

LA REDEVABILITÉ DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT LE CONCEPT EXPLIQUÉ



LA REDEVABILITÉ POUR PLUS DE
DURABILITÉ



Empowered lives.
Resilient nations.

CLAUSE DE NON RESPONSABILITÉ

La reproduction totale ou partielle de cette publication à des fins non commerciales, notamment éducatives, est permise sans autorisation écrite préalable des détenteurs des droits d'auteur à condition que la source soit dûment citée.

La Facilité pour la Gouvernance de l'Eau et l'UNICEF souhaitent recevoir copie de toute publication faisant référence à ce document. La reproduction de cette publication à des fins commerciales est interdite sans autorisation écrite préalable de la Facilité pour la Gouvernance de l'Eau et de l'UNICEF.

La terminologie géographique employée dans cette note et la présentation qui en est faite ne sont en aucune manière l'expression d'une opinion quelconque de la part des éditeurs ou des organisations associées sur le statut juridique de quelque pays, territoire ou région que ce soit, sur ses autorités, ou sur la délimitation de ses frontières ou limites.

POUR PLUS D'INFORMATIONS

Pour plus d'informations ou pour toute communication de commentaires, veuillez contacter la Facilité pour la Gouvernance de l'Eau du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) à l'Institut International de l'Eau de Stockholm (SIWI) www.watergovernance.org ou le siège de l'UNICEF à New York www.unicef.org

AUTEURS

Dr. Alejandro Jiménez, Facilité pour la Gouvernance de l'Eau du PNUD - Institut International de l'Eau de Stockholm (SIWI)

Dr. Marianne Kjellén, Facilité pour la Gouvernance de l'Eau du PNUD- SIWI

Hélène Le Deunff, Facilité pour la Gouvernance de l'Eau du PNUD - SIWI (contenu et traduction)

CONTRIBUTEURS

Dr. Håkan Tropp, Institut International de l'Eau de Stockholm

María Jacobson, Facilité pour la Gouvernance de l'Eau du PNUD - SIWI

Moa Cortobius, Facilité pour la Gouvernance de l'Eau du PNUD - SIWI

Lotten Hubendick, Facilité pour la Gouvernance de l'Eau du PNUD - SIWI

Dr. Cecilia Scharp, Conseillère Principale pour l'Eau, UNICEF

Photo de couverture : crédits en attente

Copyright © 2015, Institut International de l'Eau de Stockholm, SIWI

Copyright © 2015, UNICEF

CITATION

Facilité pour la Gouvernance de l'Eau-PNUD/UNICEF (2015) "La redevabilité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement: Le concept expliqué". Partenariat entre la Facilité pour la Gouvernance de l'Eau du PNUD à SIWI/UNICEF « La redevabilité pour plus de durabilité », Stockholm et New York. Disponible à <http://www.watergovernance.org>

TERMINOLOGIE

Le mot anglais d'*accountability* est traduit ici par redevabilité. Le terme est compris dans le double sens d'obligation de rendre des comptes, c'est-à-dire l'obligation faite à tous les agents, institutions et/ou entreprises en charge d'assurer l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement de rendre compte et de répondre de la manière dont ils se sont acquittés de cette mission aux organes de gouvernance et aux parties prenantes du secteur et de droit à demander des comptes, c'est à dire la capacité pour toutes les personnes affectées par ces actions et décisions de demander des explications, des justifications ou des réparations en cas de préjudice (droit de demander des comptes).

Le terme de redevabilité nous paraît à la fois plus correct que la notion d'« imputabilité », qui implique une notion de faute, et plus précis que concept très large de « responsabilité », qui ne spécifie pas l'obligation de s'expliquer et n'inclut pas l'aspect exécutoire dans l'exercice d'une responsabilité.

Le terme de redevabilité est utilisé de façon interchangeable avec les expressions « reddition et demande de comptes » et « rendre et demander (des) compte(s) », qui ne se limitent évidemment pas ici à la dimension financière, où ils trouvent leur champ lexical d'origine.

AVANT PROPOS

Malgré les sommes importantes investies au cours des dernières décennies, et en dépit des progrès indéniables accomplis dans l'accès à une eau potable améliorée et à l'assainissement de base, la pérennité et la fiabilité de l'accès aux services d'eau et d'assainissement restent des défis majeurs. Les programmes d'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène (Water, Sanitation and Hygiene, WASH) échouent trop souvent à améliorer durablement les conditions de vie des populations auxquels ils sont destinés : aujourd'hui, de 30 à 50% des projets deviennent inopérants au bout de deux à cinq ans. Ce manque de durabilité des interventions destinées à améliorer l'alimentation en eau potable et l'assainissement a des conséquences dramatiques pour les personnes, les économies et l'environnement et constitue un obstacle majeur à l'accès universel aux services.

Des études récentes font apparaître que, loin d'être essentiellement dus à des contraintes techniques, c'est au manque de bonne gouvernance qu'il faut imputer ces échecs. Si des efforts résolus ne sont pas entrepris pour améliorer la gouvernance dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, les problèmes de services inégaux, inadaptés, inabordables et de mauvaise qualité devraient perdurer.

Dans la plupart des pays, l'organisation institutionnelle des services est déjà en place: les politiques publiques sont définies, les programmes d'action développés et les institutions créées, et pourtant la performance du secteur reste mauvaise. C'est tout l'objet de la redevabilité que de permettre aux structures institutionnelles existantes de se mettre à fonctionner tel que prévu, en instillant plus de responsabilité et en améliorant la qualité des relations entre les différents acteurs du service. Le partenariat « la redevabilité pour plus de durabilité », conclu entre l'UNICEF et la Facilité pour la Gouvernance de l'Eau du PNUD à SIWI, se donne pour objectif d'améliorer la durabilité des interventions appuyées par l'UNICEF en renforçant la redevabilité dans la gestion du service de l'eau au niveau national. Cette collaboration débouchera sur la production d'une série de documents, de recommandations pratiques délivrées aux bureaux nationaux de l'UNICEF et la communauté des professionnels du secteur de l'approvisionnement en eau potable et assainissement ainsi que sur une initiative de collecte d'expériences sur la façon dont les programmes Eau, Assainissement et Hygiène peuvent contribuer à renforcer la redevabilité dans le secteur.

Nous sommes convaincues que la priorité donnée à la redevabilité dans les programmes d'appui au secteur de l'eau et de l'assainissement, conjointement aux efforts de renforcement de la transparence et de la participation, contribuera à améliorer la durabilité des services, qui bénéficieront ainsi à tous ceux qui en ont le plus besoin.



Cecilia Scharp
Conseillère Principale
sur l'Eau
UNICEF



Marianne Kjellén
Directrice, Facilité pour la Gouvernance de
l'Eau du PNUD
Institut International de l'Eau de Stockholm

TABLE DES MATIÈRES

Introduction _____	7
Première partie : La gouvernance de l'eau, le secteur eau, assainissement et hygiène et la durabilité des services _____	10
Deuxième partie : la redevabilité dans le contexte eau, assainissement et hygiène _____	12
Troisième partie : Les relations de redevabilité dans les services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement _____	19
Quatrième partie : La redevabilité en pratique _____	28
Notes et références _____	30

LA DURABILITÉ DES INTER-VENTIONS, UNE PRIORITÉ POUR L'UNICEF

Pour assurer de façon durable l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement de base, il est nécessaire de placer la question de la durabilité au cœur des programmes, dès leur phase initiale. Il est de plus en plus couramment admis qu'une véritable pérennité des services passe par l'adoption d'approches nouvelles, qui prennent en compte l'ensemble de la chaîne de la prestation de services.

Opter pour la solution la mieux adaptée plutôt que viser le modèle idéal - En tant que pourvoyeur d'assistance technique, l'UNICEF ne cherche pas à développer le cadre politique idéal, mais à « obtenir des résultats en terme de service public, même imparfaits, sur la base du cadre existant, en collaboration avec les partenaires locaux »¹. Pour être efficace, toute réforme institutionnelle doit prendre pour point de départ les pratiques locales. Les acteurs locaux sont les mieux à même de conduire ce travail de formulation. Cependant, trop souvent, des obstacles à la rencontre entre parties prenantes viennent freiner les réformes.

C'est en jouant le rôle d'intermédiaire et de soutien que l'UNICEF peut contribuer à l'identification des contraintes et à l'émergence des solutions - Le Cadre UNICEF pour la Durabilité est une approche sectorielle qui permet une analyse exhaustive et harmonisée des enjeux de durabilité au niveau national. Cette analyse, qui a pour ambition d'être un effort conjoint entre l'Etat et les acteurs du secteur de l'eau, offre une grille de lecture pour évaluer la situation en termes de rôles et d'obligations et pour identifier les points faibles en matière de redevabilité ainsi que les obstacles à la durabilité des services. Elle débouche sur une série de recommandations concrètes sur la façon d'éliminer les freins et les obstacles et mieux définir les responsabilités. Il s'agit d'un processus graduel, qui consiste à atteindre une série d'étapes définies. L'engagement des acteurs du secteur est matérialisé par la signature d'un Contrat pour la Durabilité, qui marque leur accord sur la feuille de route vers la durabilité et sur la définition des rôles de chacun dans l'élimination des goulets d'étranglement. La bonne marche de l'exécution du contrat est vérifiée chaque année par le biais d'audits de durabilité.

La priorité donnée à la redevabilité s'inscrit dans la logique du travail accompli dans le cadre de la coopération entre parties prenantes pour plus de durabilité menée par l'UNICEF - Seule une approche globale est à même d'apporter une réponse efficace aux enjeux de durabilité dans l'accès à l'eau potable et à l'assainissement de base. L'amélioration de la gouvernance du secteur reste l'axe de travail privilégié, complété par les stratégies pour accroître la redevabilité afin d'améliorer l'accès au service et sa qualité.

L'UNICEF a un rôle central à jouer pour faciliter l'adoption de pratiques plus transparentes et plus responsables dans le secteur de l'eau - L'UNICEF est déjà à l'origine de nombreuses initiatives prometteuses pour améliorer la gouvernance dans le secteur de l'eau. Capitalisant sur ces expériences, l'UNICEF peut renforcer encore les critères de la redevabilité et accroître les capacités des acteurs dans ce domaine afin d'assurer que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement de base bénéficie, pour le long terme, aux plus vulnérables.

INTRODUCTION

Le manque de durabilité des interventions en soutien au secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène est un obstacle majeur à l'accès universel à l'eau –

Malgré les investissements conséquents de ces dernières décennies et bien que de nombreuses personnes aient aujourd'hui accès à des sources d'eau potable améliorées ainsi qu'à l'assainissement, l'accès à une eau saine, à des installations sanitaires décentes et des conditions d'hygiène dignes reste un problème persistant qui a des conséquences dramatiques pour les individus, l'environnement et les économies. Aucune intervention ne résoudra la présente crise du secteur de l'eau et de l'assainissement si la question de la continuité des services n'est pas assurée. Et pourtant, les programmes destinés à améliorer l'approvisionnement en eau potable et à l'assainissement échouent encore trop souvent à améliorer de façon durable les conditions de vie des populations auxquelles ils sont destinés. De 30 à 50% de ces projets échouent dans les deux à cinq ans après qu'ils soient terminés². En moyenne, près de 30% des points d'eau sont hors service à tout point du temps, cependant que 10 à 20% ne sont que partiellement fonctionnels³. En termes financiers, ce taux d'échec se chiffre entre 1,2 et 1,5 milliards de dollars d'investissement sur les vingt dernières années⁴. D'évidence, les organisations spécialisées courent le risque de perdre l'accès aux financements pourtant déjà

De 30 à 50% des projets Eau, Assainissement et Hygiène échouent dans les deux à cinq ans.

limités et la confiance des bailleurs de fonds s'ils ne parviennent pas à faire la preuve que les services d'eau et d'assainissement qu'ils contribuent à établir fonctionnent sur le long terme.

La pérennité des bénéfices est une condition pour progresser vers la réalisation des Objectifs de Développement Durable –

Alors que les Objectifs du Millénaire pour le Développement pour l'eau potable ont été atteints et même surpassés en 2010, près de 2,4 milliards de personnes - soit un tiers de la population mondiale - sont toujours privées d'accès à des installations sanitaires en 2015⁵, et 748 millions d'humains restent sans accès à des sources d'eau améliorée. De plus, une part non négligeable des projets d'approvisionnement en eau potable et assainissement en cours ne sont pas gérés ou mis en œuvre de façon à garantir la pérennité de leurs résultats et éviter leur dégradation. Alors que se précisent les objectifs pour le développement de l'après 2015, assurer la durabilité des investissements dans le secteur de l'eau est une condition nécessaire pour assurer que les améliorations profitent aux générations présentes et futures⁶.

LA REDEVABILITÉ
décrit une relation dans laquelle A rend des comptes à B si A est obligé d'expliquer et de justifier ses actions à B ou si A peut être sanctionné si sa conduite ou ses explications ne satisfont pas B.⁷

Il est nécessaire de donner la priorité à la gouvernance pour assurer la pérennité des résultats des interventions dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement⁸ –

La crise mondiale du secteur de l'eau et de l'assainissement tient moins au manque de ressources physiques qu'à la pauvreté et aux inégalités. C'est avant tout une crise de gouvernance. Dans beaucoup de pays à travers le monde, la gouvernance de l'eau est affectée par une mauvaise gestion des ressources, la corruption, l'inadaptation du secteur institutionnel, l'inertie bureaucratique,

*Schedler, A. (1999). "Conceptualizing Accountability." In Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers. pp. 13-28.

l'inadéquation des compétences et l'absence de nouveaux flux d'investissements. Le résultat de recherches récentes conclut dans le même sens que c'est le déficit de gouvernance, plus encore que l'absence de compétences techniques, qui est la cause de la défaillance des services publics⁹. Si rien n'est fait pour améliorer la gouvernance de l'eau, les problèmes d'inégalité dans l'accès aux services et les conséquences d'infrastructures déficientes, trop coûteuses, mal entretenues et de mauvaise qualité ont toutes les chances de se perpétuer à l'avenir.

La redevabilité est un levier efficace pour améliorer la gouvernance dans le secteur eau et assainissement – Dans la plupart des pays, le secteur de l'eau dispose d'un cadre juridique et institutionnel et de stratégies de planification pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Et pourtant les services publics de l'eau restent fragiles, défaillants, voire inexistant. La priorité donnée à la redevabilité permet d'améliorer la qualité des relations entre les acteurs impliqués dans la gestion du service d'eau dans le cadre sectoriel existant, pour assurer une gestion pérenne et efficace du service. En ce sens, l'importance donnée à la redevabilité vise à combattre l'inertie institutionnelle et à initier des changements effectifs, en mettant les responsabilités en action, au service des politiques de l'eau.

Pour parvenir à une gouvernance efficace de l'eau et des services, les instances politiques et les opérateurs doivent assumer la responsabilité de leurs actions et du service - Dans le secteur de l'eau, la mise en place de mécanismes efficaces pour demander et rendre des comptes peut contribuer à clarifier les engagements des acteurs impliqués dans la gouvernance de l'eau et permettre ainsi une utilisation efficace des fonds publics. Cela contribue aussi à protéger les ressources en eau et à renforcer le contrôle sur les actions des intervenants privés et publics, tout en assurant le respect des critères minimum de qualité du service. Une étude de la Banque Mondiale estimait que près de 30% du budget total des projets du secteur eau, assainissement et hygiène en Afrique sub-saharienne étaient détournés du fait de la corruption¹⁰. Améliorer la redevabilité dans le secteur passe donc par la

reconnaissance par toutes les parties prenantes de l'importance des principes de transparence, de gouvernance participative, d'évaluation et de prise en compte des retours des usagers sur la qualité du service. Ces éléments sont cruciaux pour assurer la légitimité et l'efficacité des acteurs en présence et sont nécessaires à la mise en place d'un service de l'eau potable performant et durable.

Ce guide introductif à la redevabilité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement a pour objectif d'appuyer les professionnels du secteur eau, assainissement et hygiène dans leur approche pratique de ces questions. Il propose un éclairage général sur les facteurs liés à la redevabilité qui affectent la durabilité des services d'eau et l'assainissement. Ces concepts clés, utiles au diagnostic, sont complétés par une revue des solutions et options disponibles pour l'action (voir le « Guide pour la Programmation »).



PREMIÈRE PARTIE LA GOUVERNANCE DE L'EAU, LE SECTEUR EAU, ASSAINISSEMENT ET HYGIÈNE ET LA DURABILITÉ DES SERVICES

Explique l'importance de la gouvernance et de la redevabilité pour la mise en place de services durables.

DEUXIÈME PARTIE LA REDEVABILITÉ DANS LE CONTEXTE EAU, ASSAINISSEMENT ET HYGIÈNE

Décrit les différentes dimensions de la redevabilité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et le type d'actions qui contribuent à renforcer la demande et la reddition de comptes dans les services publics.

TROISIÈME PARTIE LES RELATIONS DE REDEVABILITÉ DANS LES SERVICES D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT

Propose une analyse des principales faiblesses des liens de redevabilité entre acteurs des services d'eau et d'assainissement. L'objectif est d'aider les professionnels du secteur Eau, Assainissement et Hygiène à comprendre le concept de redevabilité dans le contexte de leur travail.

QUATRIÈME PARTIE LA REDEVABILITÉ EN PRATIQUE

Explore le rôle des organismes externes de soutien dans la promotion des principes de la redevabilité au sein des services d'approvisionnement en eau potable et assainissement. Ce chapitre met l'accent sur les solutions pratiques à mettre en œuvre pour intégrer les principes de la redevabilité dans les interventions Eau, Assainissement et Hygiène.

Deux documents additionnels sont disponibles en complément du chapitre 4:

- **La Redevabilité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement - Guide de Référence pour la Programmation** – ce document offre une présentation synthétique et pratique des dispositifs existants pour renforcer la demande et la redevabilité dans le secteur. L'information est présentée sous forme de Fiches Techniques classées par niveau d'intervention et objectifs d'action.
- **La redevabilité en pratique** – compendium d'expériences de mises en pratique sur le terrain des principes de redevabilité dans le secteur Eau, Assainissement et Hygiène.

PREMIÈRE PARTIE : LA GOUVERNANCE DE L'EAU, LE SECTEUR EAU, ASSAINISSEMENT ET HYGIÈNE ET LA DURABILITÉ DES SERVICES

Les systèmes de gouvernance déterminent qui reçoit quel type d'eau, quand et comment¹¹

– La gouvernance de l'eau est l'ensemble des systèmes impliqués dans la prise de décision sur la gestion des ressources en eau et les services d'approvisionnement en eau.

Il n'existe pas de modèle idéal de gouvernance de l'eau, ni de meilleure configuration possible de gouvernance

– Chaque pays est un cas unique en terme de gouvernance et en ce qui concerne les relations entre parties prenantes ou les structures institutionnelles. Chaque contexte national fait donc face à des problèmes et des priorités différents. Dès lors, il serait contre-productif de vouloir imposer un modèle unique de gouvernance. Il n'y a pas de solution parfaite, il n'y a que des solutions adaptées ou non à un contexte défini. Il s'agit donc d'opter pour la solution la mieux adaptée plutôt que de chercher à copier les bonnes pratiques¹².

La responsabilité pour la répartition des ressources et l'approvisionnement en eau potable incombe en premier lieu à la puissance publique

– En tant qu'autorité responsable de l'accès au service de l'eau, l'État doit assumer une série de fonctions distinctes :

1. Fixer les règles générales de gestion des services par les lois, décrets, arrêtés, etc.
2. Assurer la formation professionnelle, afin que les compétences techniques et administratives requises soient disponibles
3. Définir les plans de gestion et garantir une gestion budgétaire saine des services publics d'eau et d'assainissement
4. Mobiliser les moyens financiers nécessaires
5. Organiser le mode de gestion des services (gestion directe ou indirecte, ou gestion déléguée à un opérateur spécialisé, qui peut être public ou privé, etc.)
6. Jouer un rôle de régulateur

“ La gouvernance de l'eau désigne l'ensemble des dispositifs politiques, sociaux, environnementaux, économiques et administratifs mis en place pour développer et gérer les ressources en eau et la distribution des services de l'eau à chaque niveau de la société. ”



Même si l'Etat est le garant de l'accès durable à l'eau potable et à l'assainissement, nombre d'acteurs peuvent être impliqués dans l'accomplissement de cette mission

- L'organisation du service peut être assurée de multiples façons et associer des acteurs divers, tels que la société civile, des petits opérateurs privés, des multinationales, différents ministères, des collectivités territoriales et l'Etat ou des opérateurs publics. Dans la pratique, des systèmes d'approvisionnement concurrents peuvent coexister et requérir une coordination (par exemple les revendeurs d'eau et le réseau de distribution d'eau potable). Des logiques de distribution conflictuelles peuvent aussi coexister au sein d'une même communauté (droits coutumiers et droits modernes notamment). Ces caractéristiques sont le reflet de la distribution de pouvoir au sein de la société, et il est primordial de les prendre en compte au préalable à toute intervention sur la gouvernance.

La gouvernance efficace des ressources et des services de distribution de l'eau est une condition de l'efficacité et de la durabilité des programmes d'amélioration de l'approvisionnement en eau potable et d'assainissement

– La bonne gouvernance requiert une coopération constructive entre les différents secteurs afin de permettre :

- une utilisation efficace des ressources
- un exercice du pouvoir réactif
- un service d'approvisionnement efficace et durable

La bonne gouvernance des services passe par l'implication et la participation active des acteurs de l'eau et du public sur une base ouverte, transparente et responsable pour assurer un service de qualité, exempt de corruption et d'abus de pouvoir, sur la base des principes de l'état de droit.

Une gouvernance efficace et la mise en place de services durables nécessitent un exercice du pouvoir respectueux des principes de la redevabilité

– Le principe de concertation dans la prise de décision sur la gestion et la prestation de service participe de la bonne gouvernance des services de l'eau. La capacité des acteurs

“ La reddition de compte dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est le principe démocratique par lequel les élus et ceux qui sont en charge de donner accès aux ressources en eau et aux services sanitaires rendent compte de leurs actions et sont responsables devant ceux qu'ils servent.

à demander et à rendre des comptes procure sa légitimité externe au processus et définit les limites à ne pas franchir dans la prise de décision. Une gouvernance efficace des ressources en eau et des services d'approvisionnement demande transparence, respect de l'état de droit et la mise en place de contrôles, afin d'assurer que le personnel politique élu et l'administration des services de l'Etat rendent compte au public de leurs actions. De même, la consultation et l'implication du public sur une base ouverte, transparente et dans le respect des principes de la redevabilité sont une condition indispensable pour la mise en œuvre d'interventions plus durables.

DEUXIÈME PARTIE : LA REDEVABILITÉ DANS LE CONTEXTE EAU, ASSAINISSEMENT ET HYGIÈNE

L'axe horizontal et l'axe vertical de redevabilité dans les services de l'eau et de l'assainissement

Pour une redevabilité effective dans les projets et les services du secteur eau, assainissement et hygiène, il est nécessaire que les élus, l'administration et les opérateurs assument la responsabilité de leurs actions et acceptent d'être appelés à rendre compte des raisons et de la façon dont ils ont ou non agit – On distingue deux types de dispositifs par lesquels les responsables sont appelés à rendre compte de leur gestion des services d'approvisionnement en eau potable et assainissement : les dispositifs de type horizontal et vertical.

Les mécanismes horizontaux s'exercent entre acteurs de l'administration gouvernementale (Etat) et concernent les cas dans lesquels un acteur en position d'autorité demande des explications ou impose des sanctions à une autre entité publique¹³ – Les dispositifs horizontaux de surveillance sont fixés par la loi et le système de justice. Il peut s'agir de dispositifs de surveillance interne ou d'instances de contrôle extérieures à l'institution.

Parmi les exemples de contrôle interne, on peut citer les services de suivi et d'évaluation des services et les règles concernant la gestion des fonds publics. Une agence indépendante peut également être créée pour superviser les contrôles internes et apporter une aide

Tableau 1 Les institutions de contrôle et leurs rôles¹⁴

INSTITUTIONS DE CONTRÔLE	RÔLE
Institutions d'audit des services de l'Etat	Conduisent un audit à caractère financier et technique des institutions concernées, y compris sur la qualité du service de l'eau, et produisent des recommandations sur les actions correctives à mettre en œuvre.
Organes de supervision (ombudsman, agences anti-corruption, etc.)	Contrôlent la conformité avec les normes internationales (telles que le droit universel à l'eau ou la convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption), enquêtent et peuvent engager des actions en justice en cas de conduite frauduleuse, de corruption ou d'abus de pouvoir. Les usagers peuvent leur adresser des plaintes et les institutions de surveillance peuvent exiger des organismes de l'Etat qu'ils donnent suite aux plaintes.
Ministère public	Leurs attributions varient en fonction des pays mais incluent en général la défense des intérêts du public et des communautés, la protection des droits humains et la surveillance du service public.
Organes de surveillance du service public (régulateur)	Evaluent la qualité du service fourni aux usagers et mesurent l'atteinte des objectifs dans les différents aspects du service public de l'eau.
Agences de protection des consommateurs	Protègent les droits des usagers. Ces organismes peuvent recevoir des plaintes et engager des actions contre des institutions du secteur de l'eau pour obtenir réparation
Institutions pour l'accès à l'information	Veillent au respect de la transparence vis-à-vis des usagers dans la gestion du service public de l'eau par les services de l'Etat. Ces institutions veillent à la qualité et à l'accessibilité de l'information mise à disposition du public.
Associations d'usagers	Veillent à ce que les intérêts et les besoins de leurs membres soient pris en compte dans les décisions concernant l'approvisionnement en eau.

technique aux institutions de l'Etat dans le travail de mise en conformité aux normes et aux standards en vigueur. (Voir tableau 1). Les organismes de surveillance de l'Etat disposent des attributions et de la légitimité pour vérifier les comptes et évaluer les performances du secteur (en particulier en ce qui concerne le respect de l'équité dans l'accès aux services, la qualité générale du service fourni aux usagers et l'implication des usagers dans les processus de décision qui les concernent).

Il est possible de mesurer la redevabilité horizontale en examinant la façon dont les institutions de contrôle fixent les directives, les règles et réglementations qui gouvernent les relations de responsabilité entre État, opérateurs et usagers.

En contexte urbain, les interventions qui ont pour but d'améliorer les liens horizontaux de redevabilité consistent surtout à renforcer la capacité des organes de régulation à jouer un rôle d'arbitre au sein du système de gestion de l'eau. Il peut s'agir d'activités de renforcement des capacités, d'amélioration de l'accès à l'information et de mesures destinées à renforcer l'indépendance à l'égard du gouvernement. En milieu rural, il s'agira notamment de promouvoir l'assistance technique aux acteurs et d'améliorer le rôle de supervision des opérateurs par les collectivités locales.

Les mécanismes verticaux sont ceux qui lient directement les citoyens à l'Etat¹⁵ - On parle de redevabilité verticale lorsqu'un acteur non gouvernemental tel que la presse, des associations ou des particuliers font valoir le droit des citoyens à un bon service de l'eau auprès de l'Etat. La participation électorale est, avec l'emploi de modes de communication informels, la voie directe pour les citoyens de faire pression et de communiquer aux décideurs leur satisfaction ou leur insatisfaction sur leur gestion du service public. Les formes indirectes de redevabilité verticale sont notamment l'engagement citoyen, le lobbying et la mobilisation de masse.

L'éventail des mesures de renforcement des mécanismes verticaux de redevabilité utilisés dans le secteur de l'eau et de l'assainissement comprend le renforcement des compétences

des ONG dans le domaine de l'analyse politique, l'amélioration de leurs compétences techniques dans le secteur de l'eau et la mise en place de conditions incitant le public à prendre une part active à l'élaboration des politiques publiques de l'eau, à la gestion de l'approvisionnement, aux systèmes d'arbitrage et de supervision¹⁶.

Les mécanismes horizontaux et verticaux de redevabilité sont complémentaires et ont une importance égale - La demande et la reddition de comptes ne peut être efficace que si le contrôle de l'Etat sur les opérateurs (mécanisme de type horizontal) est appuyé par l'action des citoyens usant de leur droit de vote pour exprimer leur opinion (mécanisme vertical)¹⁷. En ce sens, les actions destinées au renforcement des mécanismes internes de redevabilité ne doivent pas négliger les processus de représentation politique des intérêts des citoyens.

Les mécanismes transversaux ou hybrides désignent la participation des citoyens et des organisations de la société civile (acteurs des mécanismes verticaux) à la mise en œuvre des mécanismes horizontaux (c'est à dire interétatiques) de redevabilité - Ce type de dispositif permet de compenser les déficiences des modes d'action traditionnels de la société civile et accroît la légitimité de l'inclusion des citoyens dans les fonctions de surveillance relevant de l'administration d'Etat.

Parmi les exemples de mécanismes transversaux utilisés dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène on peut citer la participation de représentants d'associations de consommateurs aux instances de supervision des opérateurs, les processus budgétaires participatifs, l'utilisation de fiches d'évaluation par les citoyens ou les audits citoyens.

Les types de redevabilité : sociale, politique, administrative et financière

Pour améliorer les conditions de la redevabilité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, il est nécessaire de mener des actions qui couvrent les aspects sociaux, politiques, administratifs et financiers des relations entre acteurs.

- **Les mécanismes sociaux de redevabilité** – Désignent les actions prises par les citoyens, la presse et les organisations de la société civile pour pousser l'État et les décideurs à rendre compte de la façon dont ils exercent leur mission, ainsi que les procédures mises en place par les gouvernements ou tout autre acteur (media, entreprises, bailleurs de fonds, etc.) pour soutenir ces actions. Les mécanismes sociaux de demande de comptes sont un levier supplémentaire de suivi et de contrepoids à l'État dans la défense de l'intérêt général. On rassemble sous ce terme des formes d'action très variées qui incluent : le journalisme d'investigation, les auditions publiques, les sondages d'opinion, l'utilisation de fiches d'évaluation par les citoyens, la participation du public à l'élaboration des politiques de l'eau ou des plans d'action, le suivi participatif des dépenses publiques, les conseils d'administration citoyens ou encore l'utilisation des réseaux sociaux.

Les mécanismes sociaux de demande de comptes ont un rôle d'autant plus important à jouer que l'eau est un secteur monopolistique où les règles de concurrence ne peuvent jouer en faveur des usagers. Ces mécanismes aident à renforcer le poids des consommateurs et du secteur associatif, notamment en informant les citoyens sur leurs droits et leurs prérogatives. Les procédures de consultation peuvent motiver les citoyens à s'engager d'avantage dans la surveillance et l'évaluation des services de l'eau. Les opérateurs rappelés à leurs obligations par des groupes de citoyens actifs sont d'autant plus incités à accroître la qualité du service public de l'eau.

Les mesures destinées au renforcement des mécanismes sociaux de redevabilité qui peuvent être utilisées dans le secteur de l'eau sont par exemple l'amélioration de l'accès aux informations sur la qualité de l'eau distribuée, sur la disponibilité du service ou sa facturation, le renforcement de la place des consommateurs dans les systèmes de suivi des conditions d'exploitation du service, l'utilisation de fiches d'évaluation par les citoyens, la mise en place et la professionnalisation des services de signalement des plaintes des usagers, etc.

- **la redevabilité politique** – L'aspect politique de la redevabilité signifie que les citoyens d'un pays doivent pouvoir demander des comptes aux personnes en position d'autorité, et que celles-ci ne doivent pas abuser de leur pouvoir. Ce principe implique aussi que la désignation d'une personne à un poste de responsabilité doit se faire sur la base de critères objectifs et que les personnes et les services doivent pouvoir justifier de leurs activités et de leurs dépenses de façon transparente.

Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la mise en œuvre du principe politique de redevabilité requiert que soient mis en place les dispositifs garantissant que les décideurs politiques et les agents publics rendent compte de leurs actions et assument leur responsabilité dans l'accès à l'eau pour tous.

Parmi les mécanismes permettant d'atteindre ces objectifs, on peut citer : le soutien à la mise en œuvre du droit à l'information et de la liberté d'association, l'appui à la mise en œuvre des moyens appropriés pour faire respecter le principe d'implication des usagers dans les processus de définition des orientations de la politique de l'eau et de décision sur les budgets et dans la supervision et l'évaluation du service, le soutien aux médias dans leur rôle de veille, la mise en place de structures permettant de recueillir et d'instruire les plaintes des usagers ou la mise à disposition d'informations sur les droits et obligations des usagers dans l'accès aux services et les modalités en place leur permettant d'exercer leurs droits.

- **La redevabilité administrative** – Il s'agit de l'exercice de la responsabilité au sein de l'appareil administratif et des normes sur lesquelles s'appuient ces pratiques. Pour un bon exercice de ce type de redevabilité, les services doivent être soumis à une évaluation régulière de l'exécution de leur mission et éventuellement être amenés à apporter des améliorations. Les dispositifs nécessaires doivent être mis en place pour garantir que le personnel administratif, les consultants et le personnel technique se conforment aux meilleures normes professionnelles en vigueur. De plus en plus, les opérateurs publics et privés sont tenus de présenter des comptes rendus d'exploitation

annuels mettant à disposition du public et des services compétents l'ensemble des données nécessaires au suivi de leur activité, tels que plan d'opération, exécution du service et dépenses. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, la mise en œuvre des principes de redevabilité administrative se traduit par la possibilité offerte aux citoyens de demander des comptes aux institutions publiques garantes de l'accès aux services.

- **La redevabilité financière** – Selon ce principe, les personnes et les institutions doivent rendre compte avec véracité et exactitude de leur gestion passée et à venir des financements mis à disposition pour l'exécution des missions de services publics. Cette obligation générale peut être complétée par une astreinte faite aux personnes pourvues d'un pouvoir discrétionnaire de rendre compte de leurs revenus sous la forme d'un programme de déclaration de patrimoine.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, la redevabilité financière fait référence aux mécanismes mis en place afin de garantir la transparence de l'Etat et des opérateurs dans l'exécution du budget alloué au secteur. Parmi ces mécanismes on peut citer le suivi des dépenses budgétaires, les audits internes ou citoyens et la mise à disposition du public des données nécessaires au suivi de l'activité des opérateurs.

La redevabilité et la protection des droits humains

La redevabilité dans le domaine des droits humains concerne les relations entre l'administration gouvernementale ou toute autre institution en position d'autorité et les personnes ou les groupes titulaires de droits, affectés par leurs décisions ou leurs actions -

Le principe est que toute personne en position d'autorité est responsable de ses actions (responsabilité), doit répondre de ses actions en les expliquant ou en les justifiant auprès des personnes affectées (obligation de s'expliquer) et peut être assujettie à une forme quelconque de sanction si sa conduite ou ses explications sont jugées insuffisantes (force exécutoire). Pour que ces principes soient mis en œuvre, un certain nombre de conditions doivent être réunies¹⁸:

- La responsabilité requiert que les devoirs et les objectifs à atteindre des personnes en position d'autorité soient clairement définis, afin de rendre possible une évaluation transparente et objective.
- L'obligation de s'expliquer requiert que les fonctionnaires et les institutions justifient leurs actions et décisions aux parties concernées, y compris au public au sens large, aux électeurs qui investissent les responsables de l'autorité publique et aux institutions chargées du contrôle sur les services.
- La force exécutoire requiert que les institutions publiques mettent en place les dispositifs nécessaires au suivi du respect des normes par les fonctionnaires et les institutions, imposent des sanctions sur les personnes qui contreviennent à la loi et assurent que des mesures correctives ou de remédiation soient prises si nécessaire.

Les Etats ont l'obligation de respecter, de protéger et de réaliser les droits humains –

C'est aux Etats qu'incombe la responsabilité du respect des droits humains. Ils ont l'obligation de respecter les droits humains en s'abstenant d'intervenir de manière directe ou indirecte dans leur exercice effectif (notamment en perturbant délibérément la distribution de l'eau). Les Etats doivent protéger les droits humains en prévenant leur violation, en enquêtant à leur sujet, en les sanctionnant et en faisant en sorte que les victimes bénéficient des recours disponibles dans les cas où une tierce partie porte atteinte à ces droits (par exemple en régulant et sanctionnant les entreprises privées qui ne remplissent pas leurs obligations). Enfin, les Etats ont également une obligation positive de réaliser les droits humains en prenant toutes les mesures législatives, administratives, judiciaires, budgétaires et autres nécessaires au plein exercice de ces droits.

Les Etats sont responsables non seulement des résultats obtenus mais aussi des efforts entrepris, des processus mis en œuvre pour conduire leurs actions et des ressources investies en ce sens. Il est attendu des Etats qu'ils consacrent le maximum de ressources disponibles afin de mener ces actions le plus rapidement possible, en finançant ces efforts sur leur budget national ou

le cas échéant en faisant appel à une assistance internationale. Les stratégies nationales et les plans d'action, déclinés en indicateurs et en repères d'évaluation, doivent décrire la manière et les délais sous lesquels l'Etat entend atteindre ses objectifs. Les Etats doivent prendre les mesures de sauvegarde nécessaires pour éviter une dégradation délibérée de la situation, même en cas de crise économique. Ils ont pour obligation fondamentale d'accorder la priorité à la satisfaction du minimum indispensable de droits économiques, sociaux et culturels, quel que soit le niveau de développement économique du pays. Ces droits ont la priorité sur tous les autres objectifs politiques ou économiques, y compris dans l'attribution des ressources.

- **Les fonctions correctives et préventives de la redevabilité** – Le principe redevabilité a une fonction corrective, qui permet de prendre en compte les sujets de plainte individuels ou collectifs, et de sanctionner les préjudices causés par des individus ou des entités. Cependant, le principe a aussi une fonction préventive, qui aide à déterminer les aspects de la politique ou du service qui sont opérationnels, et que l'on peut

“ L'intégrité dans le domaine de l'eau désigne l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes et des institutions de gouvernance aux principes de transparence, de redevabilité et de participation, sur la base des valeurs fondamentales d'honnêteté, d'équité et de professionnalisme. ”

donc développer, et à identifier les aspects qui doivent être rectifiés. Les processus de décision se trouvent améliorés par la prise en compte des échecs du système qui doivent être résolus afin de rendre le service de l'eau plus efficace et réactif.

La fonction corrective peut impliquer des restitutions ou le versement de compensations, des engagements d'action corrective à force obligatoire, ou même des sanctions pénales dans les cas où le préjudice social est particulièrement grave. Dans les cas moins graves (dans le cas de conflits sur la tarification ou l'interruption de service par exemple), des mécanismes tels que l'organisation d'audiences administratives, les services de réclamation mis en place par l'opérateur ou l'autorité de régulation, les groupes de consultation citoyens ou les systèmes de justice établis au niveau de la collectivité peuvent constituer des mécanismes appropriés pour la réparation des préjudices, à condition qu'il s'agisse d'instances accessibles, abordables, transparentes et justes¹⁹.

Les mesures préventives telles que les initiatives pour inciter à l'implication du public, pour accroître la prise de conscience, améliorer la diffusion d'informations et la transparence dans la prise de décision vont également dans le sens d'une plus grande responsabilité. En ce sens, comme déjà souligné plus haut, la redevabilité, loin de n'être qu'un pur exercice juridique, est bien un processus à caractère social et politique.

La transparence et la participation permettent d'améliorer la redevabilité

La transparence des procédures publiques est nécessaire pour améliorer la redevabilité et réduire la corruption – On entend par transparence l'ouverture des processus de gouvernance et l'accessibilité des documents officiels au public. Un accès accru à l'information permet aux citoyens de suivre de plus près le travail des pouvoirs publics, tandis qu'une plus grande transparence peut constituer une pression pour que les services administratifs exercent leurs missions de façon responsable, efficace et intègre.

La participation aux processus de décision dans le secteur de l'eau est une condition pour une meilleure redevabilité sociale

– La participation est la possibilité ouverte aux citoyens d'être impliqués en temps utile aux délibérations, d'y apporter une contribution fondée et significative et d'influencer les décisions prises à différents niveaux. On désigne aussi sous ce terme les mécanismes utilisés par les citoyens pour s'exprimer et influencer les décisions et les processus politiques, économiques et sociaux.

Assister à des réunions publiques et être entendu, créer et contribuer activement à des comités consultatifs, voter, manifester ou organiser un referendum - tous ces éléments sont des exemples de participation dans les processus politiques, dans les processus de décision et de planification.

Un axe de travail privilégié pour améliorer la redevabilité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est d'améliorer l'accès des parties prenantes aux données d'information qui leur permettent de participer plus efficacement aux processus de décision

– En impliquant les citoyens et les groupes locaux dans les processus de décision, l'élaboration des plans d'action, leur mise en œuvre et la gestion du service, on renforce la capacité des acteurs à demander des comptes aux institutions et aux personnes en position d'autorité. On contribue ainsi à une plus grande pérennité du service public de l'eau.

Pour ce faire, les pistes d'action incluent l'organisation de réunions, la mise en place de dispositifs législatifs garantissant l'accès à l'information, l'organisation de campagnes d'information par le biais des médias, et la promotion d'une plus grande implication du public.

La redevabilité et l'intégrité dans le domaine de l'eau

L'intégrité est synonyme d'honnêteté et se réfère à l'exigence pour tous les représentants du secteur public, privé et de la société civile de faire preuve d'honnêteté et de probité dans l'exécution de leurs fonctions²⁰. La conformité avec ce principe requiert que les employés

administratifs ou du secteur privé ne se mettent pas dans une position de redevabilité financière ou autre vis-à-vis de tiers qui pourrait influencer leur capacité à exercer leurs obligations.

La corruption prospère là où, à une situation de monopole, s'ajoutent des pouvoirs discrétionnaires, le tout sans transparence et sans responsabilité²¹

– Les mécanismes de promotion de la redevabilité sont des instruments efficaces pour prévenir la corruption. Dans le secteur de l'eau, on estime que de 20 à 70% des financements pourraient être épargnés si la transparence était optimale et la corruption éliminée. Avec de meilleurs dispositifs de suivi et de contrepoids en place, le coût des comportements contraires à l'éthique devient plus élevé. Le fonctionnement des mécanismes de redevabilité améliore aussi la confiance entre acteurs et dans le service tout entier.

Le manque d'intégrité affecte négativement la gouvernance et la performance des services

– Le manque d'intégrité dans les pratiques du secteur de l'eau a des conséquences directes sur la santé humaine, sur les moyens d'existence et sur les écosystèmes. Ce phénomène se manifeste sous de nombreuses formes et à des échelles variées selon les modes de gestion de l'eau, les structures de gouvernance, les perceptions et les normes des sociétés. Au nombre des exemples de corruption dans le secteur, on peut citer la falsification des compteurs, le clientélisme dans la sélection des zones de forage ou de captage de l'eau destinée à l'irrigation, la collusion ou le favoritisme dans la passation de marché et les pratiques de népotisme dans l'attribution des emplois publics.

L'exigence d'intégrité, en requérant de placer l'intérêt général au cœur du service de l'eau, constitue une base solide pour des services de l'eau gérés de façon responsable

– La séparation des pouvoirs et l'introduction du suivi et d'un système de contrepoids, la transparence, un système judiciaire de bon niveau, des rôles, responsabilités et règles de fonctionnement clairement définis, contribuent tous à réduire les zones grises où prospère la corruption. Une culture démocratique, dans laquelle les offres sont mises en concurrence, et un contrôle efficace des systèmes dans lequel les personnes

(employés, clients ou organismes de contrôle) ont un droit de regard et de réparation, facilitent le dévoilement des cas de corruption et limitent leur diffusion.

La redevabilité et la question du genre

Les femmes et les filles sont victimes des méfaits de la corruption dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans des proportions supérieures aux hommes – Les femmes sont surreprésentées dans les populations les plus pauvres et c'est à elles qu'incombe la plus grande part des soins à la famille. De ce fait, elles sont les plus affectées par les variations du fonctionnement des services de base que sont l'eau, l'assainissement et la santé. Comme ces services sont souvent affectés par la corruption, les femmes sont les premières victimes des détournements de ressources. De plus, les femmes ont bien souvent moins d'influence dans les processus de décision publique au niveau national comme au niveau local, en raison de normes culturelles et du manque de ressources économiques²². Des études montrent que les femmes sont particulièrement vulnérables à la corruption dans les situations où l'accès aux services est subordonné à la présentation de permis ou de documents administratifs²³. Une différence marquante avec les hommes est que

les formes de corruption qui affectent les femmes prennent souvent la forme de chantage sexuel et d'exploitation. Ces aspects sont cependant souvent ignorés dans les textes internationaux qui entendent lutter contre la corruption²⁴.

Les actions destinées à promouvoir une meilleure redevabilité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement doivent donner plus de place aux questions d'équité entre les personnes et à la participation des femmes à la gouvernance – Des expériences destinées à promouvoir les intérêts des femmes dans les pratiques encourageant la transparence et la responsabilité ont été menées, le plus souvent à l'initiative de groupes locaux. Ces initiatives incluent des campagnes d'information sur le droit à l'information et des programmes de sensibilisation, des campagnes de dénonciation dans la presse et sur les réseaux sociaux et des dispositifs de suivi des dépenses budgétaires en fonction des critères de genre²⁵.

TROISIÈME PARTIE : LES RELATIONS DE REDEVABILITÉ DANS LES SERVICES D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT

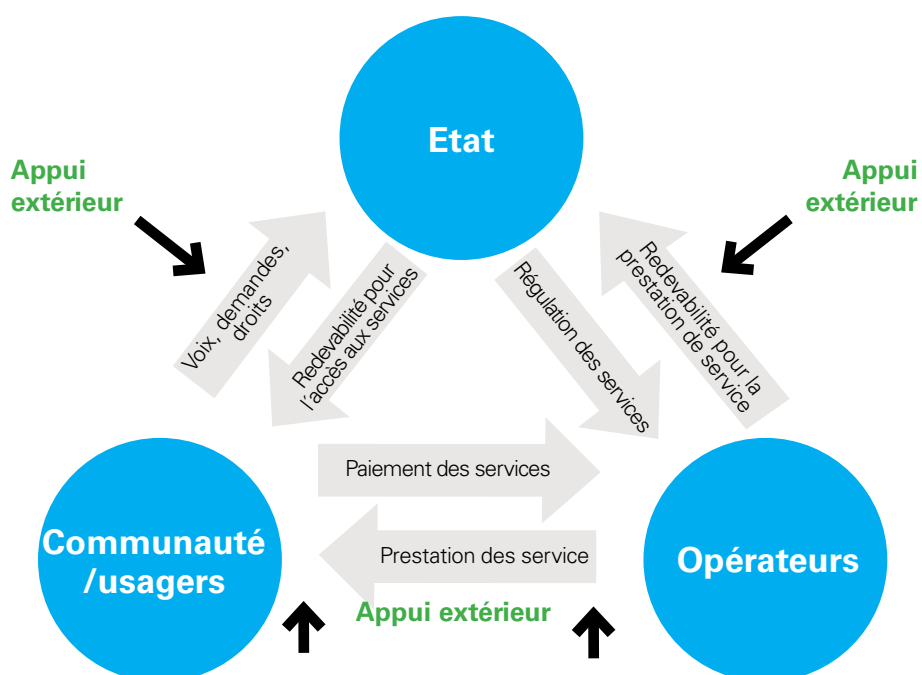
La mise en pratique du principe de redevabilité ayant été identifiée comme l'une des clés pour améliorer la durabilité des interventions et des solutions dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, il s'agit dans un premier temps de mettre à plat et de mieux comprendre les interactions où se manifestent les liens de redevabilité. Qui est mandaté pour quelle tâche, et qui répond à qui ? Comment cette répartition des rôles se concrétise-t-elle sur le terrain ? Ce chapitre entreprend de présenter le cadre du service de distribution d'eau en analysant la manière dont s'articulent les liens de redevabilité. L'analyse examine en particulier les obstacles à la redevabilité spécifiques au milieu urbain, au monde rural ainsi que dans les cas de distribution informelle de services. Une attention particulière est accordée au rôle actuel et potentiel des instances de régulation.

Des relations étroitement imbriquées et complémentaires au sein de la chaîne de redevabilité dans la prestation de services –

L'analyse se base sur le modèle conceptuel des liens de redevabilité au sein du cadre de distribution de service (voir schéma 1), représentés sous la forme d'un triangle d'interactions. La figure du triangle reflète l'organisation institutionnelle générale des responsabilités dans les services publics²⁶:

- **Les communautés ou usagers** (citoyens) – ceux-ci peuvent faire valoir leur droit au service (usage de leur voix) par l'intermédiaire des élections ou de toute autre forme d'engagement politique pour exiger des élus (décideurs) qu'ils donnent priorité aux services et mobilisent les financements nécessaires. De leur côté, les élus/les

SCHÉMA 1
Modèle conceptuel du cadre de la redevabilité pour des services d'eau et d'assainissement durables



Les résultats Eau, Assainissement et Hygiène (Séminaire de présentation à la Semaine Mondiale de l'Eau, Stockholm septembre 2013). Source : Banque Mondiale (2004) Rapport sur le Développement Humain 2004. Faire Fonctionner les Services pour les plus pauvres. Washington, D.C., World Bank et Oxford University Press. Schéma 3.2 Principales relations de pouvoir, page 49 - remanié*

Le cadre de distribution des services publics fut développé à l'origine pour préciser le circuit « long » et le circuit « court » de la redevabilité²⁷.

Le circuit court de la redevabilité : les citoyens/usagers exercent une pression sur les opérateurs. Cette relation est aussi appelée « surveillance par le client ». Ce circuit court lie directement l'utilisateur au prestataire de service par le biais d'un échange de services contre paiement. Il s'agit dans une large mesure d'une relation de type commercial, dont la qualité dépend de l'équilibre entre les parties en présence. Cependant, la qualité de la redevabilité peut être significativement améliorée si on accorde une plus grande attention à l'aspect des droits dans la transaction et que les obligations mutuelles sont clairement définies.

Le circuit long de la redevabilité : Les citoyens exercent une influence sur les décideurs (relation politique) et les décideurs à leur tour influencent les opérateurs (relation contractuelle). Les acteurs étatiques tels que les élus et le personnel administratif répondent à la voix des citoyens/clients en définissant et en mettant en œuvre l'organisation du service public et le système de suivi pour contrôler l'activité des opérateurs. Le circuit long de redevabilité relie également les usagers aux opérateurs, mais cette fois par l'intermédiaire de l'État. C'est une relation socio-politique dont la qualité est déterminée à la fois par les processus politiques du pays et par le cadre réglementaire et les modes de gestion du service. Le circuit long implique les particuliers en leur qualité de citoyens.

décideurs (représentant l'État) doivent rendre compte aux communautés et aux usagers (les citoyens) de l'accomplissement de leurs missions du service public de l'eau.

- **L'État** donne suite aux demandes des citoyens en assurant que le service est effectivement fourni aux usagers. La mission d'organiser et de gérer les services publics est confiée aux collectivités locales ou à un opérateur spécialisé indépendant, qui peut être public ou privé. Cela suppose de définir une organisation institutionnelle et juridique adaptée qui constitue le cadre d'action des opérateurs ou le mode de gestion adapté (régie, gérance, concession, affermage) pour assurer la distribution de l'eau potable et l'assainissement.
- **Les opérateurs** rendent compte à l'État (décideurs) de l'accomplissement de leurs missions de service public dans les limites géographiques définies. Les opérateurs répondent également de leurs actions devant les communautés et/ou aux usagers, qui établissent leur droit au service par le paiement de leurs factures d'eau.

Les organismes de soutien externe ne font pas partie du cadre national de distribution des services publics. Elles n'ont en effet ni droits ni

responsabilités au niveau national. Cependant, ces organismes peuvent jouer un rôle important dans le renforcement des liens de redevabilité, comme précisé au chapitre 4.

Les faiblesses de la redevabilité, la représentation politique et les procédures judiciaires

L'efficacité de la redevabilité telle qu'elle s'exerce sur le circuit long dépend de la qualité des dispositifs à relayer les préoccupations et les priorités des citoyens et de la réactivité et de la responsabilité des États aux demandes des citoyens. Le recours judiciaire pour faire valoir ses droits aux services est en principe disponible par le biais des tribunaux. Cependant, même si le recours judiciaire reste une option²⁸, il reste une procédure longue et contraignante pour demander des comptes.

Les décideurs politiques assurent l'exercice du service public en mettant en place le cadre législatif et réglementaire adapté et en créant l'environnement favorable à cet exercice. L'existence d'un système d'administration publique efficace et impartial est une condition essentielle au bon fonctionnement et à la continuité de ces dispositifs. Dans le contexte de la distribution d'eau en milieu urbain, une

autorité indépendante de régulation sera en charge de la surveillance de l'accomplissement des missions des opérateurs, alors qu'en milieu rural le rôle de régulateur est couramment tenu par des services déconcentrés de l'Etat, et la gestion des services est déléguée aux communautés villageoises. Les différents cas de figure en zones urbaine et rurale sont présentés plus bas.

La durabilité des services dépend de l'existence de règles claires et précises, de la reconnaissance des droits des consommateurs et du fonctionnement des systèmes de signalement et de plaintes des usagers. Dans la réalité, les opérateurs n'ont souvent pas de système d'instruction des plaintes en place, et le recours à d'autres instances est bien souvent inefficace.

Les citoyens peuvent réclamer un meilleur service par le biais du processus électoral. L'accès aux services publics peut faire l'objet de marchandages clientélistes (service contre voix) ainsi que de campagnes en dehors des périodes électorales ou d'actions collectives. Les promesses de mettre en place un meilleur accès aux services d'eau et d'assainissement, souvent des promesses électorales, ne se traduisent souvent pas dans les faits.

Les faiblesses de la redevabilité dans les processus de marché

Le circuit court de la redevabilité (qu'on appelle aussi le « pouvoir du client »²⁹) a fait l'objet d'une attention grandissante à mesure que se répandait le modèle de commercialisation de l'offre de services publics. Le secteur de l'eau est traditionnellement caractérisé par son manque de réactivité aux demandes des consommateurs, aussi bien dans le monde rural que dans les grandes villes. Le monopole naturel des réseaux de distribution³⁰ explique en grande partie ce phénomène : les usagers ne peuvent pas choisir leur opérateur. Cette situation de monopole permet à l'exploitant de pratiquer des tarifs exorbitants, ce qui explique pourquoi l'approvisionnement en eau est plus souvent encadré que laissé aux « forces du marché ». Dans de nombreux cas cependant, c'est l'effet inverse qui se produit : les tarifs officiels fixent le prix de l'eau au-dessous des

coûts de production, ce qui a pour conséquence de perturber le service et non de rendre l'eau trop chère³¹. Fixer la tarification de l'eau à un niveau artificiellement bas a pour conséquence de mettre en péril l'équilibre financier et donc la durabilité du service. Une étude régionale comparative effectuée en 2012 auprès de 22 opérateurs du Pacifique faisait par exemple apparaître qu'un tiers des exploitants n'étaient pas en mesure de fournir un service continu du fait des tarifs maintenus artificiellement bas³². Des tarifs trop modiques ne permettent pas aux opérateurs de recouvrir les coûts du captage, de la distribution et du traitement de l'eau et limitent leur capacité à investir pour développer et maintenir les équipements, ce qui se traduit par des services déficients.

Dans la plupart des pays à faibles revenus, les usagers collectent l'eau à des points d'eau publics ou à des points de vente. De nombreux acteurs sont impliqués dans l'aménagement des points d'eau et dans les kiosques de vente, allant des bénévoles et des entreprises du secteur informel à des opérateurs publics et privés, qui réalisent les ouvrages d'accès à la ressource ou redistribuent l'eau à partir des canalisations du réseau. Dans les contextes où le système de distribution de l'eau est peu développé, les populations qui bénéficient de connexion au réseau revendent souvent l'eau aux communautés non desservies³³. L'eau peut également être distribuée par conteneur ou par camions citernes par des revendeurs d'eau.

Les prix pratiqués par les revendeurs sont généralement bien plus élevés que les tarifs officiels³⁴. Une des raisons de cette différence de prix est que le coût d'exploitation d'un réseau



de distribution est moindre que celui du transport à la main ou par camion, ce qui suggère que les prix restent élevés même dans une situation de forte concurrence entre revendeurs³⁵. Dans d'autres cas, le caractère prohibitif des tarifs tient aux ententes entre revendeurs ou à des situations de monopoles autour des points d'eau³⁶.

Les statistiques officielles reflètent très mal le phénomène de l'approvisionnement informel ou les quantités d'eau détournées des réseaux de distribution, ce qui met de fait les services informels hors du champ de contrôle de la plupart des autorités de régulation.

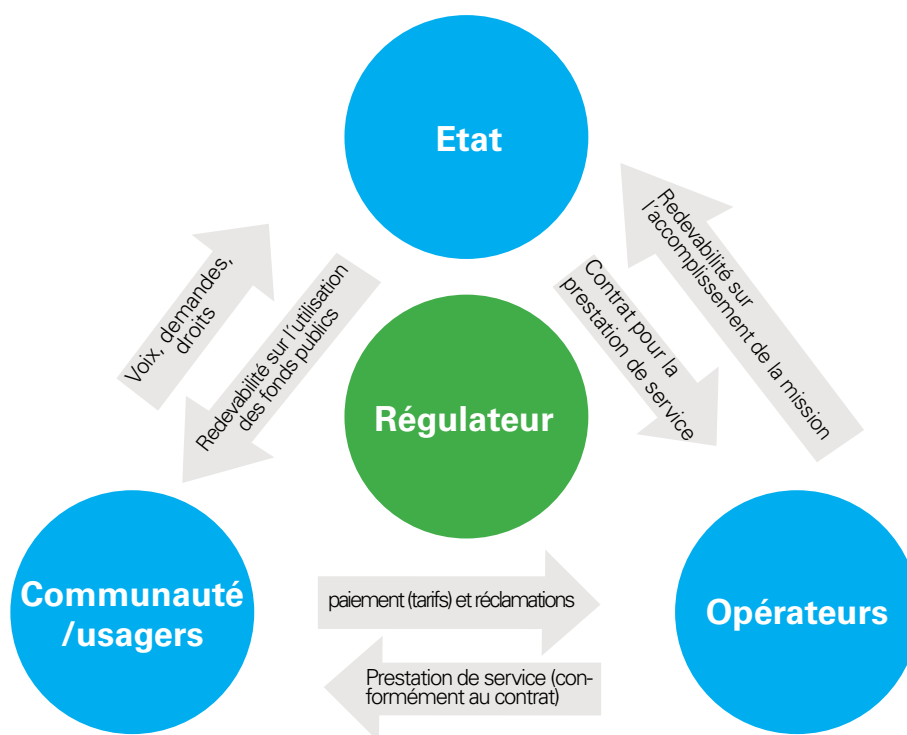
Renforcer le rôle des instances de régulation pour améliorer l'accès à l'eau

Comme l'illustre le schéma 2 ci-dessous, l'instance de régulation peut jouer le rôle d'« arbitre » et intervenir dans la plupart des relations de redevabilité du cadre de la distribution de service de l'eau. Cela suppose que ces autorités surveillent le respect des intérêts et

des besoins de chacune des parties prenantes, conformément avec la législation en vigueur et les obligations contractuelles. Les organes de régulation sont aussi amenés à assurer que les pratiques au niveau local soient en conformité avec les objectifs politiques et les engagements internationaux qui lient les pays.

Dans la pratique, de nombreuses instances de régulation limitent leur champ d'action aux performances des opérateurs et à leurs relations avec leurs autorités de tutelle, et moins sur leurs relations avec les consommateurs. De plus, peu de régulateurs font de l'accès universel au service une priorité de leur action³⁷, ce qui signifie qu'ils ne s'intéressent que de très loin à la situation des personnes privées de service ou dont l'approvisionnement dépend de sources informelles. Il est raisonnable de penser que les instances de régulation devraient s'impliquer dans la situation de chacune des parties prenantes, en adoptant une approche et des fonctions différentes et des relations spécifiques à chaque cas.

SCHÉMA 2
Le rôle du régulateur dans le cadre de la prestation de service



L'instance de régulation peut intervenir de façon efficace dans les relations entre les parties prenantes du secteur:

- **Envers l'Etat** – Le régulateur peut promouvoir l'inscription de l'accès universel au service au nombre des principes structurant les politiques et les plans d'action, conformément au principe du droit humain à l'eau et à l'assainissement reconnu internationalement. Une autre mission importante peut consister à faire en sorte que les financements nécessaires soient mobilisés pour atteindre ces objectifs et que les opérateurs soient astreints à répondre des mêmes exigences. De plus, le régulateur peut exiger de la part du gouvernement qu'il développe une vision d'amélioration constante de la qualité des services (qualité de l'eau, horaires de service, protection des consommateurs, etc.) Le régulateur doit aussi avoir la capacité d'exiger de l'Etat qu'il honore ses obligations vis-à-vis des opérateurs (tels que les investissements nécessaires à la conduite du service)
- **Envers les opérateurs** – le régulateur doit s'assurer que ceux-ci respectent les termes du contrat qui les lie aux autorités de tutelle pour l'exploitation du service, y compris en ce qui concerne la collecte des redevances. La responsabilité essentielle des opérateurs s'exerce cependant vis-à-vis des consommateurs. De plus, les opérateurs sont aussi tenus de participer à la mise en œuvre concrète d'un droit à l'eau, c'est à dire de faire en sorte que leurs obligations contractuelles ne soient pas limitées à certaines communautés tout en excluant d'autres³⁸. Garantir un plein accès à l'eau pour l'ensemble de la population doit être un axe de travail prioritaire.
- **Envers les communautés des usagers du service de l'eau** – la mission de l'autorité régulatrice doit être de veiller à ce qu'ils respectent le contrat en payant les services, en faisant un usage responsable de l'eau et une utilisation quotidienne adaptée des équipements. Le régulateur doit aussi assurer que les mécanismes de protection des consommateurs soient effectifs, c'est à dire qu'il existe des voies de recours pour les consommateurs et des solutions aux conflits éventuels entre usagers et exploitants du service.

Il est indispensable que les instances de régulation disposent de la latitude, des attributions et de l'indépendance nécessaires à l'exercice de ces missions. Cela suppose également que soient mis à leur disposition les moyens financiers et humains pour gérer les informations relatives au secteur. Enfin, ces organes doivent avoir les moyens d'imposer des corrections et des sanctions en cas de violation de contrat par l'une ou l'autre des parties.

Ces conditions sont cependant rarement réunies, ce qui fait du régulateur un mécanisme encore imparfait. On a vu que le secteur de l'eau pourrait grandement bénéficier de la mise en place d'instances de régulation aux compétences élargies, passant du simple rôle de suivi de la performance de l'exploitation du service à une mission de supervision du secteur dans son entier dans l'alimentation en eau de l'ensemble de la population.

La redevabilité dans les services de l'eau en milieu urbain

Les limites à la bonne redevabilité en milieu urbain sont dues à la coexistence de systèmes formels et informels d'approvisionnement en eau – Deux types de limites tenant à la division formel/informel sont analysées ici : le manque de réactivité aux attentes et aux besoins des usagers dans les zones de peuplement informelles et le manque d'adaptation aux besoins et au potentiel des prestataires informels.

Les opérateurs justifient le fait que certaines localités ne bénéficient pas de l'accès à l'eau par les difficultés techniques rencontrées, la prudence et les risques perçus à étendre le réseau dans des zones de peuplement illégales ou informelles (implantations sauvages). Même dans les cas nombreux où les zones de peuplement informelles sont situées dans le périmètre de service, il est courant d'ignorer leur existence. Il s'agit là d'un manque flagrant de responsabilité vis-à-vis de groupes importants de consommateurs captifs.

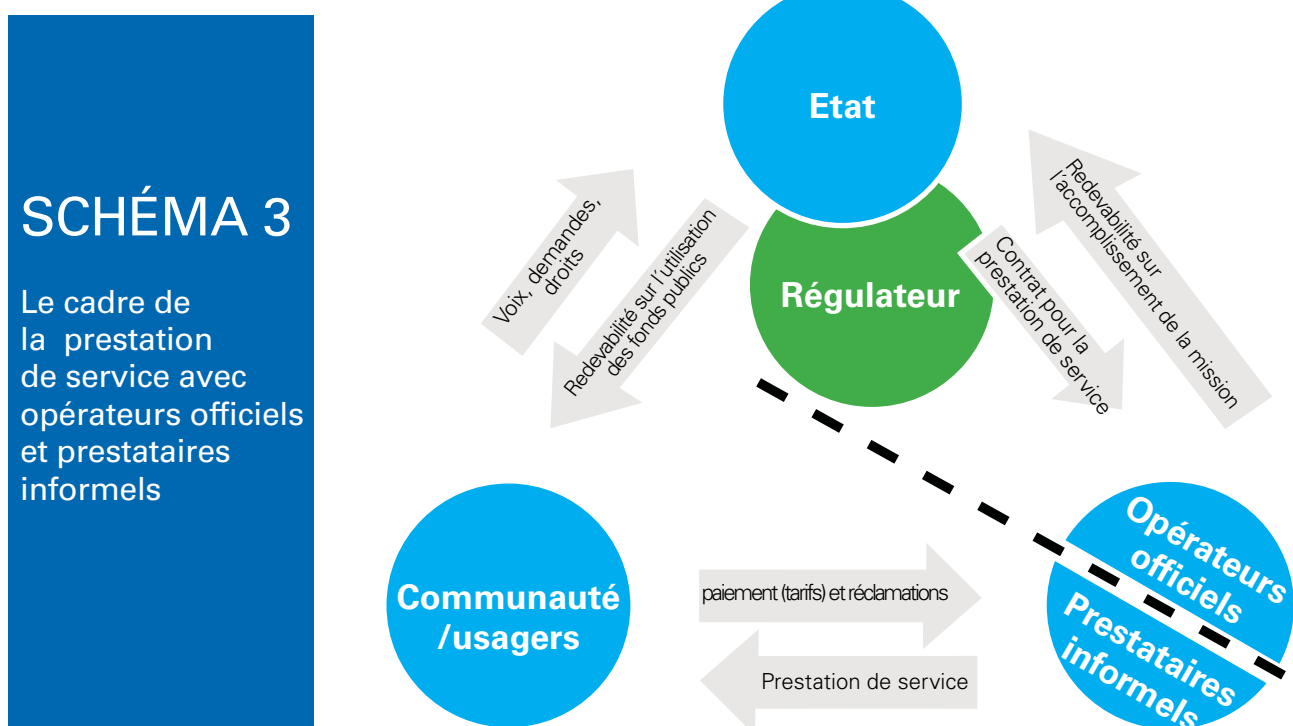
Lorsque les opérateurs officiellement en charge de l'approvisionnement en eau manquent à leurs obligations, les populations dans les zones non desservies sont contraintes de faire appel à des

solutions alternatives disponibles localement, le plus souvent sans garantie de qualité ni de prix. Les prestataires de service informels ou alternatifs sont généralement les principaux acteurs dans de nombreux pays à bas revenus³⁹. Cette situation de fait se traduit par la création d'un système dual en terme de redevabilité : les ménages qui bénéficient d'un raccordement au réseau officiel bénéficient des mécanismes de redevabilité d'un service d'eau réglementé (dans les limites déjà évoquées), alors que les usagers des services informels sont privés de tout recours.

Les conséquences de la faiblesse des liens de redevabilité entre usagers et opérateurs informels, bien que dommageables, ne sont cependant pas le problème principal. Malgré l'absence de contrat formel, de nombreux revendeurs d'eau maintiennent en effet une bonne relation avec leurs clients et fournissent un service fiable et de qualité⁴⁰. Cependant, en cas de désaccord, aucune des deux parties n'a de recours possible. La qualité et la fiabilité du service ne sont pas garantis, hormis par le biais de l'atteinte à la réputation du revendeur, et ce dernier ne dispose d'aucun moyen de sanction en cas de non-paiement, en dehors de la discontinuation du service ou du crédit. Comme déjà souligné, les tarifs pratiqués dans le secteur informel sont généralement élevés, ce qui affecte le niveau de consommation des ménages, parfois au détriment de leur bien-être.

Le maillon le plus faible est celui des liens de redevabilité qui devraient exister entre l'opérateur et l'Etat (les décideurs). Il n'existe par définition pas de contrat ni de délégation de responsabilité dans la distribution d'eau effectuée par les revendeurs informels. Dans la plupart des cas, les services informels sont même fournis en contravention avec la loi. Il ne peut donc exister de mécanismes pour exiger des comptes de la part de ces acteurs sur la qualité de leurs services. De plus, les revendeurs d'eau informels ne disposent pas de la protection que leur accorderait une reconnaissance officielle et sont exclus des bénéfices des programmes d'investissement ou de subvention.

La division entre opérateurs formels et informels est illustrée dans le schéma 3 ci-dessous, qui analyse une situation d'approvisionnement en eau à laquelle participent des acteurs multiples. Il faut noter que la multiplication des revendeurs informels est bien souvent le symptôme d'une défaillance de l'opérateur en charge de l'exploitation officielle du service. De plus, la division (le manque d'application des principes de la redevabilité) sépare les opérateurs officiels des communautés d'usagers. Cette séparation tient aussi à la priorité le plus souvent accordée par le régulateur aux relations entre l'Etat et l'opérateur, qui exclut de fait les prestataires informels de son champ d'intervention.



Une autre conséquence de la défaillance des réseaux d'adduction d'eau à subvenir aux besoins de tous est que certaines personnes en viennent à détourner l'eau des réseaux de distribution, par exemple en sectionnant les canalisations ou en installant des connexions illégales. Ceci accroît les pertes d'eau du système et menace l'équilibre financier du service, renforçant encore le cercle vicieux de l'absence de services à ces usagers.

La redevabilité dans les services de l'eau en zone rurale

En zone rurale, les services sont affectés par le manque de redevabilité dans la gestion décentralisée des services – Dans la plupart des pays à bas revenus, la responsabilité de l'organisation des services en eau dans les zones rurales a été déléguée aux subdivisions administratives locales, qui sont parfois des entités autonomes telles que les municipalités ou des branches déconcentrées du gouvernement central. Il faut souligner que dans de nombreux endroits il n'y a pas d'élections locales et que quand celles-ci ont lieu, elles n'ont pas forcément pour enjeu les institutions en charge de la gestion des services de l'eau. Le représentant de village peut par exemple être élu au suffrage universel, mais pas le conseil de district, qui est la collectivité responsable de la gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement. Cet état de fait affecte d'évidence la force avec laquelle s'exprime la « voix » des citoyens à l'égard des institutions publiques. Cela se manifeste également à travers le faible niveau de redevabilité de ces institutions à l'égard des populations rurales.

Dans de nombreux cas, la gestion des services ruraux a été déléguée aux communautés villageoises. Les usagers, regroupés en associations de bénévoles, sont responsables du suivi et de l'entretien des points d'eau. Le schéma 4 ci-dessous illustre une configuration d'exploitation du service par un opérateur communautaire, dans laquelle on constate la superposition du rôle d'opérateur et de la place des communautés. Ces cas de figure sont caractérisés par leur haut degré d'informalité dans les relations entre opérateurs et usagers, qui peuvent dans certains cas être les mêmes

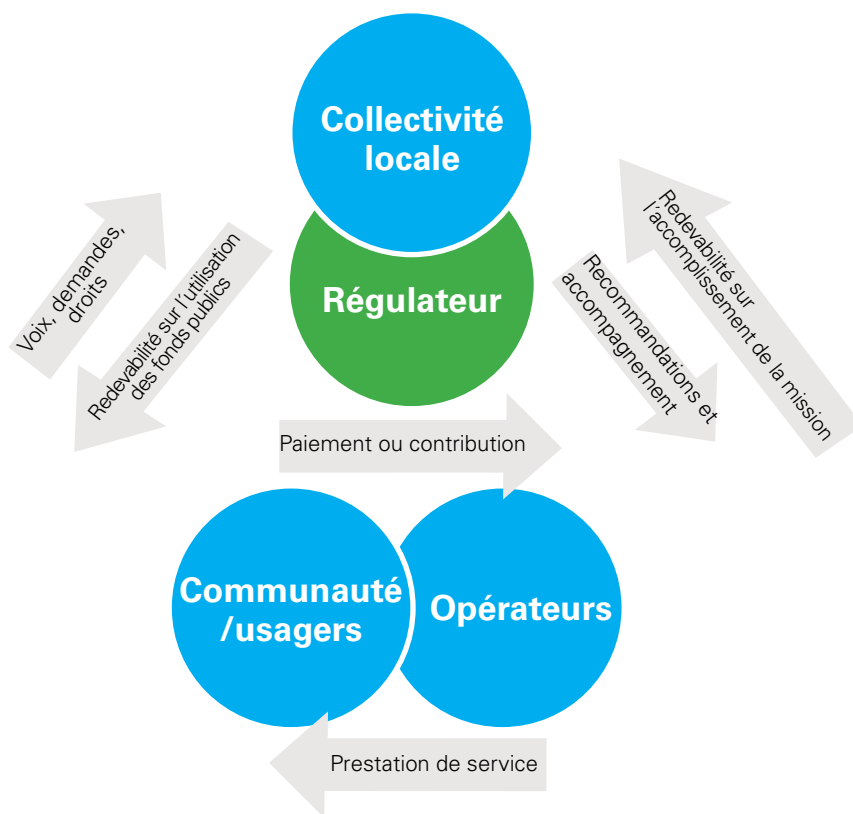
personnes dans un rôle différent. Aucun contrat n'est généralement établi. La plupart des accords sont conclus à un niveau plus général pour l'approvisionnement de la communauté tout entière plutôt qu'au niveau du point d'eau.

Les associations fonctionnent généralement sur une base bénévole. Seuls quelques postes clés justifient normalement d'un défraiement. Cependant, les bénévoles manquent souvent des capacités de gestion technique et financière nécessaires et bénéficient rarement d'un accompagnement ou d'un soutien de la part des autorités locales. Il en résulte une mauvaise qualité et une durabilité réduite du service⁴¹. Pour lutter contre ces tendances, dans de nombreux contextes, le législateur encourage la formalisation des relations avec les opérateurs, y compris en confiant certaines prestations à des opérateurs professionnels privés, comme la récolte de l'argent ou la maintenance, voire l'ensemble de l'exploitation du service.

Une autre insuffisance cruciale du modèle de gestion communautaire est qu'il n'existe généralement pas de contrat formalisé ni de délégation d'autorité de l'Etat à la communauté pour l'exploitation du service, ni même de cadre réglementaire défini. Cependant, les communautés peuvent bénéficier dans certains cas d'accompagnement à des degrés divers de la part des pouvoirs publics ou d'organismes de soutien externes. La fonction de régulation, quand elle existe, est exercée dans la plupart des cas par les institutions déconcentrées de l'Etat. Ce mode de fonctionnement n'incite évidemment pas à l'excellence puisque la même institution est à la fois juge et partie. De plus, la mise en œuvre des plans locaux de distribution d'eau est dans la plupart des cas effectuée par les programmes nationaux, et ne sont pas financées sur les fonds disponibles au niveau local, qui sont en général très limités⁴². Cela restreint encore le nombre d'informations transmises aux citoyens et électeurs locaux, excepté dans les cas où les termes de la procédure de passation des marchés requièrent une justification de l'utilisation des fonds.

SCHÉMA 4

Le cadre de la prestation de service sous gestion communautaire du service



La redevabilité dans les services d'assainissement

Le cadre de redevabilité pour les services d'assainissement est encore incertain

- L'assainissement est en retard sur l'approvisionnement en eau potable non seulement en ce qui concerne le taux d'accès aux services mais également dans le domaine de l'organisation institutionnelle des services. En règle générale, les questions d'assainissement sont loin d'occuper une place centrale dans les politiques publiques et la responsabilité de ces questions est fragmentée entre différents ministères de tutelle. Les Ministères de l'Eau, de la Santé, de l'Environnement et du Logement sont généralement concernés mais dans bien des cas la responsabilité de l'impulsion des politiques n'est pas clairement établie. Dans de nombreux pays, les enjeux de l'accès à l'assainissement de base, que ce soit dans en agglomération ou en zone rurale, n'ont toujours pas acquis la priorité qu'ils méritent.

En milieu urbain, la lenteur des progrès accomplis dans le domaine de l'assainissement a des conséquences multiples :

- Seule une minorité de la population a accès à des systèmes de collecte des eaux usées, la seule partie des services d'assainissement qui soit réglementée
- La plupart des usagers optent pour les solutions auto-gérées, c'est à dire la construction d'équipements sanitaires privés, avec les problèmes importants de qualité et les ruptures de la chaîne de prestation de services (problèmes de vidange des fosses septiques ou des latrines, de transport et de traitement des eaux usées, etc.) qui en découlent. Ces questions sont des enjeux majeurs de santé publique et pour le cadre de vie dans les grandes villes.
- Des prestataires informels mettent à disposition des services de toilettes publiques payantes, de vidange des fosses septiques, etc.
- Pour la plupart des plus pauvres, en l'absence d'alternatives accessibles et abordables, la défécation en plein air reste la seule option.

En milieu rural, les organismes externes de soutien ont délaissé les projets d'investissement dans les infrastructures pour se concentrer sur l'accroissement de la capacité des communautés locales à gérer leurs services sanitaires. Au cours des dernières décennies, les programmes ont donné priorité aux subventions à

la construction de latrines publiques dans les villages et à la promotion de l'hygiène, avec pour objectif de démontrer par l'exemple le bienfondé de la démarche aux familles non subventionnées. Le système de subventions s'est révélé être un échec⁴³, qui n'a pas eu non plus l'effet espéré de démonstration pour les populations n'ayant pas bénéficié du projet. A ce jour, sur dix personnes dépourvues d'accès à des équipements sanitaires de base, sept vivent en zone rurale⁴⁴. En conséquence, une révolution paradigmatique s'est opérée dans le secteur des services sanitaires en milieu rural au cours des dix dernières années : les gouvernements ainsi que les organismes d'assistance se sont mis à investir dans des campagnes de promotion de l'assainissement plutôt que dans les infrastructures, les familles restant tenues de payer pour ces services ; dans le même temps, les nouvelles orientations politiques placent l'essentiel de la responsabilité des services d'assainissement auprès des collectivités locales.

Dans ce contexte, le gouvernement a essentiellement un rôle de promotion des services d'assainissement, laissant aux citoyens la charge d'identifier et de mettre en place la solution la mieux adaptée, y compris en faisant appel aux services d'entrepreneurs privés (par exemple pour les travaux de maçonnerie dans la construction de latrines). Cette nouvelle focale s'accompagne souvent également d'un changement d'échelle dans la promotion de l'assainissement, l'unité de base ciblée n'étant plus la famille mais la communauté tout entière.

La dévolution aux communautés de l'essentiel de la responsabilité dans l'exploitation de l'assainissement s'est révélée plus efficace que les approches qui ont précédé, mais les défis demeurent. Les problèmes de coût et les difficultés à mettre en place des mesures à l'échelle des communautés pour mettre fin aux pratiques de défécation en plein air peuvent représenter des obstacles significatifs pour les plus vulnérables⁴⁵. La mise en œuvre des principes de redevabilité est encore très marginale entre les acteurs en présence, et n'affecte dans le meilleur des cas que les transactions commerciales entre citoyens et artisans. Cependant, la responsabilité des services d'assainissement étant du ressort de l'Etat, les gouvernements restent responsables des résultats de ces politiques publiques et doivent rendre compte du processus dans son ensemble. Les autorités publiques en sont bien souvent encore au stade d'apprendre à tenir leur rôle de promotion de l'assainissement en milieu rural.

QUATRIÈME PARTIE : LA REDEVABILITÉ EN PRATIQUE

Le rôle des organismes externes de soutien dans la promotion de la redevabilité

Un nombre croissant d'agences internationales place la redevabilité au nombre des priorités des interventions de soutien au secteur de l'eau et assainissement pour accroître la durabilité des projets et la performance des services⁴⁷. Cette orientation nouvelle est justifiée par la corrélation forte établie entre un service public plus performant et plus durable et une plus grande participation des communautés à l'élaboration des décisions qui les concernent, une meilleure visibilité des attentes des citoyens et un soutien continu aux institutions. Les interventions peuvent se situer à trois niveaux distincts :

- **Clarifier la définition des rôles et des responsabilités** - il s'agit d'une condition essentielle pour définir le cadre du service. Les interventions à ce niveau concernent l'élaboration des politiques publiques et du cadre législatif qui s'y rapporte, la définition de contrats clairs et précis entre les autorités publiques et les opérateurs, et entre usagers et opérateurs, et la création de mécanismes de coordination à tous les niveaux,
- **Améliorer l'accès à l'information (explications et justifications) et la participation des usagers aux processus de planification, de surveillance et de gestion des services** – Une fois la définition des rôles et des responsabilités établie, il s'agit de mettre l'information à la disposition de toutes les parties prenantes et d'assurer que toutes les justifications et les explications sur l'usage des fonds publics sont accessibles à tous. De plus, la participation des usagers à chaque étape de la gestion du service renforce la légitimité et améliore le contrôle sur les décisions. Les actions qui peuvent être entreprises à ce niveau sont notamment la mise en place de systèmes de surveillance des différents aspects du service de l'eau (fiches d'évaluation par les citoyens, mécanismes de collecte des retours d'information des usagers, suivi des dépenses publiques, etc.) auxquels s'ajoute la création

d'espaces permettant aux citoyens d'influencer les processus de décision (représentation des usagers au sein des conseils municipaux ou des conseils de district, audit social, etc.)

- **Rendre possible une vue d'ensemble sur les performances du secteur, la prise de sanctions et les recours** – Pour un fonctionnement optimal, le cadre de redevabilité a besoin d'un mécanisme spécifique qui permette de sanctionner les mauvaises performances, les manquements aux obligations ou les abus de pouvoir. Les actions en soutien à cet aspect de la redevabilité consistent par exemple à appuyer les instances de régulation et les organismes de surveillance, ainsi que faciliter l'accès aux dispositifs de recours pour les personnes lésées.

Renforcer les liens de redevabilité est une tâche complexe pour les organismes de soutien externe. L'expérience montre que lorsque les approches sont impulsées de l'extérieur, les acteurs locaux ont moins tendance à se les approprier, au moins à court ou à moyen terme. Les organisations de la société civile, qui jouent un rôle clé dans la demande de comptes aux décideurs, restent un secteur fragile. Dans les pays qui bénéficient d'assistance internationale, les ONG restent souvent dépendantes des financements extérieurs, alors même qu'elles doivent renforcer leur crédibilité et leur indépendance vis-à-vis des autorités locales. En conséquence, les organismes de soutien externes doivent être prêts à s'engager pour une assistance de long terme. De plus, le cycle du projet, qui constitue le cadre d'intervention privilégié de l'assistance internationale, peut rendre difficile la mesure des résultats des interventions visant à renforcer la redevabilité. Ces interventions se développent en effet le plus souvent sur le temps long. Les efforts qui tendent à substituer des initiatives issues de la société civile aux capacités défaillantes de l'Etat peuvent aussi avoir pour effet pervers de conduire à davantage de désorganisation des services publics. Enfin, il peut s'avérer difficile de mobiliser les énergies des citoyens sur le long terme si leurs efforts ne semblent pas déboucher sur des sanctions effectives ou des résultats

visibles au quotidien⁴⁸. Pour éviter ce genre d'écueils, les organismes de soutien externe doivent notamment faire en sorte d'appuyer à la fois la demande et la reddition de compte, c'est à dire à la fois les mécanismes de redevabilité sociale et les mécanismes institutionnels que sont les enquêtes, inspections et audits, qui peuvent conduire à des sanctions formelles.

Le tableau 2 ci-dessous propose une présentation synoptique des objectifs et des types d'action qu'il est possible de mettre en œuvre. Ces éléments sont développés en détail dans le Guide de Référence pour la Programmation, développé en complément de cette Note Stratégique.

Tableau 2 – Exemple de typologie d'actions d'appui à la redevabilité dans les services de l'eau et de l'assainissement

OBJECTIFS	EXEMPLES D'ACTION
DÉFINIR LES RÔLES ET FAVORISER LA COOPÉRATION	
<p>Des politiques sectorielles cohérentes</p> <p>Clarification de la répartition des rôles et des responsabilités</p> <p>Mise en place de mécanismes de coordination</p>	<p>Appui à la formalisation de l'approvisionnement en eau des communautés (contrats avec les usagers, standards de qualité du service, tarification et mécanismes de paiement du service, organisation de la maintenance – disponibilité des compétences etc.)</p> <p>Informers les consommateurs sur leurs droits et obligations</p> <p>Etablir des contrats types, règles de fonctionnement internes aux comités d'usagers de l'eau</p>
INFORMER, CONSULTER ET ASSOCIER LES PARTIES PRENANTES	
<p>Amélioration de la circulation de l'information</p> <p>Renforcement de l'accès à l'information et de la transparence</p> <p>Création d'espaces d'interaction entre usagers, pouvoirs publics et opérateurs</p>	<p>Systèmes de suivi : Les fiches d'évaluation par les citoyens ou par les communautés, système de signalement des avaries, etc.</p> <p>Promotion des espaces de dialogue et d'interaction entre parties prenantes (participation aux conseils municipaux ou de district, etc.)</p> <p>Suivi des dépenses publiques, audits sociaux, accès aux comptes rendus des opérateurs</p>
CONTRÔLER LA PERFORMANCE, SOUTENIR LA MISE EN ŒUVRE ET LA CONFORMITÉ	
<p>Soutien à la définition et au fonctionnement d'une agence de régulation</p> <p>Soutien aux organes de surveillance et aux mécanismes de contrôle</p>	<p>Comités de veille citoyens sur le fonctionnement des services</p> <p>Appui à l'accès des consommateurs aux procédures légales de recours</p> <p>Dispositifs institutionnels de suivi et de contrôle</p>

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Simson, Rebecca (2013) "Does Technical Assistance need a makeover?"; Guardian professional, 20 June 2013
2. Rural Water Supply Network (2009) Myths of the Rural Water Supply Sector, Perspectives No 4, May 2010; and IRC. 2009. Providing Reliable Rural Water Services that Last, Triple-S Briefing, IRC. November 2009
3. World Bank (2006) Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa working paper December 2006
4. Rural Water Supply Network (2009) Myths of the Rural Water Supply Sector, Perspectives No 4, May 2010; and IRC. 2009. Providing Reliable Rural Water Services that Last, Triple-S Briefing, IRC. November 2009
5. WHO/UNICEF (2013)- Progress on Sanitation and Drinking-Water 2013 Update, Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply and Sanitation
6. UN Water, UN Thematic Consultation on Water in the post-2015 development agenda
7. Andreas Schedler (1999) "Conceptualizing Accountability" The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Ed. Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers
8. Ce paragraphe est largement inspiré de l'article "Water Supply and Sanitation"; site du PNUD, Water and Ocean Governance
9. Rogers, P. and A.W.Hall, (2003) Effective Water Governance, vol. 7, Global Water Partnership, Stockholm, Sweden
10. World Bank (2006) Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa working paper December 2006
11. Allan, T. (2001) the Middle East Water Question: Hydropolitics and the global economy, I.B. Tauris, London and New York
12. Baietti et al. (2006) Characteristics of well performing public water utilities, Water Supply and Sanitation Working Notes, World Bank
13. Jenkins, R. (2007) "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability"; in Public Sector and Accountability Series – Performance, Accountability and Combatting Corruption, edited by Anwar Shah The World Bank
14. SIWI-UNDP-WIN (2013) User's Guide on Water Governance Assessment, disponible sur: <http://www.watgovernance.org/users-guide>
15. Jenkins, R. (2007) "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability"; in Public Sector and Accountability Series – Performance, Accountability and Combatting Corruption, edited by Anwar Shah The World Bank
16. UNDP (2010) Fostering Social Accountability, From Principle to Practice - Guidance Note, page 9
17. Paul, S. (2001) Accountability in Public Services: Exit, Voice, and Capture (WPS 614). Country Economics Department. The World Bank, quoted in Anillo, A. Boehm F. and Polo-Otero, J. (2014)
18. Office of the High Commissioner for Human Rights – Who will be Accountable? Human Rights and the post-2015 Development Agenda, page 10
19. United Nations Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation - On the Right Track – Good Practices in Realizing the Rights to Water and Sanitation, page 10
20. SIWI-UNDP-WIN (2013) Manuel de Formation sur l'Intégrité de l'Eau disponible sur: <http://www.watgovernance.org/>
21. Klitgaard Robert (1998) Controlling Corruption, Berkeley: University of California Press
22. UNIFEM (2009) Who Answers to Women? Gender and Accountability, Progress of the World's Women Report 2008 / 2009. UNIFEM
23. UNDP (2012) Seeing Beyond the State: Grassroots Women's Perspectives on Corruption and Anti-Corruption
24. Nawaz, F. (2009) U4 Expert Answer: State of Research on Gender and Corruption, Transparency International
25. Hossain, N., C. Nyamu Musembi and J. Hughes (2010) Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections, UNDP and UNIFEM
26. Cette partie est largement inspirée du rapport Water Governance Facility (2013) Mutual Rights and Shared Responsibilities in Water Services Management: Enhancing the User-Provider Relation, SIWI.

27. World Bank (2004) World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People. Washington, D.C., World Bank and Oxford University Press – Chapter 3, pp. 46-63
28. En Argentine, un tribunal a jugé que l'Etat provincial de Neuquén avait violé le droit à la santé et à l'environnement d'une communauté indigene, la Communauté Paynemil Mapuche dont la ressource en eau avait été polluée au plomb et au mercure par une compagnie pétrolière. Voir: <http://www.righttowater.info/rights-in-practice/legal-approaches/legal-approach-case-studies/ensuring-accountability-argentina/>
29. World Bank (2004) World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People. Washington, D.C., World Bank and Oxford University Press – Chapter 3, pp. 46-63
30. Une situation de "monopole naturel" existe lorsqu'il n'est pas possible d'avoir plus d'un seul opérateur, c'est à dire dans les cas où il n'est pas possible de mettre en place plus d'un réseau de distribution. Etant donné le coût de l'investissement de départ, il serait trop coûteux d'avoir plus d'un seul réseau.
31. Une étude mondiale des services d'eau et d'assainissement de l'OCDE a ainsi fait ressortir en 1999 que dans la plupart des pays, quel que soit leur niveau d'industrialisation, le tarif de l'eau était fixé à un niveau inférieur au niveau économiquement efficient. OECD (1999), *The Price of Water: Trends in OECD Countries* Paris, OECD
32. The Pacific Water and Wastewater Association (PWWA) (2013) *Benchmarking Report 2012*
33. Kjellén, M. & McGranahan, G. (2006) *Informal Water Vendors and the Urban Poor* (Human Settlements Discussion Paper Series Theme:). London, IIED.
34. See for example UNDP (2011) *Small-Scale Water Providers in Kenya: Pioneers or Predators?*
35. Kjellén, M. (2006) *From Public Pipes to Private Hands: Water Access and Distribution in Dar es Salaam, Tanzania*. PhD Thesis, Stockholm University
36. UNDP (2011) *Small-Scale Water Providers in Kenya: Pioneers or Predators?*, p 29
37. Dans leur étude des réglementations de l'eau destinées à favoriser les plus pauvres dans les pays en développement, Gerlach et Franceys (2010) mettent en évidence que bien que les objectifs sociaux soient une priorité politique, ceux-ci sont généralement absents des objectifs de la régulation du secteur de l'eau. La raison de cette contradiction apparente est à rechercher dans le fait que nombre de cadres réglementaires dans ces pays sont inspirés de ceux de pays pour lesquels l'accès universel aux services n'est plus un enjeu, et qui ne font pas de ces questions un objet de réglementation économique.
38. United Nations (2010) Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque. UNITED NATIONS (ed.) *A/HRC/15/31*. New York: General Assembly Human Rights Council
39. Kjellén, M. & McGranahan, G. (2006) *Informal Water Vendors and the Urban Poor* (Human Settlements Discussion Paper Series Theme:). London, IIED
40. Kjellén, M. (2006) *From Public Pipes to Private Hands: Water Access and Distribution in Dar es Salaam, Tanzania*. PhD Thesis, Stockholm University. Surjadi, C., Padhmasutra, L., Wahyuningsih, D., McGranahan, G. & Kjellén, M. (1994). *Household Environmental Problems in Jakarta*. Stockholm, Stockholm Environment Institute
41. Schouten and Moriarty (2003) *Community Water, Community Management - From system to service in rural areas*, ITDG Publishing/IRC
42. Jiménez, A., & Pérez-Foguet, A. (2011) "Implementing pro-poor policies in a decentralized context: the case of the Rural Water Supply and Sanitation Program in Tanzania". *Sustainability Science*, Vol. 6, No 1, pp 37-49.
43. Cairncross, S., Bartram, J., Cumming, O., & Brocklehurst, C. (2010) *Hygiene, Sanitation, and Water: What Needs to Be Done?* PLoS Med 7(11)
44. UNICEF/WHO (2012) *Progress on Drinking Water and Sanitation – Joint Monitoring Programme Update 2012*
45. Bartram J, Charles K, Evans B, O'Hanlon L, and Pedley S. (2012) *Commentary on community-led total sanitation and human rights: should the right to community-wide health be won at the cost of individual rights?* *Journal of Water and Health*, Vol.10 No. 4
46. Jiménez, A., Mtango F and Cairncross, S. (2014) "What role for local government in sanitation promotion? Lessons from Tanzania". *Water Policy*, 2014, Vol. 16 Issue 6, p1104-1120.
47. UNDP (2010) 'Fostering Social Accountability: From principle to practice', UNDP Oslo Governance Centre, Oslo, Norway
48. Joshi, A. (2010) *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*;
49. Prepared for the Transparency and Accountability Initiative Workshop October 14 – 15, 2010- Institute of Development Studies

La faible durabilité des interventions destinées à améliorer l'alimentation en eau potable et l'assainissement compromet l'accès de tous aux services. Pour que l'approvisionnement soit opérant sur le long terme, il est nécessaire d'améliorer la gouvernance du secteur, par le biais d'une meilleure définition des rôles et des responsabilités de tous les acteurs impliqués. Les mécanismes d'exercice de la redevabilité sont un levier efficace pour renforcer la gouvernance de l'eau, et donc la qualité des services. Soutenir la redevabilité dans le cadre du service d'approvisionnement en eau revient à améliorer la qualité des relations entre parties prenantes. Lorsque les Etats, les opérateurs et les usagers assument leurs responsabilités, lorsqu'il est possible de demander des comptes aux responsables et que ceux-ci répondent de leurs actions, tous les éléments sont réunis pour briser l'inertie institutionnelle et faire fonctionner les dispositifs institutionnels et les systèmes de prestation de service dans l'intérêt de tous.

Le présent document propose un aperçu du concept de redevabilité et de son importance dans l'établissement de services fiables et durables pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement.



Ce document a été préparé dans le cadre du partenariat « La redevabilité pour plus de durabilité ». Ce partenariat entre le PNUD/Facilité pour la Gouvernance de l'Eau à SIWI et l'UNICEF a pour objectif d'améliorer la durabilité des interventions d'amélioration de l'approvisionnement en eau potable et assainissement par le biais d'une meilleure redevabilité au sein des services d'approvisionnement.

Pour plus d'information ou pour nous faire part de vos remarques et commentaires, veuillez contacter la Facilité pour la Gouvernance de l'Eau du PNUD à l'Institut International de l'Eau de Stockholm

www.watergovernance.org

UNDP WATER GOVERNANCE FACILITY AT SIWI

Linnégatan 87A
100 55 Stockholm
Sweden

Phone: +46 8 121 360 00

Email: watergovernance@siwi.org

UNICEF WATER, SANITATION AND HYGIENE

UNICEF
3 UN Plaza
New York

Phone: +1 212 326 7386

Email: cssharp@unicef.org

LA REDEVABILITÉ POUR PLUS DE
DURABILITÉ



Empowered lives.
Resilient nations.