

Collection outils et méthodes

Document de référence N°7

EuropeAid

Développement et gouvernance du secteur de l'eau

Complémentarités et synergies entre
l'approche sectorielle et la gestion intégrée
des ressources en eau

Décembre 2009



COMMISSION
EUROPÉENNE

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>). Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010

ISBN 978-92-79-14537-7

doi: 10.2783/28985

© Union européenne, 2010

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Document de Référence N° 7

Développement et gouvernance du secteur de l'eau

**Complémentarités et synergies entre
l'approche sectorielle et la gestion intégrée
des ressources en eau**

Décembre 2009

REMERCIEMENTS

Le présent document est issu des concertations entre les acteurs du secteur de l'eau lors des séminaires sectoriels régionaux et nationaux organisés par EuropeAid – Office européen de coopération – dans plusieurs pays partenaires.

Tout le secteur eau de l'Unité E7 de EuropeAid a participé à la conception et à la rédaction de ce document et particulièrement nos collègues Cédric Merel et Benoist Bazin actuellement en service aux Délégations de l'Union européenne au Ghana et en Zambie.

L'Unité E7 de EuropeAid est en charge de ce document et de sa mise à jour qui sera effectuée, comme pour cette première rédaction, de façon la plus consultative possible.

TABLE DES MATIÈRES

Abréviations	4
Introduction	5
1. Contexte du secteur de l'eau	6
1.1. La complexité du secteur	6
1.2. Les défis du secteur	7
2. Approches et définitions	9
2.1. La gestion intégrée des ressources en eau	9
2.1.1. Origine, définition et principes	9
2.1.2. Les difficultés et les leçons de la GIRE	11
2.2. L'approche sectorielle, le programme sectoriel et le programme d'appui à une politique sectorielle	12
2.2.1. Origine, définitions et critères	12
2.2.2. Approche sectorielle et programme sectoriel : leçons apprises	16
3. Complémentarités et synergies entre l'approche sectorielle et la GIRE	17
3.1. L'apport de la GIRE à la politique et la stratégie du secteur	17
3.2. La GIRE et le cadre des dépenses à moyen terme	18
3.3. La coordination du secteur, un principe commun	19
3.4. Le système de suivi de la performance	20
3.5. Le renforcement des capacités institutionnelles	21
Annexe 1: L'établissement et la réalisation d'une feuille de route	22
1. Analyse de la gouvernance dans le secteur de l'eau	23
2. Sensibilisation à la mise en place d'un dialogue national	23
3. Préparation du dialogue	23
4. Lancement officiel du dialogue : le premier forum des parties prenantes	25
5. Le diagnostic du secteur par les groupes de travail	27
6. Les revues annuelles du secteur (forums des parties prenantes)	31
Annexe 2: Gouvernance : méthodologie d'analyse des parties prenantes	33
Annexe 3: Différents types de gestion des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement	37

ABRÉVIATIONS

ABS

Appui budgétaire sectoriel

ANE

Acteurs non étatiques

CDMT

Cadre des dépenses à moyen terme

GIRE

Gestion intégrée des ressources en eau

OMD

Objectifs du millénaire pour le développement

PAPS

Programme d'appui à une politique sectorielle

PS

Programme sectoriel



Le texte intégral peut être téléchargé sur AquaKnow :

<http://www.aquaknow.net/wg/water-sector-development-and-governance>

INTRODUCTION

Durant la décennie de l'eau mise en place par l'ONU (1981-1990), les organisations internationales ont mis l'accent sur la promotion de l'accès à l'eau potable. Cependant les objectifs fixés n'ont pas été atteints, non seulement à cause d'investissements insuffisants mais aussi parce que les interventions étaient focalisées sur la réalisation d'infrastructures, sans prendre suffisamment en compte les aspects de pérennité et de gestion.

L'expérience et la réflexion ont montré que si des efforts financiers supplémentaires devaient être fournis pour atteindre l'objectif d'un accès universel, il était tout aussi important de prendre en compte les questions telles que la gouvernance. Cela implique de considérer des modes d'organisation propres à chaque pays et de mettre en place une politique d'utilisation et de gestion de l'eau, dans une perspective de développement durable, soucieuse de la protection de l'environnement et des aspects socio-économiques.

Suite à la conférence internationale de Dublin sur l'eau et l'environnement qui a eu lieu en janvier 1992 et durant la décennie qui a suivi¹, des principes ont été énoncés pour une gestion efficiente et durable des ressources en eau. A cet effet, une approche a été développée, la **gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)**.

Plus tard, à la fin des années 90, parallèlement à la mise en place de cet outil thématique, est apparue la nécessité de repenser l'aide au développement en abordant les secteurs dans leur globalité au travers de l'**approche sectorielle**, par opposition aux interventions isolées des projets classiques.

La Commission européenne préconise l'utilisation de la GIRE et de l'approche sectorielle lors de la programmation et la mise en œuvre de la coopération.

Après avoir rappelé le contexte du secteur de l'eau (chapitre 1), les principes de la GIRE et les éléments constitutifs de l'approche sectorielle sont présentés (chapitre 2) ; puis, la pertinence de l'intégration des principes de la GIRE dans la mise en œuvre d'un programme sectoriel est étudiée (chapitre 3) afin d'utiliser conjointement les deux approches pour une meilleure gestion des ressources en eau.

Tenant compte de cet apport mutuel, quelques pistes sont proposées en annexe pour élaborer et réaliser une feuille de route pour le secteur, dans un pays donné.

L'objet de ce document est de mettre en valeur les principes communs et les synergies entre l'approche sectorielle et la gestion intégrée des ressources en eau afin de montrer comment ces deux processus peuvent être d'un apport mutuel pour le développement du secteur. Il ne s'agit pas de les mettre en concurrence. Cette note ne vise pas non plus à présenter la vision et les objectifs de la Commission européenne pour le secteur. Sans aucune valeur contraignante, il se veut un outil de guidance à l'usage des délégations de l'Union européenne et d'autres partenaires impliqués dans le secteur de l'eau.

Même si, par définition, la GIRE s'inscrit dans une zone géographique qui peut couvrir plusieurs pays puisqu'elle s'attache aux dimensions d'un bassin versant, elle est plutôt développée dans la pratique à l'échelle d'un sous-bassin et au niveau national. L'approche sectorielle, quant à elle, est une politique du pays. Ainsi, le présent document va se concentrer essentiellement sur les problématiques nationales. Cependant, même si les questions de bassins transfrontaliers ne sont pas au centre du présent document, leurs implications au niveau national (aspects institutionnels et budgétaires, notamment) seront abordées.

Pour la GIRE comme pour l'approche sectorielle, on peut être amené, pour des raisons pratiques, à se focaliser sur une utilisation particulière de l'eau, en privilégiant des sous-secteurs (irrigation ou assainissement, par exemple) bénéficiant d'une bonne appropriation nationale et soutenus politiquement. On conservera cependant dans ce document les terminologies d'approche sectorielle même lorsqu'il s'agira d'un sous-secteur, ou de GIRE même si la vision n'est dès lors pas aussi globale que prévu par ce processus.

L'intégration des deux processus est proposée à titre d'orientation générale, mais l'approche devra être adaptée à la spécificité de chaque pays et au sous-secteur concerné dans un pays donné.

(¹) Les principales conférences ont eu lieu à Dublin (Conférence internationale sur l'eau et l'environnement - 1992), Rio de Janeiro (Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, Sommet de la Terre - 1992), Bonn (Conférence internationale sur l'eau douce - 2001) et Johannesburg (Sommet mondial pour le développement durable - 2002). En particulier, la Conférence de Bonn recommande d'agir en priorité dans les domaines suivants : gouvernance, mobilisation des ressources financières, renforcement des capacités et mise en commun des connaissances. Le contenu de ces différentes déclarations a été repris dans la déclaration ministérielle du 4^e forum mondial de l'eau à Mexico (2006). A titre informatif, la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau dont le contenu peut être source d'inspiration pour d'autres régions. Enfin, la Communication COM/2002/132 de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 12 mars 2002, trace les grandes lignes de la vision de la Commission européenne pour appuyer les pays en développement dans la gestion de l'eau, ainsi que la réponse du Conseil (résolution 8951/02 – mai 2002).

CHAPITRE 1: CONTEXTE DU SECTEUR DE L'EAU

« L'eau est une nécessité vitale pour l'homme : assurer son approvisionnement et son assainissement relève des services sociaux fondamentaux. Elle constitue aussi une ressource économique et environnementale essentielle et, partant, un facteur déterminant pour la réduction de la pauvreté et le développement durable. »

(Projet de résolution du Conseil de l'Union européenne du 17 mai 2002) 

1.1. La complexité du secteur

La spécificité du secteur de l'eau par rapport à d'autres tient à sa complexité :

De nombreuses utilisations de l'eau, parfois concurrentes, d'une ressource naturelle partagée

Outre la consommation qui en est faite à titre domestique, l'eau est nécessaire à de nombreuses activités, en particulier pour l'agriculture et dans le domaine industriel. Au fil des années, la croissance démographique mondiale et la demande en eau qui a découlé augmentent la pression sur la ressource.

A la différence d'autres ressources naturelles, l'eau est présente aux niveaux superficiel et souterrain et s'écoule gravitairement : l'utilisation de l'eau par les uns en amont peut ainsi porter préjudice aux autres en aval. Le cycle de l'eau doit être considéré avec attention pour garantir la régénération, notamment, de l'eau douce.

Au **Proche-Orient**, région où les ressources hydriques sont insuffisantes et inégalement réparties, l'accès à l'eau est crucial et représente un enjeu géopolitique fort. Le fleuve Jourdain est stratégique pour l'accès à l'eau des pays qu'il traverse : Liban, Syrie, Israël, Palestine et Jordanie. De la même façon, les nappes phréatiques de Cisjordanie sont génératrices de tensions entre israéliens et palestiniens.

L'eau : droit humain, bien public, bien économique, bien vulnérable

L'eau est nécessaire à la vie, y accéder est donc fondamental. Cet accès n'est cependant pas aujourd'hui reconnu internationalement comme droit humain universel et le forum mondial de l'eau de 2009 à Istanbul n'a permis aucun consensus sur ce point².

L'eau constitue un bien public et on ne devrait ni restreindre ni remettre en cause l'accès à une telle ressource. Cependant, l'eau est également un bien

économique qu'on peut commercialiser et, à ce titre, sa valeur peut être soumise à la loi de l'offre et de la demande, voire même, en l'absence de régulation de l'État, être l'objet de spéculation.

Le service de l'eau répond lui aussi à des logiques économiques et politiques différentes selon qu'on le confie à un opérateur du secteur privé ou qu'il soit géré en régie publique. Cependant, l'accès durable à une eau de qualité est une nécessité pour les citoyens et, à ce titre, la gestion de l'accès et le contrôle de la qualité devraient rester de la responsabilité des autorités publiques.

*En 2000, en **Bolivie**, la vallée de la Cochabamba a été le théâtre d'affrontements, entre les pouvoirs publics et les agriculteurs, ces derniers refusant de payer l'utilisation de l'eau pour l'acheminement de laquelle ils avaient réalisé les réseaux d'adduction à une époque où l'Etat n'assumait pas ses obligations.*

Un intérêt variable pour un secteur transversal, qui rassemble de nombreux acteurs

Dans les sous-secteurs générateurs de revenu, l'intérêt accordé à la ressource en eau est important, à la fois de la part des entrepreneurs et du gouvernement. Par contre, l'approvisionnement en eau en milieu rural ou l'assainissement ont essentiellement en général une portée sociale et il peut exister un manque d'intérêt des dirigeants au plus haut niveau à financer le secteur.

Étant présente dans de nombreux secteurs (agriculture, industrie, santé, tourisme, environnement, etc.), l'eau se distingue d'autres thématiques telles que l'éducation ou la santé dans le sens qu'elle est rarement placée sous la tutelle d'un ministère unique d'un gouvernement national.

Enfin, la complexité du secteur réside dans l'hétérogénéité de ses parties prenantes : acteurs étatiques – au niveau central et au niveau décentralisé – usagers, secteur privé, société civile, etc.

(²) La convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes (article 14), la convention internationale des droits de l'enfant (article 24) et la charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (article 14) reconnaissent, quant à elles, le droit à l'eau pour les femmes et les enfants. Voir également l'encadré « L'eau, un bien économique ? » au § 2.1.

1.2. Les défis du secteur

La rationalisation de l'utilisation de l'eau

Le défi des prochaines décennies ne sera pas tant de faire face à la rareté de la ressource en eau qu'à promouvoir sa bonne utilisation. Malgré la pression croissante sur les ressources hydriques, peu de pays ont avancé dans la rationalisation du secteur.

Pression sur la ressource en eau en Amérique latine

L'Amérique latine possède une part importante de l'eau douce disponible dans le monde. Cependant, la distribution de cette ressource à l'intérieur de la région connaît d'énormes disparités, dues essentiellement à la géographie. De plus, la répartition démographique ne coïncide pas toujours avec les endroits où l'eau est accessible et abondante et ce sont souvent les franges les plus pauvres de la population, situées en zones périurbaines et rurales, qui souffrent de la plus faible couverture du service de l'eau.

La Commission économique pour l'Amérique latine signale que la demande en eau a augmenté de manière alarmante, en premier lieu à cause de l'expansion démographique mondiale, mais aussi suite à l'expansion incontrôlée de l'agriculture (70 % de l'utilisation de l'eau), de l'élevage et de l'industrie, l'urbanisation ainsi que la réduction de la quantité d'eau disponible, due à l'imperméabilisation des sols et à la déforestation.

Quant à la qualité de l'eau, outre les pollutions naturelles, l'absence de traitement des eaux usées accentue la vulnérabilité et explique la forte contamination des eaux résiduelles. Les pratiques dans les secteurs agricoles et miniers sont les principaux responsables de cette dégradation accélérée.

L'accès à l'eau pour les plus démunis et la question de la tarification

L'équité dans l'accès à l'eau n'est souvent pas garantie et il n'est pas rare, dans les pays en développement, que les quartiers périphériques ne bénéficient pas de la continuité du service fourni en ville. En milieu périurbain notamment, les quartiers les plus défavorisés sont paradoxalement ceux qui doivent payer l'eau le plus cher, car elle est acheminée par des opérateurs privés parfois peu scrupuleux ou dans des conditions difficiles.

S'il est communément accepté que l'eau est un bien public, ce qui signifie qu'un accès à l'eau potable devrait exister à une distance raisonnable de chaque citoyen, cela ne signifie pas pour autant que c'est un bien gratuit

et en particulier que le service d'acheminement de l'eau devrait être gracieux. Il convient donc de distinguer l'eau, l'accès à l'eau et l'accès au service de l'eau.

La question de la tarification du service de l'eau constitue aujourd'hui un véritable défi dans de nombreux pays. Notons en particulier que le financement du secteur exclusivement par les tarifs, sans contribution du budget de l'Etat, va à l'encontre de l'engagement des gouvernements en faveur des plus pauvres.

Tarification de l'eau à Samoa et en Afrique du Sud

Pour des raisons sociales, il est souvent intéressant de disposer d'un système de tarification progressive par tranche de consommation d'eau, avec une tranche à faible coût pour les premiers litres consommés par les particuliers. Ceci permet aux usagers de satisfaire à moindre coût leurs besoins élémentaires en eau.

A Samoa, la politique du gouvernement «Water for life» a défini une gratuité des 500 premiers litres par jour et par foyer³. Bien qu'éminemment sociale, cette disposition porte préjudice à la pérennité du système dans son ensemble car, pour cette raison notamment, l'agence de l'eau de Samoa n'est pas en mesure d'assurer l'équilibre de son budget.

En Afrique du Sud, la révision tarifaire de 2001 prévoit la gratuité de 6 m³ par foyer et par mois, soit 200 litres par jour et par foyer (sous la forme de 40 litre/jour/ personne pour une famille de 5 personnes et 25 litres/jour/personnes pour une famille de 8).

Changer les mentalités

Dans un secteur aussi complexe que celui de l'eau, la rationalisation de son utilisation passe souvent par un autre défi, celui de changer les mentalités et les comportements des particuliers d'une part, mais surtout aussi des entreprises agricoles et industrielles, d'autre part.

Dans de nombreux pays en développement où le manque de coordination des acteurs du secteur et la faible compétence des intervenants locaux sont fortement pénalisants, changer les mentalités signifie aussi renforcer les capacités nationales. En particulier, les Etats les plus fragiles n'ont la capacité, ni d'exercer leurs responsabilités les plus élémentaires comme celle d'assurer les services de base, ni de faire respecter les lois et les normes, quand celles-ci existent.

(3) Usuellement, la valeur de référence retenue du minimum vital de besoin en eau est d'environ 20 litres/personne/jour.

Tirer les leçons du passé

Un véritable enjeu du secteur est également celui de tirer les leçons du passé, en particulier :

- assurer la transparence et l'implication pour que tous les acteurs s'approprient le processus et contribuent à sa régulation,
- gérer la demande en eau de façon équitable en impliquant aussi bien les hommes que les femmes,
- développer des mécanismes et des instruments pour améliorer la coordination et le dialogue entre les acteurs des différents secteurs et niveaux institutionnels,
- faciliter l'accès à l'information pour tous les acteurs et assurer la fiabilité et la cohérence des données disponibles,
- développer des mécanismes et méthodologies pour planifier l'utilisation des ressources hydriques,
- appliquer, aux niveaux tant national et que décentralisé, une approche intégrant tous les sous-secteurs.

Des habitudes à changer...

Un certain nombre d'usages actuels devraient être corrigés, notamment par :

- l'abandon des rejets d'effluents non traités, aux niveaux agricole industriel et domestique,
- la maîtrise de l'exploitation des aquifères souterrains par de nombreux forages, sans contrôle ni réglementation,
- l'amélioration de l'efficacité de certains systèmes d'irrigation, tels que l'inondation qui consomme beaucoup d'eau et provoque par ailleurs le compactage des sols, leur salinisation et l'arrachage des matières organiques,
- la diminution de la déforestation, qui affecte sévèrement la capacité de récupération des aquifères souterrains et favorise l'érosion des sols et des crues anormales,
- la maîtrise de la production des biocarburants, qui induit une augmentation nouvelle de la consommation d'eau.

CHAPITRE 2: APPROCHES ET DÉFINITIONS

2.1. La gestion intégrée des ressources en eau

2.1.1. Origine, définition et principes

La gouvernance de l'eau

C'est pour garantir une gestion plus rationnelle de la ressource, assurer un accès à l'eau aux plus démunis et, d'une manière générale, participer au changement des mentalités qu'est apparu le concept de **gouvernance dans le secteur de l'eau**.

La gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat, d'une organisation ou, ici, d'un secteur.

Elle veille en priorité au respect des intérêts des «ayants droits» (citoyens, pouvoirs publics, partenaires...) et repose sur quatre principes fondamentaux :

- la **responsabilité** (ou obligation de rendre des comptes, reddition de comptes... en anglais *accountability*), selon laquelle les gouvernants doivent justifier aux ayant droits de la bonne gestion des biens publics,
- la **participation** de tous les acteurs et leur appropriation des processus de gouvernance,
- l'**inclusion**, en particulier des acteurs les plus vulnérables, tels que les femmes et les enfants, disposant des mêmes droits que les autres parties prenantes,
- la **transparence** dans la gestion financière, l'attribution des marchés et les résultats obtenus ainsi que pour un accès facile à l'information.

On appelle gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) l'approche utilisée pour mettre en œuvre la gouvernance orientée vers la préservation et la durabilité de la ressource en eau.

Origine de la GIRE

D'un point de vue historique, la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est la réponse que les experts du secteur ont développée face aux crises d'eau structurelles, locales et régionales – par exemple au Gujarat (Inde), dans le Sahel et, en Europe, dans une grande partie de l'Espagne.

Elle est née de la conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin en 1992. Les **principes de la déclaration de Dublin** sont les suivants :

- l'eau douce est une **ressource limitée et vulnérable**, essentielle à l'homme, à son environnement et à un développement pérenne des sociétés,
- le développement et la gestion de l'eau devraient être fondés sur une **approche participative**, impliquant les utilisateurs, les planificateurs et les décideurs à tous les niveaux,
- les **femmes** ont un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la conservation de l'eau,
- l'eau a une **valeur économique** dans tous les usages quels qu'ils soient et devrait être reconnue comme un bien économique.

Depuis la conférence de Dublin en 1992, la liste des interprétations et autres révisions de ces principes est longue (OMS , AGENDA 21, GWP, etc...) mais ils constituent néanmoins la référence reconnue. Dans le paragraphe suivant, ces concepts ont été analysés et groupés selon les principes généraux de gouvernance.

L'eau, un bien économique ?

Ce dernier principe a fait couler beaucoup d'encre car il donnait la préférence à la valeur économique – qui est bien une réalité quand elle touche à des intérêts agricoles ou industriels – au détriment du droit humain universel d'accès à l'eau. La discussion est toujours ouverte à ce jour : plusieurs pays reconnaissent en effet formellement le droit d'accès à l'eau pour tous (Venezuela, Bolivie, Uruguay), l'Afrique du Sud l'a même intégré dans sa constitution. Dans le cadre du Sommet mondial de l'eau de Mexico, le Parlement européen a, quant à lui, adopté à l'unanimité, le 16 mars 2006, une résolution demandant que l'accès à l'eau soit reconnu en tant que droit humain, mais beaucoup d'Etats-membres y sont opposés.



Définition

La GIRE est définie comme un processus visant à améliorer l'efficacité dans l'utilisation de l'eau (raison écono-

mique), promouvoir l'équité dans l'accès à l'eau (raison sociale) et garantir la durabilité (raison environnementale).

→ Le terme «intégrée» insiste sur la nécessité d'une approche globale (holistique) en visant à regrouper des secteurs différents tels que la santé, l'agriculture, ou l'industrie – intégration horizontale – et des échelles différentes : régionale, nationale, municipale, domestique, etc. – intégration verticale.

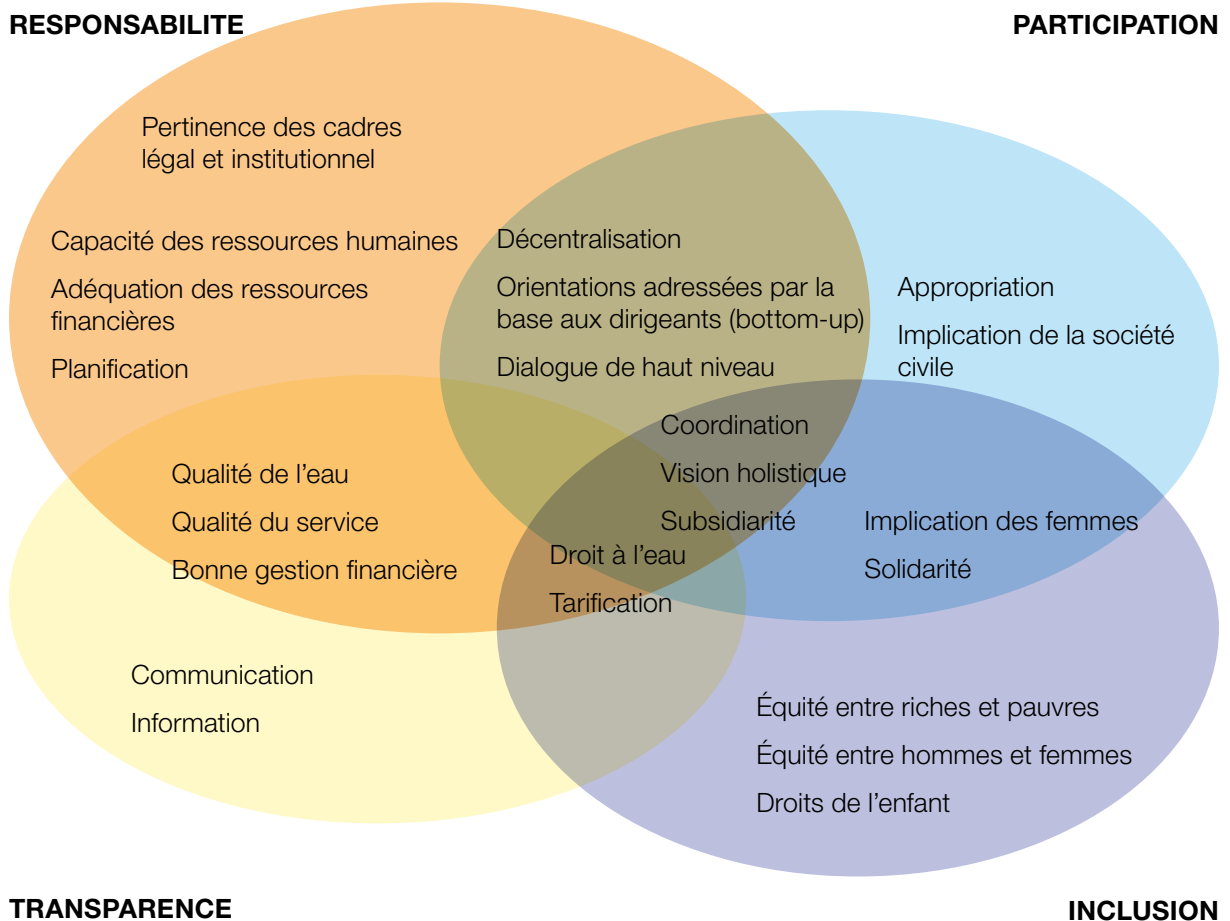
Dans son plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau, le **Burkina Faso** définit la GIRE comme «un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux. (...)

La nouvelle forme de gestion de l'eau, en privilégiant une approche intégrée, vise à favoriser de manière significative l'intégration de la politique de l'eau et des autres politiques sectorielles, en particulier celles de l'agriculture, de l'élevage, de l'environnement, de la santé, de l'industrie et des mines, de l'aménagement du territoire.»

Principes de la GIRE

De sa définition, on peut déduire certains principes constitutifs de la GIRE (la liste suivante, issue des séminaires de réflexion, ne se veut pas exhaustive), partagés au niveau international, qu'on peut regrouper selon les quatre catégories de la gouvernance. Celles-ci sont étroitement liées et certains concepts peuvent entrer dans une catégorie ou dans une autre, comme représenté par la figure 1.

Fig. 1 : Positionnement des principes de la GIRE dans les catégories de la gouvernance



2.1.2. Les difficultés et les leçons de la GIRE

La nécessité d'une volonté politique forte

Le plus souvent, l'appropriation d'une vision intégrée de la ressource hydrique s'est concrétisée par des propositions pour ajuster et reformuler les cadres légaux. Cependant, les progrès au niveau politique sont restés faibles : si la GIRE figure parfois dans l'agenda des partis politiques et des gouvernements, la mise en œuvre des principes est limitée. La volonté et l'engagement politiques sont essentiels pour passer des déclarations de principe aux actes.

La GIRE n'est pas une fin en soi

Dans le passé, la GIRE a été promue dans une large mesure comme objectif du secteur. La GIRE devenait un sous-secteur du secteur de l'eau au même titre que l'assainissement ou l'irrigation, par exemple. Au contraire, la GIRE doit rester une manière de penser face à une problématique donnée du secteur de l'eau.

La GIRE, une intégration au-delà du secteur de l'eau

Par définition, la GIRE concerne le secteur de l'eau. Cependant, le principe qui suppose une vision holistique du secteur peut nécessiter d'envisager plus largement une intégration avec d'autres secteurs. Par exemple, l'assainissement pluvial ne devrait pas être dissocié des politiques de structuration urbaine.

Un projet de développement urbain au Sénégal

Le projet de restructuration de Pikine et Khouma a pour but d'assainir durablement ces quartiers contre les inondations dues aux eaux de pluies.

Pour le succès du projet, une intégration urbaine complète a été envisagée : délocalisations, indemnités, recasements, régularisations foncières, émission de titres de propriété, réalisation de voiries, déplacements de réseaux d'électricité et de télécommunication, collecte de déchets solides, etc.

Grace à cette vision d'ensemble, des résultats probants pourraient être atteints en termes de trafic, de désenclavement, de valorisation foncière et bien sûr de gestion des eaux, mais ce dernier résultat ne pourrait pas être atteint seul.

Des difficultés dans la gestion des bassins

Les difficultés rencontrées par la GIRE sont liées à son application au niveau transfrontalier et le fonctionnement des organismes de gestion des bassins, mais également au niveau des pays concernés. D'une part, l'interface entre les agences de bassin et les structures administratives traditionnelles (nationales, régionales,

municipales) est souvent mal définie, et d'autre part souvent, le mécanisme de financement des agences de bassin n'est pas mis en place.

Les agences de bassin

Il est aujourd'hui reconnu que le bassin est l'étendue hydrographique la mieux adaptée à la GIRE. Il constitue l'unité naturelle pour le partage des ressources entre tous les usagers potentiels.

Quand il s'agit de superficies qui dépassent les frontières du pays, la gestion des bassins doit se faire le plus souvent au travers d'organismes à compétences régionales. Ces institutions, appelées agences de bassin, apparaissent incontournables pour la gestion et la régulation des ressources en eau entre les pays de la région.


L'existence de ces institutions est relativement nouvelle dans les pays en développement et dans les pays émergents, mais leur mission n'est pas toujours clairement définie ou reconnue et elles ont souvent des difficultés à jouer leur rôle de modérateur et de régulateur. Cependant, le rôle des agences de bassin vis-à-vis du partage de la ressource entre pays et de la gestion du cycle de l'eau est essentiel et si le processus d'opérationnalisation de ces agences est compliqué et lent, il est fondamental dans une perspective de long terme.

Une forme de mise en œuvre encouragée par certains acteurs est, au travers de la décentralisation, une mise en œuvre locale de la GIRE afin que de telles initiatives contribuent à une GIRE au niveau du bassin par la suite (voir ci-après le paragraphe sur la GIRE partielle).

Leçons du passé : les instruments de la GIRE

Différents selon les pays, un certain nombre d'instruments de gestion visant un développement institutionnel ont été mis en place afin de promouvoir la coordination intersectorielle et le renforcement des capacités :

- des plans d'action de la GIRE

En mars 2003, au **Burkina Faso**, le Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE) a été approuvé. Ce nouvel outil, couvrant la période 2003-2015, vise notamment à recentrer les missions de l'Etat, mettre en place un Conseil national de l'eau associant l'Etat, les collectivités locales, le secteur privé et la société civile, construire de nouveaux espaces de gestion sur la base des bassins hydrographiques, renforcer les capacités d'intervention des collectivités locales, du secteur privé et de la société civile dans le domaine de l'eau. 

- des protocoles d'accords intégrés

En **Ethiopie**, les Ministres de l'eau, de la santé et de l'éducation ont signé un protocole d'accord sur les modalités de mise en œuvre de programmes intégrés dans les secteurs de l'adduction d'eau, de l'assainissement et de l'hygiène. Ce document définit les responsabilités respectives des principaux partenaires concernés et vise à faciliter leur coopération en termes de planification, mise en œuvre et suivi des activités dans les communautés, les écoles et les centres de santé, avec pour but commun d'atteindre les objectifs du millénaire.



- des plateformes de dialogue

Des plateformes nationales – coordonnées par exemple par le *Global Water Partnership* (GWP) en Amérique centrale – ont été créées pour favoriser la participation et l'implication de tous les partenaires du secteur, avec des forums de coordination et de consultation, mais leur influence sur la prise de décision reste mineure. Des réformes, en cours, visent à mettre en œuvre des mécanismes participatifs équitables et durables. Le processus est donc en construction mais reste un thème sensible du point de vue politique et social. Comme dans tout processus social, un dialogue participatif multi-acteurs dans le secteur de l'eau est un processus lent et long.

- la GIRE partielle

En cherchant à appliquer le principe de subsidiarité selon lequel la ressource en eau devrait être gérée à l'échelon géographique le plus bas possible, au plus proche de la ressource, et dans l'idée que la participation devrait être la règle, l'échelle du bassin n'est souvent pas la seule pertinente. Les unités administratives nationales – districts, municipalités, communautés – devraient être sensibilisées pour contribuer au processus participatif lors de la prise de décision et pour qu'une unité géographique minimale soit retenue.

L'application de la GIRE partielle, une solution locale

Quand la GIRE ne peut pas être mise en œuvre dans son ensemble, parce que la dimension du bassin est trop grande, parce que l'implication de tous les sous-secteurs est trop complexe ou encore parce que l'administration chargée du secteur est déficiente, il peut s'avérer utile d'adopter une approche pragmatique et d'appliquer les principes de la GIRE au niveau local ou au niveau d'un sous-secteur. Les divers sous-secteurs sont ainsi amenés à progresser à des vitesses variables et répondent à un besoin de flexibilité. On parle de GIRE partielle. L'application de la GIRE partielle ne dispense pas des réformes qui doivent être menées à un niveau plus large mais peut permettre l'émergence d'une intégration plus globale si c'est un succès localement.

Source : Integrated Water Resources Management and the domestic water and sanitation sub-sector – Thematic Overview Paper par Patrick Moriarty (IRC), John Butterworth (NRI) et Charles Batchelor, revu par Annette Bos et Frank Jaspers (IHE)



2.2 L'approche sectorielle, le programme sectoriel et le programme d'appui à une politique sectorielle

2.2.1. Origine, définitions et critères

Origine

L'approche projet était, jusqu'au milieu des années 1990, la modalité de financement principalement utilisée par les agences de coopération pour dispenser l'aide aux pays tiers. Cependant, le bilan d'une trentaine d'années de coopération a mis en évidence l'insuffisance des résultats : l'appropriation par les pays bénéficiaires était faible, l'aide était fragmentée et les coûts de transaction étaient élevés. La conséquente absence de pérennité des interventions – des projets limités dans le temps, isolés et sans coordination – a conduit à repenser la coopération à un niveau plus stratégique.

De ce constat, et afin de rassembler autour d'un programme commun le gouvernement, les partenaires au

(4) Le sommet de Monterrey en 2002 puis le forum de Rome en 2003 ont conduit à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (mars 2005) et les contours de l'approche sectorielle ont pu ainsi être précisés. En effet, à partir de cette déclaration, l'approche sectorielle met spécifiquement l'accent sur les principes suivants :

- **appropriation** : les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement,
- **alignement** : les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires
- **harmonisation** : les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes et permettent une plus grande efficacité collective,
- **gestion axée sur les résultats** : gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats,
- **responsabilité mutuelle** : les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.

développement et les autres acteurs clés du secteur, **l'approche sectorielle** a été conçue. L'approche sectorielle, en cohérence avec la déclaration de Paris⁴ vise à assurer que les ressources externes soient utilisées de manière cohérente et efficace.

Définitions

L'**approche sectorielle** est un processus conjoint de dialogue (gouvernement, partenaires techniques et financiers, autres acteurs du secteur) permettant au gouvernement de définir et mettre en œuvre son programme sectoriel.

→ En anglais, l'approche sectorielle est appelée **sector wide approach (SWAp)**.

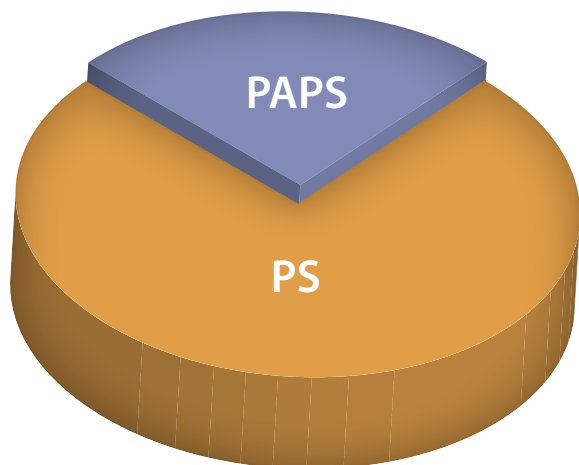
Le **programme sectoriel (PS)** du gouvernement est l'ensemble des documents nécessaires à établir et mettre en œuvre sa vision pour le secteur, notamment la politique, la stratégie, le budget et le cadre de coordination du secteur.

Le **programme d'appui à une politique sectorielle (PAPS)** est la stratégie de soutien de la Commission européenne au gouvernement d'un pays donné à l'intérieur de son programme sectoriel.

→ En toute logique, le PAPS devrait s'appeler programme d'appui à un programme sectoriel, et non seulement à la politique.

→ Selon les bailleurs de fonds, la terminologie utilisée pour désigner l'approche sectorielle ou le programme sectoriel peuvent différer, mais le contenu reste le même.

Fig. 2 : Le PAPS, une partie du PS



Le modèle sud-africain : Masibambane

En 1994, l'Afrique du Sud compte 45 millions d'habitants, l'eau y est rare et les structures de service de l'eau sont fragmentées.

A ce moment de virage démocratique, le secteur est opposé à de nombreux défis mais les prémices d'une approche sectorielle existent : la volonté politique de faire évoluer le secteur est réelle. En 1997, l'approche projet classique est abandonnée et une approche programmatique est mise en place. En 2000, le choix politique est de décentraliser le service de l'eau au niveau des communes. Un programme de 335 Mio € est lancé, financé aux trois quarts par le gouvernement et appuyé également et de manière coordonnée par la Commission européenne et certains Etats-membres. L'approche sectorielle se catalyse autour du terme « Masibambane », qui signifie en langue Nguni « travaillons ensemble », avec deux concepts essentiels, le passage d'une approche projet classique à une vision sectorielle et une véritable coordination des acteurs du secteur menée par le gouvernement.

Le succès de cette approche sectorielle tient également au fait que les principes de la GIRE ont été intégrés (voir chapitre suivant).

Éléments fondamentaux d'un programme sectoriel

Dans le cadre d'une approche sectorielle, le gouvernement développe progressivement son programme sectoriel. Celui-ci est constitué de trois éléments de base:

→ **une politique et une stratégie sectorielle** : la politique est l'expression de la vision du gouvernement pour le secteur à long terme (10 ans ou plus) et définit les objectifs qu'il s'est fixés à cette échéance. La politique précise également les aspects institutionnels (rôle des différents acteurs, distinction des responsabilités, financement, etc.), fixe les grands principes de gestion du service (régie publique, opérateur privé, ...), les priorités d'intervention (zones géographiques, maintien ou extension du réseau, etc.) et annonce les décisions légales et réglementaires jugées nécessaires.

→ **la stratégie – plan d'action**, ou encore plan directeur – décrit comment, en termes d'exécution physique et financière, le gouvernement prévoit de mettre en œuvre la politique dans le moyen terme (3 à 5 ans). Cela peut nécessiter de définir des résultats intermédiaires ou des priorités pour l'atteinte des objectifs politiques,

→ [un budget sectoriel](#) et sa perspective de dépenses (qu'on appelle cadre des dépenses à moyen-terme – CDMT) : ils doivent être la déclinaison financière, annuelle et pluriannuelle, de la stratégie sectorielle. Ils sont établis conjointement avec elle et en adéquation avec les ressources du secteur,

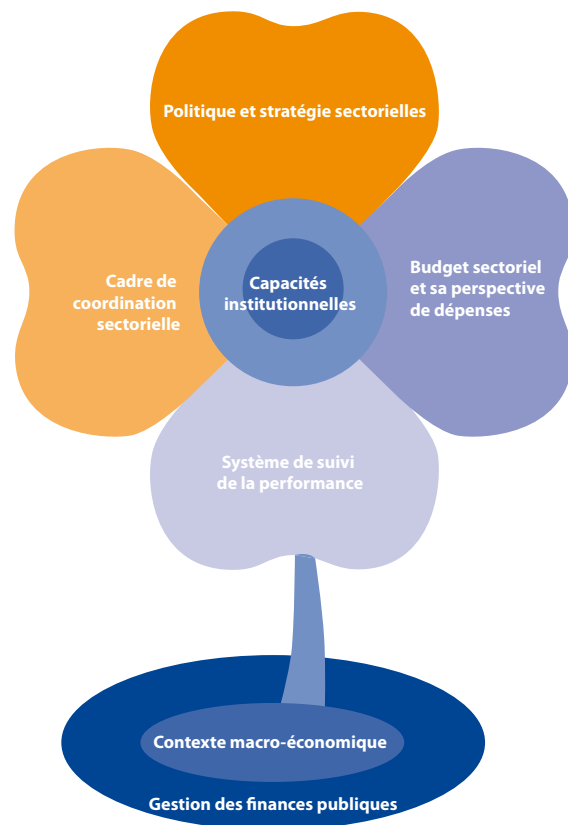
→ [un cadre de coordination sectorielle](#), à travers lequel la politique sectorielle, le plan d'action et le budget sont renouvelés et mis à jour.

En plus de ces trois éléments de base, il faut aussi considérer deux autres éléments clés : le [système de suivi](#) et la [capacité institutionnelle](#). Ces deux composantes sont également essentielles et constituent souvent les pierres d'achoppement du programme sectoriel. Il est fréquent que le système de suivi du programme sectoriel soit faible, ce qui est préjudiciable à la gestion et la programmation future du secteur et peut également remettre en cause, du point de vue de la Commission européenne, le recours à un financement par appui budgétaire sectoriel. Pour ce qui est de la capacité institutionnelle, elle doit faire l'objet d'un renforcement ciblé et concerne souvent la majorité des partenaires nationaux.

Le moyen mnémotechnique qui est utilisé pour illustrer ces critères d'évaluation sectorielle est la fleur ci-après, dont le socle est composé de deux éléments d'approche globale : le contexte macro-économique et la gestion des finances publiques.

→ Ces éléments servent également de **critères d'évaluation** du programme sectoriel.

Fig. 3 : « fleur » des 7 critères d'évaluation d'un PS



Les étapes de la progression vers une approche sectorielle

Certaines étapes caractérisent cette transition, en particulier :

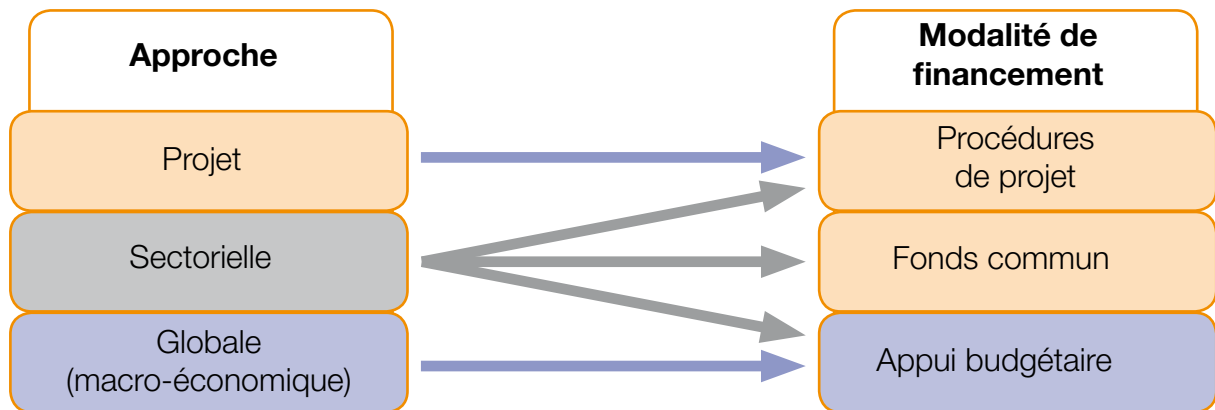
- le passage de projets individuels à une logique harmonisée en termes d'approche et de procédures,
- la réorganisation institutionnelle abandonnant des unités d'exécution séparées vers une agence d'exécution sous-sectorielle unique (par exemple la *Community Water and Sanitation Agency* au Ghana) ou une cellule d'exécution commune intégrée au ministère,
- la mise en place d'un fonds commun – qui devrait être à terme le budget de l'Etat – là où il existait des comptes de projets distincts.

Modalités de financement

Du point de vue de la Commission européenne, les modalités de financement du PAPS peuvent être les procédures de projet, le fonds commun et l'appui budgétaire sectoriel.

On peut résumer le recours aux modalités de financement en fonction de l'approche envisagée, selon l'illustration ci-après.

Fig. 4 : Correspondance entre approche et modalité de financement pour la Commission européenne



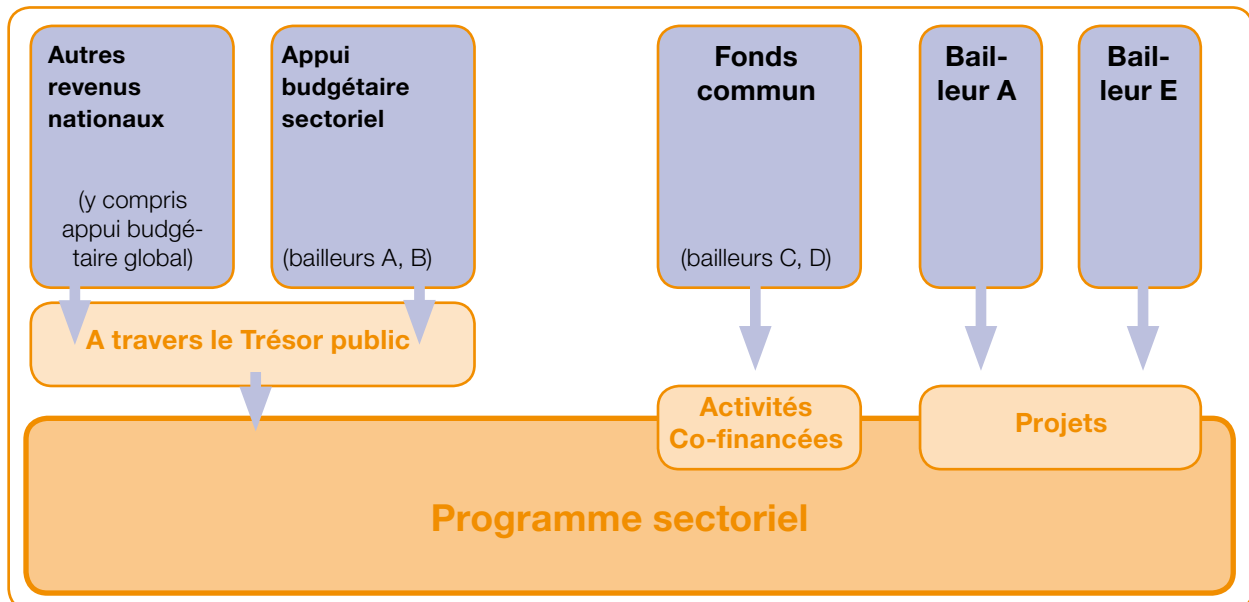
→ La confusion possible entre *l'approche projet* et la *modalité de financement* «projet» vient du fait qu'on utilise le même terme pour désigner une *approche* aujourd'hui dépassée (des interventions isolées et une aide fragmentée) et une *modalité de financement* qui fait référence à des procédures et un instrument financier (le Fonds européen de Développement, par exemple) spécifiques utilisés pour mettre en œuvre la coopération, au travers d'une intervention également

bornée dans le temps, mais coordonnée et appropriée dans le cadre d'une approche sectorielle.

En résumé

Le tableau ci-dessous illustre les différentes modalités de financement possibles pour contribuer au programme sectoriel du gouvernement.

Fig. 5 : Modalités possibles de financement d'un programme sectoriel



En savoir plus...

Pour plus de détails, on pourra se reporter au guide « support to sector programme – guidelines n°2 » de la Commission européenne

2.2.2. Approche sectorielle et programme sectoriel : leçons apprises

Il apparaît des expériences passées que :

- il faut laisser aux dirigeants **le temps de mûrir une politique sectorielle** et il est inutile d'initier une approche sectorielle sans une implication totale du gouvernement. Si ce dernier n'y est pas prêt, il est du rôle des bailleurs de fonds d'entamer la discussion et la réflexion ensemble, au besoin en ayant recours à des présentations d'expériences d'autres pays, à des formations sur le sujet, etc. Cette approche relativement nouvelle nécessite un apprentissage en commun, y compris de la part des bailleurs de fonds,
- il est essentiel de chercher à établir des **relations de confiance** entre les acteurs du secteur de l'eau et mettre en place les mécanismes de circulation de l'information – elle-même source de confiance – à l'intérieur de ce secteur,
- l'approche sectorielle doit être développée de **manière participative**,
- la réalisation du **diagnostic sectoriel**, consistant en une analyse du secteur de l'eau, est une étape nécessaire à la formulation ou l'actualisation du programme sectoriel,
- le renforcement des capacités est essentiel, depuis la formulation de l'approche sectorielle jusqu'à la mise en œuvre du programme sectoriel,
- les bailleurs de fonds doivent avoir une position commune cohérente pour faciliter le positionnement du gouvernement – par exemple sur les rôles respectifs des intervenants publics et privés,
- les bailleurs de fonds devraient s'impliquer davantage pour s'adapter à ce nouveau cadre de coopération (avec des **ressources dédiées aux différents cadres de concertation du secteur**) : le principe de désignation de chefs de file par secteur d'activité permet de dédier les ressources humaines suffisantes au dialogue politique et au cadre de concertation du secteur,
- le **monitoring** et la mesure des indicateurs sont les garants du succès de tout programme qui, même s'il est bien préparé, peut s'avérer un échec s'il n'est pas bien encadré.

Des avancements différents selon les pays

Dans la plupart des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'approche sectorielle dans le domaine de l'eau est peu développée. Cependant, dans des domaines étroitement liés tel que le développement rural, et pour des sous-secteurs déterminés, des approches sectorielles existent (Ouganda, Tanzanie, Mozambique). Le projet reste la modalité de financement la plus utilisée.

Dans certains pays tels que le Lesotho, le Burkina Faso ou Samoa, la Commission européenne a décidé de matérialiser son appui au programme sectoriel des gouvernements, déjà solide, par un appui budgétaire sectoriel. Ces financements sont sur le point d'être mis en œuvre et leur formulation a bénéficié de l'expérience de quelques pays, tels que la Bolivie, le Maroc, l'Égypte, l'Afrique du Sud ou Maurice, qui sont plus avancés et qui peuvent déjà capitaliser leur savoir sur base des leçons du passé.



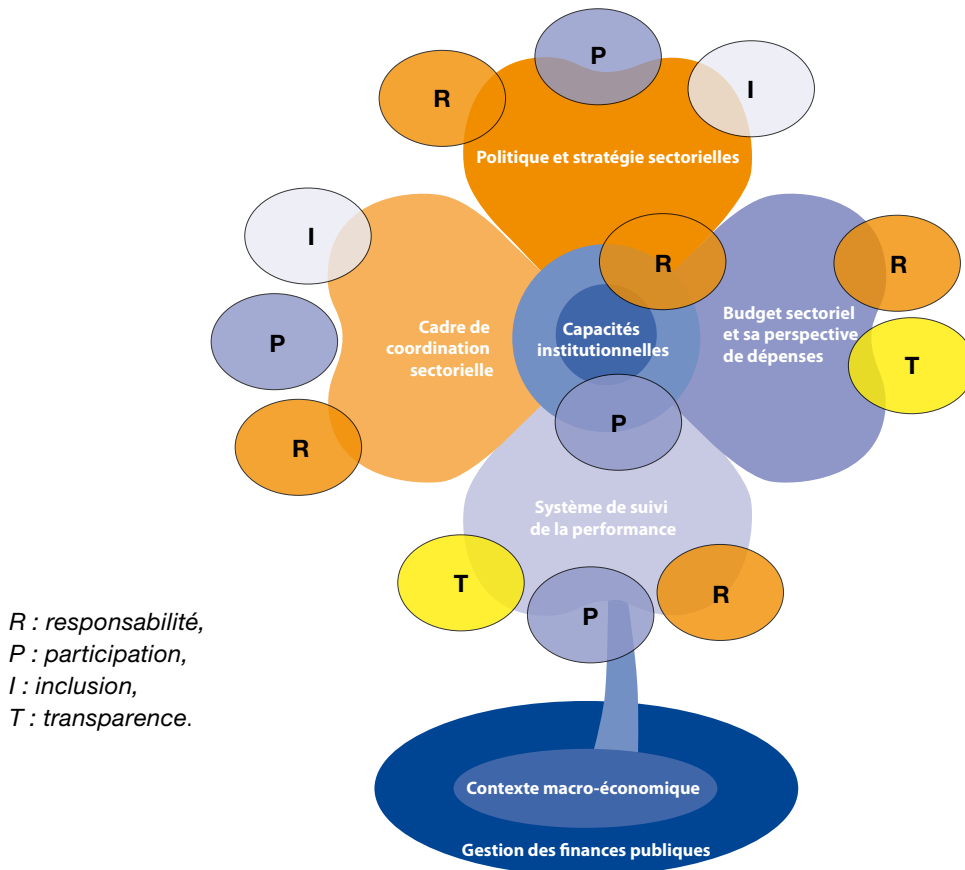
CHAPITRE 3: COMPLÉMENTARITÉS ET SYNERGIES ENTRE L'APPROCHE SECTORIELLE ET LA GIRE

On peut décrire la **GIRE** comme un **processus d'intégration** (entre des secteurs qui traitent partiellement de la ressource en eau et entre parties prenantes du secteur), un instrument de gouvernance, une façon d'appréhender les problématiques du secteur, et **l'approche sectorielle** comme un **processus organisationnel**, une méthodologie structurée facilitant la définition et la mise en œuvre d'un programme sectoriel.

L'importance de prendre en compte la gouvernance à tous les niveaux et d'accepter le principe d'une gestion complexe amène à considérer la GIRE non plus avec le seul point de vue technique mais sous un angle plus politique. Ainsi, pour chaque composante du programme sectoriel (politique et stratégie, budget à moyen terme, mécanismes de coordination, système de suivi, capacité institutionnelle), les principes de la GIRE peuvent être déclinés, de façon à les intégrer dans une même démarche cohérente. On peut dire qu'on appréhende l'approche sectorielle au travers des « lunettes » de la GIRE.

Ce chapitre propose d'étudier les complémentarités et les synergies possibles entre les deux processus en considérant la façon dont les principes de la GIRE peuvent s'intégrer dans l'approche sectorielle.

Fig. 6 : Intégration des principes de la GIRE dans l'approche sectorielle



3.1. L'apport de la GIRE à la politique et la stratégie du secteur

GIRE et politique sectorielle

La formulation d'une politique sectorielle est un processus qui a pour objectif de renforcer la vision et donc la gouvernance du secteur. Cette politique se compose d'une déclaration d'objectifs sectoriels et de la manière dont ils

seront atteints, ce qui impliquera en particulier des décisions légales, institutionnelles, administratives et budgétaires adaptées afin de permettre sa mise en œuvre.

Lors de la définition ou de la redéfinition de la politique sectorielle, il conviendra de prévoir l'ajustement des cadres institutionnel et légal et de les aligner sur les principes de la GIRE.

Idéalement, les politiques sectorielles devraient à la fois émerger de **processus de consultation** larges entre le législatif et l'exécutif du gouvernement, les autres acteurs nationaux et les bailleurs de fonds et faire l'objet d'un **dialogue de haut niveau** – mais concret – pour que les résolutions puissent être suivies dans les actes au niveau politique.

GIRE et stratégie sectorielle

La stratégie sectorielle décrit comment le gouvernement a l'intention de mettre en œuvre sa politique sectorielle à moyen-terme. Ce plan d'action définit éventuellement des objectifs intermédiaires ou des priorités parmi les objectifs. Son existence permettra de coordonner, de manière globale, toutes les interventions dans les sous-secteurs (par exemple les liens entre les financements de l'eau potable et de l'assainissement en milieu urbain) afin d'assurer leur bonne intégration.

C'est dans le cadre de ce travail de **planification stratégique** que sont listées les actions à entreprendre s'il faut réviser les **cadres institutionnel et légal** ou renforcer les **ressources humaines** et logistiques, par exemple. Le relevé des carences permet de cibler les actions adéquates et les moyens financiers nécessaires pour atteindre *in fine* les objectifs du secteur.

Ce plan stratégique est également l'occasion de définir des moyens de mise en œuvre et de suivi qui soient fondés sur les principes d'**équité**, d'**appropriation**, d'**information**, etc.

Il donne aussi l'opportunité de redéfinir, au niveau local, le rôle des **services décentralisés**. En effet, ces acteurs, incontournables lors de la mise en œuvre d'un projet classique dans leur circonscription, pourraient se retrouver marginalisés dans le cadre d'une approche sectorielle qui serait menée sans concertation par le gouvernement central. Le **dialogue** et la **subsidiarité** peuvent permettre d'éviter ce risque et de renforcer les instances décentralisées, mais les moyens pour la mise en œuvre de ces principes devraient être prévus dans le plan d'action.

→ La relation qui existe entre les collectivités décentralisées et le gouvernement central peut, dans une certaine mesure, être reproduite dans une réflexion sur les agences de bassin.

Enfin, dans un dialogue où tous les citoyens impliqués dans le secteur ont la parole, il est possible de faire naître des innovations et des améliorations permettant, *a posteriori*, de réajuster les objectifs politiques et stratégiques (approche **bottom-up**).

3.2. La GIRE et le cadre des dépenses à moyen terme

Le budget de l'Etat est l'expression financière des décisions politiques des gouvernements et constitue le pendant financier du plan d'action. C'est lors de la définition de la stratégie que pourront être planifiés et décidés la programmation et le budget pluriannuel du secteur (dont la forme la plus évoluée dans l'optique d'un appui budgétaire sectoriel est le cadre des dépenses à moyen terme – CDMT). Il inclut non seulement les revenus fiscaux – impôts, taxes, etc. – mais également les ressources extérieures octroyées par les agences de coopération internationale, sous forme de prêts ou de dons.

Ce CDMT rassemble, sur la période des trois à cinq années à venir, les estimations de contribution au secteur de l'eau des ministères en charge de la gestion d'une partie de la ressource – environnement, agriculture, santé, etc. Le CDMT est donc un **document intégré** au sens de la GIRE. Ses rubriques ne seront pas un extrait du CDMT global, ni une consolidation des CDMT ministériels, mais les différents CDMT devront être cohérents entre eux. L'objectif de créer un document spécifique au secteur de l'eau est de coordonner les interventions et d'optimiser les ressources (financières et humaines en particulier).

Pour des raisons pratiques cependant, des CDMT sous-sectoriels peuvent être réalisés. Ainsi, si la direction générale d'un ministère est en charge de l'eau et de l'assainissement en milieu rural tandis que la gestion du service dans les villes est confiée au secteur privé, elle pourra établir son CDMT intégré pour le milieu rural en faisant abstraction des problématiques urbaines.

→ Si la gestion du service de l'eau est confiée à une entreprise parastatale de type établissement public industriel et commercial ou au secteur privé, il ne sera en général pas établi de CDMT mais plutôt un **business plan** de l'entreprise sur une période en général plus longue, correspondant par exemple à la durée de la concession.

Le regroupement dans un CDMT sectoriel de l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat dans le secteur de l'eau signifie que toutes les interventions sur financement public seront identifiées à l'intérieur de ce document. C'est l'occasion de :

- mettre en regard la programmation physique des interventions du secteur et les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre,
- rassembler de manière cohérente et **coordonnée** les demandes locales et les priorités du gouvernement,

- promouvoir des mécanismes et instruments appropriés de **décentralisation** et de **participation**.

→ En ce qui concerne la décentralisation de la gestion de l'eau, la **décentralisation fiscale** est un facteur-clé de son succès. Elle consiste, outre les aspects financiers, à renforcer les gouvernants locaux pour leur permettre d'exercer dans les meilleures conditions leurs fonctions d'autorité de régulation, de contrôle des ressources financières et de fourniture de services à l'échelon local.

En outre, les dirigeants, au niveau central ou décentralisé, justifieront de la bonne gestion des recettes et des dépenses, pilier de la gouvernance financière, **en rendant compte** de l'utilisation des fonds aux citoyens, au parlement et aux agences de coopération.

→ Dans le cadre du financement de la gestion de ressources transfrontalières, des mesures budgétaires ad-hoc doivent être intégrées dans les budgets nationaux des pays impliqués.

3.3. La coordination du secteur, un principe commun

L'approche sectorielle prévoit que le gouvernement est l'**organe moteur** de l'évolution du secteur. Celui-ci assure son *leadership* et la **coordination** des acteurs nationaux – gouvernementaux et non gouvernementaux – et des bailleurs de fonds. Selon la GIRE, ce leadership peut être partagé avec les autres acteurs du secteur. C'est le cas par exemple aux Pays-Bas.

Les deux approches s'accordent sur la nécessité d'une bonne coordination du secteur. Des consultations larges doivent permettre **l'implication des acteurs locaux et des acteurs non étatiques** – qui sont souvent les deux groupes les plus marginalisés. L'interaction entre les parties prenantes peut être représentée selon le diagramme ci-après, extrait du document de référence sur la gouvernance de l'unité thématique E4 d'Europeaid intitulé «addressing governance in sector operations» [aquahow](#). Les relations entre gouvernants (responsables) et gouvernés (demandeurs de gouvernance) sont figurées par des flèches représentant la demande et la «reddition» de comptes.

→ L'annexe 2 donne davantage d'informations sur l'analyse de la gouvernance et le dialogue national.

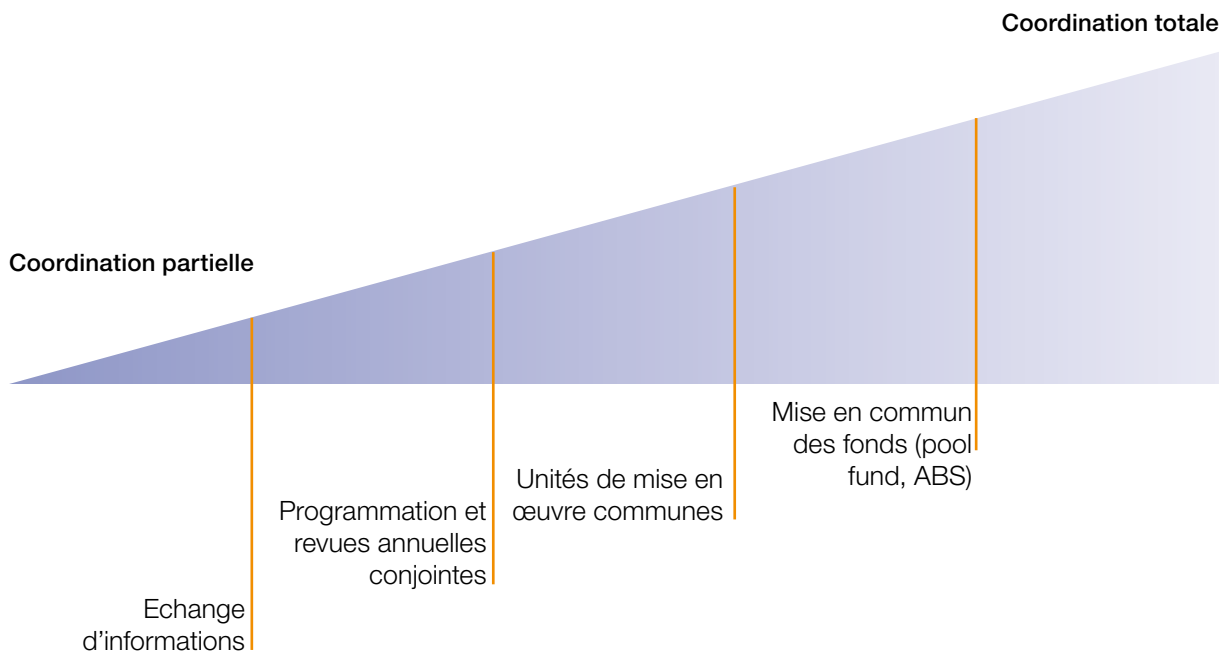
Fig. 7 : Relation de gouvernance et de reddition de comptes entre acteurs du secteur



La coordination des bailleurs de fonds par le gouvernement présente plusieurs avantages essentiels dans l'application de la GIRE au sein d'une approche sectorielle :

- la **planification** des interventions des bailleurs de fonds à l'intérieur du budget de l'Etat permettra une utilisation harmonieuse et efficace des fonds publics,
 - la **concertation** sur les conditionnalités et les exigences des bailleurs de fonds, permettra de s'assurer que les objectifs sont réalistes et convergents,
 - l'idée que la **confiance** entre les différents bailleurs et entre les bailleurs et le gouvernement est un cercle vertueux pour les progrès du secteur,
 - en gardant à l'esprit une **vision holistique** du secteur de l'eau, une **communication** suivie avec les partenaires au développement des pays voisins, facilitera l'intégration des différents acteurs dans un cadre régional.
- Le processus d'harmonisation peut être illustré selon la figure ci-dessous.

Fig. 8 : Processus d'harmonisation et de coordination des bailleurs de fonds



3.4. Le système de suivi de la performance

Élément fondamental de l'approche sectorielle, le suivi de la performance est essentiel pour mesurer l'évolution du secteur et corriger les éventuelles dérives. Ceci est en adéquation avec les principes de gestion orientée résultats de la Déclaration de Paris. Pour assurer ce suivi, deux méthodes sont généralement utilisées :

- une collecte et un traitement de l'information au niveau de l'Etat, ce qui suppose l'existence d'une structure fiable et organisée pour l'accomplissement de ces tâches. Il est en général nécessaire de collecter des informations au niveau provincial et ce travail sera d'autant plus facile que le processus de **décentralisation** sera avancé.
- des enquêtes spécifiques pour recueillir les données nécessaires pour calculer les indicateurs – par exemple le nombre de connexions à un réseau d'assainissement collectif.

Les taux d'accès à une source d'eau potable améliorée et à un assainissement amélioré, qui constituent des indicateurs de développement du millénaire, devraient être mesurés à l'échelle de chaque pays et, pour ce faire, le rôle des communes et des régions dans la collecte est essentiel.

Dans la mesure du possible, les enquêtes spécifiques ponctuelles devraient être évitées au profit d'un système de collecte et de traitement de l'information qui soit reproductible et intégré au niveau du ministère compétent. Un renforcement du système institutionnel pourra être nécessaire pour permettre à l'Etat de remplir cette fonction.

Des évaluations de la performance, réalisées par des organes indépendants, devraient cependant également avoir lieu régulièrement (annuellement par exemple) afin de garantir la **transparence** du secteur.

→ Dans le cas où la Commission européenne contribue au financement du programme sectoriel du gouvernement au travers d'un appui budgétaire sectoriel, le décaissement des tranches successives est déterminé par le respect de conditions générales (tranches fixes et variables) et l'atteinte de valeur-cible d'indicateurs du secteur (tranches variables). Les valeurs de ces indicateurs sont mesurées au travers du suivi (**monitoring**) du gouvernement et/ou d'évaluations réalisées par des organismes indépendants.

La question de la **qualité de l'eau** nécessite des contrôles par des organismes indépendants, en plus de ceux réalisés par l'agence d'exécution ou l'entreprise concessionnaire, et s'inscrit également dans le processus de suivi.

La **communication** des résultats (réformes institutionnelles et légales, bilan financier, fonctionnalité du service, qualité de l'eau) est une exigence de la gouvernance que le gouvernement devrait accepter. Il pourrait par ce biais recueillir des informations utiles pour améliorer la gestion du secteur.

3.5. Le renforcement des capacités institutionnelles

C'est d'une volonté politique forte que dépendra le dynamisme du secteur et c'est d'une définition adaptée du cadre institutionnel et légal que dépendra la qualité du service de l'eau. Mais ces conditions nécessaires ne sont pas suffisantes : il est également essentiel que les acteurs aient une vision pour le secteur et une capacité réelle à appliquer les textes.

D'un point de vue institutionnel, il est important que l'**organisation** des structures publiques et des partenaires du secteur privé ou de la société civile soit **fonctionnelle**. Il faut donc connaître les rôles, responsabilités et moyens des différents acteurs du secteur.

→ L'expérience montre que les structures qui mettront en œuvre la politique sectorielle doivent prendre en compte les institutions existantes et leurs capacités et que la création de nouvelles institutions et plateformes n'est pas toujours la meilleure solution ni même la plus simple.

Il est également indispensable de disposer de **personnel compétent** et en effectif adapté. La capacité individuelle devrait notamment être évaluée en termes d'appropriation, de motivation et d'expérience.

Le renforcement des capacités nationales pourra se faire, en fonction des besoins, au niveau :

- du gouvernement, où la volonté politique, gage de l'appropriation du secteur, et la compétence des individus sont des conditions nécessaires en termes de **leadership**,
 - du pouvoir local, des collectivités décentralisées, des agences de l'eau et des structures déconcentrées, qui devront mettre en œuvre la politique au quotidien,
 - du concessionnaire, de la collectivité ou de la coopérative de l'eau, qui devront disposer des compétences techniques et de gestion pour fournir le service de l'eau,
 - des associations d'usagers et des bénéficiaires en général au travers d'actions de **communication, information et sensibilisation**,
 - des structures en charge du contrôle de la gestion, des audits, pour disposer nationalement des compétences de **suivi des performances**.
- Les différents ministères, collectivités, agences, associations, etc., du pays concerné et de pays voisins engagés dans des approches sectorielles, pourraient bénéficier de formations communes. Le développement de filières de formation dans les Etats et régions bénéficiaires pourrait faire du renforcement des capacités un processus durable.

→ Ces principes sont valables à l'échelon national mais également au niveau régional. La spécificité d'une gestion transfrontalière tient au fait qu'elle ajoute un niveau institutionnel additionnel – l'agence de bassin – par rapport à une gestion nationale.

En conclusion, les principes de la GIRE, instrument de la gouvernance dans le secteur de l'eau, interviennent au niveau de chacun des critères d'évaluation de l'approche sectorielle.

Au fil du temps, les deux approches ont partagé de plus en plus de principes et en ce sens on peut concevoir que le *modus vivendi* – la GIRE – et le *modus operandi* – l'approche sectorielle – deviennent peu à peu un seul et même outil.

L'annexe propose les étapes d'une feuille de route pour progresser dans la mise en œuvre d'un programme sectoriel fondé sur les principes de gouvernance de l'eau. Il convient de préciser que cet exercice, étant assez nouveau, ne dispose que de peu d'expériences dans le domaine.

ANNEXE 1. L'ÉTABLISSEMENT ET LA RÉALISATION D'UNE FEUILLE DE ROUTE

Une feuille de route est un document qui récapitule les étapes du processus, concerté avec tous les acteurs, qu'est l'approche sectorielle. Il ne s'agit pas de traiter de manière séquentielle les différents critères d'évaluation d'un programme sectoriel, mais de proposer une organisation et une chronologie d'activités à entreprendre pour avancer dans la mise en œuvre progressive du programme. La feuille de route définit, en accord avec tous les partenaires, des résultats clairs et précis à atteindre dans des délais convenus.

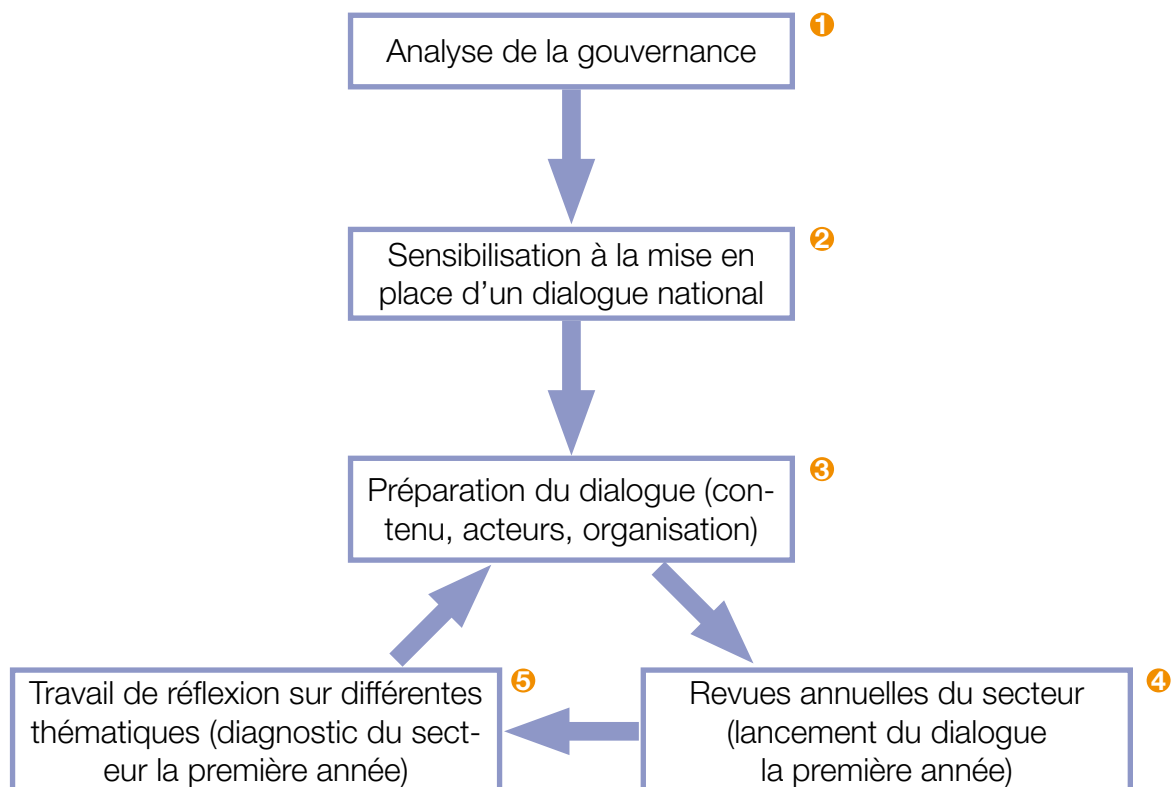
Elle intégrera, à chacune des étapes proposées ci-dessous, les critères d'évaluation et les principes de la gouvernance et de la GIRE, en particulier la participation et l'inclusion au travers d'un dialogue avec l'ensemble des partenaires du secteur.

Cet outil peut être établi à un moment quelconque de l'évolution du secteur et être remis à jour par la suite. Il n'est pas nécessaire de remplir certaines pré-conditions pour commencer à mener une approche sectorielle et rédiger une première version de la feuille de route. A l'extrême, la feuille de route pourrait même constituer le premier des documents accompagnant le programme sectoriel du gouvernement.

La mise en œuvre de la feuille de route au travers de différentes étapes constitue un processus évolutif dont le détail et la portée iront en s'approfondissant progressivement (voir figure ci-dessous).


→ Les étapes proposées ci-après sont indicatives, elles ne sont ni exhaustives ni uniques et il convient avant tout de les ajuster aux spécificités de chaque pays.

Fig. 9 : étapes de mise en œuvre de la feuille de route



1. Analyse de la gouvernance dans le secteur de l'eau

Pour encourager le gouvernement à se lancer dans la dynamique d'une approche sectorielle, les partenaires techniques et financiers, et notamment la délégation de l'Union européenne, doivent disposer d'une bonne connaissance des problématiques de gouvernance, dans le pays en général et dans le secteur de l'eau en particulier.

L'unité thématique E4 d'EuropeAid, en charge de la gouvernance, a établi, à l'intention des délégations, une **méthodologie d'analyse des parties prenantes** afin d'identifier les potentiels moteurs d'un changement vers une meilleure gouvernance. 

→ Il ne sera pas forcément facile de partager cette analyse avec tous les acteurs du secteur car elle vise à mettre en évidence quels sont les moteurs du changement mais aussi quels sont les acteurs qui souhaitent le *statu quo*, parce qu'un changement menacerait leurs intérêts. Des méthodes participatives ou d'auto-évaluation peuvent permettre une analyse partagée et transparente. Cependant, il n'est pas exclus que, dans certains pays, une telle analyse reste confidentielle.

Cette méthodologie, détaillée à l'annexe 2, est composée de quatre étapes :

- l'évaluation du contexte de gouvernance de l'eau,
- l'inventaire des acteurs : intérêts, pouvoirs et motivations,
- l'évaluation des relations entre gouvernants et gouvernés,
- un résumé permettant d'évaluer la maturité du secteur pour une réforme de gouvernance.

L'objectif de cet exercice est de donner des informations à la délégation, aux autres partenaires techniques et financiers ou à l'ensemble des acteurs du secteur pour permettre aux partenaires les plus enclins au changement de plaider pour des réformes pertinentes.

2. Sensibilisation à la mise en place d'un dialogue national

Le "dialogue national" est l'expression consacrée pour désigner un processus qui consiste en une série de réunions, tables rondes, forums, etc. permettant à l'ensemble des parties prenantes du secteur de l'eau de se rencontrer, de se connaître et d'échanger leurs opinions pour parvenir, à partir de positions parfois divergentes au départ, à un consensus pour le développement du secteur.

Les rencontres entre les acteurs sont en général organisées à différents niveaux de participation de manière régulière. En particulier, un dialogue de haut niveau est nécessaire pour insuffler un dynamisme au niveau politique et, de la même façon, une assemblée de l'ensemble des acteurs est essentielle pour garantir inclusion et appropriation du processus.

La mise en place d'un dialogue national ne pourra avoir lieu qu'à l'initiative du gouvernement et quand celui-ci s'y sentira prêt. Cela qui signifie qu'un travail de sensibilisation préalable – de la part des différents acteurs moteurs de la gouvernance, identifiés dans le cadre de l'analyse de la gouvernance, et en particulier des bailleurs de fonds – peut être nécessaire pour faire prendre conscience du besoin de changer les modes de faire.

→ La mise en place de ce dialogue constitue la première étape concrète de l'approche sectorielle, mais le dialogue en lui-même devrait se prolonger tout au long et au-delà du processus devant conduire à la mise en œuvre d'un programme sectoriel.

3. Préparation du dialogue

Une fois que le gouvernement aura fait le choix d'être lui-même le moteur du changement (principe de responsabilité), plusieurs points doivent être définis :

L'identification des chefs de file

- [quel est le ministère \(ou l'institution\) qui jouera le rôle de chef de file](#) pour le gouvernement et qui sera donc chargé d'organiser le dialogue et de le présider,

→ Dans certains pays, pour jouer ce rôle, le Ministre de l'environnement peut présenter l'avantage de ne pas être focalisé sur un sous-secteur en particulier (eau potable, assainissement, agriculture, ...) et d'avoir la vision holistique attendue par la GIRE. En contrepartie, il se peut que ce ministre n'ait pas le poids politique que pourrait avoir celui en charge des ressources hydrauliques et des mines, par exemple...

- [quel bailleur de fonds est le chef de file](#) pour l'ensemble des bailleurs dans le secteur.

→ Les bailleurs sont souvent représentés dans les pays ou régions bénéficiaires mais peuvent également être actifs au niveau de leur siège, où se trouvent parfois des experts thématiques. Il est ainsi intéressant que puisse exister une plateforme de coordination plus large que les seuls acteurs de terrain afin de garantir une pleine harmonisation.

→ Le choix d'un bailleur de fonds chef de file pourra être fait dans un cadre multisectoriel, où cette fonction pourra être partagée entre les différents partenaires

et les différents secteurs. En effet, participer à un cadre de concertation sectoriel nécessite des ressources humaines qui doivent être adaptées au sein de chaque agence de coopération.

Le choix des participants au forum

Les invitations qui seront lancées devront être largement ouvertes à ce stade, tant en termes de secteurs et sous-secteurs d'intervention (par exemple, le ministère de l'éducation devrait être associé, prenant en compte la question de la sensibilisation à l'hygiène et à l'assainissement auprès des enfants) que de nature de participants (organisations de contrôle et de régulation, gouvernement et appareil politique, agences publiques du secteur, bailleurs de fonds, acteurs non-étatiques, fournisseurs de service, universités et centres de recherche).

Les participants du forum des parties prenantes de 2006 en Ethiopie

- *Gouvernements fédéraux : ministères des ressources en eau, de l'éducation, de la santé et de l'agriculture**
- *Gouvernements locaux : régions et districts*
- *Partenaires au développement : bailleurs de fonds et ONG*
- *Organisations de la société civile*
- *Universités*
- *Secteur privé : opérateurs, sous-contractants, consultants*


** La difficulté à impliquer le ministère des finances a été un frein à l'intégration financière du processus*

La préparation de la méthodologie du dialogue

Le facilitateur est la personne ou l'organisation choisie par les chefs de file pour préparer l'organisation du dialogue avant son lancement formel. Ce travail devrait être mené par un intervenant **apolitique**, neutre et extérieur aux discussions. Le facilitateur devra accompagner le dialogue mais en aucun cas l'orienter. Le rôle de facilitation est fondamental et requiert un haut niveau de capacité et de connaissances spécifiques.

- L'intervenant, national, étranger, ou une équipe d'intervenants qui peut être mixte, devraient disposer en outre de capacités d'animation et d'organisation et d'une bonne maîtrise du secteur de l'eau en général.

La méthodologie pour la mise en place du dialogue est définie par le facilitateur, en accord avec le gouvernement et éventuellement les bailleurs de fonds. Il s'agit ici uniquement d'un support organisationnel et logistique pour faciliter et structurer ce dialogue.

Le support méthodologique pourra par exemple se concrétiser par la préparation des fiches sur le fonctionnement de chaque étape du dialogue (un exemple de fiche a été établi en Ethiopie et est disponible sur le site du ).

Pour faciliter le lancement du dialogue par les autorités, le facilitateur pourra également être amené à préparer des projets d'ordre du jour et de présentation du principe du dialogue national (organisation, fonctionnement, calendrier, termes de référence des différents groupes de travail du forum – voir ci-après).

L'état des lieux du secteur peut être réalisé dans le cadre d'une mission préalable à laquelle aura pris part le facilitateur. Il s'agit au travers de cet exercice de rassembler, à l'intention des acteurs du secteur, un certain nombre de données objectives et vérifiées qui serviront de base au diagnostic du secteur.

L'état des lieux peut être constitué :

- d'informations générales de contexte : chiffres clés du secteur (taux d'accès à l'eau et à l'assainissement...), qualité et quantité des ressources hydriques, différents usages de l'eau, conflits actuels et potentiels dans l'utilisation de l'eau,
- d'un état du secteur du point de vue institutionnel : organisation du secteur et des institutions (organigrammes, ...), centralisation / décentralisation, gestion du service, acteurs (intérêts, organisation, capacité, etc.),
- de la situation juridique : textes légaux, réglementaires, normatifs en vigueur, leur cohérence, leurs implications,
- de données sur les investissements financiers et les engagements en faveur du secteur à moyen terme,
- d'autres éléments tels que le fonctionnement des sous-secteurs liés à l'eau et les relations entre eux, l'intégration du secteur dans le cadre des initiatives nationales et régionales existantes, le système de monitoring actuel, etc.

Un résumé des points-clés des documents existants permettra à l'ensemble des parties prenantes d'être, dès le lancement du dialogue, au même niveau de connaissance du secteur.

→ L'état des lieux pourra être précédé d'une étude complète pour déterminer la « valeur zéro » d'un certain nombre d'indicateurs difficiles à obtenir par le système statistique national. Cet exercice de collecte et de définition des valeurs au tout début de l'approche sectorielle peut également être un élément de discussion et être réalisé dans le cadre même du dialogue.

4. Lancement officiel du dialogue: le premier forum des parties prenantes

D'une durée d'une ou deux journées, la première rencontre du forum de l'ensemble des parties prenantes est l'occasion d'une cérémonie officielle qui devrait être présidée par le Ministre porteur de la politique sectorielle, en collaboration avec d'autres Ministres, au nom du gouvernement. Il devrait idéalement être secondé par un Directeur Général d'un ministère technique, respecté dans le secteur de l'eau, afin de donner au dialogue la dualité politique et technique.

Présentation du principe du dialogue

Après le discours introductif du Ministre, une présentation du dialogue est faite, par exemple par le Directeur Général, qui accompagnera l'ensemble des échanges du dialogue. Des informations d'ordre méthodologique sur l'organisation, le fonctionnement et les objectifs du dialogue sont données à l'ensemble des participants.

En ce qui concerne la définition et les priorités du champ de l'intervention (secteur tout entier, sous-secteur, urbain/rural...), cela peut faire l'objet d'une décision du gouvernement car il estime qu'une partie seulement du secteur de l'eau est mûre pour une approche sectorielle ou être soumis à une consultation plus large où tous les acteurs décident ensemble de l'étendue du dialogue.

Identification des représentants par catégorie d'acteurs

Les acteurs vont se réunir en groupes en fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent afin de déterminer au sein de leur catégorie qui sera leur représentant au niveau du comité de pilotage (voir ci-après).

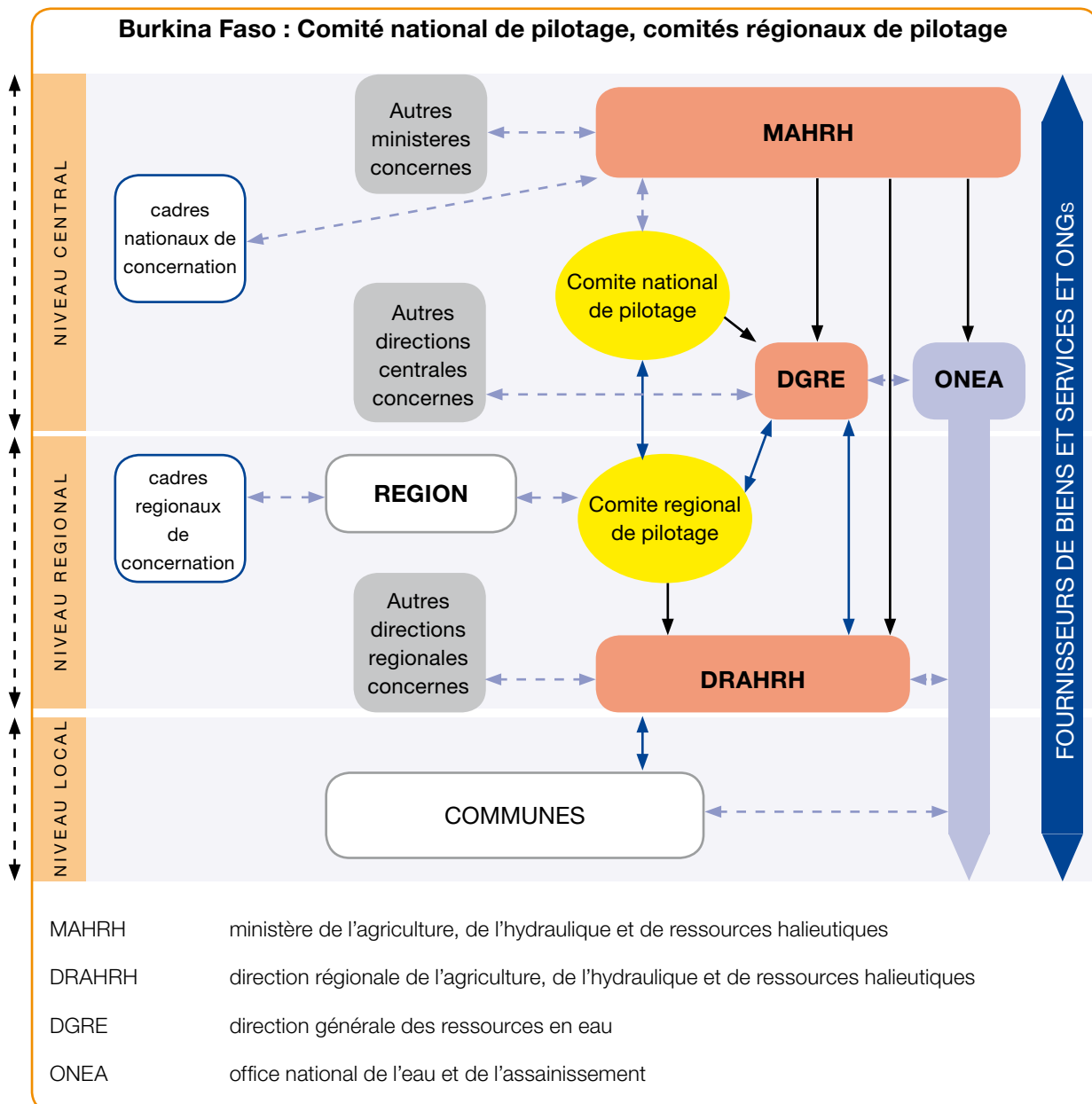
→ Pour les bailleurs de fonds comme pour le gouvernement, ce travail s'est fait préalablement car ce résultat peut être plus difficile à obtenir durant le forum que pour les autres acteurs (choix au sein d'une réflexion multisectorielle pour les bailleurs de fonds, décision d'ordre politique pour le gouvernement).

→ Le choix des représentants est l'occasion d'identifier ce que certains appellent les « champions », c'est-à-dire des partenaires motivés et compétents au sein de chaque catégorie. La participation volontaire au comité de pilotage en dehors de la dispense de tout jeton de présence pourrait déjà être le gage d'une réelle motivation.

Comités de pilotage et animateurs

Un comité de pilotage national est constitué afin d'accompagner le dialogue, de répondre aux interrogations des parties prenantes à tout moment de la réflexion et de disséminer certaines informations au sein des différentes catégories d'acteurs. Il n'a pas de fonction de validation des travaux réalisés et doit orienter les participants en termes de méthodologie mais pas de contenu. Le comité de pilotage est composé d'un représentant de chacune des catégories de parties prenantes ainsi que du facilitateur – il compte donc moins d'une dizaine de personnes – et est présidé par le représentant du gouvernement.

→ Pour des raisons pratiques, dans la mesure où la réflexion devrait avoir lieu simultanément dans l'ensemble du pays, en particulier quand un processus de décentralisation est en cours, il peut être intéressant de disposer également de comités de pilotage dans les différentes provinces du pays. L'organisation décrite au niveau central est alors répercutée au niveau provincial.



Les animateurs sont des personnes qui, pendant la tenue d'un forum des parties prenantes, appuient le facilitateur dans la gestion du forum, en particulier lors des séances de travail des différents groupes. Les animateurs sont les membres du comité de pilotage et une personne de ressources – si possible expérimentée – pour chaque groupe de travail.

Définition des thèmes de travail et constitution des groupes

La distribution d'une copie de l'état des lieux à l'ensemble des participants donnera des informations objectives dont tous n'ont pas connaissance. C'est sur base de l'état des lieux que les participants décideront des thèmes qui devront être approfondis dans le cadre du diagnostic.

D'un point de vue méthodologique, il est possible de prévoir une réflexion sur le choix des thèmes en assemblée plénière – en dépit du nombre de participants – de façon à garantir dès le début du dialogue le caractère participatif de l'exercice. Sous forme d'un « brainstorming » et sur base de l'existant, les participants vont proposer des thèmes de travail qu'ils jugent importants pour leur pays. Le nombre de thèmes de travail pourrait être compris entre 3 et 5.

➔ Dans un pays où aucune politique sectorielle n'existe pas ou lorsqu'elle doit être largement remise à jour, les objectifs généraux du secteur sont mal connus, ce qui peut nuire à la qualité de la réflexion sur les autres thèmes. Alors, il est possible de prévoir un thème spécifique sur la politique sectorielle sur lequel se pencherait un groupe dynamique et réceptif. Ainsi, ses conclusions provisoires pourraient être

transmises aux autres groupes de réflexion sans attendre la validation par l'ensemble des participants lors du forum suivant.

→ **Parmi les thèmes possibles, il est probable que l'on retrouve certains critères d'évaluation d'un programme sectoriel et certains principes de la GIRE.** La définition des thèmes de travail sera spécifique au pays et dépendra de l'avancement du secteur et de ses faiblesses.

Les trois thèmes de travail du dialogue national en Ethiopie :

Politique et réglementation

Planification, financement, information, monitoring et évaluation

Mise en œuvre et coordination

Des groupes de travail correspondant aux différents thèmes choisis en séance plénière sont créés en fonction de l'intérêt des participants. Chaque groupe devrait disposer d'un nombre acceptable de représentants de chaque catégorie d'acteurs.

→ Ces groupes devraient être également constitués par affinités géographiques. En effet, outre l'intérêt financier à limiter les déplacements, plus un pays est étendu, plus les communications sont difficiles et de tels déplacements pourraient entraver la participation de certains acteurs à des groupes situés en capitale. Par ailleurs, la mise en place de groupes de réflexion à l'intérieur du pays, en corrélation avec des comités provinciaux de pilotage, est le gage d'une appropriation et d'une communication au sein même des différentes zones géographiques.


Guidés dans leur méthodologie de travail par le facilitateur et les animateurs, les groupes se fixent des activités et des priorités, définissent des responsables au sein de chaque groupe (représentant du groupe, rapporteur, etc.), précisent les ressources nécessaires à leur travail (rencontres, appuis extérieurs, ...) et décident d'indicateurs et de délais dans les listes de tâches à réaliser.

→ Le financement des différentes rencontres du dialogue (forum, groupes) devrait être à la charge du gouvernement mais il pourrait être également soutenu par les bailleurs les plus impliqués dans le secteur.

Etablissement et validation en assemblée plénière de la feuille de route

Sur base des activités prévues au sein des différents groupes de travail, une première feuille de route,

générique, est établie. Elle précise les étapes à réaliser et le calendrier prévisionnel. Son contenu est validé par l'ensemble des parties prenantes. Une actualisation de son contenu aura lieu dans le cadre du prochain forum, sur base des conclusions du diagnostic – voir ci-après.

→ La feuille de route peut s'accompagner d'un chronogramme d'activités, comme cela a été fait au Burkina Faso. 


→ La feuille de route dont il s'agit ici est bien la feuille de route du secteur, qui n'est pas la feuille de route que prépare, à des fins uniquement internes, la Commission européenne en vue d'un appui budgétaire sectoriel, même si la seconde devrait s'inspirer largement de la première.

Le résumé des discussions et la feuille de route doivent être transmis sans délai par le comité de pilotage à l'ensemble des participants.

5. Le diagnostic du secteur par les groupes de travail

A la différence de l'état des lieux qui donne une photographie du secteur à un instant donné, le diagnostic est une analyse par les groupes de travail, à travers tout le pays, de la situation et l'établissement de recommandations – pour l'atteinte des objectifs du secteur – à destination du comité de pilotage qui les rassemblera et les organisera.

→ Les représentants des groupes de travail peuvent être appelés à se rendre en capitale pour participer au comité de pilotage, présenter l'avancement de leur réflexion et permettre au comité d'assurer une bonne coordination avec le travail des autres groupes.

Une méthodologie de réalisation du diagnostic est proposée aux groupes de manière à faciliter leur réflexion, sous forme par exemple d'une analyse des atouts, faiblesses, opportunités, menaces/risques, besoins, etc. Un document méthodologique a été préparé dans le cadre du dialogue en Ethiopie. 

Les groupes de travail travaillent sur différents thèmes, comme par exemple :

La politique sectorielle

Le groupe proposera :

- des objectifs pour le secteur : sauvegarde du patrimoine environnemental et de la biodiversité, meilleur accès à l'eau ou à l'assainissement des personnes les plus pauvres, etc.,

Quelques objectifs de la politique sectorielle du Lesotho :

- *Meilleure gestion de la ressource en eau au niveau national*
- *Meilleure gestion des eaux transfrontalières*
- *Préservation de la qualité des eaux*
- *Augmentation de l'accès à la ressource*
- *Promotion de l'équité*
- *Amélioration de la connaissance de la répartition des ressources*

Les objectifs de principe doivent être déclinés en des **objectifs concrets** et en particulier être **mesurables** : il peut s'agir par exemple d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). En premier lieu, ces objectifs devront être réalistes et adaptés aux besoins du pays : il peut être plus pertinent de renoncer à atteindre les OMD et en contrepartie mettre l'accent sur un assainissement réussi dans les lieux publics (qui ne sont pas comptabilisés dans les indicateurs relatifs aux OMD), promouvoir l'assainissement total de villages pour des raisons sanitaires, etc.

- [des orientations qui guideront la stratégie](#) : propriété de la ressource (pays, commune, communauté), politique de décentralisation, zones prioritaires d'intervention, respect des principes de la GIRE, choix du système de gestion des services, politique de tarification de l'eau, etc.

La stratégie sectorielle

Elle définit :

- [les moyens d'atteindre ces objectifs](#).

Si par exemple un objectif est l'atteinte des OMD, il s'agit de «réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population n'ayant pas accès de manière durable à un approvisionnement en eau potable et à un système d'assainissement de base». Ainsi, avec des taux respectifs de 46 % pour l'approvisionnement en eau potable et 14 % pour l'assainissement en 1990 (année de référence des OMD), le calcul donne des objectifs de 73 % et 57 % respectivement en 2015. Par ailleurs, l'état des lieux aura permis de connaître une valeur – souvent estimée – de ces taux l'année du diagnostic, il est donc possible d'en déduire les taux restant à accomplir, de définir une progression annuelle et surtout de déterminer, en fonction de la population, les conséquences en termes

d'infrastructures à réaliser et à entretenir. Sur cette base et en cohérence avec les ressources financières, le plan d'action définit la nature et le nombre d'ouvrages à construire et envisage les actions d'accompagnement nécessaires (formation, communication, etc.).

- sur base des orientations données par la déclaration de politique sectorielle, le [choix des systèmes de gestion des services de l'eau](#) – pour l'adduction d'eau potable et pour l'assainissement, pour le milieu urbain et pour le milieu rural.

Les modes de gestion les plus utilisés dans le secteur de l'eau sont la régie directe et l'affermage¹.

Selon les expériences du pays d'un système de gestion ou d'un autre, selon les choix politiques du pays et du gouvernement en place, selon la capacité nationale également, le recours à l'une ou l'autre des différentes formules possibles est envisagée.

- Les types de contrat les plus fréquents pour la gestion de service, avec des niveaux de délégation plus ou moins élevés, sont listés dans le tableau en annexe 2.

En tout état de cause, le pouvoir public devrait garder un contrôle sur certains éléments-clés tels que la qualité de l'eau et la politique tarifaire – sachant que la politique tarifaire aura une incidence sur le bénéfice de l'exploitant.

- Dans des centres de petite dimension au Rwanda, à Madagascar, en Ouganda ou au Bénin, c'est par contre la gestion déléguée qui a été choisie.

Au **Sénégal**, l'acteur central de ce sous-secteur est l'Office national d'assainissement du Sénégal (ONAS), agence à statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, chargé de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'évacuation des eaux usées et pluviales en zones urbaines et périurbaines. Dans les faits, l'ONAS exerce également des activités régaliennes de planification et de régulation. Il est apparu nécessaire de développer et de sécuriser les ressources financières du secteur et de recadrer le rôle et les responsabilités de l'ONAS en favorisant la délégation de l'exploitation aux collectivités locales ou à des sociétés privées.

¹ Comme la concession, l'affermage est une délégation de service dont le délégataire – le concessionnaire dans un cas, le fermier dans l'autre – se rémunère par l'exploitation du service. Le concessionnaire finance, réalise et entretient les investissements tandis que le fermier les entretient uniquement.

En Côte d'Ivoire, le sous-secteur de l'eau potable en milieu urbain fait l'objet depuis 1991 d'un contrat d'affermage avec la SODECI (SAUR). En ce qui concerne l'assainissement, l'entretien et l'exploitation des réseaux et ouvrages d'assainissement et de drainage ont été confiés à la SODECI dans la ville d'Abidjan seulement, avec en contrepartie la perception d'une redevance pour l'assainissement sur les factures d'eau.

L'accès à l'eau des plus pauvres en milieu périurbain

Une solution qui s'est développée dans les quartiers périphériques les plus défavorisés est la **gestion communautaire** des services de l'eau. Les populations constituent des associations d'usagers, des comités de l'eau, des assemblées communautaires ou des coopératives de l'eau. Les investissements sont faits à la charge des populations bénéficiaires. Ils pallient ainsi l'incapacité des autorités à assurer ce service.

Les limites de telles solutions sont l'absence de contrôle pour garantir la qualité de l'eau, les difficultés d'entretien et l'absence d'assainissement. Ces réseaux ne sont pas interconnectés, et comme chacun à son propre système d'approvisionnement, il n'y a pas de contrôle sur l'exploitation des ressources.

L'ajustement du cadre législatif et institutionnel pour faciliter et garantir un appui à la gestion communautaire approprié reste l'un des défis les plus importants pour le secteur.

- Sur base des orientations données par la déclaration de politique du secteur, la [définition de la tarification](#) pour le service d'approvisionnement en eau et/ou d'assainissement, en milieu urbain et en milieu rural.

Une **étude sur la tarification de l'eau** a été réalisée par la **Banque mondiale**. Les principales conclusions sont les suivantes :

- le principe d'une tarification sociale consistant en une surfacturation de la connexion pour les industriels par rapport aux particuliers est encouragé,
- en ce qui concerne la structure de prix, l'existence d'une première tranche de consommation gratuite ou d'un montant forfaitaire peu élevé est également bien perçue. Cependant, il est noté que si cette tranche est forfaitaire, elle est discriminante pour les petits consommateurs qui n'en atteignent pas le seuil,
- les coûts les plus élevés en termes d'exploitation sont l'extension du réseau et le raccordement des usagers,
- pour cette raison, les frais de raccordement sont à la charge de l'usager, ce qui est pénalisant pour les plus pauvres qui, par ailleurs, paient plus chère l'eau vendue à une borne fontaine que celle qui est distribuée par le réseau,
- le principe des tranches de prix qui consiste à faire payer davantage les grands consommateurs permet une bonne récupération des coûts de fonctionnement mais pas des coûts d'investissement,
- les frais d'assainissement sont souvent inclus dans la facture d'eau car il n'existe souvent pas les financements suffisants pour ce sous-secteur inscrit au budget de l'Etat. A l'exception éventuelle des eaux d'arrosage, les volumes rejetés sont approximativement les mêmes que ceux prélevés, une taxe d'assainissement sur la facture d'eau apparaît donc équitable.

asuaKnow

- En fonction de la complexité ou de la sensibilité du sujet dans le pays, le choix du système de gestion des services et la question de la tarification peuvent faire l'objet de thèmes de travail à part entière.

Financement du secteur et cadre des dépenses à moyen terme

Le cadre des dépenses à moyen terme rassemble tous les besoins en financement pour atteindre les objectifs intermédiaires de la politique sectorielle sur la durée couverte par le plan d'action. Cela concerne en particulier :

- les coûts de réalisation et d'entretien d'infrastructures, de contrôles de pollution, etc. qui répondent directement aux objectifs,
- les coûts pour mettre en place et rendre fonctionnel le dispositif institutionnel, législatif, réglementaire et normatif, mettre en adéquation les besoins du secteur et les capacités humaines (effectifs, compétences) et matérielles, assurer la connaissance et le suivi des ressources en eau et d'une manière générale promouvoir le secteur.

En collaboration avec le groupe de travail en charge de la stratégie, il s'agit donc de déterminer les priorités en regard des moyens financiers disponibles, de définir un phasage du programme en fonction de ces priorités et de se doter d'arguments valables pour tenter de convaincre les partenaires du secteur d'y investir.

Ce groupe réfléchira également à l'optimisation des ressources au niveau de l'ensemble du secteur.

*Au **Burkina Faso**, le gouvernement et neuf bailleurs de fonds ont signé un **memorandum d'entente** pour la mise en œuvre du programme national d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement. Ce ne sont pas des engagements fermes en termes de financement mais une reconnaissance du cadre défini par le gouvernement pour la mise en œuvre de son programme sectoriel et l'intérêt a priori à financer ce secteur.*




Capacités institutionnelles

L'approche sectorielle, au travers du diagnostic du secteur, vise également à identifier quels sont les services où les ressources humaines doivent être renforcées afin que l'ensemble du secteur dispose des capacités pour fonctionner au mieux. Ceci nécessite un inventaire des capacités et des besoins humains qui, selon les pays, peut occuper à part entière un groupe de travail.

Par ailleurs, il est clair que ce groupe devrait travailler en collaboration avec d'autres comme ceux en charge de la stratégie et du budget par exemple.

Modalités de mise en œuvre et suivi

Une réflexion sur les modalités de mise en œuvre de l'approche sectorielle permet de définir des mécanismes de contrôle et de coordination (à l'intérieur de chaque catégorie d'acteurs et entre catégories), des règles, des normes, des standards (par exemple, les modèles de latrines qui seront pris en compte dans le calcul des taux d'accès à un assainissement amélioré), etc.

Le **système de suivi de la performance** du secteur est essentiel et devrait être décidé lors du diagnostic – si des études plus poussées sont nécessaires, elles peuvent être demandées par le groupe de travail. Des familles d'indicateurs peuvent être identifiées (par exemple : des indicateurs d'activité, de résultat, de performance du service public, de performance financière, de gouvernance... ) et en fonction des objectifs du secteur, les indicateurs retenus devraient être suivis tout au long de la mise en œuvre de l'approche sectorielle.

Information et communication

La communication et la diffusion de l'information constituent un gage de transparence et sont les vecteurs de la reddition de comptes aux différents acteurs du secteur, notamment aux usagers des services de l'eau.

La capitalisation de la connaissance, des expériences et des résultats obtenus peut faire l'objet d'une réflexion en termes d'accès à l'information. La création d'un site Internet dédié au processus peut être une source de documentation facile à consulter et ouverte à tous. Des technologies modernes, comme les systèmes de gestion de contenu – *Wiki* par exemple – permettent de renseigner des sites de manière simple par une large communauté d'acteurs et de faciliter les échanges entre eux. Des interfaces devront être également prévues pour les interlocuteurs ne disposant pas de l'accès à l'outil informatique ou à l'Internet.

La communication du secteur couvrira également la question de la sensibilisation des usagers et cela passera par d'autres moyens tels que l'affichage, la radio ou la télévision. Les expériences des acteurs sur le terrain peuvent donner des éléments pour mener les campagnes de communication : par exemple, il est intéressant de noter que l'amélioration de la qualité de l'eau et la réduction des frais de santé dus à des maladies hydriques ont pu faire prendre conscience à certains groupes, en particulier en milieu rural, de l'intérêt économique de financer l'entretien des systèmes d'approvisionnement en eau. Certains avancent d'ailleurs les chiffres qu'un euro investi dans le sous-secteur de l'assainissement permettrait d'économiser huit euros dans celui de la santé.

En fonction du pays, d'autres thèmes de travail peuvent apparaître pertinents, comme la [décentralisation](#) ou la [réforme institutionnelle](#), par exemple.

Au terme du diagnostic, le comité de pilotage organisera l'information sur base des contributions, sans toutefois en modifier le contenu. L'objectif de ce travail est d'établir, avec l'appui des comités provinciaux s'ils existent, un document qui puisse être cohérent entre les différents thèmes de travail pour, *in fine*, disposer d'un texte qui soit discuté au forum des parties prenantes à venir.

6. Les revues annuelles du secteur (forums des parties prenantes)

Selon les pays, les forums des parties prenantes sont appelés « revues annuelles du secteur » ou « revues conjointes d'avancement du programme sectoriel », par exemple.

De la même façon que les groupes de travail comptent beaucoup de participants au début du processus et que ce nombre diminue jusqu'à constituer un noyau dur des plus motivés, le nouveau forum des parties prenantes est susceptible de rassembler des acteurs quelque peu différents de ceux réunis lors du lancement pour se recentrer sur les véritables acteurs, moteurs ou au contraire réticents au changement attendu par la gouvernance.

Forum de validation du diagnostic et actualisation de la feuille de route

Le forum de restitution des résultats du diagnostic des groupes de travail peut s'étendre sur plusieurs jours. Des ateliers complémentaires visent à atteindre des consensus entre tous les acteurs du secteur pour finalement aboutir à l'endossement de positions politiques de long terme et de priorités pour l'année en cours par le gouvernement et les autres acteurs.

Les recommandations des groupes de travail sont amendées et transformées en **résolutions**. Ces résolutions sont alors adoptées par l'ensemble des parties prenantes.

*C'est le cas en **Ethiopie** où les trois groupes ont défini chacun trois priorités pour le secteur. Ces neuf priorités approuvées par l'ensemble des acteurs ont constitué des résolutions qui devaient faire l'objet d'une mise en œuvre durant l'année suivante.*

 aquaLink

Les conclusions du diagnostic permettent également de **remettre à jour la feuille de route** et de définir des objectifs et des moyens plus concrets que lors du premier forum. La revue annuelle est aussi

l'occasion d'**engagements mutuels** du gouvernement, des agences de coopération et de tous les autres acteurs pour la mise en œuvre de cette feuille de route actualisée.

→ Dans les pays qui ne disposaient pas de politique sectorielle ou qui ont choisi de la redéfinir durant le diagnostic du secteur, la validation par l'ensemble de parties prenantes constitue une étape fondamentale en termes d'appropriation. Au terme du processus de validation, la politique peut être ratifiée par les instances nationales, telles que le parlement, qui pourra avoir été associé dans le cadre du dialogue. De la même façon, pour adapter le cadre institutionnel et législatif, des lois et des décrets d'application doivent en général être promulgués.

→ Même si le forum des parties prenantes constitue l'organe de décision essentiel du processus, des tables rondes peuvent avoir lieu durant l'année afin par exemple d'attirer de nouvelles contributions financières au secteur.

Les revues annuelles suivantes

Les années suivantes, à la même époque, de nouveaux forums ont lieu pour faire le bilan du passé, définir de nouvelles priorités, endosser le plan d'action actualisé, etc. Des groupes de travail différents sont créés, adaptés aux nouveaux besoins du secteur.

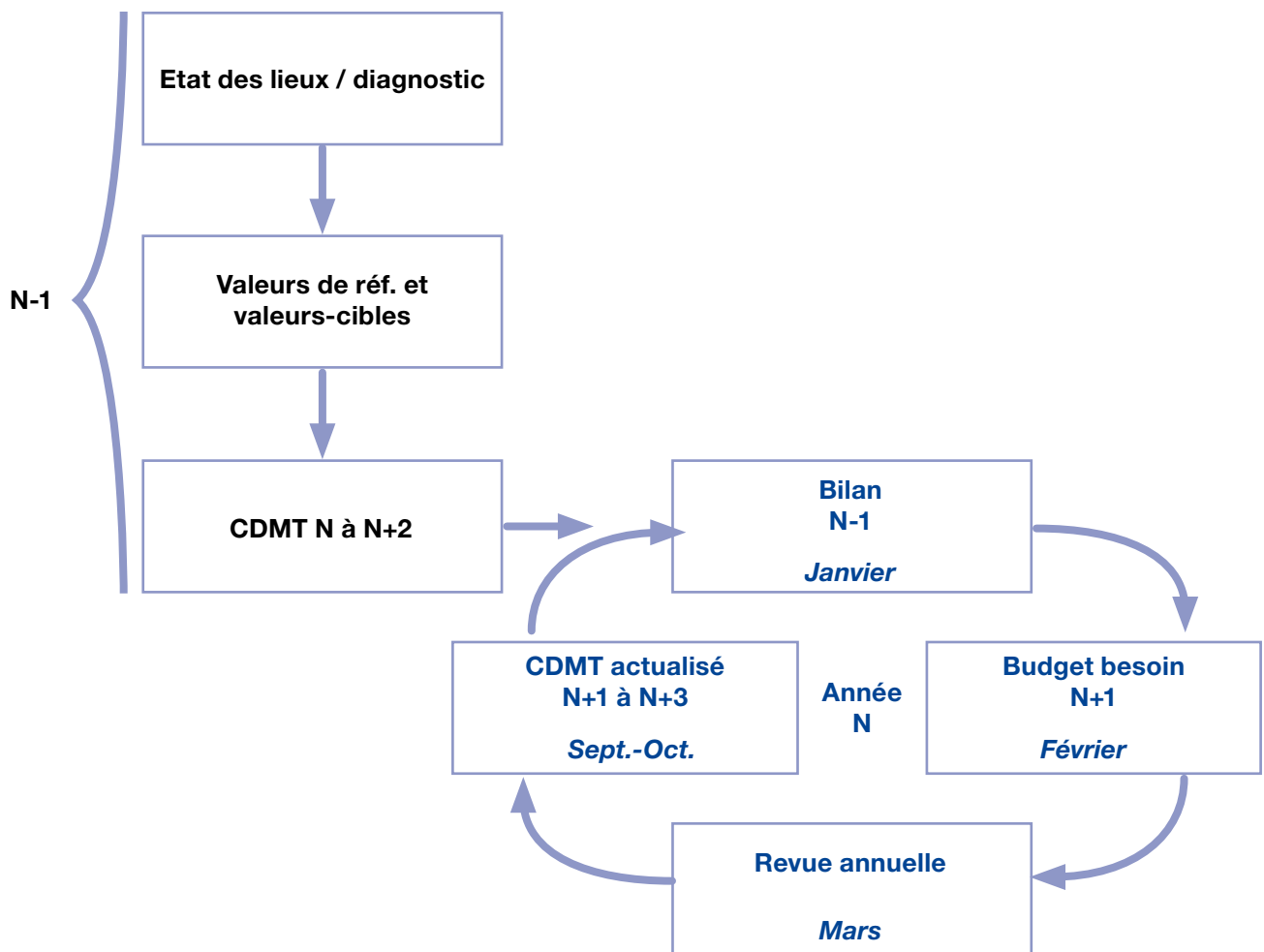
A l'inverse du premier forum qui constitue une rencontre des différents acteurs, les revues annuelles successives deviennent plus exigeantes vis-à-vis des responsables chargés de rendre des comptes. En effet, le suivi de l'approche sectorielle amènera à constater des échecs et des réussites des activités mises en œuvre. Au travers d'un apprentissage collectif, les différents acteurs rendront compte des choix les mieux adaptés à leur niveau et fourniront ainsi les éléments d'un ajustement de la politique sectorielle.

A titre d'exemple, le schéma suivant illustre le cycle des étapes principales de l'approche sectorielle (année N), avec des mois indicatifs pour les activités de l'année N.

→ Même lorsque la situation initiale pour la mise en œuvre d'une approche sectorielle ne respecte pas les principes les plus élémentaires de la gouvernance ou des aspects qui apparaissent comme des préalables institutionnels ou légaux, et même si l'évolution est plus lente que prévue, il conviendrait de rester souple pour mobiliser et maintenir la motivation des intervenants dans ce secteur.

Des **aide-mémoire** devraient être produits au termes de chaque revue annuelle afin de mesurer dans le temps l'évolution du secteur. L'évaluation des activités réalisées et des initiatives menées depuis le lancement du dialogue national viendra également enrichir le processus d'approche sectorielle.

→ Au niveau de la Commission européenne, il serait intéressant, dans la mesure du possible, de coordonner, les évaluations réalisées par le ROM (*Result Oriented Monitoring*), les revues à mi-parcours, etc. avec l'agenda du secteur.



ANNEXE 2. GOUVERNANCE : MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE DES PARTIES PRENANTES

1. Evaluation du contexte de gouvernance de l'eau

Des documents d'évaluation du contexte global de la gouvernance dans le pays (ou la région) existent souvent déjà et peuvent être utiles pour décliner l'analyse au niveau du secteur de l'eau.

L'évaluation peut être résumée dans un tableau identifiant, au niveau national (ou régional dans le cas de la gestion d'un bassin) et au niveau du secteur, les éléments-clés liés au contexte et les sources de vérification.

Les thèmes généraux suivants peuvent être utiles pour le secteur :

- l'attention au secteur de la part des gouvernants politiques – législatif et exécutif, la force du système institutionnel (judiciaire et financier en particulier),
- d'autres informations telles que la gestion des finances publiques, selon qu'elle ait ou non été réformée, l'intégration – positive ou négative – du pays au niveau international : ratification de protocoles, plaque tournante de blanchiment d'argent, etc.

Un exemple indicatif figure dans le tableau ci-dessous.

Niveau	Éléments-clés	Source de vérification
National	Faiblesse générale du cadre législatif et réglementaire	Les lois prévues sont promulguées avec beaucoup de retard, les décrets d'application sont publiés bien après les lois ou ne sont pas publiés
	Manque de capacité de l'Etat, faible décentralisation	Importance du secteur informel, faible accès aux services en zones rurales
	Pouvoir effectif du parlement	Rôle de décision réel du parlement sur le budget national et exercice de son droit de regard sur les actions du gouvernement
Sectoriel	Résistance de l'agence de l'eau urbaine (AEU) à la séparation des fonctions régaliennes de l'Etat et de la fourniture de service ; absence d'entretien des ouvrages ; directeur exécutif de l'AEU fortement politisé	Pouvoir sans partage de l'AEU (programmation, fourniture de service, recouvrement des coûts), faible accès à l'eau dans les villes
	Forte implication des bailleurs de fonds dans le secteur, processus de décentralisation en cours	Engagements financiers élevés en faveur du secteur

2. Inventaire des acteurs : intérêts, pouvoirs et motivations

Il s'agit d'identifier les catégories d'acteurs qui ont ou devraient avoir une réelle implication – formelle ou informelle – au niveau de la gouvernance ou de la reddition de compte.

Les catégories d'acteurs sont les acteurs non-étatiques, les organisations de contrôle et de régulation, le gouvernement et l'appareil politique, les agences publiques du secteur, les fournisseurs de services et les bailleurs de fonds.

Pour chaque acteur, il conviendra d'étudier s'il est "demandeur de gouvernance" ou si au contraire il est responsable, c'est-à-dire un gouvernant qui devrait rendre des comptes. Le demandeur est celui à qui bénéficierait un changement tandis que le responsable est celui qui a les moyens formels du changement.

Enfin, il est utile de déterminer l'intérêt et le pouvoir de décision de chaque acteur ainsi que sa motivation au changement, comme illustré dans l'exemple ci-dessous.

Acteur	Responsable / demandeur de gouvernance	Intérêt, pouvoir	Motivation au changement
Acteurs non-étatiques			
Association des usagers de l'eau	Demandeur	Intérêt à une gestion transparente pour faire baisser le coût de l'eau. Leur pouvoir d'influence est fonction du nombre "d'adhérents"	Moteur du changement
Médias	Demandeur	Recherche du "sensationnel" : intérêt pour les cas de mauvaise gouvernance. Pouvoir de divulgation très fort	Moteur du changement
Organisations de contrôle et de régulation			
Cour des comptes	Demandeur	Soumis à ses propres problèmes de gouvernance. Pouvoir institutionnel fort selon les textes mais faible dans la pratique	Faible moteur de changement
Gouvernement et appareil politique			
Ordonnateur national	Responsable / demandeur	Intérêt à une bonne coopération avec les bailleurs de fonds. Pouvoir d'influence auprès du Ministre de l'eau	Potentiel moteur
Parlement (commission sectorielle eau)	Responsable / demandeur	Intérêt très dépendant des membres de la commission. Réel pouvoir législatif.	Potentiel moteur
Ministères et agences publiques du secteur			
Ministère en charge de l'eau	Responsable	Ministère en charge également d'autres secteurs (mines...), peu d'intérêt a priori pour le secteur de l'eau, géré par l'AEU. Pièce maîtresse pour la réforme institutionnelle	Résistance / potentiel moteur de changement
Agence de l'eau urbaine (AEU)	Responsable	Intérêt au statu quo pour une gestion opaque des fonds du sous-secteur. Fort lien entre le directeur exécutif de l'AEU et le parti au pouvoir	Forte résistance au changement
Directions régionales de l'eau (déconcentrées)	Responsable	Budget et prérogatives de l'administration centrale.	Résistance au changement
Fournisseurs de service			
AEU	Responsable	Cumul des fonctions (voir ci-dessus)	Forte résistance au changement
Bailleurs de fonds			
Commission européenne	Responsable / demandeur	Secteur de concentration	Moteur de changement
Agences bilatérales de développement	Responsables / demandeurs	Actions en faveur de la décentralisation : les directions régionales (déconcentrées) pourraient disparaître	Moteurs de changement

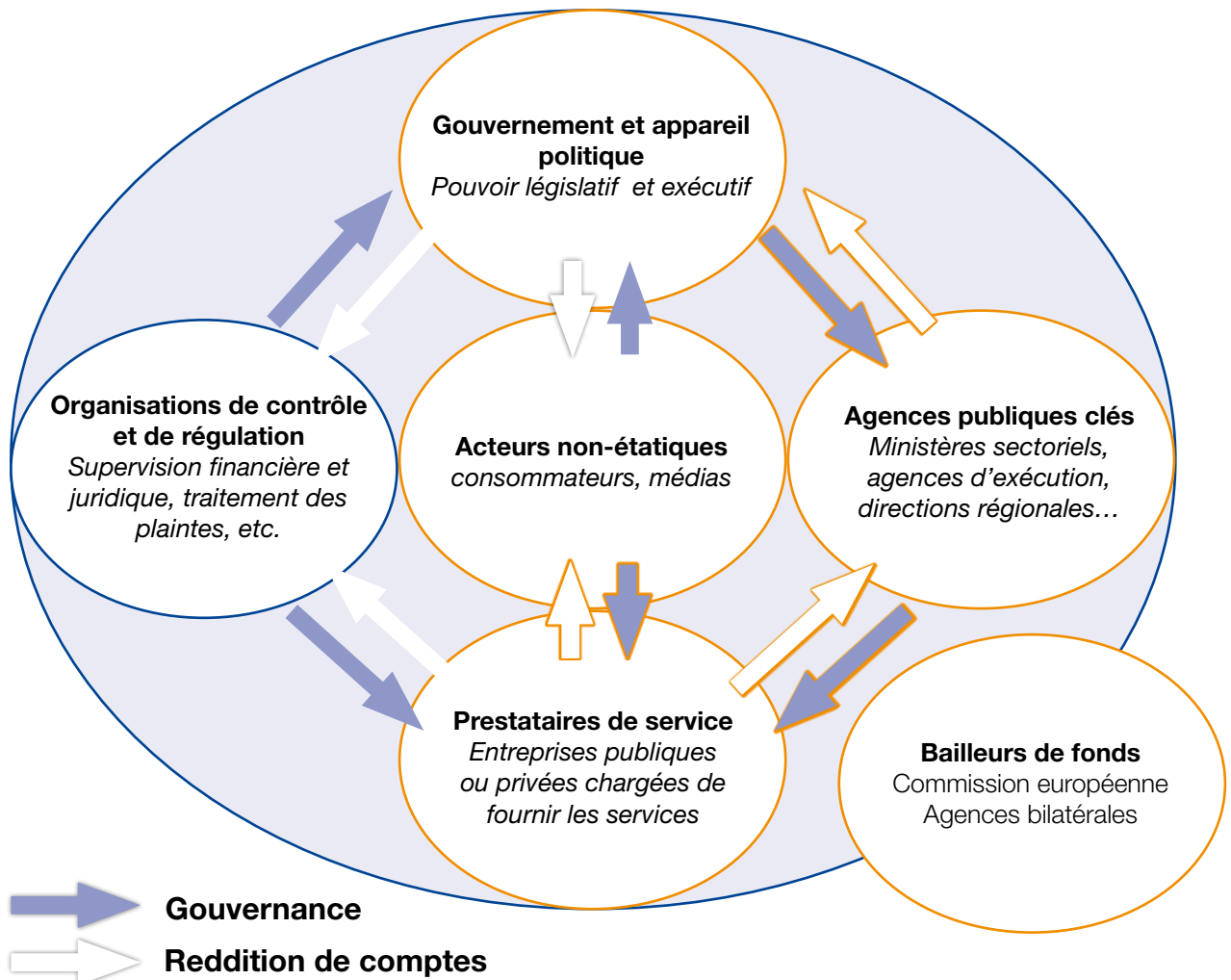
3. Evaluation des relations entre gouvernants et gouvernés

Après avoir identifié, les [principaux acteurs](#) pour chaque sous-secteur considéré (dans l'exemple précédent, uniquement l'adduction d'eau potable en milieu urbain), on recherche les relations qui existent entre eux en termes de gouvernance et reddition de comptes. Les gouvernants sont les responsables qui devraient rendre des comptes aux ayants droit, les gouvernés, qui sont demandeurs de gouvernance.

→ Pour préciser les liens qui existent entre les acteurs, on peut retenir plusieurs relations possibles : hiérarchique, patriarcale, en fonction de la loi du marché, par une mise en réseau volontaire des acteurs, etc.

Le résultat de cette étape est la représentation schématique des relations entre acteurs.

La figure ci-dessous donne une possible représentation des liens entre ceux de l'exemple précédent. Les bulles et les flèches oranges indiquent les principaux acteurs et les relations entre eux.



4. Résumé : évaluation du degré de maturité pour une réforme de gouvernance

La dernière étape de l'analyse de gouvernance du secteur consiste à tirer les conclusions de la réflexion. Cet exercice de synthèse cherche à prévoir la tendance du secteur en matière de gouvernance et à mesurer l'aptitude au changement.

Dans certains cas, s'il apparaît que le secteur n'est pas prêt à respecter les principes de la gouvernance, il est possible qu'il soit plus pertinent pour la Commission européenne et les autres partenaires techniques et financiers de se concentrer sur un soutien à la société civile ou au secteur privé, tout en maintenant le dialogue avec les ministères-clés et de possibles moteurs du changement au sein du gouvernement, plutôt que de soutenir des acteurs en opposition avec les principes de gouvernance.

Le tableau suivant résume l'analyse de la gouvernance de l'exemple précédent.

	Caractéristiques	Forces / opportunités	Faiblesses / menaces	Tendance
Contexte	<ul style="list-style-type: none"> Parlement fort, ANE engagés, décentralisation en cours mais faible, AEU opposée au changement 	La décentralisation peut nécessiter de réorganiser le sous-secteur de l'eau urbaine dans son ensemble (disparition des directions régionales)	Le directeur exécutif de l'AEU est un personnage influent et réfractaire au changement	Le processus de décentralisation va se poursuivre, c'est l'opportunité de sensibiliser les autorités à la nécessité de réformer l'agence de l'eau urbaine
Acteurs, intérêts et motivations	<ul style="list-style-type: none"> Ordonnateur national, parlement association des usagers de l'eau, ministère de l'eau AEU : agence et prestataire baillleurs de fonds 	Influence possible du parlement, de l'association d'usagers, de l'Ordonnateur national et des bailleurs de fonds sur le ministère de l'eau	Réticence du ministre de l'eau à remplacer le directeur exécutif de l'AEU	Le directeur exécutif de l'AEU, soutenu politiquement, sera difficilement démis de ses fonctions. Il pourrait cependant se trouver isolé et obligé de négocier avec les autres acteurs.
Relations de gouvernance	Les demandes de gouvernance sont adressées par les usagers, l'appareil étatique et les bailleurs de fonds au Ministre de l'eau et à l'AEU	Les demandes sont convergentes pour plus de transparence : la mise en place d'un dialogue national pourrait catalyser le changement	Les demandeurs de gouvernance ont, individuellement, un poids plus faible que les gouvernants réfractaires au changement	Sans un travail de sensibilisation et de coordination des différents moteurs au changement, la situation pourrait rester la même durant des années encore.
Autres aspects	Des élections législatives sont prévues à moyen terme	C'est en période pré-électorale que les partis politiques sont le plus soucieux de satisfaire les attentes des citoyens	Une réélection du parti au pouvoir pourrait conforter le gouvernement dans sa gestion du secteur	Tendance partiellement dépendante des résultats des élections

En savoir plus...

Pour plus de détails, on pourra se reporter au guide «Addressing governance in sector operations – reference document» de la Commission européenne



ANNEXE 3. DIFFÉRENTS TYPES DE GESTION DES SERVICES D'APPROVISIONNEMENT EN EAU ET D'ASSAINISSEMENT

La délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public (par exemple une commune) confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. La différence fondamentale entre un marché public et une délégation de service

public résulte du mode de rémunération retenu. Pour un marché public, le paiement est intégral et immédiat et effectué par l'acheteur public. Pour une délégation de service public, la rémunération est tirée de l'exploitation du service. Dans tous les cas, la personne de droit public demeure propriétaire des installations, que celles-ci aient été ou non réalisées et financées par une société privée.

Type de gestion	Financement et réalisation des investissements	Exploitation et entretien des ouvrages	Risques et périls	Responsabilité de la qualité et des tarifs	Rémunération du délégataire	Particularités
Régie directe	Commune	Commune	Commune	Commune	Sans objet	Pas de délégation, la commune a une autonomie financière et a parfois une personnalité morale. Possible gestion déléguée d'un service à une entreprise spécialisée
Affermage (l'exploitant s'appelle « fermier »)	Commune (possible participation du fermier à la modernisation ou à l'extension)	Fermier	Fermier	Fermier (tarifs ou fourchettes de tarifs en général fixés par le contrat)	Rémunération versée par les usagers. Reversement à la commune d'une redevance pour l'amortissement des investissements et d'une surtaxe pour le droit d'utilisation des ouvrages	Possible partenariat public – privé Durée du contrat : jusqu'à 10 ans en général
Régie intéressée / gérance	Commune	Régisseur pour le compte de la commune	Commune	Commune	Primes allouées suivant une formule d'intéressement aux résultats, définie par contrat	Possible partenariat public – privé Dans le cas de la gérance, les primes sont fixes.
Concession	Concessionnaire	Concessionnaire	Concessionnaire	Concessionnaire (tarifs ou fourchettes de tarifs en général fixés par le contrat)	Rémunération versée par les usagers. Possible reversement de surtaxe à la commune pour contrôles, information des usagers, etc.	Possible partenariat public – privé Durée du contrat : jusqu'à 30 ans en général

Commission européenne

Document de référence N°7: Développement et gouvernance du secteur de l'eau

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2010 – 44 p. – 21 x 29.7 cm

ISBN 978-92-79-14537-7

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29-29-42758).

Ce document appartient à la « **collection outils et méthodes** » d'EuropeAid. Celle-ci regroupe les documents méthodologiques produits par la Direction « Qualité des opérations » et se compose de trois sous-collections: lignes directrices, documents de référence et documents de réflexion. La collection propose également les titres suivants:

Lignes directrices

- Lignes directrices (n° 1) - « Programmation, conception et gestion de l'appui au budget général » (2007)
- Lignes directrices (n° 2) - « Appui aux programmes sectoriels: Couvrant les trois modalités de financement: appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne» (2007)
- Lignes directrices (n° 3) - « Pour une coopération technique plus efficace » (2009)

Documents de référence

- Document de référence (n° 1): « Analyse institutionnelle et développement des capacités: pourquoi et comment? » (2005)
- Document de référence (n° 2): « Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers » (2007)
- Document de référence (n° 3): «Renforcer le contrôle interne de projet: comment améliorer le rôle des gestionnaires de tâches de l'UE » (2007)
- Document de référence (n° 4): « Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les opérations sectorielles » (2008)
- Document de référence (n° 5): « Approches sectorielles dans l'agriculture et le développement rural » (2008)
- Document de référence (n° 6): « Boîte à outils pour le développement des capacités » (2009)

Documents de réflexion

- Document de réflexion (n°1): « Réforme du secteur public: Introduction » (2009)

