

Au-delà des dispositifs fondamentaux ?

Identification et suivi des moteurs dynamiques de la performance du secteur

Note d'orientation, juin 2019



Résumé

Pour orienter efficacement les investissements afin de parvenir à une amélioration du secteur de l'eau, l'assainissement et l'hygiène (EAH), il faut avoir une vision claire des indicateurs de progrès. Ce rapport présente une évaluation des différentes approches du suivi de l'évolution des systèmes et des risques associés. Il ressort que les cadres de dispositifs fondamentaux ont joué, et continuent de jouer, un rôle important ; mais pour réussir à suivre et à encourager le changement à l'échelle du système, il faut conjuguer divers éléments de différentes approches.

Pour optimiser les approches actuelles et faire en sorte qu'elles capturent efficacement les moteurs de la performance d'un système dans un secteur complexe et dynamique, plusieurs recommandations clés sont identifiées. Parmi celles-ci figurent :

- **Les bailleurs de fonds EAH et les partenaires de mise en œuvre devraient continuer à déployer des cadres de dispositifs fondamentaux mais en mettant davantage l'accent sur leur usage et leur amélioration aux fins d'un suivi récurrent.**
- **Dans le même temps, les bailleurs de fonds et les partenaires de mise en œuvre devraient travailler ensemble pour s'attaquer aux risques et aux incitations inappropriées qui découlent des systèmes de suivi s'appuyant sur des dispositifs fondamentaux.**
- **Enfin, les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics ont besoin d'approcher le suivi de l'évolution des systèmes comme une entreprise politique et non pas comme un simple exercice technique.**

Toile de fond

Il est de plus en plus reconnu parmi les partenaires du développement qu'il est essentiel d'adopter une approche à l'échelle du système pour arriver à un accès universel à l'eau, l'assainissement et l'hygiène (EAH). Toutefois, malgré cet intérêt croissant envers le renforcement des performances du secteur par le biais d'un changement systémique, l'adoption d'une telle approche se révèle délicate, aussi bien d'un point de vue pratique que politique, et surtout lorsqu'il s'agit de savoir comment mesurer les progrès.

Tout au long de la période des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), l'accent mis sur le premier accès à des approvisionnements en eau et des installations sanitaires améliorés offrait une simple mesure de progrès. Grâce à elle, les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics avaient un moyen pratique de mesurer leur contribution qui était politiquement facile à communiquer. Toutefois, les cibles et les indicateurs OMD en matière d'EAH créaient aussi des incitations néfastes, notamment parce qu'ils orientaient le financement vers de nouvelles infrastructures et vers les populations les plus faciles à toucher. Pour savoir si un secteur EAH va réellement dans la bonne direction – soit comme moyen de diriger les investissements soit pour informer l'apprentissage et l'adaptation – il est nécessaire de suivre pas à pas l'évolution du système de prestation de services, et pas seulement les prestations qu'il assure.

À ce jour, la plupart des efforts déployés pour comprendre les points forts et les faiblesses dans l'ensemble d'un système du secteur EAH ont adopté des « dispositifs fondamentaux » comme principes structurels. **Un dispositif fondamental est un sous-système reconnaissable (et largement reconnu) au**

sein de l'ensemble du système EAH, dont les acteurs et les facteurs travaillent ensemble pour réaliser une fonction clé¹.

Toutefois, en divisant un système complexe selon les dispositifs fondamentaux qui le composent, on peut passer à côté de certains aspects importants pour le fonctionnement performant du système. Et de ce fait, des résultats étroitement définis peuvent brider les incitations à investir dans un changement systémique à long terme.

Cette étude explore les risques inhérents à l'utilisation des cadres de dispositifs fondamentaux pour évaluer et surveiller les systèmes EAH et elle identifie des approches qui peuvent être utilisées pour mettre en valeur la façon dont nous surveillons et encourageons le renforcement du système au sein d'un secteur dynamique et complexe. Ce faisant, elle vise à aider les parties prenantes du secteur EAH à maintenir une attention financière et politique sur les moteurs clés de la performance du secteur qui sont requis pour accélérer les progrès.

Un mot en matière de terminologie

Tout au long de ce rapport, le terme « **système EAH** » fait référence à l'intégralité du secteur EAH qui est compris comme regroupant de multiples niveaux, parties prenantes, relations et interactions, au sein même du secteur et par rapport à un contexte plus vaste. Par l'expression « **suivi des systèmes EAH** », nous entendons un processus délibéré et régulier lors duquel des aspects précis du système sont examinés, permettant ainsi une évaluation du changement au fil du temps ou une comparaison avec d'autres systèmes susceptibles d'être suivis d'une manière semblable.

Suivi des performances du secteur: approches actuelles

Les cadres qui décomposent le secteur EAH en ses dispositifs fondamentaux constitutifs, tels que la coordination, le financement ou la planification, ont évolué depuis plus d'une décennie. Des cadres multiples ont été construits autour de différentes sélections de dispositifs ou de sous-critères – qui toutefois se chevauchent – et leur évolution constante reflète leur attrait en tant qu'outils permettant d'analyser les systèmes sectoriels.

Toutefois, les applications pratiques des cadres de dispositifs fondamentaux pour un *suivi* EAH courant et continu ont été limitées. Jusqu'ici, elles ont surtout servi à appuyer un diagnostic ponctuel ou à passer en revue des exercices. Dans certains cas, comme le cadre de l'IRC ou l'outil WASH BAT (outil d'analyse des goulots d'étranglement) de l'UNICEF, des références ont été établies avec l'intention d'effectuer une évaluation périodique^{1,2}. Les autres exemples qui utilisent le même cadre de dispositifs fondamentaux pour un suivi périodique ne sont pas nombreux mais on peut néanmoins citer GLAAS (Analyse et évaluation mondiales d'ONU-EAU sur l'assainissement et l'eau potable) au niveau international, ainsi que le cadre Water for People aux niveaux national et infranational (jusqu'ici, ce dernier a été utilisé en 2017 et 2018, dans 26 districts à travers neuf pays)³.

Dans le secteur de la santé, l'importance d'une approche systémique – et l'utilisation de dispositifs fondamentaux pour évaluer et surveiller le renforcement du système – est reconnue de longue date. Le cadre le plus largement appliqué a été proposé par l'OMS et ses partenaires en 2010, et il comprend six dispositifs fondamentaux essentiels et

des composantes transversales, telles que le leadership et la gouvernance. Chaque dispositif fondamental est accompagné d'un ensemble d'indicateurs essentiels et d'une méthodologie de suivi.

Toutefois, depuis le développement du cadre de l'OMS, plusieurs problèmes ont été identifiés, en parallèle à une discussion plus large des risques associés à une approche par dispositifs fondamentaux. Ainsi, il est argué que les approches par dispositifs fondamentaux n'accordent pas suffisamment d'attention aux propriétés des systèmes de santé en tant que systèmes adaptatifs complexes, constitués d'éléments interconnectés en perpétuelle évolution, susceptibles d'interagir de diverses façons en fonction de différents facteurs contextuels ou de temps forts historiques⁴.

Une autre critique tient au fait que les approches par dispositifs fondamentaux sous-estiment les interconnexions importantes au sein même des systèmes et entre eux. En traçant un périmètre relativement étroit autour du secteur de la santé, ils peuvent passer à côté d'interactions et de liens avec d'autres secteurs (y compris l'EAH), avec des déterminants sociaux et économiques sous-jacents, ou avec des questions transversales, comme le leadership et la gouvernance.

Enfin, la *qualité* des services s'est imposée comme une préoccupation croissante ; de fait, une Commission du Lancet a récemment proposé de mettre davantage l'accent sur les points de vue des populations que le système entend servir. Cela nécessiterait davantage de suivi de l'expérience de l'utilisateur et de la confiance que l'utilisateur accorde au système⁵.

Les quatre risques incitatifs

Les enseignements tirés des approches existantes et émergentes dans les secteurs de la santé et de l'EAH mettent en exergue les difficultés associées à l'utilisation de dispositifs fondamentaux pour comprendre et surveiller les systèmes sectoriels. En particulier, quatre risques principaux peuvent être identifiés :

Risque 1. Les dispositifs fondamentaux prescriptifs, tout comme les indicateurs utilisés pour les mesurer, peuvent inciter à se concentrer sur ce à quoi un système sectoriel devrait ressembler. Mais un accent sur la « forme » pourrait ne pas dire grand-chose sur une « fonction » améliorée au sein du système : un modèle de document politique sur l'assainissement pourrait être publié sans être mis en œuvre, ou une agence de régulation des approvisionnements en eau pourrait exister mais être incapable de faire appliquer la réglementation.

Risque 2. Une approche par dispositifs fondamentaux suppose la décomposition du système EAH en éléments plus gérables. Une telle approche est pragmatique mais, intuitivement, elle est aux antipodes de l'idée de systèmes complexes caractérisés par des éléments et des dimensions interconnectés et interdépendants. Nous courons le risque de négliger les interactions entre différents sous-systèmes et entre les divers niveaux de gouvernance qui sont des moteurs essentiels de la performance du secteur, tels que l'apprentissage, la coordination et l'engagement politique.

Risque 3. Dans les systèmes complexes, le changement est imprévisible et une intervention à un endroit du système peut avoir des répercussions inattendues ailleurs. Toutefois, les dispositifs fondamentaux prédéterminés et des ensembles d'indicateurs

figés peuvent encourager un point de vue statique qui ne sait pas reconnaître, saisir ou mesurer des changements « émergents », selon lesquels « le comportement des systèmes naît – souvent de façon imprévisible – de l'interaction de ses composantes »⁶.

Risque 4. La plupart des cadres de dispositifs fondamentaux se veulent détaillés et ils ont bien du mal à maintenir le nombre total d'indicateurs sous la barre des 20 (avec des variantes et des ajouts qui viennent souvent se greffer pour tenir compte des différences essentielles entre les sous-secteurs EAH). Mais cela n'aide pas nécessairement à s'attaquer à des problèmes complexes : un manque d'attention accordée aux limites contraignantes des performances du système entraîne un accent excessif sur des questions mineures et encourage des réponses trop complexes – ou peut totalement paralyser les tentatives de réforme.

Ces risques sont particulièrement pertinents, compte tenu des pressions croissantes auxquelles sont confrontés les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics pour l'obtention de résultats solides qui puissent être facilement comptabilisés, attribués et communiqués (comme l'illustre une tendance à un retour aux approches par projet). Sans moyens de mesure solides pour évaluer les performances des systèmes du secteur EAH, il existe un véritable risque de voir reculer les investissements dans les améliorations du système. Heureusement, plusieurs cadres de dispositifs fondamentaux existants, de même que des variantes ou d'autres options pour le suivi de l'évolution des systèmes, commencent d'ores et déjà à reconnaître ces risques et suggèrent des solutions possibles. Celles-ci sont explorées dans les pages suivantes.

Risque 1 : La forme prime sur la fonction

La première réponse, et la plus simple, face au risque qui consiste à privilégier la forme sur la fonction est d'attacher plus d'attention à la façon dont les indicateurs des dispositifs fondamentaux sont identifiés et interprétés afin de s'assurer qu'ils mettent moins l'accent sur la présence ou l'absence d'un dispositif et davantage sur sa fonctionnalité.

Une deuxième réponse serait d'utiliser des **mécanismes incitatifs** complémentaires pour veiller à ce que le suivi du système soit véritablement ancré dans la population locale pour qu'elle puisse se l'approprier. À titre d'exemple, on peut citer l'usage de trois mécanismes complémentaires par le projet DGIS afin de suivre et promouvoir la durabilité de ses investissements dans le secteur EAH : la clause, le contrôle et le pacte de durabilité. Le contrôle de la durabilité comprend ce qui revient essentiellement à une évaluation d'un dispositif fondamental et, comme dans le cas des autres cadres, il n'y a guère de choses dans sa conception qui empêchent d'accorder plus d'attention à la forme qu'à la fonction. Mais par l'ajout de la clause et du pacte de durabilité, le projet DGIS semble parvenir à promouvoir un accent sur les principaux moteurs de la fonction d'un système et encourager les agents de mise en œuvre à s'impliquer avec d'autres acteurs dans le renforcement du système. Toutefois, si la clause revêt un certain « mordant » financier et juridique, à ce jour il n'existe aucun cas montrant qu'une pénalité financière ait été imposée pour un manquement à l'obligation de durabilité ; quant au pacte, il est totalement « inoffensif ».

Une troisième réponse, plus radicale, consiste à revoir non seulement comment est entrepris le suivi du système mais aussi comment sont abordées les interventions qui cherchent à le réformer. **L'adaptation itérative impulsée par le problème (PDIA** de l'anglais *Problem Driven Iterative Approach*), par exemple, prône des stratégies qui « commencent par

générer des problèmes prioritaires désignés localement et procèdent de manière itérative pour identifier les meilleures réponses personnalisées »⁷. Des principes semblables ont été défendus au nom du « développement adaptatif » en voulant « faire du développement différemment ».

De telles approches n'ont pas encore été largement utilisées dans les programmes EAH. Elles nécessiteraient des approches en matière de réforme beaucoup plus agiles, variées et à long terme ; de celles qui déploient des expériences de réformes multiples et de valeur moindre, qui abandonnent les exemples les moins prometteurs et qui permettent le plus de mise à l'échelle. Les systèmes de suivi associés devraient être capables d'un retour rapide et d'assurer éventuellement un suivi simultané de multiples efforts de renforcement du système. Et il faudrait qu'il existe une volonté plus affichée de la part des bailleurs de fonds de financer et de mesurer les initiatives à des horizons plus lointains.

Une dernière solution consiste à **investir dans le renforcement des propres systèmes de suivi et de réglementation des pays**, de façon qu'ils puissent eux-mêmes identifier et surveiller les indicateurs de performance du système. Beaucoup de bailleurs de fonds ont soutenu le renforcement des capacités et des infrastructures de suivi des pays mais il semble plus rare de trouver des exemples qui débouchent sur un meilleur suivi des systèmes et sur une génération de données que les bailleurs de fonds eux-mêmes puissent utiliser pour suivre et justifier leurs investissements. Ainsi, alors que GIZ a soutenu les régulateurs nationaux et d'autres organismes pour qu'ils effectuent un suivi et une supervision de la performance des services publics – et qu'une partie des données générées de cette façon peut, en principe, être agrégée pour fournir des indicateurs de substitution afin de mesurer la robustesse du système – il semble que GIZ conserve encore des cadres de suivi parallèles en guise d'outil pour permettre aux gestionnaires de projet d'orienter les investissements.

Risque 2 : Des vases clos et non des systèmes

La réponse la plus simple face au risque de négliger les interactions, les relations et d'autres phénomènes au niveau du système consiste à maintenir une perspective systémique tout en utilisant des dispositifs fondamentaux pour simplifier le système et le ramener à un « niveau pratique qui puisse soutenir l'intervention »¹.

Dans une certaine mesure, un **logiciel** pourrait favoriser cette entreprise ; ainsi, l'outil en ligne WASH BAT de l'UNICEF permet aux causes identifiées d'un goulot d'étranglement donné d'être reproduites et affectées à d'autres goulots d'étranglement. On pourrait aller plus loin en affectant des dispositifs fondamentaux spécifiques à la capture des phénomènes au niveau du système. L'IRC, par exemple, comprend un dispositif fondamental sur « l'apprentissage et l'adaptation » dans son cadre, qui évalue les processus tels que les examens conjoints du secteur et l'interaction entre les parties prenantes à différents niveaux¹.

Actuellement, il n'existe guère d'exemples convaincants qui dépassent ce stade. Les défenseurs de la **théorie des systèmes complexes** soulignent l'importance des caractéristiques d'un système complexe qui peuvent seulement et réellement être comprises au niveau du système, comme l'interdépendance, les boucles de rétroaction, le comportement non linéaire, l'auto-organisation et la coévolution. Pourtant, la communauté du développement, et pas seulement dans le secteur EAH, planche toujours sur la manière d'opérationnaliser ces concepts et de trouver des moyens de mesurer le comportement et les caractéristiques « systémiques » au fil du temps. Les exemples les plus prometteurs proviennent d'USAID qui, depuis un certain temps déjà, développe des outils conceptuels et opérationnels pour comprendre et surveiller les systèmes complexes. SPACES MERL – un programme

stratégique sur quatre ans pour analyser la complexité et évaluer les systèmes complexes – a identifié 24 outils et approches systémiques pour le suivi, l'évaluation et l'apprentissage et les a classés en méthodes de visualisation, approches descriptives et approches à base d'indicateurs⁸.

Le Partenariat d'apprentissage des systèmes EAH durables financé par l'USAID (SWS), et courant de 2016 à 2021, est le principal exemple de l'application de ce type d'outils au secteur EAH. SWS applique une panoplie d'approches afin de suivre des activités nationales précises, comme l'**analyse de réseau organisationnel** et la **cartographie des facteurs**. Jusqu'ici, les analyses de départ ont été réalisées dans les zones locales du projet et, dans le cas de l'analyse de réseau, il est prévu de répéter les analyses et de mesurer le changement (même si cela suscite déjà des questions importantes concernant les principales variables à mesurer et comment ces changements, p. ex. en termes de « robustesse du réseau », seront évalués).

Ensemble, ces outils innovants fournissent des exemples d'approches complémentaires qui pourraient contribuer à affûter l'accent mis sur les interactions et les relations au sein du système. Mais, comme l'observe l'USAID, « les techniques de cartographie qui capturent l'évolution des systèmes au fil du temps peuvent être de puissants outils *lorsqu'elles sont liées à des modalités de mise en œuvre de projets adaptatifs* »⁸. Cela exige des méthodologies plus simples et des résumés facilement compréhensibles de la signification des résultats. Les partenaires de SWS se seraient, semble-t-il, attelés à réduire la complexité des analyses de réseau, ce qui sera un élément essentiel s'ils veulent parvenir à quelque chose d'utile pour le suivi et l'évaluation en cycles rapides, susceptibles d'informer la programmation adaptative.

Risque 3 : Négliger l'émergence

Une façon simple d'intégrer les changements émergents est de permettre aux cadres d'être modifiés pour y faire figurer de nouveaux dispositifs ou de nouveaux indicateurs. Par exemple, la Trousse à outils de WaterAid sur la conception de programmes de renforcement du secteur encourage l'identification collective de procédures et de fonctions sectorielles critiques *avant* qu'elles soient regroupées sous des intitulés de dispositifs fondamentaux prédéfinis. Elle encourage aussi la discussion sur les « processus qui ne cadrent pas bien dans un dispositif fondamental précis »⁹. Mais cette flexibilité présente des tensions par rapport au besoin de suivi pour utiliser des méthodes de mesures cohérentes qui permettent une analyse au fil du temps. Il est aussi peu probable qu'elle permette une comparaison entre les juridictions nationales ou infranationales. En principe, ces tensions peuvent être gérées en conservant un noyau cohérent d'indicateurs, tout en permettant d'en intégrer d'autres, afin de suivre à la trace les propriétés émergentes.

Une question plus délicate est de savoir comment « repérer » ces propriétés émergentes tant qu'elles ne sont pas mesurées. Une solution consiste à fournir une structure claire et un ensemble d'invitations aux parties prenantes à identifier les propriétés émergentes, par exemple, en ayant recours à la **cartographie des résultats** afin de suivre l'évolution des systèmes dans le cadre du projet SWS. Une approche semblable pourrait être adoptée par l'inclusion d'indicateurs définis de manière plus floue dans les **cadres logiques et de résultats** d'un projet. Ainsi, parmi les indicateurs de résultats, le cadre logique du Programme de politique d'assainissement urbain 2016-20 du DFID comprend le « nombre de changements de politique significatifs mis en branle des suites de ce programme ». En principe, cela permet de suivre les résultats qu'il est impossible de prévoir au début d'un

programme, de leur accorder une certaine valeur et ainsi d'encourager leur réalisation. Toutefois, cette méthode comporte ses risques inhérents, par exemple, le manque de spécificité pourrait permettre aux partenaires de faire pression pour des changements de politique inappropriés.

Si on va plus loin, on trouve des méthodologies qui fonctionnent essentiellement de manière rétrospective. Généralement, celles-ci cherchent à identifier des résultats significatifs, à remonter à la source pour établir un descriptif de la manière dont s'est produit le changement, puis à cerner le rôle de l'intervention au sein de ce processus. Le **changement le plus significatif (CPS)**, par exemple, est une méthode qui se détourne du recours à des indicateurs pour se concentrer sur l'identification de grands « domaines de changement » et sur la collecte et la hiérarchisation de récits descriptifs. La **collecte de résultats** fonctionne sur des principes analogues, toutefois les résultats pertinents peuvent être identifiés à mesure qu'ils émergent.

Toutefois, une approche rétrospective crée des difficultés pour les bénéficiaires et les bailleurs de fonds ; si le premier peut avoir moins de clarté sur ce qui sera finalement récolté comme résultats et donc sur les interventions qui devraient être prioritaires, le second peut se trouver confronté à des difficultés pour justifier les décisions de financement s'il n'existe pas de résultats ou d'impacts prédéterminés. Les techniques semblent donc susceptibles de compléter, plutôt que de remplacer, le suivi classique, qui prévoit les résultats, les trajectoires de changement et les indicateurs dès le départ. D'un point de vue global, toutefois, les techniques pourraient encourager une culture de l'expérimentation et contribuer à construire une appréciation collective et fondée sur la preuve de la manière dont s'est produit le changement et de la contribution d'un programme à cette évolution.

Risque 4 : Efforts gaspillés

Éviter le gaspillage d'efforts associé au suivi des questions futiles et, surtout, la mauvaise orientation des efforts de réforme sur la base d'un suivi inapproprié exige une appréciation des méthodes les plus importantes de mesure de l'évolution d'un système. À ce jour, la plupart des cadres de dispositifs fondamentaux ont résolu la question en réduisant le nombre de dispositifs et d'indicateurs à une liste ciblée fondée sur des normes et un consensus. Pourtant, cette démarche est rendue difficile par le manque général de preuves sur les formes institutionnelles qui ont soutenu tel ou tel résultat en matière d'EAH et en suivant quelle trajectoire.

Un premier groupe de réponses pour améliorer la base empirique de sélection des indicateurs implique une **analyse ex ante**, par le biais d'une analyse comparative quantitative ou qualitative. De la même manière, une évaluation indépendante de divers processus de réforme du secteur de l'eau urbain récemment commanditée par GIZ confirme l'importance des thématiques générales, telles que la gouvernance institutionnelle pour les services publics et la promotion de cadres politiques et réglementaires (tout en notant que cela ne revient pas à faire un schéma exact de certains modèles institutionnels). Les méthodes de recherche innovantes – telles que « l'analyse comparative qualitative des ensembles flous » – ont aussi été appliquées pour identifier les combinaisons de conditions causales associées au fonctionnement réussi à long terme de différentes installations d'approvisionnements en eau en zone rurale¹⁰.

Toutefois, les efforts déployés pour identifier les principales limites contraignantes à travers des types génériques de systèmes EAH doivent simultanément laisser de la place pour permettre aux parties prenantes d'ajuster leur suivi aux variantes locales ; faute de quoi, s'attaquer au Risque 4 pourrait exacerber un accent sur la forme au lieu de la fonction

(Risque 1). Mais si une **analyse impulsée par le problème** peut contribuer à autonomiser la sélection de dispositifs fondamentaux et de méthodes de mesure sur la base de problèmes identifiés localement, beaucoup de bailleurs de fonds ont du mal à céder le contrôle sur ce qui sera choisi en priorité et suivi.

Un dernier courant de pensée consiste donc, pour les bailleurs de fonds, à spécifier un ou plusieurs résultats souhaités, mais à le faire quelque part en aval de la chaîne de causalité, pour laisser le récipiendaire découvrir comment y parvenir. L'incitation pourrait être affûtée en reliant le financement au suivi et à l'atteinte de ces résultats : c'est là le principe derrière nombre de variantes du **financement axé sur les résultats**.

Dans le secteur EAH, il existe une expérience croissante en matière de modalités fondées sur les résultats qui précisent des produits et des résultats de service comme base de paiement ; par exemple, le Programme de résultats EAH du DFID. Toutefois, il existe un débat quant à la question de savoir si un financement axé sur les résultats peut favoriser le renforcement du système dans la pratique, et bien des choses dépendent des résultats qui sont spécifiés, de qui est chargé de les atteindre et de savoir s'ils peuvent être atteints de façon plus économique et plus efficace en contournant les systèmes au lieu de les renforcer. Compte tenu de ces doutes, il existe un intérêt croissant à relier le financement aux changements du système, au lieu de l'associer aux produits ou aux résultats (une idée qui est explorée plus en détail dans la prochaine section). Avec le temps, l'approche pourrait accumuler des ensembles de données utiles sur les types d'interventions de renforcement du système qui ont été les plus efficaces, ce qui pourrait, par ricochet, servir de base au ciblage des efforts de suivi ultérieurs et des activités correspondantes.

Enseignements tirés des pratiques innovantes

Si les innovations résumées plus haut trouvent le plus souvent leurs origines chez les bailleurs de fonds et les agences internationales, dans la pratique, les approches pour évaluer et suivre les systèmes tendent à coévoluer par le biais d'une collaboration et d'une négociation entre les acteurs concernés, aux rangs desquels les autorités nationales et infranationales jouent un rôle crucial. Les études de cas en provenance de l'Indonésie et de l'Éthiopie jettent un éclairage intéressant sur la façon dont le suivi des systèmes sectoriels par les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics évolue ensemble, créant une toile complexe d'incitations pour les deux parties.

Indonésie

Le secteur EAH de l'Indonésie comprend plusieurs innovations importantes qui sont pertinentes pour le renforcement du système. En particulier, l'Indonésie peut se targuer d'une expérience relativement riche en matière de financement axé sur les résultats, qui s'est progressivement concentré davantage sur les éléments liés aux systèmes. Et si les principales innovations en matière de financement axé sur les résultats proviennent des bailleurs de fonds, elles ont été adoptées avec enthousiasme par les autorités nationales afin d'encourager les collectivités locales à renforcer les systèmes EAH.

Un premier exemple, tiré de l'approvisionnement en eau en zone urbaine, concerne le régime *hibah*, un mécanisme d'aide basée sur les résultats, d'abord piloté en 2010 avec le soutien du gouvernement australien, et plus récemment, intégré par le gouvernement de l'Indonésie¹¹. L'objectif initial était orienté sur les systèmes – pour déplacer les incitations des autorités locales à

investir dans leurs compagnies des eaux – et une évaluation récente a trouvé que le régime *hibah* avait réussi à encourager les autorités locales à attribuer leurs propres budgets au secteur EAH et avait peut-être aussi eu d'autres effets fortuits de renforcement du système. Toutefois, le régime fonctionne en remboursant les autorités de district d'un montant convenu pour chaque branchement confirmé au réseau d'alimentation en eau ; en d'autres termes, le régime surveille les produits du système et non la robustesse du système (ce qui traduit une priorisation plus large de l'accès au sein du suivi EAH de l'Indonésie). Dans certains cas, cet accent a débouché sur des conséquences imprévues et même sur une détérioration des services, car des opérateurs aux performances médiocres ont élargi les branchements sans d'abord renforcer le réseau.

Conscient de la nécessité de regarder au-delà des services fournis vers une approche du suivi davantage orientée sur le système, le nouveau Projet national d'approvisionnement en eau en zone urbaine de l'Indonésie utilise des indicateurs de paiement qui sont limités à deux mesures des performances opérationnelles qui peuvent être évaluées de manière simple et quantitative : la réduction de l'eau non facturée ; et l'amélioration de l'efficacité énergétique. Pour éviter les conséquences imprévues, ces mesures doivent être vérifiées par rapport à la qualité du service et au nombre de branchements.

Pour aller plus loin encore, il existe des plans qui envisagent un régime *hibah* de deuxième génération afin de compléter ces indicateurs de paiement en fonction de la performance opérationnelle avec d'autres qui

Au-delà des dispositifs fondamentaux

considèrent plus directement les aspects de la robustesse du système. Cela comprend l'existence et la fréquence des examens par les Conseils de surveillance des opérateurs et la preuve attestant d'un plan d'activités de la compagnie des eaux approuvé par le chef de l'autorité locale – ainsi que des indicateurs financiers, tels que le coefficient d'exploitation et l'efficacité de la facturation¹².

Une évolution semblable du raisonnement se ressent dans le secteur de l'assainissement urbain en Indonésie, où des améliorations dans la gouvernance de l'assainissement des districts sont pistées afin de déterminer leur admissibilité au financement par les autorités centrales. Un exemple de ce type de « critères relatifs à l'état de préparation » concerne la présence d'une stratégie d'assainissement urbain et la mesure dans laquelle elle a été couronnée de succès – après une décennie de promotion, plus de 450 districts ont désormais une stratégie et un plan de mise en œuvre¹³. Toutefois, il subsiste des difficultés persistantes avec la qualité et la mise en œuvre des stratégies, notamment en l'absence d'un engagement politique solide et d'un statut juridique clair pour ces stratégies. Cela implique que les risques associés à privilégier la forme sur la fonction (Risque 1) et à négliger des questions clés au niveau du système (Risque 2) subsistent.

En réponse, la Banque mondiale et l'UNICEF travaillent sur un modèle d'évaluation pour suivre l'état de préparation des collectivités locales en matière d'investissements dans l'assainissement urbain, avec des dispositifs fondamentaux liés à la mise en place, au développement et à la maintenance des services. Le cadre du modèle comprend 18 indicateurs, allant du type d'institution qui gère les eaux usées domestiques, au taux de couverture du tarif par rapport aux coûts d'exploitation ; les critères d'évaluation des indicateurs sont étroitement liés au contexte institutionnel existant en Indonésie, afin de réduire au minimum le risque de se concentrer sur des formes prescrites par l'extérieur et non

sur les fonctions. Toutefois, le cadre n'a pas encore été opérationnalisé comme base pour cibler et accélérer les investissements.

L'expérience de l'Indonésie fournit ainsi un éclairage utile sur les difficultés rencontrées pour trouver des indicateurs robustes satisfaisants pouvant servir à la fois d'outil financier (comme déclencheur d'un paiement) et d'outil de gouvernance (comme incitation au renforcement du système). Il reste à voir si les approches ci-dessus parviendront à contrer l'accent qui prévaut sur le développement des infrastructures.

Éthiopie

L'Éthiopie est souvent citée comme un exemple majeur de renforcement du système dans le secteur EAH mais les progrès accomplis et soutenus jusqu'ici l'ont été sans suivi systématique de la robustesse du système. Au lieu de cela, les efforts à ce jour ont été dictés en premier lieu par des « résultats » politiquement utiles, tels que l'annonce de l'atteinte de la cible des OMD en matière d'approvisionnement en eau en 2015, qui avait permis de croire que le secteur s'orientait dans la bonne direction. La principale question est de savoir si ces efforts pourraient être plus efficaces, avec de meilleures données plus régulières sur la robustesse du système pour assurer des services continus.

Cela ne veut pas dire pour autant que les problèmes associés au système n'ont pas été examinés. De fait, un cycle établi d'examens du secteur en lien avec le Programme national One WASH (OWNP) considère les éléments institutionnels ; toutefois, l'accent de ces examens varie au fil du temps (ce qui pourrait les rendre bien adaptés à l'identification des questions émergentes mais qui rend ces questions plus difficiles à surveiller sur le long terme) et il y a souvent un manque de suivi.

La plupart des indicateurs clés de performance (ICP) du projet OWNP concernent des résultats et des impacts en matière de service. La prise en compte des

matière de service. La prise en compte des éléments liés aux systèmes est minime et les données pertinentes ont été difficiles à obtenir. S'il est prévu d'introduire davantage d'indicateurs de ce type dans la Phase 2 du projet OWP (voir l'encadré)¹⁴, il est encore difficile de savoir comment ils seront surveillés et utilisés. Par ailleurs, l'accent sur le comptage de certains processus ou formes institutionnels laisse une fois de plus un risque résiduel de mimétisme isomorphe (Risque 1), et le grand nombre d'indicateurs (plus de 70) pourrait déboucher sur une certaine dispersion (Risque 4).

L'expérience de l'Éthiopie en matière de suivi de son système de santé fait ressortir plusieurs parallèles avec le secteur EAH. Le suivi de la robustesse du système est là encore effectué davantage au moyen de plans quinquennaux successifs et évolutifs, avec des processus conjoints bien en place d'établissement de rapports et d'examen du secteur, plutôt que par un suivi systématique des systèmes. Et les progrès au niveau macro en ce qui concerne les résultats de santé – notamment la mortalité des enfants de moins de cinq ans et la mortalité maternelle – ont une fois encore permis de renforcer la confiance des bailleurs de fonds.

Toutefois, il existe des différences. Le cycle bien en place d'examens annuels des performances, de réunions et de missions conjointes fournit une mise à jour non seulement sur les tendances en matière de prestation de services mais aussi sur le renforcement du système. Et sur les 176 indicateurs du Plan actuel de transformation du secteur de la santé (HSTP), à peine plus d'un tiers sont liés à la performance du système de santé¹⁵.

Il est intéressant de noter que certains tentent de mesurer la fonction plutôt que simplement la « forme » et s'efforcent de capturer des aspects systémiques, comme la gouvernance et l'apprentissage. Par exemple, parmi les ICP

de l'HSTP figure le « Pourcentage d'informations synthétisées fondées sur la preuve, utilisé pour la prise de décisions ». Et – comme on l'a vu en Indonésie – certains sont prescriptifs mais utilisent des normes et des critères localement pertinents, ce qui augmente la probabilité que la forme souhaitée soit effectivement appropriée au contexte local. Par exemple, le « Nombre d'établissements de santé qui satisfont aux normes des établissements sanitaires ».

De cette façon, les secteurs de la santé et de l'EAH en Éthiopie fournissent des exemples d'indicateurs émergents qui visent à surveiller la robustesse du système mais qui soulignent aussi la possibilité de soutenir les efforts de renforcement du système en l'absence d'un suivi robuste et systématique de la performance du système.

Exemples d'ICP tirés du Document de programme pour la Phase 2 de l'OWP en Éthiopie

Environnement favorable et bonne gouvernance :

- Nombre et % de comités EAH ayant un statut juridique.
- Nombre et % des réunions trimestrielles d'évaluation EAH organisées par niveau.

Utilisation efficace des ressources :

- % de réduction des coûts d'investissement par habitant dans les villes et en zone rurale.
- Nombre et type d'activités pilotes/de démonstration mises à l'échelle.

Capacités renforcées des acteurs du secteur EAH à atteindre et maintenir des résultats :

- % d'unités de soutien post-construction établies et fonctionnelles.
- Nombre et % de laboratoires de la qualité de l'eau soutenus et opérationnels.

Recommandations

Pour garantir une identification et un suivi plus efficaces des moteurs dynamiques de la performance du secteur, les bailleurs de fonds et les partenaires de mise en œuvre doivent travailler ensemble pour :

- Continuer d'utiliser des cadres de dispositifs fondamentaux mais en mettant davantage l'accent sur **leur usage et leur amélioration aux fins d'un suivi récurrent** de la performance du secteur.
- Entreprendre des recherches pour **renforcer l'appréciation des dispositifs fondamentaux essentiels** qui capturent, à un niveau élevé, les principaux éléments ou les limites contraignantes pour la performance d'un type donné de système du secteur ou d'un sous-secteur EAH.
- **Donner aux parties prenantes locales les moyens** de définir des indicateurs détaillés pour suivre les progrès dans chacun de ces dispositifs fondamentaux, de même que dans des dispositifs supplémentaires localement adaptés.
- **Financer des expériences de réforme à petite échelle**, afin d'affûter de manière itérative le regard sur ce qui devrait être priorisé à des fins de réforme et de suivi plus poussé.
- Choisir des indicateurs pour **suivre le mode de fonctionnement des institutions**, et pas seulement ce à quoi elles ressemblent – depuis les valeurs de substitution quantitatives pour la performance jusqu'aux mesures de la satisfaction des usagers.
- Développer davantage, tester et simplifier des méthodes pour **capturer et suivre la dynamique et les interactions au niveau du système**, par exemple, des approches qui cartographient et mesurent la robustesse des réseaux entre les acteurs ou les liens entre les différentes questions.
- Laisser de la place pour **capturer les problèmes émergents imprévus** au sein des cadres de résultats, sans compromettre les règles de base pour définir ce qui est à considérer comme significatif.
- **Promouvoir les examens récurrents** de chaque cadre de suivi du système, pour s'assurer qu'ils restent aussi pertinents que possible pour le système en question.
- **Faire preuve d'une plus grande habileté et d'une sensibilité politique plus fine**, pour dépasser les définitions réductrices des résultats et relater des récits centrés sur l'humain montrant en quoi des systèmes EAH plus robustes font une véritable différence dans la vie des gens.

Bibliographie

1. Huston A et Moriarty P (2018). *Building strong WASH systems for the SDGs: Understanding the WASH system and its building blocks*. IRC, Pays-Bas
2. UNICEF (2018). *Water, sanitation and hygiene bottleneck analysis tool (WASH BAT) user guide*
3. Water for People (2017). *Monitoring framework*. Water for People, États-Unis
4. Adam T et Savigny D (2012). *Systems thinking for strengthening health systems in LMICs: Need for a paradigm shift*. Health Policy and Planning, vol 27, no 4
5. Kruk M, Gage A, Arsenault C, et al (2018). *High-quality health systems in the Sustainable Development Goals era: Time for a revolution*. The Lancet Global Health Commission, vol 6, no 11
6. Ramalingam B and Jones H (2008). *Exploring the science of complexity: Ideas and implications for development and humanitarian efforts*. ODI, Royaume-Uni
7. Andrews M, Woolcock M et Pritchett L (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*, p 5. Oxford University Press, Royaume-Uni
8. USAID (2016). *SPACES-MERL: Systems and Complexity White Paper*, p10. USAID, États-Unis
9. WaterAid (2018). *Sector strengthening programme design toolkit*. WaterAid, Royaume-Uni
10. Marks S, Kumpel E, Guo J, et al (2018). *Pathways to sustainability: A fuzzy-set qualitative comparative analysis of rural water supply programmes*. Journal of Cleaner Production, vol 205, no 12.
11. Willets J, Howard M, Edwards J, et al (2017). *Water and sanitation hibah: Independent review*. DFAT, Australie
12. Setiono I (2017). *Indonesia – National Urban Water Supply Project (NUWSP): Environmental assessment: Environmental and social management framework*. Banque mondiale, Indonésie
13. Chong Y, Abeysuriya K, Hidayat L, et al (2016). *Strengthening local governance arrangements for sanitation: Case studies of small cities in Indonesia*. Aquatic Procedia, vol 6, no 8, pp 64-73
14. Gouvernement de l'Éthiopie (2018). *One WASH National Program: A multi-sectoral SWAP. Phase 2 Program Document*. GOE, Éthiopie
15. Gouvernement de l'Éthiopie (2015). *Ethiopia Health Sector Transformation Plan*. Ministère de la Santé, Éthiopie

Remerciements

Recherches commanditées par WaterAid et réalisées par l'Overseas Development Institute (ODI). Cette note d'information a été rédigée par Clare Battle (Analyste politique principale – Gouvernance, WaterAid) sur la base d'un rapport préparé par Nathaniel Mason, Fiona Samuels et Miriam Denis Le Seve (ODI).