

13240



African Water Facility
Facilité africaine de l'eau

Mobilising Resources for Water in Africa



PAN AFRICAN WATER SECTOR MONITORING AND EVALUATION ASSESSMENT

Executive Summary

July 2009

African Water Facility | Facilité africaine de l'eau

African Development Bank | Banque africaine de développement

BP 323 - 1002 Tunis Belvédère - Tunisie

Tel : + 216 71 102 055 Fax: + 216 71 103 744

E-mail: africanwaterfacility@afdb.org

www.africanwaterfacility.org

13240

African Water Facility
Administered by the African Development Bank
Angle de l'avenue du Ghana et des rues Pierre de Coubertin, Hedi Nouria
BP 323 - 1002 Tunis Belvédère (Tunisia)
Tel : + 216 71 102 055 - Fax : + 216 71 103 744
E-mail: africanwaterfacility@afdb.org
Web Site: www.afdb.org/awf

PREFACE

The Paris Declaration on Aid Effectiveness of March 2, 2005, laid down a practical, action-orientated roadmap to improve the quality of aid and its impact on development. Dominant features of the Declaration included a mechanism for country ownership of development policies and programs; the harmonization of international resource flows with national priorities; and, a system of mutual accountability. Monitoring and evaluation (M&E) are now recognized as indispensable performance management tools, vital in helping ascertain achievement of development objectives at national, regional and international levels as part of a results-based management effort also advocated by the Paris Declaration.

Water sector M&E has been considered the weakest link in progress towards the Millennium Development Goals (MDGs) in Africa as it faces several challenges at the national and regional levels. At the Paris conference on RWSS on April 1, 2005, the African Ministers in charge of Water and Finance committed to the establishment of a regional mechanism for tracking progress towards the achievement of the MDGs for water and sanitation in rural Africa. The proposed mechanism, the African Water Facility (AWF), was to be hosted by the African Development Bank (AfDB). Part of this commitment also implied a greater emphasis on the management of resources by results and the evaluation of the impact of investments in the water sector in Africa.

The 1st Governing Council of the AWF (July 2005) agreed that M&E and Information and Knowledge Management should be the priority areas of intervention by the AWF. Capacity building among regional member countries (RMCs) to cope with the challenges of data collection, analysis, monitoring, evaluation and reporting therefore became one of the major areas of investment for the AWF over the following years.

In this regard, and in view of the mandate given to the AfDB in Paris, the Bank prepared Terms of Reference (TORs) in October 2005 to undertake a diagnostic study with the view to establishing a regional mechanism for M&E. At the same time, the French Ministry of Foreign Affairs prepared TORs to undertake a similar study and had already selected consultants. As these studies had similar objectives, AfDB decided to delay its study and to collaborate with the French Ministry of Foreign Affairs on its study so as to utilize the outcomes to pursue its mandate. The draft final report from the French study was disseminated and examined at the Entebbe AMCOW TAC and Executive Committee (EXCO) meetings from February 15-17, 2006.

AMCOW requested that AWF take the lead in finalizing the report in connection with the consultant. The report was finalized and resubmitted to the AMCOW TAC, which considered this preliminary study as a prior contribution to the establishment of a regional mechanism, which was mostly related to the institutional aspects of the water sector M&E development. The AMCOW recommended that the AWF consider the first part of the main report and the first annex as background and rationale for a regional water sector M&E framework to be developed, and to incorporate relevant sections of some of the annexes to avoid duplication.

The Entebbe AMCOW meetings also mandated the AWF to take the lead in subsequent activities for establishment of the Regional Mechanism, and to organize a regional conference on Monitoring and Evaluation around the middle of the year, to highlight the M&E situation in Africa, and to chart the way forward for stakeholders to work together in the harmonization of M&E standards, methods, and indicators.

The Tunis consultative meeting on Building Partnership in Africa Water Sector Monitoring and Evaluation, September 21-22, 2006, drafted a regional M&E action plan and underscored the primacy of national M&E processes. The main recommendations of the Tunis Report were that AWF, under the auspices of AMCOW:

- a) Undertake a comprehensive assessment of existing M&E systems at regional, sub-regional and national levels;
- b) Support a programme for strengthening national and regional M&E capacity based on the results of the assessments;
- c) Build on the existing M&E systems instead of creating new ones; and
- d) Harmonize and coordinate M&E activities undertaken by the various sector players in the region (UNICEF, GWP, etc.).

Pan African Assessment of Existing Water M&E Systems

As recommended by the February 2006 AMCOW TAC Meeting, the AWF formalized the stakeholders M&E Working Group to support the African Water Facility to implement short-term actions agreed at the Tunis regional consultative meeting. The AWF convened the first meeting of this working group on Friday March 16, 2007 to review the final draft Tunis Action Plan, the TORs of the Pan African M&E Assessment, and the Regional M&E conceptual approach developed from the outcomes of the Tunis Meeting, and propose modalities for country M&E assessments and immediate support.

As the M&E Working Group did not meet due to crosscutting commitments, the review of the Pan African Assessment was done electronically and the bidding process to recruit the consultancy firm was launched in May 2007 with a deadline for submissions on July 6, 2007. The subsequent service contract with Cowater International Inc., a Canadian consultancy firm specializing in international development, was signed in November 2007 to provide the following outputs:

On Monitoring and Evaluation (Part A):

- a) Report of the Pan African M&E assessment, including a database of M&E stakeholders and an overview of the water sector M&E situation in Africa;
- b) A Rapid M&E Assessment Template for undertaking detailed M&E Country Assessments in selected African countries; and,
- c) A national, sub-regional and regional M&E Framework and Action Plan.

On Water Information and Knowledge Management (Part B):

- a) Synthesis report of water information and knowledge profiles of 10 countries as well as the knowledge bridging conference in Kenya;
- b) Lessons learnt, strategy and guidelines for AWF intervention in water information and knowledge management activities; and
- c) Prepare a system for storage and retrieval of this and future such information.

The following report encompasses Part A of the Pan African M&E Assessment, which was prepared by the Consultant through desk research and field studies in five focus countries (Malawi, Senegal, Republic of Congo, Tunisia and Uganda) between November 2007 and May 2008. The annexes of the original report, prepared under the direction of the French Ministry of Foreign Affairs, served as valuable sources of information during the preparation of Part A. Part B of the assessment is available as a separate report.

EXECUTIVE SUMMARY

This Pan African Monitoring and Evaluation (M&E) Assessment report was prepared through desk research, field studies in five focus countries (Malawi, Senegal, Republic of Congo, Tunisia and Uganda) and visits to selected regional, international and water basin organizations (EMWIS, JMP, WSP-Africa, NBI, OMVS).

Chapter 1 provides an overview of the state of water sector monitoring and evaluation systems across Africa and the reasoning behind the need for their systematic improvement. This macro-level review is informed and supported by country- and organization-level reviews and assessments focusing on the M&E systems within the five focus countries and selected regional, international and water basin organizations (WBOs).

Chapter 2 presents a generic framework developed during this study and refined through discussions with African Development Bank (AfDB) staff and other relevant stakeholders. It is intended to serve as a tool for the harmonized development of national, sub-regional and regional water sector M&E systems that draw on national and sub-regional organizations such as the Regional Economic Communities (RECs) and respond to AMCOW's recently defined reporting requirements to the African Union (AU)¹. Combined, these M&E systems are designed to lead to improved service provision, more effective sector planning and management and improved tracking of progress towards the MDGs and the African Water Vision 2025.

Chapter 3, the report's final chapter, outlines an Action Plan for the strengthening and harmonization of country-level, sub-regional and regional M&E systems Africa-wide. A step-by-step work plan is presented therein for supporting national efforts at M&E strengthening that begins with (1) rapid assessment of country M&E systems across Africa, continuing with (2) orientation to Sector Information and Monitoring Systems (SIMS) and M&E systems development at country level, (3) needs identification, workshops and project proposal development, (4) project funding and hands-on M&E strengthening accompanied by technical assistance (TA) and training and, (5) overall monitoring, coordination and financing by the African Water Facility (AWF). This Action Plan is supported by a suggested approach and terms of reference (TOR) for the application of the Rapid M&E Assessment Template developed by the Consultant and attached as annexes C and D for use in the first phase of the AWF/AMCOW-led M&E strengthening initiative. An indicative budget for this first phase has also been drafted and included in this chapter.

1. OVERVIEW OF WATER SECTOR M&E IN AFRICA

Water Resources Management & Water Supply and Sanitation M&E

In terms of the calibre of M&E systems across the continent, African countries can generally be grouped into three broad categories: strong, intermediate and weak.² Apart from a few countries that could be described as having strong though not advanced M&E systems, most countries could be described as falling into the weak category, and some into the intermediate. Typically, the weak countries have systems that are project-based and fragmented, have little capacity to gather, analyse and report, lack national frameworks for M&E, and suffer from a paucity of demand for the information they offer. Many evaluations have been undertaken, but they again are of projects and serve mainly the purposes of donors

¹ Sharm el-Shiekh Commitments for Accelerating the Achievement of Water and Sanitation Goals in Africa (2008) Assembly/African Union/Draft/Decl.1 Rev.1, July

² Please see Table 1.2 in the main report for a list of country rankings according to these categories.

and do little to support sector planning, budgeting and management processes. Intermediate M&E systems have substantial weaknesses that are recognized as such and are being upgraded over time. As a result, they offer the best potential for early improvement at reasonable cost and are recommended for inclusion in any AWF initiative.

Even within those few countries considered to have strong M&E systems, there are failings that undermine monitoring and the use of information in sector planning and management. The overall conclusion drawn from this analysis is that while M&E is essential for successful sector operation, including effective funding, it is in an early stage of development. Furthermore, the vast majority of countries will need substantial effort, guidance and resources to create even the basis for effective water sector monitoring. This observation is reinforced by the following analysis of M&E systems in the sector's two primary domains: water resources management (WRM) and water supply and sanitation (WSS).

With respect to integrated water resources M&E, many of the intermediate level countries are reforming their sectors and are introducing integrated river basin management approaches. With these reforms have come renewed efforts in M&E that are still in their early stages and vary widely in calibre. Moreover, priority given to water resources M&E is still low and suffers in competition with other demands for scarce resources. The other over-riding constraint to the growth of water resources M&E systems in general is the lack of demand for information by management that is typically inexperienced in the use of management information systems (MIS). As a result, water resources information in these countries is typically fragmented, unreliable and out-of-date. Finally, while demand for information may be lacking in countries where IWRM is not practiced, indicators, tools and methods for basic water resources monitoring are relatively well known and standardized.

The same is not true for WSS. In a single country it is common to see a variety of indicators and methods of data collection used to measure the same parameter, which renders comparative analysis impossible. Most countries now have or are preparing sector policies, setting standards and defining indicators that are promoting harmonization, but the process is far from complete. Most data are collected, analysed and stored by the service providing agencies and apex ministries, such as Ministries of Water and/or Agriculture and Local Government. These agencies often estimate coverage using the 'capacity' of systems built rather than determining access to services through direct household observation surveys. This introduces inaccuracies that severely limit use of the information in sector planning and management.

There are notable exceptions, however, such as the WSS M&E systems that have been developed in Uganda and Malawi. Uganda uses a set of ten 'golden indicators' that have been researched over time and standardized across the country. Although there are still questions surrounding their accuracy and the regular availability of data, they are well integrated into sector management systems. In Malawi, Water Point Mapping (WPM) is a basic but highly informative tool that provides a geo-referenced map of water points with essential information on water point location, functionality and distribution. When combined with population data, areas of inequitable distribution of water services can be identified, as can populations falling below national standards. Although WPM is a powerful planning tool, it is only now beginning to be integrated into district and ministry-level planning and management.

Holistic and integrated approaches on a nation-wide scale such as the use of 'golden indicators' in Uganda were found to be highly beneficial in harmonizing indicators and monitoring methodology. Interestingly, no country has been identified as having a functional

central sector-wide database and/or MIS, although Senegal is building one and Uganda is rehabilitating its own. Nonetheless, these countries have succeeded without a central MIS because their sub-sectors work together in teams to prepare their annual sector performance assessments and conducting joint sector reviews.

Trends in Water Sector M&E:

- *Sector-wide approaches:* Where it exists, M&E is strongly influenced by Sector Wide Approaches (SWAp). SWAps not only integrate the WRM and WSS sub-sectors, but also set in motion a process of performance reviews on which resource allocation is based and in which all sector stakeholders are involved. This creates a regular demand for monitoring information from the highest levels of management and all stakeholders across the sector. Driven by this demand, the M&E system is given the priority required to ensure its sustainability by being integrated into sector programming processes.
- *Accountability:* This assessment also observed increasing demands by the Auditors General (AGs) of donor countries for increased transparency and accountability as aid shifts gradually away from exclusively project-based support to sector earmarked or direct budgetary support mechanisms. This strongly emphasises the need to create and/or strengthen M&E systems in the water sector, which is highly dependant on external funding in most African countries. Monitoring inputs, outputs and outcomes is one way by which donors can assure their taxpayers of accountability. M&E will therefore become increasingly important in the years to come as the transparency and accountability of the budgetary support mechanism becomes more widely scrutinized in donor countries.
- *Climate Change Monitoring:* The past decade has also witnessed an apparent increase in extreme weather events and the publication of research that has shed considerable new light on climate change and its effects on the world's most vulnerable populations. Since Africa is predicted to be one of the regions in the world most vulnerable to the impact of climate change over the next century, it is becoming increasingly important for African countries to develop monitoring systems capable of tracking its effects to inform adaptation strategies. Progress can be made in this regard by strengthening surface and groundwater monitoring networks, upgrading meteorological monitoring stations and developing transboundary water basin organizations capable of monitoring a complex array of environmental indicators across borders and sub-sectors.

Diagnostic Assessments: Focus Countries and Organizations

The following diagnostic assessments, informed by field visits to the study's countries and organizations of focus, provided the practical basis behind the M&E overview summarized above and serve as a representative window into the state of water sector M&E in Africa.

Countries

Malawi: M&E systems in Malawi have deteriorated over the past two decades. The hydrological networks are functioning at roughly 20 percent and there is no formal groundwater monitoring mechanism in place. Sanitation monitoring relies on the Health Ministry, which is only beginning to rehabilitate its collection of village health statistics through the districts. On the other hand, Malawi has innovated and established a Water Point Mapping system that is being expanded to cover nearly all districts and being updated and integrated into district and national water sector planning. Demand for data and information across the sector is weak and ad hoc in nature, while available data is of questionable accuracy due to the use of variable indicators and irregular collection. However, a water policy has been established that has defined criteria for water access and quality, and a

national sanitation policy that will set standards for access is in its final stages of approval. These policies will go a long way to harmonize standards and guide decisions on indicators.

Republic of Congo: While some sub-sector institutions have developed action plans for rebuilding pre-war infrastructure or frameworks for the development of water resources databases, urban and rural WSS and WRM M&E systems are currently either weak or non-existent. Nevertheless, many senior sector officials are cognizant of the importance of such systems and are looking for partners who can assist in the development of appropriate M&E mechanisms in parallel with, or following the rehabilitation of, WSS infrastructure. Furthermore, the Congo developed a PRSP in 2003 with assistance from development partners that serves as a framework for addressing sector-related MDGs. Building on the PRSP were subsequent studies, including the 2005 *Enquête congolaise auprès des ménages* (ECOM) and a Demographic and Health Survey (DHS), which provide the most relevant data from which M&E strengthening efforts can be built.

Senegal: Senegal's water sector M&E coordination model – revolving around PEPAM, its coordination organization – is unique to Africa. Although there are detractors, the quality of work and caliber of PEPAM's personnel has given it respect and a central place in the sector. As such, it has successfully influenced sector direction and is able to promote sector reform backed by WSP-Africa and other donors, including the AfDB. Some of the challenges facing PEPAM as it seeks to expand and carry-out the implementation of its M&E system include: the continuing need for awareness-raising within the participating agencies to create ownership and ensure their active participation; most sector agencies see the need for their own database but lack qualified and devoted staff; incentives and budget support are generally lacking throughout the participating agencies; and, PEPAM will have to develop the capacity to verify the data being entered into its system.

Tunisia: Although basic water resource data collection systems are in place, improved monitoring is needed to identify substantial water losses and water use inefficiencies in irrigation. Tunisia is already exploiting 95 percent of available water resources and its last dams are being planned for construction between 2011 and 2013. Such upgrading is also needed to determine the water balance across the country to increase efficiencies in water use and to support IWRM, which is in its initial stages of development. Though efforts are underway to integrate water information through such projects as the *Système d'information nationale de l'eau de la Tunisie* (SINEAU), which is now upgrading *Direction générale des ressources en eau* (DGRE) monitoring systems in four of the 24 governorates, datasets are fragmented. While sharing information within agencies is common, sharing between them is less so and there is no formal way by which the datasets can be accessed by the public.

Uganda: Uganda's M&E provides a good example of a functional system operating within SWAp and providing up-to-date and relatively reliable information on which sector planning and management is based. As such, it could become a training ground for other countries interested in strengthening their sector's monitoring systems. Nevertheless, the following are areas that are recognized locally as needing correction or improvement: not all contributing sub-sector operational databases are providing complete data needed for the golden indicators; inaccuracies in access rates are a result of less than realistic assumptions, sometimes flawed analytical methods and outdated census data are used despite continued Ugandan attempts to improve the accuracy of water supply coverage estimates; and, data from NGOs continues to be sporadic and less than reliable.

Organizations

EMWIS: Despite their small size compared to the breadth of their mandate and diversity of their membership, the Euro-Mediterranean Information System on Know-how in the Water Sector's Technical Unit (EMWIS) – the focal point of the organization's initiatives in developing Mediterranean partner countries – has succeeded over the last decade in strengthening relations between member country water institutions, creating an enabling environment for more comprehensive information sharing between and within national water institutions through the Mediterranean Water Information Partnership (MedWIP) and providing valuable technical assistance to NFPs.³ They have also developed a comprehensive website that allows water sector stakeholders to access a wealth of information on the sector from a centralized source. This includes national, regional and international legislation on water resources management; institutional contact information; a database of water sector projects being undertaken in the Euro-Mediterranean region; a geo-sources catalogue providing access to datasets on water resources information by country; and access to sector related news and events information.

Joint Monitoring Programme: Overall, it was observed that within JMP's mandate and resources (particularly considering the availability and quality of data), the methods of analysis and reporting are appropriate for the purposes of assessing progress towards MDGs. It is recognized, however, that there are several concerns over the accuracy, reliability and consistency of estimates. The advantages of coming as close to reality as possible while acknowledging inaccuracies far outweigh the disadvantages of mounting an exhaustive effort into upgrading methodology globally at this stage. The most cost-effective approach to improving accuracy of estimates that JMP is using is to focus on (1) improving survey methods used by contributing statistical agencies and (2) improving surveys and estimates of provider agencies, which will undoubtedly yield added benefits to sector planning and management.

Water and Sanitation Program-Africa: M&E is of substantial concern and interest to WSP. WSP took the lead in organizing a key sector workshop, developing the SIMS concept through work in Benin, Uganda and Senegal and collaborated closely with the AWF. WSP anticipates continuing formal and informal support to the development of SIMS and M&E across Africa through its twelve country offices and collaboration with AWF. The approaches and action plan recommended in this report are consistent with the SIMS and WSP's approach.

Organisation Pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS): The results of this study pointed to the need to strengthen the OMVS Observatory, now functional and based in Dakar, Senegal. With a formal mandate to monitor the state of the environment within the Senegal River basin, the Observatory has been designed as a means to aggregate, store and evaluate basin-wide data in each of the sub-sectors from the relevant ministries in each of its member states. In theory, focal points in each relevant ministry feed their data into the national OMVS focal point (CNC), which then provides a selection of this data to the OMVS Observatory in Dakar. In practice, significant disparities exist between countries and between ministries within member states that impede the collection and subsequent dissemination of relevant data. While each CNC receives some capacity building support from the OMVS to improve their data collection and storage systems, it has not solved the problem of weak data collection overall. Addressing these deficiencies remains a work in progress.

³ The title for this initiative (MedWIP) may change in the future, as it will serve the forthcoming Mediterranean water strategy defined in the framework of the Union for the Mediterranean.

Nile Basin Initiative: The NBI is a transitional arrangement for development of the Nile Basin pending conclusion of the Cooperative Framework Agreement, which has yet to be ratified by all participating countries. The NBI points to many achievements, not the least of which are its capacity building and training programmes, integrated water resources development projects, natural resources management initiatives, transboundary environmental action projects, stakeholder involvement and confidence building, and regional power trade initiatives. On the other hand, it faces many acknowledged challenges, not the least of which are delays in communications from and between member countries, delays in financial disbursements due to lack of legal recognition of NBI in all countries, lengthy procurement procedures caused by no-objection requirements from member states, and difficulties in accessing project sites due to security concerns.

Songwe River Basin: Although the basin's two riparian countries, Malawi and Tanzania, have created a trans-border committee, no formal agreement has been signed and the prospects for one in the near future are dim. Negotiations are complicated by continuing tension over flows and fluctuations, which are amplified by parallel changes in the national boundary. Even the name of Lake Malawi/Nyasa itself is in dispute. Until consensus is reached, it is very unlikely that international donors will support joint initiatives to solve the problem.

2. GENERIC M&E FRAMEWORK

2.1 National Framework

The recommended approach to national M&E sets the demand for and use of information as first priority. The importance of demand is best demonstrated in such countries as Uganda and Senegal that are using SWApS, which create the necessary demand for information and motivation for a thriving sector-wide M&E system. The recommended framework presented herein provides step-by-step details for the development of national M&E systems using a Sector Information and Monitoring System (SIMS) approach.

The SIMS approach revolves around the following four pillars. Sector monitoring must be:

- *Inclusive* of the entire chain from inputs to outcomes;
- *Integrated* and used in planning, budgeting and reporting;
- *Incrementally implemented* to achieve broad ownership; and,
- *Institutionalized* to ensure sustainability.

A fifth "I", *incentivized*, must also be added: to ensure that monitoring is demand driven, given priority and is owned and used by sector management institutions and personnel.

Inclusive

There are three levels of inclusive sector monitoring:

(1) **Outcome** monitoring has been emphasized by the MDGs and is the focus of the JMP's work. JMP stresses inter-country comparability and therefore uses proxy indicators. Within countries, however, use of water resources, water supply and sanitation facilities, affordability and reliability of service affect important outcome results.

(2) There are also several indicators important to management at the **output** level. These include services provided, water point distribution, functionality, water resources allocation, tariff collection efficiencies, unit costs, and etc. Special studies which go beyond routine

output monitoring are also needed and include value for money (VFM) audits, tracking studies, and evaluations.

(3) **Input monitoring** includes technical assistance, sector investments and other resource inputs as monitored by public expenditure reviews, audits, financial reporting at central and district levels, and project financial reporting.

Integrated

All sub-sectors need to be included to properly integrate water resources and water supply and sanitation. A strong multi-stakeholder working group should be established to provide quality assurance and drive the annual sector performance assessment and joint sector review.

It is important to reach early consensus among stakeholders around definitions, indicators and indices, to set up reliable collection, storage, reporting and dissemination mechanisms, and to hold regular sector stakeholder working group meetings that will ensure regular performance assessment and transparent and equitable resource allocation. The latter goes beyond monitoring per se but is an essential component that provides the incentive for prioritizing and sustaining quality M&E.

Incremental

The assessment of sector M&E conducted for this study concluded that countries can be grouped into weak, intermediate and strong categories, to which a fourth category (fragile) is added.⁴ Most countries are grouped as *weak* (such as Congo-Brazzaville, Libya and Mozambique) or intermediate (Malawi and Tanzania), while only a handful are relatively strong (Uganda and Senegal). While goals for sector monitoring and evaluation can be set, each has to respect the country's starting point, capacities and resources. Such an incremental approach separates phases of development into:

- *The Initial Phase*: establishing the basis for Sector M&E, several initiatives of which can be termed as immediate measures;
- *The Monitoring Systems Phase*: putting procedures, processes, pilots and plans in place for sector M&E development;
- *The Performance Review Phase*: initiating the joint sector review and performance based resource allocation, special monitoring studies and sector expenditure reviews; and,
- *The Consolidation Phase*: strengthening M&E systems by verification, refinement and ensuring follow-up of undertakings.

These phases are further subdivided into types of monitoring (outcome, output and input) and sector management and are explained in further detail in the main report.

Institutionalized

Monitoring systems are not sustainable until and unless they are housed within institutions; likewise, they cannot be sector-wide unless coordinated by some kind of multi-stakeholder coordination body such as a multi-sector working group (Sector Stakeholder Working Group-SSW)

⁴ Details of M&E development in fragile states are not included in this report. See section 1.2 in the main report for further detail.

Incentivized

As emphasized above, experience has demonstrated that the most practical way in which monitoring can be motivated is by making it central to the sector review and resource allocation process, an approach that is increasing in demand by donors providing sector budget support.

Phased Development of the Sector and M&E Systems

The main report illustrates the development of a national water sector and its monitoring components. Parallel sector management development is described in four phases. A critical component that binds everything together is the Sector Stakeholder Working Group (SSWG) with representation of key sector departments and councils, donors, NGOs and the private sector.⁵ The SSWG is the coordinator, forum for policy dialogue, overseer and quality assurance body for the sector. It also provides oversight to monitoring (possibly through an M&E thematic sub-working group) and strongly influences resource allocation, both national and donor.

The initial phase of M&E development provides for immediate measures. These include setting up the SSWG, building consensus around definitions, indicators and undertaking initial pilot monitoring. It also includes broad sector assessments such as a Country Status Review or Sector Framework Review.

The second phase focuses on developing monitoring systems during which the pilots are scaled up to country wide systems and tested. Benchmarking is an important component of this phase, which includes comparisons and harmonization of sector agency data with others such as the statistics and surveys department responsible for annual household surveys and censuses, and poverty surveys monitoring the PRSP. Data collection, collation, storage, reporting and dissemination systems are also established during this phase. This is a major undertaking which calls for careful consensus building between all departments in that the foundation for data sharing and dissemination has to be agreed between all contributing stakeholders. Care needs to remain focused on effective use of information in sector planning and management and not only on the MIS and computer programming systems, which all too often become an end unto themselves. It is at this stage that financial and implementation information also needs to be harmonized: progress reporting needs to be integrated with financial reports to assist managers in relating physical progress directly to financial expenditures. Finally, efficiency and effectiveness studies are needed for performance reviews, planning, and resource allocation, meaning that key indicators such as unit costs and timing need to be generated by the system.

Procedures for joint technical reviews and performance reporting are established during the third phase. The Annual Performance Report combines the sub-sector's information and is the basis of the annual performance review planning, strategy and policy development, resource allocation, undertakings and implementation. It also draws on data from other stakeholders such as the environment, irrigation, forestry and statistics agencies. Monitoring is refined and deepened by enabling the beneficiaries to participate in data collection, systems monitoring and responding to information fed-back after analysis. Special studies such as value for money audits (VFM), tracking studies and expenditure reviews are used to elucidate and resolve key issues facing the sector and the Joint Performance Review (JPR). The WSSG typically calls on sector agencies to refine and upgrade their programmes by identifying and reaching agreements on undertakings for the year ahead while at the same time reviewing progress on those of the past year.

⁵ The report on Water and Sanitation SIMS in Uganda by WSP-Africa (Thomson and Ofumbi, 2006) provides useful background information and analysis of SIMS in Uganda.

2.2 Generic Regional and Sub-Regional M&E Framework

This section seeks to map out the regional and sub-regional organizations that may be capable of playing a role in supporting water sector M&E development in Africa, a group that includes NGOs, RECs, RBOs and African branches of international organizations. Most of these organizations are also discussed at length in this report's annexes. In brief, the field and desk research undertaken for this study did not uncover a truly regional institution capable of leading and coordinating a Pan-African M&E network.⁶ Instead, there exists a mix of international and sub-regional organizations that in some cases could have or do have a supporting role to play in regional or sub-regional water sector M&E, and in others they have little to do with the sector and limited capacity and interest to expand into it.

The following competencies are considered desirable, if not essential to an M&E framework at the sub-regional or regional level:

- Vision, coordination and quality assurance in developing the M&E Framework;
- A Source of Finance or capacity to acquire funding from donors;
- Functional competence in both IWRM and WSS;
- Information Collation and Dissemination Centres with databases, websites and the capability to prepare and disseminate reports;
- Sub-Regional mandates responding to the contexts, needs and aspirations of participating countries; and,
- A Resource Centre able to provide technical assistance and training Africa-wide and resolving M&E and sector policy and development issues generally.

The framework should cover both IWRM and WSS. It must be based in African organizations and preferably not in those that are parented by organizations outside Africa. The following table illustrates the most relevant characteristics of key regional and sub-regional organizations that could make up this framework.

The AWF-AfDB has thus far (in collaboration with WSP, JMP and others) been instrumental in carrying forward a vision and coordinating efforts to develop Africa-wide water sector M&E. The Action Plan, presented in the following section, recommends AWF's expanded role in the first stages of M&E assessments and strengthening at country level Africa-wide. It also has an important role to play in strengthening sub-regional organizations through its financing mechanism. In addition, AWF offers considerable potential in coordination, management and financing of technical assistance and training through the private sector.

There is considerable potential for establishing sub-regional databases within the RECs. For example, SADC and WRCU-ECOWAS are already working with their member countries in monitoring transboundary water resources. Competencies and interest already being established for transboundary waters could be expanded to include national water resources and WSS services with financial and technical support. Ideally, in the long-term, RECs could be responsible within their sub-regions for:

- Information collation, database management and dissemination;
- Technical assistance to member states;
- M&E coordination, oversight, quality assurance, harmonization of indicators and methods; and

⁶ "Truly regional" in this case refers to an Africa-driven (as opposed to donor or internationally-driven) organization with the reach, credibility and support to engage in water sector M&E that covers the entire continent.

- Monitoring progress towards the Africa Water Vision & MDGs.

Five RECs (SADC, WRCU-ECOWAS, IGAD, ECCAS, & EAC) and CEDARE have been identified as having potential to provide sector focus and Africa-wide coverage with minimum gaps and overlap across member countries.

A principle drawback to the RECs is their focus on IWRM and particularly TWRM to the near exclusion of WSS. However, it is anticipated that with support, their mandates could be expanded to include WSS in the longer term.

In accordance with the African Union's July 2008 Sharm El-Sheik Agreement, AMCOW will report annually on progress made in implementation of the AU's commitments in the sector while being strengthened as a key regional mechanism for promoting sector cooperation. AMCOW will need reliable information, the sources of which could be the RECs if they are strengthened and their mandates expanded to include WSS. AMCOW's Secretariats (if established as planned) would usefully link with the RECs to obtain, collate and report on the required data and information. The central AMCOW Secretariat in Abuja, Nigeria, could be responsible for coordinating the data and information from sub-regions obtained through its network of Secretariats to prepare and disseminate an Annual AMCOW African Water Report.

3. M&E ACTION PLAN

A principal conclusion of this study has been that water sector M&E is deficient in almost every African country, and that needs go well beyond monitoring progress towards the MDGs. A second conclusion is that M&E is badly needed for planning and managing the sector. Failure of M&E systems in most countries has brought enormous opportunity costs in terms of poor distribution of services, increased poverty and ineffective use of scarce resources. Without relevant and reliable information being generated at the country level, sub-regional, regional and even global databases are rendered ineffective.

Within this context, this report's proposed Action Plan builds on its institutional, country and region-level overview by outlining a starting point for an AWF-led effort to strengthen and harmonize water sector M&E systems across the continent.

National M&E

The Action Plan at the national level comprises three stages, the first of which is supported by guidelines and a template for rapid assessment of national M&E systems Africa-wide. The three stages are structured as follows:

In the first stage, comprised of the **Africa-wide Rapid M&E Assessment**, consultants will first be trained and then undertake assessments in five countries, followed by up to 25 others using the guidelines and template prepared for the purpose. The remaining countries will be assessed through desk reviews relying on the Internet, secondary data, international agency knowledge and phone contact. The objectives of this first stage will be to:

- Identify high quality consultants and orient and train them in water sector M&E assessment;
- Establish standard procedures through a first set of five country M&E assessments;
- Refine the Rapid Assessment template;
- Generate a greater understanding of national M&E across Africa;
- Ensure adequacy and comparability of country level rapid assessments; and,

- Identify initial gaps, needs, work plans and conceptual proposals for strengthening national M&E systems.

The second stage comprises **Orientation, Work-planning and Proposal Development**, in which selected countries will be assisted through detailed needs identification and proposal development. The numbers of countries involved will at this stage be kept to a manageable 20, but those not selected will receive support in subsequent batches. Proposals will be developed for AWF funding. The objective of this stage is to:

- Orient key country stakeholders to national M&E frameworks, systems and requirements;
- Provide greater detail as to the status and needs of sub-sector M&E systems in target countries;
- Prepare work plans, budgets and detailed proposals to undertake strengthening of national M&E systems; and,
- Identify immediate needs of those countries with weaker M&E systems.

The third stage will entail the actual **Strengthening of National M&E systems**, for which the AWF will appraise and select projects for funding. Using its standard proposal assessment and approval cycle, it is anticipated that some 15 to 20 projects will receive funding. They will be grouped into three categories:

- a) Support will be provided to countries with more advanced M&E systems for specific activities identified as gaps. These could include, for example, training for M&E personnel, research into improved and harmonized indicators, tools and methods of data collection, piloting benchmarking, introducing data collection by beneficiary communities, and upgrading the weaker contributing databases.
- b) The main effort will be devoted to the many countries having M&E categorized as intermediate. These include, for example, Tanzania, Benin and Malawi. This category includes those with greatest need for support while offering the greatest opportunity for improvement and benefits. They have reasonably strong water sectors, most of which are undergoing sector reform including PRSPs, decentralization, SWAp, annual performance reviews and Joint Sector Reviews. Most have also now moved from project funding to earmarked sector budgetary support. They will be looking for a full range of strengthening initiatives including IWRM M&E; standards, indicators and tools development; benchmarking; water point mapping; participatory data collection; database development; and integration of monitoring into the annual performance assessment process. Again, emphasis will be on information demand creation and its use in planning and management and on sustainability.
- c) The immediate measures identified in the weaker M&E countries, such as Congo-Brazzaville, will be those that respond to early stages of sector and M&E development and that make the best use of such resources and sector strengths as currently exist. First steps might be to improve collaboration between sub-sector agencies, to establish institutional and communication structures for sector M&E such as a stakeholder working group, to select and build consensus for harmonized indicators and M&E methods/systems and to initiate performance assessment pilots. All of these can be undertaken as immediate quick-win measures.

Regional and Sub-regional M&E

As indicated above, a combination of national and sub-regional organizations is recommended as the basis of an Africa-wide M&E system. The following are recommended as principles and approaches to its development:

1. As described above, first priority should be given to strengthening M&E systems at the country rather than regional or sub-regional levels. Country M&E strengthening should start with direct and pro-active AWF-to-country support. It should begin with Rapid Assessments coupled with proposal development once a cadre of assessors has been trained to ensure quality and consistency of assessments and proposals. Rapid assessments and initial strengthening of country M&E should begin in a limited number of countries (five) and later expand to 15 and 30 over time.
2. M&E systems need to be sector and country-wide and not limited to projects, programmes or sub-sectors. Where feasible they should be based on the SIMS model and strongly incentivized to ensure their sustainability. Where possible they should also form the basis of regular sector performance assessments within the SWAp framework.
3. While the participation of organizations such as RECs should be welcomed, they should not be relied upon as prime movers until such time as their capacities can be strengthened and experience in the sector broadened. Proposals from RECs and associated institutions should be encouraged by AWF, but their weaknesses not overlooked. Funding and support should only be demand responsive and not supply driven.
4. Support to sub-regional organizations can be undertaken in parallel with the above direct AWF-to-country support, but it should first be for their own capacity building and institutional strengthening. Suggestions have been made that AMCOW Secretariats could become sub-regional centres themselves. Unfortunately, most of these Secretariats are not yet established and it is anticipated that the RECs will act as their hosts. REC mandates are quite relevant to the task and provide opportunities for good arms-length relationships with AMCOW and AWF. AMCOW Secretariats should be developed with linkages to the strengthened sub-regional organizations so that AMCOW can benefit directly and provide a measure of quality assurance over data and information that is generated by the sub-regional organizations for purposes of AMCOW reporting and dissemination.

Summary

In summary, strengthening M&E is envisaged as proceeding first at the country level while initiatives are being developed and supported at the sub-regional level. Assuming a pro-active role, the AWF will undertake an Africa-wide assessment of M&E within countries that will form the basis of needs identification and proposal development by the countries themselves. This will be followed by a program of well defined and coordinated AWF support to countries. Inevitably, sub-regional organizations (particularly the RECs) will request AWF support for their role in coordinating country M&E development in their sub-regions; however, they themselves will first need to be strengthened before they can effectively support M&E development at sub-regional levels. This strengthening should proceed in parallel with AWF's country level support programme. The development of regional M&E networking capacity is seen as important but not as high a priority as country or even sub-regional M&E strengthening and would depend on the initiative of such regional bodies as ANBO.

A schedule and indicative budget are presented in the report that envisages the country assessments taking place during the first nine months followed by country M&E strengthening beginning during the second year and ongoing throughout the third. Sub-regional organization strengthening would take place during the second year following proposal development during the first, while the regional network timing would vary depending on the initiative of proposing organizations.



African Water Facility
Facilité africaine de l'eau

*Mobiliser des ressources
pour l'eau en Afrique*



*Toussaint
Haya*

*31
07 09*

**EVALUATION PANAFRICAINNE
DU SUIVI ET DE L'EVALUATION
DU SECTEUR DE L'EAU**

Résumé exécutif

Juillet 2009

African Water Facility | Facilité africaine de l'eau

African Development Bank | Banque africaine de développement

BP 323 - 1002 Tunis Belvédère - Tunisie
Tel : + 216 71 102 055 Fax: + 216 71 103 744
E-mail: africanwaterfacility@afdb.org
www.africanwaterfacility.org

Facilité Africaine de l'eau

Administrée par la Banque africaine de développement

Angle de l'avenue du Ghana et des rues Pierre de Coubertin, Hedi Nourra

BP 323 – 1002 Tunis Belvédère (Tunisie)

Tel : + 216 71 102 055 – Fax : + 216 71 103 744

E-mail: africanwaterfacility@afdb.org

Web Site: www.afdb.org/awf

PREFACE

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement en date du 2 mars 2005 a arrêté une feuille de route orientée vers l'amélioration de la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Les principaux aspects de la déclaration envisageaient un mécanisme pour l'appropriation des politiques et des programmes de développement ; l'harmonisation des flux de ressources internationaux avec des priorités nationales ; et un système de responsabilisation mutuelle. Le suivi et l'évaluation (S&E) sont désormais reconnus comme des outils indispensables dans la gestion des performances, capitaux pour la réalisation des objectifs de développement au niveau national, régional et international et sont, en tant que partie intégrante de l'effort de gestion basée sur les résultats, également préconisés par la déclaration de Paris.

Le S&E du secteur de l'eau a été considéré comme étant le maillon le plus faible dans l'atteinte des objectifs de développement pour le millénaire (OMD) en Afrique. Il se trouve confronté à divers défis tant au niveau national que régional. À la conférence de Paris sur l'Alimentation en Eau et l'Assainissement en milieu Rural (AEPAR), en date du 1^{er} avril 2005, les ministres africains en charge de l'eau et des finances se sont engagés à mettre en place un mécanisme régional pour le suivi des progrès réalisés dans l'achèvement des OMD pour l'eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique. Le mécanisme proposé devait être hébergé par la Banque africaine de développement (BAD). Cet engagement impliquait également un accent sur la gestion des ressources en fonction des résultats et l'évaluation de l'impact des investissements dans le secteur de l'eau en Afrique.

Le 1^{er} Conseil de direction de la facilité africaine de l'eau (FAE) (juillet 2005) a reconnu comme domaines prioritaires de la FAE la gestion de l'information et des connaissances et le suivi-évaluation. Le renforcement des capacités dans les pays membres régionaux (PMR) pour faire face aux défis posés par la collecte, l'analyse, le suivi, l'évaluation et la dissémination des données est ainsi devenu l'un des principaux secteurs d'investissement de la FAE pour les années à venir.

Dans ce sens et en vue du mandat confié à la BAD à Paris, la Banque a préparé des termes de référence (TDR) en octobre 2005 en vue d'initier une étude de diagnostic pour la mise en place d'un mécanisme régional de S&E. Dans le même temps, le Ministère français des affaires étrangères a également préparé des TDRs pour entreprendre une étude similaire et avait déjà sélectionné les consultants. Ces études ayant des objectifs similaires, la BAD a décidé de retarder son étude et de collaborer avec le Ministère français des affaires étrangères sur cette étude afin d'en utiliser les résultats dans la poursuite de son mandat. Le rapport final provisoire de l'étude française a été distribué et examiné lors des réunions du Comité technique (TAC) et du Comité exécutif (EXCO) de l'AMCOW à Entebbe du 15-17 février 2006.

AMCOW a demandé que la FAE agisse en tant chef de file dans la finalisation du rapport en association avec le consultant. Le rapport a été finalisé et soumis de nouveau à l'AMCOW TAC qui a considéré l'étude préliminaire comme une contribution préalable à l'établissement d'un mécanisme régional, surtout pour ce qui concerne les aspects institutionnels du développement S&E du secteur de l'eau. L'AMCOW a recommandé à la FAE de considérer la première partie du rapport principal et la première annexe comme référence et justification du cadre régional de S&E du secteur de l'eau à développer, et d'intégrer les sections concernées de certaines annexes pour éviter toute duplication.

Lors de ses réunions d'Entebbe, AMCOW a également mandaté la FAE pour tenir le rôle de chef de file pour la création d'un mécanisme régional, et d'organiser une conférence régionale sur le suivi et l'évaluation vers le milieu de l'année. L'objectif de la conférence sera de dresser la situation du S&E en Afrique et de tracer la route pour la mise en place de partenariats en vue de l'harmonisation des normes, méthodes et indicateurs de S&E.

La réunion consultative tenue du 21-22 septembre 2006 à Tunis sur l'appui concerté pour un meilleur suivi et évaluation du secteur de l'eau en Afrique, a établi un plan d'action régional de S&E provisoire, et a souligné la primauté des processus nationaux de S&E. Les principales recommandations du rapport de Tunis stipulaient que la FAE se charge, sous le patronage de l'AMCOW :

- a) d'entreprendre une évaluation détaillée des systèmes de S&E existants au niveau sous-régional et national ;
- b) d'appuyer un programme de renforcement des capacités nationales de S&E, basé sur les résultats des évaluations ;
- c) s'appuyer sur les systèmes S&E existants au lieu de créer de nouveaux ; et
- d) harmoniser, coordonner les activités de S&E entreprises par les différents acteurs des secteurs dans la région (UNICEF, GWP, etc.).

Evaluation panafricaine des systèmes existants de S&E du secteur de l'eau

Selon les recommandations de la réunion AMCOW TAC de février 2006, la FAE a constitué un groupe de travail régional de S&E avec pour objet d'accompagner la Facilité africaine de l'eau dans la mise en œuvre du plan d'action à court terme décidé lors de la réunion consultative régionale de Tunis. La FAE a fixé la première réunion de ce groupe de travail le 16 mars 2007 en vue de la revue de l'avant-projet final du plan d'action de Tunis, des TDR de l'évaluation panafricaine du S&E, et de l'approche conceptuelle de S&E régional développée à partir des résultats de la réunion de Tunis. L'objet de la réunion était également de proposer les modalités des évaluations des dispositifs nationaux de S&E et des appuis immédiats à mettre en œuvre.

Le groupe de travail régional n'ayant pu se réunir pour des raisons de calendrier, la revue des TDRs de l'évaluation panafricaine a été effectuée électroniquement et le processus d'appels d'offres pour le recrutement de la société de conseil a été lancé en mai 2007. La remise des offres était fixée au 6 juillet 2007. Le contrat de service résultant a été signé en novembre 2007 avec Cowater International Inc., une société de conseil canadienne spécialisée dans le développement international, avec pour objectifs :

Pour le suivi et l'évaluation (Partie A) :

- a) Rapport de l'évaluation panafricaine de S&E, y compris une base de donnée des intervenants S&E et une vue d'ensemble de la situation S&E du secteur de l'eau en Afrique ;
- b) un modèle d'évaluation rapide de S&E pour la conduite d'évaluations détaillées des dispositifs nationaux de S&E au sein de pays africains sélectionnés ;
- c) un cadre de S&E aux niveaux national, sous-régional, régional, et un plan d'action.

Pour l'information sur l'eau et la gestion des connaissances (Partie B) :

- a) Un rapport de synthèse sur les profils de connaissance et d'information sur l'eau de 10 pays, incluant la conférence sur l'échange des connaissances organisée par la FAE au Kenya ;

RESUME ANALYTIQUE

Le présent rapport sur l'« évaluation panafricaine du suivi et de l'évaluation (S&E) du secteur de l'eau », a été préparé au moyen de recherches documentaires, d'études sur le terrain dans cinq pays cibles (Malawi, Sénégal, République du Congo, Tunisie et Ouganda) et de visites aux organisations internationales, régionales et de bassins (SEMIDE, WHO-UNICEF/JMP, PEA-Afrique, NBI, OMVS).

Le Chapitre 1 donne une vue d'ensemble de l'évolution des systèmes de suivi et d'évaluation du secteur de l'eau à travers l'Afrique et de l'argumentation au sujet des besoins de leur amélioration systématique. Cette revue au niveau macro est renseignée et appuyée par des revues et évaluations aux niveaux des pays et des organisations, qui concerne les systèmes de S&E dans cinq pays cibles et une sélection d'organisations régionales, internationales et de bassins hydrographiques (OBH).

Le Chapitre 2 présente un cadre général mis au point au cours de cette étude et élaboré dans le détail lors de discussions avec le personnel de la Banque africaine de développement (BAD) et les intervenants concernés. Il doit servir d'outil pour le développement harmonisé des systèmes de S&E nationaux, sous-régionaux et régionaux du secteur de l'eau s'articulant autour des pays et d'organisations sous-régionales telles que les communautés économiques régionales (RECs) et répondent aux obligations de reportage d'AMCOW récemment définies par l'Union africaine (UA). Combinés, ces systèmes de M&E sont conçus pour aboutir à des prestations de service améliorées, une planification et gestion plus efficaces du secteur et un suivi amélioré du progrès vers les OMD ainsi que la Vision africaine de l'eau pour 2025.

Le Chapitre 3, qui est le dernier chapitre du rapport, donne les grandes lignes du plan d'action pour le renforcement et l'harmonisation des systèmes de S&E au niveau des pays, au niveau sous-régional et régional dans l'ensemble de l'Afrique. Le plan de travail, étape par étape, présenté pour appuyer les efforts de S&E au niveau national démarre avec : (1) une évaluation rapide des systèmes de S&E des pays dans l'ensemble de l'Afrique, (2) une orientation vers les Systèmes Sectoriels d'Information et de Suivi (SIMS), et le développement de systèmes nationaux de S&E, (3) l'identification des besoins, ateliers et développement de proposition de projets, (4) financement de projets et renforcement concret du S&E accompagné d'une assistance technique (AT) et de formation et, (5) suivi global, coordination et financement par la Facilité africaine de l'eau (FAE). Ce plan d'action est appuyé par une approche suggérée et des termes de référence (TDR) pour l'application du modèle d'évaluation rapide de S&E, développés par le consultant et joints sous forme des annexes C et D, pour l'utilisation dans cette première phase de l'initiative de renforcement du S&E dirigée par la FAE sous l'égide d'AMCOW. Un budget indicatif pour cette première phase a été également rédigé et inclus dans ce chapitre.

1. VUE D'ENSEMBLE DU S&E DU SECTEUR DE L'EAU EN AFRIQUE

Gestion des ressources en eau, alimentation en eau et S&E de l'assainissement

En termes de qualité des systèmes de S&E sur l'ensemble du continent, les pays africains peuvent généralement être groupés en trois principales catégories : fort, moyen et faible.¹ Exception faite de quelques pays qui pourraient être décrits comme ayant des systèmes de

¹ Voir tableau 1.2 dans le rapport principal pour une liste de la classification des pays en fonction de ces catégories

S&E forts, bien que non évolués, la majeure partie des pays s'inscrivent dans la catégorie faible et quelques uns dans la catégorie moyenne. En général, les pays faibles possèdent des systèmes fragmentés basés sur les projets, ont une faible capacité de compiler, d'analyser ainsi que de rapporter, manquent d'un cadre national de S&E, et enfin souffrent d'un manque de demande pour l'utilisation de l'information qu'ils génèrent. De nombreuses évaluations ont été effectuées, mais dans le cadre de projets et servent principalement les objectifs des bailleurs de fonds et ne contribuent que peu aux processus de planification, d'établissement de budgets et de gestion des secteurs. Les systèmes moyens de S&E présentent des faiblesses considérables, reconnues et améliorées avec le temps. Il en ressort qu'ils offrent le meilleur potentiel pour une amélioration rapide à un coût raisonnable et sont recommandés pour être inclus dans toute initiative de la FAE.

Même dans les quelques pays considérés comme ayant des systèmes S&E forts, il existe des lacunes qui affaiblissent le suivi et l'utilisation des informations dans la planification et la gestion des secteurs. Les conclusions globales tirées de cette analyse indiquent que bien que le S&E soit essentiel pour le bon fonctionnement du secteur, y compris un financement efficace, il se trouve encore dans une phase de développement peu avancée. Par ailleurs, la grande majorité des pays vont avoir besoin d'efforts, de directives et de ressources considérables pour créer ne serait-ce que le point de départ d'un suivi efficace du secteur de l'eau. Ce constat est confirmé par l'analyse des systèmes de S&E de deux domaines principaux du secteur : la gestion des ressources en eau (GRE) et l'alimentation en eau et l'assainissement (AEPA).

Pour ce qui concerne le S&E des ressources en eau, beaucoup de pays de niveau moyen entreprennent une réforme de leurs secteurs et introduisent des systèmes de gestion intégrée des bassins fluviaux. Avec ces réformes ont également émergé de nouveaux efforts en matière de S&E, mais qui sont encore dans leur phase initiale et varient considérablement du point de vue de leur qualité. En plus de cela, la priorité donnée au S&E des ressources en eau est encore minime et souffre de la concurrence d'autres demandes de ressources limitées. L'autre obstacle, déterminant pour la croissance des systèmes de S&E des ressources en eau en général, est le manque de demandes d'information de la part de la hiérarchie qui est en général peu expérimentée dans l'utilisation des systèmes de gestion de l'information (SGI). Il en résulte que l'information relative aux ressources en eau dans ces pays est de façon générale fragmentée, peu fiable et obsolète. Enfin, alors que la demande d'information fait défaut dans des pays où la GIRE n'est pas pratiquée, les indicateurs, outils et méthodes pour la surveillance de base des ressources en eau sont relativement bien connus et normalisés.

Ceci ne s'applique pas à l'AEPA. Il est courant de voir dans un seul pays une multitude d'indicateurs et de méthodes de collecte de données pour mesurer les mêmes paramètres, ce qui rend impossible toute analyse comparative. La plupart des pays ont ou préparent des politiques sectorielles, établissent des normes et définissent des indicateurs favorisant l'harmonisation, mais le processus est loin d'être finalisé. La plupart des données sont collectées, analysées et stockées par des organismes fournisseurs de services, par les ministères clé tels les ministères de l'eau et/ou de l'agriculture, ainsi que par les gouvernements locaux. Ces organismes évaluent fréquemment la couverture en utilisant la « capacité » de systèmes existants plutôt que de déterminer l'accès aux services par des enquêtes directes d'observation auprès des ménages. Cela introduit des imprécisions qui limitent sérieusement l'utilisation de l'information dans le domaine de la planification et de la gestion.

Mais il existe des exceptions notables, telles que les systèmes de S&E de l'AEPA développés en Ouganda et au Malawi. L'Ouganda utilise un ensemble de dix « indicateurs d'or » qui ont fait l'objet de recherches au fil du temps et ont été normalisés à travers le pays. Bien qu'il reste des questions au sujet de leur exactitude et la disponibilité régulière des données, ils sont bien intégrés aux systèmes de gestion de secteur. Au Malawi, la Carte de points d'eau (CPE) est un outil élémentaire, mais hautement informatif fournissant une carte géo référencée de points d'eau avec des informations déterminantes sur l'emplacement, la fonctionnalité et la répartition des points d'eau. En association avec les données relatives à la population, elle permet d'identifier la répartition inéquitable de services d'eau tout comme des populations desservies au-dessous des normes nationales. Bien que la CPE soit un outil de planification puissant, son intégration à la planification et à la gestion au niveau des districts et des ministères n'est qu'à un stade préliminaire.

Les approches holistiques et intégrées à l'échelle de toute une nation comme l'utilisation des « indicateurs d'or » en Ouganda se sont avérées extrêmement bénéfiques pour l'harmonisation des indicateurs et de la méthodologie du suivi. Il est à noter qu'aucun pays ne semble disposer d'une base de données centrale fonctionnelle et/ou de SGI pour l'ensemble du secteur, bien que le Sénégal soit en train d'en constituer une et l'Ouganda de réhabiliter la sienne. Pourtant, ces pays ont réussi sans SGI central parce que leurs sous-secteurs travaillent ensemble en équipes pour préparer leurs évaluations annuelles des performances du secteur et effectuent des revues sectorielles conjointes.

Evolution du S&E dans le secteur de l'eau :

- *Approches sectorielles* : Là où S&E est en place il est fortement influencé par les approches sectorielles (SWAP). Les SWAP intègrent non seulement les sous-secteurs GRE et AEPA, mais déclenchent un processus d'examen de la performance sur lequel repose l'affectation des ressources et auquel participent tous les intervenants de secteur. Cela engendre des demandes régulières d'informations de suivi au niveau les plus élevés de gestion et pour l'ensemble des intervenants du secteur. Incité par cette demande, le système de S&E retrouve la priorité nécessaire pour assurer sa viabilité grâce à son intégration dans les processus de programmation sectoriels.
- *Responsabilisation* : Cette évaluation a également observé un nombre croissant de demandes de la part des auditeurs généraux (AG) des pays donateurs réclamant une plus grande transparence et responsabilisation, l'aide passant progressivement des financements de projets vers des mécanismes d'appui sectoriel ciblé ou d'aide budgétaire directe. Ceci souligne tout particulièrement le besoin de créer et/ou de renforcer les systèmes de S&E du le secteur de l'eau, dans la mesure où ils dépendent de financements externes pour la plupart des pays africains. Le suivi des contributions, des résultats et des impacts est l'un de moyens permettant aux bailleurs de fonds d'assurer leurs contribuables d'une certaine redevabilité. Le S&E va par conséquent gagner en importance au cours des années à venir, la transparence et la redevabilité du mécanisme d'aide budgétaire étant examinées plus minutieusement par les pays donateurs.
- *Suivi des changements climatiques* : Cette dernière décennie a également enregistré une augmentation manifeste des phénomènes météorologiques extrêmes, et la publication des résultats des recherches a jeté un nouveau regard sur les changements du climat et leurs effets sur les populations les plus vulnérables dans le monde. L'Afrique étant considérée comme l'une des régions du monde les plus vulnérables aux effets des changements climatiques au cours du siècle à venir, il devient de plus en plus important pour les pays africains de développer des systèmes de surveillance capables de suivre ses effets en vue de la création de stratégies adaptées. Il est possible de faire des progrès dans ce sens en

renforçant les réseaux de surveillance des eaux de surface et des eaux souterraines, en réhabilitant les stations de surveillance météorologiques et développant des organisations transfrontalière de bassins fluviaux capables de suivre un ensemble complexe d'indicateurs environnementaux, au-delà des frontières et des sous-secteurs.

Évaluations diagnostiques : pays et organisations cible

Les évaluations diagnostiques suivantes, renseignées par des visites sur le terrain dans les pays et auprès des organisations faisant l'objet de l'étude, ont fourni la base pratique pour la vue d'ensemble du S&E ci-dessus résumée et servent d'exemple représentatif de l'état de S&E du secteur de l'eau en Afrique.

Pays

Malawi : Les systèmes de S&E au Malawi se sont détériorés au cours des deux dernières décennies. Les réseaux hydrauliques fonctionnent approximativement à 20 pourcent et il n'existe aucun mécanisme formel de surveillance des eaux souterraines. Le suivi de l'assainissement repose sur le Ministère de la santé qui commence seulement à réhabiliter la collecte des statistiques de santé des villages par l'intermédiaire des districts. Parallèlement, le Malawi a innové et établi un système cartographique des points d'eau qui est étendu de manière à couvrir pratiquement tous les districts et qui est actualisé et intégré à la planification du secteur de l'eau au niveau des districts et au niveau national. La demande en matière de données et d'informations est faible et n'intervient qu'au cas par cas, alors que les données disponibles sont d'une exactitude douteuse en raison de l'utilisation d'indicateurs variables et d'une collecte irrégulière. Toutefois, une politique de l'eau a été mise en place et dispose de critères pour l'accès à l'eau et la qualité de l'eau ; une politique nationale d'assainissement est en cours d'approbation et va fixer des normes pour l'accès à l'assainissement. Ces politiques vont nécessiter beaucoup de temps pour standardiser les normes et harmoniser les indicateurs.

République du Congo : Alors que certaines institutions du sous-secteur ont développé des plans d'action pour la reconstruction des infrastructures d'avant-guerre, ou des cadres de développement des bases de données sur les ressources en eau, les systèmes de S&E de l'AEPA urbaine et rurale ainsi que des ressources en eau sont actuellement soit faibles soit inexistantes. Nombre de décideurs de premier rang reconnaissent toutefois l'importance de tels systèmes et recherchent des partenaires pouvant les appuyer dans le développement de mécanismes de S&E appropriés, en parallèle ou après la réhabilitation des infrastructures d'AEPA. Par ailleurs, le Congo a établi un DSRP en 2003 avec l'assistance de partenaires de développement et qui sert de cadre pour la réalisation des OMD sectoriels. Le DSRP a servi de point de départ pour d'autres études, dont l'Enquête congolaise auprès des ménages (ECOM) 2005 et une Enquête sur la Santé et sur la démographie (ESD) fournissant des données pertinentes sur la base lesquelles le renforcement du S&E du secteur peut s'appuyer.

Sénégal : Le modèle de coordination de S&E du secteur de l'eau du Sénégal est unique en Afrique, et s'organisent autour d'une entité de coordination -le PEPAM. Bien que sujette à la critique, la qualité du travail et la qualité du personnel du PEPAM lui ont apporté du respect et une place de choix dans le secteur. Aussi, il a influencé avec succès la gestion du secteur et peut promouvoir la réforme du secteur, appuyée par le PEA-Afrique et d'autres bailleurs de fonds dont la BAD. Certains des défis que rencontre le PEPAM dans la mise en œuvre et l'élargissement de son système de S&E sont : une permanente nécessité d'informer les services impliqués pour les inciter à s'approprier le système et assurer leur participation active ; la plupart des agences sectorielles savent qu'elles ont besoin de leur propre base de données, mais manquent de personnel qualifié et dédié, de stimulation et d'un budget

suffisant . Le PEPAM va en outre devoir développer la capacité de vérifier les données entrées dans le système.

Tunisie : Bien que des systèmes de collecte de données soient en place, le suivi doit être amélioré afin de détecter des pertes d'eau importantes et l'utilisation inefficace de l'eau pour l'irrigation. La Tunisie exploite déjà 95 pourcent de ses ressources en eau disponibles et les derniers barrages à construire sont planifiés entre 2011 et 2013. De telles modernisations sont également nécessaires pour déterminer le bilan hydrique dans le pays afin d'utiliser l'eau de manière plus efficace et appuyer la GIRE qui est actuellement en phase de développement. Bien que des efforts aient été déployés pour intégrer l'information sur l'eau au moyen de projets tels que le *Système d'information national sur l'eau (SINEAU) de la Tunisie*, actuellement en cours de mise en place par la *Direction générale des ressources en eau (DGRE)* dans quatre des 24 gouvernorats, les jeux de données restent fragmentés. Alors que le partage des informations est courant entre les agences, le partage des jeux de données l'est bien moins et il n'existe aucun moyen pour le public d'y accéder.

Ouganda : Le S&E de l'Ouganda est un bon exemple de système fonctionnel dans le cadre SWAP et fournissant des informations actualisées et fiables sur lesquelles repose la planification et la gestion du secteur. En tant que tel il pourrait devenir une référence pour la formation d'autres pays qui s'intéressent au renforcement des systèmes sectoriels de suivi. Les domaines suivantes sont néanmoins considérés localement comme nécessitant correction ou amélioration : toutes les bases de données sous-sectorielles ne fournissent pas les données complètes nécessaires pour renseigner les indicateurs clé; des inexactitudes sont constatées au niveau des taux d'accès en raison d'hypothèses peu réalistes ; des méthodes d'analyse parfois incorrectes et des données de recensement dépassées sont utilisées, bien que l'Ouganda tente d'améliorer l'exactitude des estimations de couverture pour l'alimentation en eau ; et enfin, les données en provenance des ONG restent sporadiques et très peu fiables.

Organisations

SEMIDE : Malgré sa petite dimension comparée à l'étendue de son mandat et à la diversité des membres, le Système euro-méditerranéen d'information sur les savoir-faire dans le domaine de l'eau (SEMIDE) – point focal des initiatives d'organisation dans les pays en développement partenaires de la Méditerranée – a réussi à renforcer les relations entre les institutions de l'eau des pays membres au cours des dix dernières années, à créer un environnement favorable au partage d'informations plus détaillées entre et au sein des institutions nationales de l'eau du Partenariat méditerranéen de l'information sur l'eau (MedWIP), et à fournir une précieuse assistance technique aux Points focaux nationaux (PFN). Il a également développé un site web détaillé fournissant aux intervenants du secteur de l'eau l'accès centralisé à une masse considérable d'informations sur le secteur. Cela comprend la législation nationale, régionale et internationale pour la gestion des ressources en eau, les coordonnées et contact des institutions, une base de données des projets du secteur de l'eau en cours dans la région euro-méditerranéenne, un catalogue de géo sources donnant accès aux jeux de données avec des informations sur les ressources en eau par pays, et l'accès aux informations et aux manifestations dans le secteur.

Programme conjoint de suivi (JMP) : Globalement il a été constaté qu'au sein du mandat et des ressources du JMP (en particulier pour qui concerne la disponibilité et la qualité des données), les méthodes d'analyse et de rapportage satisfont aux besoins d'évaluation des progrès vers les OMD. L'existence de sérieux problèmes ayant trait à l'exactitude, la fiabilité et la cohérence des estimations est toutefois reconnue. L'avantage de s'approcher autant que possible de la réalité, tout en admettant les inexactitudes, l'emporte nettement sur les inconvénients liés aux efforts à entreprendre pour moderniser globalement les méthodes. La

solution la plus économique pour améliorer l'exactitude des estimations utilisées par le *JMP* consiste à se concentrer sur (1) l'amélioration des méthodes d'enquête utilisées par les services statistiques et (2) l'amélioration des enquêtes et estimations des départements fournisseurs, ce qui profitera sans aucun doute à la planification et la gestion du secteur.

Programme eau et assainissement pour l'Afrique (WSP-Af) : Bien que S&E soit important et particulier intéressant pour le PEA, ce n'est pas le thème central. Le WSP-Af a néanmoins pris l'initiative d'organiser un groupe de travail sectoriel, de développer le concept de Système Sectoriel d'Information et de Suivi (SIMS) par des travaux au Bénin, en Ouganda et au Sénégal, et de collaborer étroitement avec la FAE mandatée par le Conseil ministériel africain sur l'eau (AMCOW) pour le développement des systèmes de S&E du secteur de l'eau. Le WSP-Af envisage de continuer à appuyer de manière formelle et informelle le développement des SIMS et du S&E dans l'ensemble de l'Afrique par l'intermédiaire de ses douze bureaux nationaux et la collaboration avec la FAE. Les solutions et le plan d'action recommandés dans ce rapport correspondant aux SIMS et à l'approche du WSP-Af.

Organisation Pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS) : Les résultats de cette étude ont révélé le besoin de renforcer l'observatoire de l'OMVS désormais opérationnel et basé à Dakar, Sénégal. Avec le mandat formel de surveiller l'état de l'environnement dans le bassin du fleuve Sénégal, l'Observatoire a été chargé de réunir, stocker et évaluer des données de l'ensemble du bassin dans chacun des sous-secteurs des ministères correspondants dans chacun des pays membres. Théoriquement, les points focaux de chaque ministère concerné transmettent leurs données au Comité national de Coordination OMVS (CNC) qui fournit alors une sélection de ces données à l'Observatoire de l'OMVS à Dakar. Dans la pratique, il existe d'importantes disparités au sein des états membres, tant entre les pays qu'entre les ministères, ce qui compromet la collecte et la diffusion ultérieure des données correspondantes. Bien que chacun des CNC reçoive de la part de l'OMVS une certaine aide pour le renforcement de capacités et améliorer la collecte de données et les systèmes de stockage, ils n'ont pas su résoudre le problème général d'insuffisance de collecte des données. La résolution de ces insuffisances fait l'objet de travaux en cours.

Initiative du bassin du Nil : L'IBN est une initiative de transition pour le développement du bassin du Nil, dans l'attente de conclusion de l'accord sur le cadre de coopération qui reste à être ratifié par tous les pays participants. L'IBN vise de nombreuses réalisations dont la mise en place de capacités et de programmes de formation, de projets de développement intégré des ressources en eau, les initiatives de gestion des ressources naturelles, des projets d'actions environnementales transfrontière, l'implication des intervenants, la création d'un climat de confiance et des initiatives régionales d'échanges d'électricité. Parallèlement à cela, l'IBN rencontre beaucoup de défis bien connus, dont les retards dans les communications entre les pays membres, les retards de versement des ressources financières en raison du manque de reconnaissance légale de l'IBN dans tous les pays, la lenteur des procédures d'attribution des marchés causée par les avis de non-objection des pays membres et les difficultés d'accès aux sites de projets en raison des problèmes de sécurité.

Bassin du fleuve Songwe : Bien que les deux pays riverains du bassin, le Malawi et la Tanzanie, aient créé un comité transfrontière, aucun accord formel n'a été signé et la perspective d'un tel accord semble peu probable dans un proche avenir. Les négociations sont rendues difficiles par les tensions permanentes au sujet des débits et de leurs fluctuations et amplifiées par des changements concomitants de la frontière nationale. Le nom du lac Malawi/Nyasa fait lui-même l'objet de conflit. Tant qu'un consensus ne sera pas atteint, il est peu probable que des bailleurs de fonds internationaux soient prêts à appuyer des initiatives conjointes pour résoudre ce problème.

2. CADRE GENERAL DU S&E

2.1 Cadre national

La solution recommandée pour le S&E au niveau national pose comme première priorité la demande et l'utilisation de l'information. L'importance de la demande est illustrée le mieux dans des pays comme l'Ouganda et le Sénégal qui utilisent des SWAP qui à leur tour créent la demande nécessaire d'informations et la motivation pour un système sectoriel de S&E robuste. Le cadre recommandé présenté ici, fournit des détails pour le développement par étape de systèmes nationaux de S&E utilisant l'approche SIMS.

L'approche SIMS repose sur les quatre piliers : Le suivi sectoriel doit ainsi:

- *Inclure* la chaîne complète des ressources aux résultats ;
- *Etre Intégrée* et être utilisée dans la planification, l'établissement des budgets et des rapports ;
- *Mise en œuvre de manière Incrémentale* pour assurer une large appropriation, et
- *Etre Institutionnalisée* pour en assurer la durabilité.

Un cinquième « I » *Incentif* doit également être ajouté : pour assurer que le suivi est basé sur la demande, est prioritaire, appartient et est utilisée par le personnel des institutions gestionnaires du secteur.

Inclusif

Il existe trois niveaux de suivi sectoriel inclusif :

(1) Les OMD ont mis l'accent sur le suivi des effets, qui est également la cible des travaux du JMP. Le JMP recherche la comparabilité entre les pays et utilise à cet effet des indicateurs proxy. Toutefois, à l'intérieur des pays, l'utilisation des ressources en eau, les installations d'alimentation en eau de l'assainissement, l'abordabilité et la fiabilité du service affectent sérieusement les effets.

(2) Il existe également différents indicateurs importants pour la gestion au niveau des résultats. Ils comprennent les services fournis, la répartition des points d'eau, la fonctionnalité, l'affectation des ressources en eau, les coûts unitaires, etc. Des études spécifiques allant au-delà du suivi de routine des résultats dont des audits de valeur de l'argent (VDA), des études de suivi et des évaluations.

(3) Le suivi des ressources comprend l'assistance technique, les investissements sectoriels et les autres ressources telles que mesurées par les revues des dépenses publiques, audits, rapports financiers au niveau central et au niveau du district et des rapports financiers sur les projets.

Intégré

Tous les sous-secteurs doivent être inclus pour permettre l'intégration appropriée du suivi des ressources en eau, de l'alimentation en eau ainsi que de l'assainissement. Il convient de créer un solide groupe de travail pluri-intervenants pour garantir la qualité et conduire l'évaluation annuelle de la performance du secteur et la revue conjointe du secteur.

Il est important d'obtenir un consensus très tôt entre les intervenants pour ce qui est des définitions, des indicateurs et des index pour pouvoir établir des mécanismes fiables de

collecte, de stockage, de rapport et de diffusion. Il faut tenir des réunions périodiques des groupes de travail des intervenants du secteur qui assurent l'évaluation régulière des performances, l'affectation transparente et équitable des ressources. Ce dernier point dépasse le cadre intrinsèque du suivi, mais est un élément essentiel pour stimuler la priorité et maintenir la qualité durable du S&E.

Incrémental

L'évaluation du S&E du secteur effectuée pour cette étude a conclu que les pays peuvent être classés en catégories dites faibles, moyennes et fortes, auxquelles il est rajouté une quatrième catégorie dite 'fragile'.² La majeure partie des pays sont classés *faibles* (comme le Congo-Brazzaville, la Libye et le Mozambique) ou *moyens* (Malawi et Tanzanie), alors que seulement quelques uns sont considérés comme forts (Ouganda et Sénégal). Bien qu'il soit possible de fixer des objectifs de suivi et d'évaluation pour le secteur, il faut tenir compte du point de départ, des capacités et des ressources de chaque pays. Une telle approche incrémentale identifie les phases de développement en :

- *Phase initiale* : Établissement des bases du S&E du secteur, diverses initiatives qui peuvent être classées comme mesures immédiates ;
- *Phase système de suivi* : Mise en place des procédures, procédés, phases expérimentales et plans pour le développement du S&E sectoriel ;
- *Phase examen de performance* : Introduction de l'affectation des ressources, études de suivi et examen des dépenses sectorielles basés sur la revue conjointe et la performance du secteur, et
- *Phase de consolidation* : renforcement des systèmes de S&E par la vérification, l'amélioration, et en veillant à assurer le suivi des actions entreprises

Ces phases sont en outre subdivisées en types de suivi (effets, résultats et ressources) et de gestion sectorielle. Elles sont expliquées plus en détail dans le rapport principal.

Institutionnalis 

Les systèmes de suivi ne sont durables que s'ils ont été mis en place au sein des institutions ; de façon similaire, ils ne peuvent être coordonnés de manière sectorielle, sans un organe de coordination de type multi-intervenants, comme par exemple un groupe de travail multi-secteurs (groupe de travail des intervenants de secteur – GTIS).

Incitatif

Comme souligné précédemment, l'expérience a montré que la méthode la plus pratique pour stimuler le suivi consiste à le placer au centre du processus de revue et d'affectation des ressources du secteur, une approche en croissante sollicitation par les bailleurs de fonds fournissant un appui budgétaire sectoriel.

Développement par phases du secteur et des systèmes de S&E

Le rapport principal décrit le développement d'un secteur national de l'eau et ses composantes relatives au suivi. Le développement de la gestion parallèle du secteur est décrit en quatre phases. L'un des éléments critiques qui lie le tout est le groupe de travail des intervenants de secteur (GTIS), représentant les départements et les conseils clé du secteur, les bailleurs de fonds, les ONG et le secteur privé.³ Le GTIS est le coordinateur, le forum du

² Détails du développement S&E dans des  tats fragiles non compris dans ce rapport. Voir section 1.2 dans le rapport principal pour de plus amples détails.

³ Ce rapport sur le SIMS pour l'eau et l'assainissement en Ouganda par WSP-Afrique (Thomson and Ofumbi, 2006) fournit des informations de fond et des analyses utiles sur le SIMS en Ouganda.

dialogue de politique, le superviseur et l'organisme d'assurance qualité pour le secteur. Il fournit également une vue d'ensemble pour le suivi (par exemple par un sous-groupe de travail sur les thèmes de S&E) et exerce une grande influence sur l'affectation des ressources, tant au niveau national qu'à celui des bailleurs de fonds.

La phase initiale du développement du S&E propose des mesures immédiates. Elles comprennent la mise en place du GTIS, la recherche d'un consensus au sujet des définitions, indicateurs et le suivi des premières actions pilote. Elle comprend également une large évaluation du secteur comme par exemple la Revue de l'état du pays ou la revue du cadre sectoriel.

La seconde phase se concentre sur le développement de systèmes de suivi au cours duquel les actions expérimentales sont transposées en systèmes pour l'ensemble du pays et testées. L'analyse comparative est un élément important de cette phase, comprenant la comparaison et l'harmonisation des données des départements sectoriels avec celles d'autres départements comme celui responsable des statistiques et des enquêtes annuelles (enquêtes auprès des ménages, recensements, enquêtes sur la pauvreté pour le suivi du DSRP). Cette phase sera consacrée également à la mise en place de systèmes de collecte, de stockage, de rapport et de diffusion des données. Il s'agit d'une entreprise importante qui exige l'établissement prudent de consensus entre tous les départements dans lesquels le partage et la diffusion des données doivent faire l'objet d'un accord entre tous les intervenants. Il faut se concentrer sur l'utilisation efficace de l'information dans la planification et la gestion du secteur et non seulement dans le Système de gestion de l'information (SGI) ainsi que des systèmes informatisés de programmation, qui par trop souvent deviennent une finalité en elle-même. C'est dans cette phase qu'il faut procéder à l'harmonisation entre l'information financière et celle de mise en œuvre : le rapport sur les progrès doit être intégré dans des rapports financiers pour aider les gestionnaires à faire la relation directe entre les progrès physiques et les dépenses. Enfin, des études d'efficacité et d'efficience sont nécessaires pour les revues de performance, la planification et l'affectation des ressources ; autrement dit, des indicateurs clés comme les coûts unitaires et le calendrier doivent être générés par le système.

Les procédures pour les revues techniques conjointes et les rapports sur les performances sont établies au cours de la troisième phase. Le rapport annuel de performance réunit l'information sur les sous-secteurs et constitue la base pour la planification, le développement des politiques et stratégies pour la revue annuelle de performance, l'affectation des ressources, la mise en œuvre et les réalisations. Elle porte également sur les données d'autres intervenants comme les services de l'environnement, de l'irrigation, d'exploitation des forêts et de statistiques. Le suivi est amélioré et approfondi en permettant aux bénéficiaires de participer à la collecte des données et aux systèmes de suivi, et de produire des retours d'information après analyse. Des études spécifiques comme des audits de la valeur de l'argent (VDA), études de suivi et revues des dépenses sont utilisés pour éclaircir et résoudre des problèmes clés posés au secteur et à la revue conjointe de performance (JPR). En général, le GTIS demande aux départements sectoriels d'affiner et de moderniser leurs programmes, en concluant des accords sur les actions à entreprendre au cours de l'année à venir, tout en examinant le progrès des actions de l'année passée.

2.2 Cadre S&E général régional et sous-régional

Cette section cherche à identifier les organismes régionaux et sous-régionaux qui peuvent être capables de jouer un rôle dans l'appui au développement du S&E secteur de l'eau en Afrique, et ceci parmi les ONGs, Communautés économiques régionales (CER), Organismes de Bassin Fluvial (OBF) et des agences africaines des organisations internationales. La plupart de ces organismes sont également longuement présentés dans

les annexes de ce rapport. En bref, les recherches de terrain et au bureau entreprises dans le cadre de cette étude n'ont pas permis d'identifier une institution régionale véritablement capable de mener et de coordonner la mise en place d'un réseau panafricain de S&E. Au lieu de cela, il existe un ensemble d'organisations internationales et sous-régionales qui dans certains cas pourraient avoir ou ont un rôle de soutien à tenir dans le S&E régional ou sous-régional du secteur de l'eau, et dans d'autres ont peu de relation avec le secteur et une capacité et un intérêt limités pour augmenter leur champ d'intervention vers le secteur.

Les compétences suivantes sont considérées souhaitables, voir essentielles pour le cadre de S&E au niveau sous-régional ou régional :

- Vision, coordination et assurance de qualité dans le développement du cadre de S&E ;
- Une source de financement ou la capacité de capter les financements des donateurs ;
- Compétence fonctionnelle en matière de GIRE et d'AEPA ;
- Centres de collecte et de diffusion de l'information avec des bases de données, des sites Web et les capacités pour préparer et diffuser des rapports ;
- Mandats sous-régionaux répondant aux contextes, aux besoins et aux aspirations des pays participants ; et,
- Un centre de ressource capable fournir de l'assistance technique et de la formation dans l'ensemble de l'Afrique, et de façon générale d'apporter des réponses aux questions en matière de S&E, de politique sectorielle et de développement.

Ce cadre devrait couvrir la GIRE et l'AEPA. Il devra être basé dans des organisations africaines et de préférence pas dans celles apparentées avec des organisations hors Afrique.

La FAE/BAD a jusqu'à présent été instrumentale (en collaboration avec WSP, JMP et d'autres) en véhiculant une vision et en coordonnant les efforts pour développer un S&E du secteur de l'eau en Afrique. Le plan d'action, présenté dans la section suivante, recommande un rôle accru de la FAE dans les premières phases d'évaluations et de renforcement des dispositifs nationaux de S&E. Elle a également un rôle important à jouer en renforçant les organisations sous-régionales par le biais de ses financements. En outre, la FAE offre un potentiel considérable de coordination, de gestion et de financement de l'assistance technique et de la formation par le secteur privé.

Il y a un potentiel considérable pour établir les bases de données sous-régionales dans les CERs. Par exemple, la SADC et le CCRE-CEDEAO travaillent déjà avec leurs pays membres dans le suivi des ressources en eau transfrontalières. Les compétences et l'intérêt étant déjà établis pour les eaux transfrontalières pourraient être étendus aux ressources en eau au niveau national et aux services d'AEPA, avec appui technique et financier. La solution idéale pour le long terme serait une responsabilisation des CERs, dans leurs sous-région, pour :

- La collecte de l'information, la gestion des bases de données et la diffusion de l'information ;
- L'assistance technique aux Etats membres ;
- La coordination du S&E, la supervision, l'assurance qualité, l'harmonisation des indicateurs et des méthodes ; et
- Le suivi des progrès vers les OMDs et la Vision Africaine de l'Eau.

Cinq CERs (SADC, CEDEAO, IGAD, CEEAC, et CAE) et le CEDARE ont été identifiés comme ayant le potentiel d'assurer une concentration sur le secteur et une couverture de l'ensemble de l'Afrique présentant un minimum de lacunes et de chevauchement entre des pays membres.

Un inconvénient de principe pour les CERs est leur orientation vers la GIRE et en particulier la GRET, à la quasi exclusion de l'AEPA. Cependant, il est envisageable qu'avec un appui, leurs mandats pourraient être étendus pour inclure l'AEPA à plus long terme.

Selon les décisions du Sommet de l'Union africaine de Sharm El-Sheik en date de juillet 2008, AMCOW devra rendre compte annuellement des progrès accomplis dans l'exécution des engagements de l'UA dans le secteur, tout en étant renforcé comme un mécanisme régional essentiel pour la promotion de la coopération dans le secteur. AMCOW aura besoin d'informations fiables, dont les sources pourraient être les CERs si elles sont renforcées et leurs mandats étendus pour couvrir l'AEPA. Les secrétariats d'AMCOW (si mis en place comme prévus) assureraient judicieusement le lien avec les CERs pour obtenir, compiler et rendre compte sur les données et l'information requises. Le secrétariat exécutif d'AMCOW à Abuja, Nigéria, pourrait être responsable de coordonner les données et l'information obtenues des sous-régions par l'intermédiaire du réseau des secrétariats sous-régionaux, pour produire et diffuser le rapport annuel d'AMCOW sur le secteur de l'eau en Afrique.

3. PLAN D'ACTION DE S&E

La principale conclusion de cette étude est que le S&E du secteur de l'eau est déficient dans presque tous les pays africains et que les besoins vont bien au-delà du suivi des progrès vers les OMD. La seconde conclusion est que le S&E est nécessaire pour la planification et la gestion du secteur. L'échec des systèmes de S&E a engendré des coûts énormes dans la plupart des pays en termes de mauvaise répartition des services, d'augmentation de la pauvreté et d'utilisation peu efficace des rares ressources disponibles. Sans la génération d'informations appropriées et fiables au niveau des pays, les bases des données sous-régionales, régionales et même mondiales resteront inefficaces.

Dans ce contexte, le plan d'action proposé dans ce rapport se base sur la vue d'ensemble institutionnelle, nationale et régionale du suivi et de l'évaluation du secteur, et esquisse un point de départ des efforts à mener par la FAE pour renforcer et harmoniser les systèmes de S&E du secteur de l'eau sur l'ensemble du continent.

S&E au niveau national

Le plan d'action au niveau national comporte trois phases dont la première est supportée par des directives et un modèle pour l'évaluation rapide des systèmes nationaux de S&E dans l'ensemble de l'Afrique. Les trois phases s'organisent de la façon suivante :

Au cours de la première phase, correspondant à l'évaluation rapide du S&E dans l'ensemble des pays d'Afrique, des consultants suivent d'abord une formation et entreprennent ensuite des évaluations dans cinq pays, puis dans 25 autres pays, en utilisant les directives et modèles préparés à cet effet. Les pays restants seront évalués par le biais de revues au bureau et par l'Internet, des données secondaires, des connaissances des organisations internationales et par des contacts par téléphone. Les objectifs de la première phase seront :

- Recherche de consultants de haute qualité qui seront ensuite orientés et formés à l'outil d'évaluation du S&E dans le secteur de l'eau ;

- Établissement de procédures normalisées à l'aide d'un premier lot d'évaluations du S&E dans cinq pays ;
- Amélioration du modèle d'évaluation rapide;
- Création d'une meilleure compréhension du S&E national dans l'ensemble de l'Afrique ;
- Assurance de l'adéquation et de la comparabilité des évaluations rapide au niveau des pays, et
- Identification des lacunes initiales, besoins, plans de travail et établissement de notes conceptuelles pour le renforcement des systèmes nationaux de S&E.

La seconde phase comporte l'**orientation, le plan de travail et le développement de propositions** pour lesquels les pays sélectionnés seront assistés pour la détermination détaillée des besoins et le développement de propositions. Le nombre de pays participants sera maintenu à un nombre gérable de l'ordre de 20, et les pays non sélectionnés recevront de l'assistance dans des phases ultérieures. Des propositions de financement seront préparées et soumises au financement de la FAE. L'objectif de cet exercice est de :

- Orienter les intervenants clés des pays vers des cadres, systèmes et spécifications nationaux de S&E;
- Fournir plus de détails sur l'état et les besoins des systèmes sous-sectoriels de S&E dans les pays cibles ;
- Préparer des plans de travail, budgets et propositions détaillées en vue du renforcement des systèmes nationaux de S&E, et
- Déterminer les besoins immédiats des pays disposant de systèmes de S&E les plus faibles.

La troisième phase concerne le **renforcement concret des systèmes nationaux de S&E** pour lesquels la FAE va sélectionner et évaluer des projets à financer. Avec l'utilisation du cycle standard d'évaluation et d'approbation des projets, l'on peut s'attendre au financement de 15 à 20 projets. Ils seront repartis en trois catégories :

- a) Les pays possédant des systèmes de S&E plus évolués vont recevoir de l'assistance pour des activités spécifiques déterminées comme des lacunes. Il pourrait s'agir par exemple de la formation du personnel de S&E, de la recherche d'indicateurs améliorés et harmonisés, d'outils et méthodes pour la collecte des données, de l'introduction de la collecte des données par les communautés bénéficiaires, et la modernisation des bases de données les moins évoluées.
- b) L'effort maximal ira aux nombreux pays ayant un système de S&E classé comme moyen. Ils comprennent par exemple la Tanzanie, le Bénin et le Malawi. Cette catégorie comprend ceux qui ont le plus besoin d'appui, tout en offrant le plus de possibilités d'amélioration et de bénéfice. Ils ont des secteurs de l'eau raisonnablement solides, dont la plupart subissent une réforme avec DSRP, décentralisation, SWAP, revues annuelles de performance et revues sectorielles conjointes. La majeure partie sont passés du financement de projets à l'appui budgétaire sectoriel ciblé. Ils vont avoir besoin d'une série complète d'initiatives de renforcement dont le S&E de la GIRE, le développement de normes, d'indicateurs et d'outils, d'analyse comparative, de cartographie des points d'eau, de collecte participative des données, de développement des bases de données, et d'intégration du suivi dans le processus d'évaluation annuelle de performance. Là aussi, l'accent

sera mis sur la création de la demande en matière d'information et son utilisation dans la planification et la gestion, ainsi que pour la durabilité.

- c) Les mesures immédiates déterminées pour les pays de S&E le plus faibles, tel le Congo Brazzaville, seront celles qui répondent aux phases de démarrage du développement du S&E du secteur et qui utilisent au mieux les ressources et les points forts actuels du secteur. Les premières étapes pourraient porter sur l'amélioration de la collaboration entre les agences de sous-secteur, l'établissement de structures institutionnelles et de communication pour le S&E de secteur, comme par exemple des groupes de travail d'intervenants ; leur objectif pourrait être la sélection d'indicateurs et de systèmes/méthodes de S&E et l'obtention de consensus pour leur harmonisation, ainsi que l'introduction des évaluations de performance. Toutes ces mesures peuvent être prises immédiatement.

S&E régional et sous-régional

Comme indiqué ci-dessus, une combinaison d'organisations nationales et sous-régionales est recommandée comme base d'un système de S&E sur l'ensemble de l'Afrique. Les principes et approches énumérés ci-après sont recommandés pour son développement :

1. La priorité absolue est le renforcement des systèmes de S&E au niveau des pays plutôt qu'au niveau régional ou sous-régional. Le renforcement du S&E national devrait commencer avec l'appui direct et proactif de la FAE aux pays. Il doit commencer avec des évaluations rapides associées au développement de propositions une fois qu'un noyau d'experts aura été formé pour assurer la qualité et la cohérence des évaluations et propositions. Les évaluations rapides ainsi que le renforcement initial des systèmes nationaux de S&E doit commencer dans un nombre limité de pays (5) et ensuite s'étendre avec le temps à 15 et 30.
2. Les systèmes de S&E doivent couvrir le secteur et le pays et non pas être limités aux projets, programmes ou sous-secteurs. Chaque fois que cela est faisable, ils doivent reposer sur le modèle SIMS et être fortement incitatifs pour assurer la durabilité. Chaque fois que possible, ils doivent également constituer la base d'évaluations périodiques de performance du secteur au sein des cadres de SWAP.
3. Alors que l'implication d'organisations telles les CER doit être bienvenue, elles ne doivent pas être considérées comme initiateurs principaux du S&E tant que leurs capacités et leur expérience ne soient renforcées dans ce domaine. Les propositions de CER et des institutions affiliées doivent être encouragées par la FAE, sans toutefois ignorer leurs faiblesses. Le financement et l'appui doivent uniquement correspondre à des demandes et non pas être imposés.
4. L'appui aux organisations sous-régionales peut intervenir parallèlement à l'appui direct FAE aux pays, mais il doit en premier lieu servir à la constitution de capacités propres et au renforcement institutionnel. Il avait été envisagé que les secrétariats de l'AMCOW puissent devenir des centres sous-régionaux de S&E. Malheureusement, la plupart de ces secrétariats ne sont pas créés, et les CER serviront probablement d'institutions hôtes. Les mandats des CER correspondent assez à la tâche et fournissent des possibilités de relations soutenues avec AMCOW et la FAE. Les secrétariats d'AMCOW devraient être développés avec des liens étroits avec les organisations sous-régionales renforcées. AMCOW en tirera des avantages directs, en fournissant une assurance

qualité sur les données et l'information produites par les organisations sous-régionales, aux fins de reportage et de diffusion.

Synthèse

En résumé, le renforcement du S&E est envisagé en premier lieu au niveau national ; dans le même temps, des initiatives pourront être développées et appuyées au niveau sous-régional. La FAE jouera un rôle proactif et conduira une évaluation du S&E dans l'ensemble des pays, constituant ainsi les bases de l'identification des besoins et du développement de propositions de projets par les pays eux-mêmes. Un programme d'assistance aux pays sera défini et coordonné par la FAE. Inévitablement, les organisations sous-régionales (en particulier les CER) solliciteront l'appui de la FAE pour assurer, dans leurs sous-régions, leur rôle de coordination dans le développement des systèmes nationaux de S&E. Toutefois, elles nécessiteront d'être renforcées avant de pouvoir appuyer le développement du S&E au niveau sous-régional. Ce renforcement pourrait intervenir en parallèle avec le programme d'appui de la FAE au niveau national. Le développement d'un réseau régional d'échanges en matière de S&E est considéré comme important, mais n'est pas aussi primordial que le renforcement des systèmes nationaux de S&E, ni même des systèmes sous-régionaux ; il dépendrait en outre de l'initiative d'organismes régionaux tels le RAOB.

Le rapport présente un programme et un budget indicatif, qui envisagent les évaluations nationales pendant une première phase de neuf mois, suivie du renforcement des systèmes nationaux de S&E à partir de la deuxième année et se poursuivant au cours de la troisième. Le renforcement des organisations sous-régionales interviendrait au cours de la deuxième année, après une phase de développement de propositions au cours de la première année. La mise en place du réseau régional dépendra des initiatives des organisations intéressées.