

**SERVICE PUBLIC FEDERAL AFFAIRES
ETRANGERES, COMMERCE EXTERIEUR ET
COOPERATION AU DEVELOPPEMENT**

NOTE STRATEGIQUE
INFRASTRUCTURE DE BASE

**DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION AU
DEVELOPPEMENT**



Coopération Belge au
Développement

Septembre 2002

TABLE DES MATIERES

PREFACE	I
CHAPITRE 1 : CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES	1
1.1. LA NOTE STRATÉGIQUE : OBJET, IMPORTANCE ET STRUCTURE GÉNÉRALE	1
1.2. Infrastructure de base : définition opérationnelle	2
1.3. Réduction de la pauvreté et infrastructure et services de base	4
CHAPITRE 2. ANALYSE DE LA SITUATION	6
2.1. Introduction	6
2.2. Contexte général dans les pays partenaires	7
2.3. Etat de l'infrastructure de base	9
CHAPITRE 3. LEÇONS DU PASSE	21
3.1. Introduction	21
3.2. Principaux enseignements des interventions passées	21
CHAPITRE 4. STRATEGIE D'INTERVENTION	26
4.1. Objectif spécifique	26
4.2. Principes d'intervention	26
4.3. Domaines prioritaires d'intervention	31
4.4. Opportunités et contraintes	35
CHAPITRE 5. COHERENCE, COORDINATION ET COMPLEMENTARITE	36
5.1. Cohérence des politiques	36
5.2. Coordination et complémentarité	36
CHAPITRE 6. PLAN D'ACTION	38
6.1. Remarque préliminaire	38
6.2. Résultats attendus et activités	38
6.3. Moyens	39
CHAPITRE 7. IMPACT ATTENDU	41
7.1. Introduction	41
7.2. Objectifs et indicateurs de processus	41

PREFACE

NOUVEAUX PARTENARIATS POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

La Loi du 25 mai 1999 stipule que pour atteindre les objectifs du développement humain durable, une note stratégique doit être rédigée pour chaque pays partenaire de la coopération bilatérale directe belge. De telles notes sont également rédigées pour les cinq secteurs de la coopération bilatérale belge et trois thèmes trans-sectoriels. Ces notes sont soumises, en même temps que l'avis du Conseil Fédéral pour le Développement Durable et de la Commission Femmes et Développement, à la Chambre des Représentants et au Sénat. Les modalités et procédures régissant la rédaction de ces notes stratégiques ont été fixées par l'Arrêté Ministériel du 17 septembre 2000. Ces notes stratégiques sont évaluées et actualisées tous les quatre ans.

Notes stratégiques et modernisation de l'aide belge

La communauté internationale est confrontée à un gigantesque défi dans sa lutte contre la pauvreté et pour le développement durable. Jamais les objectifs en matière de lutte contre la pauvreté n'ont été définis aussi clairement et de manière aussi mesurable que par les *"Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)"* de l'ONU (voir annexe). Jamais on n'a affirmé en termes aussi clairs l'importance du développement durable que lors du *Sommet Mondial du Développement Durable de Johannesburg*. Jamais non plus, les systèmes d'aide existants n'ont jamais été aussi ouvertement critiqués, en termes relativement convergents.

En Belgique aussi, on s'est interrogé et on continue à s'interroger sur l'efficacité de l'aide publique au développement. Une Commission parlementaire de suivi a ainsi effectué en 1996 et 1997 l'analyse publique la plus complète de l'aide belge en quatre décennies d'existence. La Commission de suivi a notamment constaté des dysfonctionnements dans le volet de la coopération bilatérale, c.-à-d. l'aide de la Belgique au pays partenaire. La combinaison de plusieurs facteurs - moyens limités, dispersion géographique et sectorielle, instruments d'aide inadaptés, influence excessive des intérêts politiques et/ou économiques - s'est soldée par une réduction de l'impact de l'aide bilatérale belge. "L'ingérabilité" du processus administratif et le manque de transparence ne sont que quelques-unes des carences relevées. En matière de coopération multilatérale également, on a constaté le même phénomène de fragmentation et d'absence d'orientation.

Parmi les recommandations émises par la Commission parlementaire de suivi en vue de réformer le système fédéral d'aide au développement, les plus importantes ont été coulées dans une loi-cadre (la Loi sur la Coopération Internationale du 25 mai 1999). Cette loi fixe d'une part les objectifs généraux de la coopération belge, plus précisément 'réaliser le développement humain durable à travers la lutte contre la pauvreté'. La loi stipule d'autre part que la concentration géographique et sectorielle, ainsi que la transparence des programmes et l'utilisation stratégique des hommes et des moyens font partie intégrante de la modernisation de l'aide humanitaire belge.

Les notes stratégiques jouent un rôle primordial dans la recherche d'un meilleur impact à travers la concentration, la transparence et le dialogue ouvert. Les notes stratégiques doivent contribuer à une meilleure définition des priorités, à une meilleure cohérence interne et à une plus grande coïncidence des programmes de l'aide avec les objectifs à atteindre, et à plus de planification à long terme. Les problèmes de la dispersion géographique et de la difficulté de

gérer le processus administratif ont ainsi été contrés par la réduction du nombre de pays partenaires (25 actuellement). Le nombre de partenaires multilatéraux a été ramené à 22, et une note stratégique a été spécialement rédigée pour clarifier les stratégies de la coopération belge avec ces organisations. Les autorités concentrent par ailleurs leurs efforts sur cinq secteurs axés sur l'individu: soins de santé de base, éducation/formation, agriculture/sécurité alimentaire, infrastructure de base et construction de la société.

Les notes stratégiques sont le fruit d'un large dialogue et visent à répondre d'une manière cohérente et globale aux problèmes complexes de la pauvreté. La Loi sur la Coopération Internationale fait une distinction entre les stratégies belges pour ses actions avec les pays partenaires – les notes stratégiques de pays – et les notes stratégiques sectorielles. Par ailleurs, trois thèmes transversaux ou horizontaux font eux aussi l'objet de notes stratégiques: la lutte pour plus d'égalité entre hommes et femmes, la préservation de l'environnement et la dimension de développement de l'économie sociale.

Partenariats de qualité

Dans ma note politique "Qualité dans la Solidarité", je confirme l'importance de ces réformes et je les replace dans le cadre plus large d'une amélioration et d'un élargissement des partenariats en vue d'un développement durable. Un meilleur partenariat passe par une meilleure maîtrise des processus et des programmes de lutte contre la pauvreté par le pays partenaire. C'est ce qu'on appelle le principe de l'appropriation (*ownership*). C'est en premier lieu aux pays en développement à prendre la direction du processus de leur développement. Les stratégies des donateurs par pays, secteur ou thème doivent être construites de manière à renforcer la capacité du partenaire à établir et à réaliser ses propres stratégies de lutte efficace contre la pauvreté. Cela implique l'ancrage des actions dans les institutions du pays partenaire: acteurs étatiques aussi bien que non-étatiques,, au niveau central comme au niveau local. L'*ownership* est un facteur essentiel de la durabilité et est déterminante pour l'impact de l'aide.

Il faut aussi élargir le partenariat, impliquer davantage d'acteurs, au Nord comme au Sud. Cela implique d'une part d'élargir le dialogue politique et social sur les notes stratégiques en Belgique. Les organisations non gouvernementales, les institutions spécialisées et les experts, le Conseil Fédéral pour le Développement durable, la Commission Femmes et Développement et enfin le Parlement sont tous concernés par ce dialogue. Il faut d'autre part que les acteurs des pays partenaires soient davantage impliqués dans la politique et dans la définition de l'agenda de la lutte contre la pauvreté. La place et l'importance de la société civile dans la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement sont de mieux en mieux reconnus. On pourra en juger notamment par le programme d'annulation de la dette (*Pays Pauvres Très Endettés – PPTE*) des institutions financières internationales. Les pays souhaitant bénéficier d'une annulation de la dette doivent démontrer de quelle manière ils organisent un large dialogue social pour la mise au point de leurs notes stratégiques, appelées "*Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté – DSRP*". Cette approche reste encore trop souvent lettre morte. La pratique a aussi montré qu'élargir la base sociale appelée à élaborer les stratégies de lutte contre la pauvreté et en faveur du développement durable relève d'un processus difficile et lent. Les questions que soulève ce processus au niveau des grandes orientations sont diverses: y a-t-il un espace pour que la société civile, le secteur privé, le parlement, les communautés locales, les syndicats s'expriment sur les questions de politique en matière de lutte contre la pauvreté ? Qu'en est-il des libertés civiles et politiques, ou des droits sociaux et culturels? Dans quelle direction le

pays évolue-t-il sous ces différents aspects? Et en quoi tous ces processus lui sont-ils propres? Ne s'agit-il pas plutôt de copies imposées de modèles occidentaux?

Ces questions appellent à la prudence quand il s'agit d'assortir la coopération de certaines conditions. L'aide aux programmes qui, à terme, contribuent à la mise en place d'un Etat de droit et d'une société démocratique doit avoir la priorité. L'aide aux processus de consultation dans le cadre de la rédaction et de la mise en oeuvre des DSRP s'inscrit dans le même engagement.

Les notes stratégiques de pays contiennent des informations spécifiques au pays partenaire pouvant servir à étayer la programmation d'une aide (volume, instruments et programmes). Cela n'a en effet aucun sens d'imposer des modèles universels. L'approche des donateurs doit respecter le contexte local et national. Cela ne veut pas dire qu'il faut adopter sans critique ce que proposent les pays partenaires. Diverses dimensions sectorielles et thématiques ayant un impact sur la pauvreté et le développement durable doivent être dûment prises en considération: les orientations de la politique, la qualité des institutions, l'accès des citoyens aux services de base, l'implication de groupes cibles sociaux dans la lutte contre la pauvreté, la situation des droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits individuels, politiques, sociaux ou culturels, la position et le rôle des femmes, l'ancrage dans l'économie internationale, etc... (Les notes stratégiques doivent aussi indiquer comment travaillent les donateurs, de quels atouts ils disposent. Elles doivent aussi refléter une perspective à long terme). Une des priorités est la meilleure intégration de l'environnement et des principes de développement durable dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et autres processus de planification nationaux. C'est en effet un des objectifs de la communauté internationale d'encourager les stratégies de développement durable d'ici 2005.

Les stratégies de pays tiennent compte de tous ces facteurs et contribuent à construire le dialogue au profit du développement durable des pays partenaires. Cette approche va toutefois bien au-delà de la capacité d'analyse des donateurs individuels. Une approche globale et durable exige en outre cohérence, dialogue et collaboration entre les donateurs entre eux de même qu'entre les donateurs et les organisations multilatérales, ainsi que les organisations non gouvernementales spécialisées. Cela doit contribuer à regrouper les moyens de l'aide, à répartir les tâches, à évaluer de manière collective les risques liés à certaines formes de l'aide, à harmoniser les procédures et à réduire les coûts de transaction.

L'exemple de l'aide budgétaire illustre l'importance de ces analyses et efforts collectifs. L'aide budgétaire est une aide financière au budget des pays partenaires visant à soutenir la lutte contre la pauvreté et la réforme des institutions. On utilise pour ce faire les systèmes de gestion et de justification financière (*accountability – obligation de rendre compte*) des institutions publiques du pays partenaire. L'aide budgétaire offre toutes sortes d'avantages potentiels par rapport à l'aide par projet, mais suppose en revanche une meilleure compréhension en matière de politique (élaboration du budget et établissement des priorités), de gestion financière et macro-économique des pouvoirs publics, de risques ainsi que de potentiel d'amélioration des institutions publiques.

Les stratégies de pays, sectorielles et thématiques ne peuvent toutefois pas être axées de la même façon sur la lutte contre la pauvreté et le développement durable dans tous les pays partenaires de la Belgique. Bien qu'il y ait une relation dialectique entre la paix et la pauvreté, pour briser le cercle, il faut une base de paix, un engagement des autorités et une structure institutionnelle minimale. Six pays partenaires de la Belgique sont considérés comme des 'états fragiles'. Ils sont en proie à un conflit interne grave, ou sont impliqués dans des guerres régionales complexes comme dans la région des Grands Lacs. D'autres pays se

relèvent à peine d'une guerre civile ou sont confrontés à l'instabilité politique. Les notes de stratégie par pays donnent dans ces cas des indications sur la manière d'adapter la programmation de l'aide et le choix des partenaires locaux à la dynamique de la résolution du conflit.

La note stratégique sur la construction de la paix et la prévention des conflits approfondit la question d'une programmation appropriée de l'aide et de l'établissement de partenariats dans les pays partenaires instables. D'autres notes stratégiques sectorielles encore comme celles sur les secteurs éducation de base, agriculture/sécurité alimentaire, infrastructure de base et soins de santé tracent les grandes lignes stratégiques destinées à la programmation dans ces domaines spécifiques dans les pays partenaires, ainsi que pour d'autres programmes de coopération de la DGCD. Les notes stratégiques thématiques abordent d'autres aspects de la lutte durable contre la pauvreté: l'égalité entre l'homme et la femme, le souci de l'environnement et l'économie sociale.. Ces notes stratégiques sectorielles et thématiques ne peuvent être dissociées les unes des autres. La pauvreté est un problème aux nombreuses facettes, auquel on ne peut s'attaquer avec des solutions univoques. Le développement durable demande de considérer l'ensemble des dimensions sociales, culturelles, politiques, économiques et écologiques.

Leçons du passé et perspectives

Pour la première fois dans l'histoire de la coopération belge au développement, les autorités ont élaboré des stratégies à grande échelle (33 au total¹). C'est aussi la première fois que ces stratégies ont été débattues en interne et en externe avec toute une série d'acteurs. Les notes stratégiques sont le produit de la concertation à plusieurs niveaux: entre la DGCD à Bruxelles et les attachés sur terrain; entre les diverses directions générales du Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement et la société civile. Après les avis des institutions spécialisées comme le 'Conseil Fédéral pour le Développement Durable' et la 'Commission Femmes et Développement' vient enfin le débat au Parlement.

Bien qu'à ce stade le débat au Parlement n'ait pas encore eu lieu, on peut déjà tirer des leçons au niveau du processus d'élaboration. Ainsi, on a fait des observations à propos du manque de synergie entre les notes stratégiques sectorielles/thématiques et les notes par pays. Cela est dû principalement à l'ampleur du travail de rédaction et du processus et de concertation (quantité de notes et d'acteurs) et au délai fixé par la loi pour la remise des notes au Parlement. Des suggestions utiles mais difficiles à mettre en oeuvre ont déjà été formulées quant aux interactions et synergies entre les notes mêmes et avec d'autres notes stratégiques belges sur, par exemple, les investissements, le commerce, le milieu, quant au volume des notes, à la coordination avec d'autres bailleurs et à l'élargissement de l'échange d'idées avec les Régions et les Communautés...

Parallèlement, l'Union Européenne s'est aussi attelée à la mise en oeuvre de stratégies dites *Country Assistance Strategies*, tandis que les principaux donateurs et organisations de développement multilatérales peaufinent eux aussi de telles notes stratégiques. Ce n'est donc pas sans raison que le Comité de Développement de l'OCDE met en garde contre la prolifération des processus d'élaboration: l'objectif principal est de renforcer la capacité des pays partenaires à concevoir et mener à bien des stratégies nationales – avec le soutien international – de lutte contre la pauvreté et de développement durable. Les futures notes stratégiques devront donc prendre une autre tournure. L'élaboration de nouvelles notes

¹ 34 en comptant la note stratégique pour les organisations multilatérales.

stratégiques par pays en Belgique doit en effet tenir compte de ces tendances de manière à renforcer le partenariat pour la lutte contre la pauvreté. L'élaboration de stratégies de développement est un processus. Les stratégies doivent être régulièrement actualisées en fonction des évolutions sur le terrain, mais aussi des évaluations des réalisations. La modernisation du système d'aide sous-entend un système de suivi et d'évaluation des résultats. Cela permet de construire une mémoire institutionnelle ("mémoire d'entreprise") et de tirer les bénéfices de la rétroaction. Bien que les notes par pays n'aient été initialement conçues que comme un cadre pour la coopération bilatérale au développement, elles peuvent aussi servir à promouvoir la cohérence, la complémentarité et la collaboration avec d'autres canaux et instruments de la coopération au développement belge. Dans leur forme actuelle, les notes de stratégie constituent des instruments utiles pour promouvoir toutes les interactions possibles.

Le processus participatif pour la mise au point des notes stratégiques est un aspect de la modernisation de la coopération belge au développement. La Commission de Suivi Parlementaire avait établi dès 1997 qu'il fallait donner aux réformes le temps nécessaire – dix ans selon la commission – pour prouver leur bien-fondé. Depuis lors, la DGCD est en voie d'être complètement intégrée dans le nouveau Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, le système de gestion administrative axée sur les résultats se met en place dans le cadre de la réforme Copernic, et un nouveau débat est en cours à propos des rôles respectifs de la coopération au développement de l'Etat fédéral et de celles des Régions et des Communautés, ainsi qu'à propos de leurs rapports entre elles.

Je plaide pour la continuité dans le processus de modernisation lancé par le parlement; d'ailleurs, l'administration fédérale de la coopération au développement a déjà fourni des efforts considérables, comme le montrent ces notes stratégiques. De nouveaux bouleversements institutionnels dans le système belge de coopération au développement sont de nature à faire obstacle à la nécessaire modernisation et l'indispensable évolution vers une plus grande prévisibilité, vers la concentration, l'augmentation du volume d'aide et l'amélioration de la qualité qui doivent sous-tendre la lutte contre la pauvreté et le développement durable.

Pour conclure, encore ceci: les notes stratégiques soumises ne sont pas parfaites et leur qualité est sans doute variable. J'ai déjà fait état de quelques causes possibles et de perspectives d'amélioration. Je suis partisan de ne pas soumettre les prochaines notes stratégiques prescrites par la loi en bloc après quatre ans, mais d'étaler leur présentation : une partie dans deux ans, une partie dans trois ans et une partie dans quatre ans. La prochaine série de notes stratégiques devra quoi qu'il en soit encore davantage adhérer aux priorités politiques en matière de lutte contre la pauvreté des pays partenaires et elle devra tendre vers une meilleure coordination avec les autres institutions donatrices.

E. BOUTMANS

Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)

Objectifs et cibles		Indicateurs pour le suivi des progrès	
Objectif 1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim			
Cible 1.	Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour	1.	Proportion de la population disposant de moins d'un dollar (PPA) par jour
		2.	Indice d'écart de la pauvreté [incidence de la pauvreté x degré de pauvreté]
		3.	Part des 20% les plus pauvres dans la consommation nationale
Cible 2.	Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	4.	Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale
		5.	Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique
Objectif 2. Assurer une éducation primaire pour tous			
Cible 3.	D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	6.	Taux net de scolarisation dans le primaire
		7.	Proportion d'écoliers commençant la première année d'études dans l'enseignement primaire et achevant la cinquième
		8.	Taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans
Objectif 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes			
Cible 4.	Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	9.	Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur
		10.	Taux d'alphabétisation des femmes de 15 à 24 ans par rapport aux hommes
		11.	Pourcentage de femmes salariées dans le secteur non agricole
		12.	Proportion de sièges occupés par des femmes au parlement national
Objectif 4. Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans			
Cible 5.	Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	13.	Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans
		14.	Taux de mortalité infantile
		15.	Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole
Objectif 5. Améliorer la santé maternelle			
Cible 6.	Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	16.	Taux de mortalité maternelle
		17.	Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié
Objectif 6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies			
Cible 7.	D'ici à 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle	18.	Taux de prévalence du VIH parmi les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans
		19.	Taux d'utilisation des préservatifs
		20.	Nombre d'enfants orphelins du sida
Cible 8.	D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	21.	Taux de prévalence du paludisme et taux de mortalité lié à cette maladie
		22.	Proportion de la population vivant dans les zones à risque qui utilise des moyens de protection et des traitements efficaces contre le paludisme
		23.	Taux de prévalence de la tuberculose et taux de mortalité lié à cette maladie
		24.	Proportion de cas de tuberculose détectés et soignés dans le cadre de traitements de brève durée sous surveillance directe
Objectif 7. Assurer un environnement durable			
Cible 9.	Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales	25.	Proportion de zones forestières
		26.	Proportion de terres protégées pour préserver la biodiversité par rapport à la superficie totale
		27.	Consommation d'énergie (tonnes métriques d'équivalent pétrole) pour 1\$ de PIB (PPA)
		28.	Émissions de dioxyde de carbone (par habitant) et consommation de CFC appauvrissant la couche d'ozone)
		29.	Proportion de la population utilisant des combustibles solides
Cible 10.	Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre	30.	Proportion de la population, urbaine et rurale, ayant accès durable à une source d'eau meilleure

<p>Cible 11. Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis</p>	<p>31. Proportion de la population urbaine ayant accès à un meilleur système d'assainissement 32. Proportion de ménages ayant accès à la sécurité d'occupation des logements (en tant que propriétaires ou locataires)</p>
<p>Objectif 8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement</p>	
<p>Cible 12. Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international</p>	<p><i>Certains des indicateurs ci-après sont évalués séparément dans les cas des pays les moins avancés (PMA), de l'Afrique, des pays sans littoral et des petits États insulaires en développement</i></p> <p><u>Aide publique au développement</u> 33. APD nette, totale et aux PMA, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs de l'OCDE/CAD 34. Proportion de l'APD bilatérale totale ventilable par secteurs des donateurs de l'OCDE/CAD consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement) 35. Proportion de l'APD bilatérale des donateurs de l'OCDE/CAD qui est déliée 36. APD reçue par les pays sans littoral en proportion de leurs revenus nationaux bruts 37. APD reçue par les petits États insulaires en développement en proportion de leurs revenus nationaux bruts</p>
<p>Cible 13. S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés La réalisation de cette cible suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés ; l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des PPT et l'annulation des dettes publiques bilatérales ; et l'octroi d'une APD plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté</p>	<p><u>Accès au marché</u> 38. Proportion des importations totales des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance des pays en développement et des PMA, admises en franchise de droits de douane 39. Taux moyens de droits de douane appliqués par les pays développés aux produits agricoles, textiles et vêtements des pays en développement 40. Support estimé des pays de l'OCDE à leur agriculture en pourcentage de leur PIB 41. Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales</p>
<p>Cible 14. Répondre aux besoins particuliers des pays sans littoral et des petits États insulaires en développement (en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les conclusions de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale)</p> <p>Cible 15. Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement, par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme</p>	<p><u>Viabilité de la dette</u> 42. Nombre total de pays ayant atteint leurs points de décision de l'initiative PPT et nombre de pays qui ont atteint leurs points d'achèvement de l'initiative PPT 43. Allègements engagés de la dette dans le cadre de l'initiative PPT (dollars) 44. Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services</p>
<p>Cible 16. En coopération avec les pays en développement, formuler et appliquer des stratégies qui permettent aux jeunes de trouver un travail décent et utile</p>	<p>45. Taux de chômage des 15 à 24 ans, pour chaque sexe et pour le total</p>
<p>Cible 17. En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement</p>	<p>46. Proportion de la population ayant durablement accès à des médicaments de base d'un coût abordable</p>
<p>Cible 18. En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous.</p>	<p>47. Nombre de lignes téléphoniques et d'abonnés au téléphone portable pour 100 habitants 48. Nombre de micro-ordinateurs utilisés pour 100 habitants et utilisateurs d'Internet pour 100 habitants</p>

**SERVICE PUBLIC FEDERAL AFFAIRES
ETRANGERES, COMMERCE EXTERIEUR ET
COOPERATION AU DEVELOPPEMENT**

NOTE STRATEGIQUE
INFRASTRUCTURE DE BASE

**DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION AU
DEVELOPPEMENT**



Coopération Belge au
Développement

Septembre 2002

CHAPITRE 1 : CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

1.1. LA NOTE STRATÉGIQUE : OBJET, IMPORTANCE ET STRUCTURE GÉNÉRALE

1.1.1. Objet de la note stratégique

(1) La note stratégique « infrastructure de base » a pour but de mieux orienter les interventions de la coopération internationale belge dans ce secteur. Elle fait partie d'un ensemble de documents relatifs aux cinq secteurs et aux trois thèmes transversaux sur lesquels la coopération au développement doit être concentrée, conformément à la loi du 25 mai 1999 ⁽²⁾.

Pour rappel, la loi du 25 mai 1999 fixe les objectifs, les principes et les priorités sectorielles, thématiques et géographiques de la coopération belge au développement. Une des caractéristiques essentielles de ce cadre légal est la promotion de la prise en compte de la dimension multidisciplinaire et trans-sectorielle des interventions de la coopération.

1.1.2. Importance dans le cadre de la coopération au développement

(2) La stratégie « infrastructure de base » s'inscrit dans le cadre de l'atteinte de l'objectif prioritaire de développement humain durable, à réaliser par le biais de la lutte contre la pauvreté, sur la base du concept de partenariat et dans le respect des critères de pertinence pour le développement. Elle s'inscrit en aval des évaluations des actions de coopération passées, et en amont de la programmation des moyens de la Direction générale de la coopération internationale (DGCD).

(3) La note stratégique aide à déterminer les positions de la Belgique qui seront ensuite exprimées dans les accords de coopération bilatérale conclus avec ses partenaires, notamment ceux faisant partie des pays de concentration de la coopération bilatérale (un maximum de 25 pays), et dans les documents de politique de l'Union européenne et des organisations internationales. Elle sert de document de base pour l'identification, la formulation et l'évaluation des programmes de coopération internationale.

(4) La note stratégique est à considérer, par ailleurs, comme un document de base à affiner périodiquement (au moins tous les 4 ans) du fait du contexte évolutif de la situation des pays partenaires et des concepts de la coopération au développement.

1.1.3. Structure générale

(5) La présente note stratégique comprend les chapitres suivants, en conformité avec la structure minimum définie par l'Arrêté royal du 17 septembre 2000 ⁽³⁾ :

1. Analyse de la situation (analyse succincte de la situation pour laquelle la stratégie est d'application et des problèmes auxquels elle veut remédier, y compris les points de jonction à la politique de développement de la région et/ou du pays concernés);

² Loi relative à la coopération internationale belge.

³ Arrêté royal portant exécution de l'article 6, § 2 et des articles 7 et 8 de la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge.

2. Leçons du passé (les leçons pertinentes qui peuvent être tirées des évaluations existantes d'activités précédentes d'acteurs belges et non belges de la coopération internationale);
3. Stratégie d'intervention (description de la stratégie et de ses objectifs et priorités, y compris une analyse des facteurs politiques, économiques, sociaux et culturels qui peuvent favoriser ou entraver sa réalisation);
4. Cohérence et complémentarité (une analyse succincte de la cohérence et de la complémentarité entre la stratégie décrite et les activités d'autres acteurs de la coopération internationale, en particulier celles de l'Union européenne);
5. Plan d'action (un projet de calendrier pour la mise en œuvre de la stratégie et une estimation des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à sa réalisation);
6. Impact attendu (une description succincte de l'impact attendu de la stratégie).

1.2. Infrastructure de base : définition opérationnelle

(6) L'infrastructure est un terme utilisé en aménagement du territoire. Il s'applique généralement à toutes les ressources techniques affectées à des besoins d'exploitation, de conservation ou de protection. L'application du concept de l'infrastructure aux interventions de la coopération au développement dans les services de base ⁽⁴⁾ implique une définition opérationnelle.

(7) La DGCD, suite aux recommandations du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), a divisé le secteur de l'infrastructure de base en deux sous-secteurs : l'infrastructure et les services sociaux et l'infrastructure économique et les services. Le sous-secteur « infrastructure et services sociaux » comprendrait, entre autres, l'infrastructure liée à l'éducation, à la santé publique, à la politique de population/santé/fertilité, à l'adduction d'eau et à l'assainissement, à l'appui à la bonne gouvernance, aux opportunités d'emploi, au logement social, etc. Le sous-secteur « infrastructure économique et services » par contre comprendrait, entre autres, l'infrastructure afférente au transport et transbordement de produits, à la télécommunication, à l'énergie (production et distribution), aux services financiers, aux entreprises, etc. L'infrastructure de base se rapporte donc aux besoins dont la satisfaction est nécessaire pour procurer à toute la population, notamment rurale et urbaine pauvre, des conditions de vie décentes. Il s'agit de l'infrastructure dont le développement et la gestion sont, en principe, totalement maîtrisables, à terme, par les communautés rurales et urbaines pauvres.

(8) Le développement durable donne au concept d'infrastructure de base une dimension opérationnelle qui concerne la presque totalité des secteurs de la coopération internationale belge. La loi du 25 mai 1999 implique en effet que l'infrastructure de base doit contribuer à ce que les interventions dans d'autres secteurs atteignent un rendement optimum. La prise en compte de la caractéristique de composante multisectorielle de l'infrastructure de base nous amène à proposer la définition opérationnelle suivante:

L'infrastructure de base regroupe les installations, moyens ou facilités fixes et permanents utilisés pour la fourniture de services visant à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural et dans les quartiers urbains pauvres.

(9) Cette définition permet de construire le cadre opérationnel du secteur de l'infrastructure de base pour la coopération internationale belge. Ce secteur comprend ainsi les installations fixes et permanentes :

⁴ Par services (d'infrastructure) de base, il faudrait comprendre les produits ou services qui émanent des installations matérielles (stock de capital matériel) et permettent de promouvoir le développement social et économique, de protéger la santé et d'améliorer la qualité de vie notamment des populations pauvres.

- de gestion intégrée des ressources en eau notamment l'approvisionnement en eau et assainissement en milieu rural (hydraulique rurale, en général, et approvisionnement en eau potable, en particulier, hydraulique pastorale, hydraulique agricole, installations individuelles d'assainissement, réseau d'assainissement de petite et moyenne envergure, évacuation des eaux pluviales, lutte communautaire contre les inondations, etc.);
- de production et d'utilisation efficiente de l'énergie (exploitation efficace de sources d'énergie renouvelables en milieu rural et en zone urbaine pauvre telles que la biomasse végétale, le soleil, le vent, l'eau) notamment pour l'électrification rurale et la satisfaction de divers besoins domestiques;
- de transport (routes rurales, ouvrages de franchissement, etc.);
- d'assainissement et de protection communautaires de l'environnement (traitement et recyclage des eaux usées, gestion des déchets solides, lutte anti-érosive);
- de stockage, transformation et de commercialisation de produits (productions agricoles et autres produits);
- de télécommunications (radio rurale, téléphonie rurale), y compris les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

(10) La définition opérationnelle englobe de fait l'infrastructure de base afférente aux autres secteurs de la loi relative à la coopération internationale (loi du 25 mai 1999). Il s'agit notamment :

- des soins de santé primaires (hôpital de district, pharmacie de district, centre de santé en milieu urbain, poste de santé villageois, centre nutritionnel, etc.);
- de l'enseignement de base et de la formation (école primaire, bibliothèque rurale, centre de formation aux métiers ruraux, centre d'animation et de sensibilisation, etc.);
- de l'agriculture et de la sécurité alimentaire (hydraulique agricole, petites entreprises communautaires de traitement et de transformation des produits agricoles, élevage, pisciculture, etc.)

(11) L'infrastructure de base doit en effet offrir à ces divers secteurs les conditions nécessaires pour leur fonctionnement optimum.

(12) La définition opérationnelle de l'infrastructure de base peut aussi être formulée comme suit, par application du principe d'exclusion :

L'infrastructure de base, pour la coopération internationale belge, exclut : (1) la grande infrastructure, (2) les installations, moyens ou facilités fixes et permanentes à caractère religieux (églises, mosquées, temples) et (3) les installations de loisirs à caractère privé ou à but principalement lucratif (tourisme, bars, restaurants, cabarets, etc.).

(13) La définition opérationnelle proposée ci-avant fait la distinction entre l'infrastructure de base et l'infrastructure de grande envergure (ou grande infrastructure). Ces deux types d'infrastructure diffèrent significativement par leurs exigences en conception, en investissements de mise en place et en gestion.

(14) Par grande infrastructure (la coopération internationale parle d'infrastructure de grande envergure), il faudrait comprendre les grands travaux d'infrastructure dont la conception, la mise en place et la gestion du fonctionnement font appel à des technologies complexes et à un investissement particulièrement important. Il s'agit notamment des grands travaux de production et de distribution d'énergie (grandes centrales thermiques, hydroélectricité, etc.), de télécommunications (réseau national), de grande hydraulique (grands barrages, projets majeurs d'adduction d'eau et d'assainissement, etc.), ceux afférents au transport (ports, aéroports, grands axes routiers, chemins de fer, ouvrages d'art majeurs, etc.), à l'exploitation minière, à la santé (hôpitaux de référence au sommet de la pyramide du système de santé publique, etc.), à l'enseignement (secondaire, universitaire, etc.), etc.

(15) La Belgique a opté de ne pas intervenir dans les grands travaux d'infrastructure dans le cadre de sa coopération bilatérale directe, mais à travers les financements qu'elle octroie au Fonds européen pour le développement (FED) et aux organisations du système des Nations unies notamment la Banque mondiale ⁽⁵⁾, pour autant qu'elles aient un impact régional.

1.3. Réduction de la pauvreté et infrastructure et services de base

(16) Une infrastructure de base efficiente est indispensable à la promotion des activités de production économique, de protection de l'environnement et du développement social. Cette importance donne ainsi aux investissements relatifs à l'infrastructure de base un caractère prioritaire dans les stratégies de lutte contre la pauvreté.

(17) La Banque mondiale ⁽⁶⁾ a résumé l'importance de l'infrastructure de base en coopération internationale en mettant l'accent sur les points suivants :

- amélioration des soins de santé primaires et de l'hygiène grâce à un meilleur accès à l'eau;
- réduction de la vulnérabilité du pauvre;
- création de nouvelles opportunités économiques;
- création d'emplois;
- amélioration du processus démocratique et des aptitudes;
- facilitation et amélioration des résultats obtenus d'autres services comme, par exemple, la diminution de la consommation des ressources naturelles grâce à une exploitation plus efficace et l'adoption de meilleures technologies d'infrastructure.

(18) Une infrastructure de base est donc particulièrement indispensable à la satisfaction des besoins essentiels à une vie. Ces besoins se rapportent à l'eau potable, au logement décent et à une alimentation de bonne qualité. Elle doit fournir un service de base efficace, efficient et viable. La viabilité ⁽⁷⁾ institutionnelle, technique et financière, l'efficacité et l'efficience font partie des critères d'évaluation des interventions en matière d'infrastructure et services de base.

Cadre 1 : Remarques

Par rapport à l'infrastructure de base

1. La *viabilité institutionnelle* se mesure par la capacité des institutions (collectivités locales, ONG, etc.) à organiser la gestion durable de l'infrastructure et des services de base pour le bénéfice des utilisateurs finaux.
2. La *viabilité économique et financière* exprime la capacité des populations et gouvernements partenaires et bénéficiaires à assurer de façon autonome la couverture des coûts induits par l'activité. Il faut, à cet effet, particulièrement veiller à la mise en place de l'infrastructure de base qui n'utilise pas pour son fonctionnement et sa maintenance plus de ressources qu'elle ne pourrait en disposer une fois l'appui terminé.

⁵ "World Development Report 1994 – Infrastructure for development. World development indicators". Banque mondiale et Oxford University Press, 1994.

⁶ Seizing the opportunity, meeting the challenge: Institutional reform for sustainable rural infrastructure". Banque mondiale, Washington DC, 2000.

⁷ On peut également considérer la viabilité sociale et environnementale. La *viabilité sociale* de l'infrastructure de base est, par exemple, mesurée par l'effet sur la cohésion du tissu social et sur les rapports sociaux. L'infrastructure de base, y compris les services supportés, doit concourir à réduire les inégalités au sein du groupe bénéficiaire.

3. La *viabilité technique* exprime la capacité des populations et gouvernements partenaires et bénéficiaires à s'approprier une technique. Elle est généralement assurée quand la technique employée est en adéquation avec le savoir et le savoir-faire des populations partenaires et bénéficiaires.
4. L'*efficacité* reflète la réalisation des objectifs de fourniture de services y compris leur maintenance. Par exemple pour le service de l'eau et assainissement, l'efficacité peut être mesurée à partir du pourcentage de la population y ayant accès.
5. L'*efficience* signifie la quantité de ressources (généralement exprimée en termes monétaires) par unité de service fourni. Des exemples appropriés incluent le coût par mètre cube d'eau produit et livré, le coût par kg de déchet collecté. L'efficience peut être particulièrement utile dans le suivi de tendances des services; la comparaison entre différentes infrastructures de base et l'établissement d'objectifs et de normes pour la maintenance.

2.1. Introduction

2.1.1. Remarque préliminaire

(19) Cette section fait l'analyse succincte de la situation afférente au secteur de l'infrastructure de base en coopération internationale et met l'accent notamment sur :

- les éléments saillants de la situation générale dans la plupart des pays en développement partenaires de la coopération internationale belge. Il s'agit des principaux obstacles et des potentialités en relation avec les interventions de la coopération internationale en matière d'infrastructure de base et de viabilité à terme des services supportés;
- la situation actuelle de l'infrastructure et des services de base dans les pays partenaires de la coopération au développement.

(20) Partout où cela a été possible, l'analyse succincte de la situation a pris en compte les valeurs notamment d'indicateurs connexes à la déclaration des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM/MDG⁽⁸⁾). Cette déclaration a été adoptée par les chefs d'Etat au sommet des Nations unies en septembre 2000.

2.1.2. Domaines, secteurs et sous-secteurs d'application de l'analyse

(21) La coopération internationale belge a soutenu en général l'infrastructure de base afférente à :

- l'hydraulique (hydraulique villageoise, hydraulique pastorale, irrigation des cultures combinée éventuellement au drainage, réhabilitation de canaux à ciel ouvert, etc.);
- aux soins de santé primaires (hôpitaux et pharmacies de district, centres de santé, postes de santé, etc.);
- au transport (voies secondaires telles que les pistes de désenclavement, atelier de réparation de l'équipement mobile, etc.);
- à la fourniture au niveau local d'électricité (électrification rurale);
- au stockage, au traitement et à la transformation, y compris la commercialisation, des productions agricoles et d'autres produits);
- à l'urbanisation (logements sociaux avec services d'eau potable et d'assainissement).

(22) L'analyse succincte de la situation que fait la présente note stratégique met principalement l'accent sur l'infrastructure de base afférente :

- à l'eau, notamment à l'approvisionnement en eau potable (captage et distribution) et à l'assainissement (notamment l'accès aux installations améliorées d'hygiène et aux réseaux collectifs d'égout, etc.);
- au transport rural;
- à l'énergie (utilisation efficace des sources d'énergie renouvelables) notamment l'électrification rurale;

⁸ MDG: Millennium Development Goals, United Nations Millennium Declaration, September 2000 (site Internet : <http://www.developmentgoals.org>)

- à la télécommunication rurale, y compris les nouvelles technologies de l'information et de la communication;
- à la protection de l'environnement (évacuation, traitement et réutilisation des eaux usées domestiques et industrielles, gestion des déchets solides domestiques, lutte anti-érosive, lutte contre les inondations, etc.).

(23) L'analyse de la situation se rapporte également aux secteurs de la coopération internationale belge, en l'occurrence :

- les soins de santé primaires;
- l'enseignement de base et la formation;
- l'agriculture et la sécurité alimentaire.

2.2. Contexte général dans les pays partenaires

2.2.1. Les obstacles aux interventions dans l'infrastructure de base

(24) En plus des phénomènes, bouleversants certes mais temporaires, comme la guerre civile, la sécheresse (cas de l'Afrique sahélienne) et la chute des prix à l'exportation de produits de haute rente économique (agriculture, pêche, élevage, exploitation de minerais), l'environnement des pays partenaires est caractérisé par des problèmes plus profonds qui ont un impact direct sur les interventions dans l'infrastructure de base. Il s'agit notamment :

- de déficiences institutionnelles et de contraintes financières induites notamment par un service de la dette grevant lourdement les budgets d'équipement et de fonctionnement. L'infrastructure de base gérée par les services d'Etat est visiblement vétuste dans de nombreux pays partenaires;
- de la population et de l'urbanisation en croissance rapide (suite à la poursuite de la poussée démographique, d'une part, et à des mouvements naturels et migratoires très accentués et mal maîtrisés, d'autre part). Si l'on considère les prévisions en matière de population dans les pays en voie de développement, on réalise le défi majeur que représente la couverture universelle en eau potable et en services d'assainissement. En 1999, les Nations unies estimaient que 95% de l'accroissement annuel de la population du monde proviendrait des régions les moins avancées. Cet accroissement se ferait beaucoup plus sentir en milieu urbain qu'en zone rurale;
- de la densité de population faible en milieu rural (30 habitants/km² en moyenne par exemple en Afrique subsaharienne). Une des grandes difficultés dans le développement de l'infrastructure de base à usage collectif est également due à la taille des communautés de base. Ce sont pour la plupart des petites communautés dispersées, faiblement peuplées et ne disposant pas de bases économiques, techniques et organisationnelles nécessaires à la gestion durable de l'infrastructure de base;
- du revenu national par habitant très faible ou faible (avec une forte disparité de revenus entre riches et pauvres), et une pauvreté absolue en expansion, doublée d'une insécurité alimentaire;
- une quantité insuffisante en personnel qualifié pour la plupart des pays partenaires de la coopération internationale;
- l'absence de plans de développement au niveau des communes pouvant être financés partiellement par les impôts locaux (fiscalité locale);
- l'absence de services d'énergie notamment en milieu rural.

(25) A ces considérations, il faut ajouter :

- la dégradation des écosystèmes;
- l'absence d'intégration de la problématique du genre (rééquilibrage des droits et des chances des femmes et des hommes) au processus de la prise de décision;
- l'absence de participation effective de la population bénéficiaire, au même titre que toutes les autres parties prenantes, à toutes les phases de la gestion du cycle de l'intervention.

2.2.2. Les conséquences des obstacles au développement de l'infrastructure de base

(26) Les obstacles au développement de l'infrastructure de base dans les pays partenaires ont, entre autres, pour conséquences :

- un dépassement des capacités de charge suite à la croissance démographique et aux flux migratoires non maîtrisés du monde rural vers les villes entraînant l'urbanisation rapide;
- un rapport coût/bénéfice très élevé, d'où le peu d'intérêt du secteur économique privé pour l'infrastructure de base en milieu rural.
- une vétusté, un fonctionnement irrégulier, parfois un état de dégradation poussé, et une non-viabilité des installations par manque d'investissements (faible recouvrement des coûts, absence de fiscalité locale efficace) et de personnel qualifié pour la planification des travaux d'entretien des services publics et des petites infrastructures à usage communautaire.

2.2.3. Les potentialités

(27) Les potentialités sont les éléments de la situation dans les pays partenaires qui, s'ils sont mobilisés de façon conséquente, deviennent propices au développement et à la gestion durable de l'infrastructure de base. Il s'agit notamment :

- de la dynamique de décentralisation et de délégation des responsabilités jusqu'au niveau approprié le plus bas (par exemple les collectivités locales), couplée à une bonne gouvernance;
- de la présence de documents de cadre de planification stratégique, y compris les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP/PRSP⁹) et les plans de développement local élaborés selon l'approche participative par les populations partenaires et bénéficiaires, et intégrant les priorités locales de lutte contre la pauvreté;
- de la prise de conscience de plus en plus accentuée des populations bénéficiaires de la nécessité fondamentale de leur implication effective à toutes les phases du cycle de gestion des interventions en matière d'infrastructure de base, en particulier l'implication des femmes, si on veut que ces interventions soient viables, et de la nécessité de coordonner les actions des divers donateurs de façon à éviter la dispersion des efforts;
- de l'existence de ressources locales (fiscalité locale, matériaux et ressources humaines, savoir et savoir-faire locaux, petites entreprises de construction, etc.) facilement valorisables dans les interventions afférentes à l'infrastructure de base;
- de la faisabilité du partenariat entre le service public et les opérateurs économiques privés en milieu urbain où la possibilité de bénéficier des économies d'échelle et d'être rentable existe réellement pour les institutions partenaires.

⁹ PRSP: Poverty Reduction Strategic Paper.

2.3. Etat de l'infrastructure de base

2.3.1. Remarque générale

(28) Il n'existe, à l'heure actuelle, aucun chiffre précis quant à la situation de l'infrastructure de base considérée dans sa définition opérationnelle. Cependant BRISCOE et DE FERRANTI ⁽¹⁰⁾ écrivaient pour le cas spécifique de l'approvisionnement en eau qu'au moins 25% des installations étaient hors service en 1988.

(29) L'analyse de la situation de l'infrastructure de base se rapporte aux domaines de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (hygiène domestique notamment), du transport en milieu rural, de l'énergie et de la protection de l'environnement notamment en milieu rural, de la (télé)communication rurale, d'une part, et aux autres secteurs de la coopération internationale belge, en l'occurrence l'agriculture et la sécurité alimentaire, les soins de santé primaires et l'enseignement de base et la formation.

2.3.2. L'approvisionnement en eau et l'assainissement

(30) L'eau est essentielle, entre autres : (1) à la survie de la personne humaine, (2) à la production alimentaire, (3) à l'assainissement, au transport et au traitement des déchets, (4) à la génération d'électricité, (5) à la production des biens de consommation par l'industrie et (6) à l'intégrité des écosystèmes et à la survie des autres formes de vie sur terre. Elle constitue par conséquent un enjeu crucial pour le développement durable.

(31) L'approvisionnement en eau potable et l'assainissement étaient des objectifs séparés de la décennie de l'eau. Cependant, l'amélioration et la garantie du bien-être des populations pauvres sont réalisées quand ces deux sous-secteurs sont considérés de façon intégrée ⁽¹¹⁾. Il y a d'énormes différences entre les régions, entre les pays et au sein d'un même pays en termes de disponibilité en infrastructure de base afférente à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement.

(32) L'approvisionnement en eau potable intègre le captage et la distribution. Il inclut la problématique de la gestion intégrée de l'eau.

(33) L'approvisionnement en eau est aujourd'hui confronté à un phénomène de variabilité temporelle et spatiale de plus en plus importante des cycles hydrologiques. Cette variabilité sera vraisemblablement accentuée par le changement climatique attendu.

On note ainsi, comme pour l'infrastructure de base, d'énormes différences entre les régions et entre les pays en termes de disponibilité en ressources en eau. Ce fait est illustré dans le tableau 2.1 ci-après.

Tableau 2.1. Ressources en eau douce disponibles, en m³ par habitant, dans différentes régions du monde. (Source : FAO, 1996), Océanie non incluse.

	Amérique latine	Amérique du Nord	Europe	Asie	Afrique
1950	104000	37000	6000	9000	20000
2000	28000	17000	4000	3500	5000

¹⁰ BRISCOE, J., et D. DE FERRANTI, 1988: Water for rural communities: Helping people help themselves, Washington D.C., The World Bank.

¹¹ Remarque: pour la coopération internationale belge, gérer les ressources en eau de manière intégrée et participative, c'est prévenir et résoudre des conflits.

(34) L'analyse des données consignées dans ce tableau montre que les ressources en eau disponibles ont chuté entre 1950 et 2000 et de manière spectaculaire en Amérique latine, en Afrique et en Asie (entre 70 et 75%). Cette baisse est par contre moindre pour les pays industrialisés (entre 40 et 50%).

(35) L'assainissement, dans le cadre de l'infrastructure de base, est relatif notamment à la collecte et au traitement des eaux usées (réseau collectif d'égouts) et à l'hygiène domestique (installations améliorées de sanitaires, etc.). Il comprend également la collecte et le traitement des ordures domestiques.

a. *L'approvisionnement en eau*

(36) L'infrastructure de base afférente à l'approvisionnement en eau potable (AEP) est généralement définie par le concept des sources sécurisées, clarifié dans le tableau 2.2 ci-après.

Tableau 2.2. Clarification du concept de « source sécurisée » d'approvisionnement en eau potable. La source non sûre (ou source non améliorée) est exclue de la définition d'infrastructure de base pour des raisons d'inadéquation en matière de qualité et de quantité.

Source sécurisée	Source non sûre (pour causes généralement de quantité ou de qualité)
<ul style="list-style-type: none"> - Système hydraulique intégré et autonome (système d'adduction d'eau pour les petites collectivités) - Branchement au réseau de distribution existant (connexion privée) - Résurgence (source) aménagée et protégée (captage et convoyage des eaux de source) - Fontaine ou hydrant ou château d'eau - Forage équipé - Puits aménagé et protégé avec un système approprié d'exhaure - Citerne de collecte d'eau pluviale avec un dispositif de filtration 	<ul style="list-style-type: none"> - Puits non protégé - Résurgence (source) non protégée - Vendeur informel - Citerne tractée ou portée

(37) L'exigence complémentaire suivante est introduite par rapport au réseau de distribution d'eau et aux pompes villageoises :

- le réseau de distribution doit fonctionner quotidiennement à plus de 50% de sa capacité;
- la pompe villageoise doit quant à elle fonctionner à 70% de sa capacité au moins, avec une période maximum de 2 semaines d'immobilisation pour cause de réparation.

(38) L'approvisionnement en eau potable est aujourd'hui en situation de crise. On estime en effet, en dépit des investissements réalisés, à plus d'un milliard le nombre de personnes n'ayant pas un accès sécurisé à l'eau, malgré l'objectif à la fin de la première décennie de l'eau (1981 – 1990) qui était l'accès universel à l'eau potable en 2000. Dans de nombreux pays en développement, la croissance démographique combinée à la croissance économique et la progression de l'industrialisation ont créé une demande en eau importante dans les zones urbaines. Cette demande continuera à croître au cours des prochaines décennies. Cela signifie que l'accès à l'eau sera une des principales contraintes des prochaines années notamment pour l'atteinte de la sécurité alimentaire.

(39) L'infrastructure de base afférente à l'approvisionnement en eau construite pendant les décennies passées devient obsolète, face aux problèmes actuels de ce secteur d'activité clé. On note par exemple un ensablement important des réservoirs, une détérioration des réseaux d'irrigation, une chute

importante du niveau des nappes phréatiques, etc.... Toute cette situation aggrave la rareté des ressources en eau, une rareté qui frappe durement en premier lieu les populations pauvres et vulnérables. Les femmes et les enfants sont, en outre, ceux qui en souffrent le plus.

(40) La majorité de la population mondiale souffrant du manque d'accès sécurisé à l'eau potable⁽¹²⁾ vit en milieu rural, notamment en Afrique et en Asie, comme l'attestent les données du tableau 2.3 ci-dessous.

Tableau 2.3. Taux d'accès aux services d'eau potable pendant la période 1990-2000 (Source UNICEF):

Région	Taux d'accès aux services d'approvisionnement en eau en 1990 (%)			Taux d'accès aux services d'approvisionnement en eau en 2000 (%)		
	Urbain	Rural	Total	Urbain	Rural	Total
Pays industrialisés	100	100	100	100	100	100
Pays en développement (total)	96	60	71	92	69	78
<i>Pays moins avancés</i>	86	58	63	82	55	62
<i>Monde entier</i>	94	64	77	95	71	82
Afrique subsaharienne	86	39	53	83	44	57
Moyen-Orient et Afrique du Nord	92	74	82	95	77	87
Asie du Sud	90	66	72	94	80	85
Asie de l'Est/Pacifique	97	61	71	93	67	76
Amérique latine /Caraïbes	92	61	71	93	67	86

(41) Une analyse rapide des données du tableau montre :

- que le taux d'accès à l'eau potable dans les zones urbaines et rurales s'est légèrement amélioré entre 1990 et 2000;
- que l'Afrique rencontre la situation la plus préoccupante;
- une fracture importante et croissante en services d'approvisionnement en eau potable entre les centres urbains et le monde rural. Cette fracture ne doit cependant pas faire oublier que beaucoup de gens vivant dans les quartiers urbains pauvres souffrent également d'une irrégularité dans l'approvisionnement en eau potable.

(42) On estime, par exemple, que 2 personnes sur 5 n'ont pas accès à une source d'eau potable sûre en Afrique. Cette proportion est restée relativement stable suite à l'effet de la croissance démographique, malgré les investissements réalisés.

(43) Dans beaucoup d'endroits, notamment en Afrique, en Asie et aux Caraïbes, les sources d'eau sont généralement éloignées des habitations.

(44) Certains services d'approvisionnement en eau potable actuels n'ont pas de provision budgétaire pour le fonctionnement et surtout la maintenance, à cause de la pauvreté et suite au manque de planification. Cette absence d'apports financiers locaux est doublée par la rareté de la

¹² *L'accès à l'eau potable* est par exemple défini par UN - HABITAT comme le fait d'avoir une source sécurisée d'approvisionnement en eau potable située à 200 m de sa maison, mais qui peut être exploitée régulièrement sans effort contraignant. L'accès à l'eau potable fait également référence aux maisons qui disposent d'une connexion spécifique au réseau public de distribution (<http://www.unchcs.org>). Dans la pratique, en général, chaque pays établit sa propre définition d'accès à l'eau. Dans certains pays, l'accès à l'eau potable fait référence à la disponibilité d'une connexion au réseau public ou communautaire ou d'une source régulière d'approvisionnement spécifique à l'intérieur de la concession, tandis que pour d'autres ce sera un puits situé à une demi-heure de marche au plus. Les définitions diffèrent également selon que l'on se situe en milieu urbain ou en milieu rural (<http://www.unicef.org>).

ressource en eau notamment dans les pays sahéliens partenaires de la coopération internationale belge.

(45) En général, les organisations assumant les responsabilités de régulation et de contrôle des services d'approvisionnement en eau potable, bien que décentralisées, interagissent peu ou n'ont pas coutume de mener des actions de consultation avec les autres parties concernées, en particulier les utilisateurs finals.

b. *Les services d'assainissement (accès au réseau d'égout et aux installations améliorées d'hygiène)*

(46) Les éléments qui entrent dans la définition d'infrastructure de base afférente au service d'assainissement sont :

- les installations collectives⁽¹³⁾ de collecte par réseau d'égouts et traitement des eaux usées;
- la fosse septique avec un puits perdu;
- le dispositif de lavage des mains;
- la latrine améliorée notamment la latrine à fosse ventilée.

(47) Le critère opérationnel d'appréciation de l'infrastructure de base afférente à l'assainissement est donné par l'accès au réseau d'égout collectif ou aux installations améliorées d'hygiène. Par conséquent, l'indicateur lié aux objectifs internationaux de réduction de la proportion de personnes sans accès à l'assainissement est donné par le pourcentage de la population utilisant le réseau d'égoutage public ou des installations de sanitaires améliorées.

(48) On estime ainsi à 3 milliards le nombre de personnes sans accès à des services appropriés d'assainissement. 80 % de ces personnes vivent en Asie (OMS/UNICEF⁽¹⁴⁾). On estime également actuellement que 80% environ des personnes sans accès aux services d'assainissement, par manque d'infrastructure de base appropriée, vivent en milieu rural. Les taux de couverture en services d'assainissement dans les différentes régions du monde sont consignés dans le tableau 2.4 ci-dessous.

Tableau 2.4. Taux de couverture en services d'assainissement pendant la période 1990-2000 (Source UNICEF) :

Région	Couverture en services d'assainissement en 1990 (%)			Couverture en services d'assainissement en 2000 (%)		
	Urbain	Rural	Total	Urbain	Rural	Total
Pays industrialisés	100	99	99	100	100	100
Pays en développement (total)	70	21	38	77	35	52
<i>Pays moins avancés</i>	73	33	41	71	35	44
<i>Monde entier</i>	81	28	51	85	40	61
Afrique subsaharienne	75	46	54	73	43	53
Moyen-Orient/Afrique du Nord	92	56	72	93	70	83
Asie du Sud	52	11	22	67	22	34
Asie de l'Est/Pacifique	60	12	26	73	35	48
Amérique latine /Caraïbes	85	41	72	86	52	77

¹³ Il est important d'ajouter aux services d'assainissement collectif, les réseaux d'évacuation des eaux pluviales notamment en milieu urbain pauvre. Il faudrait néanmoins y séparer l'évacuation des eaux pluviales de celle des eaux usées domestiques là où il y a un risque de saturation rapide des égouts. Si ce risque n'est pas important, il est conseillé de combiner judicieusement ces deux types d'évacuation d'eaux usées pour assurer le nettoyage par « flushing » des réseaux d'égouts. Dans la plupart des cas, la situation de l'infrastructure de base pour l'évacuation appropriée des eaux pluviales en zones rurales et notamment en milieu urbain pauvre se résume à tout simplement une absence.

¹⁴ Joint Monitoring Programme. WHO/UNICEF, 1997.

(49) Une analyse rapide des données du tableau montre, comme pour l'approvisionnement en eau potable:

- que le taux de couverture en services d'assainissement dans les zones urbaines et rurales s'est légèrement amélioré entre 1990 et 2000. Néanmoins, cette légère amélioration masque la situation de l'Afrique subsaharienne où on note plutôt une dégradation;
- une amélioration significative du taux de couverture moyen en services d'assainissement dans les zones rurales, partout dans le monde sauf en Afrique subsaharienne où l'on dénote une amorce de dégradation;
- que l'Afrique rencontre, comme pour l'approvisionnement en eau potable, la situation la plus préoccupante;
- une fracture importante et croissante en services d'assainissement entre les centres urbains et le monde rural. Cette fracture ne doit cependant pas faire oublier, comme pour le cas de l'approvisionnement en eau potable, que beaucoup de gens vivant dans les quartiers urbains pauvres souffrent également d'un manque d'installations de sanitaires améliorées ou ne sont pas branchés au réseau d'égouts.

c. La gestion intégrée des ressources en eau

(50) Les axes d'écoulement d'eau peuvent traverser plusieurs sites d'utilisation. Ces sites diffèrent par les besoins et les priorités des usagers. Il y a ainsi interdépendance au sein du système hydraulique naturel entre :

- les terres et l'utilisation de l'eau;
- l'eau de surface et l'eau souterraine;
- la quantité et la qualité de l'eau;
- l'amont et l'aval (comme dans le cas d'un périmètre irrigué, par exemple);
- la production d'eau et la gestion de sa distribution.

(51) Cette interdépendance s'applique également à la situation entre le système de ressources en eau douce et les eaux côtières.

(52) La gestion intégrée des ressources en eau prend en compte toutes ces réalités. La gestion intégrée est fondamentale pour la prévention et la résolution de conflits dès que des cours d'eau ou des nappes phréatiques traversent des entités administratives différentes d'un même pays partenaire de la coopération au développement (terroirs villageois, communes, régions ou provinces, etc.) ou des pays frontaliers. Une gestion intégrée et concertée est nécessaire lorsque le nombre et les catégories d'usagers sont grands et que la demande est élevée par rapport aux quantités disponibles. Elle doit prendre en compte, outre la satisfaction des besoins humains, les besoins pour le bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques (cours d'eau, zones humides, ...). Ce constat est également d'application aux périmètres d'irrigation communautaires (petits périmètres villageois, etc.) qui sont considérés comme une infrastructure de base afférente au secteur de l'agriculture et sécurité alimentaire.

(53) Les éléments qui entrent dans la définition de l'infrastructure de base afférente à la gestion intégrée des ressources en eau sont :

- les réseaux hydrauliques communautaires (conduites, canaux, partiteurs, ouvrages de régulation des écoulements, etc.), y compris les pistes d'accès;
- les installations et équipement de monitoring et d'évaluation de la ressource en eau (quantité mobilisable, qualité aux différents sites d'extraction, etc.);

- l'équipement de communication des données de base aux diverses parties concernées pour les besoins de planification et de mise en œuvre des stratégies d'allocation de la ressource en eau;
- l'infrastructure de petite envergure pour la lutte anti-érosive et contre les inondations, etc.

(54) La situation de l'infrastructure de base en relation avec la gestion intégrée des ressources en eau peut être, en général, caractérisée par une absence :

- d'installations et de réseaux de mesure, y compris l'équipement informatique de traitement et de gestion de l'information acquise;
- de l'équipement d'accès à l'information, notamment en ligne, afférente aux besoins des différentes parties concernées, à la disponibilité actuelle et à la qualité des ressources en eau;
- de l'infrastructure de réhabilitation de l'intégrité des écosystèmes et de contrôle de risques (érosion, inondation, etc.);
- de l'équipement de maîtrise de l'allocation équitable de la ressource en eau aux différents usagers.

(55) Dans beaucoup de cas, l'infrastructure de base existante se trouve dans une situation de fonctionnement inefficace par manque de maintenance adéquate. Cette infrastructure est, par ailleurs, soit technologiquement obsolète soit réalisée à partir d'approches obsolètes dans le choix des technologies et des procédures de garantie de la viabilité à terme des infrastructures et de l'équipement connexe.

2.3.3. Le transport

(56) Il s'agit principalement des routes rurales, notamment des pistes de désenclavement et des chemins carrossables en toute saison, y compris les ouvrages connexes de franchissement (ponts, pontons, batardeaux, etc.) et d'évacuation des eaux de ruissellement.

(57) L'indicateur pour les interventions de la coopération en matière de routes rurales est généralement la densité du réseau permanent (km/km², km/habitant).

(58) La situation de l'infrastructure routière de base en Afrique subsaharienne est utilisée ici pour illustrer l'état du secteur en coopération au développement.

(59) Le développement socio-économique des zones rurales, qui représentent la plus grande partie de la superficie de nombreux pays de concentration de la coopération internationale belge, dépend de la présence et de l'état du réseau secondaire de transport. On estime, par ailleurs, qu'environ 70 % de la population en Afrique subsaharienne vit en milieu rural.

(60) La situation de l'infrastructure routière est comme suit en Afrique subsaharienne :

- sur 700.000 km de pistes enregistrées, seuls 203.000 km pouvaient être considérés comme étant dans un état d'accès acceptable pendant toute l'année;
- sur 300.000 km de routes revêtues (asphaltées, pavées), seuls 150.000 km pouvaient être considérés comme dans un état d'accès convenable pendant toute l'année.

(61) Les conséquences de la situation de l'infrastructure de base afférente au transport sont multiples et sont analysées par la Banque mondiale ⁽¹⁵⁾.

¹⁵ Le transport et le village : conclusions d'une série d'enquêtes-villages et d'études de cas réalisées en Afrique. Document de synthèse de la Banque mondiale 344F. 1988.

(62) Les routes rurales jouent un rôle inestimable pour l'économie des pays en développement. On rapporte ainsi, par exemple, qu'au moins 15% des productions agricoles commercialisables sont perdues à cause de l'état impraticable des routes rurales. L'accès aux écoles ou aux centres de santé et aux marchés est fortement tributaire de la situation des routes rurales. Par ailleurs, on estime que le réseau secondaire de transport contribue pour 1/3 au PIB des pays africains et que 40% des importations empruntent ce réseau.

(63) Des contraintes majeures dominent la situation de l'infrastructure routière de base. Il s'agit principalement des déficiences institutionnelles. Ces déficiences ont pour conséquence l'absence de planification, ou la mauvaise planification dans le cas où celle-ci existe, de l'infrastructure routière de base (choix inadéquat de la localisation, manque d'entretien régulier, absence d'étude d'impact, caractère relativement sommaire des constructions, etc.). Les insuffisances relatives à la planification, notamment de l'entretien de l'infrastructure routière en milieu rural, combinées au manque de ressources financières et à la priorité donnée plutôt aux routes principales et au réseau en milieu urbain, réduisent la durée de vie de cette infrastructure de base. Elles limitent singulièrement l'accessibilité des services et des ressources pendant les mauvaises saisons.

2.3.4. L'énergie

(64) Les besoins en services d'énergie dans les pays partenaires de la coopération sont fort diversifiés. Le PNUD ⁽¹⁶⁾ mentionne fréquemment le besoin en services d'énergie, entre autres, pour:

- la transformation des productions agricoles (fumage et séchage des produits de pêche, transformation des récoltes, traitement de bois, traitement des productions d'élevage);
- les petites entreprises rurales (brasserie, glacerie, briqueterie, ferronnerie, moulin, etc.);
- l'éclairage domestique;
- la préparation des aliments, la boulangerie et la production d'eau chaude (énergie solaire, énergie tirée de la biomasse végétale);
- le pompage d'eau, y compris le dessalement des eaux de nappe côtière;
- la conservation de produits par réfrigération dans les centres et les postes de santé; etc.

(65) La présente note de stratégie met l'accent sur l'infrastructure de base supportant l'accès à l'énergie notamment électrique en milieu rural. Il y a, en effet, une corrélation positive entre les difficultés d'accès à l'énergie électrique et les problèmes de croissance économique dans les pays partenaires de la coopération internationale, y compris les bénéfices que celle-ci induit.

(66) L'accès à l'énergie est classiquement déterminé par le niveau de consommation d'énergie commerciale par habitant. C'est ainsi, par exemple, que le PNUD ⁽¹⁷⁾ estime la part de l'utilisation commerciale de l'énergie à 3% par habitant en Afrique subsaharienne. Ce taux ne semble pas avoir évolué depuis 1980. Cependant, comme pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la présente stratégie suggère de déterminer l'accès à l'énergie par la proportion de population pauvre (rurale et urbaine) bénéficiant d'un branchement fonctionnel au réseau électrique ou à des systèmes de fourniture d'électricité basés sur l'exploitation des sources renouvelables (petite centrale hydroélectrique, panneau photovoltaïque, éolienne, etc.), bien que la proportion de ces systèmes de production d'électricité soit encore presque insignifiante dans les pays partenaires de la coopération. On a ainsi estimé en 1995, à plus de 2 milliards le nombre de personnes vivant principalement dans les pays en développement qui n'ont pas encore du tout ou de manière adéquate accès à l'électricité (Conférence mondiale sur l'énergie, 1995). Ce chiffre ne devrait pas avoir changé compte tenu de l'effet de la croissance démographique.

¹⁶ "European Commission – UNDP. Energy as a tool for sustainable development. Brussels, New York, 1999".

¹⁷ Ibidem 14

(67) Les centrales ou groupes au fuel dominant largement encore le secteur de l'énergie électrique dans les pays partenaires de la coopération internationale.

(68) Bien qu'il y ait eu très peu ou pas de statistiques publiées en relation avec la situation de l'infrastructure de base supportant les services d'électricité, on peut néanmoins avancer avec certitude que la situation de l'infrastructure et de l'équipement de production et de distribution d'électricité est dominée par trois problèmes qui sont :

- la planification inefficace;
- les carences de l'entretien;
- l'expansion inadaptée et insuffisante en milieu rural ou dans les zones urbaines pauvres.

(69) Ces problèmes sont les conséquences des contraintes considérées comme majeures et qui dominent la situation de l'infrastructure et des services de base afférents à la production et la distribution de l'énergie électrique pour la satisfaction des besoins des populations rurales et urbaines pauvres. Il s'agit :

- des déficiences institutionnelles (absence notamment d'environnement de régulation et absence de cadre légal incitatif d'un service avec de bonnes performances);
- de la distorsion des prix;
- du caractère limité de l'information relative aux sources d'énergie renouvelables (information sur les opportunités, choix et mise en œuvre de technologies).

(70) Il faut ajouter à ces contraintes :

- l'absence de mécanismes de financement durable;
- le manque de capacités locales;
- l'absence de coordination des services et l'absence de coopération régionale.

(71) L'infrastructure actuelle de production et de distribution d'électricité est vétuste et souffre d'un manque chronique d'investissements. C'est ainsi, par exemple, que les délestages dans la fourniture de l'électricité sont fréquents en Afrique subsaharienne.

(72) Les services de l'énergie connaissent aujourd'hui, dans la plupart des pays partenaires de la coopération, une dérégulation institutionnelle. La tendance actuelle est, en effet, au passage de la tutelle de la puissance publique à la privatisation.

2.3.5 Les télécommunications

(73) L'infrastructure de base afférente aux télécommunications comprend les installations de radio et de téléphonie rurales. On y inclut également de plus en plus les réseaux Internet depuis les années '90.

(74) La téléphonie est principalement utilisée pour des raisons économiques, notamment la génération de revenus ⁽¹⁸⁾ en milieu rural et dans les quartiers urbains pauvres (cas du nombre toujours croissant de centres téléphoniques en milieu rural et notamment dans les quartiers pauvres des centres urbains).

L'importance de la téléphonie, en milieu rural et dans les quartiers urbains pauvres, se mesure par le nombre de demandes de branchements au réseau en attente.

¹⁸ Cas de Grameen Telecom, filiale de Grameen Bank, qui a lancé un programme de téléphones « payphones ». Ce programme est généralement géré par des femmes en milieu rural (environ 2000 « payphones » sont actuellement opérationnels et les prévisions donnent un nombre de 40000 en 2002, y inclus le service fax et e-mail). Cas aussi des centres téléphoniques appelés « télécentres » en milieu rural et urbain pauvre de l'Afrique subsaharienne, dont le nombre est en croissance rapide.

(75) La Banque mondiale ⁽¹⁹⁾ donne un bon ratio pour la radio (200 à 300/1000 habitants en moyenne) et un ratio encore extrêmement bas pour le branchement au réseau Internet (moins de 1/1000 habitants). Ce dernier ratio est à mettre sur le compte de la double question d'accès à la téléphonie (coût élevé) et à l'équipement informatique (ordinateur, modem).

(76) Il est important de noter que la radio notamment joue un rôle de plus en plus primordial dans l'information (par exemple, information rapide sur l'évolution des stocks de produits et des prix, amélioration des aptitudes, etc.) et l'éducation au développement. La radio occupe en effet une place importante dans le trinôme information – éducation – communication (IEC) utilisé dans les programmes globaux de lutte contre la pauvreté.

2.3.6. L'assainissement et la protection de l'environnement

(77) Il s'agit ici de l'infrastructure de base telle que celle nécessaire pour :

- la gestion des ordures ménagères notamment en milieu urbain pauvre (petit matériel de collecte et de convoyage, diverses installations de traitement en vue du recyclage, et de transformation sur les zones de déversement ou dépôts aménagés);
- l'utilisation efficiente des sources d'énergie renouvelables, en l'occurrence la biomasse végétale, notamment le bois de chauffe et le charbon de bois (fourneaux et fours améliorés) ;
- l'évacuation des eaux pluviales (réseau de conduites, réseau de canaux à ciel ouvert, équipement d'élévation);
- le traitement des eaux usées et la récupération des ressources (petites stations d'épuration en milieu rural, stockage et récupération des boues résiduelles);
- la lutte anti-érosive, la lutte contre les inondations (voir la gestion intégrée des ressources en eau).

(78) Bien qu'il y ait eu très peu ou pas de statistiques relatives à l'infrastructure de base pour l'assainissement et la protection de l'environnement, on peut néanmoins avancer avec certitude qu'il y a, dans la plupart des pays partenaires de la coopération, un problème de disponibilité d'équipement pour la collecte, l'évacuation vers des zones aménagées et le traitement des déchets solides notamment dans les quartiers pauvres de centres urbains. Les problèmes aigus de salubrité publique sont visibles dans de nombreux quartiers urbains pauvres. Ils sont une conséquence directe de cette absence d'infrastructure de base, en plus de considérations organisationnelles et d'éducation ⁽²⁰⁾.

2.3.7 Le secteur de soins de santé primaires

(79) L'infrastructure de base dans ce secteur comprend les hôpitaux et pharmacies de district, les centres et postes de santé, y compris l'équipement connexe fixe de fonctionnement (poste d'eau potable, réfrigérateur, dispositif de lavage des mains, installation d'hygiène, service d'énergie pour l'éclairage, chauffage de l'eau, autres besoins domestiques, etc.). Il y a un lien étroit entre l'accès à l'eau potable, celui aux installations d'assainissement et l'état de santé des populations dans les pays partenaires de la coopération internationale.

(80) Comme dans le cas de l'énergie par exemple, la situation de l'infrastructure et de l'équipement sanitaires de base est dominée par trois problèmes qui ont trait aux carences de l'entretien, à une expansion inadaptée et insuffisante et à une planification déficiente. En effet, les

¹⁹ Rapport sur le développement dans le monde, 2000/2001.

²⁰ L'éducation à l'assainissement environnemental ne concerne pas seulement la construction de latrines améliorées ou toutes autres installations améliorées d'hygiène, mais concerne avant tout l'éducation et la sensibilisation en relation avec l'hygiène en général tenant compte de la nécessité d'organiser la collecte et le traitement des déchets domestiques, comme le recommandent aujourd'hui les campagnes de l'UNICEF et de la Banque mondiale notamment à travers les centres de recherche pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût (CREPA, <http://gecos.epfl.ch/services/crepa.html> ou www.oieau.fr/crepa/module4.html).

installations sanitaires de nombreux pays de concentration de la coopération internationale belge se sont détériorées au cours des dernières années. On estimait ainsi qu'en Tanzanie 660 des 1800 dispensaires publics ruraux étaient en bon état, tandis que 810 autres étaient dans un état acceptable et 330 autres en piètre condition (Banque mondiale⁽²¹⁾, 1994). De nombreuses infrastructures sanitaires de base ont, en outre, été gravement endommagées par la guerre civile dans les pays comme le Mozambique, le Cambodge, etc.

(81) La situation de la quasi-totalité des installations sanitaires notamment africaines est caractérisée par le sous-financement de l'entretien et des réparations. La Banque mondiale observait par exemple que le budget de l'entretien préventif des établissements sanitaires à Dar-es-Salaam (Tanzanie) était inférieur à 1% de ce qu'il aurait dû être vers la fin des années 1980. Par ailleurs, la faible priorité accordée à la formation du personnel chargé de l'entretien et des réparations aggrave encore la détérioration de l'infrastructure matérielle. C'est ainsi qu'au Sénégal, par exemple, les fonctionnaires affectés à l'entretien ne s'acquittent pas de leurs responsabilités de manière satisfaisante parce qu'ils n'ont pas les qualifications nécessaires et ne sont pas supervisés de manière adéquate.

(82) La situation de l'infrastructure de base afférente aux soins de santé primaires est telle que les facteurs qui sont les causes de la médiocrité de l'entretien contrecarrent aussi les efforts pour son développement. Ce fait est illustré dans le tableau 2.5 ci-après.

Tableau 2.5. Augmentation du nombre de centres de santé dans des pays de concentration de la coopération internationale belge et mesure de l'effort à accomplir (tiré de : « Pour une meilleure santé en Afrique ». Banque mondiale, Washington, 1994).

Pays	Nombre de centres			
	Nombre effectif		Nombre de centres nécessaires en l'an 2000	
	1980	1990	Pour maintenir la couverture de 1990	Pour atteindre une couverture de 60%
Burkina Faso	169	860	1100	1400
Mali	470	522	760	1300
Niger	240	460	630	1270
Sénégal	470	690	900	1200

(83) Les données du tableau 2.5 montrent que, comme pour l'approvisionnement en eau potable, la croissance démographique a un impact certain sur la réduction progressive de la couverture de soins de santé primaires. La Banque mondiale estime, par ailleurs, que les budgets nécessaires pour couvrir les besoins en infrastructure de base dans le secteur de la santé sont énormes en Afrique. L'importance de ces budgets est encore renforcée par les coûts de réhabilitation des centres de santé déjà existants et la pression démographique.

(84) Certains pays ont toutefois fortement encouragé le développement de l'infrastructure de base dans le secteur des soins de santé primaires. C'est ainsi que la Banque mondiale a observé que dans la partie continentale de la Tanzanie, le nombre de dispensaires est passé de 1847 en 1976 à 2600 en 1980 et à 2935 en 1988. La même observation a été faite au Mozambique, où le nombre de centres de santé a été porté de 326 en 1975 à 1195 en 1985 et celui des hôpitaux de district de 120 à 221.

(85) La situation de l'infrastructure de base dans le secteur des soins de santé primaires est également caractérisée par la faiblesse institutionnelle notamment en matière de planification. Celle-ci, comme dans le cas de l'infrastructure relative au transport par exemple, est manifeste lorsque l'on considère l'emplacement des centres et postes de santé, le manque de coordination des initiatives prises à l'échelon des collectivités pour développer l'infrastructure de base, les carences de la conception et l'exécution des projets, et les déséquilibres entre les zones urbaines et rurales.

²¹ Pour une meilleure santé en Afrique. Banque mondiale, Washington, 1994

(86) On note, de plus, un manque de coordination entre les prestataires du secteur public et du secteur privé, dans le développement et la gestion de l'infrastructure de base afférente au secteur des soins de santé primaires. Ce manque de coordination n'a fait qu'accroître la complexité de la situation parce que les décisions afférentes à l'emplacement des installations sanitaires du secteur public devraient être prises compte tenu des plans des prestataires qui ne relèvent pas de l'Etat.

2.3.8 Le secteur de l'enseignement de base et de la formation

(87) L'infrastructure de base afférente au secteur de l'enseignement de base et de la formation comprend :

- les classes des écoles primaires équipées du matériel fixe nécessaire à leur fonctionnement normal, y compris les installations améliorées d'hygiène, les installations d'eau potable et un service d'énergie (accès à l'énergie électrique dans les zones électrifiées, équipement pour l'utilisation efficace des sources d'énergie renouvelables, notamment la biomasse végétale);
- les centres de développement du capital social (renforcement des capacités techniques et de gestion locales, en général, formation professionnelle adaptée aux besoins du marché du travail des communautés de base, sensibilisation) équipés du matériel fixe nécessaire à leur fonctionnement normal, y compris un poste ou des postes d'eau potable et des sanitaires.

(88) L'appréciation de l'importance de l'infrastructure de base pour l'enseignement et la formation se fait sur la base d'un critère quantitatif mais également qualitatif. L'indicateur d'appréciation généralement utilisé est le taux de scolarisation (nombre d'enfants scolarisés sur le total d'enfants scolarisables).

Les pays de concentration de la coopération bilatérale ont connu un taux net d'inscription en progression dans l'enseignement de base, sauf l'Afrique subsaharienne où les chiffres varient entre 24 et 68%.

(89) La situation générale de l'infrastructure de base pour le secteur de l'enseignement et de la formation dans les pays en développement se résume à un déficit important. L'effet immédiat de ce déficit est, entre autres, l'instauration du système scolaire à double flux, voire à triple flux. Ce type de système exige cependant une maîtrise d'un problème de gestion complexe. Si cette exigence n'est pas remplie, le risque d'une mauvaise qualité de l'enseignement sera important.

(90) En plus du déficit, on est confronté, dans de nombreux pays partenaires de la coopération internationale, au problème de la gestion de l'entretien de l'infrastructure scolaire. Ce problème est principalement d'ordre financier et de planification adéquate.

(91) Dans les pays en guerre ou ceux nouvellement sortis d'un conflit, l'infrastructure de base afférente à l'enseignement fondamental et à la formation est généralement en ruine.

2.3.9 Le secteur de l'agriculture et sécurité alimentaire

(92) Il s'agit ici de l'infrastructure de base pour l'agriculture telle que notamment :

- les installations fixes des petits périmètres irrigués communautaires et les ouvrages connexes de maîtrise de l'eau, y compris les pistes d'accès aux différentes parties des périmètres et les ouvrages de drainage;
- les autres petits ouvrages hydro-agricoles à vocation collective pour une maîtrise partielle de l'eau, tels que les ouvrages pour la submersion contrôlée, pour la gestion intégrée des zones humides, ... ;
- les ouvrages de conservation des eaux de ruissellement (« water harvesting ») et des sols ;
- les installations communautaires de stockage d'intrants et de productions agricoles;

- les équipements communautaires de traitement et de transformation des productions agricoles, y compris les installations de commercialisation (marchés).

(93) Il s'agit aussi de l'infrastructure de base pour la pêche et la pisciculture (les débarcadères, les bassins piscicoles communautaires et leur équipement connexe) ainsi que pour les productions animales traditionnelles (élevage de bovins, d'ovins, de caprins, de volaille, etc.) : les installations et équipements d'élevage et vétérinaires communautaires (parcs à bétail, parcs de vaccination, équipements pour l'aviculture et le petit élevage, etc....), l'infrastructure d'hydraulique pastorale, etc.

(94) Les statistiques disponibles à la DGCD en relation avec l'infrastructure afférente au secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire ne font généralement pas la différence entre la petite infrastructure de base et l'infrastructure de moyenne ou de grande envergure. On constate néanmoins sur le terrain que la situation de l'infrastructure de base est caractérisée par sa dégradation suite à un manque chronique de maintenance aussi bien préventive que de réhabilitation. Cette situation a, par rapport à l'infrastructure d'irrigation par exemple, des effets en cascade qui se résument comme suit:

- impossibilité de maîtrise totale de l'eau;
- dégradation rapide des sols (salinisation et érosion notamment);
- faible efficacité de l'utilisation de l'énergie de pompage et de l'eau, etc.

(95) Cela entraîne des coûts de production élevés et souvent prohibitifs pour les populations pauvres.

(96) Pour des informations complémentaires sur la situation de l'infrastructure de base par rapport à l'agriculture et sécurité alimentaire en coopération au développement en général, la présente note stratégique renvoie le lecteur à celle afférente à ce secteur.

3.1. Introduction

(97) On considère, en général, que les obstacles aux interventions de la coopération internationale en matière d'infrastructure de base se trouvent du côté des pays partenaires. Ces derniers ont en effet souvent suivi des politiques peu efficaces (problème de personnel, médiocrité de la planification, manque de coordination entre prestataires du secteur public et du secteur non public). Ces politiques ont ainsi abouti à la détérioration de l'infrastructure de base avec en corollaire la non-viabilité des services connexes supportés.

(98) Il est cependant important de noter que les donateurs ont aussi commis des erreurs qui ont lourdement entravé le développement et la gestion de l'infrastructure de base dans les pays partenaires de la coopération internationale. Ces erreurs sont, entre autres, l'attention accordée aux interventions isolées et non intégrées dans des plans globaux de développement (approche projets), les prêts conditionnels, la sous-estimation de l'importance de la bonne gouvernance et des réformes institutionnelles, y compris l'importance de l'investissement social (renforcement des capacités) et du respect de l'environnement.

(99) Les enseignements afférents aux interventions dans le secteur de l'infrastructure de base sont ceux généralement tirés notamment des expériences du Fonds de l'équipement des Nations unies (FENU/UNCDF ⁽²²⁾), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'UNICEF, de la Banque mondiale, du PNUD/UNDP, et sont d'application pour la coopération internationale belge.

3.2. Principaux enseignements des interventions passées

(100) L'analyse de la situation de l'infrastructure de base dans les pays partenaires de la coopération internationale, réalisée au chapitre précédent, nous a amené à tirer trois leçons, particulièrement importantes notamment en rapport avec le développement et la gestion durable de l'infrastructure de base dans la perspective de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit des leçons suivantes :

- la population pauvre des pays partenaires de la coopération doit être placée au centre des interventions afférentes à l'infrastructure de base;
- il est primordial de répondre aux besoins, à la demande exprimée par les partenaire eux-mêmes (« demand responsive approach - DRA »), mais après une analyse détaillée de la pertinence et de cette demande, et de dimensionner l'infrastructure en fonction de cette demande;
- l'infrastructure de base est un bien économique multisectoriel avec des coûts inhérents et une obligation de viabilité pour les services supportés.

(101) Ces enseignements, considérés parmi d'autres par ailleurs, ont fait l'objet d'une attention particulière au cours des diverses rencontres internationales, notamment la Conférence mondiale sur l'eau à Mar del Plata (Argentine, 1997), la réunion préparatoire du Sommet mondial sur l'environnement de Dublin (Principes de Dublin ⁽²³⁾) en 1992 et le Sommet mondial de Rio de Janeiro

²² UNCDF strategic results framework 2000-2003 (http://www.ucdf.org/local_governance/reports/).

²³ Principes de Dublin : (1) l'eau douce est une ressource finie et vulnérable, essentielle au développement de la vie et à l'environnement, (2) la mobilisation et la gestion des ressources en eau devraient se faire de façon participative, en intégrant les usagers, les planificateurs, les décideurs à tous les niveaux du processus de décision, (3) les femmes jouent un rôle fondamental dans l'approvisionnement, la gestion et la protection des ressources en eau et (4) l'eau a une valeur

en 1992 (Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement - CNUED). Ces rencontres reconnaissent que la mise en place de l'infrastructure de base a une dimension triple : économique, sociale et environnementale.

(102) D'autres enseignements complémentaires aux trois principaux ci-avant peuvent être tirés comme suit :

- les technologies employées pour la mise en place de l'infrastructure de base doivent impérativement être adaptées au contexte socioculturel et au revenu des populations bénéficiaires dans les pays partenaires de la coopération internationale, d'une part, et à leurs savoirs et savoir-faire, d'autre part;
- les interventions en matière d'infrastructure nécessitent la mise en œuvre de mécanismes de recouvrement des coûts (au moins des coûts récurrents). Elles nécessitent aussi, dans certains cas, des mécanismes de financement additionnels afin d'améliorer et de maintenir leur performance, d'une part, et d'assurer la viabilité des services fournis, d'autre part. Les mécanismes de financement peuvent faire appel au partenariat entre le secteur public et le secteur économique privé, d'une part ⁽²⁴⁾, et à la reconversion du service de la dette en investissements porteurs, d'autre part, pour le développement et la gestion de l'infrastructure de base dans le contexte de la lutte contre la pauvreté. Les interventions en matière d'infrastructure nécessitent la mise en œuvre de mécanismes.

Une bonne illustration du poids du service de la dette dans des pays de concentration de la coopération internationale belge est donnée, à titre d'exemple, dans le tableau 3.1 ⁽²⁵⁾.

Tableau 3.1. Service de la dette comparée à l'aide publique au développement (APD) pour des pays partenaires de la coopération bilatérale directe belge (source : « Global Development Finance 2001 ». Banque mondiale).

Pays	Service de la dette (millions US\$)	APD reçue (millions US\$)	Service de la dette (% APD)
Bolivie	494	206	240
Côte d'Ivoire	1449	366	396
Vietnam	1410	257	549

3.2.1. Leçon 1: placer la population pauvre au centre des interventions en matière d'infrastructure et services de base

(103) C'est l'un des principaux enseignements tirés des interventions de la coopération internationale pendant la période 1980 – 2000. La lutte contre la pauvreté est l'objectif premier que poursuit la coopération internationale belge. La stratégie, objet de la présente note, vise à investir en partenariat avec les pauvres, en améliorant l'accès des communautés défavorisées aux infrastructures et services locaux de base afin de renforcer leur capacité de production et de contribuer à la satisfaction de leurs besoins essentiels. Elle vise également à donner aux communautés de base la possibilité d'exercer une influence accrue sur le choix des investissements économiques et sociaux qui affecteront directement leurs conditions de vie.

(104) Placer les pauvres au centre de l'infrastructure de base suppose donc l'établissement de partenariats fondés sur les principes de participation ⁽²⁶⁾, d'engagement et de concertation au niveau des

économique dans toutes ses utilisations compétitives et devrait par conséquent être reconnue comme un bien économique. Les principes de Dublin sont acceptés mondialement mais généralement peu mis en œuvre.

²⁴ L'intervention du secteur privé doit dans ce cas se faire sous le contrôle de l'Etat et dans un cadre contractuel clair, garantissant la protection des intérêts des usagers, et en particulier des plus pauvres.

²⁵ Remarque. Il est clair, à l'analyse des données du tableau, que le service de la dette aura un effet particulièrement lourd de conséquence dans le développement et la gestion de l'infrastructure de base, notamment l'assurance de la viabilité, à terme, des services supportés.

différentes phases du cycle de gestion des interventions. Cette démarche vise à valoriser le savoir et le savoir-faire, ainsi que le potentiel productif des communautés cibles. Les populations locales participent ainsi activement à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des investissements en infrastructure et services de base réalisés avec le concours de la coopération internationale belge. La stratégie afférente au développement et à la gestion de l'infrastructure de base vise également à la promotion d'un partenariat avec les organisations d'appui des communautés de base et les collectivités, dépositaires locaux de la délégation des pouvoirs de facilitation, de régulation et de contrôle.

Les populations bénéficiaires de l'infrastructure de base seront effectivement impliquées suite au renforcement de leurs capacités et de celles des organisations locales qui les accompagnent (renforcement du capital social à tous les niveaux). Cette condition est également soulignée par la Banque mondiale ⁽²⁷⁾.

3.2.2. Leçon 2: répondre aux besoins des populations pauvres à leur demande.

(105) Le fait de placer les usagers locaux au centre des interventions en matière d'infrastructure et des services de base nous conduit au deuxième enseignement principal tiré des actions de la coopération dans le passé : *la nécessité de répondre aux besoins à la demande*. Les interventions en matière d'infrastructure de base étaient, par le passé, planifiées et mises en œuvre de manière directive selon une approche descendante (« top-down ») et sur la base de normes établies et des ressources disponibles à ce moment. On s'accorde aujourd'hui sur le fait que les interventions en matière d'infrastructure de base ont plus de chance de réussir si elles répondent aux besoins et priorités des usagers tels que ceux-ci les expriment. Cette démarche permet de s'assurer que les propositions de mise en place de l'infrastructure de base, au niveau des pays partenaires de la coopération, sont intégrées dans les plans de développement locaux et sont une appropriation ⁽²⁸⁾ locale. Il est également indispensable de porter une attention particulière au dimensionnement de l'infrastructure, en fonction de l'analyse des besoins et des capacités de gestion et de maintenance.

(106) La mise en œuvre de l'approche par la demande (réponse aux besoins à la demande des populations notamment pauvres) exige un travail conséquent au niveau politique et au niveau pratique. Il peut arriver en effet que les populations cibles n'aient pas toujours la capacité d'exprimer correctement leurs besoins ou de formuler leur demande. Il est dans ce cas important que les collectivités locales et/ou les organisations d'appui des communautés de base possèdent des capacités de négociation et de médiation.

3.2.3. Leçon 3 : reconnaître à l'infrastructure de base, en plus de son caractère de bien social, son caractère de bien économique multisectoriel avec des coûts inhérents.

(107) Dans le passé, l'infrastructure de base a été principalement considérée comme un bien uniquement social. Bien que la dimension de bien social ne soit pas contestable, cette vision a conduit à la mise à disposition d'infrastructure « gratuite » par l'autorité administrative sans intégration des coûts associés à l'entretien et au service fourni. On reconnaît aujourd'hui que l'infrastructure de base qui a été mise en place gratuitement ou avec un engagement trop faible des bénéficiaires (apport bénéficiaire au moment de la réalisation) n'incite pas les usagers à sa préservation. Ces préoccupations, liées à celles de l'efficacité, de l'efficience et de la viabilité du service fourni, ont amené la coopération internationale à recommander que l'infrastructure de base soit considérée comme un bien économique soumis à la nécessité de viabilité.

²⁶ La participation se rapporte ici au fait de susciter l'adhésion et l'engagement de tous les acteurs locaux, en encourageant la participation des populations cibles en général, et des femmes en particulier, et en renforçant les capacités de la société civile.

²⁷ World Bank, Washington, 2000 - PARKER R. and T. SKYTТА: "Rural Water Projects: lessons from OED Evaluations".

²⁸ L'appropriation se rapporte ici au fait de s'assurer que les interventions en matière d'infrastructure de base mises en œuvre avec le concours de la coopération internationale belge reflètent pleinement les priorités des pays partenaires et sont coordonnées dans leur exécution par les autorités locales avec la participation effective des populations locales.

(108) La prise en compte du caractère de bien économique de l'infrastructure de base, avec des coûts inhérents, exige la mise en œuvre d'une politique de tarification qui, tout en assurant à tous les membres de la communauté rurale ou des populations des quartiers urbains pauvres l'accès au service fourni, assure la viabilité économique et financière de l'intervention. Une tarification favorable à l'accès au service de tous les membres de la communauté de base pour la satisfaction de leurs besoins essentiels est indispensable. La tarification du service peut être conçue et appliquée en faisant la différence entre les catégories d'usagers dans la communauté rurale ou la population des quartiers urbains pauvres et selon le niveau des besoins. C'est la politique de tarification solidaire qu'on devrait appliquer pour le service d'approvisionnement en eau potable, le service d'électricité, etc.

(109) La reconnaissance du caractère de bien économique de l'infrastructure de base fait que la mise en place d'un mécanisme efficace de recouvrement des coûts – du moins des coûts récurrents de fonctionnement et d'entretien – devrait impérativement faire partie intégrante de chaque programme d'infrastructure de base. Le mécanisme de recouvrement doit être adapté à la situation de chaque pays partenaire de la coopération internationale. L'expérience de terrain montre que le mécanisme de recouvrement des coûts est d'autant plus efficace que les utilisateurs sont en mesure de générer des revenus suite à des initiatives économiques liées par exemple à la production agricole, au commerce, à l'artisanat ou à des petites et moyennes entreprises. Des initiatives allant dans ce sens méritent donc d'être encouragées. Cela implique que les interventions de réalisation d'infrastructure de base (évaluation ex-ante) doivent associer des activités économiques propres à assurer la levée de la contrainte du recouvrement des coûts. Dans le cas contraire, on peut s'attendre à ce que la survie de beaucoup d'interventions en matière d'infrastructure de base reste impérativement liée à la poursuite d'un apport financier extérieur.

3.2.4. Leçon 4: renforcer les capacités⁽²⁹⁾ institutionnelles et humaines en vue d'assurer l'adéquation entre les technologies et le contexte socio-économique des groupes cibles, et les savoirs et savoir-faire locaux.

(110) Le quatrième enseignement des actions passées de la coopération internationale en matière d'infrastructure de base est complémentaire aux trois premiers. Il consiste en la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles et humaines en vue d'assurer l'adéquation entre les technologies et le contexte socio-économique des groupes cibles, et les savoirs et savoir-faire locaux.

(111) Les évaluations des actions passées de la coopération montrent, en effet, que les services d'infrastructure de base ne sont efficaces et viables que si leur développement est maîtrisé par les collectivités, les services techniques décentralisés et les organisations d'appui des groupes bénéficiaires. Par ailleurs, l'inscription dans la durée est rehaussée quand le service d'infrastructure de base est approprié au contexte socioculturel et au niveau de revenu des populations bénéficiaires. Une technologie appropriée fait normalement appel, de préférence, aux matériaux locaux, dont les qualités sont bien connues des groupes cibles, pour la mise en place de l'installation fixe, d'une part, et valorise le savoir et le savoir-faire locaux, d'autre part. Il faut néanmoins impérativement veiller à ce que l'exploitation des matériaux locaux pour la mise en œuvre de l'infrastructure de base ne se fasse pas au préjudice de l'environnement. L'exploitation des matériaux locaux doit donc faire l'objet d'une étude préalable d'impact environnemental. Elle doit également suivre des normes ad hoc.

(112) L'analyse des actions passées de la coopération a aussi mis en lumière une tendance de beaucoup de concepteurs et d'entrepreneurs, intervenant dans la réalisation de l'infrastructure de base, à privilégier les technologies externes dites « modernes » au détriment des savoirs traditionnels

²⁹ Les capacités doivent être considérées suivant une perspective dynamique, un processus continu selon lequel les individus, groupes, institutions, organisations et sociétés améliorent leurs aptitudes à identifier et à lever les défis du développement de façon durable. *Les capacités humaines* sont les qualifications professionnelles et les aptitudes généralement acquises suite à une formation. *Les capacités institutionnelles* ou organisationnelles sont, quant à elles, influencées par la structuration interne, les systèmes et procédures, les capacités collectives du personnel, et par des facteurs environnementaux externes tels que le cadre politique général et d'autres facteurs politiques, économiques et culturels.

locaux. Ceux-ci utilisent pour se défendre le refus de la population d'être considérée comme des citoyens mondiaux de deuxième rang, à qui l'accès à la modernité est refusé. La stratégie vise par contre à la promotion de technologies adaptées au contexte climatique (l'architecture climatique par exemple), socioculturel et au revenu des populations bénéficiaires. Cela requiert, entre autres, la mobilisation des savoirs et des savoir-faire locaux. Il est évident que cet exercice peut être difficile quand il faut impliquer les entreprises privées locales. Les technologies traditionnelles ont certes des désavantages. Mais celles-ci sont dans la plupart des cas améliorables à faible coût. Un exemple est donné par la technique de construction traditionnelle utilisant la terre séchée⁽³⁰⁾. La CTB⁽³¹⁾ rapporte que l'amélioration de cette technique a résulté en un coût de construction pour les bâtiments, sans perte d'efficacité pour les services supportés, compris entre 50 et 100 US\$ par mètre carré, contre un coût de 250 à 500 US\$ par mètre carré pour les techniques de construction « modernes ».

(113) Les actions de renforcement institutionnel et de gestion durable de l'infrastructure de base requièrent des ressources financières additionnelles et ce besoin croîtra parallèlement aux coûts. Ces ressources pourraient être mobilisées suite au développement de mécanismes novateurs de financement. On cite de plus en plus, entre autres, comme mécanisme novateur de financement le développement du partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur économique privé. La mise en place d'un tel partenariat requiert cependant que l'Etat joue effectivement son rôle de défenseur de l'intérêt public, de responsable de la réglementation, de formulateur de politiques et d'animateur. Il est important de noter, par rapport au processus de développement de partenariats entre les secteurs public et privé, la réticence du secteur privé à être impliqué dans les interventions afférentes à l'infrastructure de base en milieu rural à cause d'un rapport coût/bénéfice très élevé. Cet obstacle peut partiellement être contourné par le développement de l'entrepreneuriat en milieu rural dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté.

³⁰ Luc Laloo, 2002, communication personnelle. CTB, Bruxelles, 2002.

³¹ Ibidem 27

4.1. Objectif spécifique

(114) Le but de la coopération internationale belge est de contribuer de façon significative à la réduction de la pauvreté et au développement durable dans les pays partenaires. L'atteinte de l'objectif spécifique des interventions dans l'infrastructure de base fait partie des contributions à la réalisation de ce but. Cet objectif spécifique s'exprime comme suit:

appuyer les stratégies et programmes des pays partenaires en matière de développement et de gestion de l'infrastructure nécessaire pour accroître durablement l'accès des populations pauvres aux services de base⁽³²⁾.

(115) La stratégie d'intervention prend en compte la nécessité d'assurer la rentabilité économique mais également le respect de l'environnement. Elle intègre la nécessité impérieuse de stimuler les activités génératrices de revenu, l'émergence d'entreprises privées et l'emploi en milieu rural et urbain pauvres.

4.2. Principes d'intervention

4.2.1. Principaux principes d'intervention

(116) Les interventions de la coopération belge au développement dans les services d'infrastructure de base s'articulent autour des principes fondamentaux suivants :

- l'ancrage sur les structures nationales notamment les collectivités locales, la mobilisation des capacités locales, le renforcement institutionnel et le développement des capacités humaines locales;
- la participation effective de toutes les parties concernées à la prise de décision;
- l'amélioration, le renforcement et le maintien du stock de capital matériel, y compris la viabilité économique et financière.

(117) Il est important d'ajouter à ces trois premières considérations :

- la cohérence de la politique d'intervention avec les cadres de planification stratégique du développement établis par les pays partenaires, y compris les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP/PRSP);
- le respect de l'environnement;
- le développement de systèmes génériques et efficaces de monitoring et d'évaluation des interventions dans l'infrastructure et les services de base.

³² Rappel : par services (d'infrastructure) de base, il faudrait comprendre les produits ou services qui émanent des installations matérielles (stock de capital matériel) et permettent de promouvoir le développement social et économique, de protéger la santé et d'améliorer la qualité de vie notamment des populations pauvres.

a. Renforcement institutionnel et ancrage sur les structures locales ⁽³³⁾

(118) Des dynamiques sont créées régulièrement dans les pays partenaires en matière de développement durable et de lutte contre la pauvreté. Elles sont notamment afférentes (1) à la décentralisation, (2) au développement de partenariats entre les diverses organisations d'appui aux communautés de base (partenariats Nord-Sud et Sud-Sud), d'une part, et, dans une mesure moindre, entre les services publics et les opérateurs économiques privés ⁽³⁴⁾, d'autre part, et (3) aux réseaux de partage des informations et des connaissances exploitant notamment le cadre des nouvelles technologies de l'information et de la communication, en particulier Internet.

Les dynamiques concernent également le développement de synergies ⁽³⁵⁾ entre les actions des acteurs intervenants dans divers secteurs (approche sectorielle coordonnée - « Sector Wide Approach » ou SWAp).

(119) Il est important que la coopération internationale belge favorise et stimule activement ces différentes dynamiques. Elles sont, en effet, de plus en plus souhaitées et de nombreuses initiatives de développement de l'infrastructure de base sont actuellement adoptées aux niveaux régional et sous-régional. Elles constituent, par ailleurs, des opportunités pour valoriser pleinement les compétences locales. Dans un nombre croissant de pays, les processus de décentralisation ont abouti au transfert aux pouvoirs locaux de certaines compétences en matière d'aménagement du territoire, d'équipement et de fourniture et gestion de l'infrastructure de base. Ces institutions locales issues de la décentralisation sont des partenaires incontournables pour la mise en œuvre de programmes dans ce domaine.

(120) Le renforcement institutionnel concerne également les capacités organisationnelles telles que : (1) les capacités d'intervention dans le cycle de gestion des projets/programmes, (2) les compétences de négociation (créer des situations de type win-win par exemple), (3) les compétences de communication (gestion efficace des flux d'information), (4) les capacités de réflexion sur une situation nouvelle, et (5) les capacités de maîtrise d'ouvrage.

b. Participation à la prise de décision

(121) La participation effective de toutes les parties concernées, notamment des femmes en tant qu'intervenantes et bénéficiaires, est une garantie pour que l'intervention réponde aux besoins prioritaires des populations pauvres des pays partenaires, tels que celles-ci les expriment (approche par la demande). Son intégration est une condition nécessaire pour assurer la cohérence, la pertinence et la durabilité de l'intervention de coopération.

(122) L'approche participative permet également de mieux appréhender, et de maîtriser par conséquent, le financement ⁽³⁶⁾ de l'infrastructure et des services de base, et la mise en œuvre du

³³ "Partout où cela est possible, la coopération internationale belge ne fournira ou n'exécutera pas elle-même les services et cherchera plutôt à soutenir les initiatives nées au niveau local ou national. Le rôle de la coopération internationale belge consistera donc principalement à fournir l'expertise, la formation et le recyclage permanent du personnel local et à mettre à disposition les moyens financiers par le biais de fonds bilatéraux (coopération bilatérale directe et indirecte) et de fonds de contrepartie pour l'installation initiale de l'infrastructure de base. « La qualité dans la solidarité, partenariat pour le développement durable ». Cabinet du Secrétaire d'Etat à la Coopération au développement (mars 2000).

³⁴ Un tel partenariat requiert que l'Etat joue effectivement son rôle de facilitation, de contrôle et de régulation.

³⁵ Loi du 25 mai 1999 : « la coopération fédérale favorise la synergie avec les coopérations communales, provinciales, régionales, communautaires, européennes, afin d'en obtenir des effets amplificateurs favorables à terme aux populations partenaires et bénéficiaires de l'assistance ».

³⁶ Pour être en mesure de contribuer au financement de l'infrastructure de base, à sa gestion et à sa maintenance, les institutions d'appui des usagers ou leurs organisations locales doivent apporter des améliorations aux procédures de génération de revenus et de recouvrement des coûts. Par ailleurs, il est particulièrement intéressant d'explorer la faisabilité pratique de la reconversion du service de la dette en investissements porteurs pour l'infrastructure et les services de base.

processus de recouvrement des coûts (méthodes de taxation efficace ⁽³⁷⁾ et de tarification équitable ⁽³⁸⁾). Cette maîtrise constitue, en effet, la clé pour une bonne performance et une garantie de la durée de vie du capital matériel et l'assurance de la viabilité ⁽³⁹⁾ des services de base.

(123) L'approche participative doit cependant être considérée comme un instrument flexible qu'on peut adapter à divers besoins en infrastructure de base, compte tenu des capacités actuelles des collectivités, des groupes bénéficiaires et de leurs organisations d'appui.

c. Développement des capacités humaines locales ⁽⁴⁰⁾

(124) L'analyse succincte de la situation de l'infrastructure et des services de base a montré la nécessité de développer et de renforcer les capacités des agents des collectivités locales, des services techniques décentralisés, du secteur privé ⁽⁴¹⁾ partenaire du service public et des populations bénéficiaires, y compris celles des agents de leurs organisations locales d'appui. Il s'agit ici des capacités de gestion technique, économique et financière, et de maîtrise d'ouvrage. Il s'agit également des capacités spécifiques à l'exploitation des nouvelles technologies d'information et de communication, notamment pour les agents des organisations locales d'appui au sens large.

(125) L'intégration explicite du renforcement des capacités humaines locales contribuera ainsi à rendre les acteurs institutionnels et les organisations des groupes cibles locaux capables d'assumer leurs responsabilités et de jouer tous les rôles qui leur sont actuellement dévolus. Sans cette composante, par exemple, le processus entier de décentralisation qui est essentiellement un transfert de pouvoirs et de ressources du centre vers les niveaux locaux serait inopérant dans beaucoup de pays partenaires.

(126) La coopération internationale belge intégrera explicitement dans chaque intervention de développement des services d'infrastructure de base, et partout où cela sera nécessaire, le développement et le renforcement des capacités humaines. Cela signifie, entre autres, la promotion de programmes de formation modulés accentuant à la fois la sensibilisation et l'éducation sur des aspects spécifiques tels que la planification et la maintenance.

d. Amélioration, renforcement et maintien du stock de capital matériel

(127) De nombreux pays partenaires éprouvent des difficultés à répondre à la demande en services de base, en raison notamment de la faiblesse du rendement (efficacité) du stock de capital matériel. Le rendement et l'efficacité sur le plan de l'utilisation se situent généralement à un niveau bas,

³⁷ La bonne appréhension du processus de recouvrement des coûts aboutit généralement à l'adoption de méthodes de taxation relativement simples à gérer et à appliquer, donnant un bon rendement et entraînant des coûts administratifs faibles. Par ailleurs, il est important d'améliorer les procédures de collecte des taxes en procédant régulièrement à l'inventaire des propriétés et des revenus auprès des populations bénéficiaires.

³⁸ Le recouvrement des coûts n'est souvent pas suffisamment efficace à cause du niveau faible des redevances fixées en partie pour des raisons politiques. La possibilité de l'application de mécanismes de tarification solidaire pour l'accès aux services tels que l'eau, les postes de santé, etc. doit être analysée. Pour l'infrastructure et les services purement sociaux ou culturels, il est important d'envisager des mécanismes de transfert intersectoriel de revenu pour financer la gestion et la maintenance (par exemple, l'infrastructure de base dans les secteurs économiques rentables subsidie celle dans les secteurs sociaux). Un tel mécanisme n'est possible que si une politique fiscale locale performante existe.

³⁹ La viabilité exige une approche globale qui intègre le fait que les interventions ne doivent pas se limiter aux réalisations physiques de l'infrastructure de base, mais doivent également assurer la rentabilité économique et la viabilité sociale des services de base supportés suite à une maîtrise de la gestion comptable et à des pratiques efficaces de budgétisation.

⁴⁰ Le renforcement des capacités locales implique un soutien matériel ciblé et une politique des ressources humaines adaptée. Il s'agira ici de valoriser l'expertise belge en matière de gestion intégrée et moderne de l'infrastructure de base. Le développement d'une infrastructure de base durable n'est possible que si celle-ci fait appel à une technologie à faible coût, mais efficace dans son fonctionnement. La coopération belge doit y contribuer, mais sa fonction doit surtout se focaliser sur le développement des capacités locales.

⁴¹ Il est en effet nécessaire, dans la plupart des pays partenaires, de valoriser et de renforcer les capacités des petites entreprises et des bureaux d'études locaux dans le domaine de l'infrastructure de base.

phénomène que vient aggraver la situation financière précaire des collectivités locales et des populations bénéficiaires. Il est important de bien comprendre que ce n'est pas le stock ou la mise en place d'infrastructures de base qui constitue un progrès sur le plan économique ou qui rehausse la qualité de la vie des populations pauvres, mais bien le fonctionnement des services d'infrastructures. La prestation de services d'infrastructure de base, assortie d'améliorations aux plans de la remise en état, du fonctionnement et de l'entretien, revêt par conséquent une importance prioritaire.

(128) Il est important que la coopération internationale privilégie, dans ses interventions en matière d'infrastructure et de services de base, l'amélioration et le maintien du stock de capital matériel existant. Cela signifie que la priorité sera donnée aux besoins des services d'entretien et à la réhabilitation et à l'amélioration de l'infrastructure existante par rapport au renforcement par la mise en place de nouvelles infrastructures de base.

e. Inscription des interventions dans les cadres de planification stratégique des pays partenaires

(129) La présence dans les pays partenaires de cadres de planification stratégique du développement (documents de stratégie nationale), y compris les cadres de lutte contre la pauvreté, fait partie des facteurs favorables à l'appropriation effective des interventions de la coopération internationale. L'inscription des interventions dans ces cadres de planification stratégique assure la cohérence des politiques, et la coordination et la complémentarité des actions sur le terrain.

(130) Pour assurer la cohérence de ses interventions avec les politiques de développement des services d'infrastructure de base des pays partenaires, la Belgique veillera à ce qu'à l'intérieur de chaque catégorie d'intervention, une attention particulière soit accordée à la bonne articulation entre les actions principales et les actions secondaires proposées de façon à atteindre les objectifs spécifiques fixés.

(131) En inscrivant ses interventions dans les cadres de planification stratégique de développement des pays partenaires, tant au niveau national que local, la coopération belge favorisera la distribution équitable des services d'infrastructure de base. En effet cette inscription lui permettra d'harmoniser ses interventions avec les priorités ⁽⁴²⁾ des groupes cibles dans les pays partenaires. La présence d'opportunités de création d'emploi et de génération de revenus constitue un atout supplémentaire dans le choix des zones prioritaires de développement des services d'infrastructure de base.

f. Développement de systèmes efficaces de monitoring et évaluation (M & E)

(132) Les systèmes de monitoring et d'évaluation sont indispensables à la mise en œuvre efficace des interventions dans les secteurs de la coopération internationale, en général, et dans le développement et la gestion de l'infrastructure et des services de base, en particulier. Ces systèmes permettent à toutes les parties concernées, notamment les collectivités, les groupes bénéficiaires et leurs organisations d'appui, d'assumer leurs responsabilités de façon effective. Le développement et l'application de tels systèmes favoriseront un environnement d'engagement et de dialogue entre les autorités techniques locales, les collectivités, les communautés bénéficiaires des services supportés par l'infrastructure de base et les organisations qui les appuient sur le terrain telles que les ONG et d'autres composantes de la société civile.

(133) La coopération internationale belge appuiera par conséquent les pays partenaires dans leur effort d'élaboration et d'utilisation effective de systèmes de monitoring et d'évaluation.

⁴² Certains groupes cibles par exemple, notamment dans le cadre de la coopération bilatérale indirecte, donneront la priorité à la fourniture de l'infrastructure d'allègement des travaux domestiques ou de l'infrastructure agricole, notamment celle de transformation et de conservation des productions, ou encore de l'infrastructure de promotion culturelle (bibliothèque rurale, etc.). D'où la nécessité de veiller à la cohérence des priorités de la coopération internationale belge avec celles des groupes cibles dans les pays partenaires.

4.2.2. Application des principes d'intervention au cadre d'appréciation des politiques

(134) Les principes d'intervention aident à créer un environnement favorable à la fourniture de services de base efficaces et viables en matière de lutte contre la pauvreté dans les pays partenaires. Ils entrent par conséquent dans l'élaboration des cadres d'appréciation des politiques et des programmes. On pourrait ainsi construire un cadre d'appréciation autour de catégories d'interventions afférentes aux services d'infrastructure de base.

Cadre 2 : Eléments du cadrage d'appréciation des politiques/programmes

Cohérence et pertinence

- Inscription dans les cadres de planification stratégique de développement, y compris les cadres de réduction de la pauvreté (CSLP/PRSP);

Durabilité (viabilité)

Réforme du secteur et renforcement des capacités institutionnelles :

- processus de responsabilisation en vertu desquels on pourrait faire participer directement les populations à toutes les phases des interventions;
- cadres politiques et réglementaires, y compris la politique de tarification et le financement solidaires;
- partenariats service public/privé;
- mobilisation des ressources locales (capacités humaines et financières);
- égalité des chances hommes/femmes.
- capacités d'intervention (identification, programmation, formulation, exécution, monitoring et évaluation);
- capacités de négociations (accomplissement et gestion efficace de situations de collaboration de type win-win);
- capacités de maîtrise d'ouvrage;
- capacités de gestion économique et financière;
- capacités de communication (organisation et gestion des flux d'information) ;
- création d'emplois et contribution durable à la croissance économique;
- respect et protection de l'environnement.

Participation des parties concernées à la prise de décision :

- implication de toutes les parties concernées dans le processus de prise de décisions;
- participation de toutes les parties concernées notamment aux discussions sur la distribution spatiale des services;
- prise en compte effective des besoins et des aspirations des pauvres;
- services de base accessibles à chacun, quel que soit son niveau social et son niveau de revenu, et en particulier aux femmes;
- participation en particulier des plus démunis, en qualité d'intervenants et de bénéficiaires, à la conception et aux décisions afférentes aux programmes qui portent sur l'entretien et la valorisation du stock de capital matériel.

Développement des capacités humaines :

- création des capacités humaines (agents des collectivités, utilisateurs finals et agents de leurs organisations d'appui) pour assurer des prestations de services efficaces et équitables ;
- renforcement durable des capacités afin de pouvoir les utiliser à mesure que se poseront de nouveaux problèmes de développement;
- connaissance du contexte socio-économique local ainsi que de l'utilisation de technologies adaptées.

Amélioration, renforcement et maintien du stock de capital matériel :

- amélioration et renforcement du stock de capital matériel en fonction des besoins directs des plus démunis afin que les pays partenaires s'acquittent de leur mandat de réduire la pauvreté;
- entretien et notamment réhabilitation ou à défaut remplacement avant une augmentation du stock de capital matériel lorsque les services de base ne répondent pas à la nécessité de la lutte contre la pauvreté et aux exigences du développement durable;
- intégration de la qualité technique lors de toute intervention dans le domaine de l'infrastructure de base.

4.3. Domaines prioritaires d'intervention

(135) Les axes prioritaires d'intervention pour la coopération internationale belge concernent :

- l'infrastructure de base afférente aux secteurs de concentration définis par la loi relative à la coopération internationale;
- l'eau et l'assainissement, y compris la gestion intégrée des ressources en eau;
- l'accès à l'énergie notamment en milieu rural;
- le transport en milieu rural;
- l'assainissement et la protection de l'environnement.

a. Infrastructure de base afférente aux autres secteurs de la coopération

(136) Il s'agit notamment de l'accès aux services collectifs supportés par l'infrastructure de base afférente aux secteurs ci-après : (1) l'agriculture et la sécurité alimentaire, (2) les soins de santé primaires et (3) l'éducation fondamentale et la formation.

b. Eau et assainissement

(137) En matière d'eau et d'assainissement, les priorités doivent être mises sur *l'accès aux services* de l'eau et de l'assainissement (installations améliorées d'hygiène, collecte et traitement des eaux usées, connexion au réseau d'égouts).

(138) Les priorités concernent également les interventions dans *la gestion intégrée et concertée des ressources en eau* au profit de tous les utilisateurs, y compris les écosystèmes, sur la base des principes d'intervention précédemment annoncés dans cette note (actions de conservation de l'eau, de lutte contre les inondations, etc.). La gestion intégrée des ressources en eau nécessite généralement la création d'un environnement facilitant la coopération pour harmoniser les approches et les stratégies de

développement de l'infrastructure de base y afférente. Elle prend en compte un ensemble de principes généralement acceptés comme fondamentaux ⁽⁴³⁾.

(139) Pour ce qui concerne l'accès à l'eau potable, l'objectif spécifique des interventions de la coopération au développement coïncidera avec celui de la déclaration du millénaire, à savoir : ***réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale sans accès à l'eau potable.***

(140) La Belgique, compte tenu de l'importance de l'eau pour l'agriculture, pourrait endosser l'objectif stratégique suivant :

accroître la productivité de l'eau en agriculture (pluviale et irriguée) en vue de garantir la sécurité alimentaire pour tous sans une augmentation significative des ressources en eau allouées à l'irrigation.

(141) Au cours des dernières années, l'irrigation a été fortement décriée pour la pression qu'elle exerce sur des ressources en eau de plus en plus rares et pour ses effets sur l'environnement (salinisation des sols, baisse des nappes phréatiques). L'irrigation demeure pourtant une technique indispensable pour rencontrer la demande croissante en produits agricoles. Les aménagements hydro-agricoles doivent donc continuer à bénéficier de l'attention et des financements de la coopération internationale. Une attention accrue doit être accordée à l'efficacité de l'utilisation de l'eau et à la minimisation des impacts sur l'environnement, de même qu'à la gestion intégrée et concertée de la ressource, à l'échelle des bassins versants. La priorité ira à la valorisation et à la réhabilitation des infrastructures existantes, à l'amélioration de leur efficacité (minimisation des pertes) et à l'amélioration de leur gestion, notamment par le transfert de celle-ci aux associations d'utilisateurs. Les questions de drainage, cruciales pour éviter les incidences négatives sur les sols, devront systématiquement être prises en compte.

(142) Parallèlement, la coopération accordera une attention particulière aux systèmes de mise en valeur intégrée des zones humides, faisant appel à des techniques alternatives par rapport à la solution classique de l'« assainissement » (par drainage), dont le coût environnemental est généralement très élevé.

(143) Enfin l'on considérera également les techniques et ouvrages de conservation des eaux et des sols pour l'agriculture pluviale (dont la collecte des eaux de ruissellement).

(144) L'assainissement ne figurait pas de façon explicite parmi les objectifs de la déclaration du millénaire. Cependant, l'objectif spécifique, figurant dans le plan d'action adopté au sommet de Johannesburg en septembre 2002, devrait servir de référence. Il s'agit de l'objectif de ***réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale sans accès à l'assainissement (installations améliorées d'hygiène, réseau collectif d'égout, etc.)***.

⁴³ Les principes généralement acceptés comme fondamentaux pour la gestion intégrée des ressources en eau notamment à l'échelle du bassin versant sont au nombre de huit : (1) la consultation publique et l'implication des utilisateurs des ressources en eau, (2) la planification intégrée, centrée sur les besoins de la population, prenant en charge la problématique du genre et oeuvrant dans le sens de la réduction de la pauvreté, de la justice sociale, de l'accès équitable à l'eau et à l'assainissement, (3) l'utilisation efficace de l'eau à travers la gestion des besoins (« demand management »), la conservation et la ré-utilisation, notamment l'amélioration significative de l'efficacité de l'utilisation de l'eau en agriculture et en milieu urbain, (4) l'application des principes du consommateur-payeur et du pollueur-payeur, prenant en compte les principes d'équité et de justice, (5) l'intégration entre approvisionnement en eau et assainissement, y compris l'éducation à la santé et à l'hygiène, (6) le renforcement des capacités en vue d'améliorer les aptitudes analytiques et de gestion des services publics et privés, des associations des populations pauvres et des organisations intermédiaires qui les appuient, (7) la gestion saine des déchets de préférence la plus proche possible des points de génération, et (8) le refus d'importer des déchets dans la région et d'exporter des déchets dangereux hors des frontières nationales.

c. *Energie*

(145) Dans le domaine de l'énergie, il est important que la coopération belge au développement appuie les politiques qui montrent la ferme volonté de favoriser l'infrastructure d'accès équitable à l'énergie renouvelable et l'amélioration de l'efficacité dans l'utilisation de l'énergie selon le principe REEF⁽⁴⁴⁾ (« Renewable Energy and Energy Efficiency »). Un préalable à l'application du principe REEF est l'identification des sites favorables pour l'exploitation des sources d'énergie renouvelables notamment en milieu rural. L'identification sera accompagnée par le renforcement des capacités, y compris le transfert de savoirs et de savoir-faire, en rapport avec la mise en valeur durable des énergies renouvelables.

(146) Les priorités doivent être données à l'économie du bois par la diffusion et l'utilisation à grande échelle de foyers améliorés et de produits de substitution (briquettes de tourbe, briquettes de résidus agricoles, biogaz et gaz naturel, kérosène ou pétrole lampant, etc...). Cette stratégie nécessite le développement d'unités nationales de production et de commercialisation fiables et autonomes basées sur la valorisation de techniques améliorées d'exploitation et d'utilisation de la biomasse végétale et de produits de substitution du bois. Ces unités doivent être nécessairement adaptées au contexte socioculturel et au revenu des groupes cibles dans les pays partenaires.

(147) La priorité doit également être donnée à l'électrification rurale.

(148) Par rapport à l'accès à l'énergie, la Belgique a exprimé son intention, au même titre que les autres pays donateurs présents au sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (septembre 2002), d'adopter l'objectif spécifique ci-après :

accroître l'accès aux services modernes de l'énergie, l'efficacité énergétique et l'utilisation des sources d'énergie renouvelables.

(149) Comme indicateurs liés à cet objectif, la présente stratégie propose :

- (1) *le pourcentage de maisons ou de concessions, en milieu rural et en zone urbaine pauvre, effectivement connectées au réseau d'électricité ou disposant d'un approvisionnement en électricité par exploitation efficace des énergies renouvelables;*
- (2) *le pourcentage de maisons ou de concessions, en milieu rural et en zone urbaine pauvre, disposant d'au moins une installation améliorant de façon significative l'efficacité d'utilisation de sources d'énergie renouvelables, notamment la biomasse végétale.*

(150) Par rapport à l'Afrique, la Belgique pourrait également souscrire à l'objectif spécifique de référence suivant: ***appuyer les objectifs du NEPAD d'assurer l'accès à l'énergie à au moins 35% de la population endéans les 20 prochaines années*** (Plan d'action de Johannesburg, paragraphe 56).

⁴⁴ "European Commission – UNDP, Energy as a tool for sustainable development", Brussels, New York, 1999. Le principe REEF implique: (1) le développement d'objectifs sociaux et environnementaux clairs pour le secteur de l'énergie, y compris la mobilisation des sources renouvelables. Cela signifie que la production durable d'énergie doit être considérée sérieusement par tous, (2) l'adoption de mesures légales et de contrôle, conçues pour faciliter la promotion du développement de modes de production durable d'énergie basée sur de bonnes pratiques mondialement reconnues, (3) la spécification de règles et procédures claires pour adjudger des contrats ou des concessions d'exploitation au secteur économique privé, en obtenant par exemple, pour l'électrification rurale décentralisée ou via le branchement à un réseau privé de producteurs d'énergie, un équilibre entre le monopole et la compétition, d'une part, et les volontés de profits maximum et la défense des intérêts des populations pauvres (objectifs sociaux), d'autre part, (4) l'élimination des lois contraignantes et obsolètes - par exemple, permettre à des propriétaires de petites entreprises autonomes de production d'énergie d'approvisionner les voisinages de manière équitable, dans l'intérêt de tous, (5) la promotion d'un dialogue national élargi en relation avec la réforme du secteur de l'énergie et du développement d'un marché appliquant le principe REEF.

(151) Lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes dans le domaine de l'accès à l'énergie, on veillera à prendre en compte les engagements, objectifs et principes de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (UNFCCC)⁽⁴⁵⁾.

(152) La coopération belge au développement considérera, par ailleurs, les possibilités d'appuyer les pays partenaires de façon à ce qu'ils puissent effectivement tirer profit des mécanismes de financement additionnel qui s'offrent dans le cadre du protocole de Kyoto sur les changements climatiques (mécanismes de développement propre) pour l'émergence de programmes d'accès durable à l'énergie renouvelable.

d. Transport en milieu rural et en milieu urbain pauvre

(153) Il s'agit notamment de l'aménagement des routes rurales telles que les pistes de production en Afrique occidentale, y compris les ouvrages connexes de franchissement. Les pistes en question doivent être dotées des ouvrages de collecte et d'évacuation des eaux de ruissellement partout où les conditions climatiques le recommandent.

(154) La priorité concerne également l'exploitation des technologies appropriées et le développement des capacités pour améliorer durablement la mobilité notamment dans les zones urbaines pauvres, y compris la gestion du trafic et des services de transport en commun, ainsi que l'entretien de l'infrastructure. Elle s'étend aux pistes de service et de désenclavement d'intérêt villageois et des zones urbaines pauvres.

(155) La stratégie propose les indicateurs suivants pour évaluer la contribution des interventions dans le transport rural en matière de réduction de la pauvreté :

- (1) *proportion de la population desservie de manière pérenne par le réseau de transport, y compris les pistes;*
- (2) *proportion de la population rurale et urbaine pauvre avec un accès amélioré et pérenne aux services et biens sociaux, aux marchés des productions agricoles et autres biens de consommation.*

e. Assainissement et protection de l'environnement

(156) Il s'agit notamment, pour ce qui concerne l'assainissement environnemental, des services de l'infrastructure de gestion des déchets solides en milieu péri-urbain et des ouvrages de collecte, de convoyage, de traitement et de valorisation des déchets, y compris les eaux usées. L'absence de tels services de base a généralement pour effet une réduction de qualité de vie renforçant la vulnérabilité des populations pauvres aux maladies et épidémies.

(157) Il s'agit également, dans le cas de la protection de l'environnement, d'ouvrages de conservation des sols (lutte contre l'érosion des terres) et de lutte contre les inondations.

⁴⁵ The DAC Guidelines "Integrating the Rio Conventions into development co-operation". OECD, 2002

4.4. Opportunités et contraintes

4.4.1. Opportunités

<i>Cadre 3 : Conditions favorables à la réalisation de la stratégie d'intervention dans le secteur d'infrastructure de base</i>	
Au niveau de la DGCD	Au niveau des pays partenaires
<ul style="list-style-type: none"> • Cohérence et complémentarité avec les stratégies des partenaires nationaux et des autres donateurs internationaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Existence de :</i> <ul style="list-style-type: none"> - cadres de planification stratégique du développement durable, y compris les cadres de lutte contre la pauvreté; - cadres politiques et réglementaires favorables et d'éléments incitatifs de conservation des ressources de base; - capacités locales (organisations, entreprises, ressources humaines, ressources financières) de planification, de gestion, de maîtrise d'ouvrage, de construction, etc.; - mécanismes de tarification solidaire. • Implication des collectivités locales, et des communautés de base, y compris leurs organisations d'appui dans le processus de prise de décision. • Activités génératrices de revenus. • Disponibilités, pour le service d'énergie, de ressources fossiles diverses (pétrole, gaz naturel, charbon) ou renouvelables (eau, vent, soleil, biomasse végétale) actuellement sous-exploitées.

4.4.2. Contraintes

<i>Cadre 4 : Freins à la réalisation de la stratégie d'intervention dans les services d'infrastructure de base</i>	
Au niveau de la DGCD	Au niveau des pays partenaires
<ul style="list-style-type: none"> • Absence de synergies entre les interventions de la DGCD et celles de ses partenaires nationaux de la coopération au développement. • Absence de cadres de coordination, sur le terrain, des interventions appuyées par les financements de la DGCD et ceux des autres donateurs internationaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de stabilité institutionnelle. • Contraintes financières et budgétaires. • Exode rural et croissance démographique importants. • Conflits (guerre, foncier, etc.). • Conséquences d'épidémies telles que le sida. • Inadéquation entre les technologies et les savoirs et savoir-faire locaux. • Mauvaise gouvernance des services publics.

5.1. Cohérence des politiques

(158) La stratégie vise à l'amélioration de la cohérence entre la politique belge de coopération au développement et les autres politiques (notamment celle de l'Union européenne) qui affectent le secteur de l'infrastructure de base.

(159) Pour la coopération belge, il s'agit d'une priorité opérationnelle et d'une obligation légale que de veiller à la cohérence entre les objectifs de sa politique de développement des services d'infrastructure de base et les actions qu'elle entreprend dans d'autres domaines.

(160) La Belgique a pris une série d'initiatives et d'engagements avec les autres donateurs internationaux dans le cadres de sommets (développement durable, eau, financement de l'aide, etc.). Elle possède, en outre, des accords de coopération avec notamment la Commission européenne, la Banque mondiale, le FENU/UNCDF, le FIDA, l'UNICEF, les autres coopérations bilatérales et des ONG internationales. Elle a mis en place un ensemble de politiques destinées à promouvoir le développement durable et la réduction de la pauvreté, y inclus la présente stratégie.

(161) La plupart des stratégies des donateurs internationaux dans le secteur de l'infrastructure ciblent principalement, à l'instar de la Belgique, l'accroissement et la viabilité de l'accès aux services de base par les populations pauvres (rurales et urbaines) des pays en développement. Elles cherchent explicitement à maximiser l'impact sur la qualité de vie en mettant en œuvre des procédures de planification locale participative qui permettent aux populations pauvres de s'exprimer pleinement et de mieux faire connaître leurs besoins et leurs priorités. Ces stratégies considèrent qu'il est fondamental d'intégrer ces besoins dans des plans locaux de développement cohérents et dans les stratégies locales de lutte contre la pauvreté.

(162) Parmi les exemples concrets de cohérence des politiques, on pourrait citer l'initiative européenne pour l'eau. Tous les pays membres de l'Union européenne sont en effet consultés et ont contribué à son élaboration.

(163) La présente stratégie d'intervention est également à rapprocher de la politique du FENU ⁽⁴⁶⁾. Elle intègre par ailleurs, en ce qui concerne la gestion des ressources en eau, les principes endossés par les Nations unies tels que notamment ceux d'Helsinki (1966), de Copenhague (1991), de Dublin (1992), Rio de Janeiro (1992), de La Haye (2000), de Bonn (2001), etc. A ces principes, il faut ajouter les exigences OCDE/CAD qui précisent que les programmes de gestion intégrée des ressources en eau devraient contenir un élément distinct de prévention et de résolution des conflits.

5.2. Coordination et complémentarité

(164) La coordination et la complémentarité sont des conditions essentielles de l'amélioration de l'efficacité de l'aide belge au développement. Comme règle élémentaire, la coordination implique que les différents acteurs présents dans une région, un pays ou un secteur soient mutuellement au courant de leurs activités et qu'ils s'efforcent de collaborer étroitement. Il s'agit d'un aspect critique pour éviter les chevauchements ou les incohérences entre les intervenants qui poursuivent des objectifs communs.

⁴⁶ FENU/UNCDF : Note d'information. Avril 2002.

(165) La complémentarité commence avec la coordination, mais va plus loin puisqu'elle implique que les différents acteurs orientent leurs interventions sur les aspects où celles-ci peuvent apporter une valeur ajoutée maximale, compte tenu de ce que font les autres acteurs, ce qui signifie une maximisation des synergies.

(166) La coopération belge au développement attache une importance particulière à la coordination et à la recherche de complémentarité. Sur le plan stratégique, ses interventions et celles des autres organisations dans les services d'infrastructure de base s'inscrivent dans le cadre commun des Objectifs de développement du millénaire. Sur le plan de la mise en œuvre, elle cherche à intégrer l'aide qu'elle apporte aux pays partenaires dans un cadre aussi large possible. Elle soutient les processus nationaux de planification stratégique du développement, notamment les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP/PRSP) et les stratégies nationales de développement durable. Ceux-ci sont des instruments appropriés pour promouvoir la cohérence et la complémentarité entre les efforts des donateurs, sous la coordination du pays bénéficiaire.

(167) La nouvelle approche de la coopération belge au développement, notamment les documents de stratégie nationale des pays partenaires et le dialogue politique structuré avec les bénéficiaires, constitue pour elle des mécanismes clés pour parvenir à une meilleure coordination et à une plus grande complémentarité.

CHAPITRE 6. PLAN D'ACTION

6.1. Remarque préliminaire

(168) Le plan d'action consiste en un résumé des activités et des moyens (humains, matériels et financiers) nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie. Il peut, le cas échéant, inclure un chronogramme indicatif des actions. Il met l'accent sur les activités à entreprendre en vue d'assurer l'appropriation de la stratégie d'intervention par la coopération au développement. Il est important de rappeler que la note stratégique n'est pas une donnée statique. Elle est à affiner périodiquement du fait du contexte évolutif de la situation des pays partenaires et des concepts de la coopération au développement.

(169) Une action prioritaire consistera en l'information et la sensibilisation des partenaires nationaux et internationaux de la DGCD par rapport à la politique d'intervention dans les services d'infrastructure de base.

(170) Au sein de la DGCD, une priorité consistera en l'amélioration de la collecte de l'information de façon à ce que les données relatives à l'infrastructure de base soient mieux reflétées dans les statistiques.

6.2. Résultats attendus et activités

(171) Les résultats attendus sont les réalisations qui concourent normalement à l'atteinte de l'objectif spécifique de la stratégie d'intervention, toutes autres choses restant égales par ailleurs. Les activités sont les entreprises nécessaires à l'atteinte des résultats.

Résultats attendus	Activités
Appropriation de la politique d'intervention par les services de la DGCD (coopération bilatérale directe, coopération multilatérale) et par ses partenaires nationaux (CTB, coopération bilatérale indirecte), et son utilisation, notamment dans le cycle de gestion des projets/programmes.	<ul style="list-style-type: none">▪ Large diffusion de la note de stratégie.▪ Sensibilisation et motivation (réunions d'information et concertations régulières afférentes à la mise en œuvre de la politique d'intervention).
Inscription dans les stratégies des pays partenaires (cohérence et pertinence de la politique d'intervention par rapport aux cadres de planification du développement des pays partenaires).	<ul style="list-style-type: none">▪ Revue de la situation dans différents pays et régions et appréciation du degré de cohérence avec les politiques des partenaires.▪ Appréciation de la pertinence sur base des critères du CAD.▪ Sensibilisation lors des dialogues avec les pays partenaires (Commissions mixtes).
Cohérence des politiques, coordination et complémentarité avec les interventions des organisations internationales partenaires.	<ul style="list-style-type: none">▪ Revue des politiques des différents donateurs partenaires et appréciation du degré de cohérence, y compris identification des complémentarités.▪ Organisation de la coordination des interventions sur le terrain.

<p>Renforcement des capacités institutionnelles en rapport avec les interventions dans les services d'infrastructure de base.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développement d'instruments afférents à la politique d'intervention dans les services d'infrastructure de base : <ul style="list-style-type: none"> - canevas d'appréciation des actions du cycle de gestion des projets/programmes; - élaboration de guides de monitoring et évaluation; - documents de concept (aide-mémoire, indicateurs de mise en oeuvre de la stratégie, y compris la mesure de son inscription dans les cadres stratégiques la lutte contre la pauvreté, etc.); - notes d'information sur les bonnes pratiques à diffuser via le site Internet de la DGCD; - informations de référence afférentes aux interventions notamment dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement. ▪ Echange d'information notamment sur les bonnes pratiques avec les attachés de la coopération, les responsables géographiques et les experts des organisations nationales et internationales partenaires (ateliers, conférences, forums aux niveaux national et international notamment EU, BM, FENU/UNCDF, FIDA/IFAD, etc.). ▪ Suivi de la réflexion internationale sur les services d'infrastructure de base. ▪ Assistance technique : <ul style="list-style-type: none"> - avis et recommandations à la demande des partenaires nationaux et des attachés de la coopération internationale; - appui à la mise en oeuvre des phases du cycle de gestion des programmes/projets notamment dans les revues mi-parcours. ▪ Développement de synergies avec les autres services de la DGCD et la CTB. ▪ Gestion de l'information (documentation ad hoc, intégration sur le site Internet de la DGCD).
---	--

6.3. Moyens

6.3.1. Moyens financiers

(172) La tendance budgétaire de l'intervention de la coopération belge dans le domaine de l'eau (Source : DGCD), illustrée dans le tableau 6.1 ci-dessous, constitue une illustration de la coopération belge en matière de développement de l'infrastructure de base dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Tableau 6.1. Evolution de l'effort budgétaire de la coopération internationale dans le domaine d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Année	1996	1997	1998	1999	2000
Montant global (€)	16 311 758	20 104 165	24 268 776	9 816 584	20 624 741

(173) Vu l'importance du secteur de l'infrastructure de base dans la lutte contre la pauvreté et la réalisation de l'objectif de développement durable, et compte tenu de son rôle pour les autres secteurs prioritaires, il est recommandé que la coopération internationale :

- accroisse progressivement ses contributions à ce secteur. Cet accroissement devrait au moins suivre l'évolution de l'aide publique belge au développement (APD), tel qu'établi par le gouvernement;
- consacre systématiquement les moyens financiers et humains nécessaires au monitoring et à l'évaluation de l'infrastructure de base (à titre indicatif, on peut estimer les moyens requis à environ 5% du coût d'installation initiale). Du fait du caractère participatif du monitoring et de l'évaluation, il est recommandé de consacrer une partie substantielle de ces moyens à l'appui de la réalisation de l'activité au niveau local (attaché de la coopération, utilisateurs finals, niveau le plus bas de délégation de responsabilité et département en charge du secteur d'intervention de l'infrastructure de base, dans le pays partenaire). Le reliquat sera utilisé pour la réalisation de l'activité par le service de la coopération internationale qui en a la responsabilité.

6.3.2. Moyens humains

(174) La DGCD ne dispose actuellement que d'un expert contractuel en charge de l'infrastructure de base. Cet expert est également en charge de la problématique de l'eau. Les concertations nécessaires dans le cadre multisectoriel sont assurées grâce notamment à la présence de fonctionnaires statutaires ou contractuels en charge de l'environnement, de l'enseignement de base et de la formation, des soins de santé primaires, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, etc.

(175) Il faudrait, à terme, doter la DGCD d'au moins 2 cadres scientifiques affectés au secteur de l'infrastructure de base comme suit :

- un (1) fonctionnaire (statutaire) pour assurer la coordination du secteur et suivre les aspects de développement durable de l'infrastructure de base en général, y compris le secteur de production durable de l'énergie en coopération;
- un (1) expert contractuel (contrat à durée indéterminée) pour le suivi des points d'attention prioritaires, en particulier à la gestion durable de l'eau. Du fait du lien étroit entre l'eau, l'environnement, le développement durable et la lutte contre la pauvreté, l'expert travaillera en étroite collaboration avec l'unité environnement pour tout ce qui a trait à l'eau dans ses interactions avec l'environnement.

(176) Les contrats d'emploi de ces cadres doivent garantir l'inscription dans la durée des activités afférentes au secteur de l'infrastructure de base.

7.1. Introduction

(177) L'impact se mesure à l'aide d'indicateurs qui permettent d'appréhender les transformations au sein de groupes cibles en fonction du temps, suite à la mise en œuvre d'un processus de développement tel que les stratégies.

(178) L'outil d'appréhension des transformations consiste en un modèle. On peut considérer, à titre d'exemple, le modèle adopté par l'Union européenne. Ce modèle comprend les *indicateurs d'inputs* ou *d'intrants*, de *réalisations directes* (« outputs »), de *résultats* (« outcomes ») et finalement *d'impact*. Un autre exemple est le modèle conseillé par la Banque mondiale et d'autres acteurs de la coopération au développement. Ce dernier comprend *les inputs* (ressources dédiées ou consommées par le programme, y compris les contraintes d'ordre juridique, de régulation, etc.) qui produiront des *résultats* à travers une série d'activités appropriées et finalement *l'impact* qui est notamment une mesure des changements d'attitude observés chez les participants suite à la mise en œuvre de l'intervention. L'impact se mesure donc à terme.

(179) Ce chapitre donne une indication sur les objectifs et les indicateurs du processus de mise en œuvre de la stratégie d'intervention.

7.2. Objectifs et indicateurs de processus

7.2.1. Remarque préliminaire

(180) Des objectifs et des indicateurs de processus seront établis de façon à être utilisés dans l'appréciation de la mise en œuvre de la stratégie d'intervention, au niveau national belge, sur le terrain des pays partenaires et en relation avec les organisations internationales partenaires.

7.2.2. Au niveau national belge

(181)

Objectif:

Assurer l'appropriation de la stratégie par tous les différents services de la DGCD et par les partenaires nationaux, notamment la CTB, les coopérations régionalisées, les universités, les ONG et la société civile.

Indicateurs :

- Proportion de programmes de la coopération internationale belge en matière d'infrastructure de base intégrant judicieusement les principes d'intervention et les priorités consignés dans la note stratégique.

7.2.3. Sur le terrain des pays partenaires

(182)

Objectif 1 :

Assurer la cohérence et la pertinence de la stratégie d'intervention avec les politiques de lutte contre la pauvreté (cadre stratégique de lutte contre la pauvreté) et/ou les plans de développement des pays partenaires.

Indicateur :

- Proportion de programmes de la coopération internationale relatifs à l'infrastructure de base s'inscrivant judicieusement dans les politiques et les priorités des pays partenaires en matière de lutte contre la pauvreté.

(183)

Objectif 2 :

Assister les pays partenaires dans leur effort pour garantir la viabilité de l'infrastructure de base.

Indicateurs :

- Proportion d'interventions intégrant effectivement l'approche de la réponse à la demande, notamment des populations pauvres.
- Proportion de programmes de la coopération internationale belge conçus et mis en œuvre avec une implication clairement établie des autorités locales situées notamment au niveau le plus bas de la délégation des responsabilités et des bénéficiaires, y compris leurs organisations d'appui partenaires.
- Proportion d'interventions avec une planification conséquente de la fourniture d'outils, de dispense de formation et de mobilisation de fonds pour le bénéfice des divers partenaires, en vue de leur permettre d'assumer effectivement leurs responsabilités.
- Proportion d'interventions mobilisant effectivement les ressources et les compétences locales.

7.2.4. En relation avec les organisations internationales partenaires

(184)

Objectif :

Assurer la cohérence des politiques, la coordination et la complémentarité des interventions.

Indicateur :

- Proportion d'interventions découlant d'une harmonisation des politiques des divers bailleurs de fonds actifs dans le domaine de l'infrastructure et des services de base en coopération, et résultant en une coordination, une complémentarité et une synergie des activités sur le terrain.