

## **Mise en œuvre coordonnée des Lignes Directrices Internationales sur la Décentralisation et l'Accès aux Services de Base pour Tous**

### **Manuel**

Ce court manuel a été préparé à travers une large consultation d'experts des gouvernements centraux et locaux, des fournisseurs de service et de la société civile, y compris ceux représentant les usagers et consommateurs ainsi que les groupes pauvres et vulnérables. Il ne présente aucun caractère normatif et doit être considéré comme un instrument flexible sujet à adaptation aux circonstances locales. Son objectif principal est de faciliter la mise en œuvre conjointe des Lignes Directrices Internationales sur la Décentralisation et l'Accès aux Services de Base pour Tous, adoptées par les Etats membres des Nations Unies, respectivement en 2007 et 2009. De façon plus précise, l'objectif est d'appuyer les gouvernements nationaux et les autorités locales dans leurs efforts pour adapter ces lignes directrices à leurs propres contextes locaux et nationaux, dans le but de garantir l'accès aux services de base pour tous à travers la mise en place d'un cadre décentralisé adapté.

Après avoir apporté des réponses à 4 questions préliminaires et défini le champ d'étude, la première partie de ce manuel présentera, de façon synthétique, les recommandations issues des deux séries de lignes directrices. La seconde partie proposera alors une série de recommandations opérationnelles destinées à orienter la mise en œuvre opérationnelle et l'adaptation des deux séries de lignes directrices aux niveaux local et national.

Ce projet de version révisée reflète les leçons préliminaires tirées des processus d'adaptation aux situations nationales conduits dans les pays pilotes.

## **Section 1 – Mise en perspective des recommandations issues des deux séries de lignes directrices.**

### **A. Questions préliminaires**

#### **1. Pourquoi est-il nécessaire de coordonner les questions de décentralisation et d'accès aux services de base pour tous ?**

Le gouvernement central conserve une responsabilité intégrale en ce qui concerne les politiques relatives aux services de base ; cependant, l'accès à ces services de base se fait au niveau local, là-même où la population vit. Les autorités locales acquièrent alors un rôle central. Un des enjeux de la décentralisation est donc d'organiser de façon durable et efficace les liens qui unissent le gouvernement central et les autorités locales au sujet de l'accès aux services de base pour tous.

*Principes sous-jacents:*

- L'accès aux services de base pour tous est l'objectif majeur des deux séries de lignes directrices, et la décentralisation est alors considérée comme l'outil institutionnel par excellence pour permettre la réalisation de cet objectif.
- Une décentralisation adaptée doit renforcer les pouvoirs des gouvernements locaux, et leur donner l'autorité et les outils nécessaires pour exercer leurs responsabilités au niveau sous-national.
- Les bonnes pratiques liées à la mise en place de l'accès aux services de base sont toujours facilitées par des cadres fortement décentralisés.
- Les lignes directrices sur l'accès aux services de base pour tous ont toutes été établies après l'adoption des lignes directrices internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales, prenant ainsi en compte les éléments clés énoncés dans le chapitre concernant la décentralisation.
- Tandis que l'objectif général est de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des citoyens par l'accès renforcé aux services de base, la mise en place d'un cadre de décentralisation performant et le renforcement des capacités des autorités locales sont des éléments de base pour promouvoir la démocratie locale et inclusive, ainsi qu'une gouvernance participative à tous les niveaux.
- La nature intersectorielle des services de base plaide pour une solide coordination territoriale à travers une planification et une gestion intégrée. Les gouvernements locaux ont normalement le mandat de planifier et gérer le développement local, en articulation avec les autres niveaux de gouvernement et les territoires adjacents.

## **2. Que recouvre la notion de "services de base" ?**

Les services de base représentent les exigences minimales nécessaires à la mise en place d'un cadre de vie humain décent pour l'ensemble des citoyens.

Cela concerne notamment les services liés à :

2.1 L'eau potable et l'assainissement, la gestion des déchets durable, l'énergie, le transport et la communication ;

2.2 L'éducation primaire, la santé de base et la sécurité publique.

*Principes sous-jacents :*

- La première catégorie de services de base décrite au point 2.1 concerne principalement des services liés à l'existence d'infrastructures. Ils requièrent ainsi de lourds investissements.
- La seconde catégorie décrite en 2.2 mobilise des ressources humaines en termes de compétences, ce qui implique des coûts opératoires significatifs.
- Les services de base sont largement interdépendants les uns des autres. Ainsi, l'accès à l'un d'entre eux peut être nécessaire pour la production ou l'accès aux autres. Par exemple, l'accès à l'eau potable est nécessaire pour garantir l'accès à la santé.

## **3. Pourquoi les services de base sont-ils fondamentaux ?**

Les services de base relèvent d'une exigence fondamentale, dans la mesure où :

- Ils contribuent à la dignité humaine et à la qualité de vie.

- Ils augmentent le potentiel pour chacun de s'engager dans une activité économique. En d'autres termes, l'accès à l'emploi et donc à un revenu est sensiblement dépendant de l'accès à ces services, et la défaillance dans l'accès à l'un de ses services limite dangereusement la productivité et, en conséquence, la génération de revenus.

*Principes sous-jacents :*

- L'accès aux services de base est inégal à travers le monde. Beaucoup d'individus, de familles, de communautés, voire même de villages entiers et de larges quartiers au sein des grandes villes n'ont toujours pas d'accès garanti aux services de base.
- Ceci implique donc que les populations les plus pauvres et vulnérables restent dans l'incapacité de mener une vie décente et digne, et rencontrent de grandes difficultés dans l'amélioration de leurs conditions de vie au quotidien. Elles restent prisonnières d'un cercle vicieux au sein duquel la défaillance dans l'accès aux services de base est à la fois la cause et la conséquence de leur pauvreté, de processus de discrimination, de marginalisation et d'exclusion qu'ils subissent.

#### **4. Qui est responsable de garantir l'accès aux services de base ?**

En vertu des déclarations faites au point A1., les gouvernements centraux et régionaux, les autorités locales, ainsi que les organisations de la société civile et les opérateurs de services ont un rôle important à jouer et une responsabilité pour l'accès aux services de base.

*Principes sous-jacents :*

- Les gouvernements nationaux assument la responsabilité d'élaborer les politiques générales et les législations relatives à l'accès aux services de base pour tous, et de mettre en place les dispositifs de suivi.
- Les autorités locales doivent assumer la responsabilité d'élaborer et de mettre en place les plans locaux de développement et les plans urbains destinés à faciliter l'accès aux services de base pour tous, et plus particulièrement pour les populations pauvres et marginalisées, et de mettre en place les dispositifs de suivi de la mise en place de ces plans.
- Les organisations de la société civile ont alors les moyens de faciliter la mise en place de relations constructives entre les autorités locales et les populations pauvres et marginalisées, de définir leurs besoins et aspirations, ainsi que de participer à la mise en place opérationnelle de ces services.
- Les opérateurs de services ont alors la responsabilité d'exécuter les contrats passés avec les autorités locaux ou les gouvernements centraux.
- En outre, il peut être bénéfique, pour les gouvernements centraux et les autorités locales, de consulter des associations professionnelles d'acteurs issus de la sphère privée ou de la société civile lors de l'élaboration des plans et politiques évoqués.
- La production et la distribution de plusieurs services de base repose sur l'existence d'infrastructures efficaces. Les gouvernements sont responsables de la construction de telles infrastructures. Dans le cas d'une décentralisation avancée, cette responsabilité est assumée conjointement avec les autorités locales qui peuvent alors y répondre soit directement, soit par la mise en place d'un contrat ou d'une autre forme de partenariat avec des prestataires de services.

#### **5. Quelles conclusions peut-on tirer des analyses précédentes ?**

L'accès aux services de base permet d'améliorer la qualité de vie de chaque individu, et de renforcer sa capacité à participer à la vie socio-économique de la société dans laquelle il s'insère. Dès lors, les services de base doivent être :

- Accessibles à tous, et notamment aux populations les plus pauvres.
- Fournis de façon équitable pour tous.

Du fait de l'implication de différents acteurs dans l'accès à ces services pour tous :

- Les responsabilités et rôles de chaque acteur doivent être clarifiés au sein même de la constitution, par des lois, des règles, des contrats, ou tout autre dispositif approprié.
- Les acteurs publics doivent coordonner leur action à tous les niveaux de territoires, du niveau national au niveau local et de voisinage à travers une planification et une gestion territoriales intégrées.
- Les acteurs publics doivent développer des partenariats et coopération avec les acteurs privés.
- Des dispositifs de suivi et de règlement de conflits doivent être mis en place pour faciliter le processus.

L'implication essentielle des autorités locales entraîne une nécessaire décentralisation d'un maximum de responsabilités aux différents niveaux sous-nationaux.

Les services de base affectant la vie quotidienne des populations qui en bénéficient,

- Il est essentiel de consulter les citoyens sur leurs besoins et priorités.
- Il est nécessaire de les impliquer au sein des processus de prise de décision, de mise en place et de suivi des actions.

Plusieurs de ces conclusions concernent la mise en place d'une bonne gouvernance, et sont toutes autant nécessaires à la réussite du processus de décentralisation, et à l'accès avéré des services de base pour tous. Différents aspects sont alors précisés dans les sections B, C et D qui suivent, traitant des sujets particuliers liés à la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous.

## **B. Gouvernance**

Les principes suivants découlent directement des conclusions énoncées ci-dessus, à savoir : non-discrimination, participation et inclusion, surveillance, responsabilité, mécanismes de règlement de litiges, auxquelles des formations doivent être associées. En effet, le processus de décentralisation, ainsi que le développement et la mise en place de politiques et de législations ayant trait aux services de base nécessitent des compétences dont les hommes politiques locaux ou les fonctionnaires ne disposent pas toujours.

### **6. Non-discrimination**

Les gouvernements, les autorités locales et les autres acteurs doivent s'interdire toute forme de discrimination basée sur le genre, l'origine raciale ou ethnique, la religion, l'âge ou le statut social des bénéficiaires.

Pour cela, les gouvernements et les autorités locales devront s'assurer que :

- Les populations sont informées de leurs droits, qui doivent être inscrits dans la constitution ou dans tout autre texte législatif national approprié ;

- Des mécanismes de redressement et de réparation sont accessibles, en particulier pour les populations pauvres ou victimes d'injustice sociale.

## **7. Participation and intégration**

La mise en place d'une démocratie participative repose sur l'implication de tous les citoyens au sein des processus de prise de décision, de mise en place et de surveillance des politiques, projets et activités mis en place, et particulier de ceux relatifs à l'accès aux services de base pour tous.

Dans cette optique, les autorités locales devront :

- Reconnaître les différentes parties prenantes évoluant au sein de la société civile et les impliquer progressivement au sein de leurs communautés, leurs quartiers et leurs villes ;
- Mettre en place des dispositifs particuliers visant à assurer la participation de tous, et particulièrement celle des femmes, des jeunes, et des couches de la société les plus vulnérables socialement et économiquement ;
- Promouvoir l'engagement civique des populations à travers l'éducation des consommateurs, et la mise en place de dispositifs de médiation, de communication publique et d'élaboration participative ;
- S'assurer que toutes les parties prenantes ont accès à une information pertinente, complète et dans leur langue maternelle, notamment pour tout ce qui concerne les affaires publiques.

## **8. Surveillance**

Les mécanismes de supervision et de surveillance visent à mettre en place des mesures correctives en temps voulu, et ainsi à éviter la mise en place de situations inextricables. Afin de superviser la gestion de la performance et des réalisations effectives des autorités locales, les organes de surveillance devront :

- Agir en toute autonomie, et en conformité avec les clauses stipulées dans la constitution ou le texte législatif concerné ;
- Offrir, quand cela est nécessaire, une assistance technique et une formation, ou prendre des mesures correctives, quand cela s'avère nécessaire.

En ce qui les concerne, les autorités locales devront :

- Suivre et adapter les programmes sur la base d'une retro-information fournie régulièrement et en temps opportun par les bénéficiaires ;
- Evaluer l'impact des politiques et des investissements, notamment chez les pauvres et les groupes vulnérables ;
- Veiller à ce que les prestataires de services se conforment aux stipulations de leurs contrats.

## **9. Responsabilité**

Les hommes politiques et élus au sein des autorités locales doivent déléguer les tâches qui leur incombent aux citoyens, tout en conservant un sens de la responsabilité et de la redevabilité. Ils doivent maintenir un haut niveau de transparence à tout moment.

Pour cela, les gouvernements nationaux devront :

- Elaborer un cadre juridique de lutte contre la corruption, et adopter des mesures strictes en temps voulu pour faire face à des cas de corruption, y compris, le cas échéant, des sanctions pénales ;
- Fournir aux organes anti-corruption l'autonomie et les moyens financiers nécessaires pour mener des enquêtes confidentielles et leur fournir des recommandations opérationnelles en cas d'abus de confiance, ou d'abus d'autorités de la part de fonctionnaires dans le cadre de conflits d'intérêts ;
- Prendre des mesures correctives immédiates, sur les recommandations des organes anti-corruption.

A leur niveau, les autorités locales devront :

- S'assurer que leurs personnels disposent de conditions matérielles et financières satisfaisantes, qui leur garantissent la sécurité et la bonne gouvernance dans le libre exercice de leurs fonctions ;
- Elaborer un code de bonne conduite imposant aux fonctionnaires l'obligation de faire preuve d'intégrité et d'éviter toute situation pouvant conduire à un conflit d'intérêts. Un tel code devrait être rendu public à sa sortie ;
- Instaurer des mécanismes permettant aux citoyens de renforcer ce code grâce à un processus participatif et interactif.

## **10. Mécanismes de règlement de litiges**

Les activités mises en place par les gouvernements locaux impliquent des acteurs autant publics que privés, et doivent répondre de façon simultanée aux besoins et attentes de différentes communautés et groupes de citoyens, tous égaux en droits, sans égard pour leurs revenus et leur capacité juridique. Quand les divergences de points de vue et les conflits sont inévitables :

Les gouvernements nationaux devront :

- S'assurer que les clauses des contrats publics incluent des mécanismes pour la révision des clauses en cas de difficultés imprévues, et l'accès à la justice pour tous en cas de litige ;
- Assurer un accès à la justice équitable aux individus et aux communautés, aux autorités locales, aux prestataires de services ainsi qu'aux organisations de la société civile, afin que les conflits qui ne peuvent être résolus à travers les mécanismes de règlement de litiges le soient grâce au système judiciaire, en toute transparence.

Les gouvernements locaux devront :

- Etablir des mécanismes de résolution de litiges incluant la participation des organisations de la société civile, des communautés et des prestataires de services ;
- Encourager et faciliter, quand cela est possible, les règlements de litiges à l'amiable au niveau local.

## **11. Formation**

En accord avec leurs fonctions, les autorités locales et leurs personnels doivent disposer des capacités nécessaires pour élaborer des politiques et des plans, pour consulter d'éventuels opérateurs, superviser, négocier et contrôler la mise en place de contrats, mobiliser des ressources financières, et évaluer les résultats de leurs actions au regard de la législation.

Pour cela, les gouvernements nationaux devront établir des structures permettant :

- D'accompagner l'augmentation du nombre de fonctions déléguées aux autorités locales, par la mise en place de mesures appropriées de renforcement de compétences et de capacités ;
- Mettre en place des programmes de renforcement de capacités destinés à améliorer les qualifications du personnel public à tous les niveaux.

Quant à elles, les autorités locales devront :

- Profiter des dispositifs de renforcement de capacités notamment disponibles aux niveaux national ou international pour améliorer leurs compétences et capacités ;
- Faciliter la mise en place de dispositifs de formation pour les organisations de la société civile et les organisations activistes.

Les organisations de la société civile devront :

- Profiter des dispositifs de formation qui leur sont offerts ;
- Engager un dialogue constructif avec les autorités concernées au niveau approprié, pour attirer leur attention sur les besoins en termes d'éducation civique de la population.

## **C. Décentralisation**

La décentralisation relève d'un processus politique de prise de décision qui dépend de la volonté de chaque acteur du gouvernement au niveau national. Il est cependant largement reconnu que la décentralisation facilite le processus démocratique, augmente l'efficacité dans la conduite des politiques publiques et permet de mieux satisfaire les besoins des citoyens.

Comme cela est stipulé dans les Lignes directrices sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales, le principe de subsidiarité est la base de la décentralisation, où les responsabilités publiques doivent être exercées par les autorités élues, qui sont les plus proches des citoyens.

### **12. Mettre en place le principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité repose sur le fait que les décisions doivent être prises au niveau correspondant à chaque type de décision, international, national, régional ou locale, et les autorités locales devraient être pleinement responsables dans les domaines qui touchent aux intérêts des citoyens à l'échelon local, exception faite de ceux spécifiés par la législation nationale.

Les compétences nationales, régionales et locales devraient être inscrites dans la constitution ou la législation pour que les pouvoirs respectifs soient définis précisément et pour garantir que les institutions décentralisées reçoivent les ressources nécessaires à l'accomplissement des fonctions qui leur sont conférées.

Pour cela, les gouvernements nationaux devront :

- Soumettre aux organes législatifs nationaux des propositions de lois ou d'amendements à la Constitution, afin de définir le mode de constitution des autorités locales, la nature de leurs compétences et l'étendue de leurs pouvoirs, de leurs responsabilités, de leurs obligations et de leurs fonctions ;

- Transférer des responsabilités étendues et clairement définies aux autorités locales, par le biais d'une législation appropriée, en particulier pour la fourniture et l'accessibilité des services de base ;
- Permettre aux autorités locales d'élaborer leur propre budget dans la limite des ressources disponibles permises par la loi, de développer des partenariats avec les prestataires de services de régler les marchés passés avec des petites ou des grandes entreprises nationales ou internationales, et de collaborer avec les organisations de la société civile.

Le partage de ces responsabilités entre différents départements du gouvernement, et entre le gouvernement central et les autorités locales, requiert une répartition des responsabilités et une coordination claires, mais ne doit pas limiter l'autonomie locale, ou empêcher le développement des autorités locales en tant que partenaires à part entière.

Dans ce cadre, le gouvernement devra :

- Assurer la participation des autorités locales au sein des processus de décision au niveau national ;
- Combiner deux types d'approches, du bas vers le haut et du haut vers le bas dans la mise à disposition de services nationaux et locaux.
- Développer un cadre de planification territoriale intégrée et articulée aux différentes échelles basée sur le principe de la subsidiarité.

### **13. Mettre en adéquation ressources financières et responsabilités des autorités locales**

Une autonomie appropriée des autorités locales est nécessaire à la mise en place d'une décentralisation effective, y compris en ce qui concerne les ressources financières. Dans le cadre des limites imposées par la législation nationale, et en accord avec le principe de subsidiarité, les autorités locales devront pouvoir bénéficier d'une discrétion totale quant à l'exercice et au financement de leurs initiatives, dans quelque domaine que ce soit, qui ne serait pas hors du champ de leurs compétences ni assigné par les autorités centrales à un autre acteur.

A cet effet, le gouvernement national devra :

- Veiller à ce que les autorités locales disposent de crédits budgétaires prévisibles ;
- Permettre aux autorités locales d'avoir accès aux recettes provenant de l'impôt sur le revenu et de la taxe foncière, aux redevances, aux dons et subventions, et, dans un cadre approprié, d'emprunter et d'émettre des obligations sur le marché national ;
- Développer un cadre national pour fournir des orientations en vue de l'octroi de prêts aux autorités locales à des taux d'intérêt raisonnables, y compris les emprunts internationaux souscrits indirectement par l'Etat ;
- Créer des guichets financiers particuliers spécialisés à l'intention des autorités locales si les marchés nationaux ne sont pas satisfaisants ;
- Permettre aux autorités locales de bénéficier de transferts venant de leurs homologues au niveau local ou de gouvernements étrangers, ainsi que de recevoir directement des ressources fournies à des conditions de marché par des institutions financières bilatérales ou internationales ;
- Déterminer sous quelles conditions et quels critères les autorités locales sont autorisées à emprunter et à émettre des obligations sur les marchés financiers internationaux, pour financer leurs besoins en infrastructures, et permettre à celles qui répondent à ces critères et qui ont les capacités requises, d'emprunter directement ou d'émettre des obligations



sur les marchés internationaux, ainsi que d'avoir accès à la Société financière internationale de la Banque Mondiale et à d'autres mécanismes de prêts.

De leur côté, les autorités locales devront :

- Mettre en place des systèmes d'impôts équitables, des redevances, et des règles d'application pour assurer le recouvrement des recettes budgétaires ;
- Renforcer la prestation des services, produire des recettes en espèces par la tarification des services existants, et déployer des efforts pour mobiliser les ressources prévues par la loi ;
- Utiliser les ressources budgétaires uniquement pour financer les investissements, au lieu de les affecter au financement des opérations courantes ou au service de la dette ;
- Etablir et actualiser régulièrement des inventaires de leurs éléments d'actifs corporels pouvant servir de nantissement.

#### **14. Surveillance des mécanismes et supervision**

Le contrôle des autorités locales dans l'exercice de leurs responsabilités décentralisées a pour objectif de protéger les citoyens et d'éviter une interruption dans l'accès aux services de base. Il a également pour objectif d'éviter que des emprunts excessifs sur le marché national de la part des autorités locales mettent en péril la stabilité du marché financier national, ou que des emprunts excessifs sur les marchés nationaux déséquilibrent la balance des paiements nationale.

Dans l'exercice de leurs responsabilités, les gouvernements centraux devront respecter trois principes clés :

- La supervision de l'action des autorités locales doit se faire en accord avec les circonstances et les procédures déterminées par la constitution et les lois ;
- Les gouvernements nationaux ou régionaux ne doivent intervenir au sein des affaires des gouvernements locaux que lorsque ceux-ci échouent à remplir les fonctions qui leur incombent ;
- Les conditions de suspension d'un conseil local, ou de renvoi de fonctionnaires locaux doivent être définies par la loi de façon claire et exhaustive.

Dans ce contexte, les gouvernements nationaux devront :

- Surveiller l'endettement des autorités locales de manière à maintenir la stabilité du cadre macroéconomique national ;
- Fixer des règles applicables en cas de faillite pour garantir la continuité des prestations aux usagers ;
- Vérifier, a posteriori, la légalité des actions des autorités locales.

Les autorités locales devront :

- Adopter des pratiques comptables saines, examiner leur propre situation financière et de leurs résultats budgétaires, et se soumettre à des processus d'audit externes.

### **D. Accès durable aux services de base pour tous**

Comme cela a été souligné ci-dessus dans la section A, l'accès durable et non-discriminatoire aux services de base est fondamental pour l'amélioration des conditions de vies socio-économiques des populations bénéficiaires.

Les Nations Unies ont, à plusieurs occasions, à travers différents traités, conventions et déclarations, clarifié la signification d' « accessible » et le concept de « non-discrimination » :

- Des services sont accessibles s'ils sont disponibles de façon durable et financièrement abordable, et s'ils sont délivrés dans une qualité satisfaisante et d'une façon culturellement acceptable ;
- Aucune discrimination ne doit être faite, sur la base de critères de genre, d'origine raciale ou ethnique, de religion ou d'âge, dans l'accès à ces services.

Lorsqu'ils délèguent leurs responsabilités en termes de fournitures d'accès aux services de base, les gouvernements nationaux et locaux, les prestataires de services et les organisations de la société civile doivent prendre en compte les principes généraux et les recommandations faites ci-dessus dans les sections B et C, en particulier pour :

- Impliquer et consulter tous les acteurs concernés ainsi que les bénéficiaires ;
- Etablir des mécanismes de surveillance.

Ces principes et autres recommandations faites dans les sections B et C ne sont pas répétés au sein des 4 points ci-dessous, qui ont une importance notable dans l'accès aux services de base pour tous, à savoir : planification, politiques favorables aux pauvres, modes des partenariats avec les prestataires de services, et protection de l'environnement. Une attention particulière doit être accordée aux responsabilités des autorités locales.

## **15. Planification**

Comme cela a été dit ci-dessus, les gouvernements nationaux portent la responsabilité intégrale de l'accès aux services de base pour tous. L'élaboration des politiques nationales pour les différents services, sur consultation des départements ministériels concernés et des autorités locales, est de leur responsabilité.

Les gouvernements nationaux devront :

- Mettre en place les politiques et les lois, et définir les objectifs et les normes de l'accès aux différents services de base ;
- S'assurer que les établissements à faible revenu et informels sont intégrés dans les schémas de développement des infrastructures.

Dans ce cadre, et même si un tel cadre n'est pas finalisé, les autorités locales devront :

- Etablir une base de données sur la durabilité de la disponibilité et la qualité des services existants, ainsi qu'un inventaire des besoins, particulièrement ceux des groupes vulnérables et marginalisés ;
- Etablir, à l'aide de la base de données, des plans spatiaux et des réglementations pour la croissance urbaine future et l'extension de ces services conformément à la planification régionale et nationale et aux normes nationales et internationales, le cas échéant ;
- Examiner la possibilité de fournir des services aux établissements informels situés dans des zones précaires ou écologiquement sensibles, ou des propriétés privées, en consultant toutes les parties prenantes concernées ;
- Adopter des normes locales pour les prestations de services, ainsi que des objectifs quantitatifs et qualitatifs annuels.

Les zones urbaines à forte densité étant plus économiques en termes d'occupation de l'espace, plus respectueuses de l'environnement naturel, et permettant de réduire les coûts d'infrastructures, les autorités locales devront :

- Développer une approche intégrée de la gestion urbaine de manière à contrôler et contenir l'étalement des villes par la réglementation de la densité et du marché foncier ;
- Faciliter l'installation des populations pauvres dans des zones où l'emploi se concentre, et où l'exposition aux catastrophes naturelles et aux impacts négatifs du changement climatique est la plus réduite possible.

## **16. Politiques favorables aux pauvres**

Les gouvernements centraux et les autorités locales, les organisations de la société civile et les prestataires de services sont conjointement responsables de l'amélioration de l'accès des pauvres aux services de base. Les politiques favorables aux pauvres doivent être associées à des actions palliatives, des interventions ciblant les groupes les plus vulnérables, des campagnes de sensibilisation, une tarification spéciale, des subventions, et un cadre juridique propice. En parallèle, les législateurs nationaux et locaux doivent s'assurer que la mise en place de ces tarifs préférentiels pour les pauvres n'est pas contraire à l'équilibre financier du dispositif de fourniture de ces services.

Pour élaborer ces politiques favorables aux pauvres, les gouvernements nationaux et les autorités locales devront, à leur niveau respectif :

- Etudier les profils des établissements à faible revenu et informel, et conduire des études socio-économiques sur la situation, les aspirations et les priorités des pauvres en vue de déterminer les éventuels bénéficiaires de politiques favorables aux pauvres. Ce processus devra être engagé en liaison avec des représentants authentiques des organisations de la société civile, des associations de femmes et des groupes de jeunes, en même temps que des efforts devront être déployés pour atteindre les groupes sociaux victimes d'exclusion qui n'ont pas de représentants ou qui ne sont pas aptes à participer de manière effective aux consultations publiques ;
- Adopter d'autres normes de prestation dans le cas où des normes plus exigeantes entraîneraient une discrimination des populations pauvres.

Parmi les possibles interventions ciblées, les gouvernements nationaux et les autorités locales pourront considérer de :

- Rendre plus accessibles et abordables les services assurant la sécurisation du droit à la propriété résidentielle et professionnelle des populations pauvres ;
- Développer des mécanismes de microcrédit pour faciliter l'investissement dans les infrastructures de base au niveau des collectivités.

Afin de renforcer la position des communautés et des populations pauvres, les autorités locales devront :

- Reconnaître, le cas échéant, la valeur de la gestion collective des services de base aux niveaux du quartier et du village, ainsi que celle de l'apport des entreprises et collectivités de petite taille, notamment les initiatives d'auto-assistance comme moyen d'autonomisation ;
- Mobiliser les habitants des taudis et d'autres parties prenantes locales en vue de mettre en œuvre les plans adoptés.

Afin de concilier politiques favorables pour les pauvres et pratiques d'exploitation rentables, les gouvernements centraux et les autorités locales devront :

- Négocier, avec les prestataires de services, des tarifs qui permettent à la fois une exploitation rentable des activités et l'accessibilité pour tous. L'accessibilité en ce qui

concerne les pauvres pourrait signifier la gratuité des prestations jusqu'à un certain niveau, des subventions croisées entre usagers ou entre secteurs de services et, en fin de compte, des subventions destinées aux plus pauvres. La rentabilité des services signifie que les tarifs devront être fixés de manière à assurer le recouvrement des coûts de fonctionnement et d'entretien, dans le cas des prestataires privés, plus une marge bénéficiaire raisonnable ;

- Envisager, selon le type de services et les circonstances, la possibilité d'encourager le système de récupération intégrale des coûts, qui permettrait aux prestataires de services d'assurer leur autonomie financière pour ce qui est des coûts d'exploitation et d'investissement (par une gestion sans déficit), ou de combler tout déficit par des ressources publiques, en faisant en sorte que dans l'un et l'autre cas, les pauvres bénéficient d'un accès aux services de base considérés ;
- Fixer des modalités pour le recouvrement effectif des taxes et redevances, en distinguant les usagers qui refusent de régler leurs factures de ceux qui ne sont pas en mesure de le faire ;
- Surveiller l'évolution des tarifs en cas de gestion monopolistique.

Les organisations de la société civile devront :

- Contribuer à la fourniture des services de base aux pauvres ;
- Sensibiliser les bénéficiaires potentiels à leurs droits et obligations.

Les prestataires de services devront :

- Intensifier délibérément les efforts visant à recruter les travailleurs locaux et à renforcer leurs capacités ;
- Respecter les normes et critères relatifs aux conditions de travail ;
- Reconnaître leur responsabilité sociale à l'égard des collectivités dans lesquelles ils mènent leurs activités et examiner la possibilité d'appuyer les secteurs de la santé, de l'éducation ou des services sociaux au sein de ces collectivités.

## **17. Partenariats**

Plusieurs acteurs partageant des responsabilités dans la fourniture de services de base pour tous, leurs partenariats doivent être encouragés, au moyen de cadres légaux et réglementaires appropriés, afin de faciliter la mise en place d'efforts coordonnés sur le long terme pour la fourniture des services de base.

Dans l'élaboration du cadre au sein duquel les autorités locales peuvent développer des partenariats avec les prestataires de services, les gouvernements nationaux devront :

- Etablir des règles et des normes concrètes relatives aux différents modes de participation entre les autorités publiques et les prestataires de services, notamment des contrats de services, de bail, de concession, de type CET (construction-exploitation-transfert), de coentreprise ou de multi-entreprises.
- Etablir un système de régulation pour la sélection transparente et compétitive des prestataires de services et pour l'octroi des contrats ;
- Mettre en place un système national de surveillance, et en cas de besoin, aider les autorités locales à négocier des marchés locaux ;
- Reconnaître aux autorités locales le droit de modifier leurs obligations contractuelles, à condition que les parties contractantes lésées soient dûment indemnisés ;
- Etablir un cadre juridique pour les privatisations, notamment en ce qui concerne la surveillance indépendante et l'imposition de sanctions en cas de non-respect des contrats ;

- Reconnaître que les prestataires peuvent bénéficier d'indemnités appropriées et d'une période d'adaptation étalée dans le temps en cas de modification des textes législatifs (notamment en ce qui concerne les biens fonciers et immobiliers ou la durée des contrats) ;
- Etablir des procédures applicables en cas de faillite ou d'insolvabilité d'un prestataire de services pour prévenir toute interruption des prestations.

Les autorités locales devront :

- Décider de l'opportunité de retenir tout ou partie du système de production et de fourniture comme prestataire public ou de faire appel à des entreprises privées ;
- Etablir des contrats sur la base d'un inventaire exact des appareils installés, en indiquant les obligations des parties contractantes et un calendrier d'exécution ;
- Déterminer le meilleur mode de prestation des services sur la base d'une analyse comparative des taux de rentabilité, de la qualité des prestations, de l'incidence sur les droits sociaux et autres, ainsi que de la protection et de la durabilité environnementales.

Les prestataires de services devront :

- Respecter les obligations contractuelles, notamment en se conformant aux normes et aux objectifs de manière efficace et dans les délais prescrits, et conformément aux principes de gestion publique établies ou aux pratiques de gestion rentables ;
- Fournir des services de qualité aux usagers et solliciter régulièrement et en temps voulu les avis des bénéficiaires des prestations.

## **18. Environnement**

Au sein des différentes zones climatiques mondiales, le changement climatique peut induire de nombreux bouleversements : périodes de sécheresse plus longues et plus intenses, précipitations croissantes et de plus en plus variables, inondations terrestres, montée du niveau des eaux maritimes, cyclones tropicaux plus intenses, pénuries d'eau, salinisation et pollution par les eaux usées des eaux souterraines, insécurité vis-à-vis des récoltes agricoles et problèmes de santé de plus en plus nombreux. Les populations pauvres seront très probablement les plus affectées. Ces perturbations obligeront les populations à migrer au sein de leur pays, ou vers les pays riverains, ajoutant une pression sur les services de base déjà manquants dans les zones où ils se réinstalleront.

Si le processus se poursuit sans relâche, l'épuisement des ressources naturelles et l'aggravation de la pollution rendront impossible la fourniture de services de base pour tous. Les autorités centrales et locales, les prestataires de services et les organisations de la société civile partagent la responsabilité de sensibiliser les producteurs et les utilisateurs au problème et d'encourager des méthodes et des techniques de gestion qui économisent les ressources naturelles peu abondantes et évitent toute dégradation ultérieure de l'environnement.

Les gouvernements et les autorités locales, à leurs niveaux respectifs, devront :

- Déterminer les zones sensibles nécessitant une protection particulière ;
- Inclure dans leurs plans des mesures permettant de limiter les impacts du changement climatique sur l'accès aux services de base ;
- Fixer des normes et des mesures spécifiques de contrôle pour les secteurs sensibles que sont l'eau et l'assainissement, le traitement des déchets et le transport ;
- Être prêts à fournir les services des bases aux déplacés climatiques.

Dans leurs arrangements contractuels avec les prestataires de services, les gouvernements et les autorités locales devront :

- Prévoir des dispositions pour assurer la gestion durable des écosystèmes et des ressources naturelles, de même que pour préserver la santé et des conditions de vie adéquates ;
- Utiliser le niveau des émissions de dioxyde comme critère pour mesurer la pollution urbain et se charger de prendre des mesures d'amélioration ;
- Promouvoir des technologies et des approches propres à faciliter le recyclage et la réutilisation des déchets.

Les prestataires de services devront :

- Chercher à appliquer des technologies écologiquement efficaces dans l'utilisation des ressources naturelles.

Afin de favoriser l'optimisation et la gestion de la demande chez les ménages et autres usagers des services, les gouvernements, les autorités locales, les prestataires de service et les organisations de la société civile devront :

- Sensibiliser, notamment les femmes et les jeunes, à la nécessité d'adopter des modes de consommation viables, et en particulier d'économiser l'énergie et l'eau.

## **Section 2 - Recommandations pour la mise en œuvre conjointe et l'adaptation des lignes directrices.**

Ces deux séries de lignes directrices doivent être vues par les acteurs nationaux et locaux comme des instruments utiles présentant et étudiant les cadres de la décentralisation et les politiques d'accès aux services de base associées, ainsi que les pratiques existantes et les synergies et complémentarités existant entre les secteurs qui nécessitent une planification intégrée et flexible aux différentes échelles. Cette étude doit pouvoir permettre d'identifier les écarts entre les deux séries de lignes directrices, et les champs d'amélioration possibles. Les gouvernements et autorités nationaux, sous-nationaux et locaux doivent alors décider, en consultation avec les autres acteurs concernés, d'adapter ces lignes directrices à leurs contextes nationaux et de développer des plans d'action pour améliorer les cadres régulateurs, opérationnels et financiers, en mettant en place des systèmes de suivi permettant d'évaluer les impacts de ces plans sur les conditions de vie des populations. D'importantes campagnes de communication à tous les niveaux doivent inciter à la diffusion et l'utilisation de ces lignes directrices.

### **A. 4 Principes issus des deux séries de lignes directrices, à appliquer lors des phases de mise en œuvre et d'adaptation de ces lignes aux niveaux nationaux et locaux**

#### **19. Processus nationaux et locaux**

Les lignes directrices formulent des recommandations à destination des Etats membres et de leurs partenaires internationaux. Leur contribution effective à l'amélioration de l'accès aux services de base pour tous repose sur l'engagement volontaire des acteurs nationaux et locaux à revoir les cadres établis dans ce domaine, à la lumière de ces lignes directrices, et à mettre en œuvre leurs propres plans d'action, afin d'améliorer la situation.

La plupart des décisions concernant les éléments constitutifs des cadres légaux et de régulation concernés sont prises à l'échelle nationale (ou sous-nationale le cas échéant, dans le cas de pays ayant une organisation fédérale). Cependant, la plupart des actions et des pratiques concernant les services de base sont décidées et mises en place au niveau local, ce qui invite à comparer, de façon intégrée et aux deux échelles citées, les politiques et les cadres institutionnels et de régulation établis par les lignes directrices, avec les pratiques existantes. On s'attend alors à ce que, sous la direction d'un organisme central, les associations de gouvernements locaux et leurs partenaires participent au processus de mise en œuvre et d'adaptation des lignes directrices.

#### **20. Approche participative**

Ainsi que le préconisent les lignes directrices, aucun acteur, y compris le gouvernement central qui en endosse pourtant l'entière responsabilité, n'est capable d'assurer seul l'accès aux services de base pour tous dans sa globalité. Des progrès substantiels peuvent être accomplis grâce à l'articulation des actions de tous les acteurs concernés. Il est alors fondamental que tous les acteurs participent au processus d'adaptation des lignes directrices, aux niveaux national et local.

Ceci inclut, au niveau national, en plus des institutions centrales fondamentales responsables de l'élaboration des politiques dans les différents secteurs, les associations d'autorités locales, des représentants des différentes catégories de villes, les représentants du secteur privé, y compris les

Chambres de Commerce et les autres groupements spécialisés, les associations professionnelles et les experts indépendants, les ONG, les associations nationales d'usagers et d'habitants des quartiers défavorisés le cas échéant, et, aux niveaux locaux, en plus des décideurs et des départements concernés au sein des autorités locales, les prestataires de services privés, publics et semi-publics, les ONG et les associations impliquées sur le terrain pour l'accès aux services de base ou pour la représentation des usagers.

## **21. Approche multisectorielle et transversale**

Comme cela a été dit dans la section 1, les services de base sont tous étroitement liés les uns aux autres, et très peu d'exemples existent où des progrès significatifs ont pu être faits dans l'accès à un des services de base sans être accompagnés d'un développement similaire des autres services. Cette approche nécessite une coordination forte entre les différents secteurs, ce qui représente un défi persistant dans beaucoup de pays, et ce à toutes les échelles du territoire. Cependant, des progrès ont récemment été observés dans plusieurs pays, lorsque le processus de décentralisation est accompagné d'une planification socio-économique de l'aménagement du territoire intégrée et articulée aux différentes échelles territoriales.

Un autre point fondamental réside dans la mise en place d'une logique de coordination verticale entre les différentes échelles territoriales, entre les districts ou les quartiers au sein desquels les communautés s'engagent sur le terrain, les communes et les villes au sein desquelles les autorités locales assument une grande part des responsabilités en jeu, et les niveaux régionaux et/ou nationaux où sont ancrées les principales fonctions législatives, normatives, financières, voire parfois opérationnelles. La mise en place de cadres de financement cohérents entre les différents niveaux est nécessaire pour articuler les différentes contributions, ainsi que pour éviter les failles et instabilités fréquentes au sein des engagements contractuels, et les chevauchements entre les mandats et les responsabilités des différents niveaux administratifs qui génèrent alors des interférences politiques néfastes. Un point additionnel concerne l'approche flexible qui est nécessaire pour prendre en compte la nature du développement urbain qui dépasse souvent les limites administratives territoriales. Ceci inclus les dispositions de gouvernance pour gérer les territoires métropolitains, les groupements de municipalités établis pour traiter de problèmes communs, la coopération inter-municipale, la coopération transfrontalière, etc. Si une certaine flexibilité doit être laissée pour les décisions des gouvernements locaux, les cadres nationaux de gestion territoriale et de décentralisation doivent inclure des dispositions pour réguler ces situations.

## **22. Evaluer les impacts en termes de gouvernance et d'accès aux services de base**

Les rapports préliminaires et les enquêtes ayant servi à la préparation des lignes directrices sur l'accès aux services de base établissent de façon claire le lien de causalité qui existe entre les principes développés par les lignes directrices et l'amélioration concrète de l'accès aux services de base. Le processus de consultation étendu mené pour leur formulation garantit également que toutes les recommandations, si elles sont correctement mises en œuvre au niveau national ou sous-national de chaque pays, sont des instruments efficaces pour améliorer l'accès aux services de base.

Cependant, il est de la plus grande importance que les acteurs décidant des politiques aux niveaux national et local soient guidés par des instruments de suivi mesurant l'impact effectif sur le terrain des cadres mis en place, en termes d'amélioration de l'accès aux services de base. Certains éléments concernant les indicateurs de comparaison et d'évaluation ont été débattus par



le groupe d'experts réuni pour la formulation des lignes directrices sur l'accès aux services de base, et il a été décidé d'encourager le développement d'outils de suivi et d'indicateurs aux niveaux nationaux et locaux, étant donné que l'objectif est d'évaluer l'impact des améliorations normatives sur l'accès effectif aux services de base et sur la gouvernance urbaine au sein de chaque contexte, plus que de réaliser une comparaison au niveau international.

## **B. Recommandations méthodologiques indicatives pour guider les processus de mise en œuvre et d'adaptation**

Malgré certaines particularités nationales et locales, tous les pays intéressés peuvent, pour participer à l'étude et l'adaptation des lignes directrices, suivre une même démarche méthodologique globale. Au-delà de cette démarche commune, il est en revanche clairement nécessaire de mettre en œuvre un processus clair répondant à des approches plus particulières, avec des objectifs, des phases, des références, des résultats et des cadres temporels adaptés aux contextes nationaux et locaux, et à déterminer en amont du processus.

### **23. Recommandations générales pour conduire le processus d'adaptation des lignes directrices**

(i) Le processus de mise en œuvre peut rapidement démarrer, grâce à l'intervention d'un expert et la tenue d'un atelier national destinés à cadrer géographiquement et thématiquement le processus.

(ii) La plupart des pays disposent déjà d'études propres à chaque service de base et d'études portant sur la décentralisation. Le processus d'adaptation des 2 séries de lignes directrices représentent alors l'opportunité d'approfondir les études portant sur les cadres nationaux et locaux, à travers de nouvelles perspectives intégrées, permettant de croiser les différents secteurs et les différentes échelles territoriales, pour développer une approche commune aux différents acteurs, et pour enrichir les processus de réforme, généraux et sectoriels, en prenant en compte les complémentarités possibles à toutes les échelles territoriales.

(iii) Les études sectorielles, les études croisées entre secteurs et la préparation des recommandations ne représentent ni des décisions ni des actions. Cette première phase doit dès lors être limitée dans le temps et conserver un coût raisonnable. Un mécanisme doit être établi afin d'étudier régulièrement la situation et de réviser les plans d'actions.

(iv) Le choix de l'institution centrale responsable de la coordination du processus est légitimé par l'approche trans-sectorielle adoptée. Le cas échéant, les départements ministériels ou les institutions responsables traitant de la décentralisation et/ou de la planification intégrée du territoire peuvent assumer ce rôle ou le déléguer partiellement, L'institution centrale, responsable de prendre en charge la participation des différents acteurs, doit disposer des ressources financières adéquates et suffisantes.

(v) Des points-focaux issus des différents secteurs et acteurs doivent être identifiés en amont, et organisés de façon équilibrée au sein d'un comité de direction. Seuls les acteurs principaux et effectivement impliqués dans l'élaboration des politiques et au sein des opérations en lien avec la décentralisation et la fourniture des services, doivent y participer, afin de conserver un processus de taille gérable. La représentation de la société civile et des groupes défavorisés doit également être assurée.

(vi) Lorsque le processus est directement géré à l'échelle nationale (et/ou sous-nationale le cas échéant), les études sectorielles et trans-sectorielles doivent être accompagnées de la description et de l'étude de cadres et pratiques développés au niveau local, au sein d'un panel de villes représentatives. En fonction des possibilités, l'intérêt porté au processus pourra être plus fort dans une ville particulière qu'au niveau national. Si cette ville est de taille significative, le processus pourra alors être initié au niveau de la ville, puis étendu à l'échelle nationale (ou sous-nationale) grâce au concours des associations d'autorités locales concernées.

(vii) Une stratégie de communication doit être mise en place en amont, afin de mobiliser et d'informer les partenaires, et de transmettre les perceptions de différents acteurs aux décideurs politiques et à la société civile en général.

(viii) Le processus d'adaptation représentant lui-même une opportunité permettant aux différents acteurs de développer une approche commune et enrichissant le processus de réforme, il doit donner lieu à l'élaboration concrète de recommandations précises et adaptées, comprenant un plan d'action et un dispositif de suivi. Dans beaucoup de cas, il sera difficile de réunir ensemble tous les acteurs impliqués au sein des différents secteurs ainsi que ceux concernés par la décentralisation, d'examiner le cadre de la décentralisation ainsi que tous les services de base, et d'en tirer finalement une série de lignes directrices adaptées et abouties, assorties d'un plan d'action approprié. Cependant, il est recommandé de considérer, en les liant à la décentralisation, autant de services que possible, et de renforcer les cadres d'action des autorités locales. Il est alors nécessaire d'identifier rapidement les résultats concrets que l'on peut attendre du processus.

(ix) Le plan d'action national doit contenir trois éléments : réforme législative et politique, renforcement des compétences et suivi du processus ; ces éléments seront issus du processus lui-même et de la stratégie gouvernementale sur la décentralisation.

(x) Les échanges internationaux et la participation aux débats nationaux dédiés représentent de bonnes opportunités pour interagir avec des partenaires impliqués, contribuer au dialogue international, et capitaliser sur les expériences menées dans différents pays. Il est attendu que la collaboration entre le Forum Urbain Mondial et les différents Conseils d'Administration d'UN-HABITAT poursuivent son rôle de catalyseur du débat. Des initiatives régionales représenteraient alors des plateformes utiles permettant d'approfondir l'étude de problématiques essentielles, relatives à des contextes similaires.

(xi) Trois phases peuvent être envisagées dans la conduite du processus :

Phase 1 : Evaluation rapide de la situation, mobilisation des acteurs et élaboration du processus.

Phase 2 : Evaluations complémentaires, partage d'information, travail trans-sectoriel et identification des priorités.

Phase 3 : Elaboration d'un plan final et diffusion des résultats à tous les niveaux, y compris au niveau international.

#### **24. Phase 1: Evaluation rapide de la situation, mobilisation des acteurs et élaboration du processus**

L'évaluation rapide des écarts existant vis-à-vis des deux séries de lignes directrices doit être faite par, ou sous le contrôle d'une institution centrale, en plus de l'implication d'autres acteurs. La définition du mode de fonctionnement du comité de direction, et de la liste des membres en

faisant partie, ainsi que l'élaboration détaillée du processus, incluant l'élaboration de la stratégie de communication, sont des éléments cruciaux permettant d'assurer la réussite de l'initiative.

(i). La plupart des secteurs responsables des services de base sont souvent amenés à évaluer des situations et à planifier des réformes, et ces conclusions doivent, lorsqu'elles existent, enrichir le processus d'adaptation et l'approche trans-sectorielle à mettre en œuvre. De façon similaire, de nombreux pays disposent d'évaluations régulières concernant les avancées de la décentralisation. Des études rapides, puis compilées, des différents services, complétées par des entretiens avec des acteurs pertinents, doivent permettre de faire ressortir les complémentarités existant entre les secteurs, les synergies et les écarts vis-à-vis des deux séries de lignes directrices.

(ii). L'évaluation des écarts existants vis-à-vis des lignes directrices doit être faite sur la base d'évolutions et de perspectives récentes, et non sur des faits historiques et statiques. Les écarts existants vis-à-vis des lignes directrices au sein de l'organisation de chaque secteur doivent être présentés de façon synthétique, et complétés par des indicateurs simples et disponibles illustrant l'accessibilité des services, incluant notamment une approche territoriale des déséquilibres, et mettant en avant les zones et les populations disposant d'un accès aux services plus limité que la moyenne. Afin de conserver l'approche trans-sectorielle développée par les lignes directrices, les études sectorielles doivent être compilées et organisées autour des responsabilités des différents acteurs.

(iii). En se basant sur cette évaluation, il est nécessaire d'identifier rapidement les priorités, à la fois critiques et réalistes, à considérer pour combler les principaux écarts observés vis-à-vis des lignes directrices, afin de centrer le travail sur les problématiques les plus importantes, d'interagir avec les partenaires adéquats, de déterminer de façon précise et pragmatique les résultats attendus, et d'élaborer le processus global.

(iv). Le rapport présentant cette évaluation doit être largement diffusé, et débattu avec les acteurs nationaux et locaux. La communication doit essentiellement se faire de façon électronique, et des ateliers, s'ils sont nécessaires, doivent être organisés de façon stratégique, en tant qu'étapes intermédiaires du processus.

(v). Les résultats intermédiaires, issus de cette première phase, doivent donc inclure (a) un rapport concis d'évaluation des écarts existants vis-à-vis des lignes directrices intégrant une ligne des priorités essentielles à considérer, (b) la présentation du mode de fonctionnement du comité de direction assortie de la liste de ses membres, de la description de leurs devoirs et de leurs responsabilités, et des procédures associées, (c) un budget et un plan détaillé d'élaboration du processus, intégrant la stratégie de communication. Tous ses résultats doivent être soumis à débat, puis clairement validés par le comité de direction.

## **25. Phase 2 : Evaluations complémentaires, partage d'information, travail trans-sectoriel et identification des priorités**

(i) Sur la base de l'évaluation initiale et des retours exprimés par les partenaires et les acteurs concernés, des évaluations complémentaires doivent être menées, portant sur les écarts critiques de certains secteurs et certains domaines spécifiques vis-à-vis des lignes directrices, sur les leçons tirées de l'expérience d'autres systèmes plus avancés pour certains services de base spécifiques, sur l'opinion exprimée par les acteurs publics et les usagers, et notamment par les représentants des classes à faibles revenus et les plus défavorisées, et, dans le cas d'initiatives

nationales ou sous-nationales, sur les pratiques et les cadres locaux mis en place au sein d'un panel de villes représentatives et de différentes tailles.

(ii) Une nouvelle fois, les résultats globaux de cette évaluation dynamique doivent être largement diffusés et soumis à débat avec les acteurs nationaux et locaux, avant d'être finalisés par le comité de direction.

(iii) Les résultats intermédiaires issus de cette seconde phase doivent être consolidés au sein d'une évaluation globale des écarts existants entre les cadres nationaux (ou sous-nationaux le cas échéant) et/ou locaux et les lignes directrices, accompagnée d'indicateurs de performance en termes de fourniture pour chaque service, et mettant l'accent sur les zones et populations disposant d'un accès aux services plus limité que la moyenne. Le document de compilation doit cependant conserver une taille raisonnable.

## **26. Phase 3 : Elaboration d'un plan final et diffusion des résultats à tous les niveaux, y compris au niveau international**

(i) Il est alors crucial, pour rendre le processus opérationnel, de définir, à partir de l'évaluation des écarts existants, de nouvelles lignes directrices adaptées et des plans d'actions transversaux et coordonnés. Les lignes directrices ainsi adaptées doivent, séparément ou conjointement, en s'adaptant aux situations nationales, répondre de façon simultanée aux problématiques de la décentralisation et du renforcement des autorités locaux, et aux problématiques de l'accès aux services de base pour tous. Ces lignes adaptées doivent être aussi concises que possible. Elles serviront à constituer une série de recommandations à destination des décideurs politiques, qui sera complétée par des plans d'action indicatifs destinés à enrichir le processus de réforme, en abordant une approche innovante.

(ii) En se basant sur des consultations étendues, réalisées lors des phases 1 et 2, une petite équipe d'experts, disposant d'une connaissance solide des préoccupations des principaux groupes d'acteurs concernés, et sous le contrôle du comité de direction, préparera une première ébauche de ces nouvelles lignes directrices adaptées. Un processus additionnel de consultation des acteurs concernés permettra d'appuyer les premiers résultats. La validation définitive des lignes directrices adaptées incombe alors au comité de direction.

(iii) En tant que document inflexible, ces lignes directrices adaptées peuvent avoir un impact significatif sur le cadre normatif, et, plus important encore, sur l'accès aux services de base pour tous ; cet impact dépend alors de la qualité de l'élaboration initiale du processus, et de la façon dont il aura réussi à inclure tous les éléments nécessaires. La participation précoce de tous les groupes d'acteurs concernés au processus, y compris des parlementaires et des médias, permettra également de diffuser, de façon à la fois large et ciblée, les recommandations.

(iv) Les plans d'action doivent contenir 3 éléments : réforme législative et politique, renforcement des compétences, et suivi. Un système de suivi complet doit intégrer une série de mécanismes institutionnels, techniques et financiers permettant d'évaluer le niveau d'application des recommandations et leur impact à long terme sur la gouvernance urbaine et l'accès aux services de base pour tous. Le dispositif doit inclure des évaluations régulières ainsi qu'une procédure d'ajustement impliquant tous les acteurs concernés. L'établissement du système de suivi doit être guidé par la volonté de maximiser l'utilisation des indicateurs existants, par une perspective de long terme et une approche trans-sectorielle.