



Michael Palazzi/Getty Images

# La gestion de l'eau – Enseignements pour le développement

## Introduction

Le Sommet mondial pour le développement durable (SMDD), qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, a invité tous les pays à formuler des plans GIRE (gestion intégrée des ressources en eau) à l'échelle nationale, l'objectif étant de parvenir à garantir la sécurité en eau. Répondant à cet appel, le GWP a mis en place le Programme pour la planification GIRE nationale en Afrique (ou Programme GIRE) afin de collaborer avec les gouvernements et les diverses parties prenantes, dans les pays africains, dans le but d'élaborer des plans nationaux de GIRE. Dans la période s'étendant de 2005 à 2010, le Programme a mobilisé de nombreux acteurs et a permis de tirer des enseignements précieux, afin de faciliter la planification de la GIRE mais aussi d'autres processus de développement nationaux.

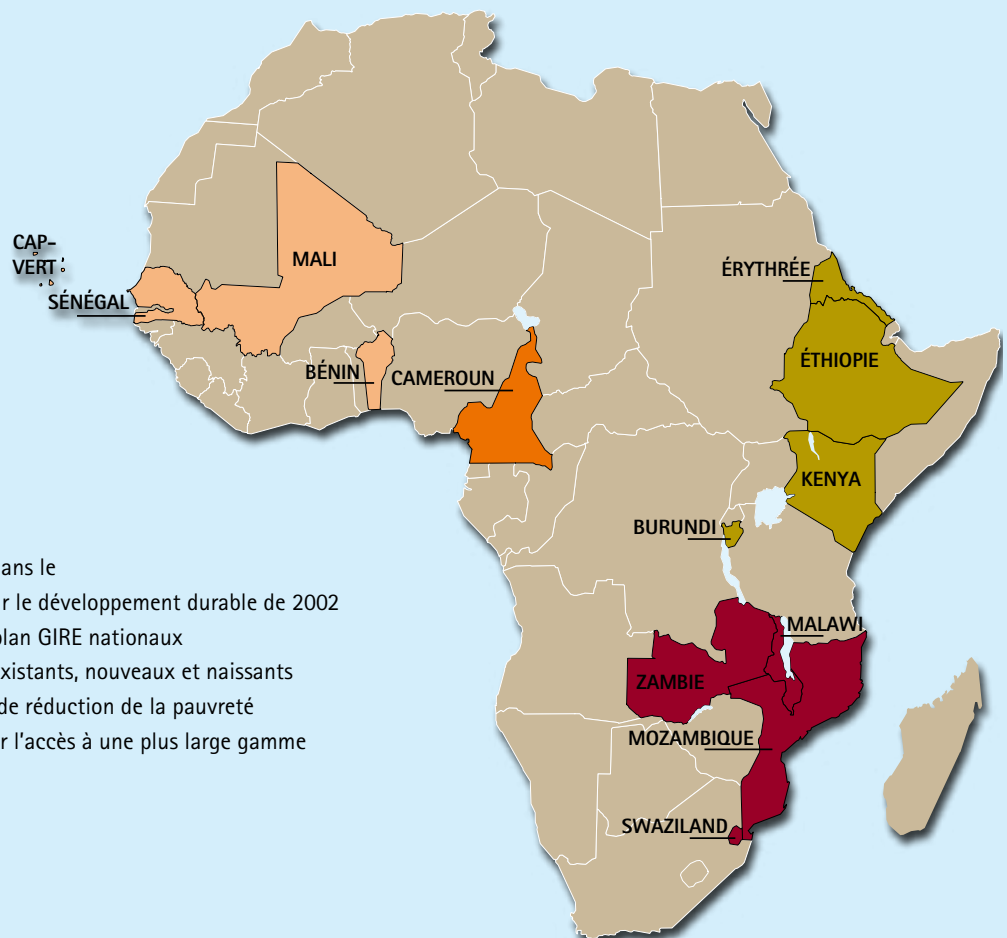
## Programme de planification de la gestion intégrée des ressources en eau

Le Programme GIRE a impliqué la participation de 13 pays situés dans quatre régions d'Afrique, à savoir :

- Afrique centrale (Cameroun)
- Afrique de l'est (Burundi, Érythrée, Éthiopie et Kenya)
- Afrique australe (Malawi, Mozambique, Swaziland et Zambie)
- Afrique de l'ouest (Bénin, Cap-Vert, Mali et Sénégal)

L'objectif de ce programme était de contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté, à travers une démarche GIRE et en facilitant quatre principales activités :

- Atteindre les objectifs fixés dans le cadre du Sommet mondial sur le développement durable de 2002 en vue de la préparation de plan GIRE nationaux
- Développer les partenariats existants, nouveaux et naissants
- Intégrer l'eau aux stratégies de réduction de la pauvreté
- Mieux comprendre et faciliter l'accès à une plus large gamme d'instruments financiers



## Les enseignements

S'inspirant de l'expérience du Programme de planification de la GIRE, les parties prenantes ont établi une liste des enseignements clés qui, à leur avis, constituaient des étapes essentielles dans la mise en œuvre d'un processus de planification réussi. Ces enseignements ont été regroupés en quatre catégories, et plus précisément :

- appréhender le contexte dans lequel se déroule le développement national
- définir une feuille de route stratégique
- veiller à la durabilité des interventions
- consolider les interventions de développement.

Les enseignements et observations ont le potentiel de jouer un rôle clef en termes d'adaptation au changement climatique et d'efforts en faveur d'un monde dans lequel la sécurité en eau est assurée. Même si ces informations sont issues du secteur de l'eau, elles sont tout aussi utilisables pour les processus de développement d'autres secteurs. Nous présentons ci-après les enseignements qui confortent la pertinence et le bien-fondé de l'adage selon lequel "les processus de développement sont souvent plus longs qu'on ne le prévoit".



## Le contexte du développement

### Un bon point d'entrée dans le contexte de développement national permet d'ajouter de la valeur et de minimiser la duplication des processus

En ce qui concerne le programme GIRE, l'une des premières activités clés a été d'identifier le meilleur point d'entrée possible afin de disposer d'une influence optimale pour faire avancer le processus de planification GIRE. Le choix d'un point d'entrée approprié a permis au GWP d'ajouter de la valeur aux processus de développement en cours, plutôt que de les dupliquer. Avant le démarrage du processus de planification, une évaluation a permis d'explorer les options disponibles, y compris celles en dehors du secteur de l'eau. L'objectif était de trouver un point d'entrée au niveau approprié le plus élevé possible, sachant que ceci pourrait déterminer si l'intervention de développement allait attirer ou non l'attention des décideurs.

Appréhender le contexte de développement à l'échelon local et s'appuyer sur les processus de développement, grâce à un vaste soutien intersectoriel, même s'ils dépassent les limites du secteur de l'eau.

### Les champions jouent un rôle crucial, ils devraient être sélectionnés après mûre réflexion et appréciés à leur juste valeur

Un champion est un individu influent et passionné, dynamique, inspirant la motivation, apte à donner de l'impulsion à un processus, et qui est capable d'entraîner dans son sillage une "image" et un profil institutionnels. Un champion engagé qui a des relations bien placées et a une solide connaissance du secteur constitue un atout certain, pouvant offrir de vastes opportunités et étant capable d'amorcer un processus dans les meilleurs délais. Lors de la sélection d'un champion, il est impératif de comprendre les éléments qui ont besoin d'être changés ou que l'on souhaite influencer ainsi que la nature des difficultés susceptibles de survenir par la suite. Au fur et à mesure que change le contexte national de développement, les processus de développement doivent eux aussi progresser et un changement de champion peut également s'avérer nécessaire. La participation des acteurs est cependant

critique et, au lieu de se substituer au rôle joué par les partenariats, les champions doivent les compléter.

Prendre le temps d'identifier et de sélectionner les champions, en fonction du changement et du résultat que l'on souhaite voir dans le processus de planification.

## Une feuille de route stratégique

### L'intégration aux divers contextes et priorités de développement au niveau national permet de décupler les chances de succès

Les interventions en matière de développement doivent satisfaire les priorités énoncées par le gouvernement. Aligner l'aide au développement sur les systèmes, les stratégies et les cadres d'action des politiques gouvernementales – voici le message que met en lumière la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. En effet, les programmes de développement mis en place en dehors du cadre gouvernemental courent le risque d'être fragmentés, et soumis à des coûts de transactions élevés en raison de l'utilisation de différents systèmes souvent conflictuels, et d'avoir moins de chance en termes de durabilité.

Même si l'alignement sur les systèmes gouvernementaux existants peut se traduire par une perte de souplesse – aboutissant ainsi à des retards et à une perte d'impulsion – l'expérience du Programme GIRE permet de démontrer que tout alignement, toute harmonisation et toute

consolidation sur la base des processus existants constituent des démarches efficaces.

Les plans liés aux processus nationaux de planification du développement, présentent un avantage supplémentaire car leur mise en œuvre s'inscrit dans la dynamique des processus d'investissement du gouvernement de manière plus générale. Promouvoir les activités d'un large groupe d'acteurs n'aura que peu d'effets, sauf si ces activités sont accompagnées d'un programme de gestion pris en charge par le gouvernement ou si ces activités jouent le rôle de catalyseur.

Par conséquent, il est souhaitable d'intégrer la planification de la GIRE aux processus nationaux de planification du développement, et d'identifier les priorités clés du gouvernement. Parallèlement, le processus de planification devrait avoir la souplesse voulue pour tenir compte des questions d'intégration, qui exigent un temps considérable.

### Les accords institutionnels visant à assurer la coordination et le financement devraient reposer sur des dispositifs et des processus existants

Etant donné que le thème de l'eau transcende de nombreux intérêts sectoriels, les accords de coordination entre les ministères des divers secteurs, au sein de ceux-ci et avec d'autres agences constituent une composante fondamentale de l'approche intégrée. En effet, des accords de coordination, qui s'inscrivent dans les cadres gouvernementaux existants, contribuent à renforcer les



capacités, à réduire la duplication et à institutionnaliser le processus de développement. Ces avantages offrent, à leur tour, la possibilité d'accroître la probabilité de mise en place d'actions de suivi au cours de mise en œuvre.

Lorsque les processus de développement sont tributaires d'un financement externe, leur durabilité à long terme sera renforcée s'ils sont intégrés aux dispositifs de planification et de financement disponibles à l'échelle nationale. L'expérience du Programme GIRE permet de réaffirmer, en général, à quel point il est important d'être intégré à des cadres de développement nationaux, tout en soulignant les difficultés rencontrées lorsqu'on tente d'harmoniser les accords de financement. Dans de nombreux cas, les fonds accordés au programme GIRE ont été mis en commun avec d'autres sources de financement utilisant des systèmes gouvernementaux, et ces situations ont toujours abouti à des retards. Le défi à relever consiste à parvenir à un équilibre et à maintenir une dynamique d'avancement au regard du processus de développement, au sein de systèmes financiers existants.

Intégrer les processus de planification aux cadres nationaux de développement et rattacher solidement les fonctions d'intégration et de coordination à une instance gouvernementale de haut niveau ou à un ministère ayant l'influence nécessaire pour mobiliser une collaboration intersectorielle. Les donateurs et autres agences de développement, de même que les gouvernements, devraient apporter leur soutien aux divers processus de facilitation.

### La définition des rôles et responsabilités dès les premiers stades permet de promouvoir la confiance, la transparence et la responsabilisation, mais prend du temps

Il est important de bien définir les rôles de chaque partenaire intervenant dans un processus de développement. Les organismes gouvernementaux et les agences de facilitation ont des mandats et des capacités différents. Sur le plan légal, c'est le gouvernement qui a le mandat d'entreprendre les travaux de développement, tandis que le rôle des facilitateurs du développement consiste à soutenir l'action du gouvernement, à faciliter la mise en œuvre d'un programme de développement, à s'efforcer de supprimer les entraves et les contraintes qui



ralentissent une mise en œuvre efficace des politiques, et à accélérer la mise en œuvre.

Dans le cas du programme GIRE, l'utilisation de protocoles d'accord a été encouragée, pour définir les rôles et responsabilités des diverses entités, à savoir les partenariats de l'eau du GWP, les gouvernements et autres acteurs clés des pays. Il faut néanmoins préciser que la définition des rôles peut être un processus long, qui en soi peut conduire à des retards.

Les rôles et les responsabilités devraient être définis dès le départ et les processus de planification devraient avoir une souplesse suffisante pour tenir compte de la diversité des rôles et du temps nécessaire pour les clarifier.

## Assurer la durabilité

### La mémoire institutionnelle permet d'augmenter la durabilité des processus de développement

Il convient de rappeler que les processus de développement prennent du temps, alors que les personnes qui y participent changent souvent. Les pionniers et champions de première heure impliqués dans les interventions de développement évoluent. Les chefs de projets et les facilitateurs expérimentés, de même que les individus ayant été formés dans le cadre du processus de développement, vont rejoindre d'autres programmes n'ayant aucun rapport avec ce processus. Au fur et à mesure que les peuples élisent



de nouveaux gouvernements, les décideurs clés et les principaux responsables politiques changent eux aussi. Le risque encouru est la perte des expériences et des enseignements acquis tout au long du parcours. Le processus de développement risque de perdre son élan et même de faire long feu sans avoir le moindre impact. Le maintien d'une mémoire institutionnelle pendant toute la durée du processus est impératif, et nécessite une attention toute particulière.

L'expérience du programme GIRE suggère qu'il n'existe aucune approche "standard" et que le contexte de chaque pays est important. Par ailleurs, on a constaté qu'une participation proactive des décideurs clés, dès les premières phases du processus, et le rattachement de l'équipe de gestion à une instance gouvernementale existante, constituaient des stratégies efficaces. Quelle que soit l'approche adoptée, il est essentiel de ne pas perdre de vue la pérennité et la durabilité du processus au-delà de la durée de financement du programme. Il est éventuellement utile de combiner des stratégies pour veiller au maintien d'une mémoire institutionnelle, tant au niveau politique et institutionnel qu'au niveau du projet lui-même.

Instaurer et mettre en œuvre un plan cohérent et exhaustif pour concrétiser une mémoire institutionnelle à tous les stades du programme.

### **Les partenariats d'acteurs offrent une plate-forme neutre, favorisant le dialogue et la résolution des enjeux liés à la sécurité en eau**

La participation des parties prenantes est reconnue depuis longtemps comme un élément crucial du développement durable. En effet, la participation des acteurs procure diverses perspectives sur les obstacles

associés au développement, et donne l'occasion aux individus – directement ou indirectement concernés – d'exprimer leur vision et d'offrir leurs solutions. La participation des parties prenantes est également importante pour conférer un caractère légitime aux processus de développement. Ceci a pour effet d'augmenter l'appartenance aux résultats obtenus et d'accroître les chances de réussite de leur mise en œuvre.

Dans le cas du programme GIRE, les partenariats d'acteurs au plan local ont permis de prendre des mesures visant à résoudre des problématiques spécifiques, comme par exemple les inquiétudes exprimées au sujet de la dégradation de la qualité de l'eau dans le barrage d'Okpara au Bénin, et les conflits concernant l'usage de l'eau dans le bassin fluvial de Berki en Éthiopie. Le fait de réaliser des projets pilotes à l'échelle locale, s'inscrivant dans le contexte plus large des processus de développement nationaux, peut servir à démontrer aux instances gouvernementales d'une part et aux parties prenantes d'autre part les résultats potentiels que l'on peut attendre d'une intervention. Les enseignements recueillis au plan local sont des éléments utilisés pour infléchir la politique nationale et pour éviter des politiques irréalisables dans la pratique.

Les partenariats régionaux de l'eau ont, eux aussi, apporté une contribution importante aux processus régionaux et panafricains de réforme de l'eau, qui a eu pour résultat une nette amélioration des stratégies et des politiques de l'eau sur le continent tout entier. Ces partenariats ont aussi joué un rôle essentiel en dynamisant l'action nationale en faveur de la planification de la gestion de l'eau.

Il est essentiel de soutenir et de renforcer les partenariats, tant au plan national que local, pour en augmenter l'efficacité.

## Les fonctions de renforcement

### Le renforcement des capacités stimule le partage des connaissances et les capacités de mise en œuvre

La faiblesse des capacités institutionnelles constitue l'un des obstacles majeurs auquel sont confrontés de nombreux pays en développement. L'absence de capacités de mise en œuvre affecte la durabilité des processus de développement et le renforcement des capacités doit être dirigé vers les institutions et les individus. Or, le renforcement des capacités doit être en harmonie avec les processus en cours et être incorporé aux activités de développement. Par ailleurs, un renforcement des capacités en association avec les parties prenantes encourage la participation. Ce principe permet aux divers acteurs d'aboutir à une compréhension commune des objectifs à atteindre dans le cadre du processus de développement.

Le partage des connaissances a également constitué un élément fondamental du renforcement des capacités au sein du programme GIRE. Il faut rappeler que le processus de planification de la GIRE est un terrain fertile pour l'apprentissage. Des ateliers, consacrés au partage des expériences, ont ainsi su rassembler des représentants

nationaux et régionaux originaires des divers pays participants, afin de mettre en commun les expériences et les enseignements. Ces ateliers de travail se sont attachés à promouvoir l'apprentissage et à couvrir un grand éventail de processus et de problèmes liés aux thèmes discutés.

Renforcer les capacités existantes, plutôt que d'en créer de nouvelles. C'est-à-dire accorder la priorité à l'expertise nationale, y compris en donnant un nouveau souffle aux institutions nationales et en renforçant leur statut, et en protégeant le tissu social et culturel.

### Communication et plaidoyer sont importants pour aboutir à une bonne compréhension des objectifs, des progrès et des réalisations

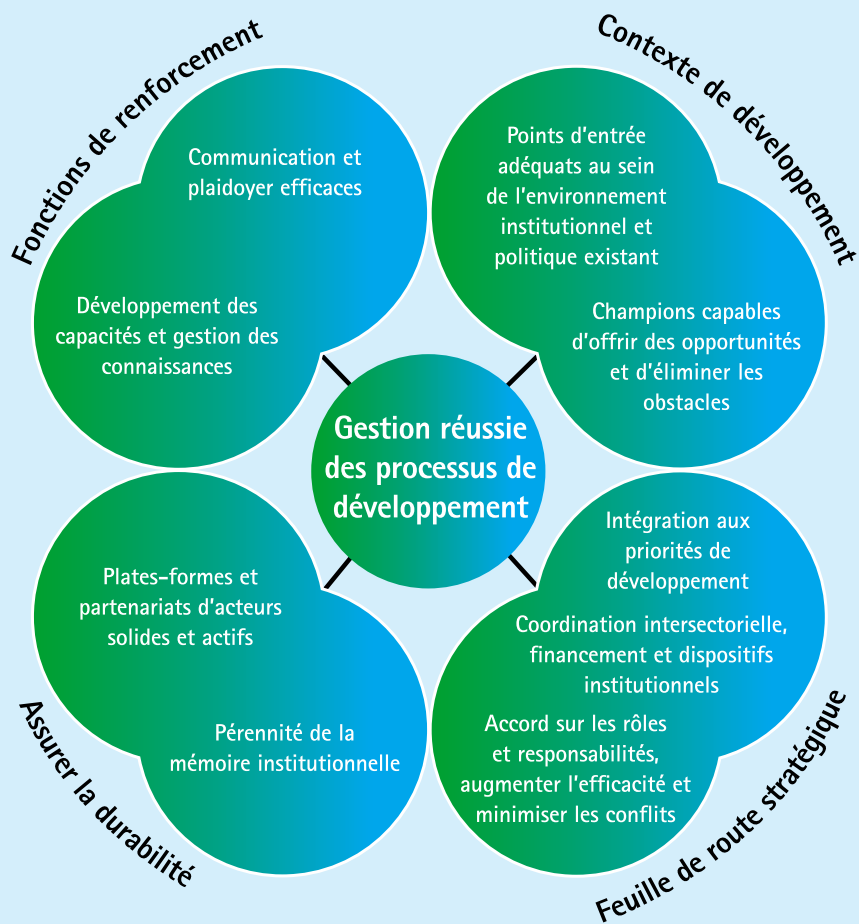
Pour que les parties prenantes restent sensibilisées et intéressées par les progrès réalisés dans le cadre du processus de développement, il faut que la communication et les actions de plaidoyer soient constantes. Une bonne communication peut éviter les nombreux conflits normalement associés au manque d'informations sur les buts et les objectifs fixés et sur les réalisations du programme. Il est donc opportun de concevoir des messages clefs, ciblant des groupes bien précis, et de les diffuser régulièrement.

Plusieurs pays impliqués dans le programme GIRE ont utilisé la communication comme vecteur de sensibilisation de l'opinion publique et pour solliciter l'appui des milieux politiques. Il faut également reconnaître que les médias ont joué un rôle capital pour la mobilisation du gouvernement, de la société civile et du public afin d'accélérer le processus de réforme du secteur de l'eau. Il a été fait appel à diverses stratégies pour encourager la participation des médias. À cet effet, on peut citer l'établissement de réseaux de journalistes spécialisés sur les questions de l'eau, la participation de représentants des médias aux structures de gestion du programme et la possibilité offerte aux médias de rédiger des articles sur les questions relatives à l'eau.

Intégrer la communication à toutes les activités et interventions et leur affecter des ressources réalistes tant humaines que financières.



## Éléments essentiels pour la planification du développement



Christopher Hillier/Getty Images



Global Water Partnership

Le Partenariat mondial de l'eau (Global Water Partnership, GWP) est un réseau international dont la vision est un monde dans lequel la sécurité en eau est assurée, et dont la mission est de soutenir le développement et la gestion durables des ressources en eau à tous les niveaux.

Le GWP a été créé en 1996 pour promouvoir la GIRE (gestion intégrée des ressources en eau). Son but est de développer et de gérer de façon coordonnée l'eau, les terres et les ressources qui s'y rapportent, afin d'optimiser le bien-être économique et social sans compromettre la durabilité des écosystèmes vitaux.

Ce réseau est ouvert à toutes les organisations concernées par la gestion des ressources en eau : institutions gouvernementales des pays développés et en développement, différents organismes des Nations Unies, banques bilatérales et multilatérales de développement, associations professionnelles, instituts de recherche, organisations non gouvernementales et secteur privé.

[www.globalwaterpartnership.org](http://www.globalwaterpartnership.org)