

Penser local, agir local

Financement efficace des collectivités locales pour assurer des services d'eau et d'assainissement



Remerciements

Cette note de synthèse a été rédigée par Laura Hucks et s'inspire de la version intégrale du rapport de recherche de Meera et Dinesh Mehta. WaterAid aimerait les remercier pour leur précieux soutien tout au long du projet. Leur participation a permis de beaucoup mieux comprendre les défis qui confrontent les collectivités locales.

Nous tenons à remercier le Mvula Trust et le Centre des Philippines pour l'eau et l'assainissement, qui se sont respectivement chargés des études de cas en Afrique du Sud et aux Philippines, ainsi que nos collègues du Département des Politiques publiques et de l'Éducation de WaterAid et, en particulier, James Wicken, Ben Taylor, Marta Barcelo et Abdul-Nashiru Mohammed pour leurs contributions.

Nous aimerions aussi exprimer notre reconnaissance au groupe de consultants externes pour leurs contributions avisées – Dominick De Waal du Water and Sanitation Programme de la Banque mondiale, Sarah Mulley du UK Aid Network, Bea Parkes du Department for International Development, Daisy Owomugasho du Uganda Debt Network ainsi que Catarina Fonseca et Patrick Moriarty du International Water and Sanitation Centre (IRC).

Enfin, nous adressons nos remerciements à Tom Burgess pour l'édition de ce rapport et à Jude Keen pour la mise en page.

Sommaire

Contexte	2
Méthodologie	2
Résumé analytique	5
Introduction Le financement efficace des collectivités locales est crucial pour la fourniture de services d'eau et d'assainissement	9
Section 1 Quel est le rôle des collectivités locales en matière de services d'eau et d'assainissement ?	11
Section 2 Comment les collectivités locales sont-elles fragilisées ?	15
Section 3 Comment revitaliser le secteur	23
Annexe Cartographie des pays suivant leurs performances	33

Contexte

Dans beaucoup de pays à faible revenu, le principal obstacle à la fourniture d'eau et d'assainissement se situe dans les systèmes de fourniture par les autorités municipales et les collectivités locales. Ces échecs surviennent au niveau de l'élargissement du réseau et des branchements, au niveau des investissements pour la rénovation et la remise en état des infrastructures et dans le fonctionnement et l'entretien des ouvrages. Bilan : l'accès aux services est entravé, notamment pour les communautés démunies.

WaterAid estime que les collectivités locales, aux premières loges de la fourniture de services de base, sont des rouages essentiels de la réalisation des cibles de l'Objectif du Millénaire pour le développement (OMD) qui consiste à réduire la proportion de gens sans accès à une eau salubre et à l'assainissement. La politique de WaterAid et ses travaux concrets visent à renforcer l'aptitude des collectivités locales à procurer des services d'eau et d'assainissement équitables et propices aux pauvres.

Méthodologie

La synthèse des conclusions abordées dans ce document s'appuie sur des études de cas réalisées dans 12 pays d'Afrique et d'Asie :

- Afrique du Sud
- Bangladesh
- Éthiopie
- Ghana
- Madagascar
- Mali
- Népal
- Nigéria
- Ouganda
- Philippines
- Tanzanie
- Zambie

Les fonds de développement peuvent stimuler ou au contraire brider les performances des collectivités locales. Les présentes recherches entendaient explorer l'influence que la décentralisation ainsi que la politique du secteur de l'eau et les accords institutionnels exercent sur le financement au niveau local. L'hypothèse de départ est que, dans un contexte décentralisé, un contrôle accru et une plus forte influence des collectivités locales sur un financement adéquat déboucheront sur une meilleure fourniture de services d'eau et d'assainissement.

La décentralisation est une réalité incontournable dans les pays où ces recherches ont été entreprises, de sorte que notre objectif était d'explorer comment faire en sorte qu'elle donne de meilleurs résultats. La question de savoir si la décentralisation contribue à la réduction de la pauvreté et si elle est véritablement porteuse pour le secteur de l'eau en particulier est un autre axe de recherche valide, mais bien distinct, qui mériterait d'être poursuivi.

Ces études de cas seront publiées dans le courant de 2008.

Les recherches ont été entreprises à partir d'un cadre commun élaboré pour l'étude. Au départ, ce cadre nous a permis de cartographier les politiques et les ressources au niveau national dans tous les pays. Ces informations préliminaires ont été rassemblées et passées en revue lors d'un atelier en mai 2007, durant lequel des indicateurs plus détaillés ont été mis au point par l'ensemble des intéressés afin d'évaluer le financement au niveau local.

L'idée de départ était de sélectionner au moins trois régions locales dans chaque

pays de manière à ce que l'échantillon soit représentatif de la diversité de chacun d'eux. Toutefois, les difficultés rencontrées pour obtenir des renseignements financiers suffisants au niveau local nous ont contraints à diminuer la portée de nos recherches. La plupart des chercheurs nationaux n'ont pu recueillir des données que dans une seule région locale rurale. Cette région devait être représentative de la situation dans le pays, mais en réalité, la sélection s'est plutôt faite en fonction de nos relations de travail existantes avec les collectivités locales et de notre familiarité avec le contexte local.

Chaque étude de cas nationale a une histoire à raconter et un ensemble différent de problèmes et de solutions possibles. Il y a beaucoup de différences et de spécificités en ce qui concerne les organismes chargés de l'eau et l'assainissement (E&A), les flux de ressources et même l'accès à des ensembles de données de base. Dans les différents pays retenus pour cette étude, la décentralisation et ses réformes n'ont pas avancé au même rythme. Le rôle des autorités locales dans la fourniture de services d'eau et d'assainissement diffère aussi entre ces pays et le secteur de l'eau traverse une profonde mutation dans nombre d'entre eux.

En tant que synthèse des études de cas nationales, ce document repose fortement sur elles pour ce qui est des

données et de l'analyse. Ces études de cas représentent souvent la toute première analyse nationale réalisée sur le financement au niveau local du secteur de l'eau et l'assainissement. C'est un domaine de recherche relativement inexploré et, en tant que tel, il représente une contribution notable aux débats ayant trait à l'efficacité de l'aide, la gouvernance et la décentralisation. Les études présentent une série étoffée de données quantitatives et qualitatives ainsi que des analyses et des perspectives détaillées qui ne peuvent pas être pleinement capturées dans ce rapport de synthèse.

Si, au départ, nous étions résolument décidés à étudier les investissements dans le secteur de l'assainissement comme dans celui de l'eau, la plupart des études de cas sont axées sur les approvisionnements en eau. Les données relatives aux investissements dans le secteur de l'assainissement sont difficiles à obtenir, un élément qui, en lui-même, pointe du doigt le manque de priorité politique accordée à ce secteur, démontré par l'absence de budget, de politique et de capacité, que ce soit au niveau national ou local. Compte tenu de l'ampleur titanesque de l'impact sur la santé d'un assainissement insuffisant¹ – en particulier sur le taux de mortalité infantile – la pleine mesure de ce problème doit être une priorité absolue des gouvernements nationaux et des bailleurs.



L'absence de point d'eau potable dans leur village fait que ces Tanzaniens sont contraints de récupérer l'eau sale de ce trou

Résumé analytique

Chaque jour, 5 000 enfants du monde en développement meurent avant d'avoir atteint leur cinquième anniversaire des suites de maladies provoquées par un manque d'accès à une eau salubre et à des services d'assainissement. Ces services sont des droits humains fondamentaux qui sous-tendent la santé, l'éducation et les moyens de subsistance et constituent la première étape essentielle pour sortir de la pauvreté.

Des milliards de personnes sont privées d'accès à ces services, non pas du fait de la précarité des ressources en eau ou d'un manque de savoir-faire technique, mais parce que les fonds de développement destinés à ces secteurs n'atteignent pas les autorités chargées d'assurer ces services.

Ce rapport est une synthèse des analyses effectuées dans 12 pays en développement. Il cartographie et cherche à identifier certains des principaux goulots d'étranglement et des faiblesses du système qui empêchent les fonds de développement d'atteindre les collectivités locales chargées de prodiguer des services E&A à certaines des communautés les plus pauvres du monde. Si ces échecs du système ne sont pas résolus, il est peu probable que les progrès de développement espérés d'un accès à l'eau salubre et à l'assainissement puissent jamais être réalisés. Dans la plupart des pays en développement, la réforme de décentralisation a été amorcée dans les années quatre-vingt-dix dans le but de transférer la prise de décision au niveau

administratif le plus proche des communautés, rendant ainsi la fourniture de services de base plus efficace, plus responsable et plus réactive aux besoins des pauvres. Les recherches de WaterAid montrent que malgré les engagements politiques en faveur de la décentralisation, les collectivités locales sont constamment évitées par les autorités qui financent le développement. Le problème se fait particulièrement sentir dans le secteur de l'eau et l'assainissement où les fonds sont fragmentés et isolés, ce qui se traduit par un nombre ahurissant d'acteurs intervenant dans les investissements au niveau local. Si les collectivités locales n'ont pas de maîtrise sur ces investissements, on court le risque de dupliquer les efforts ou de promouvoir une couverture inéquitable du réseau.

Dans les pays étudiés, en moyenne, près des deux tiers des dépenses de capitaux dans les secteurs de l'eau et l'assainissement sont en dehors du budget des collectivités locales et échappent à leur emprise directe. Ceci fragilise la gouvernance et la responsabilisation au niveau local. Les dépenses que les collectivités locales consacrent à l'eau et l'assainissement dépassent tout juste 6 dollars des États-Unis (US\$) par an et par habitant. Pourtant, la construction d'un puits tout simple coûte \$30 par habitant.

Ce manque de masse critique de ressources compromet la crédibilité des collectivités locales en tant que prestataires de service, point focal du

devoir de rendre compte et pierre angulaire de toutes les réformes de décentralisation. Au final, la redevabilité ne peut pas se développer et le processus de décentralisation risque d'être compromis si les collectivités locales sont privées de leur pouvoir et incapables de prendre des décisions sur les choses qui comptent aux yeux de la population locale et qu'elle devrait être en mesure d'influencer.

Ce rapport soutient que si les principes d'équité, de pérennité et de redevabilité doivent être les piliers de la fourniture de services d'eau et d'assainissement, il est nécessaire que les autorités

nationales et les bailleurs en particulier prennent du recul pour permettre aux collectivités locales de prendre des décisions (voire de faire des erreurs) en réponse aux pressions locales.

De meilleures performances au niveau local exigent bien sûr le renforcement des capacités locales mais celles-ci ne pourront pas se développer si les collectivités locales ne sont pas maîtresses d'une masse critique de ressources. Pour rompre le cercle vicieux d'un financement insuffisant et fragmenté et du maintien du contrôle centralisé des ressources, il faut mettre en place les actions suivantes :

Gouvernements nationaux

- **Garantir la clarté et le respect des rôles et attributions institutionnels en conformité avec la décentralisation**
- **Prendre l'initiative dans le développement des différentes composantes du secteur – politique, plans et mécanismes de financement**
- **Veiller à ce que les collectivités locales aient des ressources proportionnelles à leur mandat, pour pouvoir faire face aux dépenses courantes et d'investissement**
- **Encourager et respecter les processus de planification locale par le biais d'un changement de politique nationale et d'incitations en faveur des collectivités locales**
- **Fournir des incitations aux collectivités locales dont les résultats sont médiocres pour qu'elles érigent des systèmes transparents, responsables et réactifs de fourniture de services**

Bailleurs

- Encourager et soutenir la dévolution du secteur de l'eau et l'assainissement
- Harmoniser et aligner les fonds présents dans les cycles budgétaires des administrations locales et nationales, leurs plans et leurs systèmes
- Soutenir la conception des transferts intergouvernementaux (TIG) et mieux les exploiter afin de garantir une distribution équitable des fonds publics, dans le but d'augmenter les revenus des collectivités locales et les dépenses sectorielles
- Investir dans des systèmes de collecte des données et de suivi du secteur
- Développer des stratégies de communication proactives à l'échelon national de manière à rendre les informations sur les finances du bailleur accessibles à une grande variété de parties prenantes nationales et locales
- Fournir un appui aux systèmes et aux institutions qui peuvent construire ou renforcer les capacités des collectivités locales

ONG

- Contribuer à la coordination et au suivi des performances par le biais d'une participation au dialogue national et local sur le secteur
- Rendre compte des investissements intérieurs au niveau national
- Consulter les agents des collectivités locales et veiller à ce que les fonds soient inscrits au plan
- Renforcer les capacités des citoyens, des élus et des médias à surveiller et à influencer l'allocation des ressources, les résultats et les impacts
- Apporter un soutien pour veiller à ce que les activités de planification, de suivi et de mise en œuvre des collectivités locales soient transparentes, responsables et participatives

Collectivités locales

- Respecter les calendriers et les budgets
- Effectuer des évaluations des besoins au niveau des sous-districts pour apprécier les taux réels de couverture et les zones prioritaires
- Considérer l'efficacité des choix technologiques et dresser des plans chiffrés
- Contribuer à la coordination et au suivi des performances par le biais d'une participation au dialogue national sur le secteur
- Rendre compte publiquement des dépenses à intervalles réguliers
- Élargir la participation à la planification et à la budgétisation



Cette femme se tient à côté de l'égout à ciel ouvert qui traverse son quartier de Kampala, en Ouganda

Introduction

Le financement efficace des collectivités locales est crucial pour la fourniture de services d'eau et d'assainissement

L'intérêt de WaterAid est de faire en sorte que les fonds de développement fournissent des services d'eau et d'assainissement aux plus pauvres. L'accès à une eau salubre et à des services d'assainissement adéquats peut se traduire en progrès développementaux remarquables et pourtant ce rapport met au jour un secteur qui est bridé par un financement insuffisant et inefficace. Les conclusions de nos recherches montrent que les mécanismes de fourniture d'aide ne parviennent pas à réagir aux réformes nationales.

Dans bon nombre de pays, des fonds de développement inadaptés entravent les progrès vers la réalisation des cibles des OMD en matière d'eau et d'assainissement. Tandis que les bailleurs décuplent leurs efforts entre maintenant et 2015, il est vital de résorber les principaux goulots d'étranglement qui font obstacle au progrès. L'élimination de ces goulots d'étranglement nécessite un changement radical de la structure du financement du secteur et des mécanismes de fourniture.

Ce document cite plusieurs exemples de financement efficace des secteurs de l'eau et l'assainissement en Afrique et en Asie afin de tracer une feuille de route pour une réforme propice aux pauvres. L'objectif de cette feuille de route est de veiller à ce que, dans les pays qui traversent une réforme de décentralisation, des fonds suffisants arrivent jusqu'aux collectivités locales. Tant que ce ne sera pas le cas, il est très peu probable que nous verrons des améliorations dans la transparence,

la réceptivité et l'efficacité des services dispensés localement, et les pauvres continueront d'en faire les frais.

Nos recherches se sont axées sur les défis que présente un financement inefficace pour les collectivités locales chargées d'assurer les services de base dans la plupart des pays en développement et dont le rôle est pourtant rarement reconnu par les décideurs du développement. Les collectivités locales n'ont pas été épaulées dans leur mandat. Elles sont rarement incluses dans les dialogues nationaux qui déterminent l'orientation du développement. Nos recherches montrent qu'elles sont constamment esquivées par d'autres acteurs du développement. De ce fait, leur base globale de ressources est désespérément faible. Une fois payés les salaires et autres dépenses courantes, la capacité d'investissements à l'échelle locale des collectivités est extrêmement limitée.

Le manque de volonté politique à l'appui de l'eau et l'assainissement au niveau national a aussi eu un effet sur l'accessibilité des ressources au niveau local. Le manque de volonté politique d'améliorer le sort de ceux qui vivent sans services d'eau et d'assainissement s'est traduit par des initiatives politiques timorées et par une inaptitude des administrations nationales à attirer des ressources extérieures.

Les services d'eau et d'assainissement continuent d'être les parents pauvres d'autres secteurs mieux structurés,

mieux dotés en ressources et ayant plus de visibilité, comme la santé et l'éducation. Il s'ensuit que, dans les pays que nous avons étudiés, les dépenses annuelles d'investissements par habitant en matière d'eau et d'assainissement, toutes sources confondues, dépassent rarement \$6. Et pourtant la construction d'un puits tout simple coûte \$30 par habitant. Une base de ressources aussi faible débouche sur un manque de crédibilité des collectivités locales aux yeux des communautés, ce qui amoindrit leur degré de responsabilisation.

Les recherches de WaterAid révèlent crûment le manque de transparence dans les flux de ressources destinées au secteur, une situation tout à fait ahurissante. La cartographie des finances du secteur, tout particulièrement le sous-secteur de l'assainissement, s'est avérée être un exercice difficile et déroutant. Dans bien des cas, les livres de recettes et de dépenses étaient inaccessibles. Parfois, les registres avaient été cachés, voire brûlés.

Les collectivités locales ne sont pas les seules coupables. Pour que les fonds de développement soient plus efficaces et mieux comptabilisés, il faut que les bailleurs, les organisations non gouvernementales (ONG) et les ministères gouvernementaux adoptent des méthodes de compte rendu financier plus rigoureuses et plus transparentes de manière à ce que les usagers, notamment les communautés démunies, puissent influencer et surveiller le financement des prestations de service.

Dans bon nombre des 12 pays étudiés, l'absence de système de suivi des performances a fait qu'il n'y avait pas de liens entre les contributions financières et les résultats et les impacts en termes de développement. Du fait de la piètre qualité de la documentation, il est extrêmement difficile d'évaluer l'équité et l'efficacité des investissements au niveau local et cela affaiblit les efforts déployés pour obliger les décideurs à rendre compte d'une gestion prudente des deniers publics.



Ces cabanes sont les seules toilettes de ce quartier de Tananarive à Madagascar et tous les environs sont souillés de débris et d'excréments

Section 1

Quel est le rôle des collectivités locales en matière de services d'eau et d'assainissement ?

En théorie...

S'il est clair qu'il faut plus de fonds pour que le secteur puisse atteindre les cibles des OMD en matière d'eau et d'assainissement², on voit apparaître un consensus qui soutient que l'efficacité et les performances des fonds de développement pourraient être optimisées par une plus grande participation des collectivités locales³.

La réforme de décentralisation a été amorcée à travers l'Afrique et l'Asie au cours des années quatre-vingt-dix. Conformément au principe de subsidiarité, la décentralisation exige de transférer la prise de décision au niveau administratif le plus proche des communautés. Ceci vise à faire en sorte que les ressources soient allouées avec plus d'efficacité, une redevabilité accrue et plus de réactivité. Tous les pays de notre étude se sont lancés dans la décentralisation. Pour certains d'entre eux, la décentralisation est l'un des principes de base garantis dans la constitution nationale. Dans chaque pays, une législation et des politiques nationales spécifiques régissent les fonctions et les pouvoirs budgétaires des administrations à tous les niveaux.

Dans le cas de la fourniture de services d'eau et d'assainissement, ceci implique une ségrégation des rôles et des attributions institutionnels, aux termes de laquelle l'administration nationale est chargée de l'élaboration des politiques et de la réglementation alors que les autorités locales sont tenues d'assurer la fourniture de

services, soit par l'entremise des collectivités locales elles-mêmes soit par des opérateurs tiers, qui peuvent être des sociétés privées ou gérées par la communauté.⁴ En théorie, les fonds devraient être compatibles avec la fonction, ce qui veut dire que les collectivités locales devraient avoir assez de ressources pour fournir des services aux communautés dont elles ont la charge.

... et dans la pratique

Dans la pratique, le processus de décentralisation dans les pays en développement a été difficile à rôder. Le succès de la réforme dépend de progrès dans différents domaines :

- C'est la politique qui détermine **la décentralisation démocratique** avec des administrations élues aux différents niveaux de la hiérarchie des collectivités locales ;
- Elle a besoin d'être appuyée par une **décentralisation fonctionnelle** (dévolution de l'eau et de l'assainissement) par le biais d'ordres de dépenses aux collectivités locales ;
- La **décentralisation budgétaire** détermine la disponibilité et l'accès aux ressources au niveau local par le biais de transferts, de ressources et d'emprunts propres aux collectivités locales.

Dans nombre de pays étudiés par WaterAid, l'équilibre entre le pouvoir budgétaire et la distribution des

attributions aux administrations nationales, provinciales et locales continue d'évoluer. En réalité, la transition vers un contrôle local accru sur les ressources et un plus grand financement du secteur de l'eau et l'assainissement est entravée par une réticence de la part des bailleurs et des administrations nationales. Il est fréquent que les administrations nationales rechignent à abandonner leur mainmise sur les investissements ainsi que le pouvoir et l'influence qu'elle confère. Quant aux bailleurs, ils hésitent à renoncer aux garanties que les allocations seront bien faites au profit des secteurs prioritaires.

Même dans les pays où sont mises en œuvre des politiques liées à la décentralisation – politique et budgétaire – on constate une réticence à déléguer le secteur de l'eau au niveau local. Au Malawi, par exemple, les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture ont fait l'objet d'une dévolution – en partie promue par un soutien massif des bailleurs. Dans le secteur de l'eau, les progrès ont été plus lents et l'on constate la persistance d'une concentration des ressources humaines et budgétaires aux niveaux national et régional. Ceci crée des ambiguïtés et des malentendus entre les institutions concernant la responsabilité de la fourniture des services.

« **La transition vers un contrôle local des ressources est entravée par une réticence à abandonner la mainmise sur les investissements et le pouvoir qu'elle confère** »

Le Bangladesh illustre bien cette situation puisque le ministère des Services de santé publique continue de fournir des services dans les zones rurales aux côtés des *upazilas* et des *union parishads*, les collectivités territoriales en place.

L'argument invoqué d'ordinaire pour justifier la non-dévolution du secteur est la faiblesse des capacités locales en matière de planification, de gestion financière et de mise en œuvre. Cet argument constitue un cercle vicieux : tant que les fonds destinés aux projets du secteur seront conservés par le ministère central et tant que les projets seront mis en œuvre par les services techniques, les capacités des collectivités locales à mettre en œuvre des projets dans le secteur de l'eau ne pourront pas se développer.

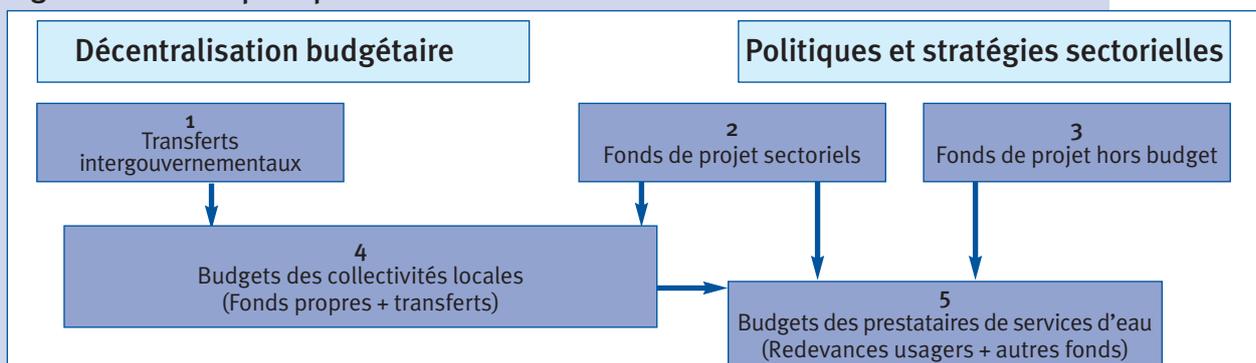
Comment les fonds sont-ils acheminés au niveau local ?

L'une des conséquences de la non-dévolution du secteur réside dans la prédominance d'un financement par projet – assuré par des programmes sectoriels et des projets hors budget. De ce fait, le financement local des services d'eau et d'assainissement comprend un nombre étonnamment élevé d'acteurs – organismes nationaux et agences d'État, acteurs non gouvernementaux (comme les bailleurs officiels et les ONG) ainsi que les acteurs locaux y compris les collectivités locales et les prestataires de service (qui sont souvent différents des collectivités locales).

Les différents flux financiers peuvent être représentés par cinq composantes de financement illustrées ci-contre. La plupart de ces composantes se trouvent au niveau local, bien que l'importance relative de chacune puisse varier d'un pays à un autre.

- 1. Les transferts intergouvernementaux (TIG)** sont effectués depuis l'administration centrale vers les collectivités locales. Le volume et les modalités des TIG sont déterminés suivant le cadre de décentralisation budgétaire. Dans les pays fédéraux, les autorités provinciales (ou régionales) deviennent un deuxième échelon. Les TIG peuvent inclure des subventions forfaitaires (déliées) ainsi que des subventions conditionnelles (pré-attribuées), qui peuvent être destinées à couvrir des dépenses courantes et/ou des dépenses de développement.
- 2. Les projets sectoriels/fonds de programme** sont des projets nationaux ou régionaux ou encore des projets de bailleurs individuels qui appuient les dépenses d'investissement dans le secteur de l'eau et l'assainissement. Ces fonds transitent généralement par les ministères nationaux de l'eau et de la santé et peuvent être utilisés par toute une gamme d'intervenants.
- 3. Fonds hors budget** : en Afrique sub-saharienne et en Asie du Sud, il existe une proportion considérable de financement hors budget qui se fait directement par les bailleurs ou les ONG. Ces fonds ne sont pas inclus dans les budgets locaux ou nationaux et obéissent à leurs propres règles de politique et de mise en œuvre. Les organismes bailleurs et les ONG rendent compte de ces fonds à leur siège et non pas aux autorités locales ou nationales. Bon nombre de gouvernements des pays en développement se félicitent de ce genre de financement car il vient gonfler le total des ressources disponibles et privilégie souvent l'innovation ou les initiatives sociales.

Figure 1 – Les cinq composantes du financement



4. Les budgets des collectivités locales ne sont pertinents que dans le contexte de la décentralisation et la dévotion des services d'eau et d'assainissement. Le revenu budgétaire est déterminé par les flux TIG et par la mobilisation de ses propres ressources par la collectivité locale, lesquelles sont fonction du cadre de politique de décentralisation budgétaire. Les collectivités locales peuvent aussi recevoir des fonds par l'entremise des ministères sectoriels et des bailleurs ou des ONG pour différents projets. Les fonds disponibles dans le budget local représentent le total des ressources qui sont directement sous le contrôle des administrations locales. Les décisions qui se rapportent à l'utilisation de ces fonds relèvent entièrement des collectivités locales.

5. Les budgets des prestataires de services d'eau : dans nombre de pays, la fourniture du service est en fait assurée par des prestataires de service indépendants – généralement par l'intermédiaire d'associations d'usagers gérées par la communauté ou encore par l'entremise d'ONG locales dans les zones rurales et par des compagnies de service public de plus ou moins grande envergure dans les zones urbaines. Leurs budgets sont fonction des ressources qu'ils reçoivent des collectivités locales, des projets sectoriels et des projets hors budget, ainsi que des ressources qu'ils ont eux-mêmes mobilisées, principalement grâce aux contributions des membres ou aux redevances des usagers.

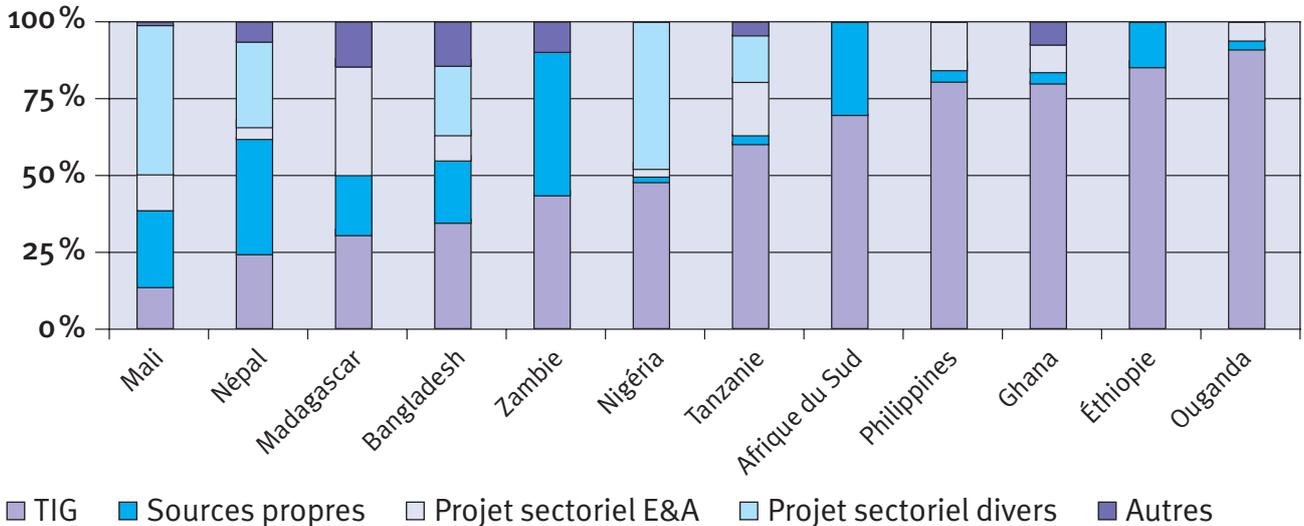
Là où la décentralisation est performante, on pourrait s'attendre à un transfert notable de ressources aux collectivités locales. Toutefois, nos recherches ont révélé qu'en moyenne moins de 15 % du total des dépenses gouvernementales est alloué aux collectivités locales.

Malgré ce faible pourcentage, la Figure 2 montre que les TIG représentent une proportion non négligeable du revenu total des collectivités locales. En moyenne, les TIG comptent pour un peu plus de 50 % du revenu des collectivités locales dans le pays de référence. Toutefois, cette moyenne masque des disparités marquées d'un pays à l'autre. Comme le montre la Figure 2, au Népal, les TIG ne représentent que 25 % des

ressources alors qu'en Ouganda, les TIG comptent pour plus de 90 % du budget des collectivités locales.

Dans les pays où les réformes de décentralisation sont déjà bien avancées, les TIG représentent une proportion plus élevée du budget. Les fonds sectoriels constituent une autre source importante de revenus. Les sources de revenus propres aux collectivités locales représentent leur « indépendance budgétaire » vis-à-vis des administrations de niveau supérieur. Alors que pour les collectivités locales des pays étudiés la moyenne est de 20 %, il existe de nombreux pays qui ont une proportion de revenus beaucoup plus élevée issue de leurs sources propres.

Figure 2 – Composition du revenu des collectivités locales



Section 2

Comment les collectivités locales sont-elles fragilisées ?

Le financement n'est pas compatible avec les fonctions

Comme on peut en conclure de la section précédente, les budgets des collectivités locales proviennent des TIG, de leurs propres sources de revenu et de fonds sectoriels. Le volume cumulé des fonds ainsi obtenus est désespérément bas. En général, au niveau local, le revenu annuel par habitant pour la fourniture de tous les services ne dépasse pas 20 dollars US. En Zambie, l'autorité de district dispose d'un lamentable 1 dollar par habitant et par an. En Ouganda et en Afrique du Sud, les niveaux de revenu des collectivités locales par habitant sont beaucoup plus élevés : 63 dollars dans le premier cas et 49 dollars dans le second. Le volume de fonds pour l'ensemble du groupe étudié est désespérément bas, comme le montre la Figure 3 ci-dessous.

Le faible niveau de revenu n'est pas nécessairement fonction de la richesse d'un pays. Ainsi par exemple, la Zambie et le Nigéria ont l'un comme l'autre un revenu national par habitant supérieur à

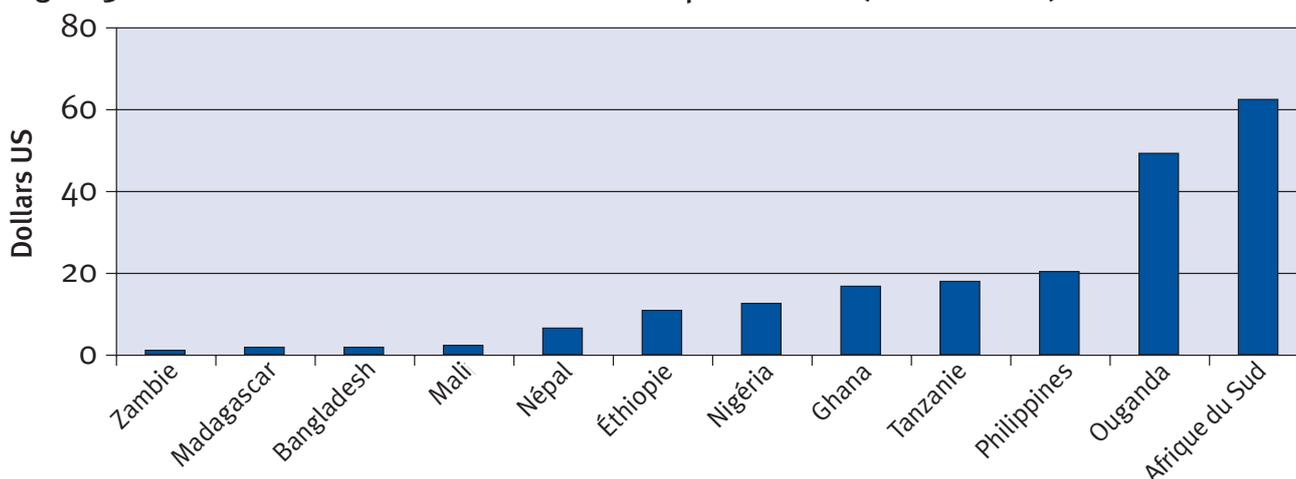
l'Ouganda et pourtant les revenus des collectivités locales sont plus faibles.

Le revenu des collectivités locales en Ouganda s'explique plus probablement par l'effet conjugué d'une dévolution efficace du secteur et par un financement souple au niveau national, qui gagne bien les collectivités auxquelles il est destiné par le biais des TIG.

Les dépenses sont trop faibles

La Figure 4 à la page suivante montre les dépenses annuelles par habitant consacrées au secteur de l'eau et l'assainissement, toutes sources confondues, au niveau local, à la fois sur le budget et hors du budget des autorités locales. Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'adéquation des ressources au niveau local en raison d'un manque d'information ayant trait aux disponibilités et aux besoins en ressources, les chiffres sont éloquentes. Les dépenses dépassent tout juste 6 dollars par habitant et quelques pays – le Madagascar et le Bangladesh –

Figure 3 – Revenu annuel des collectivités locales par habitant (en dollars US)



ne dépensent pas plus de 50 cents par habitant et par an. Dans nombre de pays, le revenu que constituent les budgets des collectivités locales couvre à peine les dépenses courantes, ce qui laisse peu voire pas de fonds pour le développement d'infrastructures. En Éthiopie, les *woredas* (collectivités locales) allouent communément plus de 90 % de la subvention forfaitaire qu'elles reçoivent au paiement des dépenses courantes, constituées, pour l'essentiel, des salaires.

Des finances imprévisibles

Le financement national de l'eau et l'assainissement dans la plupart des pays en développement est fortement dépendant des dotations des bailleurs. Le manque d'uniformité et le caractère imprévisible des fonds extérieurs de développement peuvent compromettre les efforts visant à arriver à des transferts transparents et prévisibles et donc les efforts mêmes de décentralisation budgétaire.

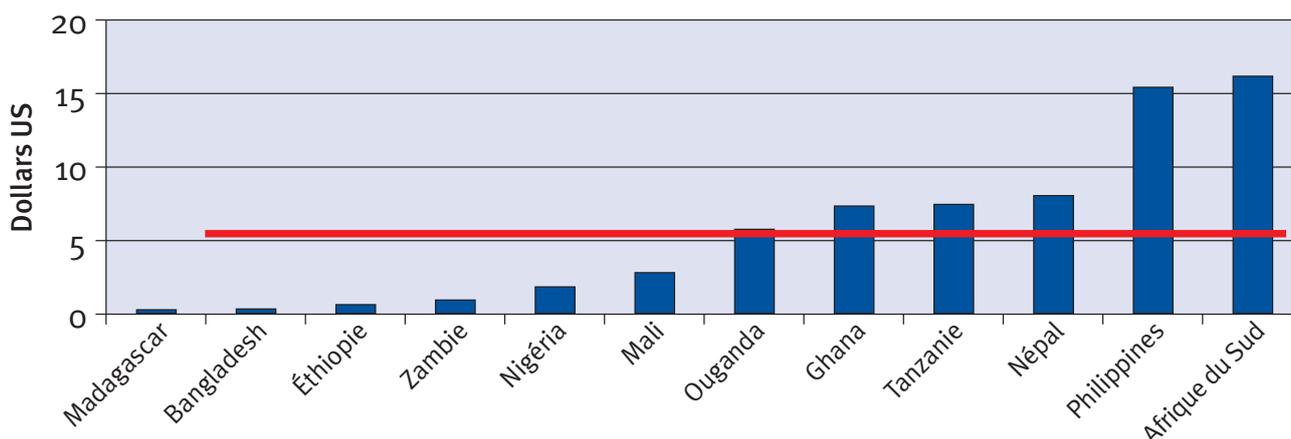
En Éthiopie, par exemple, le pourcentage d'aide dans le budget sectoriel a fluctué entre 23 % et 92 % au cours des trois dernières années. Au Malawi, les niveaux de financement ont chuté de 14 à 2 millions de dollars en 2004 en raison de l'achèvement d'un grand projet piloté par la Banque mondiale. Une seconde phase de ce programme devait commencer en 2007, avec la promesse d'une somme pouvant atteindre 200 millions de dollars.

Ce type de financement « ouvert/fermé » peut engendrer une embellie artificielle des recettes de capitaux au niveau local. Les profils de dépenses des collectivités locales dans les pays qui dépendent de fonds de projet sectoriels, comme la Zambie, Madagascar ou l'Éthiopie, font ressortir des cycles de dépenses très faibles suivies par des dépenses très élevées. L'absence de flux de financement réguliers fragilise la planification à long terme et fait qu'il est impossible de renforcer les capacités des ressources humaines locales.

Dans tous les pays étudiés, on a observé des différences marquées entre les budgets des collectivités locales et les fonds effectivement mobilisés. Au Mali, en Zambie et à Madagascar, les recettes TIG ont été plus faibles qu'on ne s'y attendait, alors qu'au Bangladesh, on ne comptait pas sur des fonds de projets sectoriels crédités aux budgets des collectivités locales.

La conception du système TIG est parfois imparfaite : au Népal, le réservoir à partager (fonds de transfert) est ponctuel et déterminé chaque année par le biais d'une allocation parlementaire au budget. La législation gouvernant les collectivités locales prévoit une « dotation minimale » (ainsi que des allocations sectorielles, y compris pour le secteur de l'eau et l'assainissement), mais elle omet de la garantir en définissant cette « dotation minimale »

Figure 4 – Dépenses d'investissement annuelles par habitant au niveau local dans le secteur E&A (en dollars US)



ou en associant la dotation à une formule afin de garantir la prévisibilité et la transparence du système. De ce fait, les collectivités locales vivent dans l'incertitude jusqu'au moment où elles reçoivent de l'argent sur leur compte, ce qui nuit à leur planification et à leur gestion budgétaire.

Les collectivités locales signalent des retards fréquents dans les décaissements des fonds sectoriels, ceux-ci étant souvent reçus par les autorités locales durant le dernier trimestre de l'exercice. Ce problème peut s'expliquer par diverses raisons, y compris la lenteur des autorisations de dépenses et des procédures comptables des collectivités locales ainsi que des procédures d'achats publics compliquées qui peuvent prendre jusqu'à trois ou quatre mois. D'autres complications naissent du fait que nombre de bailleurs utilisent une année de comptabilité de projet qui n'est pas en harmonie avec l'exercice du pays récipiendaire, ce qui entraîne la désynchronisation des plans et des projets.

La vitesse de transfert des fonds peut avoir un impact décisif sur la mise en œuvre des projets du secteur de l'eau puisque les variations saisonnières peuvent limiter les périodes de l'année durant lesquelles les travaux sont possibles. Si cette fenêtre d'opportunité est manquée, il peut arriver que la mise en œuvre soit retardée parfois jusqu'à six mois. Dans certains pays, ces retards ont fait que le budget n'a jamais été dépensé.

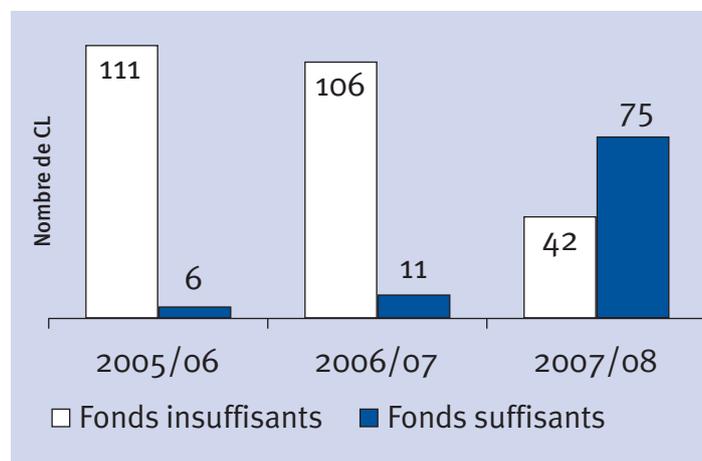
Un récent rapport de l'ONG Care en Éthiopie⁵ a révélé que le taux d'utilisation du budget des investissements alloué au secteur de l'eau dans la région de Benishangul-Gumuz n'a atteint en moyenne que 42 % au cours des sept dernières années. Care estime que l'impact de cette non-affectation des ressources s'est soldé par une occasion manquée de fournir de l'eau potable à 70 000 personnes (soit environ 10 % de la population de la région) sur la période considérée.

De l'eau pour quelques-uns et non de l'eau pour tous

Une forte dépendance à l'égard des fonds extérieurs a débouché sur de profondes inégalités dans la couverture du réseau. D'un point de vue historique, les bailleurs et les ONG sont intervenus en fonction de l'opportunité plus que dans le cadre d'une réponse planifiée et rationnelle à des besoins déterminés. Des flux irréguliers et imprévisibles ont sapé les efforts entrepris pour coordonner et systématiser les processus de planification et élargir la couverture du réseau. Trop souvent, les investissements des gouvernements nationaux ont été guidés par des impératifs politiques au lieu de suivre des principes rationnels d'allocation des ressources.

La Tanzanie offre un exemple éloquent : le recensement 2002 de la population et des ménages faisait ressortir des écarts énormes dans le taux de couverture des différents districts. Seuls 42 % des ménages ruraux avaient accès à une meilleure source d'eau potable. Dans sept districts, moins de 10 % des ménages avait accès à une source d'eau salubre.⁶

Figure 5 – Nombre de collectivités locales (CL) en Tanzanie ayant des fonds suffisants pour atteindre la cible de l'OMD en matière d'approvisionnements en eau en zone rurale



À présent, en Tanzanie, le financement tient compte de ces inégalités grâce à l'introduction d'une subvention forfaitaire basée sur une formule pour guider l'allocation des fonds sectoriels en fonction des taux de couverture, des statistiques de pauvreté et du type de technologie mis en œuvre. Au cours des deux dernières années, cela s'est traduit par une amélioration spectaculaire du nombre de collectivités locales qui disposeront de ressources suffisantes pour atteindre les cibles fixées par l'OMD : elles sont passées de six à 75 sur un total de 113 districts (voir la Figure 5).

Politique et pouvoir – Subvention à l'assainissement au Bangladesh

WaterAid a découvert que, dans l'*union parishad* de Mohampur, les habitants plus aisés s'accaparent chaque année 35 % des subventions d'assainissement destinées aux « très pauvres ». Si elles étaient utilisées correctement, ces subventions pourraient permettre la création de 200 000 latrines supplémentaires par an.

Dans une large mesure, ce sont les interactions politiques et les liens du sang au sein des représentants de l'*union parishad* qui déterminent qui a droit à des latrines subventionnées. Les communautés pauvres n'ont guère conscience de leurs droits et par conséquent elles ne cherchent pas à les faire valoir.

De surcroît, il y a des intermédiaires qui n'hésitent pas à revendre une latrine subventionnée par le gouvernement pour 100 taka (1,5 dollar). Cette pratique scandaleuse fait que les pauvres continuent de s'enfoncer dans la pauvreté alors que ceux qui ont au pouvoir s'enrichissent à leurs dépens.

Au niveau des collectivités locales, entre les sous-districts, on retrouve les mêmes défis. Dans le district de Salima au Malawi par exemple, c'est l'affiliation politique plutôt que le besoin qui tend à déterminer la fourniture de points d'eau aux communautés locales. Entre 1998 et 2002, les investissements dans les nouveaux points d'eau ont continué d'être plus souvent accordés à ceux déjà desservis aux dépens des autres segments de la population, ce qui a encore creusé les inégalités de distribution.⁷ Un secteur en particulier avait ainsi bénéficié de la construction de points d'eau pendant des années car il s'agissait de la circonscription d'un ministre influent.

Réduire les inégalités : la cartographie des points d'eau

La cartographie des points d'eau est un outil puissant pour améliorer les informations concernant la distribution et la fonctionnalité des infrastructures du réseau d'eau entre les districts. Cette information permet aux pouvoirs publics de se pencher sur les inégalités de distribution et de se concentrer sur la fourniture de services d'eau à tous et non plus à quelques-uns. La cartographie des points d'eau recueille des données concernant l'emplacement spécifique de tous les points d'eau publics dans un district, ainsi que des informations à caractère administratif, technique et démographique. Les données sont saisies dans un système d'informations géographiques et conjuguées aux statistiques officielles démographiques, administratives et physiques (nombre d'habitants, frontières administratives, routes, etc.).

Au Malawi et dans d'autres pays où nous travaillons, WaterAid utilise des cartes qui montrent la répartition des points d'eau entre les autorités traditionnelles en vue d'influencer les membres de l'Assemblée de district pour qu'ils allouent davantage de fonds à la construction de points d'eau dans les zones moins bien desservies.

Manque de contrôle des collectivités locales

L'une des raisons qui expliquent cette couverture inégale entre les districts réside dans le contournement des collectivités locales. Sur l'ensemble des pays étudiés, l'analyse des dépenses d'investissement dans le secteur de l'eau et l'assainissement au niveau local montre que seul un petit pourcentage relève des budgets des collectivités locales et donc de leur emprise directe. Il peut s'agir de fonds issus des TIG, de leurs propres ressources ou encore de fonds obtenus par des projets sectoriels pilotés par l'administration centrale/des bailleurs mais tous transitent par le budget des collectivités locales, lesquelles rendent directement compte de ces ressources.

En moyenne, nos recherches montrent que près des deux tiers des dépenses d'investissement sont en dehors du

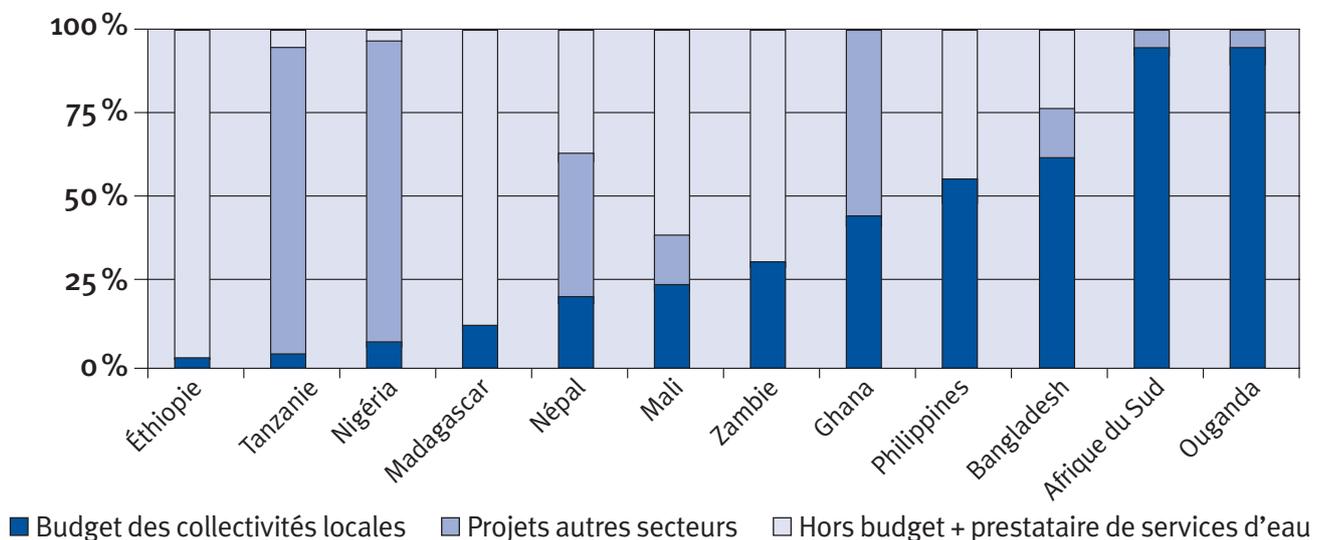
budget des collectivités locales et proviennent soit de projets sectoriels (27 %) soit de ressources hors budget (32 %). Trop souvent, cela fait que les collectivités locales ont bien la charge d'assurer des services mais leurs capacités financières et leur couverture de services sont marginalisées par rapport à l'envergure des autres agences.

Qui effectue les dépenses d'investissement au niveau local ?

La Figure 6 montre la composition des dépenses d'investissement au niveau local.⁸ La plupart des administrations locales n'ont aucun contrôle direct sur plus de la moitié des ressources de leur juridiction et au moins cinq collectivités locales n'exercent aucun contrôle sur plus de 75 % de leurs ressources. Bien entendu, il n'est pas nécessaire que toutes les ressources transitent par les budgets des collectivités locales mais celles-ci devraient être en mesure d'influencer les investissements et de participer à leur planification et à leur réalisation.

Dans les pays où la réforme de décentralisation est bien avancée et où plus de ressources sont créditées au budget des collectivités locales par le biais des TIG, le contrôle local des ressources n'est pas toujours garanti.

Figure 6 – Composition des dépenses d'investissement au niveau local



Il est important de trouver un équilibre entre un leadership de l'administration centrale et la souplesse des collectivités locales. Ces dernières ont besoin de ressources dédiées pour fournir des services et d'un cadre de politiques nationales clair dans lequel fonctionner.⁹ Mais elles doivent aussi avoir un pouvoir discrétionnaire sur la façon d'utiliser les ressources.

Bien souvent, ce sont des conditionnalités qui déterminent le niveau de liberté et de souplesse accordé aux collectivités locales.

En Afrique du Sud, par exemple, l'administration centrale a défini des normes de service qui réglementent la façon de dépenser les TIG. De ce fait, le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales sur les dépenses des fonds sectoriels, comme la Subvention pour les infrastructures municipales, se trouve bridé. Les collectivités locales sont frustrées car l'administration centrale continue de fixer l'ordre du jour et de prescrire l'approche à adopter, en fixant des cibles ambitieuses de prestations de service que les collectivités locales ont bien du mal à atteindre.

« En moyenne, nos recherches montrent que près des deux tiers des dépenses d'investissement sont en dehors du budget des collectivités locales »



Des puits remis en état comme celui-ci à Katmandou au Népal fournissent de l'eau potable à proximité des foyers

Plus on a d'argent, mieux c'est ?

Le financement du secteur de l'eau et l'assainissement est souvent dominé par des fonds de projet qui contournent les budgets des collectivités locales. Dans nombre de pays, il est aussi fréquent que les bailleurs et les ONG financent des investissements directs, sans passer par les collectivités locales. Les administrations centrales ont accueilli à bras ouverts toutes les contributions et n'ont pas contesté les mécanismes d'apport d'aide. Quelle importance si l'eau et l'assainissement sont financés par le biais de canaux multiples ? D'aucuns diront que plus on a d'argent, mieux c'est. Or voici les dangers d'une telle approche :

- **Des dépenses inefficaces et inégales**

Les collectivités locales ne peuvent pas prendre de décisions d'investissement prudentes si elles n'ont connaissance que d'une partie du total des ressources disponibles et pourtant cela arrive très souvent au niveau local où les ONG réalisent directement leur projet sans impliquer les agents locaux. Ceci peut déboucher sur une duplication des efforts et sur une couverture inégale, les régions les plus reculées et les populations les plus difficiles à toucher étant bien souvent laissées pour compte.

- **Confusion politique**

Les TIG obéissent souvent à des directives pour garantir leur cohérence politique mais c'est rarement le cas des fonds hors budget. Il existe souvent des incohérences dans les modèles de prestation de services – en particulier en ce qui concerne la portée de la participation des communautés et les contributions financières ou en nature qu'elles sont censées faire au projet. Des règles politiques parallèles et contradictoires peuvent aussi rendre difficile la mise en œuvre de l'ordre du jour de réforme des administrations.

- **Obligations de notification**

Les agents locaux trouvent aussi que les différentes procédures de gestion financière sont déroutantes et laborieuses. Différents bailleurs (sur budget et hors budget) exigent différents types de notification financière et de résultats. Ceci peut imposer un fardeau pesant sur les autorités locales en termes de temps requis pour recueillir les données et en rendre compte. Bien des efforts et beaucoup de temps pourraient être économisés, aussi bien au niveau local que national, s'il était adopté un système harmonisé de notification par les collectivités locales.

- **Faible niveau de redevabilité**

La question de la redevabilité revêt peut-être plus d'importance encore que l'embarras occasionné par des politiques rigides et contradictoires. Il est clair que les fonds hors budget esquivent la gouvernance centrale et affaiblissent la redevabilité locale. Les fonds hors budget, de par leur nature même, ne sont pas intégrés au processus budgétaire et, de ce fait, ne font pas l'objet d'un examen rigoureux par les élus.



WaterAid/Marco Betti

Ce garçon de Panchat Nathupra en Inde se tient devant le nouveau bloc sanitaire de son école désormais dotée d'une alimentation en eau potable et de toilettes séparées pour les filles et les garçons

Section 3

Comment revitaliser le secteur

1. Adopter les bons principes de base

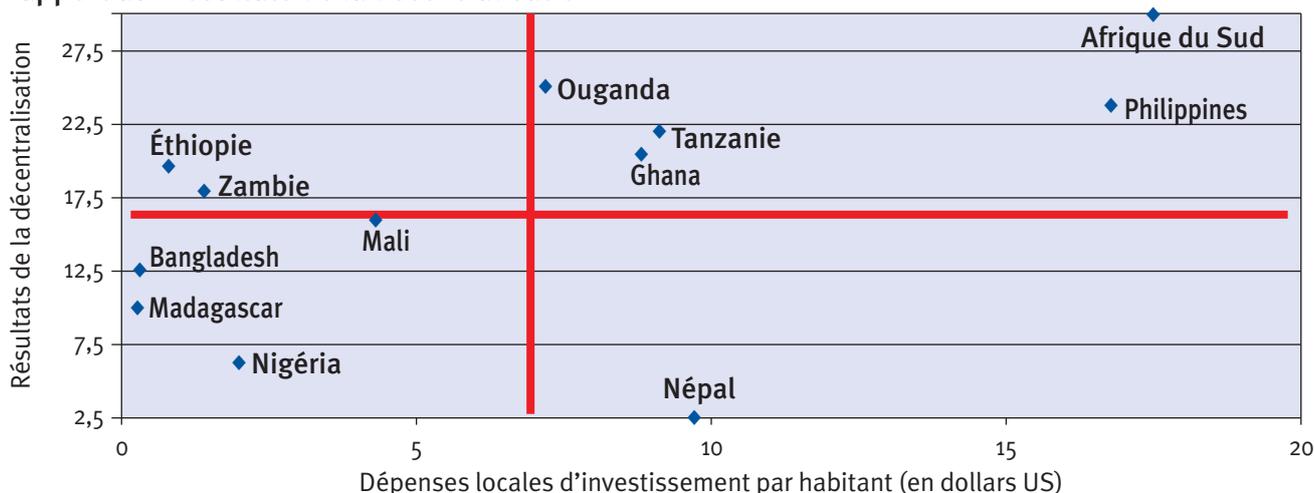
Pour que les collectivités locales puissent jouer pleinement leur rôle dans la fourniture de services d'eau et d'assainissement aux pauvres, la structure même du financement des besoins d'eau et d'assainissement doit être repensée. À l'heure actuelle, le secteur est fortement dépendant de la forme d'aide la plus volatile : le financement de projet. Ce type de financement est souvent affecté à des fins spécifiques et ne parvient pas à renforcer les capacités globales des systèmes. Deux paramètres clés

influencent la base de ressources à la disposition des collectivités locales. Le premier concerne la **réforme de décentralisation** et le second le **cadre de financement sectoriel** au niveau national.

Appui au processus de décentralisation

La Figure 7 montre une relation positive indéniable entre le niveau de décentralisation¹⁰ et les dépenses par habitant dans le secteur de l'eau et l'assainissement par les collectivités locales. Dans les pays où la décentralisation est faible, le niveau global de financement est bas et il s'effectue principalement par le biais de

Figure 7 – Dépenses locales d'investissement dans le secteur de l'eau et l'assainissement par rapport aux résultats de la décentralisation¹⁰



projets sectoriels ou de circuits hors budget utilisés par les ONG et les bailleurs. Les fonds issus des TIG sont limités voire inexistantes.

En revanche, les pays ayant un niveau de décentralisation élevé jouissent de plus de ressources au niveau local. Les TIG deviennent une source importante de revenu et sont fournis de façon totalement transparente sous forme de subventions forfaitaires calculées selon une formule et accordées aux collectivités locales ou aux prestataires

de service. La quote-part des projets sectoriels diminue sensiblement. Dans de telles situations, il y a de fortes chances que les priorités du développement local déterminent la portée et le type des investissements.

Renforcement du cadre de financement sectoriel

Le second critère concerne la création d'un environnement porteur qui puisse permettre aux mises de fonds de fonctionner comme elles devraient. Les

Programme de développement du secteur de l'eau – Rationalisation du financement sectoriel en Tanzanie

Les investissements dans le secteur étaient jadis dominés par des projets ponctuels, d'amont en aval, axés sur des régions géographiques spécifiques, qui suivaient une grande variété d'approches en matière de planification, de mise en œuvre et de notification. Au final, on arrivait à un déficit annuel de financement de 84 millions de dollars, des allocations fortement inégales entre les différents districts (voir plus loin) et un manque de transparence dans les processus de planification et de budgétisation.

Depuis 2004, des efforts considérables ont été consacrés à l'élaboration d'accords institutionnels pour relever ces défis. Les partenaires au développement se sont mobilisés en faveur d'une plus grande harmonisation et les rôles des principales agences gouvernementales du secteur ont été alignés pour les intégrer dans les réformes de décentralisation en cours.

En mars 2007, le gouvernement de Tanzanie a inauguré le Programme de développement du secteur de l'eau (PDSE), une approche sectorielle qui représente un progrès considérable pour le secteur. Les principales caractéristiques du PDSE sont les suivantes :

- Des investissements dans le secteur de l'eau multipliés par deux ;
- La majeure partie des fonds des partenaires de développement destinés au secteur sont acheminés par le biais d'un mécanisme unique coordonné ;
- Des allocations aux collectivités locales calculées sur la base d'une formule afin d'alimenter des fonds d'investissement pour l'approvisionnement en eau des zones rurales, et donc accroître l'équité géographique ;
- Les fonds d'investissement pour l'approvisionnement en eau des zones rurales seront acheminés par le biais du système préexistant de subvention à des fonds d'équipement ;
- Un cadre unique de suivi des performances (qui n'est pas encore pleinement opérationnel) ;
- Un mécanisme unique de dialogue entre les principales parties prenantes du secteur de l'eau.

« En Tanzanie, un programme sectoriel robuste a permis d'accroître la confiance des bailleurs, de doubler les investissements dans le secteur et de déboucher sur une allocation plus rationnelle des deniers publics »

politiques et les plans d'investissements sectoriels, les institutions et la coordination influencent sensiblement la quantité et la composition des ressources au niveau national et local. Dans nombre de pays, les administrations centrales n'ont pas réussi à établir ces principes de base, de sorte que le financement du secteur se fait au coup par coup et de manière imprévisible. L'exemple ci-dessous, qui nous vient de la Tanzanie, montre comment un programme sectoriel robuste permet d'accroître la confiance des bailleurs, de doubler les investissements dans le secteur et ainsi de déboucher sur une allocation plus rationnelle des deniers publics.

La part prépondérante que revêt le financement de projet découle en partie de la faiblesse des politiques et des institutions qui ne parviennent pas à attirer et à orienter un financement direct par les bailleurs. Une façon évidente d'établir un cadre de planification sectorielle cohérent et adapté consiste à adopter une approche sectorielle. De cette façon, le financement public du secteur appuie une politique sectorielle unique et un programme de dépenses déterminé sous la houlette du gouvernement. Plusieurs gouvernements ont mis en place des approches sectorielles (p. ex. l'Ouganda, la Tanzanie et l'Afrique du Sud) ou ont amorcé des mouvements dans ce sens (p. ex. la Zambie, le Malawi, l'Éthiopie et plusieurs États de l'Inde). Dans quelques autres (p. ex. au Népal, au Mali et en Éthiopie), des efforts semblables sont en cours afin d'encourager une plus grande harmonie entre les différents bailleurs et les

administrations nationales qui accordent un financement de projet aux collectivités locales.

Les TIG ne peuvent donner de bons résultats que lorsque la majeure partie des fonds se trouvent dans le giron de l'administration centrale. Or cela peut s'avérer difficile lorsque les ressources sont fragmentées entre différents projets sectoriels, ayant chacun ses propres règles et ses propres principes de dotation, alors que cela devient plus faisable lorsque les administrations centrales reçoivent une aide sous forme d'un appui au budget général ou d'un appui au budget sectoriel. Les approches sectorielles peuvent être une première étape vers l'appui au budget sectoriel ou vers des arrangements en *basket fund* (sorte de fonds commun de financement) et font partie des réformes en amont nécessaires pour résoudre les problèmes d'instabilité des flux de financement et de faible coordination nationale et locale.

Toutefois les approches sectorielles ne serviront à rien si elles ne sont pas conjuguées à des systèmes de dotation qui renforcent les systèmes de coordination et de redevabilité au niveau local. Une première étape dans ce sens concerne l'élargissement du dialogue sur la nature, l'objectif et les conditions associés aux approches sectorielles afin d'englober un groupe plus large de parties prenantes du secteur aux niveaux national et local.

2. Se servir des TIG pour stimuler les progrès du secteur

Les TIG peuvent garantir des ressources suffisantes et flexibles au niveau local. En termes de conception, il est important de permettre aux collectivités locales de prendre des décisions relatives à l'utilisation des TIG. Dans nombre de pays, des tentatives ont été faites en vue de créer des réservoirs de ressources, souvent baptisés Fonds de développement de district ou encore Fonds d'investissement local, mais ils manquent souvent de moyens et sont dissociés des cadres nationaux de lutte contre la pauvreté.

Nos recherches ont montré que, malgré une forte demande locale en eau et les preuves indéniables des énormes progrès de développement qu'engendre un accès à des services d'assainissement adéquats, le secteur E&A reste éternellement le parent pauvre des autres secteurs. Au Mali, au niveau des communes par exemple, la santé bénéficie d'un budget qui fait le double de celui du secteur E&A et l'éducation est dotée d'une enveloppe budgétaire qui fait quatre fois la dotation au secteur de l'eau et l'assainissement.

Dans des pays où les progrès doivent être accélérés, il existe un solide argument en faveur d'un fonds spécial destiné au secteur, qui soit associé à une dotation réservée au secteur de l'eau et/ou l'assainissement. C'est ce qui a été fait en Afrique du Sud et en Ouganda avec des subventions conditionnelles consolidées destinées à des investissements locaux (baptisées « subventions forfaitaires pour grands travaux » en Ouganda et « subventions aux infrastructures municipales » en Afrique du Sud).

Les dotations spéciales peuvent être une étape importante pour garantir une « masse critique » de fonds (et de dépenses) au niveau local, notamment dans les pays qui commencent tout juste

à mettre en place des réformes de décentralisation. Une fois qu'un cycle de dépenses aura été établi au niveau local, il devrait être possible d'évoluer vers une plus grande liberté pour que les collectivités locales puissent gérer les TIG en fonction des réalités du terrain.

Élargir la couverture de l'assainissement en Ouganda

Ces dernières années, le gouvernement de l'Ouganda a déployé des efforts considérables pour améliorer la couverture de l'assainissement et des mesures d'hygiène. Malgré ces efforts au niveau national et du district, les investissements dans le domaine de l'assainissement et de l'hygiène ont eu bien du mal à obtenir un caractère prioritaire dans les plans de travail des collectivités locales.

On s'accorde pour reconnaître qu'il est nécessaire de consacrer des fonds à des mesures d'hygiène et d'assainissement sur une période d'au moins 10 à 15 ans pour avoir le temps d'influencer les priorités locales et pour permettre, à terme, des changements comportementaux au niveau communautaire.

Pour relever ces défis, l'une des mesures recommandées par l'Examen sectoriel commun pour l'eau et l'assainissement (2006) était d'envisager la possibilité d'une ligne budgétaire intégrée consacrée à l'assainissement et l'hygiène. Des fonds pourraient alors être transférés soit par le biais d'un système d'appoint « *top-up* », inspiré de la Subvention pour le développement local par l'entremise du ministère des Collectivités locales, soit sous forme d'une subvention conditionnelle au secteur.

Dotations aux investissements en Afrique du Sud – Un concept bien étudié

Le programme de dotation aux infrastructures municipales (*Municipal Infrastructure Grant – MIG*) a été conçu pour donner à tous les Sud-Africains un niveau minimum de service grâce à l'octroi d'un TIG qui devait couvrir le coût d'investissement dans les infrastructures de base au profit des pauvres. Les dotations MIG représentent un flux de revenu très important aux yeux des municipalités pour le développement des infrastructures d'eau et d'assainissement.

Une fois les infrastructures construites, il est supposé que le maintien du service (fonctionnement et entretien) sera couvert par une autre subvention baptisée « quote-part équitable » (*equitable share – ES*) ou réunie localement par le jeu d'interfinancements. Dans la pratique, les municipalités utilisent rarement l'ES pour le fonctionnement et l'entretien des infrastructures. L'ES est souvent absorbée par les coûts d'exploitation municipaux. L'ES est aussi soumise aux pressions des directives émises par le Département sud-africain des collectivités locales, aux échelons provincial et national. Il est évident que le financement du fonctionnement et de l'entretien des infrastructures tel qu'il existe actuellement est très en-deçà des niveaux requis pour garantir la pérennité des services.

3. Renforcer la redevabilité locale

Ce rapport examine comment obtenir le type de financement adéquat sous le contrôle des collectivités locales – inscrit soit au budget soit au plan. Ceci constituerait un pas important vers un financement plus transparent du secteur et vers des investissements plus réactifs aux besoins locaux. Outre un accroissement du contrôle des collectivités locales sur leurs ressources, il faut aussi prévoir des vérifications et des bilans périodiques pour garantir une bonne redevabilité. Le pouvoir sans devoir de rendre compte peut conduire à la corruption et à une érosion de l'efficacité de production.

Les gouvernements et les bailleurs engagés dans des réformes de décentralisation ont accordé une attention considérable à la redevabilité en amont – qui a trait aux règles et aux règlements sur les transferts, l'utilisation des fonds, la gestion des fonds et à la réglementation régissant les achats publics. Des vérifications formelles des comptes publics sont entreprises. Dans certains pays, les collectivités locales peuvent être suspendues en cas d'abus de gestion.

Définir la redevabilité ou le devoir de rendre compte – L'autorité locale...

- Tient-elle compte ? Existe-t-il des mécanismes pour impliquer les citoyens dans la planification et les citoyens sont-ils vraiment impliqués dans la planification ?
- Tient-elle des comptes ? Les plans, rapports, budgets et registres de dépenses sont-ils mis à la disposition du public ?
- Rend-t-elle des comptes ? Existe-t-il des mécanismes efficaces de vérification, de réglementation et de passage au crible des dépenses ?

Il faut désormais accorder plus d'attention à la façon dont les collectivités locales rendent des comptes aux populations qu'elles servent et il faut donner plus de voix aux communautés, en particulier aux groupes marginalisés moins puissants et aux femmes, au chapitre de l'élaboration des politiques et de l'allocation des ressources. Il faut aussi s'attacher à créer, en amont, un environnement politique qui appuie « la redevabilité en aval ».

Les ONG locales ont relevé la première partie de ce défi dans quelques pays ; ainsi par exemple, UWASNET en Ouganda et CONIWAS au Ghana ont travaillé aux niveaux national et local pour améliorer la coordination et la transparence des investissements.

Mais les autorités nationales et les bailleurs ont aussi un rôle primordial à jouer dans la définition des règles du jeu. On peut instaurer un système d'incitations et de sanctions pour augmenter la transparence dans la planification, les budgets et la notification et pour veiller à ce que les processus de planification soient participatifs. De même, des données détaillées et à jour sur l'état des services locaux constituent un outil précieux pour une planification responsable et équitable – la cartographie des points d'eau est un outil qui peut fournir ces données.

Au niveau local, il est nécessaire de mieux comprendre et d'appuyer les élus pour qu'ils jouent pleinement leur rôle dans le développement local. Outre un soutien pratique (voir l'encadré), les élus ont besoin de développer leur aptitude à passer au crible l'allocation des ressources et les dépenses. Pour ce faire, on pourrait envisager des formations aux processus budgétaires et au rôle des législateurs.

Enfin et surtout, une raison majeure pour l'absence de redevabilité au niveau local est le manque d'une masse

Les élus en Zambie – Un besoin d'appui pratique

Dans certains districts, il n'est pas rare que les élus ne tiennent pas d'assemblées publiques pour informer les membres de leur circonscription de ce qui se passe au sein du conseil. En outre, les plans, rapports, budgets et registres de dépenses ne sont pas mis à la disposition du public, sauf sur demande expresse du conseil.

La piètre interface entre le grand public et le conseil est attribuée d'un côté à un manque de compréhension par le commun des mortels du rôle du conseil dans la promotion du développement local et, de l'autre, à la faiblesse des mécanismes susceptibles d'inciter le public à participer à la planification et à la gestion du développement local.

Alors que les élus sont censés jouer un rôle crucial comme agents de liaison auprès du public, l'exécution de leur mandat pose d'énormes problèmes. Les conseillers ne travaillent pas à temps plein ; ils ne sont pas salariés ; ils n'ont pas de bureau dans lequel travailler ; il ne leur est pas attribué de moyen de transport ou autre structure logistique pour mobiliser efficacement leur électorat sur les questions de développement local.

critique de ressources. Ceci sape la crédibilité des collectivités locales et abaisse les attentes des populations. Les pressions en termes de demande ne pourront croître que s'il faut prendre des décisions auxquelles les gens attachent de l'importance et qu'ils sont en mesure d'influencer.

Les autorités nationales et les bailleurs ont besoin de prendre du recul pour permettre aux collectivités locales de prendre des décisions (voire de faire des erreurs) en réponse aux pressions locales. La décentralisation ne sera efficace et réactive aux besoins locaux que lorsque les décisions importantes seront confiées aux autorités locales.

4. Renforcer les capacités des collectivités locales

La décentralisation efficace dans le secteur de l'E&A exige une autonomisation aussi bien politique que financière, laquelle à son tour peut déboucher sur une plus grande emprise sur les ressources. Le contrôle local sur les flux de ressources peut se traduire par un financement plus pérenne des services locaux et renforce la capacité des collectivités locales à planifier et à réagir aux besoins locaux.

La dévotion de l'eau au niveau local n'est pas sans présenter des problèmes initiaux mais, avec le temps, la capacité des collectivités locales à gérer les investissements augmente. Pour les autorités nationales, la participation des collectivités locales au secteur E&A allège le fardeau administratif et permet au ministère du secteur de se concentrer sur des réformes sectorielles plus vastes et sur la mobilisation des ressources financières. Les bailleurs et les agences multilatérales peuvent alors constater une utilisation plus efficace de leur aide. De meilleurs résultats au niveau local exigent une augmentation des capacités locales en termes de planification, de mise en œuvre et de gestion financière. Comme mentionné plus haut, cette capacité ne pourra pas se développer tant que les collectivités locales n'auront pas de contrôle sur une masse critique de ressources. Dans le même temps, les collectivités locales ont besoin d'un appui dans un certain nombre de domaines. En particulier, elles requièrent des informations

exploitables sur l'emplacement, la qualité et la fonctionnalité des installations existantes dans les sous-districts et les villages. En l'absence de ces données, il devient difficile de procéder à une allocation des ressources objective et rationnelle.

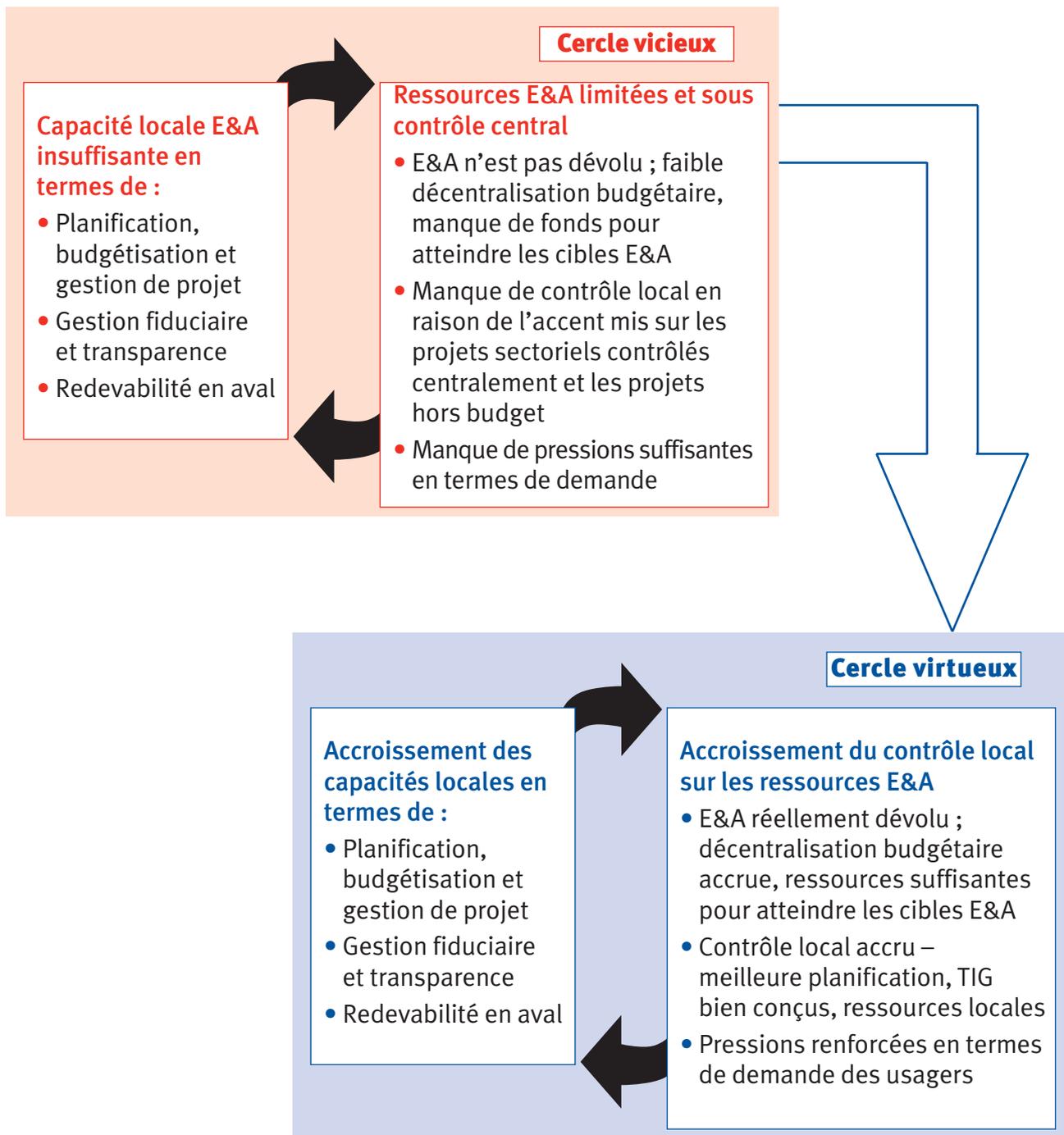
Il existe plusieurs cas réussis de renforcement des capacités des collectivités locales et des prestataires locaux de services d'eau, par exemple les Unités de soutien technique (*Technical Support Units – TSU*) en Ouganda, ou le soutien intégré par le biais du Programme Masibambane en Afrique du Sud. Les enseignements tirés de ce type de programmes devraient être pris en compte dans la conception d'appui au renforcement des capacités des collectivités locales.

« La redevabilité ne pourra croître que s'il faut prendre des décisions auxquelles les gens attachent de l'importance et qu'ils sont en mesure d'influencer »

Conclusion

Il est grand temps que le discours sur les solutions locales au développement fasse place à des actions concrètes. Ceci exige des bailleurs et des autorités nationales en particulier qu'ils concentrent leurs ressources sur le renforcement des capacités des collectivités locales à dispenser des services. Cela exige aussi d'accorder plus d'attention à la façon dont les fonds sont canalisés de manière à favoriser l'autonomisation des collectivités locales. Tant que ce ne sera pas le cas, les efforts déployés pour rendre les services d'eau et d'assainissement équitables, responsables et plus efficaces seront voués à l'échec.

Comment passer d'un cercle vicieux à un cercle vertueux ?



Recommandations clés

Il existe un certain nombre de mesures précises qui peuvent être prises.

	Gouvernements	Bailleurs	ONG	Collectivités locales
Étape 1 : Adopter les bons principes de base	<p>Garantir la clarté et le respect des rôles et attributions institutionnels en conformité avec la décentralisation</p> <p>Prendre l'initiative dans le développement des composantes du secteur : politiques, plans et mécanismes de financement</p>	<p>Encourager et soutenir la dévolution du secteur de l'eau et l'assainissement</p> <p>Harmoniser et aligner les fonds présents dans les cycles budgétaires des administrations locales et nationales, leurs plans et leurs systèmes</p>	<p>Contribuer à la coordination et au suivi des performances par le biais d'une participation au dialogue national sur le secteur</p> <p>Rendre compte des investissements intérieurs au niveau national</p>	<p>Effectuer des évaluations des besoins au niveau des sous-districts pour apprécier les taux réels de couverture et les zones prioritaires</p> <p>Considérer les choix technologiques et dresser des plans chiffrés</p> <p>Respecter les calendriers et les budgets</p> <p>Contribuer à la coordination et au suivi des performances par le biais d'une participation au dialogue national sur le secteur</p>
Étape 2 : Se servir des TIG pour stimuler les progrès du secteur	<p>Veiller à ce que les collectivités locales aient des ressources proportionnelles à leur mandat pour pouvoir faire face aux dépenses courantes et d'investissement</p>	<p>Soutenir la conception des TIG et mieux les exploiter afin de garantir une distribution équitable des fonds publics, dans le but d'augmenter les revenus des collectivités locales et les dépenses sectorielles</p>		

	Gouvernements	Bailleurs	ONG	Collectivités locales
Étape 3 : Renforcer la redevabilité locale	Encourager et respecter les processus de planification locale par le biais d'un changement de politique nationale et d'incitations en faveur des collectivités locales	Investir dans des systèmes de collecte des données et de suivi du secteur Développer des stratégies de communication proactives à l'échelon national de manière à rendre les informations sur les finances des bailleurs accessibles à une grande variété de parties prenantes nationales et locales	Consulter les agents des collectivités locales et veiller à ce que les fonds soient inscrits au plan Renforcer les capacités des citoyens, des élus et des médias à surveiller et à influencer l'allocation des ressources, les résultats et les impacts	Rendre compte publiquement des dépenses à intervalles réguliers Élargir la participation à la planification et à la budgétisation
Étape 4 : Renforcer la capacité des collectivités locales	Fournir des incitations aux collectivités locales dont les résultats sont médiocres pour qu'elles érigent des systèmes transparents, responsables et réactifs de prestation de services	Fournir un appui aux systèmes et aux institutions qui renforcent les capacités des collectivités locales	Apporter un soutien pour veiller à ce que les activités de planification, de suivi et de mise en œuvre des collectivités locales soient transparentes, responsables et participatives	

Cartographie des pays suivant leurs performances

Tous les pays de l'échantillon de recherche ont été cartographiés selon trois paramètres :

- 1 Le niveau de décentralisation mesuré en fonction de la portée de la décentralisation politique, fonctionnelle et budgétaire ;
- 2 Le niveau de contrôle local et d'influence sur les ressources tel que mesuré par l'indice d'influence sur toutes les dépenses d'investissement ;
- 3 L'adéquation des ressources au niveau local pour atteindre les

objectifs fixés, mesurée en fonction des dépenses d'investissement par habitant.

Dans le Tableau 1, un groupe de pays ressort comme donnant de bons résultats pour les trois paramètres : l'Afrique du Sud, l'Ouganda, les Philippines et la Tanzanie.

Aux antipodes figurent le Nigéria et Madagascar dont les résultats sont médiocres pour tous les paramètres. Les autres pays constituent un groupe ayant affiché de bonnes performances dans un ou deux des trois paramètres.

Tableau 1

Groupe	Caractéristiques	Pays	Nature des actions requises	
			Priorité absolue	Deuxième priorité
Résultats élevés pour les trois paramètres	Décentralisation, contrôle local et dépenses par habitant plus élevés que la moyenne	Afrique du Sud, Ouganda, Philippines, Tanzanie	Mettre l'accent sur une meilleure conception des TIG pour garantir l'équité des allocations nationales ; améliorer la redevabilité en aval des collectivités locales	Soutenir les capacités locales à atteindre des normes nationales élevées
Faibles résultats pour les trois paramètres	Décentralisation, contrôle local et dépenses par habitant plus faibles que la moyenne	Nigéria, Madagascar	Faire d'abord avancer la décentralisation ; garantir une dévolution efficace du secteur E&A	Travailler à une amélioration du contrôle local par le biais d'une panoplie de mesures

Groupe	Caractéristiques	Pays	Nature des actions requises	
			Priorité absolue	Deuxième priorité
Résultats mitigés suivant les paramètres	Décentralisation plus élevée que la moyenne mais contrôle local plus faible	Ghana	Développer les capacités locales de planification du secteur E&A – Peut-être une approche sectorielle locale ?	Améliorer la redevabilité en aval des collectivités locales
	Décentralisation plus élevée que la moyenne mais dépenses par habitant plus faibles	Zambia Ethiopia	Augmenter l'accent mis sur le secteur E&A dans les dotations nationales (gouvernement et bailleurs)	Garantir un contrôle local par le biais d'une meilleure conception des TIG et en ayant recours à d'autres mesures
	Décentralisation plus faible que la moyenne, dépenses d'investissement faibles, mais contrôle local élevé	Népal Bangladesh Mali	Déléguer le secteur de l'eau au niveau local et augmenter les dotations E&A par le biais des TIG	Renforcer les capacités locales de planification en veillant au maintien d'un contrôle élevé par les collectivités locales

Le Tableau 2 met en exergue les actions au niveau des pays. L'Afrique du Sud, l'Ouganda, les Philippines et la Tanzanie s'imposent comme des pays ayant de bons résultats pour les trois paramètres. Aux antipodes figurent le Nigéria et Madagascar. Ces données sont purement à titre indicatif : des actions plus précises figurent dans les études de cas nationales.

	Décentralisation élevée		Faible décentralisation	
	Contrôle et influence élevés	Contrôle et influence faibles	Contrôle et influence élevés	Contrôle et influence faibles
Fortes dépenses locales d'investissement E&A par habitant	Philippines Ouganda Afrique du Sud Tanzanie	Ghana	Népal	
Faibles dépenses locales d'investissement E&A par habitant	Éthiopie	Zambie	Bangladesh Mali	Nigéria Madagascar

Notes de fin d'ouvrage

- 1 Veuillez vous reporter aux rapports de recherche sur l'assainissement de WaterAid, disponibles sur www.wateraid.org
- 2 Pour une évaluation des déficits de financement au niveau national, voir WaterAid (2005) *Getting to boiling point : turning up the heat on water and sanitation*.
- 3 Plusieurs rapports d'experts récents, tels que le rapport Camdessus et le rapport Gurria, ont affirmé l'importance des collectivités locales dans la fourniture de services d'eau.
- 4 Ahmad Junaid *et al.* (2005) « Decentralisation and Service Delivery », World Bank Policy Research Working Paper 3603.
- 5 CARE (2007) : Report of review findings – Achefer woreda, Amhara region and Sultan woreda, Oromia Region, Ethiopia.
- 6 WaterAid en Tanzanie et le ministère de l'Eau et du Développement de l'Élevage (2005) *Water and Sanitation in Tanzania : An update based on the 2002 Population and Housing Census*. Ces extrêmes s'expliquent en grande partie par la structure des investissements au fil des ans mais ils traduisent aussi les difficultés techniques relatives que pose le développement des approvisionnements en eau dans différentes régions. Nombre des districts ayant des taux d'accès plus élevés sont des endroits où il est possible d'installer des systèmes par gravité, faciles à construire et à entretenir.
- 7 Stoupy et Sugden (2003), *Halving the Number of People without access to safe water by 2015 – A Malawian perspective*. WaterAid au Malawi.
- 8 En Tanzanie, les fonds fournis par le Programme de développement du secteur de l'eau pourraient aussi être classés comme faisant partie du budget des collectivités locales. Les fonds sont affectés au secteur mais ils sont inscrits au budget, inscrits au plan et transitent par le biais d'un mécanisme TIG existant.
- 9 Ce point est particulièrement pertinent pour le secteur de l'assainissement où une piètre élaboration des politiques et l'échec des institutions, qui ne parviennent pas à remporter d'allocations budgétaires bien qu'il soit démontré qu'il s'agit du domaine d'intervention le plus rentable en termes de santé publique, font que le secteur n'est doté que d'un très faible niveau de financement à l'échelle nationale et locale.
- 10 Les performances de la décentralisation sont mesurées sur trois fronts – la décentralisation politique (par rapport aux rôles des administrations locales élues), la décentralisation budgétaire (mesurée en pourcentage des dépenses sous-nationales) et la décentralisation fonctionnelle (mesurée suivant la dévolution du secteur de l'eau et l'assainissement au niveau local).

Notes

Penser local, agir local

Les fonds destinés au secteur de l'eau et l'assainissement n'atteignent pas les autorités locales chargées d'assurer ces services. Ce rapport décrit les principaux goulots d'étranglement et les faiblesses du système qu'il convient de résorber afin de faire avancer le secteur de l'eau et de l'assainissement.



La mission de WaterAid est de vaincre la pauvreté en permettant aux populations les plus pauvres du monde d'accéder à l'eau potable, l'assainissement et l'éducation à l'hygiène.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter :

WaterAid, 47-49 Durham Street
London SE11 5JD, Royaume-Uni
Téléphone +44 (0)20 7793 4500
Télécopie +44 (0)20 7793 4545

Courriel : wateraid@wateraid.org
Immatriculée au registre britannique des organisations à but non lucratif sous le n° 288701

Mars 2008

www.wateraid.org

