



Faire progresser l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH

Vers un cadre propice au renforcement de la responsabilité mutuelle

Nathaniel Mason et Gideon Rabinowitz

Mars 2014

Remerciements

Ce rapport s'inspire des conclusions de recherches financées par WaterAid et menées par l'Overseas Development Institute.

Il a été rédigé par Gideon Rabinowitz et Nathaniel Mason de l'Overseas Development Institute, avec les contributions de leurs collègues Helen Tilley, Roger Calow et Josephine Tucker.

Les points de vue présentés dans cette publication sont ceux des auteurs et ne représentent pas nécessairement l'opinion de l'ODI ou de WaterAid.

Sincères remerciements au personnel des programmes pays de WaterAid en Éthiopie et au Timor oriental pour leur soutien. WaterAid aimerait également remercier Muyatwa Sitali, Dominick De Waal, Erma Uytewaal, Marjolaine Nicod et Yaw Asante Sarkodie pour leur contribution à la relecture de ces travaux.

En sa qualité de membre fondateur du partenariat Assainissement et eau pour tous (SWA) et membre de son Équipe spéciale sur les processus nationaux, WaterAid œuvre à une meilleure compréhension des pratiques actuelles en matière de fourniture d'aide au secteur de l'approvisionnement en eau potable, l'hygiène et l'assainissement (WASH). Ce rapport s'inspire des conclusions d'études de cas réalisées en Éthiopie et au Timor oriental, en guise de premiers pas vers un cadre mondial qui introduira un examen plus strict et une plus grande responsabilité mutuelle dans la coopération au développement du secteur WASH.

Au cours des prochains mois, le cadre proposé sera testé plus à fond et affiné en collaboration avec les partenaires du SWA et d'autres parties prenantes du secteur WASH et on espère qu'ils pourront étoffer ces premières conclusions grâce à de nouvelles études de cas.

Pour obtenir un complément d'information, veuillez contacter :

Clare Battle

Analyste des politiques, WaterAid

clarebattle@wateraid.org.uk +44 (0) 20 7793 4502

Table des matières

Remerciements	2
Glossaire des termes	4
Abréviations	6
Résumé exécutif	8
1 Introduction	16
1.1 Pourquoi avons-nous besoin d'un cadre pour faire progresser l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH?	16
1.2 Contexte du projet de recherche	17
1.3 Vue d'ensemble du rapport	18
2 Fondements du plan cadre : l'évolution du programme sur l'efficacité de l'aide	19
2.1 Introduction	19
2.2 Sur les pas de l'évolution du programme internationale sur l'efficacité de l'aide	19
2.3 Identification d'un ensemble cohérent de principes de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH	21
2.4 Questions de recherche qui se dégagent de la réflexion sur une décennie d'efforts en vue de surveiller l'efficacité de l'aide	22
3 Mettre les principes en pratique : progrès et défis au niveau national	25
3.1 Contexte des études de cas – diversités et points communs	25
3.2 L'expérience de l'Éthiopie et du Timor oriental pour faire progresser l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH	26
3.3 Quelles sont les entraves sous-jacentes au progrès ?	30
4 Opérationnalisation des principes de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH : un cadre pour renforcer la responsabilité mutuelle	33
4.1 Introduction du concept d'approche multiscalair pour approfondir le suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH	33
4.2 À quoi ressemblerait une approche multiscalair du suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH ?	34
4.3 Domaines de suivi et indicateurs potentiels pour des processus nationaux et intersectoriels	37
4.4 Mettre en pratique un ambitieux programme multiscalair de suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH	39
Références	41

Glossaire des termes

Aide inscrite au budget – L'un des défis ayant trait à l'aide est que les gouvernements des pays partenaires ne connaissent pas toujours toute l'aide qui entre dans leur pays, ce qui compromet leurs efforts en vue de gérer le développement du secteur et de planifier leurs activités et leurs dépenses de manière performante. Cela fragilise aussi les efforts visant à promouvoir le devoir de rendre compte de l'aide, y compris aux termes d'une supervision par le parlement. La Déclaration de Paris a donc formalisé un engagement qui force les donateurs à partager l'information requise avec le gouvernement pour veiller à ce que ces flux d'aide soient correctement enregistrés dans les budgets nationaux. « L'aide inscrite au budget » peut être considérée comme un pas vers l'alignement mais cela ne va pas pour autant jusqu'à la parfaite utilisation des systèmes financiers nationaux.

Aide liée – L'aide liée est une aide de projet contractée par une source auprès de sociétés privées dans le pays donateur ; elle fait référence à une aide liée à des biens et services fournis exclusivement par des entreprises ou des organismes du pays donateur.

Aide publique au développement (APD) – L'aide publique au développement (APD) est le terme officiel pour désigner l'aide internationale ; elle est formellement définie par l'OCDE comme les dons et prêts à des conditions de faveur consentis à des fins de développement ou d'amélioration des conditions de vie par le secteur public d'un pays donateur à un pays en développement ou à une organisation multilatérale qui travaille dans le développement.

Alignement – Aux termes de la Déclaration de Paris, le principe d'alignement fait référence à deux changements importants dans la pratique de l'aide. Le premier tient au fait que les donateurs devront baser leur soutien sur les priorités, les politiques et les stratégies de développement du pays partenaire (« alignement des politiques »). Le second est que, dans toute la mesure du possible, l'aide devrait être livrée en se servant des systèmes nationaux de gestion des activités de développement, plutôt que par des structures de projet indépendantes (« alignement des systèmes »). (OCDE)

Approches fondées sur les programmes – Les approches fondées sur les programmes (AFP) sont une façon de s'impliquer dans la coopération au développement sur la base de principes d'un soutien concerté des donateurs en faveur d'un programme de développement ancré localement, tel qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou encore le programme d'une organisation spécifique.

Appropriation – L'appropriation de l'aide par des institutions et des organisations des pays partenaires a été établie par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide comme le principe central de l'efficacité de l'aide, en reconnaissance du fait que les interventions d'aide ne pourront être efficaces que si elles répondent à des priorités locales et s'il existe un engagement local résolument décidé à les faire avancer. La Déclaration de Paris mettait tout particulièrement l'accent sur l'appropriation par les pouvoirs publics, par l'intérêt qu'elle accordait à l'élaboration de stratégies nationales de développement efficaces. Le Programme d'action d'Accra soulignait pour sa part l'importance d'une collaboration plus étroite des pouvoirs publics et des partenaires du développement avec les parlements, les collectivités locales et la société civile dans l'identification des priorités de développement et l'approfondissement de la responsabilité en matière d'aide. L'Accord de partenariat de Busan a ensuite intensifié l'importance accordée à l'appropriation, en l'élargissant pour inclure la création d'un environnement porteur permettant à la société civile de contribuer au processus de développement.

Appui budgétaire – L'appui budgétaire correspond à l'aide acheminée directement au budget d'un pays à décaisser en fonction de ses propres systèmes d'allocation, d'acquisition et de comptabilité. L'appui budgétaire général est une aide déliée accordée en appui à une stratégie nationale de développement, alors qu'un appui

budgétaire sectoriel ou ciblé est destiné à un secteur ou un objet particulier. Pour certains donateurs, l'appui budgétaire est considéré comme une forme idéale d'assistance, alignée automatiquement avec les plans et les systèmes d'un pays, mais uniquement possible là où les systèmes nationaux de planification et de budgétisation sont raisonnablement fiables. D'autres donateurs se méfient de l'appui budgétaire et préfèrent diriger leurs fonds sur des activités de développement précises. (OCDE)

Coopération technique (aussi appelée assistance technique) – La coopération technique désigne la fourniture d'un savoir-faire sous forme de personnel, de formation ou de recherche et les coûts associés. Elle englobe à la fois la coopération technique indépendante et la coopération technique qui est intégrée dans des programmes d'investissements (ou incluse dans des approches fondées sur les programmes).

Coordination sectorielle – La coordination sectorielle fait intervenir les parties prenantes dans une réunion sectorielle périodique (le plus souvent mensuelle ou trimestrielle) afin de partager des informations sur leurs activités respectives, pour faire avancer une politique sectorielle, des activités de planification et de suivi et pour s'attaquer aux défis permanents auxquels est confronté le secteur et qui exigent une action de toutes les parties prenantes. La coordination sectorielle entend donc améliorer l'efficacité et l'efficience de la coopération multipartite au sein d'un secteur et plus il y a d'acteurs dans un secteur, plus l'importance de cette fonction devient cruciale.

Harmonisation de l'aide – L'harmonisation de l'aide fait référence à la coopération entre les donateurs pour qu'ils s'attaquent aux dysfonctionnements et aux coûts de transaction créés par le fait que chacun applique ses propres règles et procédures à la fourniture d'aide. Elle a souvent appelé les donateurs à établir des programmes conjoints par le biais desquels ils appliquent des règles et procédures communes à leurs partenaires. L'harmonisation est particulièrement importante lorsque les donateurs ne souhaitent pas ou sont incapables de fournir leur aide par le biais du gouvernement et passent donc par des programmes parallèles.

Prévisibilité de l'aide – L'aide est prévisible lorsque des pays partenaires peuvent être confiants quant au montant et au calendrier des décaissements d'aide ; l'OCDE identifie deux dimensions complémentaires de la prévisibilité de l'aide : la transparence (disponibilité ponctuelle de l'information sur les flux d'aide attendus assortie d'un niveau de détails approprié) et la fiabilité (dans quelle mesure les pays partenaires peuvent s'attendre à ce que les promesses/engagements des donateurs se traduisent en flux réels) ; la prévisibilité de l'aide peut se mesurer sur différents intervalles, le plus souvent il s'agit d'un an, mais cela peut aussi être une plage pluriannuelle (dans ce cas, on parle souvent de prévisibilité à moyen terme).

Responsabilité mutuelle – La responsabilité (redevabilité) mutuelle est un processus aux termes duquel deux partenaires (ou plus) se tiennent mutuellement responsables des engagements qu'ils ont volontairement souscrits entre eux. Le progrès de la responsabilité mutuelle est d'autant plus important que la relation entre prestataires et pays d'un programme est intrinsèquement inégale. Aux termes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, les deux groupes sont responsables de l'utilisation des ressources de développement ainsi que des résultats de développement, y compris les réalisations en termes de gouvernance, genre, environnement et droits de l'homme. (OCDE 2009)

Unité de mise en œuvre de projet (UMOP) – Lorsqu'ils apportent une assistance au développement dans un pays, certains donateurs mettent en place des unités de mise en œuvre de projet. Celles-ci sont conçues pour soutenir la mise en œuvre et l'administration de projets ou de programmes et sont souvent utilisées là où l'organisme donateur estime que les structures et les procédures locales ordinaires ne sont pas suffisamment robustes pour gérer le projet. On parle d'UMOP parallèles lorsqu'elles sont créées et fonctionnent en dehors des structures institutionnelles et administratives existantes d'un pays.

Abréviations

AID	Association internationale de développement
AMCOW	African Ministers' Council on Water (Conseil des ministres africains de l'eau)
APD	Aide publique au développement
ATPC	Assainissement total piloté par la communauté
BAfD	Banque africaine de développement
CWA	Consolidated WASH account (Compte consolidé WASH)
DFID	Département pour le développement international (Royaume-Uni)
GdE	Gouvernement de l'Éthiopie
GdTo	Gouvernement du Timor oriental
GLAAS	Évaluation annuelle sur l'assainissement et l'eau potable dans le monde
GLE	Groupe local d'éducation
GPE	Partenariat mondial pour l'éducation
IATI	Initiative internationale pour la transparence de l'aide
IHP+	Partenariat international pour la santé
JMP	Programme commun de surveillance (OMS & UNICEF)
MdE	Ministère de l'Éducation (Éthiopie)
MdEIE	Ministère de l'Eau, l'Irrigation et l'Énergie (Éthiopie)
MdFDE	Ministère des Finances et du Développement économique
MdS	Ministère de la Santé (Éthiopie)
NWI	National WASH Inventory (Inventaire national WASH – Éthiopie)
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
AFP	Approche fondée sur les programmes
UMOP	Unité de mise en œuvre de projet

OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PdD	Partenaire du développement
RHN	Réunion de haut niveau
SIBS	Système national d'information sur l'eau et l'assainissement (Timor oriental)
SNPC	Système de notification des pays créanciers (OCDE)
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers (Organisation de développement des Pays-Bas)
SWA	Sanitation and Water for All (Assainissement et eau pour tous)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WASH	Eau, assainissement et hygiène

Résumé exécutif

1. Introduction

1.1 Pourquoi avons-nous besoin d'un cadre pour faire progresser l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH ?

Il y a deux grandes raisons pour lesquelles l'efficacité de l'aide mérite qu'on lui accorde une plus haute priorité dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable, l'hygiène et l'assainissement (WASH). Tout d'abord, le secteur WASH est souvent plus tributaire de l'aide que d'autres secteurs (DFI/Oxfam 2013), ce qui rend l'utilisation efficace de ces ressources absolument essentielle pour aller de l'avant. Deuxièmement, l'aide publique au développement (APD) peut jouer le rôle de catalyseur dans l'obtention de résultats, offrant une foule d'approches et de modalités qui peuvent contribuer à atteindre le but ultime des gouvernements nationaux qui peuvent indépendamment satisfaire les attentes de leurs citoyens. Toutefois, c'est seulement en utilisant l'aide de manière efficace que ce rôle de catalyseur potentiel sera concrétisé.

1.2 Contexte du projet de recherche

Cette étude a été commanditée par WaterAid en vue d'appuyer les travaux du partenariat Assainissement et eau pour tous (SWA). Elle tente d'identifier comment les efforts de suivi en vue de traiter les engagements en matière d'efficacité de l'aide et les processus de reddition de comptes associés au niveau mondial et national peuvent contribuer à renforcer les incitations à relever les défis que présente l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH. Elle a été en partie inspirée par des efforts similaires en cours dans les secteurs de l'éducation et de la santé, ainsi que par le processus d'efficacité de l'aide de Paris/Busan.

Ce document résume les conclusions et les recommandations qui découlent de ce projet de recherche et qui sont nées i) d'une phase de cadrage qui synthétise les meilleures pratiques et les leçons pertinentes apprises dans les communautés WASH et de l'efficacité de l'aide ; ii) d'études de case nationales en Éthiopie et au Timor oriental, études qui ont chacune englobé 20 à 30 interviews avec des parties prenantes ainsi qu'une revue documentaire.

2. Fondements du plan cadre : l'évolution du programme sur l'efficacité de l'aide

2.1 Identification d'un ensemble de principes de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH.

Une étape clé de ce projet a consisté à identifier un ensemble de principes normatifs centraux relatifs à l'efficacité de l'aide, autour duquel nous avons pu structurer notre enquête ainsi que le cadre ultérieur. Tant la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide que l'Accord de partenariat de Busan signé en 2011 ont identifié un ensemble de principes en quête de l'efficacité de l'aide. Lorsque l'on considère les points communs entre ces deux cadres, cela semble confirmer la pertinence d'un accent mis sur l'**appropriation**, les **résultats** et la **redevabilité** (la **transparence** étant l'une des conditions requises essentielles), avec l'**harmonisation** et l'**alignement** en guise de prolongement du principe d'appropriation.

2.2 Programmes de recherches qui se dégagent d'une réflexion sur les récents efforts déployés en matière d'efficacité de l'aide

À ce jour, les efforts mondiaux de suivi de l'efficacité de l'aide ont été essentiellement façonnés par l'approche adoptée par la Déclaration de Paris de 2005, qui comprenait un cadre de 13 indicateurs et objectifs cibles quantitatifs qui ont depuis été utilisés dans le cadre de trois cycles de suivi. S'il est vrai que ce cadre a été

influent dans la détermination des autres processus de suivi (surtout dans les secteurs de la santé et de l'éducation), on lui a aussi reproché de se concentrer uniquement sur un éventail trop étroit d'engagements en matière d'efficacité de l'aide ; d'adopter une approche descendante (directive) normalisée en matière de suivi ; et d'être une approche trop quantitative comportant des lacunes techniques majeures (Wood *et al.* 2011).

Sur la base de ces conclusions, ces recherches examinent comment le secteur WASH devrait tenter de trouver un juste milieu entre trois séries d'options clés : i) un ensemble commun de domaines de suivi convenus à l'échelle mondiale ou de multiples priorités de suivi identifiées au niveau des pays ; ii) un ensemble commun d'indicateurs appliqués à tous les pays ou des indicateurs identifiés au niveau de chaque pays individuel ; iii) l'adoption d'une approche de suivi qualitative par opposition à une approche quantitative.

3. Mettre les principes en pratique : progrès et défis au niveau national

3.1 Toile de fond nationale des études de cas

Les études de cas de l'Éthiopie et du Timor oriental entendaient fournir une illustration contextuelle variée des problèmes soulevés par l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH. L'Éthiopie est un pays de grande taille caractérisé par des institutions sectorielles centralisées et décentralisées relativement bien établies, des problèmes persistants en termes de capacités et une dépendance notable à l'égard du financement d'un large éventail de partenaires du développement (PdD). Le Timor oriental est un petit pays sortant d'un conflit dont les institutions et les capacités dans le secteur WASH sont beaucoup plus basiques, qui se trouve confronté à la difficulté de gérer un processus de développement essentiellement financé par les recettes nationales gazières et pétrolières. Toutefois, nous ne saurions prétendre que ces études de cas fournissent des conclusions générales facilement applicables à d'autres pays.

3.2 L'expérience de l'Éthiopie et du Timor oriental pour faire progresser l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH

3.2.1 Renforcer l'appropriation locale

L'appropriation exige des responsabilités institutionnelles claires et les incitations adéquates pour que les différents acteurs s'acquittent de leurs responsabilités. Au Timor oriental, malgré des améliorations stratégiques récentes, les difficultés ne cessent de croître du fait de la fragmentation ministérielle et du manque de cohérence sur la question de l'eau en raison de l'introduction de nouveaux programmes locaux de développement. En Éthiopie, la coordination entre les principaux ministères sectoriels concernés par WASH a été renforcée par un Mémoire d'accord révisé. Toutefois, le principal défi consiste à trouver un juste milieu entre les incitations et les mandats des individus et des institutions afin d'encourager la coopération dans la pratique.

Les engagements financiers peuvent rendre l'appropriation plus tangible mais la dynamique du leadership sectoriel est bien plus qu'une simple affaire de financement. L'étude de cas de l'Éthiopie donne des preuves d'une dotation accrue en ressources de la part du gouvernement au secteur WASH en signe d'expression concrète de l'appropriation. Toutefois, l'équilibre de pouvoir entre le gouvernement et les PdD est en partie déterminé par des facteurs plus larges, tels que l'importance géopolitique de l'Éthiopie. Si le gouvernement du Timor oriental (GdTo) finance la majeure partie des dépenses du secteur WASH, son appropriation et le leadership du secteur WASH ont toutefois été bridés par de faibles niveaux de capacités.

Dans la pratique, les donateurs promeuvent leurs propres priorités au travers d'un dialogue et de leurs programmes d'appui, mais la poursuite de ces priorités sera vouée à l'échec si les avantages ne sont pas compris par les pouvoirs publics. Au Timor oriental, jusqu'à récemment, l'engagement du gouvernement envers l'approche par assainissement total piloté par la communauté (ATPC) – introduite principalement par les PdD – était mis en doute, un facteur qui, d'après les personnes interrogées, avait freiné sa mise en œuvre. L'approche semble à présent recueillir un consensus plus robuste entre le GdTo et les PdD.

3.2.2 Amélioration du suivi commun et notification des résultats

On se réjouit du regain d'attention accordée aux données relatives à WASH, notamment en ce qui concerne la durabilité, mais il faut des liens plus robustes avec la gestion des finances et des performances.

L'opérationnalisation du système d'information de gestion sur WASH de l'Éthiopie a pris beaucoup de temps, essentiellement du fait de son manque de souplesse. C'est ce qui a limité son utilisation pour éclairer la gestion des finances et des performances. Au Timor oriental, un système d'information concernant l'eau et l'assainissement a été introduit (SIBS), mais une fois de plus il est difficile de savoir s'il a permis de réelles améliorations en termes de gestion des performances, par exemple avec une plus grande attention accordée aux questions de maintenance, essentiellement du fait d'un parti pris du gouvernement en faveur de l'élargissement des nouveaux services et de la faiblesse des capacités à utiliser le système d'information.

Les besoins en renforcement des capacités sont énormes et représentent un goulot d'étranglement majeur pour l'obtention de résultats ; néanmoins, un soutien différencié et aligné d'un point de vue institutionnel peut faire une différence. L'Éthiopie et le Timor oriental sont à des stades très différents en termes de développement des capacités du secteur mais, même pour un secteur relativement évolué comme celui de l'Éthiopie, les besoins sont énormes. Il est vital que le soutien extérieur en faveur du renforcement des capacités soit adapté au contexte et aligné sur les structures nationales à la première occasion. Au Timor oriental, cela commence tout juste à se produire grâce au soutien du Centre national pour l'emploi et la formation professionnelle (SDA 2014). En Éthiopie, des modules sur un Apprentissage encadré en matière d'eau et d'assainissement sont jugés constituer un modèle utile, en présentant une approche plus pratique et professionnelle de la formation WASH fournie par les Centres de formation et d'enseignement technique et professionnelle du gouvernement de l'Éthiopie (GdE).

Pour pouvoir réellement compter, les résultats doivent être atteints de manière équitable. Le programme national One WaSH du GdE comprend un indicateur de performance clé sur la participation des femmes en qualité de décideurs dans les structures locales WASH. Un important appui technique et financier de la part des PdD est néanmoins indispensable pour faciliter la collecte des données, au lieu de se contenter d'exiger l'équité et l'inclusion par le biais de conditions et de sauvegardes.

3.2.3 Responsabilité mutuelle et transparence dans la mise en œuvre des engagements

La responsabilité mutuelle exige des processus appropriés et un arrangement de manière à équilibrer prise de décisions et suivi avec transparence et participation. Le GdE a mis en place une large plateforme participative qui constitue la pièce maîtresse de son cycle annuel d'examen WASH : le Forum multipartite. Les interviews réalisées dans le cadre de l'étude de cas ont indiqué que cette plateforme s'était révélée comme un espace de dialogue utile mais les personnes interrogées ont suggéré que, sans capacités techniques et sans un mandat plus robuste, l'aptitude du Forum multipartite à assurer un suivi des engagements restait quelque peu limitée. Au Timor oriental, les mécanismes de coordination de l'aide servent principalement au partage de l'information et à répondre aux problèmes techniques, et il n'est guère mis l'accent sur une véritable obligation de rendre compte. Les interviews ont laissé entendre que cela s'explique en partie par une prise de conscience limitée du principe de responsabilité mutuelle au sein des agents du gouvernement et des attentes limitées quant à l'obligation des donateurs à rendre des comptes.

La société civile et le secteur privé ont besoin d'être rassemblés dans le giron de la responsabilité mutuelle. Une coopération efficace au développement ne se limite pas aux relations entre pouvoirs publics et donateurs. Le secteur privé sous différentes formes peut jouer un rôle énorme dans la prestation de services WASH et sa mobilisation peut se révéler cruciale pour surmonter les contraintes techniques en termes d'infrastructures et de prestations de services. Les OSC et les ONG revêtent aussi une importance vitale, notamment dans des contextes d'après-conflit comme dans le cas du Timor oriental ; comme le dit l'une des personnes interrogées : « Les ONG constituent le visage dominant de la prestation de services d'assainissement. » En Éthiopie, une brochette d'ONG internationales fournit actuellement un financement à hauteur de plus de 20 millions de dollars au secteur WASH.

3.2.4 Harmonisation et alignement du soutien extérieur

L'utilisation des systèmes gouvernementaux devrait être perçue comme un processus continu et itératif et reconnu par les efforts de suivi. Au Timor oriental, certains donateurs acheminent les dons par le biais du gouvernement, alors que d'autres financent uniquement les projets en dehors du gouvernement mais s'efforcent de renforcer ses capacités en vue de l'exécution ; les règles du siège semblent revêtir beaucoup d'importance dans ces décisions. En Éthiopie, certains partenaires se montrent plus enclins que d'autres à assumer le risque d'un acheminement des fonds par le biais du gouvernement, même s'il est difficile de savoir dans quelle mesure cela s'explique par l'approche des agents individuels ou si cela est purement dû aux règles du siège. Il ressort clairement des études de cas des deux pays que l'approche binaire envers le suivi adoptée par la Déclaration

de Paris – qui fait uniquement une distinction entre les donateurs qui honorent certains critères d'utilisation et ceux qui ne le font pas – ne traduit pas fidèlement les approches pratiquées par les PdD. Chacune de ces approches peut contribuer au renforcement des systèmes de différentes manières, mais elle soulève aussi ses propres problèmes dans la poursuite de l'objectif d'un parfait alignement. En accordant plus d'attention à cette multitude d'approches dans le cadre du suivi, cela nous aidera à nous concentrer de manière plus efficace sur les occasions et les défis qu'elles représentent.

L'alignement doit être un fil conducteur tout au long de la chaîne d'exécution du programme, pas seulement en termes de politiques de haut niveau. Au Timor oriental, si les PdD souscrivent aux principales priorités stratégiques du gouvernement, des problèmes sont nés par rapport aux programmes des ONG impliquées dans une prestation de services directe qui omettaient de collaborer pleinement avec les programmes du gouvernement et de suivre les politiques du secteur WASH.

Là où l'alignement parfait se révèle impossible, l'harmonisation constitue un bon point de départ. Toutefois, même dans des pays comme le Timor oriental qui comptent un nombre réduit de partenaires du développement, il existe des problèmes de pratiques différentes vis-à-vis de l'acquisition, de l'assistance technique et de l'établissement de rapports. Ces problèmes sont souvent liés aux règles appliquées au niveau du siège.

3.3 Quelles sont les entraves sous-jacentes au progrès ?

Si l'on prend du recul et que l'on considère le cycle du progrès et des difficultés restantes, plusieurs choses sautent aux yeux. Tout d'abord, il existe un certain nombre de domaines politiques pour lesquels les règles et procédures du siège des PdD sont influentes pour façonner le comportement au niveau national, y compris l'utilisation des systèmes nationaux, un alignement et une harmonisation plus larges.

Deuxièmement, là où des progrès notables ont été faits pour traiter de l'efficacité de l'aide, cela a souvent été facilité par des acteurs nationaux qui ont coopéré pour considérer des facteurs contextuels nationaux spécifiques et tirer parti des occasions locales de changement.

Enfin, il est important de reconnaître qu'il y a toute une gamme de facteurs qui opèrent en dehors du secteur WASH qui auront néanmoins une incidence sur les efforts en vue de s'attaquer aux problèmes liés à l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH. Certains de ces facteurs sont supranationaux, tels que les facteurs macro-économiques et géopolitiques ; d'autres sont ancrés dans la politique et les incitations qui interviennent aux niveaux national et local, comme les relations mécène-client.

4 Opérationnalisation des principes de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH : prochaines étapes pour développer une approche multiscalaire du renforcement de la responsabilité mutuelle

4.1. Introduction d'une approche « multiscalaire » du suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH

Les conclusions de la Section 3.3 soulignent le besoin d'un processus d'enquête, de dialogue et de suivi capable d'intervenir à de multiples niveaux. Certains problèmes exigent une action collective au niveau national, d'autres nécessitent une redevabilité (responsabilité) et une coordination au niveau mondial et d'autres ne peuvent être réellement traités qu'en s'impliquant à des niveaux décentralisés/infranationaux. Elles soulignent aussi le besoin d'être sélectif dans l'identification des enjeux politiques pour éviter une surcharge des processus de suivi du secteur WASH.

On a identifié trois raisons primordiales pour lesquelles le suivi mondial peut jouer un rôle dans le secteur WASH. Tout d'abord, comme on l'a évoqué plus haut, cela peut contribuer à considérer des domaines de politiques où les contraintes au niveau mondial en vue d'améliorer le comportement au niveau national semblent pertinentes. Deuxièmement, cela peut aider à recueillir un consensus et à fournir un levier politique aux pays partenaires pour qu'ils se mettent d'accord sur les paramètres des processus de suivi nationaux avec les PdD. Enfin, cela peut contribuer à attirer l'attention sur des questions qui bénéficieront d'une plus grande exposition au niveau mondial, p. ex. afin de promouvoir la diffusion des meilleures pratiques. Les domaines de

suivi mondial proposés dans ce document ont été sélectionnés sur la base de leur pertinence sur l'ensemble de ces fonctions.

4.2 Domaines proposés de suivi mondial et indicateurs suggérés

Domaine de suivi	Justification	Risques	Réactions au niveau national	Indicateur de suivi
Principe : Appropriation				
Appropriation et leadership au niveau national du développement du secteur WASH	RHN du SWA ou forum mondial équivalent permettant un apprentissage et un échange inter-pays sur les efforts déployés pour renforcer l'appropriation à un niveau politique stratégique	Efficacité de la discussion au niveau mondial sans doute compromise si les ministères des Finances ne participent pas à la rencontre	Les représentants des pays et des PdD requièrent une stratégie claire pour l'identification et la résolution des obstacles politiques à une appropriation de haut niveau à l'échelle nationale	L'indicateur pourrait être formulé comme étant composé d'un certain nombre de critères : politiques élaborées/approuvées ; plan élaboré/chiffré/mis en œuvre/révisé ; chef de file et rôles clarifiés pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène ; mécanismes de coordination établis/inclusifs/documentés (toutes les données actuellement recueillies par le GLAAS)
Principe : Alignement				
Utilisation des systèmes nationaux	Problème signalé dans les études de cas comme étant souvent lié aux politiques du siège du donateur, donc hissé au niveau mondial et accent mis sur une progression itérative (et non une interprétation binaire de l'alignement) ; encourage la pression des pairs et le partage de solutions entre donateurs	Peut se traduire par une priorisation des questions qui ne peuvent pas être correctement traitées au niveau sectoriel (mais peut conférer plus de visibilité pour encourager un plaidoyer intersectoriel)	Les PdD non alignés devraient être mis au défi d'exploiter toute la marge disponible en termes de souplesse que leur laissent leurs règles et procédures au niveau national	Un nouvel indicateur, permettant de se concentrer sur le continuum d'approches, d'encourager le dialogue entre les pouvoirs publics et les partenaires du développement pour déterminer dans quelle mesure les PdD exploitent la marge de manœuvre dont ils disposent pour s'aligner et ce que sont les principaux goulots d'étranglement. Pourrait identifier et suivre les progrès accomplis dans l'atteinte d'un certain nombre d'étapes intermédiaires vers un parfait alignement (c.-à-d. l'utilisation des systèmes financiers/d'audit/d'acquisition), p. ex. partage d'information sur des activités durant le processus de planification, ciblage clair sur le soutien aux priorités politiques nationales, mise en œuvre qui suit les lignes directrices nationales, alignement sur le calendrier du gouvernement
Principe : Résultats				
Priorisation de l'équité et la durabilité des services	Clairement souligné dans les études de cas comme des questions qui sont au cœur de l'efficacité de l'aide et de tout financement.	La viabilité de l'obtention d'un consensus à ce sujet au niveau mondial peut dépendre de la mesure dans laquelle le	Exige des partenaires du développement qu'ils fournissent un appui concret aux gouvernements nationaux pour les aider à prioriser des objectifs à long terme,	Indicateur composite non pondéré regroupant : 1. Dépenses par a) les donateurs et b) le gouvernement au titre de différentes catégories de coûts, p. ex. dépenses d'investissement, entretien des immobilisations, O&M, frais de soutien directs et indirects (données

<p>L'indicateur cherche à bâtir une cause commune de haut niveau entre les gouvernements et les PdD et encourage le débat sur la question de savoir à quel moment la quête de résultats peut venir contrarier la durabilité et l'équité</p>	<p>processus de l'après-2015 parvient à réorienter les incitations politiques de haut niveau vers la durabilité et l'équité</p>	<p>comme la durabilité et l'équité des services parallèlement à des résultats agrégés en termes de produits</p>	<p>recueillies par GLAAS qui nécessitent toutefois une consolidation et une couverture beaucoup plus large) 2. Présence/étendue de l'utilisation de systèmes d'information de gestion fournissant des données sur a) la durabilité (données actualisées régulièrement sur la fonctionnalité, l'utilisation, les changements de comportement)¹ et b) l'équité, ventilées par genre, quintile de revenus, autres groupes marginalisés (exige une évaluation qualitative, de préférence par le biais d'un processus de dialogue national ; l'indicateur pourrait être étoffé par GLAAS et/ou par l'Équipe spéciale Suivi mondial du partenariat SWA)</p>
---	---	---	--

Principe : Responsabilité mutuelle

<p>Responsabilité mutuelle inclusive pour l'efficacité de l'aide</p>	<p>La question de la responsabilité mutuelle se hisse au niveau mondial afin d'encourager les principaux acteurs à confronter les réalités politiques qui entravent les progrès au niveau national</p>	<p>Les normes d'engagement « diplomatiques » dans un forum au niveau mondial ne sont sans doute pas propices à une discussion solide sur les entraves politiques sous-jacentes à la redevabilité</p>	<p>Au-delà d'une évaluation générique des critères pour les processus de responsabilité mutuelle, le dialogue et la redevabilité au niveau national doivent être nourris par plusieurs axes, y compris sans pour autant s'y limiter, des cycles de révision formels et participatifs</p>	<p>Indicateur post-Busan adapté au secteur WASH; se concentre sur la notification des progrès accomplis par rapport à chacun de cinq critères : priorités nationales qui définissent la politique de partenariat ; cibles nationales pour les PdD et le gouvernement ; évaluation conjointe et senior par rapport à des objectifs cibles (au moins tous les deux ans) ; participation active des autorités locales et des parties prenantes non exécutives ; publication détaillée des résultats des évaluations (pourrait aussi être documenté par les efforts de l'Équipe spéciale Suivi mondial du SWA afin de cartographier les meilleures pratiques dans l'exécution de Bilans conjoints du secteur)</p>
--	--	--	--	---

Principe : transparence

<p>Rapport sur l'appui des partenaires du développement</p>	<p>Nécessite une priorisation politique et une exposition au niveau mondial en guise d'agent catalyseur de plusieurs autres réformes</p>	<p>Comme pour la responsabilité mutuelle</p>	<p>Une action s'impose principalement au niveau national : a) élaboration de lignes budgétaires et de structures claires de gestion des finances publiques ; b) pour que les PdD s'engagent à utiliser les structures et les mécanismes d'établissement de</p>	<p>Indicateur post-Busan : % de l'aide consacrée à l'eau et l'assainissement prévue pour décaissement qui est consignée dans les budgets annuels faisant l'objet d'un examen parlementaire</p>
---	--	--	--	--

¹ Si un investissement de taille sera sans doute requis pour compiler les données de référence, le rapport coût-efficacité pourrait exiger que les mises à jour annuelles/biennuelles soient basées sur des enquêtes par sondage.

rapport du pays. Le suivi au niveau mondial vise en grande partie à donner une priorité politique et à rehausser le dialogue sur les entraves qui se présentent au niveau du siège du donateur

4.3 Domaines de suivi et indicateurs potentiels pour des processus nationaux et intersectoriels

En proposant cette liste de domaines politiques et d'indicateurs potentiels pour le suivi au niveau mondial, cette étude a envisagé et finalement rejeté les arguments en faveur de l'inclusion d'une grande variété d'autres domaines politiques et d'indicateurs associés – issus des processus de suivi de Paris et Busan, d'autres processus sectoriels et de l'enquête du GLAAS. Toutefois, dans la plupart des cas, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il existait de solides arguments pour envisager leur utilisation dans les processus de suivi WASH au niveau national. Ces indicateurs et d'autres susceptibles de faire leur apparition par la suite devraient être utilisés comme un menu d'options à la disposition des acteurs nationaux qui pourront les sélectionner dans l'élaboration de processus de suivi au niveau national pour les adapter à des contextes précis.

4.4 Mettre en pratique un ambitieux programme multiscalair de suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH

Faire avancer les propositions en vue de l'approfondissement du programme sur l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH exigera des efforts de la part d'un large éventail d'acteurs et d'institutions à différents niveaux. Cette section décrit brièvement les principales actions requises et qui pourrait être impliqué pour les mener à bien ; elle fournit des éléments de réflexion sur la manière dont les processus nationaux seront structurés et reliés à un processus mondial de redevabilité et de suivi.

- *Établir un processus multipartite pour un suivi mondial de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH* – Toute proposition pour un processus de suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH devra recevoir un aval de haut niveau et, par conséquent, il doit être débattu et approuvé au sein d'un organe central de coordination politique pour le secteur – actuellement, c'est le partenariat Assainissement et eau pour tous qui offre le meilleur potentiel pour remplir cette fonction. Cet organe devrait aussi gouverner un tel processus et les activités de soutien associées (voir plus loin) ; les réunions biennales de haut niveau du SWA pourraient être utilisées pour passer en revue les résultats du suivi de l'efficacité de l'aide.
- *Tester et faciliter l'utilisation des indicateurs pour une notification mondiale des progrès accomplis* – Les travaux techniques visant à faire avancer l'élaboration d'un cadre de suivi et à s'impliquer dans une activité de vulgarisation auprès des pays pour faciliter leur rapportage devraient confier un rôle central à l'équipe du GLAAS (Évaluation annuelle sur l'assainissement et l'eau potable dans le monde) hébergée par l'OMS, avec des données obtenues, dans toute la mesure du possible, auprès de sources nationales. Un rôle important pourrait aussi être confié à l'Équipe spéciale du Suivi mondial du SWA.
- *Garantir des liens entre les processus de suivi aux niveaux mondial et national* – Les liens entre les processus de suivi aux niveaux mondial et national devront être bidirectionnels, les résultats du suivi mondial offrant une ressource à exploiter pour éclairer les processus nationaux et les résultats du suivi national s'inscrivant en complément pour venir alimenter le processus de dialogue et de notification au niveau mondial.
- *Création et dotation en ressources des éléments requis pour un processus de suivi au niveau national* – Des espaces de dialogue multipartite au niveau national ont besoin d'avoir un mandat solide pour

garantir la redevabilité, égalée par des structures dotées des ressources techniques et de l'autorité nécessaires pour engendrer le changement.

- *Soutien international à multiples facettes apporté aux processus nationaux* – Un soutien émanant du niveau mondial sera requis pour négocier un accord sur les processus de suivi au niveau national et apporter un soutien technique et financier afin de nourrir ces processus et de veiller à ce qu'ils soient dotés des capacités requises ; le SWA pourrait jouer un rôle dans la coordination et l'exécution de ce type de fonctions.

1 Introduction

1.1 Pourquoi avons-nous besoin d'un cadre pour faire progresser l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH?

Il y a deux grandes raisons pour lesquelles l'efficacité de l'aide mérite qu'on lui accorde une plus haute priorité dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable, l'hygiène et l'assainissement (WASH).

Tout d'abord, au niveau mondial, le secteur WASH est confronté à une enveloppe d'aide qui a des allures de peau de chagrin et qui pose problème à nombre de pays où l'aide joue un rôle très important dans le secteur. Bien que le secteur WASH reçoive moins d'aide que des secteurs comme la santé et l'éducation – 6,3 milliards de dollars US en 2012, contre 8,9 milliards pour l'éducation et 10,8 milliards pour la santé (OCDE 2014a) – les pays partenaires dépendent généralement davantage de l'aide publique au développement (APD), laquelle représente une plus grande proportion du financement total du secteur WASH qu'elle ne le fait dans les autres secteurs (DFI/Oxfam 2013). Ce constat souligne le besoin d'intensifier les efforts en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide mise à la disposition du secteur WASH.

Deuxièmement, l'APD peut jouer le rôle de catalyseur dans l'obtention de résultats : le but ultime recherché étant que les administrations nationales puissent indépendamment répondre aux attentes de leurs citoyens d'une manière équitable, durable et responsable. L'APD offre une multitude d'approches et de modalités, ce qui lui confère assez de souplesse pour s'adapter aux circonstances, et elle peut égaler le financement par une mise en commun des enseignements au niveau mondial. Toutefois, le revers de la médaille de ces avantages potentiels est que l'aide peut aussi se révéler fragmentée, rigide et fragiliser les capacités intérieures. Le plus grand risque est sans doute le potentiel de politisation de l'aide, que ce soit par les donateurs ou les bénéficiaires – les objectifs déclarés, comme la santé, l'éradication de la pauvreté et la durabilité, tendent souvent à ne raconter qu'une partie de l'histoire, alors que la politique internationale et intérieure sous-jacente reste non dite ; pourtant, c'est bien elle qui détermine souvent comment l'aide est attribuée et dépensée. En s'attaquant à ces obstacles à l'efficacité de l'aide, on réalisera davantage le potentiel galvanisant de l'aide pour le secteur WASH.

Cette étude a été commanditée par WaterAid pour soutenir les travaux du partenariat Assainissement et eau pour tous (SWA) concernant le programme en matière d'efficacité de l'aide dans le secteur WASH. Regroupant les gouvernements nationaux et leurs partenaires du développement, le SWA et ses réunions de haut niveau ont un rôle unique à jouer pour attirer l'attention des acteurs politiques de haut niveau sur ce programme. Le secrétariat du SWA surveille les engagements souscrits par les gouvernements et les donateurs lors des réunions annuelles de haut niveau auxquelles assistent les ministères techniques et des finances et les partenaires du développement (à la rencontre de 2012, 60 engagements précis ont été présentés par 11 donateurs et 355 engagements ont été souscrits par 37 pays en développement). Les engagements sont surveillés dans les trois domaines prioritaires du SWA, qui ont une interaction claire avec le programme relatif à l'efficacité de l'aide : définition des priorités politiques, prise de décisions à base factuelle, et processus nationaux de planification (SWA 2013).

Des forums mondiaux analogues dans les secteurs de l'éducation et de la santé ont exploité des processus pour suivre la mise en œuvre de cadres de principes et d'engagements mutuellement convenus pour relever les défis que pose l'efficacité de l'aide, inspirés par le processus plus large de suivi de l'efficacité de l'aide introduit par la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide. Pris ensemble, ces processus ont permis de comparer les performances des différents donateurs et pays partenaires en termes de respect de leurs engagements en matière d'efficacité de l'aide, ce qui a contribué à promouvoir la redevabilité et à concentrer l'attention politique sur les principaux thèmes de réforme. Toutefois, à ce jour, le secteur WASH n'a pas intégré

son propre processus pour l'identification des actions prioritaires d'efficacité de l'aide et pour passer au crible les efforts déployés par les parties prenantes pour les mettre en œuvre. Il existe donc un désir fort compréhensible d'explorer les options visant à introduire un tel processus au sein du secteur WASH.

Toutefois, divers signes suggèrent que ces cadres de suivi mondiaux ne sont en fait qu'un élément d'un dialogue à plusieurs niveaux et d'une structure de redevabilité exigés pour stimuler une fourniture efficace de l'aide au secteur WASH. Il ressort aussi clairement qu'il y a d'importants défis à relever pour concevoir et mettre en œuvre un processus de suivi mondial qui soit capable de stimuler les changements requis en termes de politiques et de pratiques d'aide. Certains problèmes, tels que la difficulté qu'il y a à se mettre d'accord sur un ensemble commun d'indicateurs mondiaux qui soit pertinent pour une très large gamme de contextes nationaux, sont communs à tous les exercices de suivi à l'échelle mondiale. Le rapport de suivi 2013 du SWA lui-même précise ce qui suit : « considérant que les engagements sont étroitement liés au contexte, il n'a pas été possible de mettre au point des indicateurs communs ». (SWA 2013, p5). D'autres, comme la capacité d'un suivi mondial générique à s'attaquer aux entraves sous-jacentes et aux problèmes d'incitation, lesquels sont souvent un enchevêtrement de politiques mondiales et nationales, sont le propre de l'aide internationale.

Par ailleurs, à tous les niveaux, le suivi et la notification ne constituent que l'une de plusieurs approches mutuellement dépendantes pour contribuer à débloquent certains des principaux obstacles à une meilleure aide pour un secteur WASH durable et équitable. Si le suivi confère une base objective, transparente et cohérente à un dialogue participatif, ce n'est pas suffisant. Notre analyse de l'efficacité de l'aide au niveau national suggère que souvent les entraves sous-jacentes se trouvent dans des relations fortement politisées et profondément enracinées et des schémas d'incitations qui sont déterminés par le contexte socio-culturel et par la dynamique plus large du pouvoir et de l'économie. Le suivi doit donc être perçu comme un point de départ pour signaler des goulots d'étranglement spécifiques mais, à lui seul, il ne peut pas identifier la cause de ces goulots d'étranglement ni ce qui doit être fait pour les résorber. Pour y parvenir, une approche beaucoup plus intégrée, itérative et politiquement réfléchie s'impose.

Notre recherche nous amène donc à recommander une liste modeste de domaines pour un suivi mondial, sélectionnés sur la base d'un ensemble de critères clairs qui contribuent à rester cibler sur l'objet et l'avantage comparatif d'un suivi mondial. Nous proposons une telle approche en partant du principe que l'engagement sur l'efficacité de l'aide au niveau national et inférieur est aussi essentiel, car c'est là qu'interviennent les influences directes sur l'efficacité des programmes et la mise en œuvre des projets. Nous recommandons que le suivi de l'efficacité de l'aide au niveau mondial pour le secteur WASH soit concentré sur un petit sous-ensemble de questions qui peuvent uniquement être traitées au niveau mondial – par exemple, parce qu'elles tirent leurs origines d'une politique plus large des donateurs ou parce qu'elles bénéficieraient d'un débat entre pairs au sein des pays et des partenaires du développement. Ce suivi au niveau mondial ne devrait pas être perçu comme l'apogée des processus au niveau national mais comme une réponse pragmatique à ces problèmes qui empêchent l'aide de soutenir les progrès WASH au niveau national et qui ne peuvent pas être résolus par les processus ou par les acteurs au niveau national.

Si nous faisons référence à un « cadre » tout au long de ce rapport, nous utilisons ce terme pour décrire un programme d'action plus large au sein duquel les processus de suivi et les ensembles d'indicateurs jouent un rôle modeste.

1.2 Contexte du projet de recherche

Afin de soutenir le travail effectué aux niveaux national et international pour mieux comprendre les problèmes clés soulevés par l'efficacité de l'aide ainsi que les obstacles aux progrès et pour y réagir et savoir saisir les fenêtres d'opportunité en vue d'impulser un changement positif, WaterAid a missionné l'Overseas Development Institute (ODI) pour qu'elle identifie des priorités et des options pratiques. En particulier, la recherche s'efforce d'éclairer les efforts en vue d'amorcer un dialogue sur l'efficacité de l'aide entre les partenaires du SWA et d'autres parties prenantes extérieures. La recherche a porté sur les phases et les livrables suivants :

- **Phase de cadrage** – lors de laquelle nous avons exploré et synthétisé les meilleures pratiques et les leçons apprises des efforts déployés à l'échelle internationale, sectorielle et nationale pour

suivre l'efficacité de l'aide au cours de la dernière décennie, en soulignant les principales caractéristiques du secteur WASH qui sont pertinentes pour la définition de son programme d'efficacité de l'aide et, (sur la base de cette analyse) durant laquelle nous avons identifié un ensemble de questions de recherche et d'options de suivi à tester lors de la phase du projet portant sur les études de cas nationales.

- **Études de cas nationales** – celles-ci ont été entreprises en Éthiopie et au Timor oriental et elles visaient surtout à tester les hypothèses et les options identifiées dans le document de cadrage et à repérer d'autres impressions sur la nature et les solutions potentielles aux défis soulevés par l'efficacité de l'aide au niveau national. Chaque étude de cas a porté sur 20 à 30 interviews menées par des informateurs clés avec les principaux groupes de parties prenantes travaillant dans le secteur WASH, et complétées par une recherche documentaire des principaux documents et données ; l'intégralité des conclusions de chacune de ces études de cas nationales a été présentée dans des rapports distincts.
- **Cadre pour le renforcement de la responsabilité mutuelle** – (ce document) résume les conclusions du document de cadrage et des études de cas pour proposer un large cadre, dans lequel le dialogue, le suivi efficace et une évaluation qualitative et auto-réfléchie pourraient accroître le potentiel d'aide pour soutenir des services WASH durables et équitables.

1.3 Vue d'ensemble du rapport

Nous exposons nos conclusions comme suit :

- La section 2 énonce le fondement d'un plan cadre. Elle introduit un programme sur l'efficacité de l'aide et son évolution ; elle présente et justifie un ensemble de principes de l'efficacité de l'aide qui ont une pertinence manifeste pour le secteur WASH et qui constituent le noyau du cadre proposé ; et elle identifie les leçons apprises et les programmes de recherche clés qui se dégagent de l'analyse des expériences récentes en matière de suivi de l'efficacité de l'aide (sur la base de l'analyse présentée dans le document de cadrage).
- La section 3 passe en revue comment deux pays très différents ont fait avancer l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH et les défis qui demeurent. Elle présente les conclusions des études de cas nationales, structurées autour des quatre grands principes de l'efficacité de l'aide identifiés à la section 2 et elle met en valeur les principales conclusions concernées par la définition d'un cadre et d'une approche propices au suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH.
- La section 4 présente le cadre préliminaire, en s'inspirant de l'expérience des processus de dialogue et de suivi de l'efficacité de l'aide d'ordre général et adoptés par d'autres secteurs, ainsi que les défis précis auxquels est confronté le secteur WASH tels qu'ils ressortent des études de cas. Cela englobe un ensemble limité d'indicateurs qui pourraient être suivis au niveau mondial, mais en le replaçant dans un processus plus large qui est i) ancré au niveau national et inférieur ; et ii) qui considère le suivi des indicateurs comme l'élément initial d'un processus plus large qui va au-delà de la simple identification des blocages et des entraves, pour comprendre pourquoi ils surviennent et ce qu'il est possible de faire pour les supprimer.

2 Fondements du plan cadre : l'évolution du programme sur l'efficacité de l'aide

2.1 Introduction

Une étape clé de ce projet a consisté à identifier un ensemble de principes normatifs centraux relatifs à l'efficacité de l'aide, autour duquel nous avons pu structurer notre enquête ainsi que le cadre ultérieur. Nous avons été aidés dans notre tâche par les travaux entrepris par la communauté mondiale de l'aide au cours de la dernière décennie, concrétisés dans les produits d'une série de forums de haut niveau à Rome, Paris, Accra et Busan (voir le Tableau 1 ci-dessous). Nous tenions à situer notre cadre conceptuel comme la suite logique de ces accords pour deux raisons principales. Tout d'abord, les principes et le vaste programme de réforme de ces accords ont reçu l'aval de la communauté internationale et ont été jugés pertinents pour les problèmes nationaux (Wood *et al.* 2011) et ils ont déjà attiré une légitimité et une adhésion considérables. Deuxièmement, la mise en œuvre de ces accords a été suivie et fait l'objet d'une analyse utile qui fournit un volume de preuves important dont on peut tirer des leçons (Wood *et al.* 2011 ; OCDE 2011 et 2008).

Toutefois, l'héritage de ces accords n'est pas simple à interpréter et il est délicat à appliquer au secteur WASH. Ensemble, les accords couvrent un vaste programme, mais surtout un programme qui a évolué (notamment avec l'introduction de l'accord de Busan) sur la base de la réflexion engagée à partir de l'expérience et de divers facteurs géopolitiques changeants. Il s'ensuit que des questions subsistent concernant les hiérarchies et les cohérences entre les divers principes et les accents mis dans les accords. Ce qui suit tente donc d'interpréter ce processus d'évolution et de comprendre la situation actuelle et la hiérarchie des principes de l'efficacité de l'aide, avant de se pencher sur leur pertinence pour le secteur WASH.

2.2 Sur les pas de l'évolution du programme international sur l'efficacité de l'aide

Pris ensemble, les accords de Rome, Paris et Accra représentent un élargissement progressif du programme sur l'efficacité de l'aide et un sens de progression raisonnablement linéaire.

Tableau 1 – Vue d'ensemble des accords internationaux sur l'efficacité de l'aide

Accord	Principaux axes de réflexion supplémentaires
Déclaration de Rome sur l'harmonisation (2003)	S'attache à valoriser l' <u>harmonisation</u> en répondant aux priorités nationales : harmonisation administrative (p. ex. rationalisation des conditions et des missions), coopération déléguée, budget et assistance technique pilotés par la demande/appui à la balance des paiements
Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005)	Détaille cinq principes de l'efficacité de l'aide : (i) <u>appropriation</u> , (ii) <u>alignement</u> , (iii) <u>harmonisation</u> , (iv) <u>gestion axée sur les résultats</u> , (v) <u>responsabilité mutuelle</u> ; approfondit tous les domaines abordés dans l'accord de Rome, mais se concentre bien au-delà, y compris sur l'aide inscrite au budget, le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux, les unités parallèles de mise en œuvre, la prévisibilité en cours d'année, l'utilisation d'approches fondées sur les programmes, les missions conjointes et les travaux analytiques, la responsabilité

mutuelle, le développement de cadres de résultats nationaux

Programme d'action d'Accra (2008)	Met l'accent sur le rôle et l'engagement avec les parlements et les acteurs non étatiques, engagements supplémentaires sur l'utilisation des systèmes nationaux, division de la main-d'œuvre, prévisibilité à moyen terme, transparence, conditionnalité, aide aux États fragiles et coopération avec de nouveaux prestataires de coopération au développement
Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011)	Identifie quatre principes pour un programme sur la coopération efficace au service du développement, élargissant la portée aux donateurs à économie émergente : (i) <u>appropriation</u> , (ii) <u>résultats</u> , (iii) <u>partenariats de développement ouverts à tous</u> , (iv) <u>transparence et responsabilité</u> ; réaffirme les réformes de Paris et d'Accra, avec de nouveaux engagements sur les résultats, la transparence, l'utilisation des systèmes nationaux, la parité hommes-femmes, un milieu porteur pour la société civile, la coordination nationale et l'aide aux États fragiles, le rôle du secteur privé et l'aide pour la lutte contre les changements climatiques

L'accord de Rome se penche sur le principe d'**harmonisation** ; la déclaration de Paris s'appuie sur l'accord de Rome en introduisant les principes d'**appropriation**, d'**alignement**, de **responsabilité mutuelle** et de **gestion axée sur les résultats** aux côtés du principe d'harmonisation. L'accord d'Accra a tenu les principes de Paris pour acquis et s'est largement concentré sur le traitement des domaines de réforme existants où les progrès de mise en œuvre se révélaient lents (p. ex. l'appropriation et l'utilisation des systèmes nationaux). Toutefois, il s'est aussi penché sur de nouveaux domaines de réforme, y compris les rôles de la société civile en termes d'appropriation et de transparence par rapport à la redevabilité.

Toutefois, c'est l'adoption de l'accord de Busan qui a soulevé d'importantes questions quant à la situation et à la hiérarchisation des principes de Paris, à mesure que de nouvelles orientations possibles pour le programme d'efficacité de l'aide se faisaient jour. Avant de réaffirmer les engagements existants en matière d'efficacité de l'aide, l'Accord de Busan identifie quatre principes de coopération efficace au développement² : **appropriation**, **orientation sur les résultats**, **partenariats de développement ouverts à tous** (y compris tous les acteurs du développement), ainsi que **transparence et redevabilité**. Reste la question de savoir comment les principes de Paris et de Busan fonctionnent ensemble.

Il est important de reconnaître qu'il existe encore un chevauchement considérable entre les principes de Paris et ceux de Busan, qui permet d'éclairer notre programme de recherche. Lorsque l'on considère l'ensemble de ces accords, il ressort clairement qu'un accent persistant est mis sur les principes d'appropriation, de résultats et de redevabilité (la transparence étant considérée comme une condition préalable indispensable). Un prolongement du principe d'appropriation concerne l'importance continue de l'alignement des donateurs sur les politiques, priorités et systèmes nationaux, mais aussi les efforts déployés par les donateurs en vue d'harmoniser leur assistance lorsqu'un parfait alignement se révèle impossible.

La première réunion ministérielle du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, l'organe chargé de gérer le programme d'efficacité de l'aide après Busan, aura lieu au Mexique en avril 2014. Son ordre du jour premier sera de passer en revue les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'accord de Busan, ce qui donnera une meilleure idée de la façon dont la communauté de l'aide considère l'évolution de son programme sur l'efficacité de l'aide de Paris à Busan et au-delà.

² Le terme de « coopération au développement » a été utilisé dans l'accord de Busan au lieu de parler de « l'efficacité de l'aide » essentiellement pour attirer le soutien des donateurs des économies émergentes qui, d'un commun accord, rejettent la description de leur assistance comme étant une « aide » ; cela a également permis d'élargir le programme au-delà de la coopération financière. Toutefois, du fait de l'impression d'une importance continue des donateurs du Comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour le financement et les politiques du secteur WASH dans les deux pays des études de cas, il nous a été demandé de ne pas couvrir les acteurs du développement non traditionnels (p. ex. les donateurs des économies émergentes, les philanthropes) de façon détaillée dans notre analyse.

2.3 Identification d'un ensemble cohérent de principes de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH

Par conséquent, nous avons dégagé un ensemble de principes enraciné dans les concepts, les normes et la terminologie du programme ayant pris corps de Rome à Busan : appropriation, orientation sur les résultats, redevabilité et transparence ainsi qu'alignement et harmonisation.

Bien que les discussions au niveau national aient révélé que l'utilisation directe et la compréhension de ces termes étaient mitigées (voir l'Encadré 1), il a été facile d'apparier les déclarations et des exemples offerts avec les concepts fondamentaux. De surcroît, si la prochaine section (3) explore en détail comment ces principes ont été appliqués, ou non, au niveau national, un examen général des principes par rapport au secteur WASH suggèrent qu'ils sont particulièrement pertinents pour ce secteur, à savoir :

- **Appropriation** – une condition préalable essentielle de l'appropriation par un pays est qu'il y ait un leadership clair et coordonné des principales fonctions du secteur. Dans WASH, les fonctions sont souvent fragmentées entre plusieurs ministères, de sorte que les rivalités interministérielles risquent de paralyser tout progrès de l'appropriation avant même de commencer. Là où une coordination est en place entre les ministères techniques, un autre problème consiste à faire en sorte que les buts et objectifs WASH soient hiérarchisés par les ministères des Finances et de la Planification, qui doivent faire face à de nombreuses pressions concurrentes, certaines ayant des résultats politiques apparemment plus concrets et plus immédiats ou donnant l'impression d'une plus grande importance stratégique (si l'on compare l'assainissement et la promotion de l'hygiène aux soins de santé curatifs par exemple).
- **Orientation sur les résultats** – la disponibilité et la qualité des données sur WASH a été un problème considérable pour l'ensemble du secteur, notamment lorsqu'on cherche des données qui sont ventilées et régulièrement mises à jour, que ce soient les gouvernements ou leurs partenaires du développement qui fournissent les fonds. Ces dernières décennies, le cadre global de résultats du secteur a été largement défini par les cibles des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) relatives à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement qui, faute de données plus fines, se concentrent sur une interprétation sommaire des résultats (accès aux installations plutôt que leur utilisation voire même l'impact plus large en termes de santé et de moyens de subsistance). Si l'on ne se contente pas de considérer quelles données sont disponibles sur les résultats, mais plutôt sur la façon dont les résultats peuvent être obtenus, la durabilité et l'équité s'imposent comme deux défis majeurs pour le secteur WASH. À l'heure actuelle, il est fréquent que les gouvernements nationaux et leurs partenaires du développement exigent de prêter davantage d'attention à ces questions, mais les incitations à fournir le type de ressources orientées sur les actifs sociaux à long terme requises sont souvent sapées par la poursuite d'autres produits concrets afin de doper les progrès matériels vers l'atteinte des cibles des OMD. La fourniture de services WASH durables exige de travailler sur beaucoup de plans, y compris des dimensions fortement techniques et environnementales, outre les dimensions sociales, institutionnelles et financières que l'on retrouve aussi dans d'autres secteurs sociaux, comme l'éducation. De même, la conception de services WASH qui soient abordables, accessibles et réactifs à tous les besoins, mais qui répondent tout de même aux normes minimales de santé, est un défi considérable et l'élaboration de propositions sur les cibles post-2015 et les indicateurs WASH a mis davantage en exergue les immenses inégalités qui sont apparues dans le secteur WASH pour des raisons de genre, de pauvreté, de handicap et d'autres formes d'exclusion (JMP 2013).
- **Redevabilité et transparence** – dans le secteur WASH, les incitations ne s'alignent pas toujours pour un partage des connaissances et de l'information franc et gratuit ni pour une redevabilité constructive. La configuration des responsabilités dans la fourniture de services WASH, un secteur au sein duquel il existe un rôle important de gestion communautaire, d'autoprovision ou de coprovision, et des acteurs du secteur privé, fait que les relations de redevabilité sont plus complexes que les modèles acceptés le laissent entendre (p. ex. le triangle de responsabilité de la Banque mondiale) – avec aussi des implications pour les relations entre les gouvernements et les partenaires du développement.
- **Alignement et harmonisation** – au niveau macro, il y a des signes que WASH a été plus lent que les secteurs de la santé et de l'éducation à intégrer les systèmes publics essentiels, tels que les

cadres de dépenses à moyen terme, et à développer des véhicules pour l'alignement tels que des approches sectorielles (Welle *et al.* 2008). L'absence de telles structures et interactions peut déboucher sur un cercle vicieux aux termes duquel les partenaires du développement ne s'alignent pas sur les systèmes gouvernementaux parce qu'ils sont trop précaires, ce qui les fragilise encore plus. La vue d'ensemble sur la situation nationale du Conseil des ministres africains de l'eau (AMCOW) identifie quelques pays qui ont réussi à surmonter ce « casse-tête des capacités » qui ressort si clairement dans les pays instables ou à faible revenu, par le biais d'un processus itératif de collaboration et de prise de risques qui est partagé avec leurs partenaires du développement (AMCOW 2012). De tels exemples de réussite suggèrent aussi le besoin de voir l'alignement et l'harmonisation au sein du secteur WASH non pas comme une option « tout ou rien » (pleinement aligné ou pas du tout) mais comme un continuum au sein duquel l'harmonisation et « l'alignement virtuel »³ constituent des étapes intermédiaires acceptables. Il convient aussi de rappeler que le secteur WASH ne dispose que de très peu de ces fonds verticaux qui prolifèrent dans le secteur de la santé.

Encadré 1 – dans quelle mesure le secteur WASH maîtrise-t-il les principes internationaux de l'efficacité de l'aide ?

Les interviews entreprises dans le cadre des études de cas suggèrent que le degré de familiarité avec le jargon des principes d'efficacité de l'aide de Paris, Accra et Busan est mitigé.

Les parties prenantes du secteur WASH en Éthiopie maîtrisaient plus ou moins les principes de Paris et pouvaient mentionner au moins certains d'entre eux par leur nom lorsqu'ils décrivaient les défis soulevés par l'utilisation efficace de l'aide.

Au Timor oriental, les agents publics n'ont guère fait référence aux principes internationaux de l'efficacité de l'aide hormis l'appropriation et la coordination au sein des agents WASH et les principaux défis ont été présentés principalement en des termes ayant trait à des questions contextuelles précises. L'illustration la plus claire de ce constat a résidé dans la prise de conscience limitée du principe de responsabilité mutuelle et les faibles attentes concernant la possibilité que le gouvernement puisse obliger les donateurs à lui rendre des comptes pour honorer leurs responsabilités. Toutefois, plusieurs agents des donateurs ont insisté pour souligner que les pressions auxquelles était confronté leur siège du fait du dialogue mondial et des processus de redevabilité sur des questions telles que l'utilisation des systèmes nationaux commençaient à se faire sentir au niveau national.

Source : Interviews des parties prenantes lors des études de cas

2.4 Questions de recherche qui se dégagent de la réflexion sur une décennie d'efforts en vue de surveiller l'efficacité de l'aide

À ce jour, le programme de suivi de l'efficacité de l'aide aux niveaux national, sectoriel et international a été essentiellement influencé par l'approche et les paramètres introduits par la Déclaration de Paris 2005 sur l'efficacité de l'aide. La Déclaration de Paris comprenait un cadre de 13 indicateurs quantitatifs et des objectifs cibles à atteindre en 2010, réparties entre ses cinq principes. Ces indicateurs ont été utilisés pour entreprendre trois cycles de suivi, un en 2005, un en 2008 et le troisième en 2011 mais ils ont aussi fortement influencé les efforts de suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur de la santé (par le biais du Partenariat international pour la santé, IHP+) et dans le secteur de l'éducation (par le biais du Partenariat mondial pour l'éducation, GPE) (Martin *et al.* 2011) ainsi que dans le processus de l'après-Busan⁴.

Toutefois, comme le souligne notre analyse de cadrage, la vaste influence de l'approche de suivi de Paris est peut-être moins une affaire d'utilité, de solidité et d'impact mais plus liée à des processus de suivi de l'efficacité de l'aide au niveau national/sectoriel qui s'en remettent à un programme largement approuvé, face aux défis que présente l'obtention d'un consensus sur d'autres approches plus différenciées. Une telle analyse est encore

³ Parfois appelé « alignement virtuel », par exemple lorsque les partenaires du développement (PdD) publient des informations sur leurs dépenses dans le même format et en même temps que les budgets du gouvernement (Manuel *et al.* 2012).

⁴ Le cadre convenu pour entreprendre le suivi de l'accord de Busan conserve six des indicateurs de suivi cités dans la Déclaration de Paris et il en introduit quatre nouveaux, qui sont aussi dans une large mesure des indicateurs quantitatifs ressemblant à ceux de Paris.

corroborée par l'appréciation de plusieurs critiques fondamentales de l'approche de suivi de l'efficacité de l'aide prônée par la Déclaration de Paris, qui portent notamment sur :

- **Sa portée réductrice** – La Déclaration de Paris comprenait 56 engagements par les gouvernements des pays partenaires et par les donateurs, pourtant seuls 13 faisaient l'objet d'indicateurs de suivi.
- **Son approche directive du suivi** – Les indicateurs de suivi de Paris étaient appliqués d'une manière normalisée à l'ensemble des pays participants, c.-à-d. qu'il s'agissait d'un processus fortement directif (descendant) ne laissant que peu de marge pour une adaptation aux circonstances propres du pays ; cela pourrait avoir nui à l'appropriation nationale du processus et à son aptitude à impulser un changement de comportement au niveau national.
- **Ses contraintes et ses faiblesses techniques** – Le cadre de Paris ne parvient pas à exploiter les approches qualitatives, qui peuvent contribuer à introduire plus de nuances dans le processus ; on a reproché à plusieurs de ses indicateurs d'être d'une pertinence limitée et de piètres valeurs de substitution pour une aide efficace (Wood *et al.* 2011).

Le fait d'apprécier l'influence politique ainsi que certaines des limites de l'approche de Paris en matière de suivi de l'efficacité de l'aide a souligné le besoin de faire en sorte que notre recherche se penche sur une gamme de dilemmes en explorant des orientations futures potentielles de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH. Trois dilemmes principaux peuvent être mis en évidence, axés sur :

- Un ensemble commun et étroit de domaines de suivi globalement convenus (largement définis par le cadre existant convenu à l'échelle internationale) par opposition à un éventail plus varié de domaines de suivi différents d'un pays à l'autre et identifié au niveau national et sectoriel.
- Des approches coordonnées à l'échelle mondiale se servant d'indicateurs plus normalisés dans l'ensemble des pays (par souci de comparabilité de l'aide) par opposition à des approches impulsées par le pays et permettant plus de souplesse pour se concentrer sur des indicateurs spécifiques au contexte.
- L'utilisation d'indicateurs de suivi quantitatifs par opposition à des approches plus qualitatives qui tentent de comprendre non seulement le type de goulots d'étranglement qui se présentent mais aussi les raisons politiques, sociales et économiques sous-jacentes et comment celles-ci peuvent être négociées.

Les études de cas ont découvert, directement et indirectement, des perspectives nationales portant sur ces dilemmes, qui se sont à leur tour révélées influentes dans la finalisation de nos propositions de cadre pour le renforcement de la responsabilité mutuelle au sein du secteur WASH. Indirectement, les interviews effectuées lors des études de cas nationales ont révélé que les principaux défis que soulève l'efficacité de l'aide trouvent souvent leurs racines dans des intérêts concurrents et fortement politisés, qu'un processus directif de suivi et de notification a peu de chance de résoudre de lui-même. Plus directement, là où nous avons pu nouer un dialogue avec des représentants d'autres secteurs, nos discussions ont suggéré que, si les exercices de suivi mondial propres à leur secteur n'étaient pas sans présenter des avantages, des questions subsistaient quant à leur aptitude à engendrer un changement au niveau national (voir l'Encadré 2).

Box 2 – Le suivi mondial de l'efficacité de l'aide impulse-t-il le changement au niveau national ?

Le secteur de l'éducation de l'Éthiopie a participé à un exercice de suivi en 2011 sur l'efficacité de l'aide coordonné par le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE). Cet exercice a dégagé plusieurs préoccupations en termes d'efficacité de l'aide, basées en partie sur les principes de Paris tout en introduisant plusieurs autres jugés particulièrement pertinents pour le secteur de l'éducation, tels que l'établissement de groupes locaux d'éducation (GLE) et la participation de la société civile aux GLE. GLE est un terme générique pour différentes sortes de forums établis au niveau national, ayant une responsabilité conjointe en matière de dialogue politique, de planification et de suivi sectoriels. D'après le GPE, cet exercice international propre à chaque secteur a donné lieu à un certain nombre de résultats au niveau national, y compris en encourageant les GLE à aborder activement les questions liées à l'efficacité de l'aide et à s'attaquer aux problèmes. Toutefois, les discussions qui se sont tenues dans le cadre de cette recherche suggèrent une certaine

réticence quant à la question de savoir si les réalisations suffisent pour justifier le coût et le temps associés à d'importants exercices de suivi entre les pays. Il a aussi été suggéré que le statut du GPE en tant qu'organisation donatrice était plus efficace pour impulser le changement (p. ex. en exigeant une participation de la société civile aux GLE en guise de condition de financement) que l'exercice même de suivi.

Source : Partenariat mondial pour l'éducation 2012 et interviews des parties prenantes

En outre, pour démontrer que les priorités du suivi de l'efficacité de l'aide déjà approuvées au niveau international peuvent jouer un rôle en contribuant à mobiliser un engagement politique en faveur du suivi au niveau national (particulièrement utile aux pays partenaires, qui au niveau national ont communément besoin de négocier des processus de suivi avec 15 à 20 donateurs), nous avons hâte de pouvoir tester la pertinence et l'utilité des priorités et des indicateurs de suivi qui ont été convenus au travers du processus de l'après-Busan par le biais des études de cas nationales.

3 Mettre les principes en pratique : progrès et défis au niveau national

3.1 Contexte des études de cas – diversités et points communs

Les études de cas des deux pays entreprises dans le cadre de ce projet de recherche – en Éthiopie et au Timor oriental – entendaient fournir une illustration contextuelle variée des principaux problèmes soulevés par l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH. L'Éthiopie a été sélectionnée afin d'explorer ce genre de questions dans un contexte où les institutions du secteur WASH, les systèmes de gestion de l'aide et les processus de coordination sont raisonnablement bien établis. En revanche, le Timor oriental a été choisi pour tenter d'identifier certains des défis qui peuvent être plus apparents dans le secteur WASH à un niveau initial de développement, y compris dans les États sortant d'un conflit. Les conclusions détaillées de ces deux études de cas sont présentées dans des documents séparés ; ce rapport, quant à lui, regroupe des impressions clés sur la nature des défis que soulève l'efficacité de l'aide dans les deux pays, en proposant des solutions possibles. Toutefois, il est important de souligner qu'en présentant les résultats de ces études de cas, nous ne saurions prétendre qu'elles fournissent des conclusions générales facilement applicables à d'autres pays.

L'Éthiopie compte une population de plus de 90 millions d'habitants, ce qui en fait l'un des pays les plus peuplés d'Afrique subsaharienne. L'Éthiopie a des bureaucraties bien établies au niveau central du gouvernement mais la décentralisation est en bonne voie, avec une vision de plus en plus limpide du secteur et des relations robustes avec un grand nombre de donateurs sur l'ensemble des secteurs sociaux. Si aucun donateur ne procure un soutien budgétaire en soi, il existe un grand nombre d'arrangements par financements groupés et des programmes multisectoriels qui, pour certains, dirigent les fonds sur le secteur WASH. D'après le Programme commun de surveillance (JMP) de l'OMS/UNICEF, la couverture de l'approvisionnement en eau se situait à 49 % en 2011 et celle de l'assainissement à 21 %, même si le gouvernement avance des estimations plus élevées de 67 % dans le premier cas et de 65,8 % pour l'assainissement (GdE 2013). En termes de principaux contributeurs au total de l'enveloppe du secteur de 540 millions de dollars US pour l'exercice 2005 de l'Éthiopie (2012-2013), 380 millions proviennent du gouvernement de l'Éthiopie (dont près d'un tiers issu du fonds du gouvernement pour les OMD) ; 120 millions proviennent du programme d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement de l'Association internationale de développement (AID) et du Département britannique du développement international (DFID)/de la Banque africaine de développement (BAfD) ; 9 millions de l'UNICEF ; 1,4 million du gouvernement finlandais et 21 millions de diverses ONG (DFID 2013). Parmi les contributions qui alimentent le Programme national phare du gouvernement One WaSH figurent : 200 millions de dollars US de la Banque mondiale, 120 millions de la BAfD, 175 millions du DFID, 5 à 10 millions de l'UNICEF et quelque 14 millions du gouvernement finlandais (DFID 2013, Banque mondiale 2013). Si l'on compare les décaissements par rapport aux engagements annuels et moyens, il semble que l'utilisation des fonds des donateurs se soit progressivement améliorée (DFID 2013).

Par contraste, le Timor oriental ne compte qu'une population de 1,2 million d'habitants, dont 30 % vivent à Dili et dans les capitales de district. Le pays est devenu indépendant en 2002 suite à des décennies de conflit qui ont entraîné la destruction de la majeure partie de ses infrastructures. Depuis l'indépendance, le Timor oriental a dû relever les défis soulevés par l'insécurité persistante et l'instabilité politique, tout en s'efforçant de développer des infrastructures essentielles et une prestation de services. La dotation en ressources des efforts de développement du Timor oriental a tiré un important soutien de l'exploitation de réserves de pétrole et de gaz qui permettent au gouvernement de couvrir 80 à 90 % des investissements non résidentiels dans le secteur

WASH (entre autres). Néanmoins, l'aide joue encore un rôle notable dans le secteur WASH, car elle contribue actuellement à hauteur de 10 à 20 % de l'investissement non résidentiel et dans des proportions encore supérieures dans le domaine de l'assainissement (SDA 2014). Le Timor oriental a un nombre relativement modeste de partenaires du développement dans le secteur WASH, les plus en vue étant sans doute le gouvernement australien (WASH en milieu rural), la Banque asiatique de développement, JICA (WASH en milieu urbain dans les deux cas) et une brochette d'ONG internationales (essentiellement, WASH en milieu rural). Les faits nouveaux les plus importants récemment intervenus dans le secteur comprennent une mise à l'échelle des ressources consacrées aux infrastructures hydrauliques et l'introduction d'une politique d'assainissement révisée et de plans d'action concernant l'eau et l'assainissement, qui ont contribué à améliorer la cohérence du secteur (SDA 2014). Toutefois, plusieurs défis de taille confrontent encore le secteur, y compris des contraintes importantes en termes de capacités dans diverses fonctions, une coordination et une cohésion limitées entre les ministères concernés et une certaine négligence face aux problèmes liés à la maintenance du système. Au cours de la décennie écoulée, l'accès aux services d'eau au Timor oriental a augmenté (de 54 % en 2000 à 69 % en 2011), bien que l'accès à l'assainissement ne se soit guère amélioré (actuellement 39 %) et les progrès ont été beaucoup plus rapides en milieu urbain que dans les zones rurales (JMP 2013). En janvier 2014, le Timor oriental a entamé un processus de décentralisation officielle qui confère un rôle plus important aux collectivités de district dans la planification et la supervision du développement des infrastructures WASH.

3.2 L'expérience de l'Éthiopie et du Timor oriental pour faire progresser l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH

Des interviews avec des praticiens issus des pouvoirs publics, de la société civile et des donateurs en Éthiopie et au Timor oriental ont révélé une très grande diversité des priorités qui gravitent autour du programme sur l'efficacité de l'aide pour le secteur WASH. Les experts n'ont pas été bridés par les quatre grands principes évoqués plus haut, mais leurs réponses s'inscrivent largement dans leur cadre, ce qui montre bien la pertinence des principes qui ont évolué de Rome à Busan pour le secteur WASH.

La diversité des contextes sert à souligner un défi clé pour concevoir des cadres au niveau mondial : comment garantir qu'ils restent pertinents pour tous les pays, notamment lorsqu'ils sont exprimés au travers d'indicateurs communs spécifiques. Les problèmes soulevés dans les études de cas nationales soulignent aussi combien il est difficile de veiller à ce qu'une approche mondiale du suivi de l'efficacité de l'aide au secteur soit un outil pertinent pour lutter contre les vrais goulots d'étranglement auxquels est confrontée la prestation de services en première ligne.

Cela dit, si les contextes politiques, démographiques, économiques, d'aide et de secteur sont clairement différents, il n'en reste pas moins qu'ils affichent quelques points communs – comme le montre la discussion suivante, qui s'inspire fréquemment de l'expérience des deux pays pour illustrer des points particuliers.

3.2.1 Renforcer l'appropriation locale

L'appropriation exige des responsabilités institutionnelles claires et les incitations adéquates pour que les différents acteurs s'acquittent de leurs responsabilités. Comme première étape, il est important de parfaire les procédures formelles pour accroître la coordination entre les différents secteurs concernés par WASH, en guise de condition préalable au développement d'une expression unifiée de l'appropriation nationale. L'étude de cas du Timor oriental illustre comment, malgré des améliorations stratégiques récentes, on remarque une fragmentation ministérielle accrue vis-à-vis du secteur de l'eau en raison de la mise à l'échelle et de l'introduction de nouveaux programmes locaux de développement, qui comprennent un accent sur les infrastructures hydrauliques. Les responsabilités ministérielles de l'ensemble des acteurs étatiques n'ont pas encore été suffisamment clarifiées, ce qui entrave les efforts d'élaboration d'un programme cohérent pour le secteur WASH. Ces défis sont probablement exacerbés par un processus de décentralisation formel qui a démarré au début de 2014. En Éthiopie, la coordination entre les principaux ministères sectoriels (Eau, Irrigation et Énergie, MdEIE ; Santé MdS ; Éducation, MdE ; et Finances et Développement économique, MdFDE) a été renforcée par un Mémoire d'accord révisé. Mais il est plus difficile de trouver un juste équilibre entre incitations et mandats pour les individus et les institutions afin d'encourager la coopération dans la pratique. On rapporte que le MdFDE aurait un intérêt limité envers le détail de la mise en œuvre technique qui domine une grande partie du dialogue interministériel. Bien que le MdS et le MdE aient des attributions claires, certaines

indications suggèrent que les parties prenantes de ces ministères perçoivent les principales initiatives du secteur comme étant dominées par le MdEIE – ce qui indique qu'il y a encore du travail à faire pour veiller à ce que tous les principaux acteurs considèrent qu'ils ont un intérêt stratégique dans le secteur.

Les engagements financiers peuvent rendre l'appropriation plus tangible mais la dynamique du leadership sectoriel est bien plus qu'une simple affaire de financement. L'étude de cas de l'Éthiopie donne des preuves d'une dotation accrue en ressources de la part du gouvernement de l'Éthiopie (GdE) au secteur WASH en signe d'expression concrète de l'appropriation. Toutefois, ce n'est pas seulement sa contribution financière qui a permis au GdE de signaler son appropriation du secteur par le biais de son programme national One WaSH – comme dans d'autres secteurs, l'équilibre de pouvoir entre le gouvernement et les partenaires du développement est en partie déterminé par des facteurs plus larges, tels que l'importance géopolitique de l'Éthiopie. L'étude de cas du Timor Oriental montre que, dans la pratique, le leadership apparent du gouvernement du Timor oriental (GdTo) en termes financiers (le gouvernement couvrant environ 80 % des dépenses non résidentielles du secteur WASH) est bridé par des manques de capacités importants qui ont entravé le développement de politiques et de stratégies sectorielles essentielles. Ces capacités lacunaires sont peut-être illustrées de façon particulièrement frappante par la lenteur du décaissement du budget infrastructurel du ministère des Travaux publics (MdTp). Un certain nombre de partenaires du développement plus en vue ont fait du soutien au leadership du secteur par le GdTo une priorité et ces efforts commencent à porter des fruits puisqu'on a récemment vu émerger un éventail de politiques sectorielles de premier plan.

Dans la pratique, les donateurs promeuvent leurs propres priorités au travers d'un dialogue et de leurs programmes d'appui, mais la poursuite de ces priorités sera vouée à l'échec si les avantages ne sont pas compris par les pouvoirs publics. Les donateurs se sont montrés influents pour inciter le GdTo à renforcer les institutions et les politiques WASH parallèlement à une mise à l'échelle des prestations de services, reconnaissant que cet élément était vital pour la pérennité des services WASH. Dans certains cas, toutefois, l'intégration des priorités des PdD a été sapée par un soutien du gouvernement quelque peu discutable. Ainsi, les interviews des parties prenantes ont montré comment, jusqu'à récemment, l'engagement du gouvernement envers l'approche d'assainissement total piloté par la communauté (ATPC) était mis en doute, un facteur qui, d'après les personnes interrogées, avait freiné sa mise en œuvre. Il semble à présent exister un consensus plus solide à l'égard de l'ATPC entre le GdTo et les PdD, puisqu'on voit apparaître une adaptation locale de cette approche (appelée PAKSI), ce qui devrait contribuer à consolider ses fondements en vue de sa mise en œuvre efficace. La délicate question de savoir comment l'appui extérieur peut contribuer à nourrir l'appropriation locale est explorée plus à fond dans l'encadré ci-dessous, qui analyse le potentiel de voir l'intervention d'un donateur dans les innovations institutionnelles supplanter le soutien et les ressources intérieures.

Encadré 3 – En quoi les partenaires du développement ont-ils aidé le gouvernement du Laos à s'approprier son secteur de l'assainissement

Le Laos a augmenté son accès à l'assainissement de base dans les zones rurales de 10 % en 1995 à 38 % en 2008 ; une étude de cas de l'ODI attribue en partie cette progression à l'innovation institutionnelle de la part du gouvernement, y compris une stratégie d'approvisionnement en eau et d'assainissement en milieu rural plusieurs fois révisée et modernisée. Cette stratégie mettait de plus en plus l'accent sur des approches sensibles à la demande, et sur la création puis le renforcement des capacités d'une agence chef de file pour le sous-secteur (Nam Saat). Entre-temps, les donateurs ont aidé Nam Saat à renforcer ses capacités et lui ont procuré un budget de mise en œuvre. Néanmoins, l'étude de cas révèle que, si les graines de l'appropriation ont bien été semées grâce à la création de Nam Saat, il s'est révélé plus difficile de nourrir l'appropriation au-delà de cette institution engagée mais politiquement marginalisée. L'étude de cas remarque que l'engagement des donateurs envers une seule agence modèle doit être égalé par un travail à un niveau plus large pour encourager des entités gouvernementales politiquement plus puissantes, telles que le ministère des Travaux publics et des Transports, à donner la priorité à l'assainissement et à veiller à accroître la contribution financière du gouvernement au secteur.

Source : O'Meally 2010

3.2.2 Amélioration du suivi commun, notification et réalisation des résultats

On se réjouit du regain d'attention accordée aux données relatives à WASH, notamment en ce qui concerne la durabilité, mais il faut des liens plus robustes avec la gestion des finances et des performances. Le manque de données de qualité sur la durabilité des services est un problème sectoriel largement reconnu. Compte tenu des problèmes d'échelle et d'accessibilité, l'Inventaire national de l'eau d'Éthiopie (*National Water Inventory – NWI*) est l'une des tentatives les plus ambitieuses pour s'attaquer au manque de données sur la durabilité, alors que le Timor oriental cherche aussi à établir un système national d'information sur l'eau et l'assainissement (SIBS). Les personnes interrogées ont signalé que le NWI avait été impulsé par des champions clés au sein des PdD, ce qui suggère que des individus ayant noué de solides relations avec le gouvernement peuvent jouer un rôle catalytique. Mais pour qu'elles soient utiles, les données ont besoin d'être à jour et reliées à la gestion des fonds et des performances, y compris l'allocation des ressources. L'enquête du GLAAS 2011 a révélé que les organismes de soutien extérieur ayant fait l'objet de l'enquête (qui représentaient environ 90 % du total de l'APD du secteur) ne dépensaient que 7 % de leur aide à l'entretien ou au remplacement des services existants (OMS et ONU-Eau 2012). Les partenaires du développement et le gouvernement sont néanmoins démotivés à l'idée d'investir dans des éléments moins concrets qui soutiennent les services (actifs sociaux, réadaptation) parce qu'ils n'offrent pas d'occasions pour faire un tapage médiatique et ne contribuent pas immédiatement à l'atteinte des OMD. Au Timor oriental, il est difficile de dire si le SIBS permet d'accroître l'attention sur les questions de maintenance, car les allocations du gouvernement pour ce type de besoins sont encore limitées, ce qui d'après les personnes interrogées est en partie dû à la préférence accordée à l'élargissement de nouveaux services. Les technologies, y compris la technologie mobile, ont un rôle à jouer et favorisent l'établissement de rapports sur la durabilité du système au Timor oriental. Toutefois, la lenteur des progrès constatée avec le système d'information de gestion du secteur WASH en Éthiopie tend à indiquer qu'il faut prendre soin de ne pas introduire de systèmes trop lourds, d'origine extérieure.

Les besoins en renforcement des capacités sont énormes et représentent un goulot d'étranglement majeur pour l'obtention de résultats ; néanmoins, un soutien différencié et aligné d'un point de vue institutionnel peut faire une différence. L'Éthiopie et le Timor oriental sont à des stades très différents en termes de développement des capacités du secteur mais, même pour un secteur relativement évolué comme celui de l'Éthiopie, les besoins sont énormes. Il est vital que le soutien extérieur en faveur du renforcement des capacités soit adapté au contexte et institutionnalisé dans les structures nationales à la première occasion. Au Timor oriental, cela commence tout juste à se produire grâce au soutien du Centre national pour l'emploi et la formation professionnelle (SDA 2014). En Éthiopie, des modules sur un Apprentissage encadré en matière d'eau et d'assainissement sont mis en avant comme un modèle utile, introduisant une approche plus pratique et professionnelle de la formation WASH fournie par les Centres de formation et d'enseignement technique et professionnel du GdE.

Pour pouvoir réellement compter, les résultats doivent être atteints de manière équitable. Les politiques générales de prestation de services encouragent les paradigmes actuels pour la notification des résultats à l'échelle nationale mais aussi mondialement. Les partenaires du développement peuvent exiger l'inclusion (par exemple un accent marqué sur le genre ou une approche propice aux pauvres) mais il faut bien reconnaître qu'il n'y a guère d'incitations à faire en sorte que les gouvernements nationaux touchent les groupes difficiles à toucher, lorsqu'ils sont essentiellement tenus de rendre des comptes sur une cible d'OMD qui, elle, n'est pas ventilée. Il reste à voir si les efforts en vue de mieux intégrer l'équité dans le suivi mondial après 2015 de WASH vont aussi modifier les incitations. Le programme national One WaSH du GdE comprend un indicateur de performance clé sur la participation des femmes en qualité de décideurs dans les structures locales WASH. Un appui important de la part des PdD est néanmoins indispensable pour aider le gouvernement plutôt que de se contenter d'exiger l'équité et l'inclusion par le biais de conditions et de sauvegardes – par exemple, en soutenant le gouvernement avec un appui technique et financier pour construire un ensemble de données ventilées.

3.2.3 Responsabilité mutuelle et transparence dans la mise en œuvre des engagements

La responsabilité mutuelle exige des processus appropriés et un arrangement de manière à équilibrer prise de décisions et suivi avec transparence et participation. Le GdE a mis en place une large plateforme participative qui constitue la pièce maîtresse de son cycle annuel d'examen WASH : le Forum multipartite. Les

interviews réalisées dans le cadre de l'étude de cas ont indiqué que cette plateforme s'était révélée comme un espace de dialogue utile mais les personnes interrogées ont suggéré que ses capacités de suivi des engagements souscrits étaient limitées. Il serait donc utile que le Forum multipartite soit complété par une structure qui ait l'autorité et les ressources pour exécuter ou missionner et superviser les principaux engagements. Au Timor oriental, on rapporte que les mécanismes multipartites ont principalement servi au partage de l'information et à traiter quelques problèmes épineux, mais qu'ils ne constituent pas pour autant un effort cohérent permettant de nourrir la responsabilité mutuelle. Les interviews menées dans le cadre de l'étude de cas suggèrent qu'une partie du défi tient sans doute au fait que le GdTo ne compte guère obliger les donateurs à lui rendre des comptes et une dynamique informelle des espaces n'a pas toujours été propice au leadership du gouvernement (par exemple pour des raisons linguistiques).

La société civile et le secteur privé ont besoin d'être rassemblés dans le giron de la responsabilité mutuelle. L'efficacité de l'aide ne se limite pas aux relations entre gouvernement et donateurs. Le secteur privé sous différentes formes peut jouer un rôle énorme dans la prestation de services WASH et sa mobilisation peut se révéler cruciale pour surmonter les contraintes techniques en termes d'infrastructures et de prestations de services. Les OSC et les ONG revêtent aussi une importance vitale, notamment dans des contextes d'après-conflit comme dans le cas du Timor oriental, où les ONG sont très en vue dans l'ensemble du secteur WASH et constituent, selon les propos d'une des personnes interrogées « le visage dominant de la prestation de services d'assainissement. » Toutefois, compte tenu de la taille de nombre d'entités du secteur privé national et de la société civile, les activités et les approches peuvent être décousues et parfois contradictoires. La culture non conformiste de nombre d'ONG peut aussi faire qu'il est difficile pour elles de prôner une harmonie spontanée – en Éthiopie, même les plateformes de coordination des ONG WASH semblent proliférer. Pour tirer le meilleur parti de ces acteurs, il faut tisser un véritable réseau et cela peut exiger des ajustements au niveau législatif qui vont bien au-delà du secteur (p. ex. les lois sur les revenus des OSC et les droits d'importation en Éthiopie).

La transparence est essentielle pour les efforts visant à coordonner les interventions, pour une allocation directe des ressources et pour renforcer la confiance entre les partenaires. Au Timor oriental, les agents gouvernementaux se demandent dans quelle mesure les partenaires du développement – notamment ceux qui mettent en œuvre des projets dans lesquels le gouvernement n'exerce pas de rôle – partagent correctement les informations sur leurs activités pour faciliter la planification et l'établissement de rapports, le rapportage automatique étant loin d'être la norme. Des préoccupations ont aussi été soulevées à propos du manque de transparence concernant l'utilisation des ressources au sein des programmes des donateurs, qui sapent les efforts visant à améliorer la dotation en ressources du secteur WASH et à forger un climat de confiance entre les acteurs du secteur.

3.2.4 Harmonisation et alignement du soutien extérieur

L'harmonisation et l'alignement WASH devraient être perçus comme un processus continu et itératif. Un parfait alignement devrait être le but à long terme dès lors que les priorités du gouvernement ne contredisent pas les principes élémentaires des droits de l'homme. Mais il ne serait pas réaliste d'ignorer la qualité variable des systèmes nationaux, de sorte que les partenaires du développement ont une crainte légitime d'être perçus comme prenant des risques injustifiés avec les impôts de leurs électeurs. Au final, il y a peu de façons de contourner ce problème hormis si les partenaires du développement adoptent une attitude gérable mais progressiste face au risque – soutenant progressivement les systèmes gouvernementaux et procédant à des investissements au fil du temps. Au Timor oriental, le gouvernement australien a pris une mesure de ce genre en mettant en œuvre le programme BESIK de concert avec le GdTo (ses interventions exigent l'accord de ce dernier) et il envisage de progresser vers l'utilisation d'un appui budgétaire sectoriel auprès du MdTp. Une telle approche fait contraste avec certaines autres agences qui ont géré des projets en les conservant tout à fait à l'écart des institutions nationales. En Éthiopie, certains donateurs semblent exploiter toute la marge de manœuvre disponible dans leurs règles et procédures pour diriger la majeure partie des fonds vers le nouveau compte WASH consolidé au niveau fédéral (Encadré 4).

En outre, il est clair qu'il existe une grande variété d'approches en matière d'alignement et qu'elles devraient être reconnues. Au Timor oriental, par exemple, certains donateurs acheminent les dons par le biais du gouvernement (moyennant des conditions d'audit supplémentaires), alors que d'autres financent uniquement les projets en dehors du gouvernement mais ont souligné dans les interviews qu'ils s'efforcent de renforcer les

capacités de celui-ci à des fins de prestations. Toutes ces approches semblent faire une contribution au renforcement des institutions nationales, mais chacune d'elles est aussi confrontée à ces propres défis. Là où les partenaires du développement sont gravement bridés par leurs règles et procédures, on peut arguer que c'est là un argument pour hisser la question au niveau d'un processus de dialogue et de suivi mondial.

L'alignement doit être un fil conducteur tout au long de la chaîne d'exécution du programme, pas seulement en termes de politiques de haut niveau. Les donateurs ont mieux réussi l'alignement au niveau de l'administration centrale mais des défis majeurs subsistent dans la poursuite de l'alignement tout au long de la chaîne de prestations de services. Au Timor oriental, des problèmes sont nés par rapport à des programmes d'ONG impliquées dans une prestation de services directe qui omettaient de collaborer pleinement avec les programmes du gouvernement et de suivre les politiques du secteur WASH.

Là où l'alignement parfait se révèle impossible, l'harmonisation constitue un bon point de départ. Dans beaucoup de pays, les gouvernements traitent avec un grand nombre de partenaires du développement qui aident le secteur WASH. Dix pays ayant répondu à l'enquête du GLAAS en 2011 comptaient plus de 15 donateurs ayant décaissé des fonds à hauteur de plus de 100.000 dollars US pour le secteur (OMS et UNICEF 2013). Même dans des pays comme le Timor oriental où il existe un nombre réduit de partenaires du développement, on se heurte à des problèmes de pratiques différentes en termes d'acquisition, d'assistance technique et d'établissement de rapports. Même s'ils ne s'alignent pas sur les systèmes gouvernementaux, les aspects procéduraux de l'harmonisation peuvent être ardues et, là encore, il est fréquent qu'ils s'en remettent aux règles et procédures du siège.

3.3 Quelles sont les entraves sous-jacentes au progrès ?

Si l'on prend du recul et que l'on considère le cycle du progrès et les difficultés restantes, plusieurs choses sautent aux yeux. Tout d'abord, il existe un certain nombre de domaines politiques pour lesquels les règles et procédures du siège des PdD sont influentes pour façonner le comportement au niveau national et dont les entraves au progrès se retrouvent donc en partie au niveau du siège/mondial. À titre d'exemples de ces domaines politiques, on peut citer :

- L'utilisation des systèmes nationaux – certains PdD sont prêts à accepter un risque supplémentaire (financier et politique) perçu en prenant la décision d'utiliser de tels systèmes, les calculs politiques au-delà WASH étant pertinents pour cette décision parallèlement à des enjeux de développement.
- Un alignement plus large – l'engagement des PdD au niveau du siège en faveur du renforcement des institutions nationales et du traitement des priorités nationales est essentiel pour le développement d'une relation de travail étroite et nourrie avec les acteurs locaux au niveau du pays.
- Harmonisation – Les préférences et les règles du siège en matière d'acquisitions et d'établissement de rapports créent souvent des obstacles au développement d'approches plus harmonisées pour amorcer un dialogue avec des acteurs locaux.

Encadré 4 – Distinction entre les donateurs et leur marge de manœuvre en matière d'alignement et d'harmonisation

Bien que ce rapport ait généralement fait référence aux partenaires du développement comme un groupe unique, en réalité, ils sont très différents. Les interviews dans le cadre de l'étude de cas suggèrent qu'un domaine important où ces différences sautent aux yeux concerne l'harmonisation et l'alignement sur les systèmes nationaux.

L'alignement avec un système national naissant, tel que le Compte consolidé WASH (CWA) de l'Éthiopie, était perçu comme renfermant un élément de risque par tous les partenaires du développement consultés. Néanmoins, certains d'entre eux ont montré qu'ils étaient plus prêts que d'autres à assumer le risque et à acheminer les fonds par le biais du CWA. Il n'était pas possible de discerner jusqu'où allaient ces différences au niveau des gestionnaires individuels et de leur marge de manœuvre au sein des règles et procédures de

l'entreprise ou du siège, ou dans les différences entre les règlements eux-mêmes. Une autre complexité a trait aux dérogations par rapport au règlement qui sont souvent approuvées lors de la négociation des approches harmonisées ; lorsque ces dérogations sont invoquées, il peut se révéler nécessaire de les faire valider au niveau du siège, ce qui retarde les programmes et les projets.

Au Timor oriental, comme dans beaucoup de situations d'après conflit, les systèmes nationaux sont à un stade embryonnaire de développement, ce qui confère une certaine légitimité aux préoccupations du PdD concernant leur utilisation. Toutefois, certains PdD sont plus préparés que d'autres à utiliser ces systèmes (le gouvernement d'Australie prévoit d'introduire un appui budgétaire au secteur WASH), ce qui traduit un appétit à travailler avec une prise de risques pertinente, mais aussi les avantages potentiels qu'il y a à s'attaquer aux défis systémiques. Les règles du siège concernant les mesures à prendre pour utiliser les systèmes semblaient constituer un facteur contraignant de taille, ce qui s'est aussi reflété dans le fait que deux agences ont signalé une volonté accrue du siège de réfléchir à l'utilisation de systèmes nationaux en réponse à un dialogue dans les forums mondiaux (les processus de Paris/Busan et la Nouvelle donne).

Source : Document de cadrage et interviews dans le cadre des études de cas en Éthiopie et au Timor oriental

Deuxièmement, là où des progrès notables ont été faits pour s'attaquer aux problèmes que soulève l'efficacité de l'aide, cela a souvent été facilité par des acteurs nationaux qui ont coopéré pour se pencher sur des facteurs contextuels nationaux spécifiques et tirer parti des occasions locales de changement. Ainsi, on rapporte que l'inventaire national de l'eau en Éthiopie est impulsé par un petit groupe de champions au sein des donateurs et du gouvernement. De même, au Timor oriental, pour trouver une approche cohérente et mutuellement acceptable pour mettre en œuvre l'ATPC en matière d'assainissement, il a fallu un processus rigoureux de dialogue afin de traiter d'une série de questions culturelles et politiques propres à la localité. Cette conclusion souligne l'importance du niveau national en guise de forum pour considérer les entraves aux progrès du secteur et pour veiller à ce que les processus au niveau mondial appuient les efforts en vue de débloquent les contraintes à ce niveau.

Enfin, il est important de reconnaître qu'il y a une myriade de facteurs qui opèrent en dehors du secteur WASH mais qui auront une influence sur les efforts visant à s'attaquer aux problèmes liés à l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH. Certains sont d'ordre supranational, comme les facteurs macro-économiques et géopolitiques ; par exemple, une appropriation accrue par l'Éthiopie de son secteur WASH relève, du moins en partie, d'une manifestation de son assurance grandissante, du fait de la croissance économique et de son importance stratégique dans la Corne de l'Afrique. D'autres facteurs sont ancrés dans les politiques et les incitations qui interviennent aux niveaux national et local ; par exemple, la pression que le GdTo ressent pour élargir la prestation de services rapidement afin d'apporter un gage de paix aux citoyens. Ces facteurs seront probablement impossibles à résoudre aux termes d'une délibération dans des enceintes WASH mondiales et nationales, ni même dans un forum d'aide mondial. Par conséquent, il est important que les processus liés à WASH travaillent dans les limites de ces facteurs et répondent à leur évolution, sans toutefois surcharger leur programme en leur accordant trop d'attention.

Les interactions entre les facteurs aux niveaux mondial et national sont illustrées dans l'Encadré 5. La fenêtre d'opportunité pour un changement dans le secteur de l'eau en Tanzanie était tributaire d'un PdD capable de répondre aux développements dans l'environnement politique plus vaste au niveau local, ce qui a, à son tour, été rendu possible par des schémas de redevabilité au niveau du siège. L'intervention réussie de la SNV a été confrontée à un certain nombre de problèmes mais elle a été remarquable de par son aptitude à se montrer souple et réactive, facilitée par la très « forte intégration » de son personnel. L'inverse peut, toutefois, être la norme, là où les incitations au sein des agences de donateurs ne sont pas alignées pour permettre aux programmes d'aide d'être conçus et mis en œuvre pour relever aussi efficacement que possible les défis posés par le secteur national.

En gardant cela à l'esprit, dans la prochaine section, nous allons décrire une approche de cadre sectoriel pour l'efficacité de l'aide qui reconnaît que le suivi au niveau mondial a peut-être un rôle à jouer pour tenter d'attirer l'attention et d'encourager le débat sur des points particuliers. Mais nous soutenons que cela ne devrait être qu'une partie de l'ensemble du cadre, qui devrait être vu comme un moyen d'équiper les pays et leurs partenaires du développement de façon à ce qu'ils sachent affronter les réalités politiques qui rendent l'aide

inefficace. Ce faisant, ils auront besoin d'être plus autocritiques et de mieux s'adapter, en utilisant des outils pour diagnostiquer et réagir aux principaux goulots d'étranglement du secteur – quelque chose que l'aide peut soutenir de manière très efficace lorsque les contraintes des donateurs sont traitées de façon à ce que les incitations d'où qu'elles viennent soient mieux alignées.

Encadré 5 – Enseignements du secteur rural de l'eau en Tanzanie

Le Programme pour le développement du secteur de l'eau de la Tanzanie (Water Sector Development Programme – WSDP) est le plus grand programme du secteur en Afrique subsaharienne et il fonctionne à partir d'un financement groupé. Le secteur dispose donc d'un cadre de suivi sectoriel cohérent, les donateurs et le gouvernement étant alignés sur des objectifs communs. Toutefois, il reste un degré élevé de complexité en raison de plus de 300 organismes locaux de mise en œuvre et de la lourdeur des procédures d'établissement de rapports requises pour décaisser les fonds.

Des développements récents dans le secteur qui laissent entendre une meilleure prestation de services se sont axés sur les efforts locaux pour surmonter les entraves à la prestation de services. Parmi les entraves effectivement ciblées, on peut citer : i) une inaptitude des acteurs à se réunir pour résoudre ensemble des problèmes ; ii) une incohérence politique découlant de rôles et responsabilités peu clairs, qui à leur tour iii) se traduisent par un manque de discipline. Un programme de la SNV a adopté une approche pluri-étagée, avec un renforcement des capacités dans les communautés, les conseils de district, en commençant par le niveau national. Les conseillers locaux ont été formés à leur rôle et à la façon de résoudre les problèmes. Cela leur a permis de mieux comprendre comment fonctionnaient les conseils et quelles étaient leurs responsabilités. Cela revenait à assumer les coûts de réunir tout le monde, de sorte qu'ils ont pu faire appliquer la discipline au personnel technique du conseil et, dans une certaine mesure, agir collectivement. Le programme a aussi œuvré avec les communautés pour les aider à gérer leurs points d'eau.

L'intervention a très bien réussi à changer les incitations là où il existe des fenêtres d'opportunité permettant de les ajuster. Des facteurs socioéconomiques qui limitent les risques que prendront les individus dans la poursuite d'objectifs collectifs sont omniprésents. Le clientélisme politique fragilise souvent les tentatives visant à promouvoir l'appropriation par la communauté et l'entretien des points d'eau. Par ailleurs, au niveau communautaire, la mise en place de discipline de performance est particulièrement difficile en raison de la complexité des relations villageoises, des normes profondément enracinées et des fenêtres d'opportunité engendrées par un environnement politique plus ouvert et plus stimulant qui n'a pas encore gagné les villages.

Toutefois, les progrès étaient aussi tributaires de schémas de redevabilité auprès des sièges des partenaires du développement, en particulier la souplesse des plans de suivi ou des cadres logiques qui déterminait dans quelle mesure il était possible de réagir à l'évolution des circonstances locales. Dans quelle mesure il était nécessaire de rendre compte des résultats à court terme ou à quel point les partenaires avaient la liberté de pouvoir dégager des progrès à plus long terme : tout cela était aussi tributaire du cadre d'établissement de rapports déterminé à l'échelle mondiale.

Globalement, les enseignements que l'on peut tirer de cette étude sont que les efforts pour que l'aide soit plus propice à une amélioration des prestations locales de services dépendent des points suivants :

- Comprendre les entraves au progrès, leurs complexités et la façon dont elles fonctionnent aux niveaux national, régional et local.
- Avoir l'intelligence et l'aptitude de reconnaître et d'agir en fonction des fenêtres d'opportunité.
- Avoir la souplesse de s'adapter à l'évolution des circonstances et être capable de changer de direction, le cas échéant.
- Capitaliser sur les intérêts et les incitations de tous les acteurs impliqués, en particulier ceux des élites politiques plus puissantes.
- Être capable de résister aux pressions pour rendre compte des résultats à court terme mais préférer investir suffisamment dans l'appui à un progrès à plus long terme.

Source : Adapté de Tilley 2013

4 Opérationnalisation des principes de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH : un cadre pour renforcer la responsabilité mutuelle

4.1 Introduction du concept d'approche multiscalaire pour approfondir le suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH

Si le public visé par ce document est principalement de niveau mondial (les partenaires du SWA), nous ne concluons pas pour autant que le suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH devrait être exclusivement, ni même principalement, axé sur le niveau mondial. Nous ne cherchons pas non plus à suggérer que le suivi, en lui-même, est suffisant à quelque niveau que ce soit pour diagnostiquer et débloquer le changement sur la façon dont l'aide est effectivement dirigée et utilisée. Il ressort des études de cas nationales que la conception de processus de suivi qui ne fonctionnent qu'à un seul niveau et qui ne se concentrent que sur le rapportage de données quantitatives cumulées, a peu de chance d'aboutir au changement requis. Comprendre les contraintes et y réagir exige un processus d'enquête qualitatif plus poussé et un dialogue qui intervient à de multiples niveaux. Certains problèmes exigent une action collective au niveau national, d'autres nécessitent une redevabilité et une coordination au niveau international/du siège des partenaires du développement et d'autres encore ne peuvent être réellement traités qu'en s'impliquant aux niveaux décentralisés/infranationaux.

Par ailleurs, les parties prenantes nationales interrogées pour cette étude n'ont pas fait communément référence à des concepts, des engagements et des programmes mondialement convenus pour identifier les principaux problèmes de leur secteur et, au lieu de cela, elles ont largement présenté un discours axé sur les contraintes et les problèmes précis du secteur au niveau national. Même si cela pourrait être en partie lié à une sensibilisation limitée aux programmes mondiaux sur l'efficacité de l'aide dans les pays des études de cas, cela permet de souligner l'importance des efforts de suivi de l'efficacité de l'aide pour réagir aux problèmes tels qu'ils sont perçus et rencontrés au niveau national et, par conséquent, de faire en sorte que le suivi au niveau mondial desserve les besoins des processus de suivi et de redevabilité au niveau national.

Néanmoins, les études de cas ont aussi fourni des indices quant aux façons dont le suivi au niveau mondial pourrait être orienté pour servir la cause du renforcement de la redevabilité, des incitations aux performances et, finalement un changement de comportement vis-à-vis de l'aide au niveau national. Tout d'abord, cela peut aider à surmonter les contraintes au niveau mondial qui constituent un obstacle à l'amélioration du comportement au niveau national, p. ex. vis-à-vis des politiques du siège des donateurs ou d'un engagement collectif loin d'être optimal entre les parties prenantes. Deuxièmement, cela peut jouer un rôle pour aider à obtenir un consensus et à fournir un levier politique aux pays partenaires pour qu'ils se mettent d'accord sur les paramètres des processus de suivi au niveau national. Enfin, cela peut contribuer à attirer l'attention sur des questions qui bénéficieront d'une plus grande exposition au niveau mondial, p. ex. afin de promouvoir le partage des meilleures pratiques et des expériences au niveau national concernant la résolution des problèmes du secteur WASH.

Une telle analyse suggère le besoin pour le secteur WASH de prendre les options de suivi mondial au sérieux, mais aussi de se montrer extrêmement sélectif dans l'identification des enjeux politiques à surmonter par le biais de tels efforts, éclairés par des justifications claires. Par ailleurs, les expériences du processus de suivi de Paris (voir la section 2.4) suggèrent que la conception d'indicateurs communs appliqués à l'échelle mondiale a besoin d'être traitée avec beaucoup de rigueur afin de veiller à ce que ces indicateurs soient pertinents pour tous les pays et qu'ils constituent des indicateurs/mesures supplétives exacts des performances.

Dans une certaine mesure, les programmes de suivi de l'efficacité de l'aide qui sont nés du processus post-Busan et du Partenariat international pour la santé ont reconnu ces questions en plaidant pour que leurs processus soient, dans toute la mesure du possible, de plus en plus éclairés par les produits et efforts de suivi des processus nationaux existants (IHP+ 2013, GPEDC 2013). Toutefois, dans le même temps, chacune de ces initiatives a aussi donné son aval à des cadres de suivi au niveau mondial qui encouragent l'utilisation de priorités et d'indicateurs de suivi communs – dix dans le cas du processus post-Busan et sept dans le cas de l'IHP+ – à appliquer à l'ensemble des pays membres. Il est donc difficile de savoir s'ils ont trouvé ou non le juste équilibre entre les programmes impulsés par les pays et ceux d'origine mondiale.

4.2 À quoi ressemblerait une approche multiscalaire du suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH ?

Sur la base de l'analyse à la section 4.1, cette étude propose qu'une approche du suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH comprenne les éléments suivants :

- Un nombre limité de domaines et d'indicateurs de suivi au niveau mondial appliqués à travers les pays, avec des justifications claires pour chacun d'entre eux sur la base d'au moins une des trois fonctions du suivi mondial identifiées à la section 4.1, en s'appuyant sur les meilleures pratiques de la communauté de l'efficacité de l'aide. Si nous suggérons un certain nombre d'indicateurs précis, nous reconnaissons qu'il se peut qu'il soit plus efficace de cerner tous les indicateurs sur un continuum permettant de faire une distinction entre pays et sous-secteurs sur l'objet exact du suivi, par domaine de suivi.
- Avant tout, un accent mis sur le développement de processus de redevabilité et de suivi de l'efficacité de l'aide au niveau national, ancrés dans des institutions et processus existants, identifiant leurs priorités et opérant au travers d'un dialogue multipartite au niveau national. Il devrait aussi inclure une approche plus autocritique, politiquement réaliste et qualitative de l'appréciation de la raison pour laquelle surviennent les entraves et sur la manière de mieux aligner les incitations.
- Fournir aux processus nationaux l'option (peut-être par le biais du partenariat SWA) de courtage au niveau mondial, de capacités techniques et de dotation durable en ressources afin de surmonter des situations où il existe des contraintes liées à l'obtention d'un consensus sur les processus de suivi de l'efficacité de l'aide au niveau national.
- Des responsabilités larges et partagées, ainsi que celles qui s'appliquent tout particulièrement aux acteurs locaux et aux partenaires du développement.

En termes de suivi au niveau mondial, le tableau ci-dessous présente une proposition pour un noyau de domaines et d'indicateurs de suivi dont l'utilisation pourrait être considérée par les parties prenantes du secteur WASH ; le tableau justifie également leur sélection, y compris en faisant référence à des avis tirés des études de cas nationales.

Tableau 2 : Domaines proposés de suivi mondial et indicateurs suggérés

Domaine de suivi	Justification	Risques	Réactions au niveau national	Indicateur de suivi
Principe : Appropriation				
Appropriation et leadership au niveau national du développement du secteur WASH	RHN du SWA ou forum mondial équivalent permettant un apprentissage et un échange inter-pays sur les efforts déployés pour renforcer l'appropriation à un niveau politique stratégique	Efficacité de la discussion au niveau mondial sans doute compromise si les ministères des Finances ne participent pas à la rencontre	Les représentants des pays et des PdD requièrent une stratégie claire pour l'identification et la résolution des obstacles politiques à une appropriation de haut niveau à l'échelle nationale	L'indicateur pourrait être formulé comme étant composé d'un certain nombre de critères : politiques élaborées/approuvées ; plan élaboré/chiffré/mis en œuvre/révisé ; chef de file et rôles clarifiés pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène ; mécanismes de coordination établis/inclusifs/documentés (toutes les données actuellement recueillies par le GLAAS)
Principe : Alignement				
Utilisation des systèmes nationaux	Problème signalé dans les études de cas comme étant souvent lié aux politiques du siège du donateur, donc hissé au niveau mondial et accent mis sur une progression itérative (et non une interprétation binaire de l'alignement) ; encourage la pression des pairs et le partage de solutions entre donateurs	Peut se traduire par une priorisation des questions qui ne peuvent pas être correctement traitées au niveau sectoriel (mais peut conférer plus de visibilité pour encourager un plaidoyer intersectoriel)	Les PdD non alignés devraient être mis au défi d'exploiter toute la marge disponible en termes de souplesse que leur laissent leurs règles et procédures au niveau national	Un nouvel indicateur, permettant de se concentrer sur le continuum d'approches, d'encourager le dialogue entre les pouvoirs publics et les partenaires du développement pour déterminer dans quelle mesure les PdD exploitent la marge de manœuvre dont ils disposent pour s'aligner et ce que sont les principaux goulots d'étranglement. Pourrait identifier et suivre les progrès accomplis dans l'atteinte d'un certain nombre d'étapes intermédiaires vers un parfait alignement (c.-à-d. l'utilisation des systèmes financiers/d'audit/d'acquisition), p. ex. le partage d'information sur des activités durant le processus de planification, un ciblage clair sur le soutien aux priorités politiques nationales, mise en œuvre qui suit les lignes directrices nationales, alignement sur le calendrier du gouvernement
Principe : Résultats				
Priorisation de l'équité et la durabilité des services	Clairement souligné dans les études de cas comme des questions qui sont au cœur de l'efficacité de l'aide et de tout financement. L'indicateur cherche à bâtir une cause commune de haut niveau entre les gouvernements et les PdD et	La viabilité de l'obtention d'un consensus à ce sujet au niveau mondial peut dépendre de la mesure dans laquelle le processus de l'après-2015 parvient à réorienter les incitations	Exige des partenaires du développement qu'ils fournissent un appui concret aux gouvernements nationaux pour les aider à prioriser des objectifs à long terme, comme la durabilité et l'équité des services parallèlement à des résultats agrégés en termes de produits	Indicateur composite non pondéré regroupant : 1. Dépenses par a) les donateurs et b) le gouvernement au titre de différentes catégories de coûts, p. ex. dépenses d'investissement, entretien des immobilisations, O&M, frais de soutien directs et indirects (données recueillies par GLAAS qui nécessitent toutefois une consolidation et une couverture beaucoup plus large) ; 2. Présence/étendue de l'utilisation de systèmes d'information de gestion fournissant des données

encourage le débat sur la question de savoir à quel moment la quête de résultats peut venir contrarier la durabilité et l'équité

politiques de haut niveau vers la durabilité et l'équité

sur a) la durabilité (données actualisées régulièrement sur la fonctionnalité, l'utilisation, les changements de comportement)⁵ et b) l'équité, ventilées par genre, quintile de revenus, autres groupes marginalisés (exige une évaluation qualitative, de préférence par le biais d'un processus de dialogue national ; l'indicateur pourrait être étoffé par GLAAS et/ou par l'Équipe spéciale Suivi mondial du partenariat SWA)

Principe : Responsabilité mutuelle

Responsabilité mutuelle inclusive pour l'efficacité de l'aide	La question de la responsabilité mutuelle se hisse au niveau mondial afin d'encourager les principaux acteurs à confronter les réalités politiques qui entravent les progrès au niveau national	Les normes d'engagement « diplomatiques » dans un forum au niveau mondial ne sont sans doute pas propices à une solide discussion sur les entraves politiques sous-jacentes à la redevabilité	Au-delà d'une évaluation générique des critères pour les processus de responsabilité mutuelle, le dialogue et la redevabilité au niveau national doivent être nourris par plusieurs axes, y compris sans pour autant s'y limiter, des cycles de révision formels et participatifs	Indicateur post-Busan adapté au secteur WASH ; se concentre sur la notification des progrès accomplis par rapport à chacun de cinq critères : priorités nationales qui définissent la politique de partenariat ; cibles nationales pour les PdD et le gouvernement ; évaluation conjointe et senior par rapport à des objectifs cibles (au moins tous les deux ans) ; participation active des autorités locales et des parties prenantes non exécutives ; publication détaillée des résultats des évaluations (pourrait aussi être documenté par les efforts de l'Équipe spéciale Suivi mondial du SWA afin de cartographier les meilleures pratiques dans l'exécution de Bilans conjoints du secteur)
---	---	---	---	---

Principe : transparence

Rapport sur l'appui des partenaires du développement	Nécessite une priorisation politique et une exposition au niveau mondial en guise d'agent catalyseur de plusieurs autres réformes	Comme pour la responsabilité mutuelle	Une action s'impose principalement au niveau national : a) élaboration de lignes budgétaires et de structures claires de gestion des finances publiques ; b) pour que les PdD s'engagent à utiliser les structures et les mécanismes d'établissement de rapport du pays. Le suivi au niveau mondial vise en grande partie à donner une priorité politique et à rehausser le dialogue sur les entraves qui se présentent au niveau du siège du donateur	Indicateur post-Busan : % de l'aide consacrée à l'eau et l'assainissement prévue pour décaissement qui est consignée dans les budgets annuels faisant l'objet d'un examen parlementaire
--	---	---------------------------------------	--	---

⁵ Si un investissement de taille sera sans doute requis pour compiler les données de référence, le rapport coût-efficacité pourrait exiger que les mises à jour annuelles/biennuelles soient basées sur des enquêtes par sondage.

4.3 Domaines de suivi et indicateurs potentiels pour des processus nationaux et intersectoriels

En proposant cette liste de domaines politiques et d'indicateurs potentiels pour le suivi au niveau mondial (Tableau 2), cette étude a envisagé et finalement rejeté les arguments en faveur de l'inclusion d'une grande variété d'autres domaines politiques et d'indicateurs associés. Dans la plupart des cas, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il existait de solides arguments pour envisager leur utilisation dans les processus de suivi WASH au niveau national. Dans le Tableau 3, nous cherchons donc à identifier des domaines de suivi supplémentaires ; nos arguments pour justifier de ne pas les inclure dans notre cadre mondial ; et des avis pertinents tirés des études de cas nationales et des indicateurs potentiels pour nous attaquer à ces domaines de suivi au niveau national, en nous inspirant des approches préexistantes. Ce faisant, nous ne souhaitons nullement viser à prescrire des domaines politiques ni (surtout) des indicateurs à utiliser au niveau national mais nous voulons plutôt apporter une ressource que les parties prenantes nationales pourraient utiliser pour soutenir leurs efforts en vue d'élaborer des processus de suivi, y compris l'adaptation d'indicateurs existants pour répondre aux contextes nationaux.

Tableau 3 : Domaines de suivi et indicateurs envisagés au niveau national

Domaine politique	Justification, avis tirés des études de cas et observations générales	Indicateurs potentiels à utiliser
Engagement de la société civile avec le secteur WASH	Traité par le cadre de suivi de Busan ; en partie traité par l'indicateur mondial proposé pour « une responsabilité mutuelle inclusive »	Indicateur GLAAS – indicateur composite découlant de l'évaluation de différents aspects de l'engagement de la société civile dans l'efficacité de l'aide et domaines associés WASH
Utilisation d'unités parallèles de mise en œuvre	L'évaluation de la Déclaration de Paris a souligné que ce domaine politique était d'une pertinence limitée pour les pays partenaires et que son suivi était médiocre à ce jour	Pourrait se baser sur l'indicateur 6 de Paris – nombre d'unités parallèles de mise en œuvre (UMOP) de projet axées sur WASH par pays N.B. Indicateur de Paris critiqué comme étant faible
Missions and analyses conjointes	L'évaluation de la Déclaration de Paris a souligné que ces domaines politiques étaient d'une pertinence limitée pour les pays partenaires ; très lourd à suivre, pour des impacts somme toute limités	Indicateurs de Paris 10a et 10b – % de (a) missions sur le terrain et/ou (b) travaux analytiques nationaux, y compris des diagnostics communs
Prévisibilité en cours d'année	Jugé être un problème s'appliquant principalement au niveau national ; n'a pas été particulièrement souligné dans les études de cas nationales	Indicateur 7 de Paris, Indicateur 5a de Busan – % des décaissements d'aide effectués d'après des calendriers convenus selon des cadres annuels ou pluriannuels N.B. En partie traité par l'indicateur proposé sur la « transparence » mondiale
Alignement des partenaires du développement sur les politiques, les procédures et les institutions nationales	Souligné comme étant un enjeu critique pour la promotion de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH ; profiterait d'une analyse et d'un dialogue plus qualitatifs impulsés par le pays	Indicateur de Busan 1 (adapté) – Coopération au développement en se servant des cadres de résultats nationaux Profiterait d'approches qualitatives relevant les défis que pose l'alignement tout au long de la chaîne de prestation de services
Usage d'approches fondées sur les programmes (y compris	Pas inclus dans le cadre de Busan, bien que les études de cas l'aient signalé	Indicateur de Paris 9 (adapté) – % de l'aide dirigée sur WASH par le biais d'approches

l'appui budgétaire)	comme pertinent ; aurait avantage à être impulsé par des préférences de modalités nationales et par un suivi qualitatif pour s'attaquer au continuum d'approches	fondées sur les programmes priorisée par pays partenaires
Engagement/rôle/efficacité du secteur privé	Les études de cas ont montré que le secteur privé est un acteur de premier plan qu'il faut impliquer plus étroitement dans les processus d'efficacité de l'aide, mais cela peut poser un problème pour les processus établis de plus longue date ; pourrait aussi être en partie traité comme élément d'un indicateur de processus de responsabilité mutuelle « inclusive »	Un indice pluridimensionnel offrant une mesure graduée de la qualité du dialogue public-privé est actuellement en cours d'élaboration au sein du processus de Busan
Égalité hommes-femmes dans WASH	Il n'est pas proposé un indicateur séparé car cela concerne essentiellement les programmes au niveau national et c'est peut-être plus une question pour les processus établis de plus longue date	Indicateur 8 de Busan 8 (adapté) – des systèmes pour surveiller et rendre publiques les affectations WASH en termes d'égalité hommes-femmes et d'autonomisation des femmes N.B. En partie traité par l'indicateur mondial proposé sur les « résultats » qui met, entre autres, l'accent sur l'équité et l'impact sur le genre
Assistance technique coordonnée et impulsée à l'échelle nationale	Les études de cas ont montré qu'il est vital de prévoir un programme qui met l'accent sur les contraintes en termes de capacités et de mieux adapter l'assistance technique aux besoins d'un pays ; tirerait parti d'une analyse et d'un dialogue plus qualitatifs et impulsés par le pays	Indicateur 4 de Paris – % du soutien des donateurs alloué au renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des partenaires N.B. Indicateur de Paris critiqué comme étant faible

Sources des indicateurs visés : OCDE 2005 ; GPEDC 2013 ; GLAAS 2013

Dans certains cas, nous avons exclu des domaines de suivi au motif qu'ils sont déjà suffisamment traités par le biais d'efforts intersectoriels au niveau mondial, dans le cadre des processus de suivi de Busan. Ces domaines sont identifiés dans le Tableau 4.

Tableau 4 : Autres domaines de suivi et indicateurs mondiaux envisagés

Domaine politique	Justification, avis tirés des études de cas et observations générales	Indicateurs potentiels à utiliser
Déliement de l'aide	Questions pour lesquelles les contraintes des donateurs sont essentiellement au niveau du siège ; mais qui pourraient sans doute être mieux traitées grâce au processus de suivi de Busan en tant que processus intersectoriel au niveau mondial	Indicateur de Paris 8, indicateur de Busan 10 – % de l'APD consacrée au secteur WASH qui est pleinement déliée
Prévisibilité à moyen terme		Indicateur de Busan 5b – Part estimative de la coopération au développement allouée au secteur WASH couverte par des plans indicatifs prévisionnels de dépenses et/ou plans de mise en œuvre à un horizon de un, deux ou trois ans
Utilisation de systèmes nationaux		Indicateur de Paris 5, indicateur de Busan 9b – % de décaissements pour la coopération au développement WASH pour le secteur public en se servant des systèmes d'acquisitions et de gestion des finances publiques du pays en développement (moyenne sur l'exécution du

budget national, établissement de rapports financiers, systèmes d'audit et d'achats)

N.B. En partie traité par les indicateurs proposés sur la « transparence » et sur « l'utilisation des systèmes nationaux »

Transparence de l'aide
(présentation de rapports aux normes SNPC et IATI)

Un indicateur est actuellement en cours d'élaboration dans le cadre du processus de Busan

Sources des indicateurs visés : OCDE 2005 ; GPEDC 2013 ; GLAAS 2013

4.4 Mettre en pratique un ambitieux programme multiscale de suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH

Faire avancer le programme de changement de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH exigera des efforts de la part d'un large éventail d'acteurs et d'institutions à différents niveaux. Cette section décrit brièvement les principales actions requises et qui pourrait être impliqué pour les mener à bien. Elle recommande la façon dont un cadre mondial pour le suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH pourrait être structuré et régi, en s'appuyant sur plusieurs éléments qui sont déjà en place. Elle fournit aussi des éléments de réflexion sur la manière dont les processus nationaux seront structurés et reliés à un processus mondial de redevabilité et de suivi.

4.4.1 Établir un processus multipartite pour un suivi mondial de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH

Comme on l'a vu avec divers problèmes auxquels a été confronté le processus de suivi de Paris, l'aptitude de tels processus à engendrer un changement dépend en partie de la mobilisation d'un engagement politique de haut niveau en faveur de leur programme qui soit suffisant et s'inscrive dans la durée (Wood *et al.*). Toute proposition en faveur d'un processus de suivi de l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH doit donc être discutée et approuvée au sein de l'organe central de coordination politique pour le secteur WASH. Actuellement, le forum le plus approprié est le partenariat mondial Assainissement et eau pour tous (SWA), qui est donc l'organe central le mieux placé pour régir un programme de changement de l'efficacité de l'aide. Un tel rôle de gouvernance nécessiterait la supervision de toute fonction de soutien approuvée dans le cadre d'un tel processus de suivi (voir la Section 4.4.5), la réunion des acteurs concernés pour qu'ils passent en revue les résultats du suivi en cours et l'identification des priorités de suivi. Il pourrait être judicieux d'utiliser les réunions de haut niveau du SWA qui ont lieu tous les deux ans pour ce genre de rencontres, avec la promesse et le suivi existants des engagements WASH ayant lieu au sein du SWA et parallèlement au dialogue sur des résultats dédiés au suivi de l'efficacité de l'aide.

4.4.2 Test et peaufinage des indicateurs et des mécanismes pour une notification mondiale des progrès accomplis

En termes de travaux techniques pour faire avancer l'élaboration d'un cadre de suivi et pour s'impliquer dans une activité de vulgarisation sommaire auprès des pays pour faciliter leur rapportage sur les indicateurs mondiaux, l'équipe du GLAAS (Évaluation annuelle sur l'assainissement et l'eau potable dans le monde) hébergée par l'OMS, qui est le chef de file des efforts déployés dans le secteur WASH pour surveiller l'action des parties prenantes dans la mobilisation des contributions pour l'atteinte des cibles et objectifs relatifs à WASH, aura sans doute besoin d'assumer un rôle central. Ceci se base sur le fait que GLAAS assume déjà un tel rôle du fait de son travail de suivi assidu dans le secteur. Il y a néanmoins des préoccupations concernant l'approche GLAAS qui est jugée extractive et qui dépend souvent d'un nombre limité de points de vue (en gros, le représentant désigné qui est effectivement chargé de remplir les questionnaires transmis aux pays et aux agences de soutien extérieures). Dans la mesure du possible, nous recommandons que les données soient compilées, discutées et approuvées selon une méthode plus participative. Les processus nationaux sur l'efficacité de l'aide ont un rôle important à jouer – et nécessiteront eux-mêmes un degré important de soutien international (voir la Section 4.4.5). Néanmoins, nous avons tenté de cadrer les indicateurs mondiaux qui pouvaient s'appuyer sur les données existantes disponibles auprès de GLAAS ou d'autres organismes, pour fournir une solution intermédiaire à mesure que les pays élaborent des processus plus robustes au niveau

national. Un rôle important pourrait aussi être confié à l'Équipe spécial de Suivi mondial du SWA pour intervenir dans les travaux techniques ayant trait aux indicateurs et à l'établissement de rapports, ce qui permettrait de maintenir des voies de rapportage et des lignes de supervision auprès du SWA.

4.4.3 Garantir des liens entre les processus de suivi aux niveaux national et mondial

Afin de maximiser l'impact d'un processus de suivi au niveau mondial, il sera important de développer ses liens avec des processus de suivi au niveau national. Ces liens auront besoin d'être bidirectionnels, les résultats du suivi mondial offrant une ressource à exploiter pour éclairer les processus nationaux et les résultats du suivi national s'inscrivant en complément pour venir alimenter le processus de notification au niveau mondial et le dialogue qui se déroule en parallèle. Sur ce dernier point, le modèle en cours de mise en œuvre par le processus de suivi du Partenariat mondial de Busan pourrait se révéler intéressant, en ce sens qu'en préparation de sa réunion ministérielle d'avril 2014, un rapport d'avancement général s'inspirant du suivi en cours au niveau national sera publié parallèlement à un rapport sur le cadre de suivi mondial de Busan.

4.4.4 Création et dotation en ressources des éléments requis pour un processus de suivi au niveau national

Les études de cas nationales illustrent le rôle important que les réunions multipartites jouent dans le soutien d'un dialogue en vue de s'attaquer aux principaux défis que soulève l'efficacité de l'aide dans le secteur WASH. Toutefois, dans ces deux pays, de tels processus multipartites n'ont rencontré qu'un succès très limité pour démultiplier les changements de performance et la redevabilité, en partie du fait d'un manque de ressources techniques et de structures engagées à soutenir ces efforts. Identifier et poursuivre de manière efficace les priorités et les approches nationales en matière d'efficacité de l'aide (tout en contribuant à la redevabilité au niveau mondial) exigent beaucoup plus que de simples espaces participatifs pour passer en revue et prioriser les engagements. Pour faire en sorte que les examens se traduisent en actes, de tels espaces doivent se retrouver dans des structures qui ont l'autorité et les ressources pour entreprendre elles-mêmes ou pour commanditer le travail requis afin d'engendrer le changement. Le besoin évident de processus nationaux qui vont au-delà du suivi et de la notification pour inclure une approche plus discursive et autocritique qui se penche sur les entraves sous-jacentes aux politiques et aux incitations et tente de les résoudre fait que ce point est particulièrement important. Comment y parvenir dépendra du contexte national et des normes politiques qui encadrent les relations entre le gouvernement et les partenaires du développement. Néanmoins, certains principes et certaines structures techniques pourraient être utiles, par exemple, pour veiller à ce que les groupes de travail exécutifs sur l'efficacité de l'aide sectorielle au niveau national aient un rôle à jouer dans les décisions relatives à l'allocation des ressources. Dans le secteur du développement économique rural et de la sécurité alimentaire de l'Éthiopie, on y est en partie parvenu en donnant au groupe de travail pertinent une autorité sur les financements groupés du secteur (voir l'Encadré 6).

4.4.5 Soutien international à multiples facettes apporté aux processus nationaux

L'établissement du site hébergeant le suivi de l'efficacité de l'aide du secteur WASH au niveau national soulève un certain nombre de difficultés. Tout d'abord, réussir à faire avancer un suivi impulsé à l'échelle nationale exigera des parties prenantes au niveau national de négocier les paramètres et la gouvernance d'un tel processus, ce qui n'est pas une simple affaire, notamment du point de vue des pays partenaires qui seront bien souvent moins nombreux que leurs homologues donateurs. Deuxièmement, il pourrait bien y avoir des contraintes pour mobiliser le savoir-faire technique requis afin d'élaborer et de faciliter un processus de suivi à multiples facettes. Troisièmement, et dans le même ordre d'idées, on pourrait se heurter à des défis dans la mobilisation de flux de ressources suffisants et durables pour financer une telle mise à l'échelle (dans la plupart des cas) des processus de suivi. Enfin, les problèmes de politiques et les incitations sur lesquelles un programme plus large de changement de l'efficacité de l'aide chercherait à travailler pourraient eux-mêmes agir comme des obstacles au changement dans un premier temps. Nous préconisons donc que la négociation d'un soutien technique et financier soit assurée à partir du niveau mondial pour épauler les processus nationaux et le SWA pourrait peut-être coordonner les ressources et se charger de ce type de fonctions.

Encadré 6 – Structures utilisées dans le secteur du développement économique rural et de la sécurité alimentaire

Un exemple de structure organisationnelle pour la coordination d'un programme sectoriel sur l'efficacité de l'aide au niveau national est fourni par le groupe de travail sur le Développement économique rural et la sécurité alimentaire en Éthiopie. Le groupe de travail est dirigé par le ministère de l'Agriculture et du Développement rural. Il comprend quatre comités techniques présidés par des agents du ministère et des coprésidents tournants des PdD, sur l'élevage et le pastoralisme, la croissance agricole, la gestion foncière durable ainsi que le risque de catastrophe et la sécurité alimentaire. Les structures faïtières comprennent un comité exécutif et un secrétariat dédié ainsi que d'autres groupes de travail et équipes spéciales. Les comités techniques sont associés à différents programmes sectoriels phares et ont un rôle à jouer dans la coordination des financements groupés. Ce lien avec d'importants flux de ressources sectorielles donne au groupe de travail une plus grande importance politique et un levier opérationnel. Les PdD qui ne peuvent pas contribuer directement aux programmes du secteur sont invités à aligner leurs politiques.

Source : Interview dans le cadre de l'étude de cas en Éthiopie

Références

- AMCOW (2012) *Pathways to progress: transitioning to country-led service delivery pathways to meet Africa's water supply and sanitation targets. African Ministers' Council on Water country status overviews. Regional synthesis report*, Programme eau et assainissement de la Banque mondiale, région Afrique : Nairobi
- Banque mondiale (2013) *Project information document (PID) appraisal stage: Ethiopia Water Supply and Sanitation Project II. Report number PIDA2381*, Banque mondiale : Washington D.C.
- DFI/Oxfam (2013) *Putting progress at risk – MDG spending in developing countries*, Development Finance International (DFI) et Oxfam
- DFID (2013) *Water Supply, Sanitation and Hygiene (WaSH) Programme, Ethiopia (One WaSH National Programme). Business case*, DFID Éthiopie, DFID : Londres
- GLAAS (2013) *Questionnaire sur les secteurs de l'assainissement, de la promotion de l'hygiène et de l'eau potable dans les pays, Analyse et évaluation mondiales sur l'assainissement et l'eau potable*, OMS
- GdE (2013) *One WaSH National Programme. A multi-sectoral SWAp. Final programme document, August 2013*, Gouvernement de l'Éthiopie : Addis-Abeba
- GPE (2012) *Making education aid more effective – Monitoring exercise on aid effectiveness in the education sector*, Partenariat mondial pour l'éducation, Washington D.C., octobre 2012
- GPEDC (2013) *Cadre de suivi du Partenariat mondial*, Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, Paris
- IHP+ (2013) *Renforcer la redevabilité mutuelle pour améliorer l'efficacité et les résultats en matière de développement pour la santé : accords conclus à Nairobi par les signataires du IHP+ sur la future approche du suivi*, Partenariat international pour la santé

- JMP (2013) *Mettre fin aux inégalités – un principe fondamental du programme de développement pour l'après-2015*, Programme conjoint de surveillance, OMS, UNICEF et la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit humain à l'eau potable et à l'assainissement
- Martin, M, Watts, R et Rabinowitz, G (2011) *Monitoring implementation of the Busan Partnership Agreement; why “global light” and “country-focused” must work together effectively*, UKAN/DFI
- O'Meally, S (2010) *Laos' story: unsung progress in rural sanitation: building the foundations in Lao PDR*, Overseas Development Institute : Development Progress, Londres
- OCDE (2005) *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (indicateurs des progrès)*, OCDE, Paris, 2005
- OCDE (2008) *Enquête 008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – Rendre l'aide plus efficace d'ici à 2010*, Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), Paris
- OCDE (2009) *Mutual accountability: emerging good practice, note prepared for DCF by Task Team on Mutual Accountability of the Working Party on Aid Effectiveness*, OCDE, Paris
- OCDE (2011) *Efficacité de l'aide sur la période 2005-2010 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), Paris
- OCDE (2013) *Outlook on aid – Survey on donors' forward spending plans 2013-16*, Organisation pour la coopération et le développement économiques, Paris, avril 2013
- OCDE (2014a) Base de données statistiques de l'OCDE – Flux totaux par donneur (APD+AASPF+Privé) [CAD 1] ; données consultées en juillet 2013, Organisation pour la coopération et le développement économiques
- OCDE (2014b) Base de données QWIDS – Engagements d'aide (APD) au secteur Eau et assainissement ; données consultées en février 2014, Organisation pour la coopération et le développement économiques
- OMS et ONU-Eau (2012) *GLAAS 2012 Analyse et évaluation mondiales de l'ONU-Eau sur l'assainissement et l'eau potable – Le défi : l'extension et le maintien des services*, Organisation mondiale de la santé et ONU-Eau, Genève
- OMS et UNICEF (2013) *Progrès en matière d'assainissement et d'eau potable : point 2013*, Programme commun de surveillance OMS/UNICEF, Genève
- SDA (2014) *Water supply and sanitation in Timor-Leste – Service delivery assessment: turning finance into services for the future*, Programme eau et assainissement, Banque mondiale, Washington
- SWA (2013) *Point de la situation pour 2013 sur les engagements souscrits à la réunion de haut niveau 2012 d'Assainissement et eau pour tous*, Assainissement et eau pour tous, New York
- Tilley, H (2013) *Unblocking results case study: rural water in Tanzania*, Overseas Development Institute, Londres
- Welle, K, Evans, B, Tucker, J et Nicol, A (2008) *Fluid dynamics? Achieving greater progress on aid effectiveness in the water sector – lessons from three countries*, Overseas Development Institute, Londres
- Wood et al. (2011) *L'évaluation de la Déclaration de Paris, rapport final, phase 2, 2011*



ODI est la principale cellule de réflexion indépendante du Royaume-Uni sur le développement international et les enjeux humanitaires.

Notre mission est d'inspirer et d'éclairer les politiques et les pratiques qui entraînent une réduction de la pauvreté, la diminution des souffrances et la réalisation de moyens de subsistance durables.

Nous y parvenons en imbriquant des recherches appliquées de qualité, des conseils politiques pratiques ainsi qu'une diffusion et un débat axés sur les politiques générales.

Nous travaillons avec des partenaires des secteurs public et privé, aussi bien dans les pays en développement que les pays développés.

Les lecteurs sont invités à reproduire le matériel tiré des rapports de l'ODI pour leurs propres publications, dans la mesure où ils ne procèdent pas à leur vente commerciale. En sa qualité de titulaire des droits d'auteur, l'ODI demande à en être reconnu comme source et à recevoir une copie de la publication. Pour une utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs d'établir un lien avec la ressource d'origine sur le site web de l'ODI. Les points de vue présentés dans cette publication sont ceux du ou des auteurs et ne représentent pas nécessairement l'opinion de l'ODI.

© Overseas Development Institute 2014. Ces travaux sont publiés sous licence non commerciale de Creative Commons (CC BY-NC 3.0).

ISSN : 2052-7209

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 4AR, Royaume-Uni
Tél : +44 (0)20 7922 0300
Fax : +44 (0)20 7922 0399



WaterAid transforme des vies en améliorant l'accès à l'eau potable, à l'hygiène et à l'assainissement dans les communautés les plus pauvres du monde.

Nous travaillons avec des partenaires et nous influençons les décideurs pour maximiser notre impact.

WaterAid
47-49 Durham Street
London SE11 4AR, Royaume-Uni
Tél : +44 (0)20 7793 4500