

Des « accords d'aide » construits autour des plans nationaux

Comment le Cadre mondial d'action sur l'assainissement et l'eau peut soutenir les processus menés par les pays

Écrit par Yael
Velleman, avec le
soutien de Tom
Slaymaker et
Henry Northover.

Août 2009

Une action mondiale basée sur des accords au niveau des pays

Les arguments en faveur d'un Cadre mondial d'action sur l'assainissement et l'eau (GF4A) ont été cités maintes fois. Malgré de nombreux engagements politiques et financiers, de nombreux pays sont loin d'avoir atteint la cible des OMD concernant l'eau potable et l'assainissement. Cela est dû en partie au ciblage inadéquat des fonds existants, en partie à la capacité insuffisante à planifier et à utiliser les fonds efficacement et en partie au manque de volonté politique pour entreprendre les réformes nécessaires aux progrès. La finalité du GF4A est de rassembler les gouvernements nationaux, les bailleurs de fonds et les autres partenaires de développement afin de lutter contre ces obstacles.

Le soutien en faveur du concept du GF4A s'accroissant, le débat commence à présent à porter sur la manière de le rendre opérationnel. Les nouvelles propositions soulignent l'importance de la formalisation des obligations mutuelles des bailleurs de fonds et des gouvernements des pays en développement sous la forme d'« accords de pays » axés sur le développement et le renforcement des plans et systèmes nationaux. Il est donc nécessaire de développer une vision commune pour l'élaboration de plans nationaux efficaces, tant sur le plan des processus que sur celui de la substance.

Défis à relever pour construire des « plans nationaux efficaces »

Les bailleurs de fonds concentrent de plus en plus leurs ressources dans un petit nombre de pays qui sont dotés de plans et de systèmes bien développés, mais le défi crucial reste de savoir comment parvenir à d'autres pays. Un ciblage plus judicieux de l'assistance officielle au développement vers les pays les plus pauvres et les plus éloignés des objectifs requiert une approche différenciée qui tient compte des défis propres aux pays. Un petit nombre d'entre eux ont déjà élaboré des plans, mais il leur manque un soutien externe adéquat. Mais beaucoup d'autres pays ont besoin d'un soutien de relance pour donner un coup de fouet aux processus ou renforcer des éléments particuliers des systèmes existants pour qu'ils puissent absorber ou dépenser les fonds de manière plus efficace.

Bien qu'il n'existe pas de schéma directeur pour des plans nationaux efficaces, il sont susceptibles d'avoir des caractéristiques communes (voir ci-dessous). Dans le même temps, il est essentiel de reconnaître la nature dynamique des processus de développement du secteur, aspect difficile à rendre dans les plans sur papier.

La mission de
WaterAid est de
vaincre la pauvreté
en permettant aux
populations les
plus pauvres du
monde d'accéder
à l'eau potable,
l'assainissement
et l'éducation à
l'hygiène.

Si l'on veut que les partenariats entre bailleurs de fonds et gouvernements des pays en développement aboutissent à des performances et une redevabilité améliorées, le dialogue portant sur les plans nationaux doit aller au-delà de l'architecture du secteur et tenir compte des tendances du développement et des performances du secteur.

Les défis mentionnés ci-dessus indiquent que les accords de pays doivent impérativement se concentrer sur des partenariats souples et réceptifs axés sur des améliorations progressives des performances du secteur WASH (*water, sanitation and hygiene* – eau, assainissement et hygiène) sur la base de cibles, stratégies et plans nationaux convenus en commun. La construction de systèmes et d'institutions nationales de planification ne consiste pas à établir de nouvelles formes de conditionnalité de la part des bailleurs de fonds, mais plutôt à élaborer un ensemble de buts communs vers la réalisation desquels les bailleurs de fonds et les gouvernements des pays conviennent d'œuvrer à travers un engagement commun en faveur du développement du secteur.

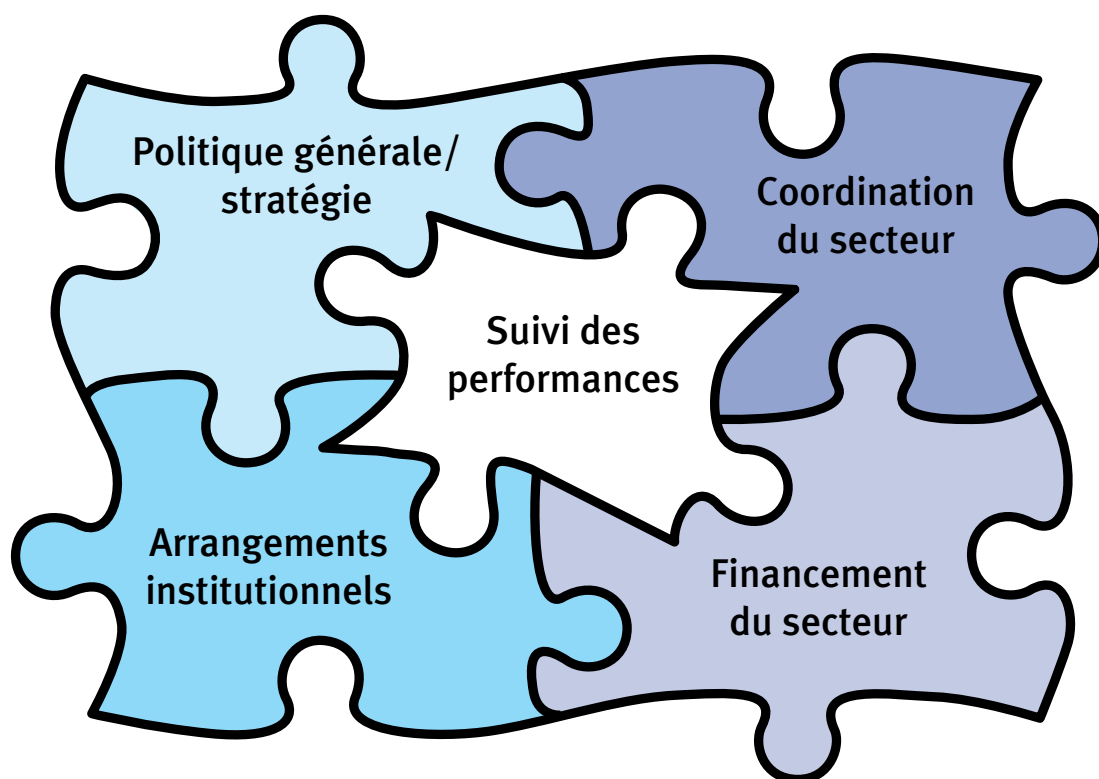
Développer le consensus autour des composantes de base du secteur

Les bailleurs de fonds et les gouvernements des pays en développement doivent élaborer une vision commune des caractéristiques générales d'un plan national efficace. Notre propre examen des lignes directrices pour les bailleurs de fonds et les gouvernements¹ suggère qu'il existe d'ores et déjà un degré considérable de consensus sur les composantes essentielles en vue d'un secteur WASH efficace (Cf. Figure 1).

Figure 1 : Composantes du secteur²

1 Examen approfondi des documents de recherche, des lignes directrices des bailleurs de fonds (générales et propres au secteur, d'organisations bilatérales ainsi que multilatérales, y compris la Banque mondiale, la CE, l'UNICEF, l'OCDE et l'OMS) et de documents ayant trait au secteur WASH préparés au niveau national provenant du Ghana, de l'Ouganda, du Sénégal et de la Tanzanie.

2 Il est important de noter que les progrès effectués sur différents aspects du développement du secteur sont étroitement liés à des processus plus larges de développement politique et économique.



1. Politique générale/stratégie sectorielle

Cadre de politique générale/de stratégie : Un élément essentiel requis est l'existence d'un ensemble clair de **politiques sectorielles et de buts définis au niveau national**, comme une politique nationale sur l'eau, qui soient étroitement liés au cadre national de développement ou au Document de stratégie pour la

réduction de la pauvreté. Les politiques générales fournissent une vision pour le développement du secteur et décrivent les objectifs précis. L'appropriation par le pays constitue une condition importante pour un engagement sérieux en faveur de la réalisation des buts du secteur. Bien que cette appropriation soit difficile à définir, elle peut servir à nouer les liens avec les autres secteurs qui influent sur l'efficacité des politiques générales dans le secteur WASH. Parmi les exemples évidents figurent les politiques générales en matière de santé, d'éducation, de développement urbain et de politiques environnementales.

Les politiques générales sont élaborées à travers des **stratégies de mise en œuvre** assorties d'un calendrier précis, qui présentent les mesures requises pour parvenir aux objectifs de politique générale ainsi qu'aux cibles précises. Elles doivent être ambitieuses mais réalistes et, par ailleurs, adaptées aux défis et aux contraintes sur le plan des capacités propres au pays. L'idéal serait de parvenir à élaborer d'autres stratégies subsectorielles intégrées, avec un accent précis sur l'assainissement, si celui-ci n'a pas été inclus dès le départ. Des **cadres juridiques** (lois et décrets) et **de réglementation** existent dans tous les pays, mais doivent souvent être revus de manière à compléter le cadre de politiques générales, formaliser les responsabilités institutionnelles, établir des normes et éviter les contradictions et les chevauchements.

Contenu des politiques générales/stratégies : Comme élément intégrant du processus de développement national, les politiques et stratégies doivent être bien adaptées aux contextes des pays et être clairement **axées sur la pauvreté**. Des mesures précises de ciblage pro-pauvres et de vulgarisation des services sont souhaitables, à l'instar de dispositions visant à aborder des défis plus généraux comme l'urbanisation rapide, la variabilité climatique, la contamination, les conflits, etc. Les politiques et les stratégies doivent être **adaptées aux caractéristiques du secteur** et fournir une analyse claire des goulets d'étranglement et des domaines d'investissement prioritaires. Elles doivent par ailleurs tenir compte de questions transversales comme la gestion intégrée des ressources en eau, les moyens de subsistance et la croissance économique, l'équité de la distribution des services, le genre et la gouvernance. Certaines agences précisent par ailleurs l'inclusion de stratégies pour aborder **l'eau et l'assainissement dans les situations d'urgence**.

3 Il est important de noter qu'une SWAp n'est pas une modalité d'aide et de ce fait n'est pas équivalente à la mise en commun des fonds par les bailleurs de fonds concernés. Il est surtout important de faire cette distinction parce que faire de la mise en commun des ressources une condition de la participation aux SWAp est susceptible d'aliéner les bailleurs de fonds dont les procédures ne leur permettent pas de le faire. Si l'on veut qu'une SWAp couvre vraiment tout le secteur, mieux vaut éviter cette exclusion par défaut de certains acteurs du secteur.

2. Coordination du secteur

Les approches sectorielles (SWAp – sector-wide approaches) sont entreprises de plus en plus fréquemment dans le secteur de l'assainissement et de l'eau, ce qui permet un processus de planification plus cohérent et motivé dans un contexte fragmenté et multi-institutionnel, indépendamment des modalités d'aide utilisées.³ Le leadership du ministère directement responsable du secteur et son partenariat avec le ministère des Finances sont considérés comme essentiels pour une SWAp efficace, tandis que l'existence d'un groupe de travail sectoriel qui veille à une redevabilité institutionnelle claire et fait intervenir **tous** les ministères concernés (y compris ceux chargés de la santé et de l'éducation) est souhaitable. Les bailleurs de fonds doivent **coordonner** le plus possible leurs opérations au niveau des pays dans le cadre de leur engagement à améliorer l'harmonisation aux termes de la Déclaration de Paris. Cette coordination peut être assurée par l'intermédiaire de groupes nationaux ou sectoriels de coordination des bailleurs de fonds qui facilitent la communication avec le gouvernement, permettent d'éviter la répétition inutile et de réduire les coûts de transaction, dans l'idéal avec un bailleur chef de file désigné qui représente les autres partenaires de développement.

Des plateformes multi-parties prenantes devraient être mises sur pied pour permettre l'engagement véritable de toutes les parties prenantes concernées dans les processus sectoriels de prise de décisions, et ce à différents niveaux. La participation du secteur privé et des organisations non gouvernementales confère une crédibilité aux processus de planification sectoriels et contribue à assurer un ciblage plus équitable des investissements. L'idéal serait que les organisations de la société civile (OSC) et les groupes d'utilisateurs des services s'investissent eux aussi dans les efforts en vue de demander des comptes au gouvernement et aux prestataires de services. Une forme souhaitable de participation des OSC est l'existence d'un réseau coordonné ou d'un organe représentatif et la participation véritable de la population devrait englober la représentation des sections marginalisées de la population, ainsi que la diffusion des informations par les médias afin de rendre possible le débat public.

3. Financement du secteur

Le **budget du secteur** devrait être formulé dans le cadre du processus budgétaire national, avec un processus clairement défini faisant intervenir toutes les parties prenantes concernées. Le budget devrait refléter les priorités du secteur et comporter des estimations réalistes. L'idéal serait qu'il englobe des cibles explicites pour les dépenses pro-pauvres. Le cadre de l'établissement du budget sectoriel devrait être lié au **CDMT** (ou Cadre de dépenses à moyen terme) général et à un CDMT sectoriel consolidé ou PIS (Programme d'investissement sectoriel, revu tous les ans afin de refléter les réalités budgétaires. Une évaluation nationale du financement du secteur devrait également englober une estimation réaliste de la capacité d'absorption.

L'assignation des ressources doit se faire de manière transparente, en particulier du niveau national aux niveaux décentralisés, avec une ventilation des besoins de Capex et d'Opex. Des programmes d'investissement sectoriel pour les sous-secteurs reflétant la taille et les besoins du secteur sont également souhaitables. Des **accords de cofinancement** entre les gouvernements et les bailleurs de fonds sont de plus en plus employés pour améliorer l'alignement du secteur ; un aspect essentiel en est l'engagement de la part des bailleurs de fonds en faveur d'une politique d'alignement progressif sur les systèmes nationaux (qui peut englober ou non un arrangement de mise en commun des moyens), pour parvenir dans l'idéal à l'utilisation par les bailleurs de fonds des systèmes gouvernementaux et à la progression vers un financement prévisible à plus long terme pour permettre une planification et une mise en œuvre améliorées. Lorsque les fonds versés par les bailleurs de fonds ne sont pas inclus dans le budget, ils doivent être pris en compte et inclus dans le cadre des dépenses sectorielles. Les **mécanismes durables de financement du secteur** (p. ex. recouvrement durable des coûts) sont aussi considérés comme un élément essentiel et doivent viser à englober des mesures pro-pauvres.

4. Arrangements institutionnels

Les rôles et responsabilités institutionnels devraient être clairement définis, avec une séparation claire des rôles liés à la formulation des politiques, à la réglementation et à la prestation de services, afin d'éviter les conflits d'intérêt et d'établir des lignes de redevabilité claires, ainsi que les responsabilités concernant la formulation des cibles et le suivi des progrès. Dans l'idéal, il faudrait mettre en place des mécanismes institutionnels pour travailler dans les divers secteurs qui ont un impact sur l'assainissement et l'eau et qui profitent eux-mêmes de ce secteur. **Le renforcement des capacités et les plans de développement des ressources humaines** constituent un aspect crucial et requièrent une analyse

systématique des besoins de renforcement des capacités et des besoins en ressources humaines. Il est également souhaitable de préciser les besoins de capacités à divers niveaux, p. ex. dans les institutions sectorielles et les instances gouvernementales locales, ainsi qu'au sein des autres ministères et secteurs.

Les réformes de **décentralisation**, mises en œuvre de manière large et dans diverses mesures dans de nombreux pays à faible revenu, doivent être prises en compte comme contexte dans lequel les plans sectoriels sont financés et mis en œuvre. Une définition claire du rôle du gouvernement central est essentielle et doit être prise en compte dans les arrangements de SWAp. Le secteur WASH doit suivre le rythme des réformes de décentralisation plus larges et déléguer des responsabilités, ainsi que des moyens adéquats, aux échelons inférieurs de l'administration gouvernementale. **La participation et l'inclusion** d'une ample gamme de parties prenantes sont cruciales pour la planification et la mise en œuvre efficaces des services du secteur WASH. Un processus de planification participative est en général considéré comme essentiel. L'idéal serait qu'il s'accompagne d'efforts en vue de renforcer la capacité des autorités locales concernant la gestion efficace de l'information.

5. Suivi des performances du secteur

L'efficacité du **suivi** et de l'**évaluation** dépend de l'amélioration de la fiabilité des données sectorielles comme base pour l'établissement de cibles réalistes et pour le suivi des processus de développement du secteur. Il est donc souhaitable d'établir des systèmes de gestion de l'information pour le secteur qui relient les intrants, les extrants et les résultats financiers. Les **mécanismes de redevabilité** devraient être clairement définis, ainsi qu'un cadre convenu pour l'évaluation des performances du secteur. L'idéal serait qu'il y ait des procédures en place pour le suivi régulier des performances par rapport aux résultats (réalistes) et aux mécanismes précisés – procédures qui permettent de tenir compte des résultats dans les politiques et stratégies. Le **suivi indépendant** des plans sectoriels est essentiel, avec un accès public à l'information pour garantir la transparence aux niveaux national et local. Dans l'idéal, il devrait également y avoir un mécanisme permettant d'incorporer le retour d'information des OSC dans les processus de prise de décisions.

Mesurer les progrès : redevabilité mutuelle

Les composantes de base du secteur décrites ci-dessus et présentées dans le tableau ci-après constituent un point de départ utile pour des discussions supplémentaires. Elles ne sont pas conçues pour être définitives et ne doivent pas être considérées comme une nouvelle forme de conditionnalité imposée par les bailleurs de fonds. Elles fournissent plutôt un cadre large permettant d'aider les bailleurs de fonds et les gouvernements des pays en développement à définir des buts communs qu'ils peuvent convenir de chercher à atteindre dans le cadre d'un engagement commun en faveur du développement du secteur, où les gouvernements sont « dotés de partenaires » et soutenus dans leurs efforts en vue de renforcer leur capacité d'absorption.

L'étape suivante consistera à convenir des obligations réciproques des bailleurs de fonds et des gouvernements des pays en développement dans le processus de développement et de renforcement des plans et systèmes nationaux. Certains États dits « fragiles » auront éventuellement besoin de la mobilisation de ressources humaines, techniques et financières pour pouvoir franchir cette étape dans les processus de planification. Le GF4A réfléchit à la manière de mobiliser et de structurer le financement à cette fin.

Composantes pour un secteur efficace

Critères propres au secteur ⁴	Composantes particulières	Essentiels (normes minimales)	Souhaitables (crédibilité accrue)
1. Politique générale/ stratégie sectorielle	Cadre de politique générale (processus mené par le pays)	<p>Politiques générales claires présentant la vision et les objectifs pour le développement du secteur</p> <p>Politique sectorielle fondée sur la stratégie de développement nationale</p> <p>Stratégies cohérentes assorties d'un calendrier de mise en œuvre</p> <p>Présenter les mesures requises pour atteindre les objectifs de politique générale et des cibles réalistes, sur la base du contexte local [base de référence pour les données] et de la capacité de mise en œuvre</p>	<p>Appropriation par le pays</p> <p>Liens et cohérence avec les politiques générales dans d'autres secteurs pertinents, p. ex. éducation, santé, environnement, etc.</p>
		<p>Stratégies sectorielles intégrées</p> <p>Accent particulier mis sur l'assainissement</p>	
		Cadres juridiques et de réglementation de base	Réformes juridiques pour soutenir le cadre de politique générale
	Contenu des politiques générales	<p>Axé sur la pauvreté : cohérence avec les stratégies générales de réduction de la pauvreté</p> <p>Adaptation au contexte du pays</p>	Normes internationales et lignes directrices techniques
		<p>Adaptation aux caractéristiques propres au secteur : analyse des goulets d'étranglement et des domaines prioritaires</p> <p>WASH dans les urgences [Suède, UNICEF]</p>	<p>Ciblage pro-pauvres particulier et mesures de vulgarisation des services</p> <p>Propre au pays : désertification, contamination, conflits</p>
		Leadership du ministère directement responsable et partenariat avec le ministère des Finances	Thèmes transversaux : au sein du cadre de gestion intégrée des ressources en eau, p. ex. développement et moyens de subsistance, équité, gouvernance
2. Coordination du secteur	Approche sectorielle de la planification (SWAp)	Groupe de coordination des bailleurs de fonds	Groupe de travail sectoriel assurant une redevabilité institutionnelle claire
	Coordination avec et entre les bailleurs de fonds (harmonisation)	Engagement des acteurs ne relevant pas de l'État : OSC, secteur privé, médias, population ou associations d'utilisateurs ?	Baillleur chef de file désigné représentant les partenaires de développement
	Plateforme multi-parties prenantes		Capacité de réseautage ou organe représentatif – participation véritable, y compris les marginalisés
			Diffusion médiatique pour un débat national sur les processus et les stratégies

3. Financement du secteur	Cadre d'établissement des budgets	Processus d'établissement du budget sectoriel clairement défini	Le budget reflète les priorités du secteur, est réaliste
	CDMT	Ligne budgétaire affectée à la pauvreté	SIP/CDMT sectoriel – tient compte de la capacité d'absorption
	Composantes du budget	Ventilation des exigences Capex et Opex	SIP subsectoriels qui reflètent la taille et les besoins du secteur
	Accords de cofinancement entre les gouvernements et les bailleurs de fonds (principes)	Politiques des bailleurs de fonds pour l'alignement progressif sur les systèmes nationaux [mise en commun des moyens ?]	Bailleurs de fonds utilisent les systèmes du gouvernement, vont vers le soutien budgétaire Les indicateurs des performances du soutien budgétaire général englobent WASH
	Postes budgétaires	Mécanismes de financement durables (recouvrement des coûts durable)	Mesures pro-pauvres
4. Arrangements institutionnels	Rôles et responsabilités institutionnels définis	Séparation claire des rôles de formulation des politiques, de réglementation et de prestation de services	Mécanismes institutionnels pour travailler dans plusieurs secteurs
	Décentralisation	Définition du rôle du gouvernement dans un contexte décentralisé	Refléter les processus de décentralisation, déléguer les responsabilités et les ressources aux échelons inférieurs
	Renforcement des capacités et développement des ressources humaines	Identification des besoins de développement des capacités Identification des besoins en ressources humaines	Précision des besoins de capacités à plusieurs niveaux : institutions sectorielles et autorités gouvernementales locales, ainsi qu'autres ministères et secteurs
	Participation et inclusion	Processus de planification participative	Renforcement des institutions communautaires
5. Suivi des performances du secteur	Mécanismes de redevabilité	Cadre convenu pour l'évaluation des performances du secteur	La gestion basée sur les résultats influence à son tour la politique générale, suivi par rapport à des résultats [réalistes] précisés
	Suivi et évaluation	Systèmes d'information	Mécanismes d'examen décentralisés Système de gestion de l'information sectorielle (SIMS)
	Suivi indépendant	Accès des OSC à l'information (transparence)	Accès des OSC aux processus de prise de décisions

4 Les critères généraux (bonnes pratiques) – stabilité macro-économique, gouvernance et gestion financière publique – sont liés au contexte global dans lequel les plans du secteur ont lieu et ils ont une incidence sur leurs performances.

La mission de WaterAid est de vaincre la pauvreté en permettant aux populations les plus pauvres du monde d'accéder à l'eau potable, l'assainissement et l'éducation à l'hygiène.



**Pour un supplément
d'information, veuillez contacter :**

WaterAid, 47-49 Durham Street,
Londres SE11 5JD, Royaume-Uni
Téléphone : + 44 (0) 20 7793 4500
Fax : + 44 (0) 20 7793 4545
E-mail : wateraid@wateraid.org

Immatriculée comme organisation
caritative sous les numéros 288701
(Angleterre et Pays de Galles) et
SC039479 (Écosse)

www.wateraid.org