

**MAXIMISATION DES EFFETS BENEFIQUES DES PROJETS DE  
COOPÉRATION TECHNIQUE RELATIFS AUX RESSOURCES  
EN EAU POUR LES COMMUNAUTÉS CIBLES:**

**REMÉDIER AU DÉCALAGE ENTRE LES NIVEAUX NORMATIF ET  
OPERATIONNEL DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES  
(ETUDES DE CAS DANS DEUX PAYS AFRICAINS)**

*Rapport établi par*

***Éduard Kudryavtsev***

**Corps commun d'inspection**



**Genève  
2002**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Sigles.....		iv
RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....		v
INTRODUCTION.....	1 - 11	1
I. CONTEXTE ET MÉTHODE.....	12 - 30	4
A. Contexte.....	12 - 24	4
1. Base d'action et principaux domaines de programme pour le secteur de l'eau douce.....	12 - 13	4
2. Communautés locales et grands domaines de programme pour le secteur de l'eau douce.....	14 - 20	4
3. Communautés locales et mise en œuvre d'Action 21 ....	21 - 22	5
4. Base d'action et organes du système des Nations Unies compétents dans le secteur de l'eau douce .....	23	5
5. Coordonnateurs du Sous-Comité .....	24	6
B. Méthode .....	25 - 30	6
II. LE SOUS-COMITÉ DE LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HYDRAULIQUES DU CAC: PROBLÈMES ET DÉFICIENCES .....	31 - 47	8
A. Le Sous-Comité et les activités opérationnelles.....	31 - 34	8
B. Problèmes et déficiences, amont ou aval: le décalage .....	35 - 47	8
III. ÉTUDES DE CAS .....	48 - 115	13
A. Zambie.....	51 - 80	13
1. Présentation du contexte national .....	51 - 54	13
2. Présentation du cadre du système des Nations Unies...	55 - 57	14
3. Programme WASHE d'alimentation en eau, d'assainissement et d'éducation sanitaire (UNICEF) .....	58 - 64	14
4. Programmes SIWUP et WIN (assistance technique de la FAO).....	65 - 68	16
4.1 Programme SIWUP .....	69 - 73	17
4.2 Le projet WIN .....	74 - 80	18
B. Madagascar .....	81 - 97	19
1. Présentation du contexte national .....	81 - 83	19
2. Présentation du cadre du système des Nations Unies...	84 - 87	20
3. Programme du PNUD de lutte contre la pauvreté .....	88 - 89	21
4. La composante eau dans le Grand Sud (exécution par le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies).....	90 - 97	21
C. Constatations générales.....	98 - 106	23
D. Constatations relatives aux programmes et aux projets.....	107 - 115	25
1. Programme WASHE (Zambie).....	107 - 109	25
2. Programmes SIWUP et WIN (Zambie).....	110 - 111	25
3. Composante eau dans le Grand Sud (Madagascar) .....	112 - 115	26
Annexe I .....		27

## SIGLES

<b>CAC</b>	Comité administratif de coordination
<b>ANDEA</b>	Autorité nationale de l'eau et de l'assainissement
<b>CCS</b>	Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies
<b>CEA</b>	Commission économique pour l'Afrique
<b>CEE</b>	Commission économique pour l'Europe
<b>CEPALC</b>	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
<b>CESAP</b>	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
<b>CESAO</b>	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>AIEA</b>	Agence internationale de l'énergie atomique
<b>IDA</b>	Association internationale de développement
<b>FIDA</b>	Fonds international de développement agricole
<b>OIT</b>	Organisation internationale du Travail
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>INSTRAW</b>	Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme
<b>IPTRID</b>	Programme international de recherche technologique en matière d'irrigation et de drainage
<b>SIWUP</b>	Programme d'irrigation et d'utilisation de l'eau par les petits exploitants
<b>ONUSIDA</b>	Programme commun sur le VIH/sida
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PNUE</b>	Programme des Nations Unies pour l'environnement
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>FNUPI</b>	Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux
<b>FNUAP</b>	Fonds des Nations Unies pour la population
<b>ONU-Habitat</b>	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
<b>HCR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
<b>ONUDI</b>	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
<b>UNOPS</b>	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
<b>UNU</b>	Université des Nations Unies
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>OMM</b>	Organisation météorologique mondiale

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### OBJECTIF:

**Définir les problèmes rencontrés par le système des Nations Unies et les possibilités qui s'offrent à lui dans le domaine des projets de coopération technique relatifs aux ressources en eau, ainsi que les moyens de renforcer la collaboration entre ses organismes, en vue de maximiser les avantages retirés pour les bénéficiaires finals.**

### CONCLUSIONS

a) L'examen des activités des organismes du système des Nations Unies dans le domaine des ressources en eau réalisé par l'Inspecteur a mis en évidence un décalage entre celles qui sont menées au niveau normatif et les activités opérationnelles sur le terrain. Ce décalage contribue aux difficultés rencontrées par le système des Nations Unies dans sa recherche de synergies et de complémentarités dans ses interventions sur le terrain, ce qui limite les avantages que les populations cibles peuvent retirer de ces interventions. Il faut accomplir plus d'efforts pour remédier à ce décalage et favoriser une coordination et une collaboration de meilleure qualité entre les organismes du système des Nations Unies qui ont des activités dans ce domaine.

b) Il convient notamment d'agir en amont, au niveau du Sous-Comité de la mise en valeur des ressources hydrauliques du Comité administratif de coordination<sup>1</sup>, qui joue le rôle de responsable opérationnel pour le chapitre 18 d'Action 21 (voir par. 12 à 22 ci-après) et est

---

<sup>1</sup> Lors de l'établissement du présent rapport, le Comité administratif de coordination (CAC) procédait à la réforme de ses structures et étudiait des options et des idées pour réformer ses organes subsidiaires, y compris le Sous-Comité de la mise en valeur des ressources hydrauliques, qui fait également l'objet d'un examen et de diverses recommandations dans ce rapport. Dans ce contexte, le Conseil économique et social a, dans sa décision 2001/321 du 24 octobre 2001, convenu de «changer la dénomination du Comité administratif de coordination, qui s'appellera désormais "Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies", sans apporter de modification à son mandat...» Le CCS a restructuré ses propres structures, mais une décision concernant ses organes subsidiaires a été différée jusqu'après le Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg, en Afrique du Sud (26 août-4 septembre 2002). Il est prévu que la première série de mesures soit entreprise en amont par le Sous-Comité ou l'organe qui lui succédera.

chargé, entre autres fonctions, d'améliorer la coordination des activités menées au niveau des pays par les organismes et les organes du système des Nations Unies en ce qui concerne l'application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau (voir par. 23 et 24 ci-après). L'objet de cette première série de mesures est de mettre davantage l'accent sur cette fonction dans les activités du Sous-Comité, tout en le dotant de moyens et d'instruments lui permettant de s'en acquitter, notamment en améliorant les orientations données, la coopération en réseau, la circulation de l'information et l'interaction, pour que ce mécanisme de coordination interorganisations réponde mieux aux besoins et aux réalités au niveau des pays.

c) La deuxième série d'actions doit être réalisée au niveau des pays et viser à améliorer la coordination et la collaboration entre les organismes des Nations Unies sur le terrain, notamment grâce à une meilleure gestion de la circulation de l'information et de l'interaction avec le Sous-Comité, à faciliter l'application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau et à maximiser les avantages retirés par les communautés bénéficiaires des projets de coopération technique relatifs aux ressources en eau<sup>2</sup>.

d) Dans ce contexte, il convient de noter que le Conseil économique et social, ayant

---

<sup>2</sup> Ce rapport est centré sur les structures et les activités du système des Nations Unies au niveau mondial et à celui des pays, de sorte qu'il recommande des mesures précises à ces deux niveaux. Il n'aborde pas les structures ou les activités des organismes des Nations Unies au niveau régional. Néanmoins, certains fonctionnaires ont fortement mis l'accent sur la nécessité d'améliorer la coordination au niveau régional et sur le rôle important des commissions régionales et des organismes interinstitutions régionaux ayant des responsabilités dans le domaine des ressources en eau, comme cela ressort plus loin du paragraphe 47.

examiné le rapport d'ensemble annuel du CAC relatif à l'année 2000 (document E/2001/55), a invité ce dernier «à veiller à ce que la réforme de ses organes subsidiaires renforce les organismes et les processus interorganisations qui ont reçu des mandats spécifiques des organismes intergouvernementaux, en particulier ceux qui ont trait à la mise en œuvre coordonnée des résultats des conférences et sommets des Nations Unies, ainsi que ceux qui ont été adoptés par le Conseil et l'Assemblée générale»<sup>3</sup>. On espère que les recommandations formulées dans le présent rapport contribueront à la réalisation de cet objectif, tel qu'il a été exprimé par les États Membres.

### **ACTIONS RECOMMANDÉES EN AMONT**

e) Le recensement et le choix de projets pour des études de cas aux fins du présent rapport se sont avérés difficiles. Cela était dû en partie à l'absence d'une base de données unique fiable sur les projets de coopération technique du système des Nations Unies dans le domaine des ressources en eau. Une telle situation limite la transparence et les possibilités d'améliorer la coordination et la collaboration entre les organismes des Nations Unies (et d'autres bailleurs de fonds) au niveau des pays (voir plus loin les paragraphes 42 et 98 à 101).

### **RECOMMANDATION 1**

**Le Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS) devrait demander au Sous-Comité de la mise en valeur des ressources hydrauliques du CAC de créer une base de données des projets de coopération technique relatifs aux ressources en eau exécutés ou financés par des organismes des Nations Unies. Cette base de données, qui pourrait reposer sur une classification à la fois thématique et géographique, devrait être gérée et mise à jour en permanence par le secrétariat de ce sous-comité. Elle devrait contenir, notamment, des informations sur les objectifs, la nature et l'activité des projets répertoriés, la région d'intervention dans le pays bénéficiaire et les bénéficiaires finals.**

<sup>3</sup> Décision 2001/302 du Conseil économique et social en date du 26 juillet 2001.

f) Plusieurs organismes des Nations Unies ont élaboré des principes directeurs portant sur certaines de leurs activités dans le domaine des ressources en eau, et on a également mis au point des principes directeurs communs qui incorporent certains aspects intersectoriels. Cependant, il n'existe toujours pas de principes directeurs communs et englobant tous les aspects, qui seraient valables pour les organismes du système des Nations Unies et donneraient à ces derniers (et à d'autres acteurs du développement aux niveaux national et international) des orientations pour l'exécution de projets de développement relatifs aux ressources en eau (voir plus loin le paragraphe 45). Bien que l'Inspecteur soit conscient qu'il est difficile d'élaborer de tels principes directeurs, il estime que, pour y parvenir, le Sous-Comité pourrait utiliser davantage les documents et les compétences techniques dont disposent ses membres et essayer d'obtenir une assistance financière et technique plus importante de la part de certains bailleurs de fonds<sup>4</sup>.

### **RECOMMANDATION 2**

**Le CCS devrait demander au Sous-Comité de la mise en valeur des ressources hydrauliques du CAC d'élaborer, dans le cadre d'un accord entre ses membres, des principes directeurs communs et englobant tous les aspects en vue de la mise en œuvre des projets des Nations Unies concernant la mise en valeur et la gestion des ressources en eau. Ces principes directeurs devraient inclure, dans la mesure du possible, les aspects intersectoriels des projets relatifs aux ressources en eau, en vue de favoriser une collaboration interorganisations au niveau des pays. Elles devraient aussi faire en sorte, notamment, que les objectifs et activités pertinents mentionnés dans l'Action 21 soient bien respectés d'un bout à l'autre du cycle des projets relatifs aux ressources en eau.**

g) Les organisations membres du Sous-Comité s'efforcent certes d'incorporer les questions de politique soulevées et ayant fait

<sup>4</sup> Au cours de l'établissement de ce rapport, le secrétariat de l'IPTRID (voir plus loin le paragraphe 67) a indiqué qu'il souhaitait contribuer à un tel effort. L'expérience acquise par la Commission européenne au cours de l'élaboration de ces principes directeurs (voir plus loin la note de bas de page 30) pourrait également être utile à cet égard.

l'objet d'un accord lors de ses réunions (en ce qui concerne les questions liées au sexe, par exemple), mais elles le font au cas par cas et selon des démarches différentes. Les résultats obtenus et les décisions prises lors de ces réunions ne sont pas systématiquement communiqués au niveau des pays pour examen et formulation d'observations (voir plus loin le paragraphe 40). Il faut faire mieux connaître les travaux du Sous-Comité et ses décisions (y compris aux États membres), et il doit exister un moyen de communication et d'interaction constamment actualisé entre le Sous-Comité et les bureaux des Nations Unies dans les pays (ainsi que d'autres instances et acteurs jouant un rôle dans le secteur de l'eau).

### RECOMMANDATION 3

**Le CCS devrait demander au Sous-Comité de la mise en œuvre des ressources hydrauliques du CAC de créer effectivement son site Web<sup>5</sup>. Ce dernier devrait notamment contenir des informations de fond sur les réunions du Sous-Comité et les décisions qui y sont prises, et comporter des liens avec la base de données et les principes directeurs dont il est question dans les recommandations 1 et 2 ci-dessus. Il devrait également constituer un moyen d'échanger des données d'expérience, les enseignements tirés et les meilleures pratiques, ainsi que de mener des activités réalisées en collaboration et ayant un caractère complémentaire en ce qui concerne les projets relatifs aux ressources en eau exécutés par les organismes des Nations Unies ou d'autres bailleurs de fond.**

*h)* Il n'existe pas, au sein du Sous-Comité, un mécanisme ou un dispositif systématique permettant de promouvoir des projets et de préconiser une plus large participation interorganisations à des projets financés ou exécutés par un ou plusieurs de ses membres, en particulier si les programmes ou projets n'émanent pas du Sous-Comité lui-même (voir plus loin le paragraphe 41). Il n'existe pas non

---

<sup>5</sup> La création d'un site Web du Sous-Comité était l'une des mesures recommandées précédemment – mais auxquelles il n'a pas été donné suite – en vue d'améliorer les méthodes de travail du Sous-Comité (voir plus loin le paragraphe 33). Cependant, la recommandation 3 porte sur l'établissement d'un lien entre le site Web et les activités opérationnelles menées au niveau des pays.

plus de dispositif systématique ou d'instance qui permettrait de révéler, d'examiner et d'essayer de résoudre, en amont, des problèmes opérationnels interorganisations ne pouvant être résolus au niveau des pays, et qui offrirait un moyen d'interaction et de retour d'information entre le Sous-Comité et le terrain (voir plus loin les paragraphes 36 et 37 et 43 et 44).

### RECOMMANDATION 4

**Le CCS devrait demander au Sous-Comité de la mise en valeur des ressources hydrauliques du CAC de consacrer une partie de ses sessions à des questions opérationnelles, qui pourraient comprendre: une action visant à promouvoir et à préconiser, à un stade précoce, de nouveaux programmes ou projets, en vue de permettre de meilleures synergies et complémentarités au stade de la conception; l'examen de problèmes opérationnels précis intéressant plusieurs organismes des Nations Unies au niveau des pays; l'examen de questions de politique ou à caractère opérationnel abordées au Sous-Comité par certains des comités opérationnels des Nations Unies pour les ressources hydrauliques dont la création est demandée dans la recommandation 7; l'examen et le suivi de programmes ou projets communs émanant du Sous-Comité; et l'examen d'interventions communes en cas d'urgence ou de problèmes graves dans le secteur de l'eau dans certains pays. Comme les organisations affectent des ressources peu abondantes à leur participation aux réunions du Sous-Comité, le CCS devrait encourager ce dernier à recourir plus largement aux technologies modernes de communication, afin d'obtenir la participation des conseillers techniques qui jouent un rôle dans les questions opérationnelles abordées au cours de cette partie de ses réunions.**

*i)* Au cours de sa mission, l'Inspecteur a constaté que le secrétariat du Sous-Comité ne disposait que de ressources et de compétences techniques extrêmement limitées. De nombreux fonctionnaires d'organismes des Nations Unies membres du Sous-Comité ont signalé à plusieurs reprises que, de ce fait, le Comité avait beaucoup de mal à s'acquitter de façon efficace des fonctions qui lui étaient confiées, et en particulier à améliorer la coordination des activités au niveau des pays. Cette réalité a également été mise en évidence lors d'examen antérieurs des activités du Sous-Comité (voir plus loin le paragraphe 46).

## RECOMMANDATION 5

Le CCS devrait accroître les ressources et renforcer les compétences techniques du secrétariat du Sous-Comité de la mise en valeur des ressources hydrauliques du CAC, notamment en créant un ou deux postes à plein temps de la catégorie des administrateurs. Ce ou ces postes devraient être occupés par des personnes possédant des compétences techniques relatives aux ressources hydrauliques et aux technologies de l'information, pour que le secrétariat du Sous-Comité puisse s'acquitter de façon plus efficace de ses fonctions et entreprendre des activités nouvelles telles que celles qui sont décrites dans les recommandations 1 à 4. Le financement de ces postes pourrait être assuré soit par une action convenue financée en commun décidée par les membres du CCS qui participent aux activités du Sous-Comité<sup>6</sup>, soit par le recours à une source de financement externe.

### MESURES RECOMMANDÉES EN AVAL (NIVEAU DES PAYS)

j) Au cours des missions sur le terrain, il a été constaté que, malgré les efforts accomplis au cours de la préparation du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, il n'y avait guère de retombées concrètes et que la traduction du Plan-cadre en interventions opérationnelles réalisées en collaboration, coordonnées et intégrées de la part des organismes des Nations Unies était loin d'être générale, en particulier dans le secteur des ressources hydrauliques. En outre, comme chaque organisme ne dispose que de ressources limitées, les incidences que les projets exécutés par les différents organismes des Nations Unies ont sur le niveau de vie des communautés cibles sont assez limitées, en particulier dans le secteur des ressources hydrauliques. En conséquence, ces interventions ne parviennent pas à maximiser les avantages pour les communautés cibles ni à optimiser les effets des interventions opérationnelles du système des Nations Unies sur

---

<sup>6</sup> Une action convenue financée en commun par les organismes des Nations Unies membres du Sous-Comité renforcerait également le sentiment des membres du Sous-Comité que le secrétariat est à leur service et elle pourrait assurer une plus grande stabilité au secrétariat.

ces communautés (voir plus loin les paragraphes 104 à 106).

## RECOMMANDATION 6

L'Assemblée générale souhaitera peut-être demander, par l'intermédiaire de la Commission du développement durable et du Conseil économique et social, que les coordonnateurs résidents des Nations Unies renforcent et complètent le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement par un «plan-cadre opérationnel», en vertu duquel les organismes des Nations Unies, oeuvrant au niveau des pays en général et dans le secteur des ressources hydrauliques en particulier, orienteraient, dans la mesure du possible et en fonction de leurs mandats respectifs, leurs programmes et projets dans chaque pays bénéficiaire vers des interventions intégrées dont les éléments de synergie et de complémentarité seraient perçus au stade de la conception de programmes et projets communs<sup>7</sup>. L'Assemblée générale souhaitera peut-être aussi recommander, par l'intermédiaire du CCS et du Conseil économique et social, que ces interventions intégrées soient mises en route dans certaines zones démunies communes du pays considéré et constituent des programmes ou projets pilotes destinés à être étendus au niveau national par les autorités nationales et locales et avec l'assistance d'autres donateurs.

k) L'inexistence, au niveau des pays, d'un dispositif institutionnel englobant les organismes des Nations Unies qui ont des activités dans le secteur des ressources en eau dans un pays donné contribue à l'absence de coordination ou de collaboration interorganisations au niveau des pays ou à leur insuffisance. Elle prive les organismes des Nations Unies participant à des projets relatifs aux ressources hydrauliques exécutés dans un pays donné d'un mécanisme systématique de communication, d'interaction et

---

<sup>7</sup> L'Assemblée générale, dans la partie IV de sa résolution 56/201 du 21 décembre 2001 sur l'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, a noté que «même si des progrès ont été réalisés depuis l'introduction du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement dans sa phase pilote, il demeure nécessaire de continuer à améliorer le processus préparatoire de ces instruments et leur qualité...».

d'échange de données d'expérience, ainsi que d'une coordination avec d'autres donateurs et les autorités nationales (voir plus loin les paragraphes 39, 99 et 100). Elle contribue également au manque de communication et d'interaction entre les activités entreprises et les décisions prises d'un commun accord en amont au sein du Sous-Comité et leur mise en œuvre systématique et coordonnée au niveau du pays (voir plus loin les paragraphes 36, 37, 39 et 40).

## **RECOMMANDATION 7**

**En liaison avec la recommandation 6 et dans le but de concrétiser celle-ci dans le secteur des ressources hydrauliques, l'Assemblée générale souhaitera peut-être demander, par l'intermédiaire du CCS et du Conseil économique et social, que les coordonnateurs résidents des Nations Unies constituent, en fonction des besoins, des comités opérationnels pour les ressources hydrauliques avec la participation des organismes des Nations Unies associés à des projets relatifs aux ressources hydrauliques dans le pays considéré, représentés par leur(s) expert(s) des ressources hydrauliques dans le bureau de pays<sup>8</sup>. L'Assemblée générale souhaitera peut-être aussi recommander, par l'intermédiaire du CCS et du Conseil économique et social, que ces comités soient chargés de s'acquitter, notamment, des fonctions suivantes: améliorer la coordination et la collaboration et l'échange de données d'expérience entre ses membres; étudier les possibilités de synergies et de complémentarités entre leurs programmes ou projets de pays; mettre au point des démarches coordonnées et concertées des Nations Unies à l'égard des autorités nationales compétentes, ainsi que des donateurs et des autres acteurs extérieurs au système des Nations Unies qui participent à des activités dans le secteur des ressources hydrauliques dans le pays; mettre en œuvre et surveiller d'autres activités interorganisations au niveau du pays, notamment celles qui sont mentionnées dans les recommandations 8 à 10; servir d'interlocuteur du Sous-Comité de la**

<sup>8</sup> Dans la partie VII de sa résolution 56/201, l'Assemblée générale a réaffirmé que «le réseau des coordonnateurs résidents ... est un élément essentiel pour la coordination effective et rationnelle des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies...».

**mise en valeur des ressources hydrauliques du CAC, en fonction des besoins, et diffuser et examiner les moyens d'appliquer les décisions pertinentes de ce dernier, en tant que de besoin.**

*l)* Il arrive souvent que des démarches participatives ou des techniques d'information, d'éducation et de communication différentes soient utilisées par les divers organismes des Nations Unies (et d'autres acteurs) qui participent à des projets relatifs aux ressources hydrauliques dans la même région, ce qui entraîne une incohérence de la sensibilisation des communautés cibles. Dans d'autres cas, différents organismes des Nations Unies ont recours aux mêmes organisations non gouvernementales pour accomplir des tâches fondamentalement identiques mais selon des démarches différentes (en fonction de la philosophie et de l'approche de l'organisme considéré), ce qui provoque parfois de la confusion dans les communautés cibles et un gaspillage d'efforts et de ressources pour les organismes des Nations Unies concernés (voir plus loin les paragraphes 40, 99 et 100).

## **RECOMMANDATION 8**

**L'Assemblée générale souhaitera peut-être demander, par l'intermédiaire du CCS et du Conseil économique et social, que les coordonnateurs résidents des Nations Unies fassent en sorte que les organismes des Nations Unies qui participent à des projets relatifs aux ressources hydrauliques harmonisent, lorsque cela se justifie, leurs démarches participatives et leurs techniques d'information, d'éducation et de communication sur le terrain, et que les comités opérationnels pour les ressources hydrauliques, dont la création est préconisée dans la recommandation 7, facilitent et surveillent ces efforts, notamment par l'échange d'informations et de données d'expérience entre ses membres et par l'organisation de séminaires ou d'autres moyens d'interaction avec des acteurs extérieurs au système des Nations Unies qui desservent les mêmes communautés ou des communautés analogues.**

*m)* Bien que des programmes ou projets pilotes d'organismes des Nations Unies aboutissent généralement, leur extension au niveau national ne permet pas toujours d'obtenir autant de succès. Les déficiences qui vont de pair avec cette extension sont attribuées dans une

large mesure à l'insuffisance des capacités nationales et locales. Il faut vérifier ces déficiences et y faire face régulièrement d'une façon qui assure la viabilité de ces programmes ou projets (voir plus loin les paragraphes 108 et 109).

#### **RECOMMANDATION 9**

**L'Assemblée générale souhaitera peut-être demander, par l'intermédiaire du CCS et du Conseil économique et social, que les coordonnateurs résidents des Nations Unies fassent en sorte que les organismes des Nations Unies assurent un suivi de leurs programmes ou projets pilotes étendus au niveau national, y compris en ce qui concerne les interventions intégrées pilotes préconisées dans la recommandation 6, que ce suivi soit réalisé en collaboration avec les autorités nationales à des intervalles raisonnables et que leurs résultats soient utilisés pour améliorer et consolider les capacités nationales et locales pertinentes. L'Assemblée générale souhaitera peut-être inviter, par l'intermédiaire du CCS et du Conseil économique et social, les donateurs qui soutiennent le processus d'extension à envisager de fournir un financement à cette fin.**

n) Il n'est pas systématiquement tenu compte, au niveau des pays, de l'avantage spécifique dont jouissent les organismes des Nations Unies lorsqu'il s'agit de fournir, au niveau des pays, une assistance technique pour des projets relatifs aux ressources hydrauliques ou d'exécuter ces derniers. Par exemple, alors que des coordonnateurs sont clairement désignés parmi les organismes des Nations Unies au sein du Sous-Comité pour chacun des domaines

essentiels définis dans le chapitre 18 d'Action 21, sur la base de l'avantage spécifique propre à chaque organisme des Nations Unies et de son rôle de chef de file dans le domaine considéré (voir plus loin le paragraphe 24), ce mécanisme n'est pas systématiquement pris en considération ou respecté au niveau des pays. Une répartition du travail coordonnée est surtout nécessaire dans les pays où les politiques et plans nationaux relatifs aux ressources hydrauliques, ainsi que les organismes nationaux compétents, sont encore en voie d'établissement, afin d'assurer une prestation rationnelle et ciblée des services aux communautés desservies, tout en soutenant les tâches stratégiques de renforcement des institutions et d'élaboration de politiques nationales durables (voir plus loin les paragraphes 37 et 38 et 112 à 114).

#### **RECOMMANDATION 10**

**L'Assemblée générale souhaitera peut-être demander, par l'intermédiaire du CCS et du Conseil économique et social, que les coordonnateurs résidents des Nations Unies, en consultation avec les comités opérationnels pour les ressources hydrauliques dont la création est préconisée dans la recommandation 7, assurent l'utilisation optimale des expériences et des ressources des organisations membres de ces derniers au niveau des pays, grâce à une répartition du travail coordonnée appropriée qui devrait tenir compte des avantages spécifiques propres à chaque organisation, en particulier en soutenant les tâches stratégiques de renforcement des institutions et d'élaboration de politiques nationales durables.**

## INTRODUCTION

1. Il y a quelques années, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a suggéré au Corps commun d'inspection (CCI) de réaliser une étude sur les projets de coopération technique du point de vue des bénéficiaires finals<sup>9</sup>. L'an 2000, qui marquait le cinquantième anniversaire du début des activités de coopération au développement des Nations Unies<sup>10</sup>, a été pour le CCI une occasion de réexaminer la suggestion de l'AIEA et d'autres idées du CCI concernant l'examen des activités de coopération technique au sein du système des Nations Unies. Cela a débouché sur l'établissement du présent rapport, dans le cadre du programme de travail du CCI pour 2001.

2. Au fil des années, les projets de coopération technique ont constitué une manifestation concrète et importante de l'aide offerte par les organismes des Nations Unies aux pays en développement, en vue de renforcer leurs capacités nationales et régionales pour le développement. Cependant, il est nécessaire de veiller en permanence à ce que les avantages découlant de ces projets soient maximisés pour les bénéficiaires finals<sup>11</sup>, notamment en renforçant la collaboration à tous les niveaux entre les organismes du système des Nations Unies et en utilisant de façon optimale les ressources et les capacités de ce système et des organismes qui en font partie.

3. Comme les activités de coopération technique du système des Nations Unies se sont élargies avec le temps et portent maintenant sur divers aspects liés à la prospérité économique et au bien-être social des populations, l'Inspecteur a estimé que le choix d'un domaine particulier de coopération technique permettrait de circonscrire davantage le sujet du rapport et de mieux examiner les activités menées par les organismes des Nations Unies dans ce domaine. Une telle façon de procéder devait en outre permettre de mieux atteindre l'objectif global du rapport, tel qu'il est décrit dans le résumé analytique.

4. Dans ce contexte, la coopération dans le domaine des ressources en eau douce représentait pour l'Inspecteur un domaine très intéressant dans l'optique de ce rapport, et ce pour plusieurs raisons: les ressources en eau constituent un important domaine de coopération technique au sein du système des Nations Unies; de nombreux organismes des Nations Unies ont des activités dans ce domaine; la coopération dans ce dernier revêt des aspects divers; et les États membres accordent une importance particulière et grandissante à la coopération dans ce domaine, eu égard à la demande et à la pénurie croissantes de ressources en eau douce dans un grand nombre de régions et de pays du monde<sup>12</sup>.

5. L'Inspecteur a également été guidé dans son choix par la résolution, exprimée par les chefs d'État et de gouvernement des États Membres de l'ONU dans la Déclaration du Millénaire, à réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer, et à mettre fin à l'exploitation irrationnelle des ressources en eau, en formulant des stratégies de gestion de l'eau aux niveaux régional, national et local, permettant notamment d'assurer aussi bien un accès

---

<sup>9</sup> Lorsque le secrétariat de l'AIEA a fait cette suggestion en 1999, il a fait observer que les résultats de projets d'assistance technique réussis s'arrêtaient parfois au stade de la démonstration, sans que des effets larges soient constatés. Il a ajouté qu'une évaluation de l'AIEA montrait que «bien qu'il ait été indiqué à diverses reprises ... qu'il importe de mettre les technologies transférées ... à la disposition de l'utilisateur final ... il n'a pas été possible de trouver d'indication selon laquelle une telle mise à disposition aurait effectivement eu lieu» (document IAEA-PDE-95/01).

<sup>10</sup> L'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont créé le Programme élargi d'assistance technique en 1950.

<sup>11</sup> Étant donné que l'amélioration du bien-être des individus est l'objectif final des activités du système des Nations Unies, les bénéficiaires finals sont définis, aux fins du présent rapport, de la façon suivante: la population, les communautés locales (notamment les femmes, les enfants et les jeunes) et les agriculteurs qui sont les cibles directes des projets de coopération technique des Nations Unies sur lesquels portent les études de cas présentées dans ce rapport.

---

<sup>12</sup> Selon les prévisions, deux tiers de l'humanité devront faire face à des pénuries d'eau douce salubre d'ici 2025. À ce moment-là, il faudra mieux gérer les ressources en eau pour produire des cultures alimentaires pour une population qui aura augmenté de deux milliards d'unités («Rapport sur la mise en valeur de l'eau dans le monde, l'état des ressources en eau douce», établi par l'ONU). Malgré les efforts déployés par les Nations Unies et le monde entier, 1,1 milliard de personnes n'ont pas accès à un meilleur approvisionnement en eau et 2,4 milliards de personnes n'ont pas accès à un meilleur assainissement («Rapport sur l'évolution de la situation mondiale de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en 2000», établi par l'OMS et l'UNICEF).

équitable qu'un approvisionnement adéquat<sup>13</sup>. En effet, l'eau et l'assainissement, la santé et la productivité agricole (qui sont directement liés aux questions et aux activités relatives à l'eau douce) sont trois des cinq domaines dans lesquels le Secrétaire général de l'ONU a indiqué que le Sommet mondial pour le développement durable (Johannesburg, Afrique du Sud, 26 août-4 septembre 2002) devait s'employer à obtenir des résultats concrets pour améliorer la vie de tous les êtres humains, tout en protégeant l'environnement<sup>14</sup>.

6. Les difficultés particulières de l'Afrique, notamment de sa population rurale dans ce domaine, ont retenu l'attention de l'Inspecteur<sup>15</sup>. Ce n'est pas pour rien que les chefs d'État et de gouvernement ont mis l'accent, dans la Déclaration du Millénaire, sur leur volonté de répondre aux besoins particuliers de l'Afrique et ont exprimé dans ce contexte leur résolution à prendre des mesures particulières pour s'attaquer aux obstacles à l'éradication de la pauvreté et au développement durable sur ce continent. C'est la raison pour laquelle l'Afrique a été retenue lors du choix des deux projets de coopération technique relatifs aux ressources en eau, en l'occurrence exécutés en Zambie et à Madagascar, qui ont fait l'objet des études de cas présentées dans le présent rapport (voir les paragraphes 25 à 30 pour

---

<sup>13</sup> Résolution 55/2 de l'Assemblée générale en date du 18 septembre 2000.

<sup>14</sup> Les deux autres domaines sont l'énergie, et la biodiversité et la gestion de l'écosystème. Déclaration du Secrétaire général de l'ONU «Vers un avenir viable» prononcée à l'occasion de l'exposé annuel sur l'environnement de l'American Museum of Natural History, à New York, le 14 mai 2002.

<sup>15</sup> C'est en Afrique que la couverture assurée par le réseau d'approvisionnement en eau est la plus faible: seulement 62 % de la population ont accès à un meilleur approvisionnement en eau. La couverture de la population par le réseau d'assainissement est également peu élevée (60 %). La situation est beaucoup moins bonne dans les zones rurales, où la disponibilité de meilleurs réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement atteint à peine 47 % et 45 % respectivement, contre 85 % et 84 %, respectivement, dans les zones urbaines («Rapport sur l'évolution de la situation mondiale de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en 2000» de l'OMS et de l'UNICEF). En outre, en Afrique subsaharienne, environ un tiers de la population ne dispose pas une alimentation suffisante (Kofi Annan, *Nous les enfants – Honorer les promesses du Sommet mondial pour les enfants*, publication des Nations Unies, numéro de vente: F.01.XX.19, septembre 2001).

plus de renseignements sur la méthode utilisée à cet égard).

7. Bien que l'Afrique ait ainsi été privilégiée, de nombreuses données empiriques et autres recueillies et examinées au cours de l'établissement du présent rapport<sup>16</sup> semblent indiquer que les conclusions de ce dernier sont valables dans l'ensemble pour d'autres pays et régions du monde où une assistance technique est fournie par les organismes du système des Nations Unies qui ont des activités dans le domaine des ressources en eau douce.

8. Pour atteindre l'objectif du rapport, l'Inspecteur a examiné les activités et les résultats des différents organes du système des Nations Unies compétents dans le domaine des ressources hydrauliques aux deux niveaux d'intervention du système, c'est-à-dire le niveau normatif ou situé en amont (généralement suivi au niveau du Siège), et le niveau opérationnel ou situé en aval (généralement suivi au niveau du terrain). Le contexte et la méthode décrits au chapitre I du rapport ont guidé l'examen et les conclusions de l'Inspecteur à ces deux niveaux.

9. L'élaboration de ce rapport a montré qu'il était particulièrement difficile de repérer des liens directs entre les activités des organes du système des Nations Unies compétents au niveau normatif, d'une part, et les activités opérationnelles menées sur le terrain, d'autre part (en particulier eu égard à la décentralisation considérable qui existe maintenant en ce qui concerne les activités menées sur le terrain par la plupart des organismes des Nations Unies). Cependant, l'Inspecteur a étudié des moyens par lesquels ces deux niveaux d'activités pourraient (et devraient) se rencontrer et agir l'un sur l'autre en vue d'un meilleur fonctionnement de l'un et de l'autre, et surtout d'une meilleure maximisation des avantages pour les personnes ciblées par ces activités. Dans ce contexte, il s'est efforcé d'élaborer des recommandations concrètes, applicables et réalisables pour le système.

10. Cependant, on ne peut assez souligner que les mesures prises par les organes compétents du système des Nations Unies ne peuvent en aucun cas remplacer les mesures et les activités adoptées ou entreprises par les gouvernements,

---

<sup>16</sup> Voir par exemple les rapports du Secrétaire général «L'eau, ressource essentielle du développement durable» (E/CN.17/2001/PC/17) et «Activités des organismes des Nations Unies dans le domaine des ressources en eau douce» (E/CN.17/1998/3).

soit par le biais des organes intergouvernementaux compétents, soit au niveau national. En effet, une coordination et une cohérence plus grandes à ces niveaux garantiraient des orientations meilleures et une plus grande responsabilité pour les organes compétents du système des Nations Unies et ne pourraient qu'être bénéfiques pour les personnes démunies des pays en développement.

11. L'Inspecteur est reconnaissant de la possibilité qui lui a été offerte au cours de l'établissement de ce rapport de rencontrer des

communautés locales en Zambie et à Madagascar et d'avoir discuté avec elles de leurs avis et de leurs besoins, et souhaite les remercier de leur coopération et des échanges qu'il a eus avec elles. Il tient également à remercier les équipes des Nations Unies dans ces deux pays, ainsi que les nombreux fonctionnaires du système des Nations Unies, des gouvernements et des administrations locales qui lui ont permis de bénéficier de leur expérience et de leurs compétences.

## I. CONTEXTE ET MÉTHODE

### A. CONTEXTE

#### 1. Base d'action et principaux domaines de programme pour le secteur de l'eau douce

12. La base fondamentale d'action, notamment pour les activités des organismes du système des Nations Unies dans le domaine des ressources hydrauliques, est principalement le Plan d'action de Mar del Plata, adopté en 1977 par la Conférence des Nations Unies sur l'eau<sup>17</sup>, et les dispositions pertinentes d'Action 21 adoptées en 1992 par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement<sup>18</sup>, en particulier celles du chapitre 18.

13. Sept grands domaines de programme pour le secteur de l'eau douce ont été définis au chapitre 18 d'Action 21. Des objectifs précis, des activités à mener et les moyens de mise en œuvre ont été définis pour chaque domaine. Ces domaines sont les suivants:

a) Mise en valeur et gestion intégrée des ressources hydrauliques;

b) Évaluation des ressources hydrauliques;

c) Protection des ressources hydrauliques, qualité de l'eau et écosystèmes aquatiques;

d) Approvisionnement en eau potable et assainissement;

e) Ressources en eau et développement urbain durable;

f) Ressources en eau pour une production d'aliments et un développement rural durables;

g) Effets des changements climatiques sur les ressources en eau.

#### 2. Communautés locales et grands domaines de programme pour le secteur de l'eau douce

14. L'intérêt du rôle des communautés locales est généralement reconnu dans tous les domaines dans le secteur de l'eau douce, mais l'accent est surtout mis sur lui au niveau des objectifs dans trois des grands domaines de programme mentionnés au chapitre 18.

##### *Mise en valeur et gestion intégrées des ressources hydrauliques*

15. L'un des principaux objectifs à atteindre dans ce domaine consiste à concevoir, à exécuter et à évaluer des projets et programmes à la fois économiquement rationnels et socialement appropriés dans le cadre de stratégies clairement définies, sur la base d'une démarche reposant sur une participation de l'ensemble de la population, en particulier les femmes, les jeunes, les populations autochtones et les communautés locales, à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions dans le domaine de la gestion de l'eau.

16. Parmi les activités qui doivent être entreprises dans ce domaine par les États, par le biais d'une coopération bilatérale ou multilatérale, y compris avec les organismes des Nations Unies et d'autres organisations compétentes en fonction des besoins, figurent la conception de techniques de participation du public et leur mise en œuvre dans la prise de décisions, en particulier le renforcement du rôle des femmes dans la planification et la gestion des ressources en eau. Les États sont encouragés, en fonction des besoins, à confier la gestion des ressources en eau au plus bas niveau approprié, notamment par la décentralisation des services publics en direction des autorités locales, des entreprises privées et des communautés.

##### *Approvisionnement en eau potable et assainissement*

17. L'un des principes directeurs des objectifs des programmes est la gestion des services par les communautés, appuyée par des mesures visant à renforcer les institutions locales pour qu'elles soient mieux en mesure de mettre en œuvre et de soutenir des programmes en matière de ressources hydrauliques et d'assainissement.

18. Les activités dont la réalisation est recommandée dans ce domaine sont les

<sup>17</sup> Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau, Mar del Plata, 14-25 mars 1977 (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.77.II.A.12), chap. I.

<sup>18</sup> Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992 (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.93.I.8 et rectificatif), vol. I: résolutions adoptées par la Conférence, résolution 1, annexe II.

suivantes: encouragement de la mise en valeur et de la gestion des ressources en eau selon une démarche participative associant les utilisateurs, les planificateurs et les responsables politiques à tous les niveaux; application du principe selon lequel les décisions sont prises au plus bas niveau approprié, avec une consultation de la population et une participation des utilisateurs à la planification et à l'exécution des projets relatifs aux ressources hydrauliques; encouragement de la population locale, en particulier les femmes, les jeunes, les populations autochtones et les communautés locales, à gérer les ressources en eau; établissement de liens entre les plans nationaux relatifs à l'eau et la gestion des eaux locales par les communautés.

#### *Ressources en eau pour une production d'aliments et un développement rural durables*

19. Les objectifs de ce domaine mettent en évidence les principes stratégiques essentiels pour une mise en valeur globale, intégrée et écologiquement rationnelle des ressources en eau dans un contexte rural. Il importe que les communautés locales participent à toutes les phases de la gestion des ressources hydrauliques et en particulier que les femmes y soient pleinement associées, eu égard au rôle crucial qu'elles jouent dans l'approvisionnement en eau et la gestion et l'utilisation de l'eau dans la pratique et au quotidien. En outre, il est nécessaire de reconnaître et de soutenir activement le rôle des populations rurales, en particulier celui des femmes.

20. Parmi les activités recommandées dans ce domaine figurent la promotion de la propriété par la communauté; le soutien des groupes d'utilisateurs d'eau en vue de l'amélioration des résultats de la gestion au niveau local; et la création d'une irrigation et d'un approvisionnement en eau à petite échelle pour les êtres humains et les animaux d'élevage et pour la préservation de l'eau et du sol.

### **3. Communautés locales et mise en œuvre d'Action 21**

21. Depuis l'adoption d'Action 21, le rôle important des communautés locales dans le secteur de l'eau douce a été souligné à diverses reprises par les États membres dans plusieurs instances. En 1994, le CCS, à sa deuxième session (document E/1994/33/Rev.1 – E/CN.17/1994/20/Rev.1, par. 136) a recommandé que les pays s'attachent en priorité à la gestion, à la mobilisation et à l'utilisation intégrées des ressources en eau, et ce dans une perspective

globale, tout en soulignant l'importance de la participation des collectivités locales, en particulier les femmes. En outre, la Commission était confiante que, pour apporter les changements nécessaires grâce à l'application des approches nouvelles définies dans Action 21, il fallait accorder une attention particulière, notamment, à la participation des personnes les plus directement concernées par les stratégies de gestion des ressources en eau et à la planification des projets d'infrastructure dans le domaine de l'approvisionnement en eau, et s'employer à assurer la gestion intégrée des ressources en eau à la base et à adopter progressivement un système viable de gestion de la demande [ibid., par. 139 d)].

22. En 1997, l'Assemblée générale, à sa session extraordinaire consacrée à un examen et à une évaluation de la mise en œuvre d'Action 21 (Rio + 5), a souligné, notamment, qu'il fallait d'urgence veiller à ce que les communautés locales et en particulier les femmes participent de manière continue à la gestion de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources en eau. En outre, en 1998, à sa sixième session (document E/1998/2 – E/CN.17/1998/20), le CCS a encouragé les gouvernements, notamment à étudier les moyens de déléguer les responsabilités au plus bas niveau approprié pour organiser et gérer l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'irrigation et gérer les ressources disponibles dans le cadre des politiques de l'eau nationales.

### **4. Base d'action et organes du système des Nations Unies compétents dans le secteur de l'eau douce**

23. Il n'existe pas d'organisme central des Nations Unies responsable pour l'ensemble de la politique en matière d'eau douce. La coordination et les activités en réseau interorganisations dans ce domaine sont assurées par le Sous-Comité de la mise en valeur des ressources hydrauliques du CAC. Le Sous-Comité est composé de représentants de plus de 20 entités du système des Nations Unies ayant des activités dans le domaine des ressources en eau douce (dont le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, la CEA, la CEE, la CEPALC, la CESAP, la CESA, la FAO, ONU-Habitat, l'AIEA, le PNUD, le PNUE, l'UNESCO, le HCR, l'UNICEF, l'ONUDI, l'UNU, l'OMS, l'OMM et la Banque mondiale). Le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU assure le secrétariat du Sous-Comité et fournit des services relatifs aux questions de fond lors de ses sessions annuelles. Parmi ses principales fonctions, décrites dans le rapport du

Comité interorganisations sur le développement durable sur sa quatrième session (document ACC/1994/17, p. 35 et 36), le Sous-Comité est chargé:

a) De suivre et d'examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre du Plan d'action de Mar del Plata et du chapitre 18 d'Action 21 (le Sous-Comité joue le rôle de responsable opérationnel pour le chapitre 18 d'Action 21);

b) De fournir une assistance pour l'établissement de rapports sur des questions relatives aux ressources en eau, pour présentation au CCS, au Comité des ressources naturelles, au Conseil économique et social, à l'Assemblée générale et aux organismes et organes du système des Nations Unies qui ont des activités dans ce domaine;

c) D'élaborer des stratégies communes et des programmes et activités communs aux organisations et organes du système des Nations Unies, y compris l'examen de questions concernant le renforcement des capacités, le développement institutionnel et celui des ressources humaines, et le rôle des femmes dans la gestion des ressources en eau en vue d'un développement durable;

d) De permettre un échange d'informations sur les programmes de travail des organismes et organes du système des Nations Unies dans le domaine des ressources en eau;

e) De renforcer la coordination des activités menées au niveau des pays par les organismes et les organes du système des Nations Unies en ce qui concerne l'application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources hydrauliques.

## **5. Coordonnateurs du Sous-Comité**

24. Lorsque le Sous-Comité du CAC a commencé à s'acquitter, à sa quatorzième session, de la fonction décrite à l'alinéa a ci-dessus, il a désigné des coordonnateurs pour chacun des grands domaines de programme mentionnés au chapitre 18 d'Action 21 (voir par. 13 ci-dessus). Il a été convenu que les organes suivants assumeront le rôle de coordonnateur pour les thèmes mentionnés ci-après: le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU pour la mise en valeur et la gestion intégrées des ressources en eau; l'UNESCO et l'OMM pour l'évaluation des ressources en eau; l'OMS pour la protection des ressources en eau, la qualité de l'eau et les écosystèmes aquatiques et

pour l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement; ONU-Habitat pour l'eau et le développement urbain durable; la FAO pour l'eau utilisée en vue d'une production d'aliments et d'un développement rural durables; et l'OMM pour les effets des changements climatiques sur les ressources en eau. En ce qui concerne les questions transversales, il a été convenu que l'INSTRAW, l'UNICEF et l'UNESCO joueraient le rôle de coordonnateur pour la communication avec les femmes, l'éducation et la recherche, respectivement. Ces dernières années, cependant, c'est en fait le PNUD qui a joué le rôle principal en ce qui concerne les spécificités de chaque sexe.

## **B. MÉTHODE**

25. Sur la base de l'examen du contexte présenté plus haut et pour mieux servir les bénéficiaires finals définis au paragraphe 2 de l'introduction, une attention particulière a été réservée, dans le choix des études de cas retenues pour le rapport, aux trois domaines de programme dans lesquels la participation des communautés locales est considérée comme un objectif très important dans les activités qu'il convient de mener dans ces domaines. Il s'agit de la mise en valeur et de la gestion intégrées des ressources en eau; de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement; et de l'eau destinée à être utilisée en vue d'une production d'aliments et d'un développement rural durables.

26. À cette fin, les coordonnateurs du Sous-Comité pour ces domaines, à savoir le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, l'OMS et la FAO, respectivement, ont été priés de proposer deux ou trois projets exécutés par chacun d'entre eux dans le domaine des ressources hydrauliques qui puissent faire l'objet d'études de cas aux fins du présent rapport, et de fournir des documents appropriés sur chaque projet proposé. Des demandes analogues ont été adressées à d'autres coordonnateurs du Sous-Comité, à savoir l'UNICEF (qui participe dans une large mesure au grand domaine de programme portant sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement), l'UNESCO et l'OMM, eu égard à l'importance et au niveau de leurs activités dans le domaine des ressources en eau. Il a également été demandé à ces organisations de remettre une liste complète de leurs projets pour les cinq dernières années.

27. Les critères indiqués à ces organismes des Nations Unies pour les guider dans leurs propositions et répondre aux objectifs du rapport étaient les suivants: une démarche participative pour les bénéficiaires finals (population,

communautés locales, agriculteurs, etc.) constitue un élément important du projet; le projet s'est achevé il y a trois à cinq ans ou est en cours depuis trois à cinq ans, ce qui permet de procéder à une évaluation raisonnable soit de la viabilité du projet achevé, soit des activités participatives en cours et de leurs effets sur les bénéficiaires finals en ce qui concerne les projets en cours; le projet fait de préférence partie d'un programme global des Nations Unies dans le pays concerné ou est exécuté avec d'autres organismes des Nations Unies.

28. Un examen des documents disponibles a été réalisé pour les projets proposés et on a retenu pour les études de cas trois projets, qui faisaient l'objet d'une assistance technique de la part du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (à savoir un élément d'un programme du PNUD pour la réduction de la pauvreté à Madagascar, auquel plusieurs organismes des Nations Unies ont participé dans le cadre d'autres éléments destinés à être exécutés dans la même région), de la FAO et de l'UNICEF (qui ont proposé des projets exécutés dans les mêmes régions de Zambie et ayant donc pour cibles les mêmes communautés pour l'essentiel).

29. Des missions sur le terrain ont eu lieu dans plusieurs lieux d'exécution des projets retenus, ce

qui a permis de rencontrer les communautés cibles, ainsi que des fonctionnaires d'organismes des Nations Unies, et des représentants des autorités nationales et locales. Des réunions ont également eu lieu avec les fonctionnaires compétents au siège de plusieurs organismes des Nations Unies, y compris avec des représentants des organisations siégeant au Sous-Comité. En outre, une partie des discussions menées au sein du Sous-Comité au cours de sa vingt-deuxième session (OMM, Genève, septembre 2001) a été suivie au cours du processus d'établissement du présent rapport.

30. Il convient cependant de souligner que les études de cas n'ont pas été sélectionnées en fonction d'une évaluation technique à leur sujet, mais dans le but d'atteindre l'objectif du rapport en obtenant des points de départ pour l'examen, sur le terrain, des activités et des résultats des organismes des Nations Unies qui fournissent une assistance technique dans le cadre de projets relatifs aux ressources hydrauliques, y compris le degré de coordination et de collaboration entre les organisations à ce niveau et la mesure dans laquelle des synergies et des complémentarités étaient recherchées et trouvées dans les interventions opérationnelles menées dans l'intérêt des communautés ciblées.

## II. LE SOUS-COMITÉ DE LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HYDRAULIQUES DU CAC: PROBLÈMES ET DÉFICIENCES

### A. LE SOUS-COMITÉ ET LES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

31. Parmi les principales fonctions confiées au Sous-Comité (voir plus haut le paragraphe 23) figure le renforcement de la coordination des activités menées au niveau des pays par les organismes et organes du système des Nations Unies en ce qui concerne l'application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau. À plusieurs occasions, les États membres et leurs groupes d'experts ont invité le Sous-Comité à s'acquitter effectivement de cette fonction.

32. Dans son rapport sur sa sixième session (1998), le CCS [voir décision 6/1 sur les approches stratégiques de la gestion des eaux douces, par. 20 c)] a invité le Sous-Comité, chargé de superviser l'application du chapitre 18 d'Action 21, à renforcer la coordination au sein du système des Nations Unies et à accélérer l'application du chapitre 18 en étudiant notamment les moyens de: a) recenser les lacunes ou les incohérences dans l'application des programmes des organismes qui le composent, en évaluant les grandes lignes et l'efficacité de ces activités et en veillant à ce que les rôles spécifiques des hommes et des femmes soient correctement pris en compte; b) accroître l'efficacité de l'exécution des programmes et élargir les possibilités de programmation conjointe; et c) explorer les possibilités qu'offrent les arrangements de coopération et, le cas échéant, tirer parti de l'expérience acquise dans le cadre des programmes des organismes des Nations Unies.

33. Pour déterminer la meilleure façon de s'acquitter des tâches mentionnées lors de la sixième session du CCS, le Sous-Comité a fait appel aux services d'un consultant<sup>19</sup>. Sur la base des propositions de ce consultant, le Sous-Comité, lors d'une session extraordinaire tenue à La Haye le 23 mars 2000, a pris un certain nombre de

---

<sup>19</sup> «Évaluation du Sous-Comité de la mise en valeur des ressources hydrauliques du CAC», note du Secrétaire général à la huitième session du CCS (document E/CN.17/2000/18). Il est à noter que cette note du Secrétaire général était principalement une brève vue d'ensemble du rapport du consultant et n'abordait pas de façon approfondie les questions soulevées et les recommandations contenues dans ce rapport.

décisions en vue d'améliorer ses méthodes et procédures de travail<sup>20</sup>. Cependant, un grand nombre des questions et problèmes de fond abordés par le consultant dans son rapport, ainsi que de nombreuses recommandations qui ont un rapport avec le bon fonctionnement du Sous-Comité, y compris les questions de coordination et de collaboration entre ses membres et sa capacité à s'acquitter des fonctions qui lui ont été confiées, n'ont pas été abordés de façon approfondie par les membres du Sous-Comité ou n'ont fait l'objet d'aucune action de leur part.

34. Le Comité de l'énergie et des ressources naturelles au service du développement a recommandé, dans son rapport sur les travaux de sa deuxième session, tenue en août 2000, que le Sous-Comité s'efforce d'améliorer la coordination interorganisations aux niveaux national et régional en vue d'une rationalisation de l'exécution des projets (décision 2/3; document E/2000/32-E/C.14/2000/11)<sup>21</sup>. Longtemps auparavant, en 1994, dans son rapport sur les travaux de sa deuxième session, le CCS avait invité le Sous-Comité à entreprendre des projets modèles, destinés à être exécutés par les organismes compétents, en vue d'examiner et d'illustrer la faisabilité de stratégies d'économie d'eau dans les secteurs agricole, industriel, urbain et domestique utilisant de grandes quantités d'eau (document E/1994/33/Rev.1-E/CN.17/1994/20/Rev.1, par. 138), mais le Sous-Comité n'a jamais donné suite à cette invitation.

### B. PROBLÈMES ET DÉFICIENCES, AMONT OU AVAL: LE DÉCALAGE

35. L'examen du Sous-Comité, mené au cours de l'établissement du présent rapport, en particulier en ce qui concerne sa fonction opérationnelle, ainsi que le contexte de ses travaux et les politiques adoptées par certains de ses membres en tant qu'elles concernent les activités opérationnelles, ont débouché sur

---

<sup>20</sup> Voir document ACC/2000/18.

<sup>21</sup> Dans sa résolution 2001/36 du 26 juillet 2001, le Conseil économique et social a décidé de transmettre au CCS le rapport du Comité de l'énergie et des ressources naturelles au service du développement (document E/2000/32).

plusieurs constatations. Un grand nombre d'entre elles ont été confirmées et complétées au cours des missions sur le terrain. Elles sont présentées ci-après.

36. D'une manière générale, il existe un décalage entre, d'une part, l'élaboration des politiques, la coordination et l'obtention de consensus, qui ont lieu au niveau conceptuel au sein du Sous-Comité lors de concertations entre les secrétariats des différents organismes des Nations Unies ayant des activités dans le domaine des ressources hydrauliques, et d'autre part la mise en œuvre de ces politiques par le biais de mécanismes systématiques et d'activités coordonnées au niveau des pays. En d'autres termes, le décalage entre les décisions et ententes prometteuses à un niveau élevé et les résultats effectifs sur le terrain est important et inacceptable.

37. Par exemple, bien que des coordonnateurs appartenant aux différents organismes des Nations Unies soient clairement désignés au sein du Sous-Comité pour chacun des domaines essentiels définis au chapitre 18 d'Action 21, en principe sur la base de l'avantage spécifique propre à chacun de ces organismes et de son rôle de chef de file dans le domaine essentiel considéré<sup>22</sup>, cette répartition des tâches n'est pas systématiquement prise en considération ou respectée lorsqu'il s'agit de fournir une assistance technique au niveau des pays dans le cadre de projets des Nations Unies relatifs aux ressources hydrauliques ou d'exécuter de tels projets.

38. L'absence d'une répartition systématique des tâches au niveau opérationnel entre les organismes des Nations Unies membres du Sous-Comité est souvent attribuée à la concurrence pour les ressources et à la pénurie croissante de ces dernières, eu égard à la baisse des fonds provenant du PNUD, ce qui a incité de nombreux organismes des Nations Unies à essayer de trouver des fonds directement auprès d'autres sources, en particulier des donateurs bilatéraux. Cependant, au lieu d'essayer de tirer parti des avantages et compétences spécifiques propres à d'autres organismes des Nations Unies pour accroître l'efficacité des interventions du système et faire face à la baisse de ressources, la plupart des organismes semblent avoir opté pour une politique visant à parvenir à l'autonomie, sans avoir recours aux ressources présentes au sein du

système des Nations Unies ou mettre en commun ces dernières. Dans certains cas, cependant, les politiques ou les conditions du bailleur de fonds ne favorisent pas cette coopération ou cette mise en commun des ressources au sein du système des Nations Unies.

39. L'une des raisons de ce manque de coopération réside dans le fait que les organismes des Nations Unies qui ont des activités dans le secteur de l'eau ne disposent pas d'un arrangement institutionnel qui, dans un pays donné, assureraient la coordination et la collaboration (sous la forme d'une branche opérationnelle du Sous-Comité au niveau des pays) et désignerait un interlocuteur auquel les donateurs pourraient s'adresser dans les pays.

40. En principe, chaque organisation membre du Sous-Comité s'efforce d'incorporer dans ses activités les questions de politique abordées et ayant fait l'objet d'un accord lors des réunions du Sous-Comité, par exemple les questions relatives aux spécificités de chaque sexe. Cependant, cela est réalisé au cas par cas et selon diverses démarches, et les résultats de ces réunions ne sont pas systématiquement communiqués au niveau du pays pour prise en considération ou formulation d'observations.

41. De même, il n'existe pas au sein du Sous-Comité un mécanisme qui fasse la promotion de projets et préconise une participation interorganisations plus large à des projets exécutés par un ou plusieurs de ses membres, en particulier si les programmes ou projets n'émanent pas du Sous-Comité lui-même<sup>23</sup>. S'il est vrai que, pour améliorer les méthodes de travail du Sous-Comité, certains membres distribuent de brefs documents ou annoncent quelques-uns de leurs programmes les plus récents, cette activité ne va guère au-delà de la phase d'échange d'informations.

42. Il n'existe pas de base de données unique sur les projets relatifs aux ressources en eau exécutés par les organismes des Nations Unies. Le registre de projets du PNUD ne permet pas

---

<sup>22</sup> Voir par. 24 ci-dessus.

---

<sup>23</sup> Dans le rapport sur les travaux de sa vingt et unième session (document ACC/2000/18, par. 27), le Sous-Comité est convenu qu'il ne devait pas exécuter des projets, mais promouvoir et superviser des projets émanant de décisions du Sous-Comité relatifs à des programmes communs à tous ses membres ou à des groupes de ceux-ci, en fonction des besoins.

d'obtenir une bonne représentation des projets actuels du système des Nations Unies dans le domaine des ressources en eau ni d'être bien informé au sujet de leur nature et de leur localisation géographique, étant donné que le rôle de financement du PNUD se réduit progressivement, que les informations contenues dans son registre ne sont plus à jour<sup>24</sup> et que les projets y sont présentés dans l'optique de leur budget et de leur financement. Il existe de nombreuses bases de données distinctes dans les différentes organisations, mais étant donné que les données sont dispersées et que certaines bases de données sont plus développées et plus à jour que d'autres, il est difficile de recenser les projets relatifs aux ressources hydrauliques dans l'ensemble du système des Nations Unies ou de se fier aux informations diffusées<sup>25</sup>. Du reste, lorsque l'on a entrepris de recenser les projets concernant les ressources en eau du système des Nations Unies en vue de sélectionner certains d'entre eux pour lui consacrer une étude de cas aux fins du présent rapport, on s'est heurté à des difficultés. L'absence d'une base de données fiable unique limite la transparence et les possibilités d'améliorer la coordination et la collaboration dans le cadre des interventions des organismes des Nations Unies au niveau des pays; plusieurs organismes des Nations Unies et d'autres bailleurs de fonds pourraient tenir compte de l'existence de tel ou tel projet des Nations Unies dans un domaine donné pour planifier leurs propres interventions futures au niveau national ou régional et rechercher des synergies et des complémentarités<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> À la fin de 2001, le registre du PNUD le plus récent datait de 1999.

<sup>25</sup> Outre les diverses bases de données de la plupart des institutions spécialisées, de l'AIEA et du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, il existe des bases de données au niveau régional (un exemple est donné plus loin, dans la note de bas de page 34).

<sup>26</sup> Dans un rapport du Secrétaire général de 1997 destiné au Conseil économique et social et intitulé «Coordination des politiques et activités des institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies» dans le domaine de l'eau douce, y compris l'approvisionnement en eau salubre et non polluée et l'assainissement, le Secrétaire général relève que comme le manque d'informations suffisamment complètes concernant les activités entreprises par les organismes des Nations Unies, en particulier au niveau national, a empêché ces organismes de coopérer plus étroitement, il faut redoubler d'efforts pour surmonter ce

43. Il a été constaté que les représentants de certains organismes aux réunions du Sous-Comité possédaient certes des compétences techniques solides dans le domaine des ressources en eau, mais étaient principalement responsables des aspects normatifs et analytiques au sein de leur organisation et ne participaient pas aux aspects opérationnels sur le terrain ou ne recevaient pas d'informations en retour du niveau opérationnel<sup>27</sup>.

44. Cette situation contribue dans certains cas au décalage qui existe entre les décisions prises lors des réunions du Sous-Comité et leur mise en œuvre effective. Par exemple, à la vingt et unième session du Sous-Comité, le PNUD a présenté un document sur les spécificités de chaque sexe et la gestion intégrée des ressources en eau. À la suite de ses discussions sur les questions liées aux spécificités des sexes, le Sous-Comité a décidé d'inclure cette dimension dans toutes ses discussions et décisions<sup>28</sup>. À sa vingt-deuxième session, cependant le Sous-Comité n'a pu donner suite à cette décision, étant donné que les représentants n'avaient pas présenté de proposition précise pour la concrétiser.

45. Plusieurs organismes des Nations Unies ont élaboré des principes directeurs concernant certaines de leurs activités dans le secteur des ressources en eau (par exemple, les principes directeurs de la FAO en matière d'irrigation), et des efforts ont été accomplis en commun par quelques organismes des Nations Unies au début des années 80, en vue d'élaborer des principes directeurs reposant sur une collaboration intersectorielle et interorganisations<sup>29</sup>. Cependant,

---

problème. Dans ce contexte, il a indiqué que la nécessité de créer un système de base de données relié à un site Internet sur les activités des Nations Unies dans le domaine de l'eau avait été reconnue par le Sous-Comité.

<sup>27</sup> Par exemple, lors des trois dernières sessions du Sous-Comité, le représentant du PNUD, qui était le seul expert du PNUD responsable des questions relatives à la politique en matière de ressources en eau, ne participait nullement au suivi des projets du PNUD entièrement exécutés au niveau des pays, conformément à la politique de décentralisation globale adoptée par le PNUD, et ne recevait donc aucune information en retour du terrain.

<sup>28</sup> Voir document ACC/2000/18, par. 22 et 24.

<sup>29</sup> Un groupe d'experts conjoint de l'OMS, de la FAO et du PNUE sur la gestion de l'environnement en vue de la lutte antivectorielle a été créé en 1981. L'objectif de ce

il n'existe pas de principes directeurs communs et complets destinés aux organismes du système des Nations Unies, qui guideraient ceux-ci lorsqu'ils exécutent des projets de coopération technique dans le domaine des ressources hydrauliques, tiendraient compte dans la mesure du possible des aspects intersectoriels et feraient en sorte, par exemple grâce à des listes précises de points à vérifier, notamment que les objectifs et les activités mentionnés dans Action 21, y compris ceux qui ont trait à la participation des communautés locales, soient pris en compte sur le terrain<sup>30</sup>.

46. Le secrétariat du Sous-Comité a des capacités limitées (il est assuré à temps partiel et sur la base du volontariat par le chef du service de l'eau, des ressources naturelles et des petits États insulaires en développement et un assistant). De ce fait, on a de facto écarté certaines des fonctions principales dont devrait s'acquitter le Sous-Comité selon son mandat, en particulier la fonction qui consiste à renforcer la coordination des activités menées au niveau des pays par les organismes et organes du système des Nations Unies en ce qui concerne l'application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources hydrauliques. C'est également en grande partie à cause de ce manque de capacités

---

groupe d'experts était de créer un cadre institutionnel en vue d'une collaboration interorganisations et intersectorielle efficace afin de promouvoir l'utilisation élargie de mesures de gestion de l'environnement aux fins de la lutte contre les vecteurs de maladie dans le cadre de projets de développement. Ce groupe de travail a mis au point une série de principes directeurs et de manuels qui visaient à donner des conseils techniques à des destinataires compétents dans diverses disciplines (voir par exemple M. Tiffen, 1991, *Guidelines for the Incorporation of Health Safeguards into Irrigation Projects through Intersectoral Cooperation*, PEEM Guidelines Series 1, document WHO/CWS/91.2, Organisation mondiale de la santé, Genève).

<sup>30</sup> La Commission européenne, par exemple, a adopté un ensemble d'orientations concernant la coopération en matière de mise en valeur des ressources hydrauliques, qui comprennent des listes de points à vérifier pour l'élaboration de programmes et de projets, les examens sectoriels, les études de politiques et les études de pays pour différentes phases du cycle des projets. Ces listes de points à vérifier sont subdivisées en fonction des domaines considérés et de principes directeurs. (Voir «Pour une gestion durable des ressources aquatiques: une approche stratégique, Orientations de la coopération au développement concernant les ressources aquatiques», Commission européenne, septembre 1998).

que le Sous-Comité n'a pas donné suite de façon appropriée à certaines des demandes des États membres du CCS ou de leurs groupes d'experts<sup>31</sup> et n'est pas en mesure d'établir un lien entre les décisions en amont du Sous-Comité et les activités opérationnelles en aval au niveau des pays, et de vérifier qu'il est maintenu<sup>32</sup>. Du reste, plusieurs fonctionnaires d'organismes des Nations Unies membres du Sous-Comité ont souligné qu'il n'était pas réaliste d'attendre davantage du secrétariat, eu égard à son manque de ressources et de capacités techniques.

47. Enfin, un certain nombre de fonctionnaires ont mis l'accent sur la nécessité de renforcer le rôle des commissions régionales dans la conception, la coordination et l'exécution des programmes et projets qui doivent être assurés pour que le Sous-Comité s'acquitte de son mandat, en particulier étant donné que la coordination au niveau régional est plus proche des pays et des bénéficiaires finals<sup>33</sup>. Ces fonctionnaires ont suggéré que les commissions régionales jouent un rôle de liaison plus efficace entre le niveau mondial et celui des pays, et ont indiqué qu'il était très difficile au Sous-Comité de faire en sorte que les activités entreprises par les commissions régionales ou les organismes interorganisations régionaux responsables des

---

<sup>31</sup> Voir par exemple les paragraphes 32 à 34 ci-dessus.

<sup>32</sup> Le fait que le Sous-Comité dispose de ressources limitées a également été mis en évidence par le consultant qui a examiné les méthodes de travail du Sous-Comité. Les membres de celui-ci, à leur vingt et unième session, en 2000, ont indiqué que des ressources suffisantes devraient être allouées au secrétariat en vue de lui permettre de s'acquitter pleinement du rôle de galvanisation qu'il doit jouer lorsque des mesures doivent être prises d'urgence par l'ensemble ou certains de ses membres. Les membres ont également recommandé que les organismes représentés au Sous-Comité examinent le type de soutien qu'ils pourraient fournir au secrétariat en ce qui concerne des programmes et projets précis (document ACC/2000/18, par. 28).

<sup>33</sup> Il est noté qu'à plusieurs reprises, l'importance des commissions régionales et de leurs activités de coordination et de coopération a été soulignée et comprise par les membres du Sous-Comité (voir par exemple le document ACC/2000/18, par. 33). Dans ce contexte, des membres ont proposé que le Sous-Comité joue le rôle d'un groupe coordonné chargé d'approuver et de soutenir l'élaboration de propositions de vastes projets régionaux et interrégionaux concernant la gestion des eaux souterraines (ibid., par. 36).

questions de ressources en eau et les produits de ces organes soient intégrés dans les programmes ordinaires des membres des organes interorganisations régionaux qui appartiennent aux mêmes organismes que ceux qui sont membres du Sous-Comité<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Par exemple, dans le contexte africain, on a créé un organe analogue au Sous-Comité dans les années 90, à savoir le Groupe interorganisations pour l'eau en Afrique, dont la CEA assurait le secrétariat. En 2000, ce groupe interorganisations a décidé, notamment, d'établir deux fois par an un rapport sur la mise en valeur des ressources en eau en Afrique et de créer un centre africain de collecte et de diffusion d'informations sur les ressources en eau, qui comprendrait un site Web unique. Dans la région de l'Asie et du Pacifique (région de la CESAP), après la dissolution de l'Équipe spéciale interorganisations de la CESAP et du PNUE sur les ressources en eau pour l'Asie et le Pacifique en décembre 2001, il a été convenu que les questions pertinentes relatives aux ressources hydrauliques devraient relever du Groupe de travail thématique sur l'environnement et le développement. Parmi les activités entreprises par ce groupe de travail figure la création d'une base de données de projets sur les ressources en eau douce et les questions relatives à l'eau aux niveaux régional, sous-régional et national.

### III. ÉTUDES DE CAS

48. Comme il était expliqué au paragraphe 28 sur la méthode, les études de cas retenues pour le présent rapport ont été sélectionnées à la lumière des propositions soumises par les organismes des Nations Unies compétents, à partir de certains critères qui leur avaient été communiqués. À signaler le choix limité en l'absence d'une base de données complète sur les projets exécutés par les organismes des Nations Unies dans le domaine des ressources en eau, évoquée au paragraphe 42 ci-dessus.

49. Par ailleurs, et comme il était souligné au paragraphe 30 ci-dessus, les études de cas ont été sélectionnées non pas au vu d'une évaluation technique intrinsèque, mais plutôt selon qu'elles pouvaient aider à réaliser l'objectif du rapport en servant de porches d'entrée à l'examen, au plan local, des activités et des résultats à mettre au compte des organismes des Nations Unies prestataires d'assistance technique aux projets dans le domaine des ressources en eau. C'est pourquoi les constatations se focalisent et mettent l'accent sur les problèmes qui ont une incidence sur la stratégie plutôt que sur les résultats techniques des cas retenus, ce qui n'empêche pas de s'en faire une idée générale grâce à la description des études de cas sélectionnées et de leurs résultats, qui fait l'objet des première et deuxième parties du présent chapitre.

50. La troisième partie développe les constatations générales que l'Inspecteur tire de l'examen des études de cas et des éléments d'information empiriques et autres qu'il a recueillis, notamment lors de ses rencontres et entretiens avec les différents responsables au Siège et sur le terrain et des discussions qu'il a eues sur place avec les autorités locales et les populations intéressées. Enfin, on trouvera dans la quatrième partie un résumé des constatations de politique générale concernant les programmes et projets, que l'Inspecteur a jugé utile de mettre en lumière et de partager aux fins du présent rapport.

#### A. ZAMBIE

##### 1. Présentation du contexte national

51. La Zambie recouvre une superficie de 752 614 kilomètres carrés. Malgré les efforts considérables déployés par le Gouvernement pour améliorer l'adduction d'eau et l'assainissement en faveur des près de 10 millions d'habitants, 52 % de

la population rurale demeure privée d'eau propre à la consommation (contre 72 % en 1990 et 88 % dans les zones urbaines)<sup>35</sup>. Les difficultés d'accès à l'eau potable, conjuguées à l'insalubrité et au manque d'hygiène, accroissent l'exposition de la population aux maladies et à la mortalité (en 1992, une épidémie de choléra a fait plus de 1 000 victimes) et on estime que chaque année la population des zones rurales perd des millions d'heures à aller chercher de l'eau auprès de sources éloignées<sup>36</sup>.

52. C'est à partir de 1993 que le Gouvernement a entrepris de réformer le secteur de l'eau. La réforme de ce secteur est jalonnée par l'élaboration et l'adoption d'une politique nationale de l'eau en 1994, l'adoption de la Stratégie d'alimentation en eau, d'assainissement et d'éducation sanitaire, mentionnée ci-après sous son sigle anglais WASHE, dont le concept a été lancé officiellement au plan national en 1996, la mise au point et l'adoption de la stratégie pour les zones rurales et périurbaines en 1997, la mise au point de la stratégie d'approvisionnement en eau et d'assainissement communautaire et de la stratégie d'approvisionnement en eau et d'assainissement périurbaine et la mise au point d'une stratégie intégrant une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement<sup>37</sup>.

53. Au sein de la structure institutionnelle actuelle, plusieurs ministères et institutions gouvernementales se partagent la responsabilité de la gestion des ressources en eau. Le Département des eaux au Ministère de l'énergie et de la mise en valeur de l'eau joue un rôle prépondérant. Depuis 1997, le Ministère des collectivités locales et du logement assume seul (eu égard aux réformes sectorielles) la responsabilité de l'assainissement et de

---

<sup>35</sup> Programme conjoint OMS/UNICEF de surveillance de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement; «Rapport sur l'évaluation de la situation mondiale de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en 2000».

<sup>36</sup> «WASHE Programme Document for Community Based Support within the Reform Support Unit», Gouvernement zambien, 1997.

<sup>37</sup> «National Strategy for Mainstreaming Gender in Water and Sanitation Sector», Gouvernement zambien, 2001.

l'alimentation en eau des ménages et des villes. Le Ministère de l'environnement et le Conseil zambien pour l'environnement sont en charge des aspects environnementaux<sup>38</sup>.

54. La Constitution zambienne énonce les droits fondamentaux à respecter dans le domaine de l'eau. La loi sur l'eau de 1948, au côté de la loi sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement de 1997, représente le texte fondamental. La politique nationale de l'eau adoptée en 1994 permet l'implantation communautaire des programmes ruraux d'approvisionnement en eau et d'assainissement grâce à la formation de commissions pour l'eau qui assurent une coordination efficace, à la gestion et à la mobilisation des ressources, à l'intégration de programmes d'éducation communautaire, de motivation, de santé et d'hygiène et de sensibilisation aux problèmes de l'eau dans la mise au point, l'exécution et l'entretien des programmes ruraux d'approvisionnement en eau et d'assainissement et, enfin, à la mise au point de matériaux pédagogiques normalisés et à la formation des animateurs<sup>39</sup>.

## **2. Présentation du cadre du système des Nations Unies**

55. L'équipe de pays des Nations Unies en Zambie se compose de 13 institutions résidentes, qui se répartissent en autant de fonds, programmes et institutions spécialisées. Selon le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement à la Zambie, sont qualifiés de fonds l'UNICEF, l'ONUSIDA et le FNUAP, de programmes le PNUD, la CEA, le PAM et le HCR, et d'institutions spécialisées la Banque mondiale, l'OIT, le FMI, la FAO, l'ONUDI<sup>40</sup> et l'OMS. La Zambie bénéficie de l'assistance technique des

---

<sup>38</sup> «Water Resources Action Programme: Institutional and Legal Framework for Water Resources Management», Gouvernement zambien, novembre 2000.

<sup>39</sup> «National Water Policy», Gouvernement zambien, novembre 1994.

<sup>40</sup> Suite à la fermeture du bureau de l'ONUDI en Zambie fin juin 2001, le bureau régional de l'ONUDI au Zimbabwe a étendu ses activités à la Zambie.

Nations Unies depuis son indépendance, en 1964<sup>41</sup>.

56. Le bilan commun de pays a été achevé en décembre 2000. Le premier plan-cadre pour la Zambie, auquel la dernière main a été mise fin 2001, couvre la période 2002-2006. Cette période recoupe pour l'essentiel les cycles de programmation quinquennale des institutions membres du Groupe des Nations Unies pour le développement (PNUD, UNICEF, FNUAP et PAM notamment), dont les programmes doivent être harmonisés avec effet à compter de 2002. Les institutions résidentes non membres du Groupe qui suivent des cycles de planification différents et les institutions des Nations Unies non résidentes devront s'y adapter autant que faire se peut<sup>42</sup>.

57. Trois domaines d'intervention stratégiques sont visés, à savoir l'emploi, les services sociaux et la gestion des affaires publiques<sup>43</sup>. La production/sécurité alimentaire, la santé et la nutrition et le renforcement du rôle de la société civile comptent parmi les domaines spécifiques d'action recensés respectivement par rapport à ces trois domaines stratégiques<sup>44</sup>.

## **3. Programme WASHE d'alimentation en eau, d'assainissement et d'éducation sanitaire (UNICEF)**

### *a) Présentation du cadre de l'UNICEF*

58. Chargé d'aider les pays à satisfaire les besoins essentiels des enfants, y compris de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, l'UNICEF a un portefeuille de projets bien rempli dans le domaine de l'eau et de l'environnement, ainsi que de l'assainissement et de l'éducation sanitaire, qu'il mène actuellement dans quelque 81 pays par le truchement de bureaux régionaux et locaux et en coopération avec des institutions multilatérales, des gouvernements et des organisations non gouvernementales. En 1999, les dépenses de l'UNICEF dans les domaines de

---

<sup>41</sup> «Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement à la Zambie, 2002-2006».

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid. Trois problèmes transsectoriels ont aussi été retenus: le VIH/sida, l'équité hommes/femmes et l'intégration régionale.

<sup>44</sup> Ibid.

l'approvisionnement en eau, de l'environnement, de l'assainissement et des programmes d'éducation en matière d'hygiène s'élevaient à environ 70 millions de dollars des États-Unis<sup>45</sup>. En 1990, l'OMS et l'UNICEF se sont entendus sur un Programme conjoint de surveillance de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, visant à renforcer les capacités des systèmes d'information au niveau national. L'UNICEF a aussi signé avec la Banque mondiale un accord de collaboration dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en Afrique.

59. En Zambie, l'UNICEF a soutenu, de concert avec d'autres donateurs, les réformes lancées dans le secteur de l'eau par le Gouvernement. Le programme WASHE est l'un des quatre programmes de coopération UNICEF/Gouvernement zambien pour la période de programmation quinquennale 1997-2001 qu'il est prévu de renouveler pour la période 2002-2006. On estime le montant total des ressources nécessaires au programme pour la période 2002-2006 à près de 14 millions de dollars des États-Unis, dont 3,6 millions de ressources ordinaires<sup>46</sup>.

b) *Objectifs du programme WASHE*

60. Le programme WASHE vient étayer le programme national d'approvisionnement en eau et d'assainissement qui vise à améliorer la qualité de la vie en développant l'approvisionnement durable en eau propre à la consommation et en créant des services d'assainissement dans les zones rurales et périurbaines. Ce faisant, le programme cherche à faire baisser les taux de morbidité et de mortalité dus aux maladies associées aux difficultés d'approvisionnement en eau, à l'insalubrité et au manque d'hygiène et à diminuer le gaspillage de temps et d'énergie, des

---

<sup>45</sup> «Activités de coopération technique des organismes des Nations Unies dans le domaine des ressources en eau», Rapport du Secrétaire général au Comité de l'énergie et des ressources naturelles au service du développement à sa deuxième session (E/C.14/2000/10, par. 10).

<sup>46</sup> Voir la recommandation concernant le programme de pays pour la Zambie (E/ICEF/2001/P/L.9/Add.1), présentée au Conseil d'administration de l'UNICEF à sa deuxième session ordinaire (décembre 2001). Les trois autres programmes sont les suivants: soins de santé primaires et nutrition, éducation de base et protection des enfants.

femmes et des jeunes filles en particulier, occasionné par la collecte de l'eau.

c) *Participation communautaire et activités au titre du programme*

61. La constitution de commissions WASHE au niveau des districts (D-WASHE) et des villages (V-WASHE) contribue à la mise en œuvre de démarches communautaires<sup>47</sup>. Les commissions D-WASHE sont constituées par les collectivités locales sous l'égide des commissions de développement et de coordination des districts. Chacune compte six membres en titre qui sont les chefs de district des départements des ministères des collectivités locales et du logement, de l'éducation, du développement communautaire et des services sociaux, de la santé, de l'énergie et de la mise en valeur de l'eau (par le biais du Département des eaux) et de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche. Les ONG actives dans les districts siègent aussi au sein de ces commissions.

62. La constitution d'une commission D-WASHE suppose la formation de ses membres à plusieurs niveaux. Les pouvoirs publics ont mis au point et produit des lignes directrices, des spécifications, des normes et une série de manuels WASHE. L'Équipe nationale WASHE et de coordination<sup>48</sup> s'en sert dans ses programmes de formation à l'intention des commissions D-WASHE. L'idée est de permettre aux commissions de district de devenir opérationnelles en donnant à leurs membres les compétences et le savoir-faire nécessaires pour coordonner, exécuter, superviser ou suivre les projets WASHE au niveau du district.

63. Les membres des commissions V-WASHE (habituellement au nombre de 10, cinq titulaires et cinq adjoints) sont choisis, à l'issue d'une large

---

<sup>47</sup> Le programme de constitution de ces commissions a débuté dans l'ouest du pays avec l'aide d'un donateur bilatéral. Reconnaisant le succès d'une telle démarche, le Gouvernement a décidé de la reprendre à l'échelon national.

<sup>48</sup> Pour promouvoir le programme WASHE dans l'ensemble du pays, une Équipe nationale WASHE et de coordination a été créée en 1996. Elle comprend des agents pluridisciplinaires chargés de faciliter l'exécution du programme, qui mettent l'accent sur le génie civil, la santé, l'eau, la sociologie et les techniques de l'illustration. «Understanding the WASHE Concept/Strategy», Manuel I, Gouvernement zambien, 1998.

consultation, dans les villages/communautés qui seront équipés d'un point d'eau (puits ou forage). Ils suivent une formation à l'installation et à la réparation de pompes à bras, à la confection de cuvelages, à la construction de latrines, etc. On leur fournit aussi différents types de moules et d'outillages, tels qu'outillage de maçonnerie et outils spéciaux pour pompes à bras. Les communautés apprennent à se servir des points d'eau et sont encouragées à percevoir des redevances (chaque commission V-WASHE comprend un trésorier et un vice-trésorier). Les communautés sont aussi informées des pratiques d'assainissement et d'hygiène à respecter et suivent une formation à ce sujet, avec techniques d'animation à l'appui notamment, le but étant d'assurer la pérennité des points d'eau et de permettre aux communautés de les gérer et de les entretenir sans assistance extérieure.

d) *Résultats*

64. Le concept WASHE, qui a été appuyé dans un premier temps par l'UNICEF dans 10 districts des provinces du Sud et de l'Est<sup>49</sup>, a été étendu à 62 des 72 districts que compte la Zambie. Suivant cette stratégie nationale, les 13 districts WASHE soutenus par l'UNICEF ont préparé en 2000 leur propre stratégie d'assainissement. Depuis 1997, grâce au programme soutenu par l'UNICEF et à d'autres programmes bénéficiant de l'aide de donateurs, dans deux provinces bénéficiaires, selon des enquêtes par district effectuées en 2000, le pourcentage de population alimentée en eau est passé respectivement de 34 % et 47 % à 42 % et 53 %. Grâce à l'aide que l'UNICEF a apportée à la formation des communautés à une bonne utilisation et à l'entretien des équipements WASHE, il ressortait d'une récente enquête menée dans 10 districts que près de 90 % des pompes à bras fonctionnaient sans problèmes. On estime à 22 000 le nombre de ménages qui ont construit des latrines familiales et ont commencé à s'en servir (contre 200 en 1997). Près de la moitié des latrines sont bien entretenues et utilisées comme il faut. Environ 43 % de la population se lave les mains quand il faut, 40 % se sert d'égouttoirs à

vaisselle et 77 % conserve l'eau potable dans de bonnes conditions<sup>50</sup>.

#### 4. Programmes SIWUP<sup>51</sup> et WIN<sup>52</sup> (assistance technique de la FAO)

##### *Présentation du cadre de la FAO*

65. La FAO dispense une assistance technique dans le domaine des ressources en eau sur plusieurs fronts. L'un des instruments clefs à cet effet réside dans le Programme de coopération technique administré par le Département de la coopération technique, qui met les compétences de la FAO en matière de ressources en eau à la disposition de ses pays membres. Le Programme spécial de la FAO pour la sécurité alimentaire, lancé en 1994 et adopté par le Sommet mondial de l'alimentation en novembre 1996, représente une autre voie d'acheminement de ce type d'assistance technique. Le Programme spécial travaille essentiellement avec les agriculteurs et autres partenaires à recenser les contraintes qui pèsent sur la production alimentaire et à y remédier, ainsi qu'à présenter des moyens d'accroître la production. Dans les régions sujettes à la sécheresse, où les difficultés d'accès à l'eau sont souvent un des gros obstacles à l'amélioration de la production alimentaire, l'aménagement de moyens d'irrigation à petite échelle, la collecte de l'eau et les techniques de mise en valeur des ressources en eau comptent parmi les principales priorités du Programme spécial. Ce programme est actuellement opérationnel dans 69 pays et en cours d'élaboration dans 18 autres (il met l'accent sur les pays à faible revenu, qui souffrent d'un déficit alimentaire).

66. Par son programme ordinaire, la FAO peut financer une équipe de techniciens spécialistes de la mise en valeur et de la gestion des ressources en eau (plus d'une vingtaine de postes), répartis entre le Siège (12) et les bureaux régionaux (9), qui assurent entre autres une assistance technique aux projets en rapport avec l'eau. Ces postes ont été redistribués il y a peu de temps suite à la politique de décentralisation adoptée par les

<sup>49</sup> Ces districts, appuyés dans un premier temps en 1997 par l'UNICEF, étaient les plus touchés par la sécheresse. Ils incluent cinq districts de la province du Sud (Mazabuka, Monze, Choma, Sinazongwe et Kalomo) et cinq districts de la province de l'Est (Nyimba, Katete, Petauke, Chipata et Chadiza).

<sup>50</sup> Voir la note de bas de page 46 ci-dessus.

<sup>51</sup> Programme d'irrigation et d'utilisation de l'eau pour les petits exploitants, financé par le FIDA, mis en œuvre par l'UNOPS (Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets).

<sup>52</sup> Femmes, irrigation et nutrition, programme financé par le FNUPI et exécuté par la FAO dans trois pays.

organes directeurs de la FAO. L'assistance technique de la FAO aux pays membres est financée par ses propres ressources (le Programme de coopération technique dont il a été question plus haut) ou par les crédits provenant d'organisations telles que le Fonds international de développement agricole (FIDA), la Banque mondiale et l'AIEA.

67. La capacité technique de la FAO dans le domaine des ressources en eau est aussi renforcée par le Programme international de recherche technologique en matière d'irrigation et de drainage (IPTRID), programme indépendant, financé internationalement, hébergé et géré par la FAO<sup>53</sup>. L'IPTRID a son secrétariat au sein du Service des eaux – ressources, mise en valeur et aménagement de la Division de la mise en valeur des terres et des eaux. Le programme de base de l'IPTRID insiste sur quatre domaines prioritaires (1998-2001): synthèse des connaissances, stratégies et programmes nationaux de recherche-développement, renforcement des capacités nationales, mise en réseau et diffusion de l'information. Ce programme a aussi une orientation thématique et régionale: technologies de développement de l'irrigation à l'intention des petits exploitants (Afrique subsaharienne), techniques de conservation de l'eau (pays du bassin méditerranéen) et drainage et durabilité de l'irrigation (Asie, Proche-Orient et Afrique du Nord). L'IPTRID ne participe pas aux projets d'assistance technique, mais aide le Service des eaux – ressources, mise en valeur et aménagement à mettre en œuvre certains projets sur le terrain.

68. En Zambie, la composante maîtrise de l'eau du Programme spécial de sécurité alimentaire a pris corps en 1996 sur 15 sites pilotes dans trois provinces: il s'agissait de faire adopter des techniques d'irrigation appropriées aux petits exploitants de jardins maraîchers irrigués. C'est ainsi que l'introduction de la pompe à pédale et l'amélioration des techniques de forage traditionnelles ont accru l'approvisionnement en eau à des fins d'irrigation et permis d'étendre sensiblement les surfaces consacrées aux cultures maraîchères. Le programme s'est encore développé dans le cadre du Programme d'irrigation et d'utilisation de l'eau pour les petits exploitants, mentionné ci-après sous son sigle anglais

SIWUP<sup>54</sup>, soutenu par le FIDA; en 1999, le Programme était opérationnel sur plus de 90 sites répartis entre cinq provinces. Le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche est le principal partenaire national et agent d'exécution des projets d'assistance technique de la FAO en Zambie.

#### 4.1 Programme SIWUP

##### a) Introduction

69. Le SIWUP a été lancé en 1995 au titre du sous-programme d'irrigation du Programme d'investissements du secteur agricole. Son coût, estimé initialement à 11,2 millions de dollars des États-Unis, est financé par des contributions de 3,6 millions de dollars du Gouvernement zambien et des bénéficiaires, de 6,4 millions de FIDA et de 1,2 million de l'Association internationale de développement (IDA). La Banque mondiale en a assuré la supervision dans un premier temps. En décembre 1998, le FIDA a décidé de remplacer la Banque mondiale par l'UNOPS en tant qu'institution coopérante<sup>55</sup>. La FAO a fourni une assistance technique de 1998 à 2000. Le SIWUP a démarré lentement fin 1996 avant de prendre un rythme plus soutenu en 1998 avec l'achèvement du programme de restructuration du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche au titre du Programme d'investissements du secteur agricole et le recrutement du conseiller de la FAO pour les questions d'irrigation au titre du programme d'assistance technique de la FAO, en décembre 1997. La date d'achèvement du SIWUP, fixée initialement à avril 2000, a été reportée au 30 juin 2002 (et celle de la clôture du projet au 31 décembre 2002).

##### b) Objectifs

70. Le SIWUP, qui s'inscrit dans le Programme d'investissements du secteur agricole, obéit à la politique nationale agricole qui vise à garantir la sécurité alimentaire du pays par une production annuelle sûre et un approvisionnement suffisant en denrées alimentaires de première nécessité. Il a donc pour principaux objectifs de promouvoir des systèmes d'irrigation durables, d'étendre les surfaces de culture irriguées, de contribuer à

<sup>53</sup> Programme international de recherche technologique en matière d'irrigation et de drainage (IPTRID). De 1992 à la mi-1998, l'IPTRID avait son siège à la Banque mondiale.

<sup>54</sup> Descriptif du projet WIN, 1999.

<sup>55</sup> L'institution coopérante assure la gestion globale du projet au nom du FIDA.

augmenter la production agricole et d'améliorer les sources de revenus des paysans qui pratiquent l'irrigation.

c) *Participation communautaire et activités au titre du programme*

71. Le SIWUP s'intéresse à quatre grands domaines aux composantes suivantes: renforcement de l'irrigation informelle, y compris remise en état ou construction de petits barrages et promotion de techniques d'irrigation peu onéreuses (pompes à pédale), transfert de plans du Gouvernement, développement communautaire et renforcement des institutions. La participation communautaire est recherchée dans tous les domaines, y compris par la formation de détaillants de matériel d'irrigation et d'agriculteurs à l'installation et à l'entretien des pompes à pédale (composante irrigation informelle), la constitution d'associations d'agriculteurs/usagers des ressources en eau (transfert de plans du Gouvernement), la mobilisation et la formation des communautés dont sont issus les comités de gestion des barrages (composante développement communautaire) et la formation à différents niveaux, national, provincial et local (pour les agriculteurs) (composante renforcement des institutions).

d) *Résultats*

72. La composante remise en état ou construction de petits barrages a connu de gros retards. Fin 2000, seuls trois barrages avaient été restaurés et un seul nouveau barrage se trouvait encore en construction en 2001; on est bien loin de l'objectif ambitieux avancé dans le descriptif du projet: plus de 350 barrages à réhabiliter avant l'achèvement du projet ou même de l'objectif fixé en juin 1998, repris dans un aide-mémoire de la Banque mondiale/IDA, tendant à restaurer 12 barrages et à en construire 7 nouveaux d'ici fin 1998. La promotion de techniques d'irrigation à l'usage des petits agriculteurs s'est avérée plus satisfaisante et des techniques d'irrigation à faible coût ont été introduites avec l'assistance technique de la FAO en coopération étroite avec l'International Development Enterprise, organisation non gouvernementale internationale. Un programme de formation et de vulgarisation qui mettait l'accent sur la participation a permis de faire des démonstrations de techniques d'irrigation devant de petits agriculteurs. La formation s'est déroulée aux niveaux des provinces et des districts et des programmes de formation des agriculteurs ont eu lieu sur plus d'une centaine de sites. En

2000, plus de 2 000 agriculteurs ont participé à ces programmes, dont en moyenne 47 % de femmes<sup>56</sup>. Le programme de formation a été interrompu quand l'assistance technique de la FAO a pris fin en 2001.

73. En février/mars 2001, une mission de supervision de l'UNOPS a recommandé de resserrer les liens entre les aspects techniques, socioéconomiques et sociologiques du projet. Elle a relevé que le projet de barrages mené au titre du SIWUP donnait l'impression d'être davantage l'œuvre de technocrates qu'un projet impulsé par les communautés. Les barrages étaient construits ou restaurés par des entrepreneurs équipés de matériel lourd, la participation communautaire étant réduite à sa plus simple expression. La mission a pris acte de ce que l'absence de développement communautaire demeurerait une faiblesse majeure et n'a pas tardé à déceler une mentalité d'assisté au niveau communautaire<sup>57</sup>. La FAO s'est attaquée à certaines de ces déficiences avec l'aide du programme SIWUP de formation des agriculteurs et le projet WIN.

## 4.2 Le projet WIN

a) *Introduction*

74. Le projet, mentionné ci-après sous son sigle anglais WIN, pour Women, Irrigation and Nutrition, a pour titre officiel «Responsabilisation des femmes dans l'irrigation et la gestion des ressources en eau au profit de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de la santé des ménages». Il est doté par le FNUPI d'un budget de 1,7 million de dollars des États-Unis sur trois ans à compter de 2000 et s'étend à trois pays.

75. La FAO est responsable de l'exécution technique du projet, qui est étroitement lié à son Programme spécial pour la sécurité alimentaire. Le projet WIN a été lancé dans trois pays, la Zambie, le Cambodge et le Népal, où le Programme spécial est opérationnel depuis plusieurs années, axé sur le développement de l'irrigation sur les petites exploitations et l'introduction de techniques propres à accroître la production alimentaire en surface irriguée des communautés agricoles et des associations d'usagers de l'eau. Le projet WIN est

<sup>56</sup> SIWUP, «Report on the second farmer training programme, 2000», Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche, février 2001.

<sup>57</sup> Rapport de supervision de l'UNOPS, 19/2-2/3/2001.

devenu opérationnel en Zambie en mars 2000 suite à la mission du principal conseiller technique du projet.

*b) Objectifs*

76. L'objectif global du projet WIN est de veiller à ce que l'irrigation continue de se développer et d'avoir des retombées positives sur la sécurité alimentaire et la nutrition de la population locale. Il contribue à la responsabilisation des femmes dans la gestion des systèmes d'irrigation et l'accès aux ressources en eau et dans la diversification et l'intensification de la production agricole au profit de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de la santé des ménages.

77. Le projet a plus précisément pour buts d'exposer à 36 villages pilotes les effets bénéfiques de la responsabilisation des femmes, dans la mesure notamment où elles deviennent plus aptes à participer à l'irrigation et à la gestion des ressources en eau, à peser sur les décisions en la matière et à accéder plus facilement aux ressources productives, et aussi de mettre au point des directives et des procédures pour réaliser cet objectif, de créer, dans les trois pays, les moyens propres à diffuser le fruit des expériences réalisées et les résultats obtenus pour qu'il en soit tiré parti dans les plans d'action et programmes nationaux.

*c) Participation communautaire et activités*

78. La formation et le renforcement des capacités des équipes de district et des groupes de village sont au cœur des activités prévues. La formation des agricultrices a été jugée prioritaire au niveau de la conception du projet: elle doit se concrétiser dans le cadre du programme de vulgarisation au profit des agriculteurs participants, introduit au titre du Programme spécial et du SIWUP. Les activités du programme peuvent se regrouper autour de trois axes: i) participation accrue des femmes aux activités de maîtrise de l'eau en cours (notamment par une participation accrue des femmes aux associations d'usagers de l'eau et de l'amélioration de leurs compétences en matière de gestion financière et organisationnelle); ii) intensification et diversification de la production alimentaire (y compris en faisant adopter des techniques perfectionnées aux agricultrices et en leur ouvrant l'accès au crédit pour leur permettre de se procurer les intrants et les capitaux nécessaires); iii) amélioration de la nutrition, de la sécurité alimentaire et de la santé des ménages (notamment par l'introduction de types de cultures,

de techniques de production et de méthodes sanitaires appropriées).

79. En Zambie, six sites ont été retenus dans trois provinces (Sud, Lusaka et Luapula), dont quatre (dans les provinces du Sud et de Lusaka) sont liées au SIWUP. La FAO a établi un partenariat avec deux organisations non gouvernementales actives sur les sites sélectionnés pour promouvoir une collaboration dans le domaine du développement communautaire et des techniques d'irrigation.

*d) Résultats*

80. Les activités menées au titre du projet WIN en Zambie ne sont devenues pleinement opérationnelles qu'il y a peu de temps et au moment de la rédaction du présent rapport, l'Inspecteur ne disposait d'aucune information concrète sur les résultats du projet. Cependant, la visite qu'il a faite aux sites où le projet SIWUP/WIN était mis à exécution dans la province du Sud lui a permis de formuler quelques constatations préliminaires, dont il fait état au paragraphe 110 ci-dessous, quant à l'effet du calendrier d'introduction et d'application des méthodes et techniques de participation dans un cycle de projet et à la nécessité d'inclure de telles méthodes dans la phase de conception et de planification d'un projet si l'on veut obtenir des résultats positifs en matière de participation.

## **B. MADAGASCAR**

### **1. Présentation du contexte national**

81. Madagascar recouvre une superficie de 594 180 kilomètres carrés. Selon les chiffres pour 2000, 71,3 % de ses 15,5 millions d'habitants vit au-dessous du seuil de pauvreté, 83 % de la population rurale n'a pas accès à de l'eau propre à la consommation et 75 % est privée des services d'assainissement élémentaires (contre respectivement 17 % et 38 % de la population urbaine)<sup>58</sup>. Les maladies liées à l'eau occupent le troisième rang des causes de mortalité et de morbidité, la diarrhée étant la première maladie qui affecte les enfants de moins de 5 ans qui sont aussi atteints de malnutrition, comme les femmes enceintes et les mères allaitantes. En 1999/2000,

---

<sup>58</sup> «Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP)», République de Madagascar, octobre 2001.

une épidémie de choléra a fait près de 2 000 victimes<sup>59</sup>.

82. En 1991, le secteur de l'eau a fait l'objet d'une étude d'évaluation à l'occasion de l'élaboration d'une stratégie sectorielle/plan d'action. Cette étude a permis de mettre le doigt sur un certain nombre de dysfonctionnements caractéristiques: gestion non intégrée des ressources en eau, multiplicité des acteurs assortie d'un manque de moyens de coordination, participation insuffisante des communautés et des acteurs autres que les pouvoirs publics dans ce secteur. Sur la base de cette évaluation, le Gouvernement a élaboré et adopté en 1995 sa stratégie sectorielle/plan d'action pour l'eau et l'assainissement, suivie en 1998 d'une déclaration de politique générale pour le secteur de l'eau qui a préparé la voie à l'adoption du Code de l'eau en janvier 1999.

83. Le Code de l'eau portait création de l'Autorité nationale de l'eau et de l'assainissement, connue sous le sigle français d'ANDEA, destinée à garantir la gestion intégrée des ressources en eau et le développement rationnel du secteur de l'eau et de l'assainissement<sup>60</sup>. L'ANDEA s'est vu attribuer le rôle d'interlocuteur unique pour toutes les questions liées aux ressources en eau. Le Code de l'eau confirme aussi et définit plus avant les principes qui guident l'action du Gouvernement dans ce secteur, annoncés précédemment dans le document de stratégie sectorielle/plan d'action et la déclaration de politique générale, y compris la libéralisation du secteur et les principes de la non-gratuité de l'eau et du pollueur payeur. Il met aussi l'accent sur la participation des populations, notamment sur leur contribution au financement des équipements locaux et à leur entretien<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Document rédigé par le Ministère de l'énergie et des mines en préparation du document sur la stratégie de réduction de la pauvreté, juillet 2001.

<sup>60</sup> Des études étaient toujours en cours fin 2000 pour créer l'ANDEA et définir son statut au sein de la structure gouvernementale lorsque l'Inspecteur rédigeait le présent rapport.

<sup>61</sup> Il est pourtant dit explicitement dans la déclaration de politique générale que, dans les zones rurales et certaines autres zones, les usagers ne peuvent prendre en charge la totalité du coût économique et que l'État doit apporter sa contribution en créant un fonds national pour l'eau et l'assainissement afin de garantir le droit fondamental de tous à l'accès à de l'eau propre à la consommation.

## 2. Présentation du cadre du système des Nations Unies

84. Madagascar comptait parmi 11 pays pilotes auxquels le Plan-cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement a été appliqué pour la première fois en 1998 pour la période 1998-2003. Tous les fonds et programmes des Nations Unies (PNUD, UNICEF, FNUAP, PAM, ONUSIDA), ainsi que les institutions spécialisées (FAO, OMS, OIT, ONUDI) actives à Madagascar (comme la Commission nationale pour l'UNESCO) ont participé à cet exercice. La Banque mondiale et le FMI ont été tenus étroitement au courant du processus et de son évolution.

85. Au cours de l'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement, six commissions sectorielles ont vu le jour, dont une Commission de l'eau et de l'assainissement, chargée de faire le point sur les principaux problèmes et de développer une stratégie commune pertinente. Le Plan-cadre a recensé, autour d'un grand objectif commun – promotion d'un développement humain durable de la population malgache et contribution à ce processus – quatre objectifs sectoriels et thématiques: accès de la population à une nutrition suffisante, amélioration de la qualité de vie de la population, notamment par l'accès à des services sociaux essentiels (et notamment à l'eau), développement de l'emploi et d'activités génératrices de revenus, renforcement des capacités institutionnelles, y compris mise en valeur des ressources humaines et responsabilisation des bénéficiaires à tous les niveaux<sup>62</sup>.

86. Le Plan-cadre a ainsi fixé un objectif de coopération spécifique au système des Nations Unies, tendant à ce qu'il contribue à l'extension des services d'adduction d'eau potable et d'assainissement à Madagascar de 25 % et 14 % respectivement.

87. En outre, la mise en valeur des ressources en eau représentait l'un des secteurs de haute priorité dont devait se préoccuper le programme de coopération technique de l'AIEA à Madagascar, selon le cadre de programmation par pays mis au point pour Madagascar en 1995 pour la période 1997-2000 et réaffirmé par le nouveau cadre qui

---

<sup>62</sup> Plan-cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement, République de Madagascar, 1998.

couvrir les cinq années suivantes<sup>63</sup>. Dans ce contexte, depuis 1998, l'AIEA aide Madagascar à mieux comprendre l'hydrologie souterraine.

### 3. Programme du PNUD de lutte contre la pauvreté

88. Soucieux d'assurer la cohérence et l'efficacité de ses interventions, le PNUD a canalisé en grande partie son soutien dans un Programme de lutte contre la pauvreté qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté élaborée par le Gouvernement malgache. Le Programme, lancé en 1998, axe ses activités sur deux des provinces les plus défavorisées de Madagascar, Finarantsoa et Toliara, où respectivement 77 % et 87 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté.

89. Le Programme fait intervenir plusieurs institutions des Nations Unies à Madagascar, dont la FAO, le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, l'OMS, l'ONU-Habitat et l'OIT<sup>64</sup>, qui sont chargées, en qualité d'institutions coopérantes, en fonction de leur mandat et de leur domaine de compétence, de l'exécution des cinq grandes composantes du Programme, à savoir: agriculture, pêche, eau, santé et éducation, habitat. Dans le cadre de sa stratégie d'intervention, le Programme encourage la participation effective des acteurs bénéficiaires, en particulier de la population défavorisée rurale et urbaine, notamment pour la définition des mesures à prendre, des options à suivre et des services à fournir. Il insiste aussi sur le renforcement des capacités des collectivités locales et le développement d'un partenariat actif avec les acteurs de proximité (associations, organisations non gouvernementales, entreprises, etc.).

---

<sup>63</sup> Mais l'AIEA n'a pas participé à l'élaboration du Plan-cadre pour Madagascar.

<sup>64</sup> Par la suite, l'OIT n'a pas poursuivi ses activités dans le cadre du Programme.

### 4. La composante eau dans le Grand Sud (exécution par le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies)

#### a) *Présentation du cadre du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies*

90. Dans le domaine des ressources en eau, la coopération technique des Nations Unies se déploie essentiellement à travers la division du développement durable du Département des affaires économiques et sociales. La division formule et exécute des programmes et des projets pluridisciplinaires qui traitent d'aspects clés du développement durable (son domaine de coopération s'étend à la gestion des eaux douces, à l'énergie, à l'infrastructure et à la gestion des terres et aux ressources minérales). Par le biais de son service des ressources naturelles et de l'eau, la division assure l'exécution des projets et des services consultatifs de politique générale en matière de gestion intégrée des ressources en eau aux niveaux national et régional. Le service a pour principal objectif d'aider les pays en développement à améliorer leur capacité de gestion intégrée des ressources en eau, en particulier sur le plan opérationnel. Par ses compétences, le personnel de la division peut aider les gouvernements pour tout ce qui touche à la mise en valeur et à la gestion des ressources en eau, notamment en ce qui concerne les bilans du secteur de l'eau aux niveaux national et provincial, le développement de la politique de l'eau et du cadre législatif, la formation, le renforcement des capacités et des institutions en vue d'une gestion intégrée des ressources en eau, les programmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement des zones rurales, les stratégies de gestion à moyen et à long terme, les évaluations de la disponibilité et de l'utilisation des ressources en eau, les évaluations d'impact hydroenvironnemental et les études hydrogéologiques et hydrologiques.

91. Les activités de coopération technique des Nations Unies ont été sérieusement touchées par les coupes sombres opérées dans le financement de l'assistance technique par le PNUD et les pays donateurs<sup>65</sup>. La capacité des Nations Unies dans

---

<sup>65</sup> La capacité du PNUD dans le domaine de l'eau n'a pas seulement pâti d'une baisse de financement, mais a aussi été affectée par le changement de cap et de priorités au sein du PNUD. Au moment de la rédaction du présent rapport, une seule personne était en charge

le domaine de la coopération technique en général et dans le domaine de l'eau en particulier a beaucoup baissé au cours des 10 dernières années. Le nombre de conseillers techniques des Nations Unies a diminué de plus des deux tiers au cours de cette période et il n'en reste plus que 26 aujourd'hui tous secteurs confondus. Dans le domaine de l'eau, il ne demeure que trois conseillers techniques pour couvrir l'ensemble des activités des Nations Unies en la matière (contre neuf en 1994).

92. La fusion des activités de coopération technique des Nations Unies au sein de leurs divisions techniques respectives ne s'est pas toujours traduite par l'interaction et les synergies désirées entre les activités normatives, analytiques et opérationnelles, ce qui a été largement attribué à des problèmes de gestion. Les responsables du Département des affaires économiques et sociales ont reconnu la nécessité de s'attaquer et de remédier à cette situation. Un groupe de travail au sein du Département a entrepris dernièrement de mettre au point une nouvelle stratégie pour les activités de coopération technique des Nations Unies.

93. À Madagascar, le Département des affaires économiques et sociales est chargé, en sa qualité d'organisme d'exécution, de mettre en œuvre la composante eau dans le Grand Sud du pays au titre du Programme du PNUD de lutte contre la pauvreté, tel qu'il est décrit brièvement aux paragraphes 88 et 89 ci-dessus. Il assure aussi le soutien technique nécessaire à la création de l'ANDEA (voir par. 83 ci-dessus).

*b) Objectifs de la composante eau au sein du Programme du PNUD de lutte contre la pauvreté*

94. Au sein de l'objectif global d'amélioration de la qualité de la vie de la population cible, cette composante a pour objectif immédiat d'assurer une information suffisante sur les ressources en eau souterraines disponibles dans le Grand Sud de Madagascar susceptibles d'être exploitées durablement et en quantités suffisantes par les systèmes d'approvisionnement appropriés. Ainsi, sa principale activité consiste-t-elle à élaborer un schéma directeur pour la gestion intégrée des ressources en eau dans le Grand Sud. Des études

---

de tout ce qui touche à la politique de l'eau au siège du PNUD.

de reconnaissance hydrogéologique ont été menées dans trois zones prioritaires pour éviter la baisse du niveau des ressources en eau. Au vu des résultats de ces études et des besoins criants de la population de la région, la composante a complété son objectif d'un but opérationnel consistant dans la réhabilitation ou la construction de 150 points d'eau (essentiellement des forages équipés de pompes à eau manuelles).

*c) Participation communautaire et activités*

95. Le volet Information, éducation et communication (IEC) qui permet d'impliquer les futurs bénéficiaires des points d'eau dans chacune des phases d'intervention, avant, pendant et après la réalisation de l'installation, de façon à ce que les villageois puissent se charger plus tard de la gestion et de l'entretien des équipements, donne corps à la participation communautaire. Cette démarche suppose sensibilisation, animation et constitution de comités de gestion des points d'eau.

96. En qualité d'institution coopérante de la composante eau, le Département des affaires économiques et sociales a contribué activement, au côté des autorités nationales et régionales, du PNUD et de l'UNICEF, à l'organisation d'un séminaire régional d'IEC dans le Grand Sud, à Toliara, en octobre 2001. Le séminaire, qui a rassemblé la plupart des nombreux acteurs (tant du système des Nations Unies qu'extérieurs, dont des organisations non gouvernementales) intéressés par les programmes et projets d'approvisionnement en eau potable des zones rurales du Grand Sud, avait pour objectif de passer en revue et de comparer les différentes méthodes d'IEC utilisées par les différents acteurs dans leurs projets liés à l'eau afin d'élaborer à ce sujet une approche commune qui soit adaptée aux conditions du Grand Sud.

*d) Résultats*

97. Dans le cadre de la mise au point du schéma directeur pour l'eau, plusieurs études ont été faites, dont une sur les réserves en eau du Grand Sud. La version définitive du schéma directeur pour l'eau est sur le point d'être présentée aux autorités nationales qui s'en serviront à des fins de planification. Quatorze forages ont été réalisés, dont trois, initialement forages de reconnaissance, ont été transformés en forages d'exploitation. Une étude socioanthropologique a aussi été menée visant à

mieux comprendre le contexte socioculturel du Grand Sud, pour faciliter la conception et le déroulement de campagnes de sensibilisation, d'animation, d'organisation et d'éducation de la population<sup>66</sup>.

### C. CONSTATATIONS GÉNÉRALES

98. Les deux missions ont fait apparaître la nécessité d'une action plus soutenue pour encourager la coopération et la collaboration sur le terrain des différents organismes des Nations Unies en général et dans le domaine de l'eau en particulier. Les synergies et complémentarités recherchées par les États Membres de l'Organisation des Nations Unies par le biais d'interventions opérationnelles d'organismes des Nations Unies, surtout dans le domaine des projets liés à l'eau, pour maximiser l'effet des projets pour les communautés intéressées, loin d'être réalisées, ne sont pas même explorées.

99. Bien que, dans certains cas, les zones d'intervention des différents organismes des Nations Unies soient proches les unes des autres et que les communautés cibles soient donc pratiquement les mêmes, ces organismes pratiquent très peu, sinon jamais, l'échange d'informations ou d'expériences sur la région, les communautés ou la nature de leurs interventions et, naturellement, ne recherchent pas les synergies et complémentarités que leurs interventions pourraient offrir<sup>67</sup>.

100. Il arrive souvent que ces organismes recourent, dans la même région, à des modes de participation ou à des techniques d'IEC différents, au détriment de la sensibilisation des communautés cibles. Dans d'autres cas, ils font appel aux mêmes organisations non gouvernementales qui se trouvent sur place pour remplir *grosso modo* la même tâche dans une optique différente (qui est fonction de la

philosophie et de l'approche de chacun), au risque de susciter parfois la confusion dans les communautés cibles et de gaspiller leur énergie et leurs ressources. Le séminaire consacré à l'IEC qui s'est tenu dans le Grand Sud de Madagascar (voir par. 96 ci-dessus) représente un premier pas dans la bonne direction – qui mériterait d'être encouragé et suivi d'autres initiatives – pour éviter de telles situations et harmoniser les techniques d'IEC entre les organismes des Nations Unies et d'autres acteurs dont les projets d'assistance technique visent les mêmes communautés. De tels séminaires représentent une pratique qui pourrait être reprise dans d'autres pays et dans d'autres régions du même pays.

101. Le potentiel de synergie et de complémentarité entre organismes des Nations Unies en ce qui concerne les projets liés à l'eau est loin d'être négligeable. Si chacun des organismes doit y gagner, ce sont surtout les communautés cibles elles-mêmes qui ne manqueront pas d'en récolter les fruits. Ainsi, la qualité de l'eau extraite des puits ou forages posait un problème critique sur la plupart des sites visités en Zambie et à Madagascar. Or, l'OMS a le potentiel et le savoir-faire nécessaires pour remédier au problème à l'aide de techniques élémentaires. Ces techniques sont déjà en usage dans certaines zones d'intervention de l'OMS à Madagascar, sans qu'elle en fasse profiter comme il conviendrait les zones d'intervention des autres organismes des Nations Unies qui travaillent dans la même région, faute principalement d'échange d'informations et de données d'expérience. Qui plus est, moyennant quelques intrants supplémentaires, de la FAO par exemple, dont l'expérience et le savoir-faire sont déjà mis à contribution dans des sites de projets distincts, mais proches, les communautés qui bénéficient des forages ou des puits réalisés par d'autres organismes pourraient entreprendre des activités agricoles plus rentables ou, du moins, diversifier leur production agricole, au profit d'une nutrition plus équilibrée et plus saine.

102. Le Grand Sud de Madagascar où les précipitations sont peu nombreuses et les ressources en eau souterraines largement inexplorées offre un autre exemple où la coopération et la coordination pourraient optimiser les investissements des organismes des Nations Unies dans l'intérêt bien compris des populations cibles. Les investissements considérables consentis par le Gouvernement et ses partenaires de développement, dont les organismes des Nations Unies, aux fins de la prospection et de la

---

<sup>66</sup> Le Rapport annuel d'évaluation pour 2000 mettait l'accent sur les résultats du Programme du PNUD de lutte contre la pauvreté.

<sup>67</sup> Op. cit., *supra* note 26. Dans son rapport, le Secrétaire général a noté que «À l'exception des cas où un organisme apporte un appui direct à un autre pour l'exécution d'un projet ou programme donné, les activités et projets des différents organismes sont souvent exécutés sans qu'il soit suffisamment tenu compte de ceux entrepris par d'autres organismes.» (par. 35).

mise en valeur des ressources en eau, n'ont pas toujours produit les résultats escomptés à cause de la faible productivité des puits et de la teneur en sels des eaux. Le taux d'échec a été évalué récemment à 30 % en moyenne et atteignait 50 % dans certaines zones arides. L'exemple du programme de forage de 150 points d'eau de l'UNICEF est révélateur: dans près de 37 % des cas, l'eau était trop saumâtre pour être propre à la consommation humaine ou les forages avaient un rendement trop faible, les forages ont donc dû être rebouchés et abandonnés. Le projet parrainé par l'AIEA à Madagascar (voir par. 87 ci-dessus) a contribué à améliorer la compréhension de l'hydrologie souterraine grâce à l'application de techniques isotopes à l'appui des programmes de forages pour l'alimentation en eau des zones rurales<sup>68</sup>. Ce projet vise à évaluer les zones et les taux de recharge des aquifères pour assurer la pérennité des points d'eau (puits ou forages) à forer et à étudier la distribution de salinité et l'origine de la salinité des eaux souterraines afin de dégager des critères de localisation des sites qui se prêtent le mieux au forage de points d'eau<sup>69</sup>.

103. S'agissant de la Zambie, il n'existe pas même de carte montrant les zones opérationnelles d'intervention des différents organismes des Nations Unies, ce qui rend extrêmement difficile toute coordination ou exploration de points de synergie et de complémentarité sur le terrain<sup>70</sup>. En revanche, il existe une carte partielle (annexe 1) sur laquelle figurent les zones d'intervention et

---

<sup>68</sup> Selon l'AIEA, l'hydrologie isotope est un outil essentiel pour les autorités nationales et supranationales chargées d'élaborer des plans de gestion et des stratégies de mise en valeur des ressources en eau pour répondre aux problèmes systémiques et globaux qui se posent dans ce domaine.

<sup>69</sup> Le projet a permis de constater que ce sont les précipitations qui rechargent activement la salinité faible ou élevée des eaux souterraines. Selon toute probabilité, la forte salinité des eaux souterraines s'explique par la salinité d'eaux souterraines très anciennes (de plusieurs millions d'années), coincées le long d'anciennes zones de cisaillement, plutôt que par l'intrusion d'eau de mer ou une évaporation excessive. Le projet a aussi encouragé la création d'un groupe de travail national pluridisciplinaire, pour étudier les eaux souterraines à l'aide de techniques isotopes.

<sup>70</sup> La représentante résidente du PNUD – Coordinatrice résidente de l'ONU a indiqué à l'Inspecteur qu'elle prônait depuis un certain temps déjà l'établissement d'une telle carte.

d'activités des différents organismes des Nations Unies dans le Grand Sud de Madagascar au titre du Programme du PNUD de lutte contre la pauvreté (mais non pour l'ensemble du pays). Cette carte confirme largement les constatations de l'Inspecteur dans la mesure où elle illustre bien l'éparpillement, le défaut d'intégration, l'aspect «chacun pour soi» des activités menées par les différents organismes d'exécution des Nations Unies dans le domaine de l'eau, même lorsqu'elles se déroulent dans des localités proches les unes des autres et dans le cadre d'un même programme.

104. Il y a lieu de noter que, bien que la situation en Zambie et à Madagascar ne soit pas comparable au regard du processus du Plan-cadre<sup>71</sup>, on a pu observer que la coopération et la collaboration opérationnelles entre les différents organismes des Nations Unies au moyen du Plan-cadre en était encore en grande partie au stade théorique. De plus, vu les ressources restreintes dont chaque organisme dispose, les effets d'une intervention individuelle sur le terrain, en particulier dans le domaine de l'eau, se ressentent peu dans le niveau ou la qualité de vie de la communauté intéressée.

105. Effectivement, un examen à mi-parcours réalisé pour le processus du Plan-cadre à Madagascar en 2001 a permis de relever que certains organismes des Nations Unies persistaient à travailler en «vase clos» (portant haut leurs couleurs pour une visibilité maximale) et que l'image d'unité que donnaient les organismes face au Gouvernement et à d'autres partenaires de développement était purement théorique et ne se concrétisait pas au quotidien<sup>72</sup>. Un donateur bilatéral important a fait la même observation à l'Inspecteur à Antananarivo, à propos plus précisément des interventions du système des Nations Unies dans le secteur de l'eau à Madagascar. De plus, un rapport d'évaluation pour le Programme du PNUD de lutte contre la pauvreté qualifiait d'obstacle majeur à la réalisation des objectifs, le refus, de la part de certaines institutions coopérantes, de s'impliquer dans la dynamique d'une approche de programme, car de telles attitudes vont à l'encontre des synergies qui

---

<sup>71</sup> Le premier Plan-cadre pour la Zambie vise la période 2002-2006, tandis que Madagascar a été, comme on l'a vu, un pays pilote à cet égard.

<sup>72</sup> «United Nations system in Madagascar, a mutual review of UNDAF», Rapport final, 8 juin 2001.

devraient nécessairement animer les différentes composantes du Programme.

106. C'est pourquoi il est indispensable de mettre au point un «plan-cadre opérationnel» qui reflèterait des interventions intégrées dans des zones sélectionnées, au moyen de programmes/projets conjoints dont les éléments de synergie et de complémentarité sont perçus d'emblée dès le stade de la conception, afin de maximiser les effets bénéfiques que devraient en tirer les communautés cibles et d'optimiser l'impact des interventions sur ces communautés. De telles interventions intégrées devraient servir de programmes/projets pilotes dont l'application pourrait être étendue au niveau national par les autorités nationales et locales et grâce à l'aide d'autres donateurs.

#### **D. CONSTATATIONS RELATIVES AUX PROGRAMMES ET AUX PROJETS**

##### **1. Programme WASHE (Zambie)**

107. Dans l'ensemble, le programme donne un bon exemple d'intégration de l'alimentation en eau (construction de puits et de forages), de l'assainissement (construction de latrines) et de l'éducation sanitaire (recours à des techniques d'animation et de communication). La création de comités locaux de gestion des points d'eau a favorisé la participation communautaire. Dans les zones rurales, des écoles ont été choisies comme sites initiaux pour l'exécution du programme qui a été ensuite repris à l'échelon national par le Gouvernement zambien et dont l'application a été étendue aux différents districts et villages où ont été créées des commissions D-WASHE et V-WASHE.

108. L'Inspecteur s'est rendu sur plusieurs sites de projets dans différents villages et districts. Parmi les sites visités, celui où l'application du concept WASHE a donné les meilleurs résultats s'est avéré être une école où la responsabilité de l'entretien du point d'eau, du ménage des latrines et du respect des règles d'hygiène avait été confiée aux élèves sous la supervision d'ensemble des enseignants. Le site était situé dans un district où l'UNICEF est intervenu directement et où une commission D-WASHE bien organisée avait été constituée<sup>73</sup>. L'application de ce concept, y

---

<sup>73</sup> District de Monze dans la province du Sud, visité début octobre 2001.

compris l'entretien des points d'eau et des latrines, ainsi que le suivi assuré par la commission D-WASHE compétente ont donné des résultats beaucoup moins satisfaisants dans d'autres sites visités auxquels les autorités nationales et locales avaient étendu le programme. On ne peut qu'en déduire une fois de plus qu'il est nécessaire d'insister sans discontinuer sur le renforcement des capacités aux niveaux national et local, surtout en vue du développement de mécanismes d'exploitation et d'entretien efficaces. Dans ces conditions, l'UNICEF (et les autres organismes des Nations Unies en général) et les autorités nationales devraient coordonner leurs activités de suivi systématique pour consolider les résultats positifs obtenus et/ou remédier aux nouveaux problèmes qui peuvent se poser.

109. Qui plus est, l'UNICEF lui-même a visité à un moment donné l'un des villages auxquels le concept WASHE avait été étendu avec moins de succès dans son application et son suivi<sup>74</sup>, à l'occasion d'une intervention de sa section santé, dans le cadre d'une campagne de vaccination. Cet événement met en lumière la nécessité d'une collaboration accrue, d'un échange d'informations et d'une intégration des efforts et des ressources sur le plan horizontal entre les différents services de la même institution (sur le même site, il y avait des années qu'une pompe à eau fonctionnant à l'énergie solaire et censée fournir de l'eau au centre de santé rural du village était hors service, faute d'une pièce de rechange pour le matériel d'énergie solaire fourni à part par un donateur bilatéral).

##### **2. Programmes SIWUP et WIN (Zambie)**

110. La visite que l'Inspecteur a rendue à plusieurs des sites du SIWUP l'a conforté dans l'idée de l'insuffisance des méthodes appliquées par le SIWUP, financé par le FIDA, pour encourager la participation. Le fait que la FAO soit intervenue ultérieurement sur ces sites par le truchement du projet WIN pour accroître la participation communautaire n'a pas compensé l'absence de participation au stade initial comme au cours de l'exécution des aspects techniques du projet. L'Inspecteur en veut pour exemple la rencontre qu'il a eue, sur le site de réhabilitation d'un barrage par le SIWUP<sup>75</sup>, avec la communauté

---

<sup>74</sup> Village de Mukuni, visité début octobre 2001.

<sup>75</sup> Barrage de Siafwakwenda, visité début octobre 2001.

cible, pourtant récemment sensibilisée, au titre du programme WIN, grâce à la création d'un comité de réhabilitation, et dont il ressortait que la communauté ne s'était pas approprié le barrage remis en état (personne ne payait en effet la cotisation requise pour son entretien).

111. Le besoin de complémentarités horizontales et d'interventions opérationnelles intégrées au sein du même organisme surgit aussi dans ce contexte. Bien que la FAO ait fourni l'assistance technique à la remise en état du barrage, puis soit intervenue ultérieurement sur place pour sensibiliser la communauté, aucun plan d'irrigation n'a été conçu pour convaincre la population d'exploiter les terres en aval du barrage et aucune autre activité complémentaire n'a été entreprise pour l'encourager à diversifier les cultures en vue d'améliorer la nutrition.

### **3. Composante eau dans le Grand Sud (Madagascar)**

112. Le besoin de renforcer les capacités est plus aigu à Madagascar. Aucune autorité nationale unique ne chapeaute la gestion des ressources en eau ou l'assainissement<sup>76</sup>. Il n'existe aucun schéma directeur pour l'eau applicable aux niveaux national ou provincial. L'intervention du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies vise principalement à répondre à ces deux besoins stratégiques en fournissant une assistance technique en vue de la création d'une autorité nationale de l'eau et de l'assainissement et de l'établissement d'un schéma directeur pour l'eau pour le Grand Sud, avant de dresser, dans un deuxième temps, un schéma directeur national.

113. Bien que le projet ait rencontré quelques «difficultés de gestion» au moment où l'Inspecteur se trouvait sur place<sup>77</sup>, il met en lumière l'importance de la coopération et de l'assistance techniques des Nations Unies car il insiste sur les problèmes stratégiques de la création d'institutions nationales et de la planification. Ces aspects revêtent une importance vitale pour les objectifs de développement durable; cependant, par leur

nature même, leur impact ne saurait se faire sentir immédiatement, surtout chez les populations cibles, ce qui les rend parfois moins attractifs à certaines institutions ou autres acteurs du développement. De l'avis de l'Inspecteur, il s'agit d'un domaine sur lequel l'ONU devrait faire porter son assistance technique, vu la longue expérience technique qu'elle a acquise, ainsi que sa crédibilité et son engagement envers les objectifs de développement durable à long terme.

114. Par ailleurs, et comme l'Inspecteur l'a noté lors de ses missions sur le terrain, le besoin de fournir immédiatement des services concrets aux communautés, en construisant des points d'eau en l'occurrence, représente un besoin humanitaire urgent, qui répond aussi à des objectifs politiques et facilite l'exécution de projets avec les autorités locales et les communautés cibles. Aussi l'incorporation d'une composante prestation de services dans les projets d'assistance technique des Nations Unies, que ce soit par l'ONU elle-même ou en collaboration avec d'autres institutions ou acteurs de la région, pourrait-elle faciliter l'exécution des projets sans que ses objectifs stratégiques en pâtissent.

115. Dans ces conditions, l'adjonction par le Département des affaires économiques et sociales du volet exécution de 150 points d'eau exploitables par la population, mené parallèlement aux activités prioritaires de recherche et d'exploration, nécessaires à l'établissement du schéma directeur régional pour l'eau, pourrait être mise au compte des bonnes pratiques.

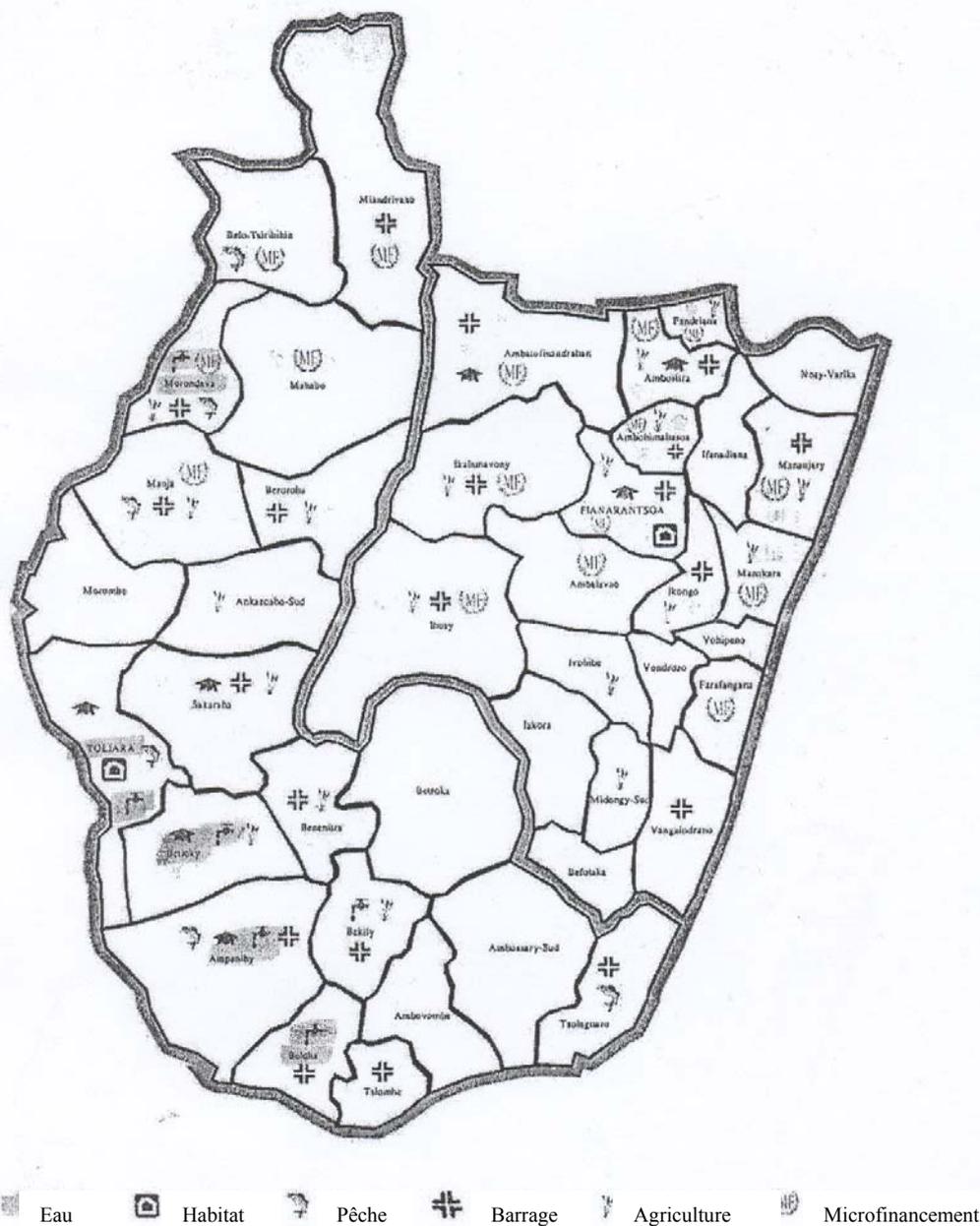
---

<sup>76</sup> Les Règles définissant le statut de l'ANDEA et ses rapports avec les autres institutions nationales à Madagascar étaient à l'examen lors de la mission de l'Inspecteur en octobre 2001.

<sup>77</sup> Résolues en grande partie par la suite comme l'Inspecteur en a été averti.

Annexe I

ZONES D'INTERVENTION ET ACTIVITÉS MENÉES  
AU TITRE DU PROGRAMME MAG/97/008



-----