



REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET
DES RESSOURCES HYDRAULIQUES



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE NATIONALE DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU (PNSPE)

KINSHASA | MARS 2017



SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	4
1.1 La Politique Nationale du Service Public de l'Eau	4
1.1.1 Contexte	4
1.1.2 Contenu	4
1.2 Cohérence avec le cadre juridique national	6
1.2.1 La Constitution	6
1.2.2 Les lois sur la décentralisation	6
1.2.3 La Loi relative à l'Eau	6
1.3 Cohérence avec les Objectifs de Développement Durable	7
2 LES THÈMES DE LA STRATÉGIE	7
2.1 Le choix des 5 thèmes	7
2.2 Relations avec les objectifs de la PNSPE	8
3 LES THÈMES DE LA STRATÉGIE	9
3.1 Le Ministère de l'Eau	9
3.1.1 Eléments de la stratégie	9
3.1.2 Activités	9
3.2 La maîtrise d'ouvrage	13
3.2.1 Eléments de la stratégie	13
3.2.2 Activités	13
3.3 L'Autorité de Régulation	16
3.3.1 Eléments de la stratégie	16
3.3.2 Activités	16
3.4 Des conditions favorables pour les opérateurs	18
3.4.1 Eléments de la stratégie	18
3.4.2 Le régime spécial d'allègement fiscal	19
3.4.3 Le respect des engagements contractuels	19
3.4.4 Conditions d'agrément des exploitants du SPE	19
3.4.5 Les risques et les moyens pour les éviter	20
3.5 Mécanisme durable de financement	20
3.5.1 Eléments de la stratégie	20
3.5.2 Activités	21
4 TABLEAU GÉNÉRAL DE LA STRATÉGIE	25
5 INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE	30
5.1 Indicateurs d'exécution	30
5.2 Indicateurs d'impact	30
5.2.1 Indicateurs généraux	30
5.2.2 Indicateurs par thème	30
5.3 Procédure d'adaptation de la stratégie	31
6 CONCLUSION	32

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : Relations entre les 5 thèmes de la stratégie et les 6 objectifs de la PNSPE	8
TABLEAU 2 : Activités du thème réforme institutionnelle du Ministère de l'Eau	9
TABLEAU 3 : Planning et ordre de grandeur des coûts des activités pour la maîtrise d'ouvrage	15
TABLEAU 4 : Sources possible de financement pour créer l'Autorité de Régulation	17
TABLEAU 5 : Activités pour mobiliser des ressources durables de financement	21
TABLEAU 6 : Tableau général des activités par thème stratégique	25

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

COREF	Comité de Réforme des Finances
ETD	Entité Territoriale Décentralisée
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
ITPR	Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction
MERH	Ministère de l'Énergie et des Ressources Hydrauliques
MO	Maîtrise d'ouvrage
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
ODD	Objectif de Développement Durable
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
PNSPE	Politique Nationale du Service Public de l'Eau
RDC	République Démocratique du Congo
REGIDESO	Régie de distribution d'eau de la République démocratique du Congo
SENAREC	Secrétariat National pour le Renforcement des Capacités
SNHR	Service National de l'Hydraulique Rurale
SPE	Service Public de l'Eau



INTRODUCTION

Le présent document propose une stratégie de mise en œuvre de la Politique Nationale du Service Public de l'eau (PNSPE). La promulgation de la loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau et la validation de la PNSPE en juin 2016 sont des étapes déterminantes de la réforme du service public de l'eau en RDC. Mais il s'agit maintenant de poursuivre le processus de cette réforme et de définir, puis d'appliquer, une stratégie de mise en œuvre de la PNSPE.

1. LA POLITIQUE NATIONALE DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU

1.1 Contexte

La République Démocratique du Congo compte parmi les trois pays enregistrant la moins bonne performance au monde en termes de taux d'accès à l'eau potable – environ 52 % de la population – et aux infrastructures d'assainissement (de

base) – environ 29 %. Cette situation, conjuguée à une forte croissance démographique et à la progression de l'urbanisation, place le secteur de l'eau face à des défis majeurs. La RDC est un Etat fragile dont les structures politiques et administratives présentent des lacunes considérables. Le secteur de l'eau et de l'assainissement pâtit des qualifications insuffisantes des experts et des cadres dirigeants, du manque d'engagement, des conflits de compétences et de la mauvaise gestion au sein et entre les organismes publics compétents. Ce constat s'applique également au principal fournisseur d'eau potable en milieu urbain, la REGIDESO (Régie de distribution d'eau de la République Démocratique du Congo). Les conséquences en sont des structures peu efficaces, des coûts d'exploitation excessifs, un prix de l'eau exorbitant par rapport aux revenus des ménages et une qualité de l'eau potable douteuse. La restructuration et la privatisation partielle au niveau national entamées en 2010 par la REGIDESO sont jusqu'à présent insuffisantes.

Dans la perspective d'améliorer le service public de l'eau, le Président de la République a promulgué la Loi relative à l'Eau et le gouvernement s'est doté d'une politique nationale du service public de l'eau. Ainsi, la nouvelle loi relative à l'eau du 31 décembre 2015 et le processus de décentralisation en cours transfèrent désormais la responsabilité de la gestion du sous-secteur de l'eau potable aux Provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées (ETD), un changement qui rencontre des difficultés de mise en œuvre majeures.

1.2 Contenu

La PNSPE sert de texte de référence pour toutes les interventions liées à l'approvisionnement de la population congolaise en eau potable. Elle s'applique aux milieux urbains et ruraux et est la base pour le développement durable du sous-secteur de l'eau potable. Elle oriente la mise en application de la Loi relative à l'Eau et les dispositions de la Constitution en matière d'eau potable.

Elle comprend plusieurs éléments :

- Un ensemble de définitions ;
- Une analyse du contexte du sous-secteur de l'eau potable, avec l'évolution des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) vers les Objectifs de Développement Durable (ODD), et un état des lieux de l'accès de la population congolaise à l'eau potable ;
- Une analyse des enjeux et défis du secteur public de l'eau ;

- La Vision de l'Etat congolais en matière d'eau potable à l'horizon 2030, qui est : « *L'Etat congolais s'engage à améliorer le cadre de vie de sa population en lui garantissant un accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable* » ;
- Les 6 objectifs de la PNSPE qui sont :
 1. Objectif 1 : Etablir un cadre institutionnel performant, capable d'assurer son rôle normatif et réglementaire et de protéger les droits des usagers (femmes et hommes).
 2. Objectif 2 : Etablir une coordination et une planification sous-sectorielles efficaces.
 3. Objectif 3 : Les maitres d'ouvrage assurent un meilleur service d'eau potable à leurs populations.
 4. Objectif 4 : Créer les conditions favorables à l'engagement des opérateurs de qualité.
 5. Objectif 5 : Mettre en place un système de régulation efficace, indépendant et financièrement viable.
 6. Objectif 6 : Mettre en place les mécanismes durables de financement du service public de l'eau.
- Vingt et un principes transversaux qui devront être pris en compte dans la concrétisation de la PNSPE :
 1. L'approche par les besoins et les intérêts sensibles au genre ;
 2. Le principe de bonne gouvernance ;
 3. Le principe de priorisation des usages de l'eau qui donne priorité à l'eau domestique pour la consommation, l'hygiène et autres besoins des ménages ;
 4. Le principe d'implication du secteur privé ;
 5. Le principe d'information, d'éducation et de communication ;
 6. Le principe de non-gratuité de service ;
 7. Le principe de précaution ;
 8. Le principe de subsidiarité et de décentralisation ;
 9. Le principe de participation et de concertation ;
 10. Le principe d'information de l'utilisateur ;
 11. Le principe d'universalité, d'équité et d'égalité des usagers ;

12. Le principe de continuité et de régularité du service ;
13. Le principe de durabilité ;
14. Le principe d'adaptabilité de service ;
15. Le principe d'auto-prise en charge communautaire ;
16. Le principe de l'évaluation environnementale et sociale ;
17. Le principe d'économie rationnelle de l'eau ;
18. Le principe de souveraineté ;
19. Le principe de libre concurrence ;
20. Le principe de pollueur-payeur ;
21. Le principe de redevabilité.

2. COHÉRENCE AVEC LE CADRE JURIDIQUE

2.1 La Constitution

La PNSPE est tout à fait conforme à la Constitution puisqu'elle oriente la mise en application de la Loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'Eau, laquelle trouve son fondement dans les articles 9 et 48 de la Constitution. Elle inclut aussi les dispositions des articles 203, point 16 (« *Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières suivantes sont de la compétence concurrente du Pouvoir central et des provinces : (...) 16. Les droits fonciers et miniers, l'aménagement du territoire, le régime des eaux et forêts* ») et 204, point 26 (« *Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières suivantes sont de la compétence exclusive des provinces : (...) 26. L'exploitation des sources d'énergie non nucléaire et la production de l'eau pour les besoins de la province* »).

2.2 La décentralisation

Un problème d'incohérence peut sembler apparaître entre la Loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'Eau et aux lois relatives à la décentralisation (Loi organique n°08/016 du 7 octobre 2008 et Loi n°08/012 du 31 juillet 2008). En effet, ces dernières confèrent le statut de maître d'ouvrage aux Provinces et aux ETD, mais elle ne reconnaît pas explicitement ce statut aux associations d'usagers et aux comités locaux d'eau, alors que la Loi relative à l'Eau, en son article 73, dispose que « *Dans le cas des réseaux autonomes de service public d'approvisionnement*

en eau, des sources et points d'eau aménagés et des installations ponctuelles de prélèvement, en particulier les puits et forages avec ou sans pompe manuelle, la responsabilité de maître d'ouvrage est dévolue aux associations d'usagers ou aux comités locaux d'eau ». Cependant, ce même article se conclut par « *Un arrêté provincial délibéré en Conseil des Ministres en fixe les modalités d'exécution* ».

Une interprétation assez claire de cet article est que l'autorité provinciale peut déléguer, selon des modalités qu'elle définit, la maîtrise d'ouvrage à des associations d'usagers ou des comités locaux d'eau, mais uniquement dans les cas concernés cités au début de l'article. Les associations d'usagers et les comités locaux d'eau n'ont pas donc de plein droit le statut de maître d'ouvrage, mais celui-ci peut leur être délégué par la Province dans certains cas précis, surtout pour la gestion de réseaux ou d'ouvrages modestes.

2.3 La Loi relative à l'Eau

Les innovations importantes apportées dans le cadre de la Loi relative à l'Eau du 31 décembre 2015 sont notamment :

- L'accent est mis sur les usages prioritaires de l'eau et la prise en compte de l'option levée par le gouvernement de développer davantage les secteurs porteurs de croissance ;
- La couverture des besoins en eau de toutes les catégories de consommateurs ;
- La création de cadre fixant les règles tarifaires claires selon les principes de vérité de prix, d'égalité, d'équité et de non-transférabilité des charges ;
- L'instauration d'un mécanisme de règlement des différends dans l'érection de certains faits en infractions pénales spéciales et leur répression consécutive en vue d'une application efficace de la loi ;
- La protection des consommateurs en ce qui concerne la potabilité de l'eau ;
- L'obligation de protection de l'environnement pour tous les projets du développement du secteur.

La Loi relative à l'eau établit également les principes généraux du service public de l'eau. La maîtrise d'ouvrage en matière d'eau potable appartient aux Provinces et aux ETD dans les limites de leurs compétences et attributions respectives. Ces maîtres d'ouvrage organisent la régie chargée de la mise en place des ouvrages pour le service public de l'eau, mais n'ont pas le droit d'exercer la régie directe, sauf en cas de défaillance du gestionnaire et pour une durée limitée à douze mois. Ils peuvent déléguer la maîtrise d'ouvrage sur la base de conventions de gestion dont les modalités générales sont précisées dans la loi.

La PNSPE a été élaborée en vue de permettre la mise en œuvre de ces principes et d'améliorer ainsi le service public de l'eau.

3. COHÉRENCE AVEC LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La PNSPE est aussi cohérente avec les Objectifs de Développement Durable (ODD) qui ont été ratifiés par la RDC.

La PNSPE validée en juin 2016 définit en effet les objectifs majeurs à atteindre pour améliorer l'accès à l'eau de la population et progresser vers l'atteinte de l'Objectif de Développement Durable n°6 : « *Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable* » ratifié par la RDC. Cet objectif a notamment deux cibles qui se réfèrent particulièrement à l'approvisionnement en eau potable :

- Cible 6.1 : d'ici à 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable.
- Cible 6.b : appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement.



LES THÈMES DE LA STRATÉGIE

1. LE CHOIX DES 5 THÈMES

Les six objectifs de la PNSPE sont fortement interdépendants, et il n'est pas simple de définir une stratégie articulée sur ces objectifs et qui soit facilement lisible. Par exemple, la stratégie à envisager pour atteindre l'objectif 2 (*Etablir une coordination et une planification sous-sectorielles efficaces*) dépendra de l'objectif 1 (*Etablir un cadre institutionnel performant, capable d'assurer son rôle normatif et réglementaire et de protéger les droits des usagers*) : les modalités de la coordination sous-sectorielle vont dépendre fortement du modèle de cadre institutionnel mis en place.

Une première analyse des enjeux essentiels de la réforme du service public de l'eau dégage la pertinence de l'organisation de la stratégie selon 5 thèmes, qui vont chacun concourir à la mise en œuvre de la PNSPE :

1. Le Ministère de l'Eau (réforme du cadre institutionnel) ;

2. La maîtrise d'ouvrage, ses conditions et ses modalités ;
3. L'Autorité de Régulation ;
4. La mise en place de conditions favorables pour les opérateurs du service public de l'eau ;
5. Le mécanisme de financement durable du service public de l'eau.

2. RELATIONS AVEC LES OBJECTIFS DE LA PNSPE

Le tableau suivant montre de quelle façon les 5 thèmes choisis vont agir en faveur des 6 objectifs de la PNSPE.

TABLEAU 1 : RELATIONS ENTRE LES 5 THÈMES DE LA STRATÉGIE ET LES 6 OBJECTIFS DE LA PNSPE

CE THEME DE LA STRATEGIE	... CONTRIBUE A CES OBJECTIFS DE LA PNSPE
1. Le Ministère de l'Eau (réforme du cadre institutionnel)	<p>Objectif 1 : Etablir un cadre institutionnel performant, capable d'assurer son rôle normatif et réglementaire et de protéger les droits des usagers</p> <p>Objectif 2 : Etablir une coordination et une planification sous-sectorielles efficaces</p> <p>Objectif 5 : Mettre en place un système de régulation efficace, indépendant et financièrement viable</p>
2. La maîtrise d'ouvrage, ses conditions et ses modalités	<p>Objectif 3 : Les maitres d'ouvrage assurent un meilleur service d'eau potable à leurs populations</p> <p>Objectif 5 : Mettre en place un système de régulation efficace, indépendant et financièrement viable</p>
3. L'Autorité de Régulation	<p>Objectif 1 : Etablir un cadre institutionnel performant, capable d'assurer son rôle normatif et réglementaire et de protéger les droits des usagers</p> <p>Objectif 5 : Mettre en place un système de régulation efficace, indépendant et financièrement viable</p>
4. La mise en place de conditions favorables pour les opérateurs du service de l'eau	<p>Objectif 3 : Les maitres d'ouvrage assurent un meilleur service d'eau potable à leurs populations</p> <p>Objectif 4 : Créer les conditions favorables à l'engagement des opérateurs de qualité</p>
5. Le mécanisme de financement durable du service de l'eau	<p>Objectif 6 : Mettre en place les mécanismes durables de financement du service public de l'eau</p>

On voit dans ce tableau que tous les objectifs sont pris en compte par au moins un thème de la stratégie et donc qu'il n'y a pas de lacune par rapport aux objectifs de la PNSPE.



LES THÈMES DE LA STRATÉGIE

1. LE MINISTÈRE DE L'EAU

La Loi relative à l'Eau impose une réorganisation du ministère en charge de l'eau afin qu'il prenne en charge de façon claire le service public de l'eau. Par ailleurs, la loi clarifie les rôles d'autres ministères en matière d'eau, notamment celui de la santé (normes de qualité de l'eau), de l'environnement (connaissance et suivi des ressources en eau) et de l'économie (tarification). Enfin elle prévoit la création d'une Autorité de Régulation, qui fait l'objet d'un thème spécifique de la stratégie de la PNSPE.

1.1 Eléments de la stratégie

Les éléments de la stratégie à mettre en œuvre en vue de cette réforme institutionnelle sont les suivants :

- Le Cadre et les structures organiques ;
- Le budget programme ;
- Le référentiel des emplois ;
- Le manuel des procédures pour le recrutement ;
- Le recrutement ;
- La stratégie de développement du personnel ;
- Le plan de formation ;
- L'identification des locaux ;
- L'identification des besoins matériels et mobiliers ;
- La définition du budget de fonctionnement et d'installation.

1.2 Activités

Pour chacun des éléments de la stratégie, les activités figurent dans les tableaux suivants.

TABLERAU 2 : ACTIVITÉS DU THÈME RÉFORME INSTITUTIONNELLE DU MINISTÈRE DE L'EAU

CADRE ET STRUCTURES ORGANIQUES

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Fixation du cadre organique	Atelier	Ministère de la Fonction Publique	Ministère de l'Eau	Le Cadre organique est élaboré	Faible
Validation	Atelier	Ministère de la Fonction Publique	Ministère de l'Eau	Le Cadre organique est validé	Faible
Agrément provisoire	-	Ministère de la Fonction Publique	Ministère de la Fonction Publique	L'Arrêté est signé	Faible
Adoption par le Conseil des Ministres	Conseil des Ministres	Conseil des Ministres	Ministère de l'eau	Le Premier Ministre a signé le décret	Faible

BUDGET PROGRAMME

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Maquette des programmes budgétaires	Atelier	Ministère de l'Eau	Ministère de l'Eau	La maquette du budget est réalisée	Faible
Programme Budgétaire du Ministère	Atelier	Ministère des Finances (COREF)	Ministère des Finances	Le programme budgétaire du Ministère de l'Eau est intégré dans le programme budgétaire national	Faible

RÉFÉRENTIEL DES EMPLOIS ET DES COMPÉTENCES

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Fixation des référentiels des emplois et des compétences (Job descriptions)	Atelier	Ministère de l'Eau	Ministère de l'Eau	Le référentiel des emplois et des compétences est fixé	Faible
Validation	Atelier	Ministère de la Fonction Publique	Ministère de l'Eau	Le référentiel des emplois et des compétences est validé	Faible

**MANUEL DES PROCÉDURES POUR LE RECRUTEMENT**

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Elaboration du draft du manuel	Atelier	Ministère de la Fonction Publique	Ministère de l'Eau	Le draft des procédures pour recrutement est élaboré	Faible
Validation	Atelier	Ministères de la Fonction Publique et de l'Eau	Ministère de l'Eau	Le manuel des procédures est validé	Faible

RECRUTEMENT

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Expression des besoins	Séance de travail	Ministère de la Fonction Publique	Ministère de l'Eau	Les besoins sont identifiés	Faible
Organisation des opérations de recrutement	Commission	Ministère de la Fonction Publique	Ministère de la Fonction Publique	Le test de recrutement est organisé	Faible
Publication des résultats	-	Ministère de la Fonction Publique	Ministère de la Fonction Publique	Les résultats des publications sont publiés	Faible
Décret du Premier Ministre	Conseil des Ministres	Ministères de la Fonction Publique et de l'Eau	Ministères de la Fonction Publique et de l'Eau	Le décret du PM est publié	Faible
Ordonnance Présidentielle	-	Conseil des Ministres	Premier Ministre	L'Ordonnance Présidentielle est publiée	Faible
Commission d'affectation interne	Commission d'affectation interne	Ministère de l'Eau	Ministère de l'Eau	La commission d'affectation interne est rendue publique	Faible

STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU PERSONNEL

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Elaboration du draft de la stratégie	Atelier	Ministère de la Fonction Publique	Ministère de l'Eau	Le draft de la stratégie est élaboré	Faible
Adoption de la stratégie	Atelier	Ministère de la Fonction Publique	Ministère de l'Eau	La stratégie est adoptée	Faible

PLAN DE FORMATION

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Identification des besoins	commission	SENAREC	Ministère de l'Eau	La liste des besoins de formation est établie	Faible
Bilan des compétences	Commission	SENAREC	Ministère de l'Eau	Le bilan des compétences est établi	Moyen
Plan de formation	Commission	SENAREC	Ministère de l'Eau	Le plan de formation est élaboré	Moyen
Mise en œuvre	Commission	SENAREC	Ministère de l'Eau		Elevé

IDENTIFICATION DES LOCAUX

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Evaluation et expression des besoins	Commission	Ministère des ITPR	Ministère de l'Eau	Les besoins en locaux sont connus et transmis au Ministère des ITPR	Faible
Recherche de financement et source de financement	Budget	Ministère de Finances	Ministère de l'Eau	Le financement est obtenu	Elevé
Opérationnalisation des besoins	Atelier	Ministère de l'Eau	Ministère des ITPR	Les locaux sont attribués	Elevé

IDENTIFICATION DES BESOINS MATÉRIELS ET MOBILIERS

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Evaluation et expression des besoins	Commission	Ministère des ITPR	Ministère de l'Eau	Les besoins en locaux sont connus et transmis au Ministère des ITPR	Faible
Recherche de financement et source de financement	Budget	Ministère de Finances	Ministère de l'Eau	Le financement est obtenu	Elevé
Opérationnalisation des besoins	Atelier	Ministère de l'Eau	Ministère de l'Eau	Les locaux sont attribués	Elevé

**DÉFINIR LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT ET D'INSTALLATION**

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Evaluation et expression des besoins	Conférence budgétaire	Ministère du Budget	Ministère de l'Eau	Les besoins en locaux sont connus et transmis au Ministère des ITPR	Faible
Recherche de financement et source de financement	Budget	Ministère des Finances	Ministère de l'Eau	Le financement est obtenu	Elevé
Opérationnalisation des besoins	-	Ministère des ITPR	Ministère de l'Eau	Les locaux sont attribués	Elevé

Le niveau de priorité dans l'ensemble de la stratégie

La création du Ministère de l'Eau est un des points clés de la réforme du secteur de l'eau. Il y a donc urgence à mettre en œuvre toutes les activités devant contribuer à sa création. Ces dernières contribueront rapidement à la création du Secrétariat Général du Ministère de l'Eau. Celui-ci prendra en compte une partie de la mission du SNHR et une autre du Ministère des Ressources hydrauliques.

Les risques et les moyens de les éviter

Un des risques pouvant compromettre la réforme du ministère en charge de l'eau est l'absence ou l'insuffisance de financement. Pour contourner cette absence éventuelle de financement, il faut promouvoir les sources de financement en marge du budget de l'Etat.

Un autre risque consiste en des crispations institutionnelles de certains décideurs, au sein du Ministère de l'Energie et des Ressources Hydrauliques ou dans d'autres Ministères, qui seraient défavorables aux orientations de la réforme. Les mesures à prendre pour éviter ce risque sont une campagne de communication, d'une part pour rappeler que la Loi relative à l'Eau implique la création d'un ministère ayant en charge le service de l'eau, toutes zones confondues (urbain, rural), et d'autre part pour montrer les avantages de la réforme pour la qualité du service de l'eau potable, qui est, rappelons-le, un des moins performants du monde actuellement.

2 LA MAÎTRISE D'OUVRAGE**2.1 Eléments de la stratégie**

Selon les termes de la Loi relative à l'Eau, la maîtrise d'ouvrage est assurée par les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées (ETD) à travers respectivement le ministère provincial en charge du service public de l'eau et le Bureau de l'Eau. Dans certains cas (prévus à l'article 73 de la Loi), la responsabilité de maître d'ouvrage est dévolue aux associations d'usagers ou aux comités locaux d'eau. En tant que maîtres d'ouvrage, la Province et les ETD ne peuvent pas exploiter l'eau en régie directe sauf, à titre exceptionnel, s'il y a défaillance du gestionnaire, et ce, pour une durée ne dépassant pas douze mois.

Selon les parties prenantes concernées (Provinces, ETD, associations d'usagers et comités locaux d'eau), la stratégie pour mettre en œuvre la maîtrise d'ouvrage a des points communs mais aussi des spécificités. On distinguera donc les activités à réaliser selon les acteurs.

2.2 Activités

Au niveau des Provinces

Pour remplir les fonctions qui lui sont assignées en tant que Maître d'Ouvrage, la Province doit mener les activités suivantes :

- Organiser une régie à laquelle elle délègue le pouvoir d'exploiter le service public de l'eau via des conventions de gestion avec des sociétés et établissements publics ou privés. Le Ministère ayant l'eau dans ses attributions est chargé de définir, en décembre 2017, les profils types des experts à recruter pour le compte de la régie provinciale. Le Gouverneur de Province prend ensuite un Arrêté portant organisation et fonctionnement de la Régie provinciale.
- Identifier les besoins en renforcement de ses capacités, y compris son programme de mise en œuvre, une évaluation de son coût et des sources possibles de financement ;
- Planifier, en février 2018, sous la responsabilité du Maître d'Ouvrage, le développement du service public de l'eau. Des ateliers de réflexion et des consultations participatives permettront notamment d'identifier les besoins en service public de l'eau, d'élaborer les cahiers de charge, de prioriser la mise en œuvre des activités planifiées et d'organiser les séminaires de renforcement des capacités ;
- Mobiliser les ressources financières nécessaires. Le Maître d'Ouvrage organise à partir de juin 2018, des séances de travail, notamment avec les services du budget et autres, en vue de mettre en place des moyens de financement des activités visant le développement du secteur de l'eau ;
- Déléguer la gestion du service public de l'eau. A partir du second semestre 2018, le Maître d'ouvrage signe des conventions de gestion à travers lesquels il délègue la gestion du service public de l'eau aux opérateurs en ordre ;
- Assurer le suivi et l'évaluation du service public de l'eau. Cette activité est continue, et prend place dès que le service de l'eau est fourni. Le Maître d'ouvrage en assume la responsabilité.

Au niveau des ETD

- Organiser le bureau d'eau. Dans chaque Entité Territoriale Décentralisée, il sera créé un Bureau ou une Division d'eau selon le cas. Les Bureaux d'eau sont ouverts dans les communes, secteurs et chefferies alors que les Divisions d'eau sont organisées dans les villes.

Au niveau des ETD, les bureaux et divisions d'eau réalisent les mêmes activités que celles de la Régie provinciale décrites ci-dessus. Ces bureaux et divisions d'eau seront en activité en fin décembre 2017.

- Une activité spécifique concerne l'accompagnement des ETD par la Province pour rechercher des opportunités de mutualisation avec des opérateurs communs, afin de faire des économies d'échelle et d'optimiser la viabilité d'opérateurs avec une masse critique suffisante de contrats de gestion.

Au niveau des associations d'usagers et/ou comités locaux d'eau

Conformément aux dispositions de l'article 73 de la Loi relative à l'Eau, dans le cas des réseaux autonomes de service public d'approvisionnement en eau, des sources et points d'eau aménagés et des installations ponctuelles de prélèvement, en particulier les puits et forages avec ou sans pompe manuelle, la responsabilité de maître d'ouvrage peut être dévolue aux associations d'usagers ou aux comités locaux d'eau, selon des modalités fixées par un Arrêté Provincial délibéré en conseil des Ministres. Lorsque la compétence de maîtrise d'ouvrage est déléguée à une association d'usagers ou un comité local, ceux-ci doivent, dans les limites de leurs responsabilités, exercer leurs fonctions en vue du développement du service public de l'eau. C'est donc un cas particulier où un acteur peut être à la fois maître d'ouvrage et opérateur, à un niveau très local. Il faut noter qu'en tant qu'opérateurs, ils seront soumis au contrôle de l'Autorité de Régulation.

Deux activités spécifiques concernent ces acteurs :

- La réalisation par la Province un diagnostic de toutes les associations d'usagers et comités locaux d'eau en vue d'évaluer leurs capacités managériales et techniques.
- L'élaboration au niveau de la Province un projet d'arrêté provincial type pour la délégation de la maîtrise d'ouvrage aux associations d'usagers et aux comités locaux d'eau.



TABLEAU 3 : PLANNING ET ORDRE DE GRANDEUR DES COÛTS DES ACTIVITÉS POUR LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

Activité	Responsabilité	Planning	Coût	Sources de financement
Organiser, par Arrêté provincial, une Régie	Gouvernement Provincial, ETD	Décembre 2017	Faible	Gouvernement Provincial
Identifier les besoins en renforcement des capacités	Gouvernement Provincial, ETD	Décembre 2017	Faible	Gouvernement Provincial
Planifier le développement du service public de l'eau	Gouvernement Provincial, ETD	Février 2018	Elevé	Gouvernement provincial et exploitants
Mobiliser les ressources financières	Gouvernement Provincial, ETD	Juin 2018	Elevé	Gouvernement provincial
Déléguer la gestion du service public de l'eau	Gouvernement Provincial, ETD	Second semestre 2018	Moyen	Gouvernement provincial
Faire le suivi et l'évaluation des réalisations des initiatives de développement du service public de l'eau	Gouvernement Provincial, ETD	Premier trimestre 2019	Moyen	Maître d'ouvrage
Organiser le bureau d'eau des ETD	ETD	Premier semestre 2018	Elevé	Maître d'ouvrage
Accompagner les ETD par la Province pour rechercher des opportunités de mutualisation avec des opérateurs communs	Gouvernement Provincial, ETD	Second semestre 2018	Moyen	Gouvernement provincial
Réaliser par la Province un diagnostic de toutes les associations d'usagers et comités locaux d'eau	Gouvernement Provincial	Premier trimestre 2018	Elevé	Gouvernement provincial
Elaborer au niveau de la Province un projet d'arrêté provincial type pour la délégation de la maîtrise d'ouvrage aux associations d'usagers et aux comités locaux d'eau	Gouvernement Provincial, ETD	Janvier 2018	Faible	Gouvernement provincial

Les risques et les moyens de les éviter

L'instabilité politique, les difficultés de la mise en œuvre de la décentralisation et le manque de moyens financiers sont les principaux risques susceptibles d'empêcher le bon fonctionnement des Maîtres d'Ouvrage. Pour atténuer ces risques, le Gouvernement prend toutes les mesures nécessaires pour établir la sécurité sur le territoire, la stabilisation du climat politique, l'assainissement du climat des affaires ainsi que des mécanismes attractifs dans le sous-secteur de l'eau potable. Par ailleurs, le Maître d'Ouvrage, chacun en ce qui le concerne, élargit son champ de contact en mettant en exergue la nécessité et l'importance du secteur. Et les responsables des ETD s'emploieront à renforcer les capacités des services liés à l'eau de manière à les rendre performants pour la durabilité du secteur.

3 L'AUTORITÉ DE RÉGULATION

3.1 Eléments de la stratégie

La complexité et l'importance du secteur de l'eau potable exigent l'instauration d'une Autorité de Régulation neutre et indépendante. En vue de sa mise en place effective, et étant donné l'urgence de disposer d'un organe de régulation, il est proposé qu'une Cellule de préparation de mise en place de cette Autorité de Régulation soit créée par le Ministre de l'Energie et Ressources Hydrauliques pour une durée d'une année. La Cellule, rattachée au Cabinet du Ministère de tutelle, sera composée d'experts issus des secteurs de l'eau et d'autres secteurs intervenant dans le service public de l'eau tels que l'Environnement, l'Economie, la Santé, le Développement Rural etc. Cette cellule adoptera un plan de travail précis comportant notamment les activités suivantes :

- Capitaliser les expériences d'autres pays en matière de régulation du service de l'eau ;
- Evaluer les besoins (humains, matériels et financiers) de l'Autorité de Régulation ;
- Réfléchir sur les modalités de financement durable de l'Autorité de Régulation ;
- Préparer un projet de Décret de création de l'Autorité de Régulation ;
- Préparer les modèles-types de conventions et assurer leur diffusion auprès des Maîtres d'Ouvrages et des opérateurs ;



- Mettre en place une base des données géoréférencées reprenant toutes les informations sur les Maîtres d'Ouvrages et les opérateurs (réalisation des points d'eau, exploitation, etc.).

Une fois que l'Autorité de Régulation sera effectivement mise en place, elle va remplir ses fonctions régaliennes conformément à l'article 75 de la Loi n°15/026 du 31 Décembre 2015 relative à l'Eau et à l'objectif 5 de la Politique Nationale du Service Public de l'Eau.

3.2 Activités

Les activités à réaliser pour aboutir à la mise en place d'une Autorité de Régulation indépendante et fonctionnelle sont les suivantes :

Définition des rôles et responsabilités

- Elaborer un projet d'Arrêté de création de la Cellule de mise en place de l'Autorité de Régulation à soumettre à la signature du Ministre de l'Energie et Ressources Hydrauliques d'ici juillet 2017, sous la responsabilité du MERH ;
- Elaborer en juillet 2017, sous la responsabilité du MERH, un projet d'arrêté portant nomination des animateurs, experts et membres de la cellule de régulation ;
- Mettre en place avant décembre 2017 la Cellule qui va réaliser les fonctions qui lui sont assignées (décrites ci-dessus), responsabilité qui relève du MERH ;
- Organiser au premier trimestre 2018 les voyages d'études en vue de capitaliser les expériences d'autres pays ayant réussi la régulation du secteur de l'eau, sous la responsabilité du MERH ;
- Organiser au mois d'avril 2018, sous la responsabilité du MERH, un atelier de restitution et d'échange des leçons tirées des voyages d'études effectués pour évaluer les besoins humains (profils, effectifs...), matériels (équipements, technologie...) et financiers (source, coût...) de l'Autorité de Régulation ;
- Constituer un groupe de travail en juillet 2018, par le MERH pour l'élaboration du projet de Décret portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation ;
- Elaborer en octobre 2018, sous la responsabilité du MERH un projet d'arrêté portant nomination des animateurs, experts et membres de l'Autorité de Régulation ;

- Installer officiellement l'Autorité de Régulation en Novembre 2018, et remise et reprise avec la cellule.

Outils de base

- Préparer les modèles-types de conventions de gestion et assurer leur diffusion auprès des Maîtres d'Ouvrages et des opérateurs ; cette activité est réalisée par la Cellule au cours du premier trimestre 2018 ;
- Créer en septembre et octobre 2018, la base des données reprenant les informations relatives aux maîtres d'ouvrages et opérateurs ; cette activité est réalisée par la Cellule ;
- Organiser une campagne de présentation aux maîtres d'ouvrage et aux opérateurs des différents types de conventions produits ;
- Traitement des dossiers relatifs au prix de l'eau ;
- Développement des méthodes de contrôle des opérateurs ;
- Exécution des campagnes de contrôle des opérateurs.

Le tableau suivant indique les sources possibles de financement pour réaliser ces activités, et le niveau sommaire des coûts à prévoir.

TABEAU 4 : SOURCES POSSIBLE DE FINANCEMENT POUR CRÉER L'AUTORITÉ DE RÉGULATION

Estimation des coûts et sources de financement	Responsabilités	Coût	Sources de financement
Elaborer un projet d'Arrêté de création de la Cellule de régulation à soumettre à la signature du Ministre de l'Energie et Ressources Hydrauliques d'ici Juillet 2017	MERH	Faible	MERH
Elaborer en Juillet 2017 un projet d'arrêté portant nomination des animateurs, experts et membres de la cellule de régulation	MERH	Faible	MERH
Mettre en place avant Décembre 2017, la Cellule qui va réaliser les fonctions qui lui sont assignées (décrites ci-dessus)	MERH	Moyen	MERH
Organiser au premier trimestre 2018 les voyages d'études en vue de capitaliser les expériences d'autres pays ayant réussi la régulation du secteur de l'eau	Cellule	Elevé	MERH
Organiser au mois d'Avril 2018 un atelier de restitution et d'échange des leçons tirées des voyages d'études effectués pour évaluer les besoins humains (profils, effectifs...), matériels (équipements, technologie...) et financiers (source, coût...) de l'Autorité de Régulation	Cellule	Moyen	MERH
Constituer un groupe de travail en Juillet 2018 pour l'élaboration du projet de Décret portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation	Cellule	Faible	MERH
Créer en Août et Septembre 2018 les groupes thématiques qui vont réfléchir et produire les modèles-types des conventions	Cellule	Moyen	MERH
Créer en Septembre et Octobre 2018, la base des données reprenant les informations relatives aux Maîtres d'Ouvrages et opérateurs	Autorité de Régulation	Elevé	MERH
Elaborer en Octobre 2017, sous la responsabilité du ministre de l'énergie et ressources hydrauliques un projet d'arrêté portant nomination des animateurs, experts et membres de l'Autorité de Régulation	Cellule	Faible	MERH
Installer officiellement l'Autorité de Régulation en Novembre 2018, et remise et reprise avec la cellule	MERH	Très élevé	MERH
Présenter aux Maîtres d'Ouvrage et aux opérateurs les différents types de conventions produits	Cellule	Elevé	MERH

Les risques et les moyens de les éviter

Le risque principal qui peut impacter l'atteinte des résultats attendus est financier : la création de la Cellule provisoire, puis de l'Autorité de Régulation demande des fonds, d'abord pour sa création (personnel, logistique à mettre en place) mais surtout ensuite pour son fonctionnement. En tant qu'organe indépendant, l'Autorité doit disposer de ses propres ressources financières durables pour être efficace. L'identification de ces ressources fera partie du travail de création de l'Autorité et ce sera un point clé de la réussite. De ce point de vue, l'analyse de l'expérience d'institutions de régulation dans d'autres pays pourra apporter un éclairage précieux.

4. DES CONDITIONS FAVORABLES POUR LES OPÉRATEURS

4.1 Eléments de la stratégie

Face aux multiples défis qu'éprouvent les investisseurs et les opérateurs dans le secteur de l'eau potable, l'Etat seul est capable de créer un environnement favorable à l'investissement pour permettre à la population d'accéder à ce facteur de bien-être et de développement qu'est l'eau potable.

Les conditions favorables pour les opérateurs ont pour base l'amélioration du climat des affaires, notamment par le respect des actes uniformes du droit OHADA ainsi que du code des investissements. Ces lois régissent actuellement le régime economico-juridique de notre pays.

Dans le domaine spécifique de l'eau potable, trois axes stratégiques sont retenus pour faciliter l'attraction des opérateurs :

1. Le régime spécial d'allègement fiscal ;
2. Le respect des engagements contractuels ;
3. Les conditions d'agrément des opérateurs du secteur de l'eau potable.

4.2 Le régime spécial d'allègement fiscal

La RDC est appelée à favoriser le climat des affaires dans le sous-secteur du service de l'eau potable dans le but de permettre la croissance de la production de l'eau potable, l'objectif étant d'atteindre un taux élevé d'ici 2030.

Les activités à prévoir sont les suivantes :

- Représenter le guichet unique de création des entreprises au niveau des Provinces et des ETD. Actuellement ce guichet unique n'est opérationnel



qu'à Kinshasa ; la responsabilité de cette activité incombe au Ministère de la Justice ;

- Inventorier toutes les taxes liées au secteur de l'eau susceptibles d'être réduites en faveur des investisseurs en vue de leur épargner des charges supplémentaires ; cete responsabilité revient au MERH, et les Provinces et les ETD contribueront à son exécution.

Ces activités peuvent commencer en mai 2017.

4.3 Le respect des engagements contractuels

Les engagements contractuels constituent un soubassement de confiance pour les investisseurs et les opérateurs.

Les activités à prévoir sont les suivantes :

- Inciter les opérateurs à signer des accords de coopération ;
- Faire intervenir l'Autorité de Régulation pour arbitrage en cas de non-respect des clauses du contrat ;
- Pousser tous les abonnés consommateurs de l'eau, y compris les Instances Officielles, à s'acquitter de leurs obligations de paiement des factures ;
- Penser au mécanisme de communication et d'incitation, d'une part entre les opérateurs et les abonnés, et d'autre part entre les opérateurs et l'Etat afin de s'assurer de l'appui de l'Etat pour un bon climat des affaires et d'évaluer les services rendus par l'opérateur.

4.4 Conditions d'agrément des exploitants du SPE

Les exploitants doivent bénéficier des procédures simples et rapides susceptibles d'encourager leur engagement dans le sous-secteur. La simplification de l'obtention d'agrément des exploitants du SPE doit préalablement impliquer les activités suivantes :

- Identifier les exploitants afin d'obtenir une codification pour en déterminer les rayons d'action ;
- Enregistrer les opérateurs et autres formalités d'usage conformément à l'arrêté ministériel de l'autorisation d'exploiter ;

- Mettre en place un système d'enregistrement des opérateurs au niveau provincial ; si un opérateur souhaite agir dans plusieurs provinces, il devra alors obtenir un agrément au niveau national.

L'obtention de l'agrément demeure la priorité pour les opérateurs avant la mise en œuvre de leurs activités, lesquelles devront être accompagnées par le maître d'ouvrage.

Le Ministère de l'Energie et Ressources Hydrauliques, la Province et les ETD sont chargés de piloter ces activités suivant les différents niveaux d'exécution.

4.5 Les risques et les moyens pour les éviter

Le risque général qui pèse sur les activités de ce thème est la mauvaise gouvernance et le mauvais climat des affaires qui dissuadent les opérateurs privés de s'engager dans un secteur considéré comme difficile et peu attractif.

Un changement de comportement des Instances Officielles et des anciens « ayant droit » est indispensable pour que toute l'eau potable consommée soit payée comme il se doit aux opérateurs qui la fourniront, et le succès d'un tel changement comporte une part indéniable de risque. Pour l'éviter, l'autorité publique doit s'engager à prendre les mesures pour convaincre tous les abonnés de payer leurs factures, et les forcer si besoin est.

Un autre risque est, pour certaines provinces, de ne pas trouver d'opérateurs motivés à s'engager dans la gestion de l'eau potable. Il est possible que certaines provinces soient obligées de mener des campagnes actives de promotion à l'extérieur de leur territoire pour attirer des candidats opérateurs. De ce point de vue, il pourra être intéressant de considérer l'association de plusieurs Provinces ou ETD selon un statut à définir pour mutualiser la participation d'un opérateur.

5. MÉCANISME DURABLE DE FINANCEMENT

Il est indispensable d'identifier un mécanisme de financement durable de la maîtrise d'ouvrage et de l'Autorité de Régulation. Le financement de la maîtrise d'ouvrage comprend plusieurs aspects :

- Le fonctionnement du maître d'ouvrage et de son personnel ;
- La préparation des dossiers techniques pour les appels d'offres pour les opérateurs, y compris les études nécessaires ;

- Le coût des travaux d'investissement et de gestion (points d'eau, réseaux, etc.), ce poste étant le plus lourd financièrement ;
- Les coûts du suivi-évaluation des opérateurs.

5.1 Eléments de la stratégie

Sept sources possibles de financement sont identifiées :

1. Le Budget de l'Etat, aux niveaux national et provincial ;
2. Le mécanisme de la Garantie souveraine aux Provinces ;
3. Les revenus de l'exploitation, qui incluent ce que l'article 82 de la Loi relative à l'Eau nomme « redevances » pour la fourniture, la surveillance, l'entretien et l'utilisation des ouvrages et des installations ;
4. Le contrat social (mécanisme par lequel un opérateur économique qui tire profit des ressources d'une entité territoriale rend des services sociaux de compensation à la population, en monétaire ou en nature) ;
5. Les appuis des PTF ;
6. La redevance GIRE (Utilisateur-Payeur) appliquée à tous les secteurs usagers de l'eau ;
7. La Caisse nationale de péréquation constituée de 10% des recettes du budget de l'État.

Il faut noter que les sources 4 et 5 ne sont pas réellement durables : les ressources financières ou matérielles obtenues dans le cadre d'un contrat social avec un opérateur économique agissant dans une entité territoriale ne durent que le temps de l'activité économique de cet opérateur, et l'appui des PTF n'offre aucune garantie de durabilité.

5.2 Activités

Pour chacune des sources possibles de financement, les tableaux suivants présentent les activités à prévoir, le niveau de concertation nécessaire pour l'exécution de l'activité, le niveau de validation des résultats attendus, le niveau de responsabilité pour son exécution, les résultats concrets attendus et une estimation sommaire des coûts nécessaire pour l'exécution.

TABEAU 5 : ACTIVITÉS POUR MOBILISER DES RESSOURCES DURABLES DE FINANCEMENT

1. BUDGET DE L'ETAT

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Optimiser le taux du budget alloué à l'eau	Commission budgétaire	Ministère de l'Eau	Assemblée délibérante (Niveau national, provincial et local)	Le budget de l'eau est optimisé	Faible
Suivi de l'exécution budgétaire	Commissions mixtes ECOFIN	Assemblée délibérante	Assemblée délibérante (Niveau national, provincial et local)	Les fiches des projets de l'eau sont exécutées	Faible

2. MÉCANISME DE GARANTIE SOUVERAINE AUX PROVINCES

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Elaboration et présentation des projets bancaibles	Atelier	Assemblée Provinciale	Ministère des Finances	Les crédits sont accordés aux provinces	Faible
Suivi de la gestion	Commissions mixtes	Assemblée Provinciale et Ministère des Finances	Ministère des Finances et Assemblée Provinciale	Le projet est bien géré et les échéances de remboursement sont bien respectées	Faible

3. REVENUS DE L'EXPLOITATION

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Analyse et décomposition du prix de l'eau	Atelier	Ministère de l'Eau et de l'Economie, Finances	Ministère de l'Eau et de l'Economie, Finances	Les prix sont maîtrisés	Faible
Etude TVA	Atelier intersectoriel	Ministères : Finances, Economie, Eau	Gouvernement central	Une quotité de la TVA est affectée au SPE	Faible

**4. CONTRAT SOCIAL**

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Améliorer la bonne gouvernance	Cadres de concertation ad hoc	Gouvernement Provincial et organe Exécutif des ETD	Gouvernement Provincial et organe Exécutif des ETD	La redevabilité et la transparence dans la Gestion du secteur de l'eau en Province et dans les ETD sont assurées	Faible
Sensibiliser les Maîtres d'ouvrage aux possibilités d'investissement	Atelier	-	Ministère de l'Eau	Le mécanisme de contrat social du secteur de l'eau est priorisé par le MO selon les possibilités	Moyen

5. APPUI DES PTF

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Facilitation des contacts entre PTF et Maître d'ouvrage	Commission mixte	-	Ministère de l'Eau et les provinces	Le répertoire des PTF est disponible	Faible
Formation à l'élaboration des dossiers	Atelier	-	Ministère de l'Eau, Gouvernement Provincial et Organe Exécutif des ETD	Les experts du Ministère et des provinces élaborent et soumettent des projets bancables	Elevé
Coopération décentralisée	Rencontres bilatérales ou multilatérales	Ministère de la Coopération Internationale et des Finances	Gouvernement Provincial et organe exécutif	Des partenariats sont scellés pour l'exécution de projets du secteur de l'eau potable	Moyen

6. REDEVANCE GIRE (UTILISATEUR-PAYEUR) APPLIQUÉE À TOUS LES SECTEURS USAGERS DE L'EAU

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Capitalisation des expériences d'autres pays	Atelier	-	Ministère de l'Eau et des Finances	Le principe Utilisateur –payeur est compris	Moyen
Première étude de faisabilité	Commission mixte	Ministères Eau, Environnement et Finances	Ministères Eau, Environnement et Finances	Le principe-utilisateur-Payeur est accepté au sein du Min.Eau	Moyen
Concertations sectorielles	Commissions inter ministérielles	Ministères Eau, Environnement et Finances	Ministères Eau, Environnement et Finances	Le principe-utilisateur-Payeur est accepté par les secteurs économiques liés à l'eau	Moyen

7. CAISSE NATIONALE DE PÉREQUATION 10% DES RECETTES DU BUDGET

Activités	Niveau de concertation nécessaire	Niveau de validation	Niveau de responsabilité	Résultats concrets attendus	Estimation des coûts
Elaboration et présentation des projets bancables éligibles à la caisse nationale de péréquation	Atelier	Gouvernement Provincial et organe exécutif local	Gouvernement Provincial et organe exécutif local	Les provinces et ETD soumettent leurs projets à la caisse de péréquation	Moyen
Lobbying	Concertation : Gouvernement Provincial, Gouvernement central	Gouvernement Provincial, Gouvernement central	Gouvernement Provincial, Gouvernement central	La quotité disponible pour l'eau des 10% du Budget général est allouée à la province demanderesse	Moyen

Le niveau de priorité d'exécution dans l'ensemble de la stratégie

La mise en œuvre de la stratégie exige des moyens importants qu'il faut mobiliser si l'on ne veut pas qu'elle reste une lettre morte. La recherche du financement constitue une priorité dès lors qu'il détermine la mise en œuvre de la politique. Il faut d'ores et déjà sensibiliser les parties prenantes sur l'urgence à mobiliser les ressources financières. Il faut lancer dès maintenant les activités par rapport au budget de l'Etat de façon à ce que le Gouvernement central, les Provinces et les ETD ainsi que les Assemblées Législatives optimisent la prise en compte du secteur de l'eau potable dans leurs budgets respectifs pour la session budgétaire prochaine (2018).

L'analyse et la décomposition du prix de l'eau sont également urgentes. Il s'agit de bien comprendre quelles sont les composantes du prix de l'eau de façon à baisser son prix pour les usagers en évitant les surcharges injustifiées tout en évaluant la part qui peut être reversée au maître d'ouvrage à titre de redevance par les opérateurs. Ces paramètres mieux compris pourront être pris en compte pour l'établissement des cahiers des charges préparés par les maîtres d'ouvrage pour les opérateurs.

Les risques et les moyens de les éviter

Les mécanismes de financement identifiés, et surtout ceux du budget de l'Etat, de la Garantie souveraine aux Provinces et la Caisse nationale de péréquation, sont soumis à de nombreux risques qui peuvent entraver le financement des activités de mise en œuvre de la stratégie : instabilité politique, insécurité juridique, mauvaise gouvernance. Il n'est pas facile de se prémunir contre ces risques qui relèvent de la mauvaise gouvernance générale et qui dépassent largement le niveau du sous-secteur de l'eau potable.

De ce point de vue, à long terme, les sources de financement les plus durables sont celles liées aux revenus de l'exploitation et à la redevance GIRE. Le risque essentiel à ce niveau est le non paiement des factures par les abonnés ou des contributions GIRE par les utilisateurs-payeurs. La réduction de ce risque passe par un mélange de sensibilisation (en amont pour convaincre de payer) et de répression (en aval pour réprimer les non-paiements).



TABLEAU GÉNÉRAL DE LA STRATÉGIE

Le tableau suivant présente un chronogramme de l'ensemble des activités définies selon les cinq thèmes de la stratégie de mise en œuvre de la PNSPE.

Dans la colonne du coût des activités, la couleur indique un ordre de grandeur : vert = coût faible, orange = coût moyen, rouge = coût élevé

TABEAU 6 : TABLEAU GÉNÉRAL DES ACTIVITÉS PAR THÈME STRATÉGIQUE

Thème stratégique	Activité principale	Activité secondaire	Coût	2017												2018												2019
				A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D				
1. Le Ministère de l'eau (réforme institutionnelle)	Le Cadre et la structure organique	Fixation du cadre organique	■	■	■																							
		Validation	■		■																							
		Agrément provisoire	■			■																						
		Adoption par le Conseil des Ministres	■			■																						
	Le budget programme	Maquette des programmes budgétaires	■			■	■																					
		Programme Budgétaire du Ministère	■			■	■																					
	Un référentiel des emplois	Fixation des référentiels des emplois (Job description)	■			■	■	■																				
		Validation	■						■																			
	Un manuel des procédures pour le recrutement	Elaboration du draft du manuel	■						■	■																		
		Validation	■						■	■																		
	Le recrutement	Expression des besoins	■							■	■	■																
		Organisation des opérations de recrutement	■									■	■	■	■													
		Publication des résultats	■											■														
		Décret du premier Ministre	■												■													
		Ordonnance Présidentielle	■													■												
	Une stratégie de développement du personnel	Commission d'affectation interne	■													■												
		Elaboration du draft de la stratégie	■								■	■																
	Adoption de la stratégie	Adoption de la stratégie	■									■																
		Identification des besoins	■													■	■	■										
	Un plan de formation	Bilan des compétences	■																■	■	■							
		Plan de formation	■																	■	■	■						
		Mise en œuvre du plan de formation	■																			■	■	■				
			■																				■	■				
L'identification des locaux	Evaluation et expression des besoins	■										■	■															
	Recherche de financement et source de financement	■											■	■	■													
	Opérationnalisation des besoins	■														■	■	■	■	■	■	■	■					
L'identification des besoins matériels et mobiliers	Evaluation et expression des besoins	■											■	■														
	Recherche de financement et source de financement	■												■	■	■												
	Opérationnalisation des besoins	■															■	■	■	■	■	■	■					
La définition du budget de fonctionnement et	Evaluation et expression des besoins	■											■	■														
	Recherche de financement et source de financement	■												■	■	■												
	Opérationnalisation des besoins	■															■	■	■	■	■	■	■					



INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

Il est important de définir des indicateurs qui vont permettre de suivre l'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie. Deux types d'indicateurs doivent être suivis :

1. **Des indicateurs d'exécution** : ils mesurent le niveau de réussite de chaque activité. Ils sont donc liés à une activité spécifique. Ils donnent une mesure du taux de réussite opérationnel et l'efficacité d'exécution (adéquation entre les moyens mobilisés et le résultat atteint).
2. **Des indicateurs d'impact** : il s'agit d'indicateurs qui ne sont pas liés à une activité spécifique, mais qui montrent comment un thème de la stratégie ou son ensemble a permis d'atteindre les objectifs généraux qu'on s'est fixé.

1 INDICATEURS D'EXÉCUTION

A ce stade, les indicateurs d'exécution des activités à mener dans les 5 thèmes ne sont pas encore définis. Ce travail reste à faire ; il comprend quatre aspects :

1. La définition des indicateurs d'exécution pour chaque activité,
2. L'obtention de la valeur initiale de chaque indicateur,
3. La définition de la source de l'information,
4. L'élaboration d'un tableau de bord de suivi des indicateurs.

2 INDICATEURS D'IMPACT

A ce stade, une première réflexion permet de proposer quelques indicateurs d'impact de la stratégie de mise en œuvre de la PNSPE.

2.1 Indicateurs généraux

- Le taux de couverture en eau potable dans les provinces et les ETD.
- Le taux de maladies hydriques.
- Le prix de l'eau.
- Le volume d'eau vendu, vérifié par compteur.
- Le chiffre d'affaire des opérateurs de l'eau potable.

2.2 Indicateurs par thème

1 Le Ministère de l'Eau (réforme du cadre institutionnel)

- Les textes portant création des nouvelles institutions, en particulier une Direction du Service Public de l'Eau ;
- Le cadre logique du Ministère en charge de l'eau ;
- L'inventaire des ressources humaines affectées à la Direction du Service Public de l'Eau et à la Direction des Ouvrages Hydrauliques ;

2. La maîtrise d'ouvrage, ses conditions et ses modalités

- Le nombre de Provinces et d'ETD ayant signé des conventions de gestion avec des opérateurs ;

- Le nombre de points d'eau pour lesquels la maîtrise d'ouvrage est déléguée à une association d'usagers ou un comité local d'eau ;

3. L'Autorité de Régulation

- Les textes portant création de la Cellule (temporaire) puis de l'Autorité de Régulation ;
- Les ressources humaines et financières allouées à l'Autorité ;
- Le nombre de dossiers de conflit traités par l'Autorité ;
- Le nombre d'opérateurs contrôlés ;
- Le nombre de dossiers du prix de l'eau traités ;

4. La mise en place de conditions favorables pour les opérateurs du service public de l'eau :

- Le nombre d'opérateurs agréés ;
- Le nombre d'opérateurs actifs dans l'eau potable ;
- Le nombre de guichets uniques créés au niveau des Provinces ;
- Le taux de recouvrement des factures ;

5. Le mécanisme de financement durable du service public de l'eau :

- Les budgets consacrés à l'eau potable par les Provinces et les ETD ;
- Les montants de la redevance versés par les opérateurs aux maîtres d'ouvrage ;
- Le nombre et les montants des conventions de financement dans le secteur de l'eau potable (contrats sociaux, PTF) ;
- Les montants de contribution utilisateur-payeur versés par des utilisateurs extérieurs au sous-secteur de l'eau potable.

3. PROCÉDURE D'ADAPTATION DE LA STRATÉGIE

La stratégie de mise en œuvre de la PNSPE devra être actualisée périodiquement, c'est une responsabilité du ministère en charge de l'eau, et plus précisément, quand elle sera créée, de la Direction du Service Public de l'Eau.



Etant donné les enjeux et l'instabilité actuelle du sous-secteur de l'eau potable (réforme institutionnelle, évolution de la maîtrise d'ouvrage, adaptation des mécanismes de financement) auxquels s'ajoute l'instabilité politique générale, il est proposé que la stratégie soit évaluée et actualisée au besoin chaque année au moins jusqu'en 2020.

Le tableau des indicateurs sera exploité pour analyser la pertinence de la stratégie, l'efficacité de sa mise en œuvre et la nécessité éventuelle de son adaptation progressive.



CONCLUSION

La stratégie de la mise en œuvre de la PNSPE proposée dans le présent document est cohérente et complète. Son application doit permettre la mise en œuvre de la PNSPE et donc de la Loi du 31 décembre 2015 relative à l'Eau.

Elle propose un programme d'activités basé sur 5 thèmes stratégiques qui concourent à atteindre les 6 objectifs de la PNSPE selon les principes énoncés. Trois thèmes sont urgents et leur mise en œuvre doit commencer dès que possible : ce sont la réforme institutionnelle du ministère en charge de l'eau, la mise en application des nouvelles modalités de maîtrise d'ouvrage du service public



de l'eau et la création d'une Autorité de Régulation du secteur. Les moyens pour entamer ces activités sont disponibles et l'atteinte progressive des résultats attendus dans ces trois thèmes donnera à la population un signe tangible de l'amélioration du service de l'eau qu'elle attend.

Les deux autres thèmes - la mise en place de conditions favorables pour les opérateurs et un mécanisme de financement durable du secteur - sont plus complexes et concernent aussi des acteurs extérieurs au secteur de l'eau (le budget, les finances notamment) et des sujets sensibles. Le chemin est long, c'est une raison de plus pour faire les premiers pas dès maintenant avec les moyens disponibles et pour rechercher les moyens complémentaires.

Un engagement politique fort est donc indispensable.



Elaboré par le Ministère de l'Énergie et Ressources Hydrauliques
Avec l'appui de la Coopération allemande à travers le Projet d'Appui à la Réforme du
Secteur de l'Eau (RESE) mise en œuvre par la Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ)