

ENVIRONNEMENT FAVORABLE ET GOUVERNANCE DE L'EAU



LA REDEVABILITÉ POUR PLUS DE
DURABILITÉ



Empowered lives.
Resilient nations.

Cette note de synthèse fournit un cadre conceptuel pour comprendre la gouvernance des services de l'eau et de l'assainissement (EHA) dans le contexte plus large d'un environnement favorable à une prestation de services efficace et durable. Elle part d'éléments de perspectives d'environnement favorable et de gouvernance de l'eau avec pour objectif de faciliter les échanges et la compréhension correspondant aux besoins du secteur eau, hygiène et assainissement.

L'ENVIRONNEMENT FAVORABLE ET SON IMPORTANCE POUR LA PRESTATION DES SERVICES EN EAU, HYGIÈNE ET ASSAINISSEMENT

Le contexte d'un pays fixe le cadre dans lequel des services durables et efficaces en eau potable et assainissement peuvent être mis en place. Les parties prenantes s'adaptent au contexte dans lequel elles opèrent et l'influencent, et ceci à des implications majeures sur la manière dont les agences de soutien, du pays et extérieures, vont promouvoir des solutions durables et évolutives. Influencer ce qui est à leur portée pour les parties prenantes et s'adapter à ce qui ne peut pas être modifié facilement exige une vision stratégique et dynamique de la prestation de services en eau, hygiène et assainissement. Les parties prenantes dans ce domaine doivent considérer la durabilité et l'efficacité des services autrement que comme de simples défis techniques.

La définition d'un environnement favorable qui englobe tous ses aspects décrit ce concept comme « l'ensemble des conditions interdépendantes qui ont un impact sur les capacités des ... acteurs de développement... de façon durable et efficace » (Thindwa, 2003:4). Cependant, l'environnement peut jouer un rôle plus ou moins décisif dans les changements souhaités. En examinant plus précisément son impact positif potentiel sur les efforts de développement, une définition plus précise d'un environnement favorable pourrait être « le cadre politique, institutionnel et financier nécessaire pour maintenir et reproduire des programmes sur une grande échelle » (WSP, 2015)

Ces cadres et ces conditions interdépendantes sont extrêmement importants pour le fonctionnement de la prestation de services en eau, hygiène et assainissement.

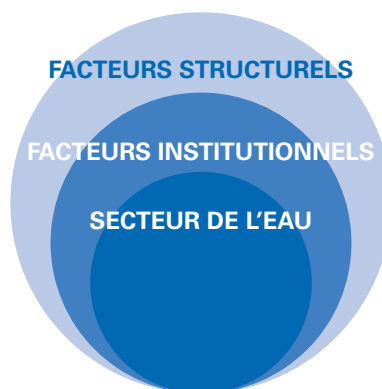
Pourtant, leurs parties constitutives ne sont pas toutes de nature à être affectées par des interventions en lien avec les programmes eau, hygiène et assainissement. De fait, pour qu'un environnement favorable soit rendu plus opérationnel en matière de prestation de services en eau, hygiène et assainissement, ces définitions générales ne sont pas suffisamment spécifiques sur quels facteurs de l'environnement favorable peuvent être abordés à court ou moyen terme, avec une perspective sectorielle.

LA GOUVERNANCE DE L'EAU EST AU CŒUR D'UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE À DES SERVICES EN EAU, HYGIÈNE ET ASSAINISSEMENT DURABLES

Une approche basée sur une analyse politico-économique tendrait à suggérer que l'environnement au sens large pour des services eau, hygiène et assainissement pourrait consister en deux vastes catégories de facteurs qui produisent chacune des incitations positives ou négatives en matière de performance et de changement. Ces deux catégories de facteurs sont définies comme, d'une part, les facteurs structurels fondamentaux (ou contexte général), qui ne sont pas susceptibles d'être influencés directement par les acteurs du développement et, d'autre part, les facteurs institutionnels constitués par les normes, règlements et règles informelles qui régissent les relations entre les acteurs du secteur (Fritz et al, 2009; Jiménez et al, 2014; OCDE, 2011:11).

La gouvernance de l'eau a été définie comme l'ensemble des règles, pratiques, et processus qui déterminent qui reçoit quelle eau, quand et comment (Allan, 2001). Ces règles, pratiques et processus sont (re-)produits continuellement par le biais des interactions entre acteurs dans le secteur de l'eau et avec leurs cadres institutionnels environnants et les conditions structurelles générales.

Le graphique n°1 montre les différentes catégories de facteurs qui affectent directement ou indirectement la prestation des services en eau, hygiène et assainissement.



Graphique n°1. Strates de facteurs structurels et institutionnels constituant un environnement favorable à la prestation de services en eau, hygiène et assainissement.

INFLUENCER L'ENVIRONNEMENT FAVORABLE PAR LES FONCTIONS DE BASE DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU

Les tâches principales à entreprendre pour un ministère de tutelle chargé de l'eau, en collaboration avec les autres parties prenantes, pour développer un secteur efficace peuvent être qualifiées de fonctions de base de la gouvernance de l'eau. Il n'existe pas de liste arrêtée d'un commun accord de ces fonctions de base, et elles peuvent varier selon le niveau de développement du secteur et le contexte du pays. Dans le contexte de programmes EHA dans un pays avec un niveau d'accès aux services moyen à faible, l'ensemble suivant de fonctions de base et de définitions de la gouvernance de l'eau est suggéré pour analyser et comprendre le secteur :

- 1. L'élaboration des politiques et des lois:** comprennent la promulgation de lois, de dispositions réglementaires, de plans d'action, et de priorités de financement en matière d'eau, d'hygiène et d'assainissement. Les dispositions législatives fixent des normes obligatoires, des procédures et des principes qui protègent les ressources en eau et le droit à l'eau, et garantissent le respect des normes économiques et de qualité environnementale. Les documents définissant les politiques soulignent les priorités et les méthodes et principes pour les atteindre. Les politiques en matière d'eau, d'hygiène et d'assainissement fournissent le cadre nécessaire à la prestation de ces services.
- 2. La Coordination:** et la définition claire des rôles entre les différentes parties prenantes. Le but de la fonction de coordination est de promouvoir et de garantir la coopération entre les services de l'administration aussi bien centrale que régionale et locale, entre les différents secteurs, avec la société civile, les agences de soutien externes et les opérateurs privés. La coordination et une définition claire des rôles garantissent la prévisibilité de la direction, une bonne coordination de la prise de décisions et la redevabilité dans le secteur EHA.
- 3. Le renforcement des compétences:** dans les différentes institutions. L'une des conditions essentielles à la bonne gouvernance dans le secteur EHA est un nombre suffisant de personnes dont les compétences professionnelles et techniques sont entretenues et en adéquation pour remplir leurs fonctions dans la prestation de services en eau et en assainissement. L'accent devra être mis sur la nécessité de développer les ressources humaines pour soutenir les services eau et assainissement à l'échelon territorial et local.
- 4. La planification:** les plans dans le secteur eau, hygiène et assainissement fixent le contexte de ces services et favorisent une prise de décision éclairée pour fournir des services durables et équitables avec les ressources disponibles. Le processus de planification inclut des décisions sur les priorités mais il aborde aussi les modes et niveaux de participation qui prés-

ident au choix de ces priorités. Le processus de planification comprend également la collecte et l'analyse des données, la formulation de stratégies et l'attribution des ressources.

- 5. La budgétisation des services de l'eau:** le budget eau, hygiène et assainissement couvre les différentes étapes et principes pour le calcul des coûts (budgets d'immobilisations et de fonctionnement), les sources de revenus, l'attribution des fonds pour la maintenance et la réhabilitation des infrastructures, le processus de validation et les décaissements.
- 6. Le suivi et les enseignements:** pour une bonne gouvernance dans le secteur EHA, il convient de mettre en place des dispositifs solides pour contrôler, évaluer et établir des rapports. Le processus de contrôle va au-delà des inventaires de l'accès aux services, avec une attention accrue portée à la manière dont les informations sur les avancées sont collectées, et qui est responsable de leur publication. Les dispositifs institutionnels pour analyser les informations récoltées et agir sur la base des savoirs ainsi créés sont cruciaux pour le volet enseignements.
- 7. Le financement:** des financements adaptés et durables sont primordiaux pour atteindre un accès universel à l'eau et à l'assainissement. La mobilisation des ressources pour la prestation de services en eau, hygiène et assainissement touche aux questions de viabilité financière (comment ce secteur sera-t-il financé), de données manquantes (comment rendre des comptes sur les dépenses en matière d'EHA), de modèles de financement (comment seront utilisés à la fois les taxes, les transferts et les tarifs) et de gestion financière (planification financière, tenue de comptes, rapports, etc.).
- 8. Les dispositifs de prestation de services:** le cadre institutionnel de la prestation de services détermine qui est propriétaire des infrastructures, qui peut fournir les services selon le milieu (urbain, rural, petites villes), la manière d'établir et de réviser les contrats.
- 9. La réglementation des services:** les fonctions de régulation, souvent assurées par des autorités de contrôle spécifiques selon le secteur, impliquent de maintenir un équilibre entre les intérêts distincts des usagers, des opérateurs et de l'État. Pour y parvenir, la réglementation peut encourager les bons résultats et sanctionner les mauvais, ajuster les tarifs et veiller à la participation des usagers.

Toutes ces fonctions exigent une interactivité entre les parties prenantes dans la prestation de services, en premier lieu l'État, les opérateurs et les usagers des services. Même dans les économies développées, actionner ces fonctions de manière effective est un défi et demande un effort concerté sur de nombreuses années pour améliorer la performance institutionnelle. Dans les économies en développement, les partenaires en matière de développement peuvent jouer un rôle important en soutenant les efforts pour accélérer le processus de développement et

¹ For different lists of governance functions, see for example: "Good Governance in the WASH sector, module 3", (IRC 2011), slide 30, or SIWI et al (2013), Users Guide on Assessing Water Governance, Box 2.2.

améliorer la mise en œuvre de ces fonctions. Le rôle d'une organisation extérieure peut se révéler catalyseur pour dépasser les intérêts particuliers et le manque de confiance entre les parties prenantes, des obstacles qui réduisent la capacité à agir collectivement. La transparence, la redevabilité, et la participation sont transversales à ces fonctions, et fondamentales pour une amélioration de la prestation de services. La redevabilité, comprise comme une façon d'améliorer les liens de fonctionnement entre les différents acteurs impliqués dans la prestation de services, peut être un facteur décisif pour consolider l'efficacité et l'efficience dans la prestation de services (Unité pour la gouvernance de l'eau du PNUD / UNICEF, 2015).

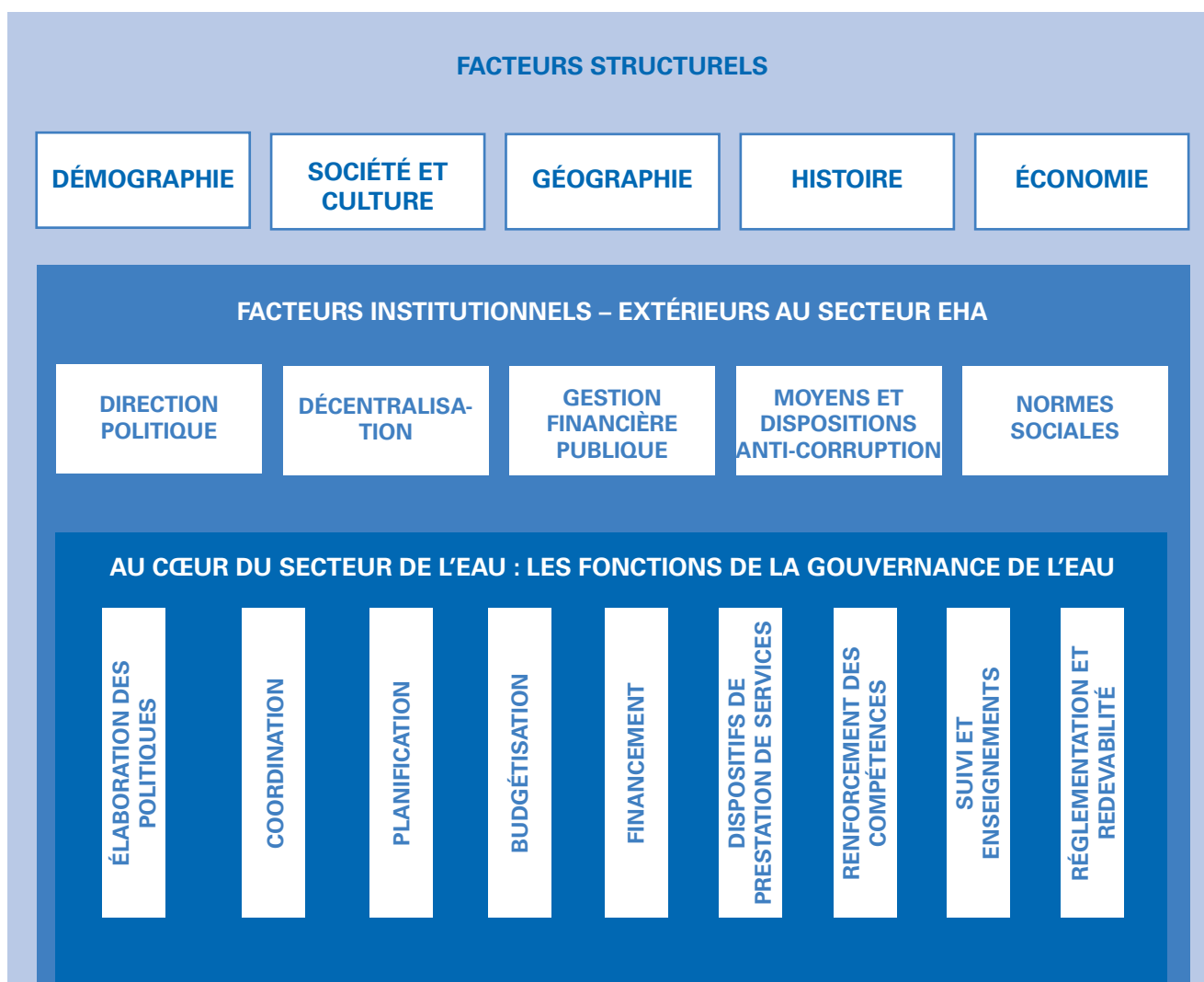
INSISTANCE SUR LES COMPOSANTES DE L'ENVIRONNEMENT FAVORABLE QUI CONSTITUENT LE CŒUR DU SECTEUR DE L'EAU

Comme suggéré plus haut, il existe beaucoup de facteurs externes au secteur de l'eau qui affectent directement ou indirectement les performances dans ce secteur. Au-delà des conditions structurelles sous-jacentes que constituent les caractéristiques démographiques, culturelles, géographiques, historiques et économiques, certains facteurs institutionnels directs en lien avec la direction politique, les politiques liées à la décentralisation (et leur applica-

tion), les politiques fiscales associées aux moyens de contrôle de la corruption et les normes influencent également les interactions autour du secteur de l'eau. Ces facteurs institutionnels ont un impact direct et significatif sur la prestation des services en eau, hygiène et assainissement, mais la plupart d'entre eux échappent au contrôle de ce même secteur.

Comme suggéré plus haut, il existe beaucoup de facteurs externes au secteur de l'eau qui affectent directement ou indirectement les performances dans ce secteur. Au-delà des conditions structurelles sous-jacentes que constituent les caractéristiques démographiques, culturelles, géographiques, historiques et économiques, certains facteurs institutionnels directs en lien avec la direction politique, les politiques liées à la décentralisation (et leur application), les politiques fiscales associées aux moyens de contrôle de la corruption et les normes influencent également les interactions autour du secteur de l'eau. Ces facteurs institutionnels ont un impact direct et significatif sur la prestation des services en eau, hygiène et assainissement, mais la plupart d'entre eux échappent au contrôle de ce même secteur.

Graphique n°2. Cadre conceptuel d'environnement favorable pour une prestation de services EHA durable.



LE CADRE CONCEPTUEL PROPOSÉ COMPORTE UNE SÉRIE D'IMPLICATIONS :

- Pour des interventions réussies dans le domaine de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement, il est nécessaire de s'appuyer sur une compréhension approfondie des déterminants et contraintes sous-jacents propres à ce contexte : Quels sont les facteurs environnementaux qui exercent une influence? Quelle est la nature de leur impact sur les conditions et acteurs en matière d'eau, d'hygiène et d'assainissement ?
- La plupart des actions susceptibles d'être entreprises par des agents de soutien extérieurs concernent les composantes de l'environnement favorable qui constituent la base du secteur de l'eau. Cependant, certaines actions sont dirigées vers des facteurs institutionnels qui échappent en partie au contrôle du secteur de l'eau tels que les normes sociales en matière d'assainissement et la décentralisation. Dans tous les cas, il est important de comprendre parfaitement les implications pour le secteur EHA des facteurs qui affectent ses performances.
- Il est possible d'exercer une influence sur les facteurs institutionnels, c'est-à-dire sur les acteurs, les règles et les normes qui gouvernent leur comportement les uns envers les autres. C'est pourquoi la redevabilité, ensemble de mécanismes qui exige des acteurs qu'ils expliquent et justifient leurs décisions les uns aux autres (UNICEF/Unité pour la gouvernance de l'eau, 2015), est considérée à la fois comme un aspect transversal à prendre en compte dans chaque fonction de la gouvernance de l'eau et comme un objectif en lui-même, puisqu'elle servira à identifier les faiblesses des processus actuels et à proposer des améliorations de l'environnement favorable.

RÉFÉRENCES

- Allan T. (2001). *The Middle East Water Question: Hydropolitics and the global economy*, I.B. Tauris, London et New York
- Fritz V., Kaiser K., Levy B. (2009). *Problem driven governance and political economy analysis. Good Practice Framework*. The World Bank, septembre 2009.
- IRC (2011). "Good Governance in the WASH sector, module 3", diapositive 30, accessible sur le lien : <http://www.slideshare.net/ircuser/module-3-wash-goverance-presentation>
- Jiménez A., Mtango F. et Cairncross S. (2014) *What role for local government in sanitation promotion? Lessons from Tanzania*. *Water Policy* 16 (6), 1104-1120, ISSN: 1366-7017
- Johnson E., Perez, (2002). *E.A. Creating an Enabling Environment for Community-Based Rural Water Supply, Sanitation and Hygiene Promotion Systems Case Study: Reforming the Rural Department of the National Water Agency (INAPA) in the Dominican Republic; Strategic Report; Environmental Health Project: Arlington, VA, USA, 2002*
- OCDE (2011) *Perspective Note: the Enabling Environment for Capacity Development*; consultable en ligne sur : <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/48315248.pdf>
- Thindwa J., Monico C., Reuben W. (2003) *Enabling Environments for Civic Engagement in PRSP Countries; Social Development Notes No. 82; Banque mondiale : Washington, DC, USA.*
- UNICEF/PNUD *Unité pour la gouvernance de l'eau* (2016). *Programming for Sustainability in water: a framework. Ébauche.*
- Jacobson M., Meyer F., Oia I., Reddy P., & Tropp H. (2013). *User's Guide on Assessing Water Governance* (pp. 115). Oslo : PNUD; Oslo Governance Centre, Unité pour la gouvernance de l'eau du PNUD à l'International Water Institute de Stockholm, et Water Integrity Network.
- Unité pour la gouvernance de l'eau du PNUD et UNICEF (2015). *WASH and Accountability: Explaining the concept*. <http://watergovernance.org/es/resources/accountability-in-wash-explaining-the-concept/>
- Water and Sanitation Program (WSP). *Scaling Up Rural Sanitation: Core Components*. Consultable en ligne sur : <http://www.wsp.org/global-initiatives/global-scaling-sanitation-project/Sanitation-core-components> (consulté le 2 décembre 2015)

LA REDEVABILITÉ POUR PLUS DE **DURABILITÉ**



Empowered lives.
Resilient nations.