

Libérer les financements : Comment résoudre les obstacles à l'absorption financière dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène



Conclusions et recommandations¹

- **Si l'on veut concrétiser le droit fondamental à l'eau potable, à l'assainissement et à l'hygiène, il sera essentiel de lever les obstacles à l'absorption financière dans ce secteur.**
- **Les plans de développement nationaux doivent inclure des mesures visant à accroître le niveau d'absorption financière, un élément central du renforcement des performances du secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène.**
- **La bonne exécution de l'Agenda 2030 pour le développement durable nécessitera de renouveler les efforts visant à s'assurer que les acteurs concernés au plan national, régional et local disposent des moyens humains et des compétences nécessaires².**
- **Les gouvernements doivent s'attacher à investir dans leurs capacités de base, dont la gestion des finances publiques, des ressources humaines, des statistiques et des contrats.**

- **Les bailleurs doivent appuyer ce processus au travers d'une attitude collaborative : en utilisant les systèmes nationaux, en mettant leurs ressources en commun et en fournissant des financements plus prévisibles et intégrés aux budgets, assortis d'une aide technique³.**
- **Une augmentation majeure des budgets de fonctionnement est nécessaire, en particulier pour financer les ressources humaines nécessaires à la planification, aux achats, à l'entretien et aux fonctions d'inspection au niveau local.**
- **Le processus de décentralisation rapproche les centres de décision du niveau local et communautaire, mais impose de nouvelles exigences en termes de ressources humaines, de formation et de compétences.**
- **Les gouvernements doivent considérer avec soin quels doivent être le niveau et le rythme optimaux des réformes de décentralisation dans leurs pays respectifs, et veiller à ce que la décentralisation opérationnelle soit accompagnée d'une décentralisation fiscale.**
- **Des mesures significatives sont requises de la part de toutes les principales parties prenantes pour améliorer la disponibilité, la qualité, la transparence et la cohérence des données et des informations communiquées à propos du financement du secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène.**

Près de deux milliards et demi d'habitants de la planète ne peuvent toujours pas exercer leur droit fondamental à l'assainissement. Sachant que la cible fixée pour 2015 dans les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) de réduire de moitié le nombre de personnes privées d'un accès durable à un assainissement de base a été bien loin d'être atteinte, il est impensable que les fonds mis à disposition pour résoudre cette crise ne soient pas utilisés. C'est pourtant le constat qui est fait chaque jour dans de nombreux pays à travers le monde. Malgré les promesses, les engagements et les moyens affectés par nombre de gouvernements et d'institutions financières, les dépenses réelles et les services fournis atteignent rarement le niveau annoncé, et ne vont pas là où on en a le plus besoin. Au moment où on inaugure l'Agenda 2030 pour le développement durable, il ne saurait y avoir de tâches plus urgentes et plus importantes pour la communauté internationale que d'éliminer les obstacles qui empêchent l'emploi efficace des ressources consacrées à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène.

Une nouvelle étude détaillée consacrée à l'absorption financière⁴ dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène – mandatée par WaterAid et réalisée par Development Finance International (DFI) – a cherché à en éclairer les principaux enjeux. L'étude, menée en Éthiopie, au Mozambique, au Rwanda, en Ouganda, et en Afrique du Sud, conclue que de nombreux facteurs peuvent expliquer le faible niveau d'absorption financière⁵. Si certains facteurs sont facilement identifiables, comme l'insuffisance de compétences appropriées ou de ressources humaines aux points clés de la chaîne d'acheminement, il est nettement plus difficile d'y remédier. Cela étant, lorsqu'un problème d'absorption financière a été diagnostiqué, c'est un point qui constitue pour les gouvernements un levier d'action important pour

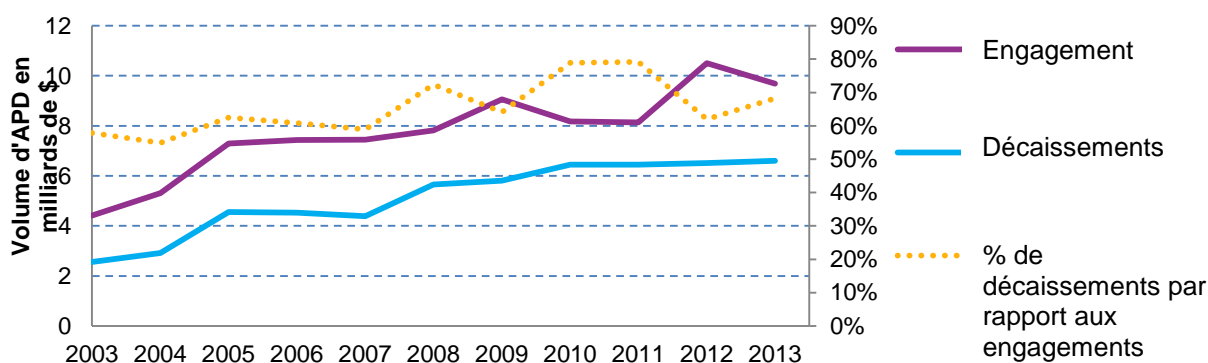
renforcer le secteur, passer à la vitesse supérieure au niveau des performances et améliorer la qualité et la quantité de ces services essentiels.

Le faible niveau d'absorption financière est un enjeu très pertinent

Cette étude WaterAid vient prolonger deux rapports précédents « *Off track, off target* » et « *Think Local, Act Local* »⁶. Le premier rapport défendait l'idée que le manque de capacité du secteur et le faible niveau d'absorption financière pouvaient contribuer à une réticence des bailleurs et du secteur privé à investir, ce qui nourrissait le cercle vicieux du sous-investissement. Dans le second rapport « *Think Local, Act Local* », les auteurs notaient que le rythme auquel étaient menées les réformes de décentralisation introduites dans les années 90 pour rapprocher les centres de décision du lieu de réalisation des activités, était trop lent et problématique. Le manque de moyens, de prévisibilité des financements et de contrôle local sur les ressources constituaient autant d'obstacles à la fourniture efficace des services d'eau et d'assainissement.

Les analyses actuelles du secteur, qui reflètent les expériences de nombreux pays en développement, semblent indiquer que le faible niveau d'absorption financière est une question pertinente. D'après l'initiative Government Spending Watch (GSW) 2015, qui s'appuie sur les données de 31 pays en développement, le niveau de sous-utilisation des fonds a été en moyenne plus important pour le secteur Eau, Assainissement, Hygiène que pour d'autres secteurs comme l'éducation, la santé, l'agriculture et l'environnement en 2012 et 2013, avec plus d'un quart des dépenses prévisionnelles non réalisées en 2012⁷. Dans son rapport « *Essential element* » (2015), WaterAid indique par ailleurs que le montant de l'aide publique au développement (APD) versée est systématiquement inférieur à celui des engagements pris, y compris lorsqu'on considère les montants cumulés sur plusieurs années⁸, comme l'illustre la figure 1 ci-dessous.

Figure 1 : Engagements et décaissements pour le secteur Eau et Assainissement, tous bénéficiaires et bailleurs confondus, en milliards de \$



Source : SNPC de l'OCDE

Une réalité complexe, et des données incomplètes

Les cinq études de cas montrent que de multiples causes peuvent expliquer le faible niveau d'absorption financière. Si certaines sont liées les unes aux autres, beaucoup ne le sont pas. Pour comprendre la situation de chaque pays, il faut analyser la nature et les caractéristiques des sources de financement : les fonds proviennent-ils du ministère des Finances ou d'un bailleur externe ? Comment se fait la répartition entre dépenses de fonctionnement (pour les salaires, les achats et les services) et dépenses d'investissement (pour les immobilisations telles que les terrains, les bâtiments et les infrastructures) ; quelle est la part respective des fonds communs et des projets financés de manière indépendante, la répartition entre zones rurales et zones urbaines ? Est-ce que l'absorption diffère selon les différents sous-secteurs Eau, Assainissement et Hygiène ? Il n'est pas facile de répondre à ces questions, et il n'est guère surprenant compte tenu de ce niveau de complexité qu'il n'y ait pas nécessairement des données suffisantes pour se faire une idée claire et complète de la situation.

Toutes les études ont rencontré des difficultés à réunir les données nécessaires. Sachant que les pays retenus ont été sélectionnés parce qu'ils avaient une quantité relativement importante de données sur l'absorption, on peut en tirer plusieurs leçons majeures, en particulier pour les pays pour lesquels on dispose de moins de données. L'une des raisons majeures qui expliquent ces difficultés, qui ressort de l'analyse GSW plus large effectuée par DFI, tient au nombre d'institutions qui sont responsables du secteur Eau, Assainissement et Hygiène. Les activités concernent souvent deux institutions, voire plus, et sont réparties entre de multiples agences pour les services urbains et ruraux⁹. Une autre explication vient du fait que si l'État établit des lignes budgétaires distinctes pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène à l'échelle nationale, cette ventilation n'est pas nécessairement déclinée au niveau des dépenses réalisées. L'obtention de données ventilées au niveau local ou des districts s'est révélée plus difficile qu'au niveau national. Les recherches ont aussi montré qu'il était plus difficile d'analyser le sous-secteur Assainissement et Hygiène que celui de l'alimentation en eau potable, ce qui indique le peu de progrès obtenus par rapport à l'engagement pris par les ministres à eThekweni et Charm el-Cheikh en 2008 de séparer ces deux lignes budgétaires¹⁰.

Malgré des difficultés notables au niveau de la transparence et des données, les études ont quand même permis d'apporter un éclairage très utile sur les raisons qui expliquent un faible niveau d'absorption et sur la façon de résoudre les problèmes identifiés.

Des exemples de réussite dans les cinq pays étudiés

À de nombreux égards, les cinq pays étudiés dans ce rapport incarnent les réussites de l'Afrique sub-saharienne : l'Éthiopie, l'Afrique du Sud et l'Ouganda ont atteint l'ODD portant sur l'eau tandis que le Mozambique a fait de grandes avancées dans ce sens et que le Rwanda est reconnu au plan international pour les progrès notables obtenus par rapport à la cible Assainissement des ODD¹¹. On pourrait

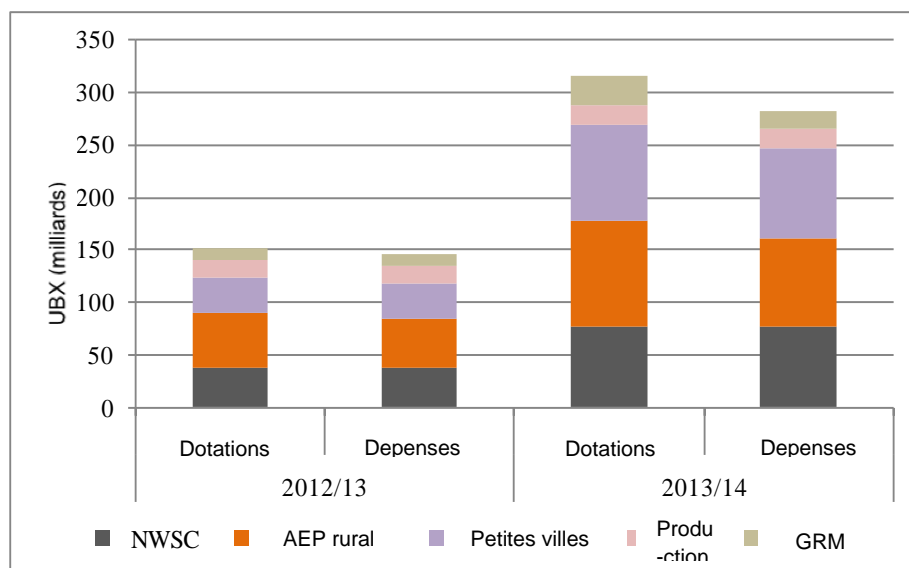
logiquement déduire de ces résultats que tous ces pays ont su bien utiliser les ressources mises à leur disposition et donc qu'ils sont parvenus, au moins dans une certaine mesure, à un taux élevé d'absorption financière.

Cette hypothèse est confirmée par les chiffres. Les mesures prises par le gouvernement éthiopien pour mettre en place une approche sectorielle (SWAp) depuis 2006 ont permis d'améliorer l'absorption financière de manière significative. Les principaux ministres en charge de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène ont signé une convention pour clarifier les rôles et responsabilités de chacun, avec une convention équivalente signée au niveau régional avec leurs antennes respectives. Le ministère des Finances et du Développement économique (MoFED) administre un seul compte et alloue des financements aux communautés, aux écoles et aux structures de santé en fonction des priorités identifiées par le comité de pilotage national. Trois des principaux bailleurs du pays, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et la coopération britannique (DfID) ont harmonisé leurs stratégies, leurs politiques et leurs systèmes de gestion financière avec les systèmes nationaux. Cette coopération et cette coordination ont permis d'atteindre un taux d'absorption de 98 % pour les fonds communs des bailleurs administrés via le SWAp ou le flux de financement 1b pour l'année 2013-2014¹².

Le Rwanda affiche un taux élevé d'absorption des fonds publics de 94 % en 2012-2013 et de 84 % en 2013-2014. La priorité donnée au secteur par le gouvernement est reconnue au plan international : le programme Vision 2020 ambitionne en effet de parvenir à l'accès universel à l'eau potable et à l'assainissement d'ici 2020. Ces objectifs ont en outre été inclus dans la 2^e Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (EDPRS II) du Rwanda. Les financements domestiques représentent 38 % du budget de l'État et 56 % des budgets des districts, ce qui traduit la priorité accordée au secteur par le gouvernement. Des taux élevés d'absorption financière ont été obtenus au niveau des districts avec des dépenses qui ont en fait dépassé les budgets en 2013-2014 (avec un taux d'absorption de 108 %)¹³.

L'Ouganda fait également partie des exemples de réussite, avec une augmentation progressive du taux d'absorption financière du budget pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, qui est passé de 60 % en 2011-2012 à 91,2 % en 2013-2014. Les réformes menées pour améliorer la gestion financière sous l'égide du ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique (MoFPED), dont la mise en place du système intégré de gestion financière et l'outil OBT (Output budgeting tool) – un outil de budgétisation basé sur les résultats visés – ont eu un impact positif sur la planification et l'absorption financières de plusieurs secteurs, y compris celui de l'eau et de l'assainissement. Depuis sa mise en place en 2012-2013, l'OBT a également amélioré la disponibilité des données ventilées¹⁴. La figure 2 illustre le taux relativement élevé d'absorption financière des fonds publics versés par le ministère de l'Eau et de l'Énergie.

Figure 2 : Absorption des fonds affectés à l'eau et à l'assainissement en Ouganda, en milliards de shillings ougandais.



Source : Calculs de l'auteur de l'étude sur l'Ouganda, basés sur les rapports de performance sectoriels 2012-2014¹⁵ du ministère de l'Eau et de l'Énergie.

Au cours des dix dernières années, le gouvernement du Mozambique a pris des mesures pour intégrer une part plus importante des financements externes des bailleurs affectés au secteur de l'eau et de l'assainissement dans son système budgétaire, et on estime qu'aujourd'hui 95 % des fonds consacrés au secteur sont « inclus » dans le budget, ce qui permet d'améliorer la planification, la mise en œuvre et les rapports¹⁶. Les réformes menées pour répondre au problème de fragmentation des financements des bailleurs, notamment l'introduction du Programme national d'approvisionnement en eau et d'assainissement en milieu rural (PRONASAR), ont contribué à renforcer l'absorption financière du secteur¹⁷. Il ressort de l'étude que les budgets d'investissement publics ont été absorbés dans leur quasi-totalité pour les trois exercices couvrant les années 2011 à 2013.

L'Afrique du Sud est un pays à revenu intermédiaire et son secteur Eau, Assainissement, Hygiène est principalement financé par des ressources domestiques. L'organisation administrative est plus décentralisée que dans de nombreux autres pays d'Afrique sub-saharienne. Les municipalités reçoivent une part des recettes fiscales collectées à l'échelle nationale, le LES (Local Equitable Share), et tirent des revenus des redevances payées localement par les usagers. Elles bénéficient aussi de subventions soumises à conditions de la part des autorités nationales ou provinciales pour les dépenses d'investissement¹⁸. Ces dernières années, les dépenses de fonctionnement du secteur ont dépassé le budget (de 2,8 % en 2012-2013 et de 2,1 % en 2013-2014¹⁹). Si ces chiffres peuvent aussi illustrer un problème de sous-financement, l'exemple de Mossel Bay – abordé plus en détail dans l'étude de cas – montre comment la décentralisation des sources de financement peut donner de bons résultats.

Les principaux facteurs qui affectent l'absorption financière

La méthodologie retenue pour les études de cas incluait la prise en compte de l'absorption à l'échelle des provinces et des collectivités locales, en se focalisant en particulier sur deux collectivités locales, en général une qui affiche un taux d'absorption financière faible, et une autre où le taux est raisonnablement élevé. Par ailleurs, chaque auteur s'est entretenu avec des intervenants du secteur et a analysé les données et la documentation pour identifier les facteurs qui pouvaient expliquer les différences dans les taux d'absorption financière. En dépit des limites sur la disponibilité des données évoquées plus haut, et d'exemples de taux d'absorption financière particulièrement élevés au niveau national dans chaque pays étudié, cette analyse a permis d'identifier ce qui caractérise un faible taux d'absorption financière et quelles en sont les causes. Les études font ressortir sept facteurs clés qui affectent l'absorption financière dans le secteur Eau, Assainissement, Hygiène : (i) un leadership efficace ; (ii) la présence de personnels qualifiés ; (iii) l'équilibre entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement²⁰ ; (iv) l'impact des obligations déclaratives des bailleurs ; (v) la coordination et la communication entre les principales parties prenantes ; (vi) la prévisibilité des financements ; (vii) la qualité de la planification.

Un leadership efficace est un facteur clé de réussite

Les études de cas semblent indiquer qu'un leadership efficace et le niveau de priorité accordé par les pouvoirs publics – au plan national, régional et local – sont des facteurs clés de réussite pour augmenter le taux d'accès aux services et parvenir à un haut niveau d'absorption financière des ressources disponibles²¹. On constate dans tous les pays étudiés qu'une forte volonté politique s'est traduite par une action positive sur l'absorption des fonds, par une plus grande transparence, par la coordination des parties prenantes nationales et externes et, le plus important, par une amélioration des services d'eau et d'assainissement pour la population. Il est par ailleurs probable que plus ce leadership est affirmé au plus haut niveau de la chaîne organisationnelle, plus on a de chances de pouvoir influencer de manière positive les six autres facteurs cités plus haut. Inversement, la faiblesse du taux d'absorption est souvent la conséquence et un indicateur d'un manque de leadership. Ceci vient confirmer les conclusions du rapport GLAAS 2014 de l'ONU sur l'assainissement et l'approvisionnement en eau potable, qui identifie le leadership fort comme un élément crucial à l'atteinte des OMD, tout comme il le sera pour la concrétisation de l'Agenda 2030 pour le développement durable²².

L'Afrique du Sud étant un pays fortement décentralisé, on observe de très grandes disparités entre les municipalités qui obtiennent de bons résultats, où le leadership semble jouer un rôle majeur, et celles qui enregistrent de mauvais résultats, où le manque de leadership est identifié comme un problème. Dans les provinces du Gauteng et du KwaZulu-Natal, aucun district ou municipalité ne dépense moins de 60 % de son budget (sur un total de 7 et 14 respectivement), et seulement 2 sur 24 dans la province du Cap-Ouest. Dans les deux provinces du Cap-Nord et de l'État libre, on en recense dans chaque cas 8 (sur 27 et 18 respectivement), tandis

qu'elles sont six sur 17 dans la province du Nord-Ouest²³. Dans sa revue budgétaire et des dépenses des collectivités locales, le Trésor public sud-africain indique : « ...s'il existe de nombreux exemples de conseils municipaux, de maires et de dirigeants locaux qui s'efforcent d'exercer un leadership efficace et qui font des progrès dans le renforcement de la gouvernance, on constate aussi dans certains cas des failles notables au niveau de la gouvernance. Les systèmes... qui subissent la plus forte pression sont la gestion des achats, la facturation et la collecte des revenus, le recrutement des agents et les fonctions de planification et de zonage. »²⁴

La présence de personnels qualifiés

Même dans ces pays – qui ont tous fait preuve d'un leadership affirmé au plus haut niveau en faveur du secteur – le manque de personnels qualifiés freine les avancées et contribue aux difficultés rencontrées dans la bonne exécution des budgets.

Des compétences techniques sont nécessaires pour organiser les achats et passer les marchés, analyser les appels d'offres des entreprises privées et gérer les contrats. Lorsque ces capacités sont faibles au niveau régional ou des districts, il en résulte une mauvaise planification et des retards dans les commandes et la préparation des rapports. Pour l'exécution des plans et la gestion opérationnelle, on a besoin d'ingénieurs qualifiés, de spécialistes de l'eau, de techniciens, d'artisans et d'entrepreneurs locaux²⁵, de gestionnaires d'infrastructures et d'inspecteurs sanitaires. Des carences dans l'un ou l'autre de ces domaines sont autant de points de blocage qui freinent l'absorption financière, la mise en œuvre des projets et la gestion durable des services.

Dans le district d'Amuru, en Ouganda, le service de l'eau comprend cinq agents. Un seul est à plein temps, deux ont été détachés d'autres services et ont d'autres responsabilités, et deux postes sont vacants. Par ailleurs, les autorités des districts doivent obtenir l'autorisation du ministère des Services publics pour recruter de nouveaux agents, ce qui n'est pas forcément garanti.

En Afrique du Sud, les capacités des municipalités en génie civil sont trop faibles pour assurer durablement la mise en œuvre, les opérations et l'entretien des infrastructures des collectivités locales. Le nombre d'ingénieurs pour 100 000 habitants est passé de 20 en 1994 à trois, un chiffre qui constitue selon une source officielle « un indicateur clair d'une situation de crise ». Dans près de 30 % des municipalités auditées en 2012-2013, le poste de directeur financier était vacant, des niveaux similaires de postes à pourvoir étant constatés pour les fonctions de responsables des services chargés de la gestion des marchés²⁶.

En Éthiopie, l'étude décrit un fort taux de renouvellement du personnel pour ce secteur dans les districts de Yabelo et de Konso – conséquence de la faiblesse des salaires et du manque d'incitations pour les fonctionnaires. Une mauvaise gestion des connaissances²⁷ vient exacerber le problème. Les exemples de l'Éthiopie et du Mozambique mettent aussi en lumière les contraintes rencontrées par rapport au secteur privé, avec des inquiétudes soulevées à propos de la capacité des

opérateurs privés en Éthiopie, et du trop petit nombre d'entreprises capables d'exécuter de gros contrats dans de nombreuses provinces du Mozambique.

L'équilibre entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement

L'équilibre entre les dépenses de fonctionnement (consacrées aux salaires, aux achats et prestations, etc.) et les dépenses d'investissement (consacrées aux immobilisations telles que l'infrastructure, les bâtiments, l'équipement, les terrains, etc.) a été identifié comme un élément important qui joue sur l'absorption financière. Avoir un budget de fonctionnement adéquat pour recruter, fidéliser et former les personnels de sorte qu'ils aient les compétences nécessaires pour exécuter et gérer les programmes et les projets, pour assurer le fonctionnement et l'entretien ou pour mener les activités de promotion et d'éducation à l'hygiène constitue un facteur clé de forte absorption des budgets d'investissement et des budgets généraux. Le rapport GLAAS a par exemple identifié que le ratio des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses de fonctionnement pour l'approvisionnement en eau en milieu rural est généralement de 25/75²⁸.

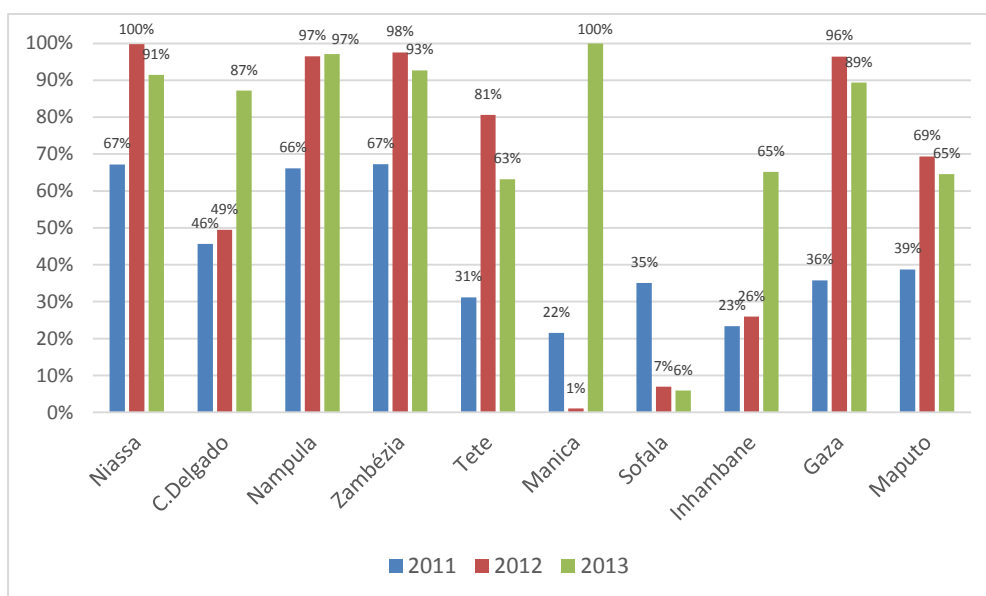
En pratique toutefois, la répartition entre budgets d'investissements et budgets de fonctionnement se fait fréquemment majoritairement en faveur des budgets d'investissement. Par exemple, d'après l'analyse GSW de DFI portant sur 32 pays en développement, les budgets d'investissement représentent environ 83 % des budgets totaux pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène, une proportion bien plus importante que dans les autres secteurs²⁹. De par sa nature même, ce secteur requiert certes de lourds investissements mais de nombreux bailleurs et créditeurs octroient leurs financements presque entièrement sous forme d'investissement. C'est un point mis en avant dans toutes les études de cas sauf en Afrique du Sud, où les fonds des bailleurs sont peu importants. Cette prépondérance massive accordée aux investissements est un goulet d'étranglement en termes d'absorption financière, qui réduit d'autant la perspective d'avoir un secteur sain et efficace.

Du fait de l'indigence des budgets de fonctionnement, il a par exemple été difficile de recruter et de fidéliser des personnels de qualité dans les zones rurales d'Ouganda et du Mozambique. En Éthiopie, l'étude mentionne que les budgets de fonctionnement ne sont pas suffisants pour financer des salaires compétitifs pour les fonctionnaires des districts. Ceci a conduit à un fort taux de renouvellement du personnel, avec des conséquences sur la mise en œuvre des projets et donc sur l'absorption des budgets d'investissement. Au Mozambique, la direction provinciale des Travaux publics et de l'Habitat (DPOPH) n'a pas été en mesure de payer les activités d'inspection et de supervision des projets d'infrastructure, ce qui a retardé le versement des tranches de financement à venir avec, là encore, un effet négatif sur l'absorption des budgets d'investissement. De même, l'insuffisance des dotations de fonctionnement affectées à la planification municipale en Afrique du Sud a contribué à un taux moyen d'absorption du budget d'investissement relativement faible de 72 % dans huit provinces où les dépenses réalisées ont été inférieures aux budgets.

L'impact des obligations déclaratives des bailleurs

La complexité des obligations déclaratives des bailleurs est un facteur clé de faible absorption des fonds externes au Rwanda, au Mozambique, en Ouganda et en Éthiopie³⁰. Pour ce qui concerne l'Éthiopie, l'étude montre que la longueur des procédures de gestion financière des bailleurs a provoqué des retards dans les versements. De plus, la bureaucratie qui entoure la passation des marchés, à laquelle vient s'ajouter une capacité locale limitée pour préparer la documentation qui s'y rapporte, ont provoqué des retards dans la mise en œuvre. En Éthiopie et au Mozambique, le pouvoir central et les collectivités locales sont soumis à un plafond très bas concernant l'obligation de mener des appels d'offres internationaux³¹, et sont confrontés à des procédures qui prennent beaucoup de temps ainsi qu'à d'importants délais d'approbation des commandes. Le processus prend au moins deux mois en Éthiopie et jusqu'à six mois au Mozambique.

Figure 3 : Absorption des financements externes au Mozambique, par province, 2011-2013



Source : CGE (Comptes généraux de la nation), 2011, 2012, 2013

L'exemple du Mozambique souligne les différences d'absorption financière des financements externes en fonction des provinces et des années, comme le montre la figure 3. De même, le cas de l'Éthiopie met en lumière les difficultés auxquelles sont confrontés les personnels régionaux et des districts s'agissant de présenter les rapports de dépenses aux bailleurs dans les délais. Des retards au niveau des versements ne laissent souvent aux collectivités locales qu'un mois pour déposer des demandes de financement, utiliser les fonds et produire les rapports. Si elles ne sont pas en mesure de respecter ces délais, elles risquent de perdre tout leur financement. Contrairement aux dotations de l'État, pour lesquelles le ministère concerné peut tenir compte d'un retard dans la présentation des rapports pour

reporter les dotations concernées au trimestre suivant, les fonds provenant des bailleurs, en particulier de l'UNICEF, sont souvent annulés si les obligations liées aux rapports ne sont pas remplies dans les temps.

Le respect des obligations déclaratives est un élément important qui permet de s'assurer que les fonds des bailleurs sont utilisés aux fins prévues, que l'on obtient un bon rapport coût/service rendu et pour éviter la corruption. Mais quand de nombreux bailleurs interviennent dans le secteur, chacun avec ses propres règles administratives, il en résulte une charge importante qui pèse sur des capacités déjà fortement sollicitées, ce qui peut nuire à l'augmentation du taux d'absorption financière. La revue 2010 des dépenses du secteur de l'eau au Mozambique a recensé 78 projets financés par les bailleurs – qui ont pour la plupart des budgets inférieurs à 5 millions de dollars. Cette revue a également indiqué que les budgets de fonctionnement étaient insuffisants pour prendre en charge les moyens humains et financiers nécessaires à la gestion d'un si grand nombre de projets, en estimant qu'il fallait de toute urgence s'attacher au regroupement des projets, à l'harmonisation des bailleurs et à la mise en commun des financements³².

La coordination et la communication entre les principales parties prenantes

Pour parvenir à des taux d'absorption élevés, il est important d'avoir une coordination et une communication efficaces entre les parties prenantes du secteur. Les études menées en Éthiopie et au Mozambique révèlent les points de blocage qui résultent du fait que les représentants des collectivités territoriales reçoivent des informations limitées et tardives à propos des possibilités de financement externe par les bailleurs. Cela ne leur laisse donc pas assez de temps pour gérer les passations de marchés de manière satisfaisante. Au Mozambique par exemple, certaines provinces n'ont été informées de la disponibilité des fonds qu'en août ou septembre, ce qui leur a laissé peu de temps pour accomplir les formalités nécessaires avant la fin de l'année fiscale en décembre.

La coordination entre le pouvoir central et les bailleurs est particulièrement importante pour garantir un taux élevé d'absorption des financements des bailleurs. Un décalage au niveau du calendrier fiscal entre pays bénéficiaires et pays donateurs, comme cela a été mis en évidence au Rwanda, ou des différences dans les procédures de décaissement et d'achats, peuvent créer la confusion à l'échelle des collectivités territoriales. En Éthiopie, la Banque mondiale, DFID, la BAfD et l'UNICEF versaient auparavant leurs dotations via des mécanismes distincts, et utilisaient chacun leur propre système de gestion financière. Comme il a été évoqué plus haut, l'approche sectorielle SWAp a contribué à harmoniser les sources de financement des bailleurs et publiques, ce qui a réduit les contraintes liées à la gestion des différents systèmes d'achat et de reporting pour les collectivités territoriales. Le gouvernement rwandais a prévu d'institutionnaliser une démarche SWAp d'ici la fin 2016.

La prévisibilité des flux de financement

Dans la plupart des pays étudiés, les dotations budgétaires pour le secteur Eau, Assainissement, Hygiène ont été notablement différentes des montants effectivement décaissés. En Ouganda, le gouvernement n'a versé que 71 % du budget prévu pour le secteur en 2012-2013, et 87 % en 2013-2014. Le constat est le même au Rwanda, où 76 % des sommes prévues au budget ont été affectées en 2012-2013, et 92 % en 2013-2014. Il faut ajouter à cela la fluctuation des budgets d'une année sur l'autre. En Ouganda, le tassement de la croissance économique et un taux d'inflation supérieur aux prévisions en 2012-2013 ont conduit à une baisse des recettes, si bien que le gouvernement a réduit les budgets de tous les secteurs. L'exemple de l'Ouganda met aussi en lumière le problème des décisions modificatives des budgets³³, qui ont détourné des ressources destinées aux secteurs sociaux comme l'eau et l'assainissement pour répondre à des besoins jugés plus urgents relatifs à la gestion publique et à la sécurité. En Ouganda, la part que représentent ces modifications budgétaires a augmenté : elle est passée de 7,2 % du budget en 2009-2010 à 38 % en 2011-2012.

Le manque de prévisibilité des financements des bailleurs complique aussi la tâche du pouvoir central et des collectivités territoriales au niveau de la planification, de la mise en œuvre et de la présentation des rapports relatifs aux projets Eau et Assainissement dans les délais prévus. Le Danemark, l'Irlande, la Norvège et la Suède ont réduit leur aide à l'Ouganda de 372 millions de dollars en 2012 à cause du ralentissement économique mondial et d'inquiétudes à propos de problèmes de corruption liés à une utilisation abusive des fonds des caisses de retraite ; 55 % des sommes engagées par les bailleurs ont été versées en 2012-2013, et 89 % l'année suivante. Les inquiétudes concernant la corruption étaient fondées, et ceux qui en ont subi les conséquences sont en fin de compte ceux à qui ces fonds étaient destinés : les citoyens ougandais privés d'accès à l'eau et à l'assainissement. Au Rwanda, le rapport d'exécution du budget pour l'année 2013 a identifié les retards dans les versements des bailleurs comme facteur clé du mauvais taux d'exécution des financements des bailleurs. Les districts de Bako Tibe et de Yabelo en Éthiopie ont connu des problèmes similaires liés au manque de prévisibilité des dotations des bailleurs.

Qualité de la planification

En Éthiopie, au Rwanda et en Afrique du Sud, la faiblesse des capacités de planification au niveau régional et des districts a conduit soit à un dépassement soit à une sous-utilisation des fonds affectés. Les prévisions budgétaires étaient souvent irréalistes, les besoins de financement étant sous ou sur estimés. Au Rwanda, le manque de financement pour un projet planifié peut conduire à l'annulation de ce projet.

Une discipline fiscale médiocre est souvent le résultat du manque de capacités des fonctionnaires (comme cela a été évoqué), et la situation se complique encore davantage quand les entreprises privées sont impliquées. En Éthiopie, par exemple,

l'étude a mis en évidence les pratiques de certaines entreprises privées qui minimisent leurs devis pour gagner les appels d'offres, ce qui fausse les prévisions budgétaires des collectivités locales. L'incertitude quant au versement des dotations de l'État et des financements des bailleurs vient aussi saper les efforts menés pour pouvoir bien budgétiser et planifier.

En Afrique du Sud, où une partie importante des dépenses d'investissement pour l'eau et l'assainissement provient du paiement des services, le taux d'absorption financière des budgets d'investissement a été faible entre autres parce que les projections de recettes étaient inexactes. Dans le district de Makana, où la couverture en services est relativement faible, la municipalité n'a pu collecter que 12,9 % des recettes anticipées pour financer les dépenses d'investissement 2013-2014. Par comparaison, dans le district de Mossel Bay, l'une des 10 municipalités classées dans le top 10 du rapport 80/20 en 2014, le taux de collecte des revenus a été important (93 % du montant estimé en 2013-2014³⁴), et les recettes prévisionnelles correctement évaluées. Il faut préciser que ce taux élevé de collecte tient en partie à une culture de paiement fortement développée à Mossel Bay, tout comme la redevabilité des autorités et la participation.

Les études de cas indiquent également un besoin accru de planification efficace dans le contexte de la décentralisation et de la privatisation. Ces changements ajoutent un degré supplémentaire de complexité, et il faudra gérer attentivement les risques d'une part de dispersion des capacités limitées sur un nombre plus important d'institutions, et d'autre part de moindre transparence tout au long de la chaîne d'acheminement. Le Rwanda est par exemple à mi-chemin d'une réforme qui vise à passer d'un modèle communautaire à un modèle décentralisé faisant appel à des partenariats public-privé. La réforme institutionnelle de grande ampleur qui l'accompagne a conduit à un recul du taux d'absorption financière en 2014-2015³⁵.

Conclusions

Les études de cas montrent qu'il n'existe pas d'explication unique ou simple au fait que le taux d'absorption financière soit faible ou élevé dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, et que le manque d'accès à des données exploitables est un obstacle à une bonne analyse. Les sept éléments identifiés dans ce rapport de synthèse : un leadership efficace, des personnels qualifiés, l'équilibre entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, l'impact des obligations déclaratives des bailleurs, la coordination et la communication entre les principales parties prenantes, la prévisibilité des financements et la qualité de la planification – ont tous été identifiés dans certains pays, et parfois dans tous. Ils ne forment pas une liste exhaustive des facteurs qui affectent l'absorption, et ils sont souvent étroitement liés les uns aux autres : par exemple, la présence de personnels qualifiés a un impact sur la qualité de la planification, sur la prévisibilité des financements, sur l'efficacité des procédures administratives et sur la capacité à produire les rapports dans les délais. Mais les moyens humains sont à leur tour liés aux budgets de fonctionnement disponibles au niveau national et local, pour financer des salaires compétitifs, les formations essentielles ou encore la gestion, la

supervision ou d'autres aspects essentiels à l'exécution des programmes. La coordination et la communication entre les différents échelons administratifs ou entre bailleurs et pouvoirs publics sont d'importants facteurs de renforcement de la prévisibilité des financements, et facilitent la gestion des marchés et la planification des budgets. Un leadership efficace concerne potentiellement tous les domaines.

L'absorption financière des fonds versés par les bailleurs est relativement plus faible

Les études de cas montrent aussi que les financements des bailleurs affichent une absorption financière plus faible que les financements domestiques. La complexité des procédures administratives et de soumission des rapports, le grand nombre de bailleurs impliqués, et l'accent mis sur les budgets d'investissement plutôt que sur les budgets de fonctionnement sont autant de facteurs qui peuvent expliquer cette disparité. Ce constat souligne l'importance d'une harmonisation des systèmes financiers des bailleurs avec ceux des pays pour obtenir un taux élevé d'absorption financière. En Éthiopie, où les bailleurs ont montré leur volonté et leur capacité à utiliser le système financier du pays au travers de l'approche SWAp, il a été possible d'obtenir des gains significatifs au niveau de l'efficacité et de l'absorption financière.

La décentralisation nécessite d'investir davantage dans les capacités locales

Il est également important de garder à l'esprit que les cinq pays ont été sélectionnés parce qu'ils illustraient des exemples positifs, en ce sens qu'ils ont résolu une grande partie des problèmes associés à l'absorption des dotations issues du pouvoir central et qu'ils ont traité dans une certaine mesure les problèmes d'absorption des fonds externes. Mais il est probable qu'ils seront confrontés à des problèmes croissants liés à la décentralisation des dépenses. Dans le contexte d'une décentralisation croissante, l'analyse de leur expérience semble en effet indiquer que pour « Ne laisser personne de côté », le mot d'ordre qui sous-tend le nouvel Agenda pour le développement durable, il faudra investir encore davantage dans les capacités de planification, de gestion et de génie civil. Les gouvernements doivent considérer avec soin quels doivent être le niveau et le rythme optimaux des réformes de décentralisation dans leurs pays respectifs, et veiller à ce que la décentralisation opérationnelle soit accompagnée d'une décentralisation fiscale.

Les autres pays risquent d'être confrontés à des difficultés plus importantes

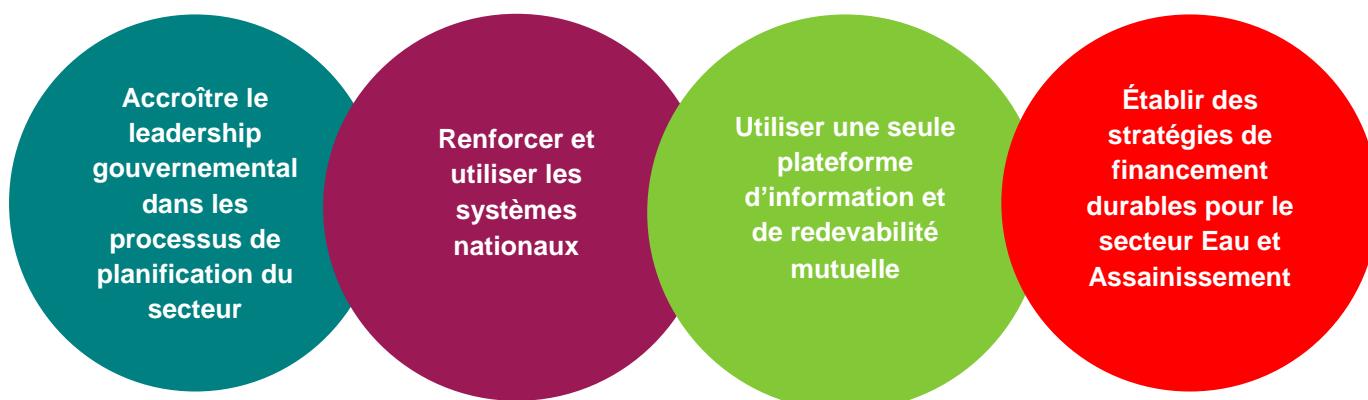
Beaucoup d'autres pays à faible revenu sont aujourd'hui encore confrontés à des problèmes beaucoup plus importants d'absorption des dotations de l'État, mais aussi tout particulièrement d'absorption des financements externes des bailleurs sachant qu'ils en sont fortement dépendants. Pour améliorer les résultats dans les pays qui ont moins progressé vers l'atteinte des OMD (surtout s'ils sont fragiles, affectés par des conflits ou moins avancés), il faudra probablement faire un diagnostic précis couvrant tous les aspects évoqués plus haut dans chaque pays concerné. Pour ce groupe de pays, il sera particulièrement important d'améliorer les données, la

transparence et les rapports, notamment en suivant de près les lignes budgétaires de l'assainissement et de l'hygiène, comme cela a été promis dans la déclaration de Ngor au sommet AfricaSan 4 de mai 2015.

Dans le cadre de l'Agenda 2030, les besoins de financement des nouveaux Objectifs de développement durable vont augmenter de manière considérable. L'Objectif n°6 entend parvenir à l'accès universel à l'eau et à l'assainissement d'ici 2030, ce qui va impliquer des coûts supplémentaires pour desservir les populations marginalisées des zones rurales et celles qui vivent dans les quartiers informels et les bidonvilles des villes, mais aussi pour assurer une gestion durable de l'eau dans un contexte de raréfaction des ressources. Il ne fait aucun doute qu'il faudra globalement investir beaucoup plus dans le secteur³⁶. Avec des dépenses qui vont augmenter de manière spectaculaire, les problèmes d'absorption pourraient s'aggraver encore davantage si les enjeux soulevés dans ce rapport ne sont pas traités.

Assainissement et Eau potable pour tous : Des comportements collaboratifs

Le partenariat « Assainissement et Eau potable pour tous » a identifié quatre comportements collaboratifs qui pourraient permettre aux pays en développement et à leurs partenaires du développement d'améliorer la façon dont ils travaillent ensemble afin de rendre l'action pour le développement plus efficiente. Si ces comportements traitent de questions plus larges que l'absorption financière, ils font néanmoins fortement écho aux conclusions des cinq études de cas ; leur adoption apporterait une contribution significative à une meilleure utilisation des fonds disponibles. Ces comportements sont les suivants³⁷ :



Source : Partenariat SWA, 2015

Ce rapport a été rédigé par Wen Hoe et John Garrett, sur la base des études de cas et d'un rapport de synthèse préparé par Matthew Martin et Jo Walker à Development Finance International, et avec une contribution majeure de Grace Alupo, Chilufya Chileshe, Artur Matavele, Bethlehem Mengistu et Henry Northover.

Couverture : Kapina Kapino vient chercher de l'eau potable à un point d'eau, à Aba Roba, district de Konso, en Éthiopie, 2012.

¹ D'autres recommandations sont incluses dans le rapport de Development Finance International (DFI) *Lessons from 5 Country Case Studies* et dans les rapports de chaque étude de cas.

² Un exemple du genre d'initiative qui peut aider dans ce domaine vient du gouvernement japonais. Dans le cadre des engagements pris lors de la 5^e conférence de Tokyo sur le développement en Afrique, le gouvernement japonais s'est en effet engagé à former 1 750 ingénieurs hydrauliciens sur 5 ans, entre 2013 à 2017. Cf. WaterAid, *Essential element*, 2015.

³ Le partenariat « Assainissement et Eau potable pour tous » a identifié quatre comportements collaboratifs pour favoriser le développement de services d'eau et d'assainissement pour tous : (i) Accroître le leadership gouvernemental dans les processus de planification du secteur ; (ii) Renforcer et utiliser les systèmes nationaux ; (iii) Utiliser une seule plateforme d'information et de redevabilité mutuelle ; (iv) Établir des stratégies de financement durables pour le secteur Eau et Assainissement.

⁴ Pour les besoins de cette étude, nous définissons la capacité d'absorption financière comme la capacité du secteur à utiliser effectivement les fonds qui ont été mis à sa disposition. L'absorption peut être analysée en comparant les dépenses réalisées par rapport aux budgets prévisionnels initiaux.

⁵ Pour ces études, nous retenons comme critère de très faible absorption financière un taux de réalisation des dépenses inférieur à 60 % du budget tandis qu'un taux de réalisation des dépenses de 60 à 80 % des budgets est considéré comme un taux assez faible d'absorption financière. Consultez l'étude de cas de l'Afrique du Sud pour en savoir plus. Le rapport GLAAS 2014 (Global Analysis and Assessment of Water and Sanitation) de l'ONU a défini le seuil de 75 % et en dessous pour définir un taux d'absorption financière faible.

⁶ WaterAid, 2011 et 2008 respectivement.

⁷ *Financing the Sustainable Development Goals*, Government Spending Watch, 2015. Government Spending Watch (GSW) est une initiative commune d'Oxfam et de DFI, dont l'objectif est d'analyser les dépenses des différents secteurs, en lien avec les engagements pris par les leaders internationaux en l'an 2000 quand ils ont adopté les 8 objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

⁸ Si on considère que les projets financés par l'APD ont une durée moyenne de trois ans, le cumul des sommes versées sur plusieurs années devrait correspondre aux engagements pris. La figure 1 montre que le montant total des décaissements reste inférieur aux engagements sur une période de trois ans.

⁹ En Éthiopie, c'est le ministère de l'Eau, de l'Irrigation et de l'Énergie qui a la responsabilité de l'alimentation en eau potable, tandis que l'assainissement relève des ministères de la Santé et de l'Éducation. Au Mozambique, c'est le ministère des Travaux publics et de l'Habitat qui est chargé de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, au Rwanda c'est le ministère de l'Infrastructure, avec un rôle majeur tenu par le ministère de la Santé pour l'assainissement. En Ouganda, c'est le ministère de l'Eau et de l'Environnement qui joue un rôle moteur.

¹⁰ Il n'y a quasiment aucun élément attestant une progression, même pour le Rwanda et l'Afrique du Sud qui affichent les meilleurs résultats.

¹¹ Cible 7c des objectifs du Millénaire pour le développement : Réduire de moitié, d'ici 2015, le nombre de personnes privées d'un accès durable à l'eau potable et à un assainissement de base.

¹² En Éthiopie, il existe trois voies de financement pour l'alimentation en eau, l'assainissement et l'hygiène. Les fonds octroyés via le système public de financement (voie 1) incluent les ressources domestiques (1a) et un fonds commun regroupant les contributions des différents bailleurs (1b). Les fonds comptabilisés dans la voie 2 comprennent les financements « sur plans » octroyés via les budgets des institutions concernées ou des agences chargées de l'exécution des projets. La 3^e voie de financement comptabilise les financements des ONG. Sur 835 districts, 365 sont financés par la voie 1, les autres étant financés via la voie 2 ou des subventions globales.

¹³ Les principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène au Rwanda sont notamment l'EWSA (Office rwandais pour le développement de l'énergie, de l'eau et de l'assainissement), qui est devenu une entreprise publique en 2014 ; WASAC (Water and Sanitation Corporation) et les collectivités locales. WASAC est chargée de l'exécution des projets au niveau national. Dans le cadre d'une nouvelle initiative de renforcement

de la décentralisation, des transferts sont effectués aux collectivités locales des 30 districts via le ministère de l'Infrastructure (MININFRA).

¹⁴ En Ouganda, c'est le ministère de l'Eau et de l'Environnement qui est chargé du sous-secteur Eau et Assainissement ainsi que du sous-secteur Environnement et Ressources naturelles. Les principales sources de financement pour l'eau et l'assainissement sont les dotations de l'État versées par le Trésor public, les subventions et les prêts versés par les bailleurs et créiteurs intervenant au travers du cadre d'appui budgétaire du secteur, et des recettes générées en interne par le paiement des services d'eau et d'assainissement et les services environnementaux destinés aux habitants.

¹⁵ Légende : NWSC (National Water and Sewerage Corporation), Approvisionnement en eau en milieu rural, Eau pour les besoins de production et Gestion des ressources en eau.

¹⁶ Au Mozambique, la direction nationale de l'eau (DNA), qui fait partie du ministère des Travaux publics et de l'Habitat (MPOH), gère le secteur de l'eau et de l'assainissement à l'échelon national. D'autres organismes importants sont les 5 Agences régionales de gestion de l'eau (ARA) qui sont en charge des bassins fluviaux ; l'AIAS (Administration of Water and Sanitation Infrastructure) qui se focalise sur les petites villes et les zones rurales ; l'Autorité de régulation de l'eau (CRA) ; et le Fonds d'investissement pour l'approvisionnement en eau potable (FIPAG), chargé de l'adduction en eau potable des grandes villes. Dans les provinces, les directions provinciales des Travaux publics et de l'Habitat (DPOPH) dirigent les services d'eau et d'assainissement.

¹⁷ PRONASAR est l'approche sectorielle nationale, qui est constituée de projets individuels soutenus par un fonds commun.

¹⁸ L'organisation administrative de l'Afrique du Sud comprend un échelon national, des provinces et des collectivités locales, qui sont réparties en trois catégories de municipalités : métropolitaines, de districts et locales. Le ministère en charge de l'eau est responsable de l'élaboration des politiques, de la régulation, du suivi et de l'appui. Les offices de l'eau sont responsables de la fourniture globale de l'eau, et les municipalités principalement responsables de la fourniture des services d'eau. Les municipalités reçoivent une part des recettes fiscales collectées à l'échelle nationale, le LES (Local Equitable Share), et tirent des revenus des redevances payées localement par les usagers. Elles bénéficient aussi de subventions soumises à conditions de la part des autorités nationales ou provinciales pour les dépenses d'investissement dont la MIG (Municipal Infrastructure Grant) et la MWIG (Municipal Water Infrastructure Grant), qui ciblent les municipalités plus pauvres et rurales. La plupart des municipalités dépendent de la MIG pour financer leurs investissements.

¹⁹ Les dépassements globaux observés au niveau des budgets de fonctionnement en Afrique du Sud incluent aussi dans certaines provinces une sous-utilisation des budgets : l'État libre a absorbé moins de 80 % de son budget de fonctionnement en 2013-2014, et la province du Limpopo 87 % durant les deux années étudiées.

²⁰ La part des dépenses de fonctionnement (pour les salaires, les achats et prestations, les déplacements, la formation, certaines dépenses d'entretien) par rapport aux dépenses d'investissement (les dépenses consacrées aux nouvelles infrastructures, les équipements, le gros entretien, la remise en état, etc.)

²¹ Accroître le leadership gouvernemental est l'un des quatre comportements collaboratifs du partenariat SWA. Le leadership du gouvernement est essentiel pour orienter et coordonner les ressources – y compris l'appui externe – autour de priorités, stratégies et plans sectoriels décidés au niveau national. Le développement du secteur nécessite en particulier un cycle de planification, de suivi et d'apprentissage piloté par le gouvernement et multipartite.

²² *UN Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water* (GLAAS 2014).

²³ Tableau 1, étude de cas de l'Afrique du Sud, page 7, hors municipalités métropolitaines.

²⁴ *Local Government Budget and Expenditure Review*, National Treasury, 2011, page 3.

²⁵ Professionnels qualifiés.

²⁶ Dans près d'un tiers des municipalités sud-africaines auditées, le niveau de compétences des principaux responsables était inférieur aux critères définis dans la réglementation municipale.

²⁷ La documentation, le développement, le partage et l'utilisation efficace des savoirs de l'organisation, un élément particulièrement important dans le contexte d'un taux important de renouvellement du personnel.

²⁸ Voir WaterAid, *Off Track, Off Target*, 2011, page 47.

²⁹ Ibid, page 35.

³⁰ Les fonds des bailleurs ne constituent qu'une petite part du financement consacré au secteur Eau, Assainissement, Hygiène en Afrique du Sud.

³¹ Les collectivités locales doivent organiser des appels d'offre même pour des projets et programmes relativement peu importants. C'est généralement un processus qui prend beaucoup de temps.

³² Comme évoqué plus haut, les initiatives comme le Programme national d'approvisionnement en eau et d'assainissement en milieu rural (PRONASAR) cherchent à résoudre ce problème de fragmentation.

³³ Il s'agit de révisions des budgets initiaux, qui donnent un pouvoir de décision supplémentaire pour réorienter les budgets sur des activités imprévues qui sont trop urgentes pour attendre le prochain exercice budgétaire.

³⁴ *The 80/20 Report: Local Government in 80 Indicators Over 20 Years*, 2014, Institute of Race Relations.

³⁵ Rapport de synthèse DFI, *Lessons from 5 country case studies*, 2015.

³⁶ Selon Sustainable Development Solutions Network (SDSN) (2014), les besoins sont estimés entre 22 et 24 milliards de dollars par an. L'OMS estimait en 2012 que les besoins de financement se chiffraient en tout à 535 milliards. Les projections de la CNUCED (2014) chiffrent des besoins d'investissement beaucoup plus importants pour l'eau et l'assainissement à 260 milliards de dollars par an, mais ce chiffre plus élevé inclut également les gros projets d'infrastructure tels que les barrages.

³⁷ Les quatre comportements de collaboration pour le développement de services d'eau et d'assainissement durables pour tous, SWA 2015.