

Projet global de mise à l'échelle de l'assainissement

# Analyse comparative des performances des autorités locales en matière d'assainissement rural : Apprentissage de l'État d'Himachal Pradesh, Inde

Avril 2010

## INTRODUCTION

La défécation à l'air libre est un comportement traditionnel dans les zones rurales de l'Inde. Les programmes conventionnels d'assainissement rural étaient basés sur l'hypothèse selon laquelle les gens défèquent en plein air parce qu'ils sont trop pauvres pour être à mesure de supporter le coût de la construction des toilettes. Par conséquent, l'on a prévu des aides financières pour les coûts de l'investissement initial dans le but de susciter la demande d'« assainissement » appelées au pied de la lettre toilettes à chasse d'eau manuelle. Ces programmes ont augmenté la couverture des toilettes de ménages déclarée, mais ont une documentation insuffisante sur l'utilisation des toilettes, la rentabilité et la viabilité.

Pour remédier les insuffisances des programmes conventionnels d'assainissement rural, le gouvernement indien a lancé la Campagne d'assainissement total (CAT) en 1999, dans le but de réaliser l'assainissement pour tous en milieu rural avant 2012. La CAT défend une approche axée sur la demande avec une participation considérable des autorités locales, promeut le choix motivé des options technologiques et est assortie des incitations fiscales en vue de la réalisation des résultats. Le Projet global de mise à l'échelle de l'assainissement du Programme d'eau et d'assainissement (WSP) (également appelé Assainissement total et Marketing de

l'assainissement ou ATMA) optimise le cadre et les ressources du CAT.

L'ATMA associe l'Assainissement total piloté par la communautaire (ATPC) à la promotion de l'assainissement afin de permettre aux autorités locales d'utiliser efficacement leurs fonds pour mettre fin à la défécation à l'air libre et obtenir un impact durable.

## ÉNONCÉ DU PROBLÈME

Il est indispensable, aux fins du développement du secteur de l'assainissement en milieu rural en Inde, de mesurer et suivre les performances en matière d'assainissement total et d'utiliser les résultats pour renforcer les capacités dans ce secteur. Toutefois, le mécanisme de suivi actuel du secteur de l'assainissement rural en Inde met l'accent sur les intrants et les produits (par exemple, budget dépensé et toilettes construites). Les résultats en termes de communautés sans défécation à l'air libre (SDAL) sont enregistrés à travers le mécanisme de contrôle en vue d'une incitation fiscale (Nirmal Gram Puraskar (NGP) ou Prix du village le plus propre), mais cela n'a rien à voir avec le contrôle des intrants et des produits, ce qui rend difficile de l'analyse des liens et des mesures d'efficacité. En outre, dans le mécanisme de la CAT de contrôle des performances en ligne, les états et les districts figurent sur une liste par ordre alphabétique, au lieu d'être classés par ordre de performance, rendant ainsi difficile les comparaisons inter-districts ou inter-états.

## Conclusions clés

- L'analyse comparative des performances permet aux districts de comprendre leurs performances et les encourage à les améliorer. Elle permet de signaler les domaines d'excellence, ceux qui doivent être améliorés et les liens qui existent entre eux.
- À travers l'analyse comparative, l'on peut établir le lien entre d'une les intrants, les produits et les processus et d'autre part les résultats en contrôlant les performances du secteur de l'assainissement rural en Inde.
- L'utilisation des scores pondérés lors de l'analyse comparative vise à porter un intérêt majeur sur, et par conséquent à encourager, la réalisation des résultats.
- L'analyse comparative doit permettre aux décideurs et aux agences nodales de contrôler les performances de façon rationnelle et de canaliser ainsi les ressources et les efforts sur la base des forces et faiblesses identifiées.
- La comparaison des performances constitue une incitation à « dominer l'échiquier. »
- Le contrôle périodique permet de signaler les insuffisances en matière d'exactitude des données et de leur transmission dans les délais.
- L'analyse comparative doit être associée à une incitation afin de promouvoir l'amélioration des performances.

## ACTION

En Inde, il a été élaboré dans le cadre de l'ATMA un modèle de suivi et d'analyse comparative des performances visant à consolider la gestion axée sur les résultats du secteur de l'assainissement rural. Ce modèle a été adopté par le gouvernement de l'État d'Himachal Pradesh pour contrôler les performances dans tous ses 12 districts en matière d'assainissement rural pour en faire une analyse comparative chaque mois.

Il a été mis au point pour atteindre les objectifs suivants :

- La référencement des performances doit faciliter la comparaison. Cela permet d'une part de motiver ceux qui ont des performances médiocres à avancer sur l'échiquier. D'autre part, il fait office d'encouragement au plus performants à maintenir et à améliorer leur situation.
- L'analyse comparative doit permettre aux décideurs et aux agences nodales de contrôler les performances de façon rationnelle et de canaliser ainsi les ressources et les efforts sur la base des forces et faiblesses identifiées.

### Comment mesurer les performances

Un modèle général d'analyse comparative des performances doit :

- Utiliser des données objectivement vérifiables et triangulables sur les performances ;
- Attribuer des pondérations aux indicateurs de meilleures pratiques de façon à donner la priorité à certains domaines en vue de leur amélioration ;
- Présenter les données de manière à faciliter l'utilisation à l'utilisateur ; et
- Être lancé régulièrement et faire l'objet d'une large diffusion

### Processus à cinq étapes

En aidant le gouvernement de l'État d'Himachal Pradesh à mettre en place un mécanisme d'analyse comparative des performances pour l'assainissement rural, les cinq étapes suivantes ont été suivies (voir Figure 1) :

**Étape 1 : Sélection d'indicateurs et collecte de données auprès du CAT/NGP.** Dans le but de réaliser une mesure équilibrée des intrants, produits, processus et résultats, l'équipe a finalisé huit indicateurs en concertation avec le gouvernement de l'État d'Himachal Pradesh (Tableau 1).

Figure 1: Five-Step Performance Benchmarking Process

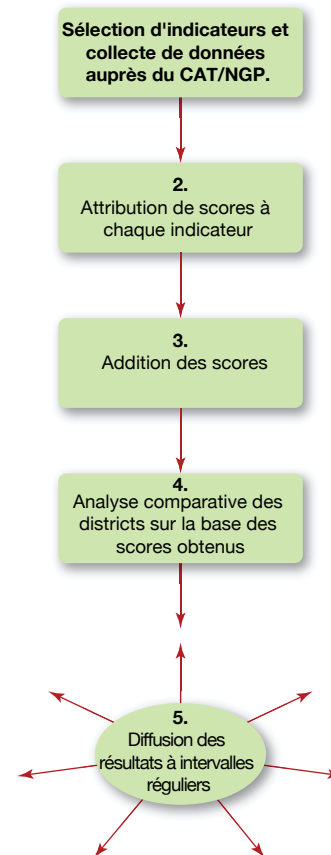


Tableau 1 : Sélection d'indicateurs

#	Variable mesurée	Type d'indicateur
1	% du budget d'assainissement rural dépensé Input	Intrant
2	% de réalisation de l'objectif de couverture des toilettes de ménage	Produit
3	% de réalisation de l'objectif de couverture des toilettes d'école	Produit
4	Efficacité financière (coût par communauté à SDAL)	Processus
5	Taux de réussite de l'application du NGP	Processus
6	Nbre de Panchayats à SDAL	Résultat
7	Nbre de Panchayats primés NGP	Résultat
8	Nbre de Panchayats primés NGP	Résultat

Tableau 2 : Score de l'indicateur

#	#Variable mesurée	Type d'indicateur	Score max.	Score min.
1	% du budget d'assainissement rural dépensé	Intrant	5	0
2	% de réalisation de l'objectif de couverture des toilettes de ménage	Produit	15	0
3	% de réalisation de l'objectif de couverture des toilettes d'école	Produit	10	0
4	Efficacité financière (coût par communauté SDAL)	Processus	15	0
5	Taux de réussite de l'application du NGP	Processus	10	0
6	Nbre de Panchayats primés NGP	Résultat	20	0
7	Nbre de Panchayats primés NGP	Résultat	15	0
8	% de Panchayats primés NGP	Résultat	10	0
PERFORMANCE CUMULEE			100	0

**Étape 2 : attribution de scores à chaque indicateur.** Chaque indicateur a reçu un score pondéré. L'on a accordé une plus grande priorité aux résultats et aux processus liés aux intrants et aux produits. Par conséquent, le nombre de Panchayats primés NGP (gouvernements locaux) reçoivent un score plus élevé que le pourcentage du budget de CAT dépensé pour les toilettes construites. Chaque indicateur a été associé à série de scores, maximum et minimum, et le score total a été plafonné à 100 (Tableau 2).

**Étape 3 : Addition des scores.** Les scores de chaque indicateur ont été additionnés pour obtenir une Performance cumulée, sur un maximum de 100.

**Étape 4 : Analyse comparative des districts sur la base des scores obtenus.** Les districts ont été classés par ordre décroissant sur la base de la performance cumulée obtenue. Les scores ont été divisés en quatre bandes de code-couleurs de performance sur la base des scores obtenus. Les scores ont été ensuite présentés sous forme de graphique et de carte illustrant les performances de districts les uns par rapport aux autres (Figure 2).

**Étape 5 : Diffusion des résultats à intervalle réguliers :** Le 10 de chaque mois, les résultats de chaque analyse comparative sont envoyés à tous les districts par la Direction du développement rural du gouvernement de l'État d'Himachal Pradesh. En outre, à la fin de chaque trimestre, l'analyse de la tendance de la performance cumulée est envoyée dans le but de prendre en compte les progrès réalisés au fil du temps. Des rapports similaires sont préparés à intervalles de six, neuf et douze mois.

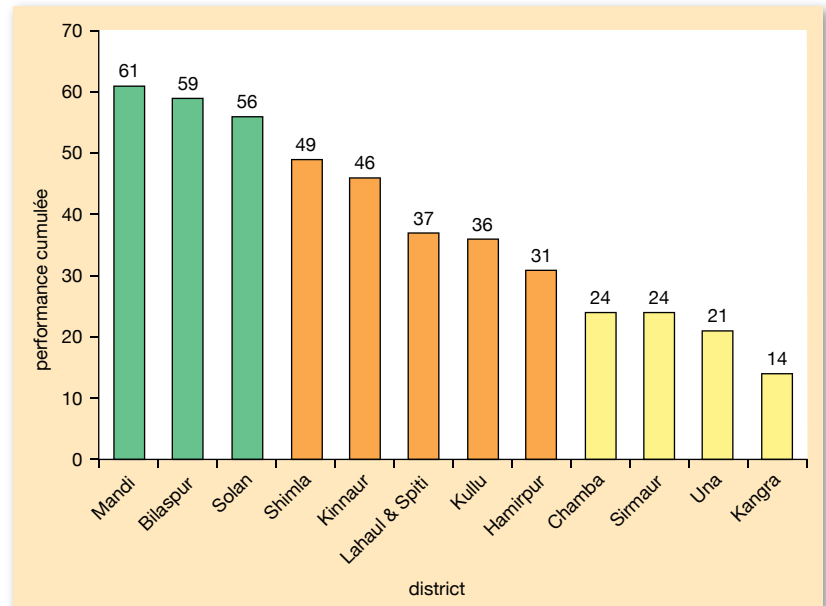
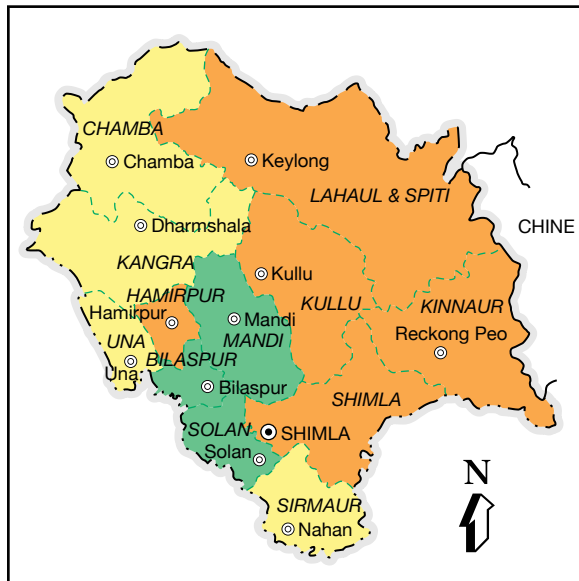
## PRINCIPAUX APPRENTISSAGES

Bien qu'elle soit encore à ses débuts, quelques apprentissages émergents jusqu'ici de l'analyse comparative méritent d'être signalés. Il s'agit de savoir que :

- L'analyse comparative peut améliorer les performances : L'analyse comparative permet aux districts de comprendre leurs performances et les encourage à les améliorer. En fournissant en un clin d'œil une analyse des intrants, des produits, des processus et des résultats, elle permet de signaler les domaines d'excellence, ceux qui doivent être améliorés et les liens qui existent entre eux. Contrairement au mécanisme de contrôle actuel, elle met l'accent sur l'efficacité des ressources investies et les résultats correspondants sur le terrain (par exemple en comparant les dépenses effectuées dans les districts par autorité locale SDAL). Les performances des districts de Solan, Bilaspur et Mandi au cours des trois premiers trimestres de 2009 sont un exemple patent. Ils ont tous les trois enregistré les meilleures performances dès le départ. Avant la fin du troisième trimestre, le district de Bilaspur s'est maintenu en tête, mais ce ne fut pas le cas de Solan et de Mandi. Le district Bilaspur progresse lentement mais sûrement vers la bande des performances supérieure. Une performance constante peut être attribuée à l'amélioration soutenue sur une période de temps de la plupart des indicateurs utilisés pour l'analyse comparative (Figure 3).
- L'analyse comparative est un outil de gestion : L'analyse comparative est lancée par une agence un niveau au-dessus de celui analysé, généralement l'agence nodale de l'assainissement rural. L'analyse et les résultats permettent à l'agence de niveau supérieur de comparer les performances et de canaliser les ressources de façon à s'attaquer à toutes les insuffisances et à mettre à profit les opportunités d'apprentissage et les points forts.

Figure 2 : Échantillon de résultats de l'analyse comparative inter-districts dans l'État d'Himachal Pradesh

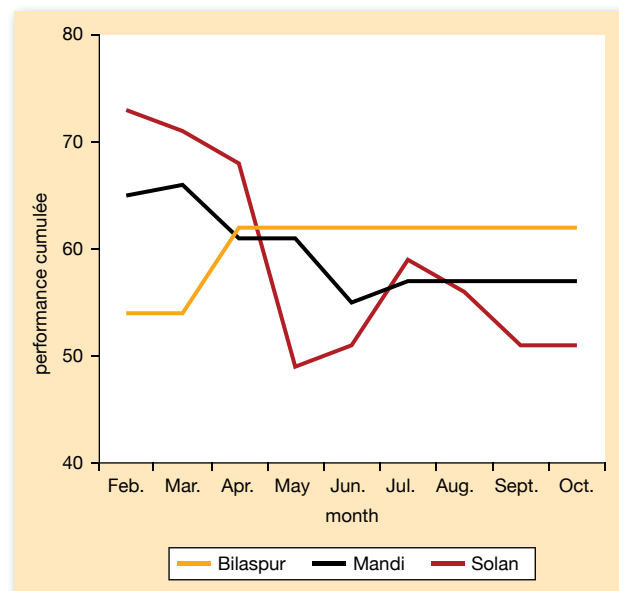
■ <25 (Inférieur à la moyenne) ■ 25–49 (Moyenne) ■ 50–74 (Supérieur à la moyenne) ■ >75 (Excellent)



L'analyse comparative permet aux décideurs de jauger et comparer les performances en un clin d'œil.

- L'analyse comparative doit être associée à une mesure incitative : Dans le but de soutenir l'amélioration des performances, l'analyse comparative doit être associée à une mesure incitative. Outre le prix du village le plus propre, l'ATMA envisage la possibilité d'impliquer les hauts responsables de l'état afin de récompenser non seulement le district qui affiche les meilleures performances de l'analyse comparative, mais également celui qui a enregistré les plus grandes améliorations.
- L'analyse comparative peut améliorer la base de données : L'une des conséquences positives de cette initiative est qu'elle a permis de mettre en évidence la nécessité que les districts soumettent des rapports d'avancement dans les délais et le plus précis possible. Étant donné que l'analyse comparative est envoyée le 10 de chaque mois, les districts qui ne mettent pas à jour leur rapport d'avancement avant cette date—ou dont les réalisations sont insuffisamment déclarées—celles-ci devraient être reflétées dans les scores obtenus.

Figure 3 : Échantillon de tendances des performances de District (février–octobre 2009)



Par conséquent, elle encourage les districts à soumettre leurs rapports d'avancement dans les délais et à déclarer les changements de façon diligente et précise. À titre d'exemple, le cas des données sur la couverture des cas de SDAL déclarés par un district qui s'avéraient avoir été désolidarisées des indicateurs correspondant, notamment le budget dépensé, les résultats correspondants tels que la couverture de l'assainissement dans les écoles et les ménages. Cette préoccupation avait été signalée dans un rapport d'analyse comparative et associée par la direction nodale au district en question. Sur la base de cet intrant, une équipe de travail avait été envoyée sur le terrain pour vérifier la couverture de SDAL déclarée par le district. Après vérification, les chiffres relatifs à la couverture de SDAL ont été rectifiés pour refléter les performances effectivement réalisées.

### QUE D'AUTRE DEVONS-NOUS SAVOIR ?

Le modèle de l'analyse comparative a actuellement été adopté dans un État en Inde et le plaidoyer est en cours dans les autres États et auprès du gouvernement national pour le faire adopter. Parmi les trois pays actuellement couverts par le projet ATMA (Inde, Indonésie et Tanzanie), l'Indonésie a élaboré un mécanisme d'analyse comparative des performances qui en droite ligne du modèle conceptualisé en Inde. Par la suite, la généralisation du modèle nécessite non seulement le plaidoyer auprès des clients pour qu'ils institutionnalisent les principes clés, mais également un appui technique de pointe pour manipuler les données et les stocker dans un format facile à exploiter.

—Par C. Ajith Kumar et Upneet Singh

### A propos du projet

Le projet global de mise à l'échelle de l'assainissement est une initiative du WSP dont le centre d'intérêt est d'apprendre comment associer les approches prometteuses d'Assainissement total piloté par la communauté et le Marketing de l'assainissement dans le but de stimuler la demande et de renforcer l'offre des produits et services d'assainissement à l'échelle, de manière à améliorer la santé des populations en milieu rural. Il s'agit d'une démarche à grande échelle visant à satisfaire les besoins essentiels en matière d'assainissement des populations rurales démunies qui actuellement n'ont pas accès à des installations sanitaires salubres. Le projet est mis en œuvre par les gouvernements locaux et nationaux avec l'assistance technique du WSP. Pour plus d'informations, visitez le site [www.wsp.org/scalingupsanitation](http://www.wsp.org/scalingupsanitation).

### Pour nous contacter

Pour plus d'informations, visiter le site [www.wsp.org](http://www.wsp.org) ou écrire par courriel à C. Ajith Kumar ou Upneet Singh à l'adresse [wsp@worldbank.org](mailto:wsp@worldbank.org).

Le Programme Eau et Assainissement (WSP) est un partenariat multidonateurs administré par la Banque mondiale ; il a pour objectif d'aider les populations démunies à avoir un accès abordable, sécurisé et durable aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Les bailleurs de fonds du WSP comprennent : Australie, Autriche, Canada, Danemark, Finlande, France, la Fondation Bill et Melinda Gates, Irlande, Luxembourg, Pays Bas, Norvège, Suède, Suisse, Royaume-Uni, États-Unis et Banque mondiale. Pour plus d'informations, visitez le site [www.wsp.org](http://www.wsp.org).

Les rapports du WSP sont publiés pour restituer les résultats du travail du WSP à la communauté du développement. La carte a été produite par l'Unité de cartographie de la Banque mondiale. Les frontières, les couleurs, les noms et d'autres informations qui figurent sur la carte n'impliquent pas de la part du Groupe de la Banque mondiale une prise de position relative au statut juridique d'un territoire ni une approbation ou une acceptation desdites frontières.