement sur les 20 qui auraient pu en faire l'objet¹⁷. L'**annexe V** fournit des précisions à ce sujet.
- 53.** Enfin, il conviendrait de noter que d'autres facteurs pertinents pour la durabilité des résultats des projets ne sont pas du ressort de la Commission, par exemple la fiabilité des données servant à mesurer l'incidence des projets (dans des domaines tels que la santé, l'éducation et l'environnement).

¹⁷ Un suivi ex post est généralement lancé dans les deux années suivant l'achèvement du projet.

ENCADRÉ 9

RÉDUCTION DE LA MORTALITÉ INFANTILE ET ACCROISSEMENT DU TAUX DE SCOLARISATION GRÂCE À L'AMÉLIORATION DE L'ACCÈS À L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT DANS LES ZONES RURALES EN ANGOLA

La proposition de projet ne précisait pas les endroits retenus pour la construction des infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement et ne fixait pas d'objectifs clairs en termes de qualité de l'eau.

APPROVISIONNEMENT EN EAU ET ASSAINISSEMENT DANS LES COLLECTIVITÉS RURALES DE LA RÉGION DU NORD DU GHANA

Des données cohérentes relatives à la population visée par le projet n'étaient pas disponibles: alors que l'étude de faisabilité réalisée en 2000 faisait référence à une population totale de 576 000 personnes habitant 865 villages situés dans les 3 districts concernés, le rapport d'évaluation à mi-parcours indiquait une population de 386 000 habitants en 2002 pour la même zone.

SIXIÈME PROGRAMME DE MICROPROJETS AU GHANA

Bien que les documents relatifs au projet aient mentionné l'amélioration de l'accès à l'eau potable, ils ne fixaient aucune cible en termes quantitatifs et qualitatifs.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

- 54.** S'agissant des projets couverts par l'audit de la Cour, le matériel avait été installé comme prévu et se trouvait en état de fonctionnement (voir points 17 à 20). Toutefois, moins de la moitié des projets a produit des résultats répondant aux besoins des bénéficiaires (voir points 21 à 23). Pour une majorité de projets, les résultats et les avantages se tariront à moyen et à long terme si des revenus non tarifaires ne sont pas assurés (voir points 24 à 36).
- 55.** La technologie utilisée s'est avérée appropriée (voir point 25).
- 56.** Cependant, les tarifs fixés pour l'eau n'ont pas permis de couvrir l'ensemble des frais, soit parce qu'ils avaient été déterminés en fonction de la capacité à payer, soit en raison du refus de payer et du manque d'efficacité au niveau de la facturation et du recouvrement. Les dépenses de fonctionnement à long terme inhérentes aux projets dépendaient donc d'autres sources de financement (voir points 26 à 32).
- 57.** Pour 7 des projets, les opérateurs n'avaient pas les capacités nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités, en raison d'un manque de compétences techniques suffisamment développées ou de l'incapacité à générer un sentiment d'appropriation (voir points 33 à 35). Dans les 3 cas où des engagements formels ont été pris, ils n'ont pas été respectés (voir point 36).
- 58.** Bien que la Cour ait relevé de bons et de mauvais exemples d'incidences sociales et environnementales, en l'absence de données pertinentes et d'indicateurs environnementaux, il est impossible d'évaluer les apports des projets (voir points 37 à 40).
- 59.** Même si ses procédures en matière de gestion de projets couvraient les questions de durabilité de manière exhaustive, la Commission n'a pas abordé, dans le cadre des projets examinés, certains points importants pour la durabilité des résultats. Lors de la phase de conception du projet, les solutions techniques proposées (8 projets) et la viabilité financière (11 projets) n'ont pas fait l'objet d'une analyse suffisante. S'agissant de 18 projets, les objectifs, les indicateurs et les cibles n'ont pas été clairement définis (voir points 41 à 50).

- 60.** Les rapports de suivi, de contrôle et d'évaluation n'ont pas été pleinement exploités, ce qui a limité la capacité de la Commission à prendre des mesures correctrices. De plus, dans le cas de la plupart des projets achevés, l'absence de suivi ou d'évaluations ex post n'a pas permis une appréciation pertinente de la durabilité des résultats (voir points 51 et 52).
- 61.** Ainsi, le soutien de l'UE a permis d'améliorer l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement de base dans les 6 pays subsahariens audités grâce à l'utilisation d'une technologie standard et de matériaux disponibles localement, même si les besoins des bénéficiaires n'ont été satisfaits que dans moins de la moitié des projets examinés. Pour une majorité de projets, les résultats et les bénéfices se tariront à moyen et à long terme si des revenus non tarifaires ne peuvent être assurés. En dépit de l'exhaustivité des procédures de gestion, la Commission n'a pas abordé certains points importants pour la durabilité.

RECOMMANDATIONS

- 62.** Afin de maximiser les avantages apportés par les dépenses de développement de l'UE dans cette zone et pour ce secteur, la Commission devrait:
- a) veiller à ce que ses procédures soient correctement appliquées lors de la phase d'appréciation du projet, notamment en ce qui concerne les points suivants:
 - i) la définition explicite des objectifs des projets (quantité et type de matériel, localisation, bénéficiaires directs et indirects),
 - ii) la description et la justification des solutions technologiques proposées (le cas échéant, avec références à d'autres options),
 - iii) l'établissement d'indicateurs d'avancement objectifs et vérifiables ainsi que de valeurs de base et d'objectifs quantifiés pour les résultats des projets;
 - b) effectuer des analyses économiques et financières suffisantes pour permettre, à l'avenir, une détermination aisée des sources de financement prévues pour les projets (y compris les estimations des montants des contributions et le calendrier);
 - c) examiner expressément, avant l'approbation du projet, si les conditions nécessaires à la réussite, y compris l'engagement des pays partenaires, sont susceptibles d'être remplies;
 - d) veiller à ce que les résultats des travaux de suivi, de contrôle et d'évaluation soient pleinement exploités et à ce que les recommandations formulées dans les rapports soient prises en considération et mises en œuvre.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 10 juillet 2012.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

EAU ET ASSAINISSEMENT (PAYS SUBSAHARIENS): MONTANTS FAISANT L'OBJET DE CONTRATS SUR LA PÉRIODE 2001-2010

Zone bénéficiant de la mesure	Montants des contrats (en euros)		
	Programmes géographiques	Facilité de l'UE pour l'eau (9 ^e FED) ¹	Total
Mozambique	50 937 409,24	37 018 074,60	87 955 483,84
Burkina Faso ²	59 080 872,33	7 125 461,00	66 206 333,33
Tanzanie	38 059 850,98	27 852 366,00	65 912 216,98
Nigeria	61 930 227,68	3 416 645,95	65 346 873,63
Lesotho	34 779 134,56	10 000 000,00	44 779 134,56
Bénin ²	24 225 786,83	19 863 828,00	44 089 614,83
Ghana	37 998 463,78	2 764 826,00	40 763 289,78
Éthiopie	—	39 947 063,39	39 947 063,39
Maurice ²	38 945 583,78	—	38 945 583,78
Rwanda	29 957 191,50	8 573 355,25	38 530 546,75
Angola	32 026 905,70	5 018 240,00	37 045 145,70
Ouganda	8 017 687,04	28 107 637,00	36 125 324,04
Côte d'Ivoire	34 664 325,20	1 400 001,00	36 064 326,20
Kenya	2 995 171,46	30 462 679,60	33 457 851,06
Madagascar	—	30 400 952,00	30 400 952,00
Mali	19 910 603,30	9 451 714,00	29 362 317,30
Tchad	19 099 441,52	675 000,00	19 774 441,52
Malawi	4 725,00	17 619 266,75	17 623 991,75
Zambie	3 025 570,00	13 546 210,00	16 571 780,00
Sénégal	1 221 044,55	14 350 685,37	15 571 729,92
Niger	1 608 065,01	9 491 300,64	11 099 365,65
Namibie	6 183 029,77	4 641 954,00	10 824 983,77
Djibouti	9 448 628,25	—	9 448 628,25
Congo (République démocratique du)	77 174,00	8 303 900,00	8 381 074,00
Zimbabwe	—	7 860 277,62	7 860 277,62
Cap-Vert	6 398 887,39	609 351,00	7 008 238,39

¹ Au cours de la période considérée, les montants des contrats passés dans le cadre de la deuxième facilité pour l'eau (10^e FED) n'ont pas excédé 400 000 euros. D'après les informations figurant dans le CRIS, ces montants ont été majorés de 117 millions d'euros supplémentaires en 2011.

² Le chiffre correspondant aux programmes géographiques comprend l'appui budgétaire sectoriel comme suit: 38 millions d'euros pour le Burkina Faso, 4,8 millions d'euros pour le Bénin et 37,4 millions d'euros pour Maurice.

Zone bénéficiant de la mesure	Montants des contrats (en euros)		
	Programmes géographiques	Facilité de l'UE pour l'eau (9 ^e FED) ¹	Total
Gambie	6 398 797,59	—	6 398 797,59
Mauritanie	2 556 626,03	3 092 556,00	5 649 182,03
Guinée	1 824 749,33	2 563 390,00	4 388 139,33
Mayotte	4 267 566,78	—	4 267 566,78
Sierra Leone	—	3 792 465,00	3 792 465,00
Sao Tomé-et-Principe	2 511 626,65	1 032 898,00	3 544 524,65
Guinée équatoriale	3 493 422,26	—	3 493 422,26
Botswana	3 350 467,76	—	3 350 467,76
Érythrée	—	2 979 328,75	2 979 328,75
République centrafricaine	172 136,00	2 648 430,01	2 820 566,01
Seychelles	2 814 129,34	—	2 814 129,34
Gabon	2 752 488,51	—	2 752 488,51
Cameroun	—	2 679 034,95	2 679 034,95
Burundi	—	2 569 826,25	2 569 826,25
Soudan	—	2 153 914,00	2 153 914,00
Comores	—	2 136 805,16	2 136 805,16
Guinée-Bissau	87 206,94	1 754 270,90	1 841 477,84
Somalie	—	1 337 428,00	1 337 428,00
Togo	—	1 056 742,00	1 056 742,00
Swaziland	—	629 867,00	629 867,00
Projets plurinationaux	2 850 188,63	31 037 242,25	33 887 430,88
Autres facilités de l'UE pour l'eau:			
Initiative africaine pour l'eau	—	20 000 000,00	20 000 000,00
Initiative pour le bassin du Nil	—	19 458 290,62	19 458 290,62
Communautés rurales du Soudan du Sud	—	8 000 000,00	8 000 000,00
Partenariat UE-Afrique pour les infrastructures	—	7 986 026,00	7 986 026,00
Autres (programmes géographiques):			
Région de la SADC	647 456,00	—	647 456,00
Région de l'IGAD	139 331,00	—	139 331,00
Total	554 461 971,69	455 409 304,06	1 009 871 275,75

PROPORTION DE LA POPULATION UTILISANT UNE SOURCE D'EAU ET DES INSTALLATIONS D'ASSAINISSEMENT NON AMÉLIORÉES, EN POURCENTAGE (ESTIMATIONS)

(%)

		Eau			Assainissement		
		Urbaine	Rurale	Total	Urbaine	Rurale	Total
Angola	1990	70	60	64	42	94	75
	2008	40	62	50	14	82	43
Bénin	1990	28	53	44	86	99	95
	2008	16	31	25	76	96	88
Burkina Faso	1990	27	64	59	72	98	94
	2008	5	28	24	67	94	89
Ghana	1990	16	63	46	89	96	93
	2008	10	26	18	82	93	87
Nigeria	1990	21	70	53	61	64	63
	2008	25	58	42	64	72	68
Tanzanie	1990	6	54	45	73	77	76
	2008	20	55	46	68	79	76

Source: Programme commun OMS/Unicef de surveillance, situation en mars 2010 (<http://www.wssinfo.org/data-estimates/introduction/>).

LISTE DES PROJETS ET DES PROGRAMMES AUDITÉS

Intervention	Source de financement	Modalité de mise en œuvre	Coût (en millions d'euros)	Contribution de la Commission européenne (en millions d'euros)
Angola				
Approvisionnement en eau potable de la ville de Tombwa	8 ^e FED	Projets isolés	8,8	8,8
Approvisionnement en eau et assainissement pour la banlieue de Luanda	9 ^e FED	Projets isolés	21,4	21,4
Réduction de la mortalité infantile et accroissement du taux de scolarisation grâce à l'amélioration de l'accès à l'eau et de l'assainissement dans les zones rurales de l'Angola	9 ^e FED — Facilité pour l'eau	Accord de contribution avec une organisation internationale	4,9	3,7
Installation ou rénovation d'un système d'adduction d'eau et promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base dans 10 villages en milieu rural dans la province d'Uíge	9 ^e FED — Facilité pour l'eau	Subvention à l'action	1,0	0,5
Bénin				
Initiative pour l'eau dans les centres semi-urbains (programme d'appui budgétaire)	9 ^e FED	Appui budgétaire sectoriel	15,7	4,8
Approvisionnement en eau potable et assainissement de base dans 200 localités vulnérables du Bénin	9 ^e FED — Facilité pour l'eau	Accord de contribution avec une organisation internationale	2,2	1,2
Gestion intégrée de l'eau domestique par le développement associatif et communal dans le nord-ouest du Bénin	Budget général de l'UE	Subvention à l'action	0,7	0,5
Burkina Faso				
Approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou	8 ^e FED	Projets isolés	202,6	30,0
Programme régional solaire — Phase II — Burkina Faso	8 ^e FED	Projets isolés	14,2	13,2
Autogestion de l'eau potable et assainissement en milieu rural dans quatre provinces du Burkina Faso	9 ^e FED — Facilité pour l'eau	Subvention à l'action	1,2	0,9
Réhabilitation et exploitation de la retenue d'eau de Zibako	9 ^e FED — Facilité pour l'eau	Subvention à l'action	0,4	0,1

ANNEXE III

Intervention	Source de financement	Modalité de mise en œuvre	Coût (en millions d'euros)	Contribution de la Commission européenne (en millions d'euros)
Ghana				
Approvisionnement en eau et assainissement dans les collectivités rurales de la région du Nord	8 ^e FED	Projets isolés	12,2	12,2
Approche intégrée en vue de l'éradication du ver de Guinée par l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'hygiène dans la région du Nord du Ghana	9 ^e FED	Accord de contribution avec une organisation internationale	20,0	15,0
Sixième programme de microprojets au Ghana	9 ^e FED	Projets isolés	20,2	20,2
Amélioration des services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de promotion de l'hygiène au Ghana	Budget général de l'UE	Subvention à l'action	1,3	0,9
Fournir des services durables d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de promotion de l'hygiène auprès des communautés rurales et urbaines pauvres et défavorisées du Ghana	Budget général de l'UE	Subvention à l'action	2,0	0,7
Nigeria				
Programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les petites villes	7 ^e FED	Projets isolés	19,1	7,2
Comblent l'écart: améliorer les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les petites villes du Nigeria	9 ^e FED — Facilité pour l'eau	Subvention à l'action	3,9	2,9
Projet relatif à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement en milieu rural dans l'État de Cross River	Budget général de l'UE	Subvention à l'action	0,9	0,7
Tanzanie				
Programme d'approvisionnement en eau des centres régionaux — Phase I	8 ^e FED	Projets isolés	44,8	33,6
Programme d'approvisionnement en eau des centres régionaux — Phase II	9 ^e FED	Projets isolés	50,2	38,3
Approvisionnement en eau et assainissement pour 14 villages de la région de Njombe	9 ^e FED — Facilité pour l'eau	Subvention à l'action	2,5	1,6
Programme de développement durable à Kilolo	Budget général de l'UE	Subvention à l'action	0,5	0,4

ÉVALUATION DES PROJETS AUDITÉS

		Les réalisations du projet ont été livrées		Le matériel est en bon état de fonctionnement		Le niveau opérationnel correspond aux besoins des bénéficiaires	Les recettes générées à partir des tarifs couvrent les frais de fonctionnement	Les entités chargées des installations disposent d'une capacité suffisante
		Eau	Assainissement	Eau	Assainissement			
Angola	Approvisionnement en eau potable de la ville de Tombwa	■	S.O.	■	S.O.	■	■	■
	Approvisionnement en eau et assainissement pour la banlieue de Luanda	■	■	■	■	■	■	■
	Réduction de la mortalité infantile et accroissement du taux de scolarisation grâce à l'amélioration de l'accès à l'eau et de l'assainissement dans les zones rurales de l'Angola	■	■	■	■	■	■	■
	Installation ou rénovation d'un système d'adduction d'eau et promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base dans 10 villages en milieu rural dans la province d'Uíge	■	■	■	■	■	■	■
Bénin	Initiative pour l'eau dans les centres semi-urbains (programme d'appui budgétaire)	■	S.O.	■	S.O.	■	■	■
	Approvisionnement en eau potable et assainissement de base dans 200 localités vulnérables du Bénin	■	■	■	■	■	■	■
	Gestion intégrée de l'eau domestique par le développement associatif et communal dans le nord-ouest du Bénin	■	■	■	■	■	■	■
Burkina Faso	Approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou	■	■	■	S.O.	■	■	■
	Programme régional solaire — Phase II — Burkina Faso	■	S.O.	■	S.O.	■	■	■
	Autogestion de l'eau potable et assainissement en milieu rural dans quatre provinces du Burkina Faso	■	S.O.	■	S.O.	■	■	■
	Réhabilitation et exploitation de la retenue d'eau de Zibako	■	S.O.	■	S.O.	■	■	■

■ oui

■ faiblesses mineures

■ faiblesses graves

■ non

■ manque d'éléments probants

□ sans objet

ANNEXE IV

		Les réalisations du projet ont été livrées		Le matériel est en bon état de fonctionnement		Le niveau opérationnel correspond aux besoins des bénéficiaires	Les recettes générées à partir des tarifs couvrent les frais de fonctionnement	Les entités chargées des installations disposent d'une capacité suffisante
		Eau	Assainissement	Eau	Assainissement			
Ghana	Approvisionnement en eau et assainissement dans les collectivités rurales de la région du Nord	■	■	■	■	■	■	■
	Approche intégrée en vue de l'éradication du ver de Guinée par l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'hygiène dans la région du Nord du Ghana	■	■	■	■	■	■	■
	Sixième programme de microprojets au Ghana	■	■	■	■	■	■	■
	Amélioration des services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de promotion de l'hygiène au Ghana	■	■	■	■	■	■	■
	Fourniture de services durables d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de promotion de l'hygiène auprès des communautés rurales et urbaines pauvres et défavorisées du Ghana	■	■	■	■	■	■	■
Nigeria	Programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les petites villes	■	■	■	■	■	■	■
	Combler l'écart: améliorer les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les petites villes du Nigeria	■	■	■	■	■	■	■
	Projet relatif à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement en milieu rural dans l'État de Cross River	■	■	■	■	■	■	■
Tanzanie	Programme d'approvisionnement en eau des centres régionaux — Phase I		S.O.	■	S.O.	■	■	■
	Programme d'approvisionnement en eau des centres régionaux — Phase II	■	■	■	■	■	■	■
	Approvisionnement en eau et assainissement pour 14 villages de la région de Njombe	■	■	■	■	■	■	■
	Programme de développement durable à Kilolo	■	■	■	■	■	■	■

■ oui

■ faiblesses mineures

■ faiblesses graves

■ non

■ manque d'éléments probants

□ sans objet

ÉVALUATIONS FINALES

Projet	Pays bénéficiaire	Date d'achèvement	Date de l'évaluation finale	Observations
Approvisionnement en eau potable de la ville de Tombwa	Angola	30.6.2009	—	Au moment de l'audit, les termes de référence pour l'évaluation finale étaient en cours d'élaboration.
Approvisionnement en eau et assainissement pour la banlieue de Luanda	Angola	30.6.2009	—	L'évaluation finale est prévue pour le 1 ^{er} trimestre de 2012.
Réduction de la mortalité infantile et amélioration de l'accès à l'eau et de l'assainissement dans les zones rurales de l'Angola	Angola	Décembre 2009	—	Une mission ex post du ROM a été accomplie en mars-avril 2011.
Installation ou rénovation d'un système d'adduction d'eau et promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base dans 10 villages en milieu rural dans la province d'Uíge	Angola	31.5.2009	—	Aucune évaluation finale n'a été prévue.
Initiative pour l'eau dans les centres semi-urbains (programme d'appui budgétaire)	Bénin	Décembre 2011	—	Au moment de l'audit, le projet était encore en cours.
Approvisionnement en eau potable et assainissement de base dans 200 localités vulnérables du Bénin	Bénin	Août 2011	—	Au moment de l'audit, aucune évaluation finale n'avait été réalisée.
Gestion intégrée de l'eau domestique par le développement associatif et communal dans le nord-ouest du Bénin	Bénin	Février 2009	Janvier 2009	
Approvisionnement en eau potable de la ville de Ouagadougou	Burkina Faso	31.6.2010	—	Au moment de l'audit, l'évaluation finale n'avait pas encore été réalisée.
Programme régional solaire — Phase II — Burkina Faso	Burkina Faso	30.9.2010	Mars 2009	
Autogestion de l'eau potable et assainissement en milieu rural dans quatre provinces du Burkina Faso	Burkina Faso	29.6.2009	Juillet 2009	
Réhabilitation et exploitation de la retenue d'eau de Zibako	Burkina Faso	30.6.2008	—	Aucune évaluation finale n'a été réalisée.
Approvisionnement en eau et assainissement dans les collectivités rurales de la région du Nord	Ghana	31.10.2007	Février 2008	

ANNEXE V

Projet	Pays bénéficiaire	Date d'achèvement	Date de l'évaluation finale	Observations
Approche intégrée en vue de l'éradication du ver de Guinée par l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'hygiène dans la région du Nord du Ghana	Ghana	5.6.2011	—	Au moment de l'audit, aucune évaluation finale n'avait été réalisée.
Sixième programme de microprojets	Ghana	30.6.2009	Janvier 2010	
Amélioration des services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de promotion de l'hygiène au Ghana	Ghana	1.4.2005	—	Aucune évaluation finale n'a été réalisée.
Fourniture de services durables d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de promotion de l'hygiène auprès des communautés rurales et urbaines pauvres et défavorisées du Ghana	Ghana	31.3.2009	—	Aucune évaluation finale n'a été réalisée.
Programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les petites villes	Nigeria	31.12.2008	Mai 2009	Une mission ex post du ROM a été accomplie en juillet 2010.
Comblent l'écart: améliorer les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les petites villes du Nigeria	Nigeria	13.9.2012 (prévue)	—	Au moment de l'audit, le projet était encore en cours.
Approvisionnement en eau et assainissement en milieu rural dans l'État de Cross River	Nigeria	31.12.2010	Janvier-février 2011	
Programme d'approvisionnement en eau des centres régionaux — Phase I	Tanzanie	31.12.2009	Septembre 2009	
Programme d'approvisionnement en eau des centres régionaux — Phase II	Tanzanie	31.12.2011 (prévue)	—	Au moment de l'audit, le projet était encore en cours.
Programme de développement durable à Kilolo	Tanzanie	30.6.2007	2005-2008	Les évaluateurs ont effectué trois visites sur place: en novembre 2005, mars 2007 et mai 2008.
Approvisionnement en eau et assainissement pour 14 villages dans la région de Njombe	Tanzanie	31.12.2009	Décembre 2009	

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I.

La Commission se félicite du rapport de la Cour des comptes sur l'aide au développement de l'UE en matière d'approvisionnement en eau potable et de services d'assainissement de base en Afrique subsaharienne.

II.

La contribution totale de l'UE aux 23 projets sélectionnés s'élève à 219 000 000 euros, alors que le montant des contrats passés par la Commission en faveur de projets relatifs à l'eau et à l'assainissement dans 46 pays d'Afrique subsaharienne a dépassé le milliard d'euros entre 2001 et 2010, ce qui signifie que l'audit de la Cour a porté sur 22 % du montant des contrats conclus.

La Commission estime qu'il convient de faire preuve de prudence avant de tirer toute conclusion générale des résultats de l'examen de ces 23 projets par la Cour.

III. Deuxième tiret

Pour la plupart des projets, on a recensé plusieurs besoins, dont au moins un a été satisfait. De nombreux projets étant très ambitieux, certains besoins, généralement secondaires, ne l'ont pas été.

III. Cinquième tiret

La plupart des projets ayant fait l'objet d'un audit ont été approuvés avant la mise en place des groupes d'appui à la qualité (QSG), à compter de 2005.

IV.

La Commission prend acte de la recommandation formulée par la Cour; elle continuera à améliorer la qualité des pratiques et opérations liées à la coopération au développement et à veiller à la pleine mise en œuvre des procédures existantes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

OBSERVATIONS

Pour la plupart des projets, on a recensé plusieurs besoins, dont au moins un a été satisfait. De nombreux projets étant très ambitieux, certains besoins, généralement secondaires, ne l'ont pas été.

Encadré 2 — Comblant l'écart: améliorer les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les petites villes du Nigeria — Deuxième paragraphe

À la suite du projet «Comblant l'écart» mené au Nigeria, le gouvernement de l'État de Jigawa a adopté la stratégie d'appropriation et de gestion par les communautés qui est désormais appliquée dans tout l'État.

Encadré 2 — Approvisionnement en eau et assainissement en milieu rural dans l'État de Cross River au Nigeria

Des modifications ont dû être apportées au projet «Approvisionnement en eau et assainissement en milieu rural dans l'État de Cross River» au Nigeria, étant donné qu'il y avait moins de puits forés que prévu à remettre en état, ce qui constitue une indication positive de la durabilité des systèmes d'approvisionnement en eau en milieu rural dans l'État de Cross River.

L'évolution dans le domaine de l'assainissement était conforme à la pratique internationale en matière de développement qui prévoit la suppression des subventions pour les latrines. En revanche, l'approche fondée sur l'assainissement total piloté par les communautés a été adoptée avec succès.

19.

La Commission constate que dans 17 des 18 projets pour lesquels des informations étaient disponibles, le matériel installé était soit maintenu en bon état et utilisé correctement soit affecté par des faiblesses mineures uniquement. En ce qui concerne le projet restant, les déficiences mentionnées sont directement liées à un facteur extérieur (conditions hydrogéologiques très difficiles — voir encadré 3).

Encadré 3 — Deuxième paragraphe

En ce qui concerne le nombre de puits forés qui ne fonctionnaient pas dans les districts du Gonja-Est et du Mamprusi-Ouest dans le cadre du projet «Approvisionnement en eau et assainissement en milieu rural» dans la région du Nord du Ghana, il convient de signaler que ces zones étaient sujettes à l'infection par le ver de Guinée et nécessitaient dès lors des interventions urgentes.

Par conséquent, en dépit des conditions hydrogéologiques difficiles et des risques de faibles rendements ou d'assèchement durant les périodes de sécheresse, les autorités régionales et locales, les services opérationnels du gouvernement et l'agence chargée de l'eau en milieu rural (CWSA) ont poursuivi le forage de plusieurs puits dans ces deux districts.

20.

La Commission note qu'il a été établi que 8 des 10 projets comprenant un volet relatif à l'assainissement constituaient une réussite ou ne présentaient que des faiblesses mineures.

21.

Pour la plupart des projets, on a recensé plusieurs besoins, dont au moins un a été satisfait. De nombreux projets étant très ambitieux, certains besoins, généralement secondaires, ne l'ont pas été.

Encadré 4 — Programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les petites villes du Nigeria

Dans le «programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les petites villes» (STWSSP) du Nigeria, la composante de développement par les communautés (appropriation et gestion par les communautés) n'avait pas été menée à bien à la fin du projet.

Il a en effet été mis fin au financement du FED en faveur du programme en question lorsqu'il n'a plus été possible de prolonger la convention de financement relative au projet. Celle-ci avait été signée en 2001, mais les activités n'avaient pas commencé avant 2003.

La population n'a dès lors pas été sensibilisée à la nécessité de couvrir les frais de fonctionnement des générateurs. Cette question sera considérée comme une priorité pour les projets qui suivront.

Encadré 4 — Programme d'approvisionnement en eau des centres régionaux — Phase I, Tanzanie

En ce qui concerne le programme d'approvisionnement en eau en Tanzanie (centres régionaux, phase I), la construction de la station de traitement des eaux usées a été reportée pour des motifs économiques et administratifs. Le montant total alloué à l'action (montant du cofinancement) était insuffisant, une fois les marchés de travaux passés (offres supérieures aux estimations des ingénieurs), pour permettre la construction de la station.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

22.

La Commission convient que l'instauration de mécanismes viables pour contrôler la qualité de l'eau est un point très important dont il doit être dûment tenu compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets.

Voir également réponse de la Commission à l'encadré 5.

23.

Il est indispensable de veiller à ce que la qualité de l'eau réponde aux normes minimales requises pour la consommation humaine avant d'accepter les systèmes d'approvisionnement en eau. Parallèlement, pour éviter toute contamination, les bénéficiaires sont sensibilisés à la bonne utilisation de l'eau, à la protection des sources, à la promotion de l'hygiène et à l'élimination des eaux usées.

Toutefois, compte tenu du risque de contamination future et de la difficulté d'organiser régulièrement des tests de qualité de l'eau, la Commission est d'avis qu'il est approprié de conseiller à la population de faire bouillir l'eau avant utilisation et que cette pratique permet de renforcer la confiance entre des services encore fragiles et les consommateurs.

Encadré 5

En Angola, le système d'approvisionnement en eau de Tombwa dispose d'un petit laboratoire. La province de Namibe possède également un laboratoire, ce qui facilite les analyses.

En ce qui concerne le projet mené dans les zones périurbaines de Luanda, il est prévu, outre un traitement des eaux collectées, un traitement supplémentaire de l'eau dans les centres de distribution. Grâce à des actions de sensibilisation, les utilisateurs, notamment ceux qui s'approvisionnent à des bornes-fontaines, reçoivent des instructions concernant les précautions à prendre avec l'eau et le traitement approprié de celle-ci à domicile. Le traitement n'est pas effectué à chaque fontaine.

Compte tenu du manque d'équipements adéquats sur place, il est difficile de réaliser des analyses hydriques dans les bassins versants reculés. La Commission souligne qu'un projet en cours prévoit de fournir à certaines provinces (dont celle d'Uíge) des équipements de laboratoire qui permettront d'accéder à ces zones.

27.

Pour prendre en charge les aspects liés à la durabilité sur le plan financier, la Commission reconnaît la nécessité d'un renforcement des capacités et de formations à tous les niveaux, en tant qu'élément essentiel de la mise en œuvre du projet.

28.

Le refus de payer les redevances pour l'eau et les capacités insuffisantes des entités responsables sont des phénomènes encore plus marqués dans les régions rurales. C'est pourquoi la Commission soutient la mise en place de structures locales, qui apporteront une aide à long terme à ces entités.

29-30.

La Commission estime qu'il convient, pour que le secteur de l'eau puisse s'appuyer sur une base durable sur le plan financier, d'établir un juste équilibre entre la tarification, les transferts et les taxes («3 T»).

29. a)

La capacité de la population bénéficiaire à payer les services est évaluée au début des projets, grâce à la réalisation d'études socio-économiques dont les résultats permettent d'estimer la viabilité financière des projets.

29. b)

Le refus de payer les redevances pour l'eau est un problème grave auquel il convient de remédier par de vastes campagnes de sensibilisation. Il faut généralement plus de temps pour changer les comportements que pour mettre en œuvre un projet.

29. c)

Le renforcement des capacités et l'organisation de formations approfondies sont des éléments essentiels pour aider les opérateurs dans le domaine de la facturation et du recouvrement des redevances.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

31.

Voir réponse de la Commission au point 29. b).

Dans plusieurs régions du Nigeria, l'eau est considérée comme un bien social gratuit par les gouvernements, les hommes politiques et la population. Les changements prendront du temps, mais la Commission appuie les efforts correspondants en faveur des réformes.

Au Ghana, le projet a connu de nombreux problèmes avec l'équipe d'assistance technique, et la CWSA, l'agence partenaire du gouvernement chargée de l'eau et de l'assainissement, n'a pas rempli ses obligations contractuelles. Pour ces raisons, le bilan de la mise en œuvre du projet est mitigé.

32.

Voir réponse de la Commission au point 29. c).

Les projets menés dans les zones urbaines, les petites villes et les régions rurales sont assortis de modalités spécifiques en matière de fonctionnement et d'entretien. L'amélioration de la facturation et du recouvrement dans les zones urbaines constitue un projet en soi, car cela requiert un important effort de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités.

33.

La Commission soutient pleinement les réformes du secteur de l'approvisionnement et de l'assainissement de l'eau, qui permettent aux associations et aux comités d'usagers de l'eau de détenir, de gérer et d'exploiter leurs installations d'approvisionnement en eau (parfois, avec le soutien des autorités locales ou du secteur privé).

35.

L'observation de la Cour met en évidence l'importance cruciale du renforcement des capacités et de la formation pour permettre aux entités responsables d'assurer le fonctionnement correct des installations.

Ces éléments sont d'autant plus importants dans les régions rurales reculées où le degré d'alphabétisation et le niveau d'éducation de la population sont très faibles.

Par conséquent, la Commission soutient la mise en place de structures locales, qui apporteront de l'aide à long terme à ces entités.

Voir également réponse de la Commission à l'encadré 6.

Encadré 6

Le financement du FED en faveur du projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les petites villes (STWSSP) du Nigeria a été interrompu lorsqu'il n'a plus été possible de prolonger la convention de financement, qui avait été signée en 2001. Il en a résulté une prise en compte insuffisante de la composante de développement par les communautés.

Les activités de formation et de développement des capacités pour les communautés concernées seront reprises dans les projets qui vont suivre.

36.

Le respect des engagements par les pays partenaires est un élément clé, qui est très difficile à gérer. Au Ghana, le secteur de l'eau a été décentralisé (responsabilités des finances et de la gestion) afin que ces problèmes soient évités. Les assemblées de district (municipalités) sont les seules entités chargées de superviser et d'assister les compagnies des eaux.

Encadré 7

En Angola, des travaux sont en cours en vue de la réhabilitation et de l'extension du réseau domestique, notamment par la mise en place de canalisations de diamètre moins important, le remplacement, par du polyéthylène, des tuyaux en fer galvanisé vieux de plus de 50 ans et l'installation de compteurs d'eau. Sont également en cours de construction quelques kiosques à eau, comprenant des laveries, en zone périurbaine.

Les pouvoirs publics ont rétabli la ligne électrique qui approvisionne la ville. Les conditions ont ainsi été créées en vue de l'installation, à partir de cette ligne, d'extensions du réseau d'électricité pour chaque groupe (collecte et distribution).

Les tarifs seront augmentés une fois que seront achevés les travaux de réhabilitation du réseau et d'installation des compteurs.

37.

Dans de nombreux pays, l'absence de données statistiques fiables est un problème majeur pour la mise en place d'indicateurs de projet sur l'environnement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

38.

Le choix des bénéficiaires finals dépend parfois des décisions prises par les autorités locales. Cependant, la Commission veillera à ce que les besoins des démunis soient dûment pris en compte dans les projets futurs.

39.

La Commission convient avec la Cour que le volet «assainissement» n'a pas été suffisamment pris en compte dans le passé. Reconnaisant à présent son importance, la Commission demande que l'hygiène et l'assainissement soient dûment pris en considération lors de la présentation de propositions concernant la facilité pour l'eau.

Encadré 8 — Programme régional solaire — Phase II, Burkina Faso

Au Burkina Faso, le volet «assainissement» est désormais dûment pris en compte dans le cadre du 10^e FED.

Encadré 8 — Une approche intégrée en vue de l'éradication du ver de Guinée par l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'hygiène dans la région du Nord, au Ghana

Au Ghana, au moment des évaluations à mi-parcours et des évaluations axées sur les résultats, tous les puits forés (250) dans les communautés n'avaient pas encore été réalisés (retards par rapport au calendrier). La construction a été achevée à la fin de 2010 et en 2011, et de nouvelles améliorations ont été observées en matière d'assainissement. Toutefois, il demeure utile de poursuivre l'observation.

Encadré 8 — Approvisionnement en eau potable de la ville de Tombwa, en Angola

En Angola, dans le cadre du projet en cours, la municipalité de Tombwa profitera de certaines améliorations en matière d'assainissement de l'environnement, par le biais de l'approche fondée sur l'assainissement total (CLTS).

40.

La Commission se félicite que la Cour reconnaisse la réussite de l'approche CLTS au Nigeria. La même approche est à présent mise en œuvre au Ghana, en zone rurale, en tant que politique nationale.

«Malgré des procédures de gestion globales, des points importants pour la durabilité n'ont pas été abordés»

Pour la plupart des projets audités, la Commission s'est saisie d'importantes questions concernant la durabilité des résultats. La plupart des projets ayant fait l'objet d'un audit ont été approuvés avant la mise en place des groupes d'appui à la qualité (QSG), à compter de 2005.

41.

La Commission tient à souligner que, dans la plupart des cas, elle délègue la responsabilité de la mise en œuvre des projets au pays bénéficiaire, qui devient à son tour pouvoir adjudicateur (convention de Lomé et accord de Cotonou).

«Toutefois, dans un grand nombre de cas, la Commission n'a pas abordé certains points importants pour la durabilité des résultats»

Pour la plupart des projets audités, la Commission s'est saisie d'importantes questions concernant la durabilité des résultats.

45.

La plupart des projets ayant fait l'objet d'un audit ont été approuvés avant la mise en place des groupes d'appui à la qualité (QSG), en 2005.

45. b)

Dans le mécanisme QSG, l'un des contrôles de qualité requis au stade de la formulation consiste à s'assurer que les projets proposés sont étayés par de solides analyses économiques et financières.

45. c)

Dans ledit mécanisme, l'un des contrôles de qualité requis au stade de la formulation consiste à s'assurer que les objectifs, indicateurs, valeurs de base et cibles sont clairement définis.

47.

La Commission reconnaît l'importance capitale des aspects économiques et financiers en ce qui concerne la durabilité.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

48.

Dans le mécanisme QSG, établi en 2005, l'un des contrôles de qualité requis au stade de la formulation consiste à s'assurer que les questions de durabilité financière sont bien prises en compte.

49.

La décision de financement, qui est formalisée par la signature d'une convention de financement avec le pays bénéficiaire, comporte des renseignements sur l'engagement des pouvoirs publics.

La Commission convient que le respect des engagements par les pays partenaires est un aspect essentiel qui doit être abordé à un stade précoce de la mise en œuvre des projets.

50.

Dans le mécanisme QSG, établi en 2005, l'un des contrôles de qualité requis au stade de la formulation consiste à s'assurer que les objectifs, indicateurs, valeurs de base et cibles sont clairement définis.

Encadré 9 — Réduction de la mortalité infantile et accroissement du taux de scolarisation grâce à l'amélioration de l'accès à l'eau et de l'assainissement dans les zones rurales en Angola

Pour de nombreux projets en zone rurale, il existe un processus d'autosélection, déclenché par la demande, au stade initial d'un projet devant permettre de sélectionner les communautés bénéficiaires sur la base d'une série d'indicateurs.

Encadré 9 — Approvisionnement en eau et assainissement dans les collectivités rurales de la région du Nord du Ghana

En ce qui concerne le défaut de disponibilité et de fiabilité des données dans le projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les collectivités rurales de la région du Nord du Ghana, la Commission convient qu'il s'agit d'un problème central pour de nombreux projets.

Encadré 9 — Sixième programme de microprojets au Ghana

Pour le microprojet au Ghana, la Commission souhaite mettre l'accent sur le fait que la composante «eau» du projet représentait moins de 10 % du budget total. À l'achèvement du projet, 20 puits forés étaient équipés de pompes manuelles.

51.

La Cour mentionne que, pour 8 projets sur les 18 ayant fait l'objet d'un suivi, rien n'indique que la Commission a agi conformément aux recommandations émises. Selon le type de recommandations, la Commission peut parfois se permettre d'adresser verbalement des conseils aux responsables de la mise en œuvre des projets.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

54.

Pour la plupart des projets, on a recensé plusieurs besoins, dont au moins un a été satisfait. De nombreux projets étant très ambitieux, certains besoins, généralement secondaires, ne l'ont pas été.

56.

Pour la plupart des pays, les coûts doivent être couverts par la tarification, des taxes et des transferts. Cette approche est encore plus pertinente dans le cas de l'Afrique.

57.

En dépit de difficultés, la Commission continuera à travailler avec les gouvernements, les autorités locales et la société civile afin d'accroître le sentiment d'appropriation et la durabilité des projets.

Le développement des capacités est l'un des aspects les plus critiques de la mise en œuvre des projets, et sa réussite dépend de facteurs politiques et sociaux qui, souvent, ne relèvent pas du projet.

59.

Pour la plupart des projets audités, la Commission s'est saisie d'importantes questions concernant la durabilité des résultats. La plupart des projets ayant fait l'objet d'un audit ont été approuvés avant la mise en place des groupes d'appui à la qualité (QSG), à compter de 2005.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

61.

La plupart des projets ayant fait l'objet d'un audit ont été approuvés avant la mise en place des groupes d'appui à la qualité (QSG), en 2005.

Malgré tout, pour la plupart des projets audités, la Commission s'est saisie d'importantes questions concernant la durabilité des résultats.

Par ailleurs, pour la plupart des projets, on a recensé plusieurs besoins, dont au moins un a été satisfait.

De nombreux projets étant très ambitieux, certains besoins, généralement secondaires, ne l'ont pas été.

RECOMMANDATIONS

62. a)

Avec la mise en place du mécanisme QSG en 2005, des règles considérablement améliorées sont désormais appliquées lors des phases d'identification et de formulation.

62. a) i)

La Commission approuve cette recommandation. Ces questions sont actuellement examinées dans le cadre des études de projet, qui devraient être prêtes avant l'approbation du projet par la Commission.

62. a) ii)

Conformément aux règles en vigueur, la Commission s'efforce toujours d'adopter des technologies adaptées aux conditions locales spécifiques et aux capacités du pays bénéficiaire.

62. a) iii)

Conformément aux règles en vigueur, ces indicateurs devraient être mentionnés dans le cadre logique de chaque projet.

62. b)

La Commission accepte cette recommandation. Pour l'ensemble des projets, travaux compris, ces problèmes sont également examinés dans le cadre des études de projet avant la décision de financement de la Commission.

62. c)

La Commission accepte cette recommandation. La politique du pays partenaire et la contribution de chaque projet à la réalisation des objectifs de cette politique sont actuellement examinées lors de la phase de formulation.

62. d)

La Commission accepte cette recommandation. Les enseignements tirés et les actions complémentaires sont mentionnés lors de la phase de formulation et sont désormais pris en considération avant l'approbation du projet.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 13/2012

Aide au développement de l'Union européenne en matière d'approvisionnement en eau potable et de services d'assainissement de base dans les pays subsahariens

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 43 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-830-1

doi:10.2865/11216

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

LES AMÉLIORATIONS CONCERNANT L'ACCÈS À UNE EAU POTABLE SÛRE ET À DES SERVICES D'ASSAINISSEMENT DE BASE JOUENT UN RÔLE DÉCISIF DANS LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT.

LA COUR A APPRÉCIÉ SI L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'UE EN MATIÈRE D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE ET DE SERVICES D'ASSAINISSEMENT DE BASE ENGENDRE DES RÉSULTATS DURABLES DANS SIX PAYS SUBSAHARIENS. ELLE A ESTIMÉ EN CONCLUSION QUE, D'UNE MANIÈRE GÉNÉRALE, LE MATÉRIEL AVAIT ÉTÉ INSTALLÉ ET SE TROUVAIT EN ÉTAT DE FONCTIONNEMENT. TOUTEFOIS, MOINS DE LA MOITIÉ DES PROJETS RÉPONDAIT AUX BESOINS DES BÉNÉFICIAIRES, ET LES RÉSULTATS ET LES AVANTAGES SE TARIRONT À MOYEN ET À LONG TERME SI DES REVENUS NON TARIFAIRES NE SONT PAS ASSURÉS.

LA COMMISSION N'A PAS FAIT BON USAGE DE SES PROCÉDURES DE GESTION POUR ACCROÎTRE LA PROBABILITÉ QUE LES PROJETS AIENT DES EFFETS BÉNÉFIQUES DURABLES.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-830-1



9 789292 137830 1