

Concrétiser l'accès à l'assainissement :

Transformer la volonté politique en action

Note de réflexion

Se démarquant des tendances historiques, de plus en plus de pays déclarent aujourd'hui leur engagement en faveur de la concrétisation de l'accès universel à l'assainissement. Mais comment peuvent-ils aller au-delà des discours politiques et impulser de véritables avancées ? L'une des étapes essentielles consiste à traduire cet engagement des plus hautes instances politiques en une véritable priorisation de l'assainissement à tous les échelons gouvernementaux et institutionnels, tout en instaurant des mécanismes qui, en identifiant les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre et en appliquant des mesures correctives, permettent de corriger le cap. Nous analysons dans cette note de réflexion les incitations qui influencent ces processus et nous suggérons des moyens pour transformer la volonté politique en action.



Recommandations :

Deux recommandations principales émergent à l'intention des gouvernements engagés sur la voie de l'accès universel à l'assainissement, et des parties prenantes externes qui s'efforcent d'encourager le volontarisme politique :

Premièrement, répercuter la priorisation politique aux échelons gouvernementaux inférieurs et horizontalement au sein des ministères clés :

- en encourageant l'adhésion par un alignement sur la vision du monde des personnes concernées, en reliant l'assainissement aux idées de construction de la nation et de modernité ;
- en faisant appel aux aspirations personnelles, de sorte que les efforts consacrés à l'assainissement soient reconnus et contribuent à l'avancement professionnel ;
- en sollicitant des personnes de premier plan faisant autorité pour défendre la priorisation de l'assainissement dans tous les ministères et services ;
- en travaillant avec la réalité concrète de la décentralisation avec laquelle doivent composer les décideurs locaux sur le plan financier, juridique et politique.

Deuxièmement, investir dans des mesures correctives appliquées au moment opportun pour éliminer les points de blocage :

- en investissant dans des systèmes de vérification fiables pour éviter les rapports erronés et développer la confiance dans la véracité des données ;
- en encourageant une culture d'apprentissage, qui laisse la marge de manœuvre et la flexibilité nécessaires pour progresser par tâtonnement et adapter les approches ;
- en utilisant des mécanismes informels de partage et de reporting, tels que les groupes Whatsapp, qui transcendent la hiérarchie et permettent une circulation rapide et régulière de l'information ;
- en établissant des mécanismes de revue qui privilégient la qualité plutôt que la quantité et impliquent les personnes habilitées à prendre les décisions comme moyen de faire en sorte que tous les efforts engagés contribuent à évaluer les progrès dans la mise en œuvre des politiques.

Introduction

Pendant longtemps, le principal obstacle aux progrès en matière d'assainissement a été l'absence de volontarisme politique envers ce secteur. Mais ce volontarisme politique s'est affirmé peu à peu au cours des 15 dernières années au niveau mondial, tout au moins sous la forme de déclarations de soutien au plus haut niveau politique^{1,2}. Son illustration la plus claire est la cible ambitieuse définie dans le cadre de l'Objectif de développement durable (ODD) n°6 qui vise à « assurer l'accès universel et équitable l'eau potable et à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats et mettre fin à la défécation en plein air d'ici 2030 ».

À la poursuite de cet objectif et de cette ambition, un nombre croissant de gouvernements affichent leur engagement à voir progresser la question de l'assainissement. Mais cela ne suffit pas à obtenir de véritables avancées vers l'accès universel. De précédentes recherches documentant l'expérience de plusieurs pays du Sud-Est asiatique³ ont montré que deux étapes sont cruciales pour que les engagements se traduisent en effets concrets : la priorisation de l'assainissement, en faisant pénétrer ce sujet au cœur même de la machinerie gouvernementale, et l'instauration de processus de « correction de cap » qui identifient les points de blocage dans la mise en œuvre et permettent d'appliquer rapidement des mesures correctives. Si la priorisation est le moteur des progrès dans le secteur de l'assainissement, les mesures de correction en sont le gouvernail, en permettant la mise en place de mesures d'adaptation réactives par le biais des politiques, de la réglementation et des réformes institutionnelles. Les deux sont nécessaires pour gérer les enjeux complexes de l'assainissement et pour faire progresser ce secteur afin de le renforcer et le rendre apte à assurer la couverture universelle des services.

Les données factuelles issues des recherches portant sur ces enjeux se focalisent habituellement sur la présence de composantes

spécifiques telles que des cibles dédiées, des rôles institutionnels clairement définis, les budgets, les capacités et les systèmes de suivi et de capitalisation^{4,5,6}. Mais on ne s'est pas suffisamment intéressé aux incitations qui viennent modeler les deux principales étapes mentionnées et qui conditionnent concrètement la mise en place et le fonctionnement de ces diverses composantes. WaterAid a demandé à l'Overseas Development Institute (ODI) de mener des recherches dans trois pays pour pallier ce manque de connaissances. Les recherches se sont focalisées sur la façon dont les incitations ont guidé d'une part la transposition des engagements politiques de haut niveau en une priorisation du secteur à tous les niveaux des institutions publiques et d'autre part la mise en place de mesures correctives pour s'attaquer aux points de blocage rencontrés dans la mise en œuvre.

Cette recherche s'appuie sur des études de cas axées sur l'assainissement urbain en Indonésie et sur l'assainissement rural en Éthiopie et en Inde (en se focalisant sur l'état

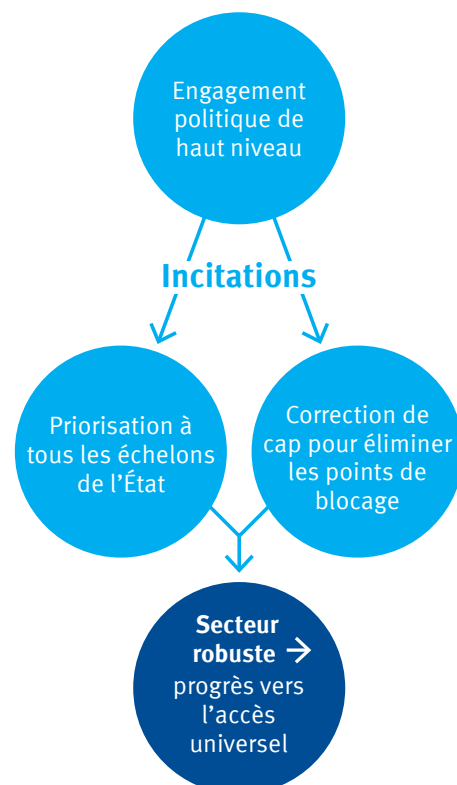


Illustration du cadre de recherche (WaterAid)

Tableau 1 : Défécation en plein air et amélioration du taux de couverture en assainissement dans les trois pays étudiés.

	Éthiopie (rural)			Inde (rural)			Indonésie (urbain)		
	2005	2015	Rang*	2005	2015	Rang*	2005	2015	Rang*
Défécation en plein air	68 %	34 %	4 ^e	73 %	61 %	21 ^e	15 %	13 %	39 ^e
Assainissement amélioré	14 %	28 %	15 ^e	20 %	29 %	41 ^e	68 %	72 %	40 ^e

Source : d'après les données du JMP, programme de suivi commun de l'OMS et de l'UNICEF www.wssinfo.org
* Classement relatif du pays tenant compte du taux de défécation en plein air et de l'augmentation du taux de couverture en systèmes d'assainissement améliorés.

du Chhattisgarh). Les trois études de cas attestent un engagement politique au plus haut niveau : le Premier ministre indien a par exemple fait de l'assainissement une priorité majeure de son mandat et en Indonésie, les hauts fonctionnaires du ministère en charge de la planification du développement du pays, entre autres, ont inscrit l'assainissement urbain dans l'agenda politique. En Éthiopie, l'engagement en faveur de l'assainissement est plus diffus, et s'exprime par l'implication de plusieurs ministres et hauts fonctionnaires. En conséquence, les trois pays enregistrent des avancées substantielles dans la fourniture des services d'assainissement, même si des efforts plus importants seront nécessaires pour concrétiser l'accès universel.

Constats

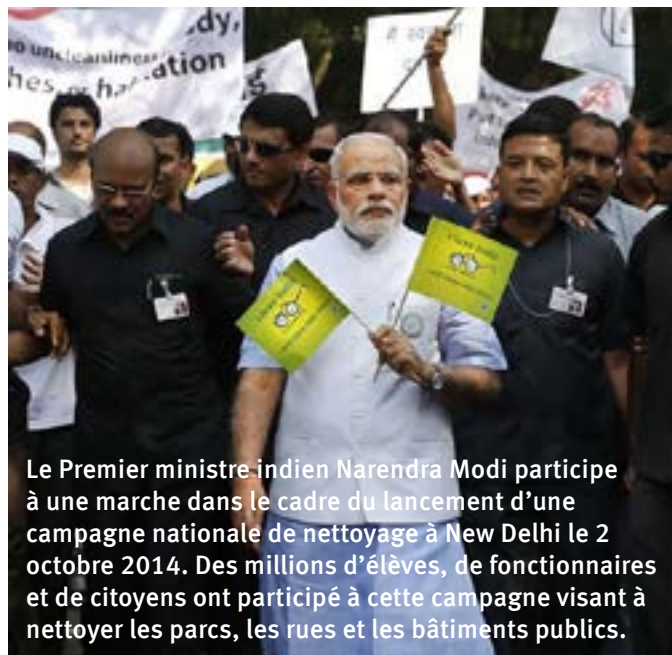
La notion de modernité, parallèlement à la perspective de gains politiques et professionnels, peut contribuer à galvaniser la priorisation de l'assainissement.

Dans les trois pays étudiés, deux grands types d'incitations semblent avoir joué un rôle prépondérant dans la traduction des engagements politiques de haut niveau en une priorisation du secteur de l'assainissement à tous les échelons des pouvoirs publics.

Une première série d'incitations consiste à inscrire l'assainissement **dans la « vision du monde » des élus, des responsables officiels et**

des intervenants. En proposant un récit attrayant, on les encourage à se poser la question « Est-ce que je crois en cette cause ? » et à jouer leur rôle. On fait par exemple appel à la notion de modernité ou de compétitivité économique pour susciter l'adhésion au niveau politique. Dans une moindre mesure, les gouvernants se sont aussi appuyés sur des messages politiques et de campagne liés aux symboles faisant écho à l'héritage historique et culturel du pays. C'est ainsi que la fin du programme indien en faveur de l'assainissement rural « Swachh Bharat Mission-Gramin (SBM-G) » est prévue pour coïncider avec le 150^e anniversaire de la naissance de Mahatma Gandhi, dont les célèbres lunettes sont reprises dans le logo.

En Inde et en Indonésie, les personnes interviewées ont mentionné l'initiative « Economics of sanitation », qui a quantifié le coût économique du manque d'accès à l'assainissement⁶ en s'en servant comme argument phare pour susciter l'engagement politique de haut niveau. Mais, au niveau des échelons gouvernementaux inférieurs, ce sont les notions plus larges de modernité et de compétitivité qui ont été utilisées pour prioriser le secteur. Comme l'explique l'une des personnes interviewées en Indonésie : « Au niveau local, ce n'est pas le coût économique (...) qui fait avancer les choses, c'est l'image d'une ville moderne, intelligente que les maires cherchent à donner ».



Le Premier ministre indien Narendra Modi participe à une marche dans le cadre du lancement d'une campagne nationale de nettoyage à New Delhi le 2 octobre 2014. Des millions d'élèves, de fonctionnaires et de citoyens ont participé à cette campagne visant à nettoyer les parcs, les rues et les bâtiments publics.

Credit : Associated Press

La priorisation du secteur sapée par les effets pervers des incitations et par les enjeux de pouvoir

Les leviers positifs identifiés sont nécessaires mais ne suffisent pas toujours à amener la priorisation de l'assainissement quand il s'agit d'appliquer les politiques, un processus qui peut être entravé par de multiples incitations contradictoires.

Pour réussir à **répercuter localement la priorisation décidée au niveau central**, les responsables locaux ont besoin d'avoir le pouvoir de décision et les budgets nécessaires. Mais leurs décisions peuvent être affectées par le degré d'autonomie qu'ils pensent avoir, qui résulte souvent de règles politiques et juridiques subtiles et plus officieuses.

Une autre catégorie d'incitations a permis d'obtenir l'adhésion politique en s'appuyant sur la perspective d'un gain personnel ou professionnel : « Qu'est-ce que j'ai à y gagner ? ». Ce type d'incitations joue sur l'envie de tirer un avantage politique, de progresser dans sa carrière et de gagner en prestige personnel.

En Inde, la priorisation du programme constitue selon quelques personnes interviewées un moyen susceptible d'aider certains politiciens à obtenir des voix. Au sein de l'administration, les fonctionnaires voient l'assainissement comme source d'avancement pour leur carrière, étant donné l'importance de ce sujet au niveau politique. En Indonésie, un esprit de compétition entre les villes a encouragé les leaders politiques à prioriser l'assainissement. Depuis 2014, le pouvoir central récompense les initiatives engagées par les maires telles que l'augmentation des budgets ou le développement de solutions innovantes pour la fourniture des services. L'incitation tient ici davantage au prestige acquis auprès de ses pairs qu'à la récompense en tant que telle⁸.

En Indonésie, les infrastructures d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable sont souvent construites par le ministère des Travaux publics et financées via le budget national, avant d'être théoriquement transférées aux mains des autorités du district. Mais les responsables locaux peuvent être réticents à prendre en charge et à assumer la responsabilité de leur fonctionnement et de leur entretien, dans un contexte marqué par la rigueur budgétaire qui s'applique aux dépenses publiques et par le flou juridique qui entoure le statut de propriété des infrastructures.



Remise du prix Sanitasi en Indonésie.

Credit : Sanitation and Water for All

L'assainissement étant un enjeu multisectoriel, il est confronté au double risque de devenir un secteur « orphelin » et de se retrouver isolé si la priorisation se limite à un seul secteur. Les efforts engagés pour éviter ce risque en **accentuant la priorisation transversale au niveau gouvernemental**, entre ministères et organismes de même niveau, se heurtent couramment à des obstacles liés au fait que telle institution ou tel programme est perçu comme ayant un statut ou une relative prééminence par rapport aux autres. Ces perceptions peuvent peser sur la volonté des principales entités concernées de collaborer et de mettre en œuvre les politiques.

En Éthiopie, le ministère de la Santé a été désigné comme organisme de tutelle pour l'assainissement rural au niveau fédéral. L'assainissement se retrouve donc quelque peu noyé au sein d'un portefeuille très large, sous la supervision d'une équipe chargée de l'hygiène et de la santé environnementale reléguée à un niveau inférieur de la direction concernée. Ce statut relativement mineur de l'institution en charge de l'assainissement affecte sa capacité à impulser la priorisation de l'assainissement au niveau des ministères et auprès des autres parties plus largement concernées par les enjeux de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène.

Les incitations liées aux gains politiques et professionnels, des éléments essentiels pour pouvoir corriger le cap

Les incitations liées à la « vision du monde » (est-ce que je crois en cette cause ?) qui mènent à la priorisation du secteur ont une influence positive sur l'application de mesures correctives. Mais les incitations qui jouent sur les gains potentiels sur le plan professionnel et politique ont une influence encore plus décisive. Elles peuvent par exemple accroître en premier lieu la probabilité que les intervenants

impliqués à des niveaux plus proches du terrain fassent remonter les informations requises pour réorienter les politiques.

En Inde, des groupes WhatsApp facilitent l'interaction entre les hauts responsables et les fonctionnaires des échelons inférieurs. Cette possibilité d'interagir avec les responsables politiques en dehors des systèmes officiels très hiérarchiques donne aux subalternes une occasion d'accroître leur notoriété et leur prestige (pour leur avancement de carrière), en les motivant pour participer activement au partage quotidien de l'information. Le directeur de la mission SBM-G au Chhattisgarh s'appuie sur ces groupes tous les jours pour évaluer la progression du programme au niveau des districts : les responsables des districts mènent des activités de suivi et d'évaluation, en déployant des agents pour transmettre des rapports dans un groupe WhatsApp dédié.

Favoriser une culture d'apprentissage et mettre en place des mécanismes de vérification robustes qui permettent de réduire les effets pervers qu'induisent ces incitations au niveau du reporting

Les incitations liées à des gains individuels peuvent aussi avoir des effets négatifs si le partage d'informations effectué en toute honnêteté est perçu comme étant préjudiciable sur le plan politique ou professionnel. Un fonctionnaire peut par exemple être tenté de surestimer les chiffres pour obtenir plus de prestige ou une promotion, ou les sous-estimer pour obtenir des ressources supplémentaires.

En Inde, la pression hiérarchique pour obtenir des résultats, qui devient une incitation liée à l'avancement de carrière, a certes été un moteur de la priorisation mais a aussi sapé les mesures visant à corriger le cap. Les efforts engagés pour atteindre les cibles fixées, combinés à des mécanismes de vérification peu robustes, ont entravé le processus de révision et d'adaptation, un exemple typique étant la surestimation du nombre de toilettes construites. En Éthiopie, plusieurs personnes interviewées ont exprimé des doutes quant à la véracité des données relatives à l'assainissement, par exemple parce que certains agents locaux chargés de la promotion de la santé ont rempli leurs rapports trimestriels détaillant le nombre de latrines et leur utilisation sans constatation indépendante fiable.

Les recherches mettent en lumière deux éléments susceptibles de neutraliser ces effets pervers. Premièrement une **culture d'apprentissage**, qui bénéficie de la flexibilité et des ressources nécessaires pour apprendre par tâtonnement et faire les adaptations nécessaires au niveau local. Deuxièmement, des **mécanismes de vérification robustes** qui permettent de s'assurer que l'on peut se fier aux données ; c'est seulement à cette condition que les décideurs s'en serviront pour déterminer les mesures correctives.

Intéresser les bonnes personnes à la collecte et à l'analyse des données peut les inciter à les utiliser pour adapter les politiques

Les informations et les données recueillies doivent être analysées et servir de base aux décisions visant à faire progresser la question de l'assainissement. Les pays étudiés disposent déjà d'une bonne partie des mécanismes de capitalisation et de revue nécessaires. Ces mécanismes sont officiels ou ad-hoc : le directeur de la mission SBM-G au Chhattisgarh suit par exemple régulièrement la progression

du programme par téléphone ou en se rendant dans les districts. Des mécanismes plus officiels incluent le cycle des revues techniques communes et les forums multipartites en Éthiopie.

L'Éthiopie essaie depuis 2006 d'organiser des revues sectorielles des progrès du secteur tous les six mois, menées conjointement par les pouvoirs publics et les partenaires, et qui s'accompagnent d'un forum multipartite. Cette revue et/ou le forum ont eu lieu quasiment chaque année. Outre la médiatisation et la ratification des décisions qui en résultent, ces réunions ont contribué à des avancées majeures comme la mise en place de l'assainissement total piloté par les communautés (ATPC) en tant qu'approche principale pour l'assainissement rural en 2009, et le programme national One WASH lancé en 2013⁹.

Mais beaucoup de mécanismes officiels ne sont pas aussi efficaces qu'ils le devraient. Les difficultés sont dues en partie à la multiplication des réunions d'échange, dont l'ordre du jour est souvent très dense. Selon l'une des personnes interviewées en Indonésie, cet excès disperse l'attention et la concentration des parties concernées, limitant de fait leur participation à cause des contraintes d'emploi du temps et d'un sentiment de duplication des efforts.

Une autre partie des difficultés tient au suivi des décisions prises lors des processus de révision, quand les mécanismes ou les participants ne sont pas investis de l'autorité ou du statut suffisant pour garantir l'exécution des décisions prises. L'implication des décideurs dans l'élaboration et l'analyse des revues sectorielles a montré qu'elle se traduisait par un engagement plus fort en Éthiopie, ce qui semble indiquer qu'intéresser directement les intervenants aux activités de capitalisation peut les inciter à agir par rapport aux résultats qui en ressortent.

Que peuvent faire les décideurs pour transposer la volonté politique en action ?

Deux catégories de recommandations émergent à l'intention des gouvernements qui se sont engagés sur la voie de l'accès universel à l'assainissement, et des parties prenantes externes qui s'efforcent d'encourager le volontarisme politique :

1. Répercuter la priorité politique aux échelons gouvernementaux inférieurs et horizontalement au sein des ministères concernés au premier chef :

- 1.a en encourageant l'adhésion par un alignement **sur la vision du monde** des personnes concernées tout en reliant l'assainissement aux idées de construction de la nation et de modernité, ou à d'autres valeurs spécifiques au contexte.
- 1.b **en faisant appel aux aspirations personnelles**, de sorte que les efforts consacrés à l'assainissement soient publiquement reconnus et constituent un facteur d'avancement professionnel.
- 1.c **en sollicitant des personnes de premier plan faisant autorité** pour défendre la cause de l'assainissement en tant que secteur prioritaire au sein des ministères et services qui sont essentiels mais qui ne jouent pas un rôle de premier plan.
- 1.d en étudiant et en travaillant avec la réalité concrète de la décentralisation sur le plan **financier, juridique et politique**, qui affecte l'autonomie et la volonté des décideurs locaux de s'impliquer et de se mobiliser en faveur de l'assainissement et de défendre cette question.

2. Investir dans des mesures correctives appliquées au moment opportun pour éliminer les points de blocage :

- 2.a en investissant dans des systèmes de **vérification** opérés par des tiers pour réduire les tentations de fausser les rapports, et pour développer la confiance dans les données de suivi de sorte que ces données puissent servir à la prise de décision.
- 2.b en encourageant **une culture d'apprentissage**, qui reconnaît les problématiques du secteur de l'assainissement et qui donne à ceux qui mènent les efforts engagés sur le terrain la marge de manœuvre et la flexibilité nécessaires pour progresser par tâtonnement et adapter les approches.
- 2.c en utilisant des **mécanismes informels de partage et de reporting**, tels que les groupes Whatsapp, qui transcendent la hiérarchie et permettent une circulation rapide et régulière de l'information.
- 2.d en établissant des **mécanismes de revue** qui privilégient la qualité plutôt que la quantité. Il s'agit notamment d'impliquer les personnes habilitées à prendre les décisions, d'améliorer le suivi, et de veiller à ce que tous ces efforts servent à évaluer les progrès dans la mise en œuvre des politiques.

Références

- ¹ PNUD (2006). *Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. United Nations Development Program.
- ² Hueso (2016). *Is 'access to adequate and equitable sanitation' for all by 2030 achievable? Perspectives from sector experts on what needs to change to realise the Sustainable Development Goal*. Journal of Water Sanitation and Hygiene for Development. DOI: 10.2166/washdev.2016.078
- ³ Northover H, Ryu SK, Brewer T (2015). *Achieving total sanitation and hygiene coverage within a generation – lessons from East Asia*. WaterAid: Londres.
- ⁴ African Ministers Council On Water (2011). *AMCOW Country Status Overview – Regional Synthesis Report. Pathways to Progress: Transitioning to Country-Led Service Delivery Pathways to Meet Africa's Water Supply and Sanitation Targets*. World Bank/Water and Sanitation Program.
- ⁵ WSP (2015). *Turning Finance into Services for the Future. A Regional Synthesis of the Service Delivery Assessments for Water Supply and Sanitation in East Asia and the Pacific*. The World Bank Water and Sanitation Program. Consultable sur www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP-Regional-Synthesis-Service-Delivery-Assessments-for-WSS-East-Asia-Pacific.pdf (consulté le 11 novembre 2016).
- ⁶ OMS et ONU-Eau (2014). *Investing in water and sanitation: Increasing Access, reducing inequalities. UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water GLAAS 2014 Report*. World Health Organization and UN-Water. Consultable sur www.who.int/iris/bitstream/10665/139735/1/9789241508087_eng.pdf?ua=1 (consulté le 11 novembre 2016).
- ⁷ WSP (2016). *Economics of Sanitation Initiative: Overview*. The World Bank Water and Sanitation Program. Consultable sur www.wsp.org/content/economic-impacts-sanitation (consulté le 2 sept. 2016).
- ⁸ Bappenas (2015). *Roadmap 2015 – 2019*. Program Percepatan Pembangunan Sanitasi Permukiman (PPSP). Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- ⁹ Girma A and Suominen A (2013). *Sector collaboration: a case study from Ethiopia*. IRC International Water and Sanitation Centre.

Crédits

Cette note de réflexion a été rédigée par Andrés Hueso (WaterAid) et Nathaniel Mason (ODI), avec l'aide de Mariana Matoso (ODI). Henry Northover, Eduardo A Perez et David Booth y ont apporté leur précieuse contribution.

Le présent document doit être référencé comme suit :

WaterAid (2016). *Concrétiser l'accès à l'assainissement : Transformer la volonté politique en action (note de réflexion)*. Londres : WaterAid.

Basé sur l'action de recherche « *Beyond political commitment to sanitation: navigating incentives for prioritisation and course correction in Ethiopia, India and Indonesia* ».

Le rapport de synthèse et les rapports des études de cas peuvent être consultés sur www.wateraid.org/commitmentsintoaction

WaterAid est une organisation à but non lucratif :
Australie : ABN 99 700 687 141 ;
Canada : 119288934 RR0001 ;
États-Unis : organisation de statut 501(c) (3) exonérée d'impôts ;
Inde : U85100DL2010NPL200169 ;
Royaume-Uni : 288701 (Angleterre et Pays de Galles) et SC039479 (Écosse) et Suède: Org.nr: 802426-1268, PG: 90 01 62-9, BG: 900-1629.

Couverture :

Ban Ki-Moon, Secrétaire général de l'ONU, s'adresse aux participants de la rencontre ministérielle sur l'assainissement et l'eau potable à Washington en avril 2012.

Credit : WaterAid/ Dermot Tatlow/ Panos Pictures



www.wateraid.org/fromwilltoaction