

PROCESSUS D'ELABORATION
DU PAGIRE AU MALI ET AU SENEGAL

Leçons et questionnements

AVERTISSEMENT

La terminologie géographique employée dans cet ouvrage, de même que sa présentation, ne sont en aucune manière l'expression d'une opinion quelconque de la part du GWP Afrique de l'Ouest sur le statut juridique ou l'autorité de quelque pays, territoire ou région que ce soit, ou sur la délimitation de ses frontières.

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles du GWP/AO.

Le présent ouvrage a été publié grâce au soutien financier la Commission de l'Union Européenne et du Partenariat Mondial de l'Eau (GWP).

Publié par GWP/AO, Ouagadougou, Burkina Faso



© 2009 Partenariat Ouest-Africain de l'Eau (GWP/AO)

ISBN 978-2-9533002-3-9

La reproduction de cette publication à des fins non commerciales, notamment éducatives, est permise sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source soit dûment citée.

La reproduction de cette publication à des fins commerciales, notamment en vue de la vente, est interdite sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur.

Disponible auprès de :

Service de communication du GWP/AO
03 BP 7112 Ouagadougou, 03-Burkina Faso
Tél. +226 50366212, Télécopie : +226 50366208
Email : watac@fasonet.bf; info@gwpao.org
Site Web : www.gwpao.org

TABLE DES MATIERES

Préface.....	v
Remerciements.....	vi
Résumé.....	vii
I. INTRODUCTION	1
II. CONTEXTE DE LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU	4
2.1. Le cadre législatif et réglementaire.....	5
2.2. Le cadre institutionnel	5
2.3. Le cadre économique et financier.....	6
III. INITIATION DU PROCESSUS D'ELABORATION DU PAGIRE.....	7
IV. VISION ET ENGAGEMENT POLITIQUES	10
V. ÉTAT DES LIEUX/ANALYSE SITUATIONNELLE.....	12
5.1. La finalité de l'étape portant « état des lieux ».....	12
5.2. La problématique de l'implication des acteurs.....	13
5.3. Les liens avec les réformes en cours et harmonisation avec les autres initiatives	14
5.4. La problématique du renforcement des capacités des acteurs du secteur de l'eau	15
VI. ORIENTATIONS STRATEGIQUES DU PLAN D'ACTION GIRE	17
VII. PLAN D'ACTION GIRE	18
VIII. MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION GIRE	21
IX. SUIVI-EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION GIRE	23
X. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	24

PREFACE

L'eau est une grande préoccupation dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et plus particulièrement dans les pays sahéliens. Il est connu que l'eau est indispensable au développement économique et social, et la bonne gestion de la ressource est un devoir non seulement pour les gouvernants qui ont une obligation de moyens mais aussi et surtout pour chaque citoyen qui se doit d'adopter les bons comportements pour assurer la pérennité de la ressource.

Pour aider au changement de comportement des réformes sont nécessaires et la planification est l'un des éléments essentiels de ces mesures de réformes. Dans les réflexions, la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) est apparue comme une des approches pour atteindre la bonne gouvernance de l'eau. En 2002 à Johannesburg, les Etats se sont engagés à se doter de plans d'action nationaux de gestion intégrée des ressources en eau.

C'est dans le cadre de l'appui demandé à la communauté internationale que l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI) a accepté de soutenir l'initiative du GWP intitulée Programme pour le Développement de l'Eau en Afrique (PAWD) visant à soutenir cinq pays africains dans le processus d'élaboration de leur plan GIRE. Le Mali et le Sénégal ont bénéficié de cette initiative qui a constitué un apport à un programme gouvernemental pour l'élaboration du plan GIRE.

L'esprit de collaboration de tous les acteurs et surtout des Etats qui a marqué tout le processus a permis au GWP d'accomplir avec satisfaction une partie de sa mission essentielle, celle d'appuyer les pays dans la gestion durable de leurs ressources en eau. Ces processus ayant été conduits à terme, ce document vise à en donner la substance afin que ce qui a été accompli au Mali et au Sénégal puisse servir d'autres pays qui auront à conduire un processus de planification GIRE. Ces deux études du Mali et du Sénégal s'ajoutent à celle faite au Burkina pour constituer un tout.

L'ensemble de ces documents vise à mettre à la disposition de tous les acteurs du secteur de l'eau (professionnels ou non) des éléments d'orientation sur les actions entreprises dans certains pays de la région de l'Afrique de l'Ouest. Nous espérons que ces études de capitalisation seront des catalyseurs pour le développement durable.

Hama Arba Diallo


Président du GWP-AO

REMERCIEMENTS

Cette étude a été réalisée par le Partenariat Ouest Africain de l'Eau (GWP-AO) en collaboration avec la Direction de la Gestion et de la Planification des Ressources en Eau (DGPRE) pour le Sénégal et la Direction Nationale de l'Hydraulique (DNH) pour le Mali.

L'étude a été menée sur le terrain par M. Adama DIARRA, consultant, expert en eau (Mali) et Mme Mame Dagou DIOP NDIAYE, Consultante, expert en eau (Sénégal). Le document de synthèse régional a été réalisé par le consultant M. Jérôme THIOMBIANO, expert en eau. Les consultants ont bénéficié de la collaboration de tous les acteurs qui ont montré un intérêt et une disponibilité sans faille. Le secrétariat de rédaction des publications a été assuré par Sié Offi SOME.

L'ensemble du travail a été effectué sous la coordination du Secrétariat Exécutif du Partenariat Ouest Africain.

Nous voudrions remercier très sincèrement tous les partenaires, les consultants et les acteurs pour leur disponibilité et leur chaleureuse collaboration.

Que ceux que nous n'avons pas cités trouvent tous ici l'expression de notre gratitude et franche collaboration.

Nous saisissons l'occasion pour remercier sincèrement les nombreux partenaires financiers sans qui ce travail n'aurait pas été possible spécialement l'Agence Canadienne de Développement international (ACDI).

Nos remerciements vont à la Commission de l'Union Européenne et au Partenariat Mondial de l'Eau pour l'appui à l'impression de ce document.

Abréviations et sigles

ABFN	:	Agence du Bassin du Fleuve Niger
ACDI	:	Agence Canadienne pour le Développement International
CEDEAO	:	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
COA/GIRE	:	Conférence Ouest-africaine sur la Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GIRE	:	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GIRENS	:	Gestion Intégrée des Ressources en Eau du Niger Supérieur
GWP	:	Global Water Partnership
GWP/AO	:	Partenariat Mondial de l'Eau/ Afrique de l'Ouest
OMVS	:	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal
ONG	:	Organisation non gouvernementale
PAGIRE	:	Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PNE	:	Partenariat National de l'Eau
PROSEA	:	Programme Sectoriel Eau et Assainissement
SP/PAGIRE	:	Secrétariat Permanent pour la mise en œuvre du PAGIRE

RESUME

En dépit des actions importantes d'appui technique et financier réalisées au niveau mondial par le GWP et d'autres structures spécialisées du domaine de l'eau, beaucoup de zones d'ombres subsistent, notamment au niveau des pays en développement de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest, pour passer à la phase opérationnelle de la GIRE. En effet, si beaucoup de pays ayant bénéficié de l'appui financier des partenaires au développement se sont engagés dans la conduite du processus GIRE, des difficultés réelles existent cependant; et notamment quant à la manière de mettre en œuvre la GIRE au niveau terrain dans un contexte de pays en développement, aux ressources financières limitées et avec une partie de la population (au moins 40 %) vivant en dessous du seuil de pauvreté.

Dans ce contexte, cinq pays africains (le Mali, le Sénégal, le Kenya, le Malawi et la Zambie,) ont bénéficié, en 2004, de l'appui de l'initiative canadienne pour le développement de l'Afrique et la gestion de l'eau financée par l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), afin de conduire leurs processus d'élaboration du Plan d'Action de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE). Ce processus a bénéficié d'une dynamique sous-régionale des pays membres de la CEDEAO. En effet, pour relever le défi de la pauvreté, les pays membres de la CEDEAO mettent en œuvre des politiques et des stratégies afin d'accélérer la croissance et de réduire la pauvreté en accord avec la vision de la CEDEAO et la vision ouest-africaine pour l'eau, la vie et l'environnement pour horizon 2025. Dans cette perspective, lesdits pays ont élaboré un document portant sur les « Politiques des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest » qui sera, après adoption par le conseil des ministres de ladite institution, le document de référence aussi bien pour les Etats membres, les organismes de bassins de la sous-région, que les ONG régionales impliquées dans la gestion des ressources en eau.

Contexte de la gestion des ressources en eau : Le Mali et le Sénégal, sont des pays agricoles de la zone sahélienne qui a été profondément marquée par les effets de la sécheresse des années 70, et qui a révélé la vulnérabilité des pays de cette zone face à une pluviométrie largement déficitaire et irrégulière spatio-temporellement. En dépit d'un contexte contraignant au plan physique, la gestion des ressources en eau dans ces pays est restée essentiellement sectorielle. Il faut attendre le début des années 90, avec, d'une part, le développement de la prise de conscience sur la problématique de l'eau au niveau de chaque pays et, d'autre part, la tenue de la Conférence de Rio de Janéiro en 1992, pour observer la prise d'engagements forts des pouvoirs politiques des États, en vue de la mise en œuvre de la GIRE dans leurs pays respectifs. Le Mali et le Sénégal présentent des

similitudes au plan des facteurs climatologiques influençant les apports en ressources en eau qui dépendent essentiellement de la pluviométrie. Les autres éléments importants du contexte de la gestion des ressources en eau portent essentiellement sur : (i) le cadre législatif et réglementaire, (ii) le cadre institutionnel ; et (iii) le cadre économique et financier.

Au Mali, le cadre législatif et réglementaire existant au démarrage du processus d'élaboration du PAGIRE est plus favorable, car le Code de l'Eau existant prend en compte les principes fondamentaux de la GIRE (subsidiarité, concertation et implication de tous les acteurs et utilisation des outils économiques et financiers pour la gestion durable des ressources en eau). Au Sénégal, par contre, le cadre législatif et réglementaire existant au démarrage du processus d'élaboration du PAGIRE est plus contraignant, car le Code de l'Eau existant, qui date de 1981, n'est plus adapté à l'organisation moderne du pays et ne répond plus aux ambitions de développement socio-économique.

Au Mali comme au Sénégal, le cadre institutionnel s'est façonné au fil du temps et à la faveur d'événements spécifiques ayant suscité la prise de conscience des acteurs du secteur de l'eau de chaque pays sur les enjeux liés à l'eau. Ces enjeux ont fortement pesé sur les politiques successives en matière d'eau. Ainsi, le cadre institutionnel du secteur de l'eau dans les deux pays, est caractérisé au démarrage du processus GIRE, par une concentration de toutes les prérogatives en matière d'eau dans les mains de l'État. Il n'associe pas suffisamment les autres acteurs du secteur de l'eau.

Enfin le contexte économique au Mali comme au Sénégal, est caractérisé par une forte dépendance du secteur de l'eau vis-à-vis des ressources financières extérieures dont le niveau atteint au moins 85%, contre seulement 15% pour les ressources nationales. Dans cette situation, l'eau ne finance pas encore l'eau et c'est l'Etat avec l'appui des apports extérieurs qui intervient pour compenser l'insuffisance des acteurs à assurer la planification, le financement et la gestion des ouvrages hydrauliques.

La phase d'initiation du processus d'élaboration du PAGIRE : Au Mali comme au Sénégal, deux groupes de facteurs exogènes et endogènes ont concomitamment joué dans la phase d'initiation du processus d'élaboration du PAGIRE et à quelques différences près, les deux pays ont eu des similitudes. En effet, au niveau international et pour les facteurs exogènes, les deux pays ont activement pris part à toutes les rencontres internationales sur les ressources en eau. La Conférence ouest-africaine sur la gestion intégrée des ressources en eau

(COA/GIRE) de Ouagadougou, en 1998, a particulièrement été décisive dans l'engagement des pays de la sous-région à mettre en œuvre la GIRE avec diligence. Pour les facteurs internes, il convient de retenir l'existence (i) de problèmes cruciaux en matière d'eau d'envergure nationale ; (ii) d'une volonté politique indispensable pour soutenir une initiative d'importance nationale et transfrontalière ; et (iii) d'une « masse critique d'acteurs impliqués dans la gestion des ressources en eau » ayant pleinement conscience des enjeux liés aux ressources en eau dans les programmes de développement du pays et qui « porte » la mise en œuvre du processus GIRE.

A cette phase du processus, les éléments ci-dessous méritent une attention toute particulière, car de leur bonne prise en considération, dépendra en grande partie, la réussite de la conduite du processus d'élaboration du PAGIRE. Il s'agit de : (i) la nécessité de disposer en permanence d'une équipe pluridisciplinaire compétente de projet ; (ii) la synergie à rechercher entre les compétences du secteur public et du secteur privé ; (iii) l'ancrage institutionnel de la structure de mise en œuvre du processus ; et (iv) la clarification du rôle des acteurs moteurs que sont l'État et la société civile représentée par le Partenariat National de l'eau (PNE)

La phase de la vision et des engagements politiques : L'engagement politique est sans conteste le plus important des facteurs qui va : (i) induire la décision de conduire un processus GIRE dans le pays ; (ii) déclencher les mécanismes pour le démarrage effectif du processus d'élaboration du PAGIRE ; (iii) maintenir l'engagement et la dynamique du processus tout au long de l'élaboration du PAGIRE ; et (iv) enfin actionner constamment les outils de mise en œuvre des actions prévues dans le PAGIRE adopté. Il est fondamental, dans ces conditions, d'appréhender « dans quelles conditions l'engagement politique est effectif » ou, autrement dit, « qu'est-ce qui motive l'engagement politique pour la conduite d'un processus GIRE dans un pays en voie de développement ? ».

L'analyse de ce questionnement porte sur les facteurs externes et les facteurs internes au processus. Les facteurs externes révèlent que la communauté internationale s'est beaucoup investie dans la promotion de la gouvernance de l'eau au niveau mondial, avec l'adoption de la GIRE comme vision appropriée. Dans cette perspective, de nombreuses rencontres internationales sur la gestion durable des ressources naturelles dont l'eau, ont contribué à cette prise de conscience. Les facteurs internes indiquent que la demande pressante des populations en ouvrages hydrauliques, expliquent l'attention particulière des décideurs politiques vis-à-vis de ces programmes d'investissements à la différence d'un processus GIRE qualifié de programme « *soft* ».

Sous ces considérations, il est légitime de se poser la question de savoir s'il n'est pas plus pertinent de coupler le processus GIRE avec la réalisation de programmes d'investissements d'hydraulique, afin d'offrir de la visibilité à la GIRE et surtout de bénéficier de l'engagement politique constant, sans lequel le processus est voué à l'échec.

La phase de l'analyse situationnelle/État des lieux : l'analyse situationnelle ou « état des lieux » dans la conduite du processus d'élaboration du PAGIRE, est vraisemblablement l'étape la plus complexe. Elle mérite une attention toute particulière, car de sa bonne exécution dépendra le contenu des propositions d'action du PAGIRE qui sont, en réalité, une réponse aux enjeux identifiés au cours de l'analyse situationnelle. Il importe alors de bien appréhender les composantes essentielles de cette phase du processus. Ces composantes portent sur :

La finalité de l'étape portant « État des lieux » : cet exercice dont la complexité est évidente, exige de disposer d'une équipe pluridisciplinaire permanente de projet, compétente et quotidiennement commise à la tâche de conduite du processus de manière itérative avec les différents acteurs du secteur de l'eau ;

La problématique de l'implication des acteurs dans la réalisation de l'analyse situationnelle : le questionnement en rapport avec cette problématique, qui mériterait une réflexion approfondie du GWP/AO, porte, d'une part, sur la clarification du contenu du concept « implication des acteurs » et, d'autre part, sur « la stratégie efficace de sa mise en œuvre » ;

La problématique du renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la gestion des ressources en eau : celle-ci doit être appréhendée aux deux niveaux suivants : (i) celui des cadres de l'équipe du projet, pour la conduite efficace du processus ; et (ii) celui des acteurs impliqués dans la gestion des ressources en eau pour leur permettre de participer au mieux au processus d'élaboration du PAGIRE et à sa mise en œuvre. Si, pour l'équipe du projet, il est indispensable d'assurer sans délai le renforcement des compétences des cadres par des formations appropriées, pour les acteurs impliqués dans la gestion des ressources en eau, il semble plus pertinent de concentrer les efforts sur l'analyse situationnelle de leurs capacités afin de bien identifier les insuffisances, en vue de proposer un programme de renforcement de celles-ci à partir d'actions spécifiques à conduire pendant la mise en œuvre du PAGIRE ;

Les liens avec les réformes en cours et l'harmonisation avec les autres initiatives : le processus d'élaboration du PAGIRE s'inscrit dans un contexte précis de chaque pays, et en conséquence doit tenir compte des réformes majeures en cours au plan national et sous-régional. Au Mali et au Sénégal, il faut citer deux réformes essentielles au plan national et une dynamique au niveau sous-régional ayant des répercussions importantes sur la gouvernance de l'eau ; il s'agit : (i) du désengagement de l'État des activités de production et de son recentrage sur ses missions régaliennes, (ii) du processus de décentralisation qui confie diverses compétences aux collectivités locales ; et (iii) de l'existence d'une dynamique sous-régionale pour la GIRE avec les organismes de bassins existants et/ou en création et de (iv) l'existence d'une « Politique des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest » des pays membres de la CEDEAO.

La phase des orientations stratégiques du PAGIRE : Le processus d'élaboration du PAGIRE, il faut le rappeler s'effectue, pour les pays de la sous-région ouest-africaine, dans un contexte assez contraignant avec en toile de fond les considérations majeures suivantes : (i) le désengagement de l'État de la sphère de production et son recentrage sur ses missions de souveraineté ; (ii) la mise en œuvre du processus de décentralisation avec le transfert de diverses compétences dont l'eau aux collectivités locales ; (iii) la réduction drastique de l'effectif du personnel de l'administration publique de l'eau, suite à l'application des mesures d'ajustement structurel ; (iv) les changements fréquents du cadre institutionnel abritant le secteur de l'eau pour des raisons politiques ; et (v) le niveau élevé de la pauvreté qui touche une couche importante de la population.

Sous ces considérations, et tenant compte du fait que la réforme du cadre de gestion des ressources en eau est une opération profonde et de longue durée, avec de nombreuses implications politiques, économiques et sociales, les choix stratégiques doivent indiquer comment prendre en compte ces éléments fondamentaux ci-dessus cités et spécifier les actions spécifiques à réaliser avec un plan de travail pour guider le processus.

La phase des propositions d'actions du PAGIRE : Conçu comme un outil de planification stratégique, le plan d'action GIRE proprement dit est une réponse aux problèmes majeurs identifiés au cours de l'analyse situationnelle. Se fondant sur l'objectif général de construction d'un nouveau cadre de gestion des ressources en eau, et à partir des orientations stratégiques définies antérieurement, le plan d'action GIRE doit indiquer clairement les réformes à entreprendre au plan de l'environnement politique, du cadre législatif et réglementaire, du cadre technico-économique pour que progressivement le nouveau cadre de gestion devienne réalité et ce, en fonction des moyens et des capacités du pays.

Au regard, d'une part, de l'imbrication étroite des différents compartiments du processus, et, d'autre part, de ses implications politiques, économiques et sociales, le questionnement qui mérite une attention particulière est celui de savoir si la mise en œuvre dudit processus peut être envisagée de manière linéaire ou si, en dépit de la complexité des enjeux en présence, la mise en œuvre doit être réalisée simultanément en raison de l'interdépendance des compartiments du processus et par souci de cohérence d'ensemble. La réponse à cette question déterminera en grande partie l'organisation pour la mise en œuvre dudit processus et les moyens à mobiliser à cet effet. En tout état de cause, la cohérence d'ensemble doit constamment être recherchée, afin de gagner en efficacité.

La phase de mise en œuvre du PAGIRE : La mise en œuvre du PAGIRE étant une étape critique du processus de construction du nouveau cadre de gestion des ressources en eau, la question de la nécessité de la création d'une structure spécifique pour sa mise en œuvre se pose. Dans l'affirmative, il faut clarifier, d'une part, le statut de cette structure à même d'assurer efficacement la réalisation des actions prévues dans le PAGIRE et, d'autre part, son ancrage dans le paysage institutionnel existant.

La phase de suivi-évaluation du PAGIRE : La mise en place d'un nouveau cadre de gestion des ressources en eau ne peut être achevée qu'à moyen et long terme, au regard des implications multiples que la réforme du secteur de l'eau impose. C'est pourquoi il est important, de disposer d'un système de suivi-évaluation adapté, pour permettre de mesurer les performances obtenues et de réajuster périodiquement les options de mise en œuvre du PAGIRE, en fonction des contraintes observées. Hormis les capacités de la structure en charge de la mise en œuvre du PAGIRE, la définition des indicateurs est d'une importance particulière dans cet exercice et en la matière, les variables à suivre doivent être simples et fiables.

Conclusions et recommandations : La conduite du processus d'élaboration du PAGIRE au Mali et au Sénégal, constitue en soi un succès dès lors que le premier acquis fondamental a été la prise de conscience soutenue et organisée au niveau national des enjeux liés aux ressources en eau pour le développement de chaque pays.

Les expériences les mieux réussies au niveau mondial en matière de GIRE, indiquent que ce processus requiert, outre la volonté politique et un minimum de ressources, de la méthode, un engagement constant, de la persévérance et du temps pour permettre au processus de disposer d'un ancrage certain en vue d'un

développement continu et irréversible. Plus qu'ailleurs, dans les pays en développement comme le Mali et le Sénégal où au moins 40% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et où les besoins en infrastructures hydrauliques de base sont importants et constituent une préoccupation constante des populations et des autorités politiques, il semble plus réaliste d'inscrire la réalisation d'un tel processus dans la durée, en le couplant à des programmes d'investissement physique pour plus de visibilité et en tenant compte des contraintes majeures inhérentes aux pays en développement.

Sous ces considérations, les expériences conduites dans ces deux pays et dans la sous-région pour l'élaboration du PAGIRE, permettent de tirer des leçons, de répertorier des questionnements méritant des réflexions approfondies et de proposer les recommandations ci-dessous:

Le processus d'élaboration du PAGIRE dont la finalité est d'asseoir l'architecture immatérielle d'un nouveau cadre de gestion des ressources en eau, est par essence éminemment complexe, car étant fondamentalement une réforme aux implications multiples au plan politique, technique et socio-économique. La conduite d'un tel processus exige des compétences avérées et un niveau élevé d'organisation ;

La maîtrise d'ouvrage du processus d'élaboration du PAGIRE est de la responsabilité première de l'administration publique de l'eau, en raison des implications multiples qu'impose la mise en place d'un nouveau cadre de gestion des ressources en eau, du besoin impératif de légitimité, et de la nécessité d'assurer l'appropriation dudit processus au niveau national, ainsi que la nécessité de pérenniser le développement de la GIRE ;

L'engagement politique soutenu tout au long du processus d'élaboration du PAGIRE et de sa mise en œuvre, est sans conteste un facteur déterminant de la réussite dudit processus. Il convient, toutefois, de relever que les attentes élevées des populations vis-à-vis des décideurs politiques en programmes d'infrastructures hydrauliques dans les pays en développement fragilisent cet engagement politique dès lors que le processus GIRE n'apporte pas dans l'immédiat le même type de réponse. Cette situation impose une réflexion approfondie, afin de bénéficier en permanence de cet engagement politique indispensable ;

L'existence d'une équipe pluridisciplinaire compétente de projet au sein de l'administration publique de l'eau, pour la conduite quotidienne des activités du processus d'élaboration du PAGIRE, est primordiale pour la réussite dudit

processus, afin de garantir l'appropriation dudit processus au niveau national et de créer ainsi progressivement un environnement requis de développement de la GIRE ;

Le processus d'élaboration du PAGIRE, à la différence des programmes d'investissements physiques (ouvrages hydrauliques notamment), manque de visibilité et ne bénéficie pas toujours de l'attention souhaitée des décideurs politiques et des populations des pays en développement aux sollicitations élevées en infrastructures de base. Il est donc impératif d'approfondir la réflexion sur la pertinence de coupler systématiquement la conduite de tout processus d'élaboration du PAGIRE et de sa mise en œuvre, avec la réalisation de programmes d'investissements structurants dans le domaine de l'eau ;

La mise en œuvre des différentes composantes du processus d'élaboration du PAGIRE, révèle une autre facette importante de sa complexité de part l'imbrication étroite des composantes du processus, et des implications politiques, économiques et sociales inhérentes à la réforme du secteur de l'eau. Dans un tel contexte, est-il possible d'envisager la mise en œuvre dudit processus de manière linéaire, ou malgré la complexité des enjeux en présence, cette mise en œuvre doit-elle être réalisée simultanément en raison de l'interdépendance des compartiments du processus et par souci de cohérence globale ?. Une réflexion en la matière permettra d'accroître les performances pour la conduite et la mise en œuvre des plans d'action GIRE ;

La mise en œuvre des actions définies du PAGIRE revêt une importance toute particulière, car déterminante pour le développement de la GIRE au plan national. Comme pour toute réforme s'inscrivant dans la durée, il est essentiel de disposer d'une structure appropriée pour l'atteinte des objectifs définis dans le PAGIRE et correspondant aux ambitions de développement du pays. Dans cette perspective, une réflexion approfondie est indispensable pour déterminer le bien fondé de la création d'une structure spécifique et dans l'affirmative, pour déterminer son statut et son ancrage dans le paysage institutionnel existant ;

Le nouveau cadre de gestion des ressources en eau, issu du processus d'élaboration du PAGIRE, doit reposer sur une base légale afin que les réformes contenues dans le plan d'action deviennent réalités ; d'où l'importance de disposer en parallèle d'un cadre législatif et réglementaire sur lequel les propositions du plan d'action GIRE tirent leur légitimité. Il s'ensuit qu'il est fondamental d'éviter le déphasage entre le cadre légal comportant les orientations fondamentales et les propositions du plan d'action GIRE, toute chose qui entraînera soit un immobilisme partiel du

plan d'action GIRE faute de légitimité, soit une réécriture dudit plan d'action pour se conformer aux dispositions du cadre légal.

I. INTRODUCTION

Les changements climatiques avec les catastrophes naturelles qui en résultent, ont fini de convaincre l'humanité de l'impérieuse nécessité d'une gestion durable des ressources naturelles de la planète, afin de ne pas hypothéquer de manière irréversible, la survie des espèces vivantes de la planète Terre. Les ressources en eau douce, à ce titre, ont fait l'objet d'une attention particulière, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de Rio de Janeiro en 1992. La plupart des pays du monde entier, au cours de cette importante conférence, ont pris l'engagement de mettre en œuvre les dispositions du Chapitre 18 de l'Agenda 21.

Cette prise de conscience de toute la communauté internationale sur les enjeux en présence liés à l'eau, a progressivement convergé à la fin du XX^{ème} siècle vers un consensus pour une approche fondamentalement innovatrice de gestion des ressources en eau, dénommée- Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE).

La GIRE est fondée sur une vision globale qui tient compte de la dynamique des ressources en eau au sein des espaces naturels que sont les bassins hydrographiques ou les aquifères, avec une implication de l'ensemble des acteurs du domaine de l'eau dans un nouveau cadre de gestion, permettant de concilier au mieux l'ensemble des usages pour le développement continu d'une région ou d'un pays, tout en préservant les besoins des générations futures.

La tenue de la conférence de Ouagadougou, du 3 au 5 mars 1998, sur la GIRE, a marqué un tournant dans les approches de la gestion de l'eau au niveau régional. En effet, les Gouvernements des pays de l'Afrique de l'Ouest, membres de la CEDEAO, conscients que les problèmes liés à l'eau sont préjudiciables à leur développement économique et social, conscients aussi qu'il devient de plus en plus urgent de passer à de nouvelles formes de gestion de l'eau telles que recommandées à la conférence de Rio, ont pris l'engagement de conduire dans chaque pays un processus GIRE, devant permettre de disposer et mettre en œuvre un « plan d'Action de Gestion Intégrée des Ressources en Eau ».

Un des résultats du Sommet Mondial sur le Développement Durable tenu à Johannesburg en 2002 a été l'engagement ferme de la communauté internationale à développer et à achever des Plans d'Action Nationaux de Gestion Intégrée des

Ressources en Eau (PANGIRE) dans les différents pays à l'échéance 2005. Beaucoup de pays, sur cette base, se sont engagés à développer leur Plan d'Action National avec l'assistance technique et financière des partenaires.

En dépit des actions importantes de sensibilisation et d'information réalisées au niveau mondial par le GWP et d'autres structures spécialisées du domaine de l'eau, beaucoup de zones d'ombres subsistent dans les différents pays, notamment au niveau des pays en développement de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest, pour passer à la phase opérationnelle de la GIRE. En effet si beaucoup de pays ayant bénéficié de l'appui financier des partenaires au développement se sont engagés dans la conduite de processus GIRE, des difficultés réelles existent cependant quant à la manière de mettre en œuvre la GIRE au niveau terrain dans un contexte de pays en développement aux ressources financières limitées et avec une grande partie de la population (au moins 40%) vivant en dessous du seuil de pauvreté.

Dans ce contexte, cinq pays africains (le Mali, le Sénégal, le Kenya, le Malawi et la Zambie,) ont bénéficié en 2004, de l'appui de l'initiative canadienne pour le développement de l'Afrique et la gestion de l'eau (de l'ACDI), pour conduire leurs processus d'élaboration du Plan d'Action de Gestion Intégrée des Ressources en Eau. Ce processus a bénéficié d'une dynamique sous-régionale des pays membres de la CEDEAO. En effet, pour relever le défi de la pauvreté, les pays membres de la CEDEAO mettent en œuvre des politiques et des stratégies afin d'accélérer la croissance et de réduire la pauvreté en accord avec la vision de la CEDEAO et la vision Ouest Africaine pour l'eau, la vie et l'environnement pour 2025. Dans cette perspective, lesdits pays ont élaboré un document portant « Politique des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest » qui sera après adoption par le conseil des ministres de ladite institution, le document de référence aussi bien pour les Etats membres, les organismes de bassins de la sous-région, que les ONG régionales impliquées dans la gestion des ressources en eau.

La présente étude s'inscrit globalement dans la contribution à apporter au Partenariat mondial de l'eau de l'Afrique de l'Ouest (GWP/AO) en vue d'obtenir une analyse de synthèse des acquis et insuffisances du processus d'élaboration du PAGIRE au Sénégal et au Mali. Suivant les termes de référence de cette étude, il est attendu principalement, la réalisation d'un document d'information décrivant et analysant les questions fondamentales en rapport au processus d'élaboration du PAGIRE, depuis l'initiation, en passant par l'implication des parties prenantes pour la réalisation de « l'état des lieux », jusqu'au suivi-évaluation du PAGIRE, à la suite de son approbation par les autorités compétentes de chaque pays.

La valeur ajoutée de la présente étude, au-delà de l'analyse comparative qualitative du processus d'élaboration du PAGIRE dans les deux pays, est la mise à disposition du GWP/AO, d'un document de réflexion comportant les questionnements majeurs qui se posent à chacune des étapes clés du processus et auxquelles il importe d'apporter des réponses appropriées pour une mise en œuvre efficace du processus d'élaboration du PAGIRE. Ce document offrira ainsi au GWP/AO, les portes d'entrée pour, d'une part, bien caractériser les performances d'un processus GIRE au regard de ces questions fondamentales et, d'autre part, engager des réflexions approfondies sur certaines questions fondamentales ; et cela afin d'aider de manière différenciée chaque pays et ce, en fonction de ses conditions spécifiques et de son niveau de maturité, à mieux conduire son processus GIRE, tout en ayant une cohérence d'ensemble en terme de vision prospective pour toute la sous-région.

La mission a été menée, pour le compte du Partenariat mondial de l'eau de l'Afrique de l'ouest (GWP/AO) par un consultant, ingénieur du Génie Rural, expert en gestion intégrée des ressources en eau. Le consultant a bénéficié de l'appui du GWP/AO. Il n'a pas été possible de rencontrer les nombreux acteurs impliqués dans le processus GIRE du Mali et du Sénégal en raison essentiellement des délais impartis à l'étude ; les efforts ont donc été déployés dans l'exploitation de toute la documentation disponible au siège du GWP/AO à Ouagadougou, au Burkina Faso, ainsi que dans la réalisation d'entrevues à distance avec des personnes-ressources qui ont été impliquées dans le processus d'élaboration du PAGIRE au Mali et au Sénégal.

II. CONTEXTE DE LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU

Le Mali et le Sénégal, sont des pays agricoles de la zone sahélienne qui a été profondément marquée par les effets de la sécheresse des années 70, et qui a révélé la vulnérabilité des pays de cette zone face à une pluviométrie largement déficitaire et irrégulière spatio-temporellement. L'ampleur des effets néfastes de ces sécheresses successives, l'importance et l'acuité des besoins en eau à satisfaire, ont désarmé les pouvoirs publics. Cette situation de catastrophe dite nationale a donné lieu à une prise de conscience exceptionnelle des enjeux liés à l'eau. La croissance continue de la demande en eau en quantité et en qualité du fait du développement de chaque pays dans un contexte de dégradation de la ressource, a entraîné des compétitions, voire des conflits dans les usages de l'eau. Cette époque marque le tournant décisif à partir duquel tous les gouvernements des pays du Sahel ont inscrit prioritairement la maîtrise de l'eau comme un axe majeur de la politique de développement de leurs pays respectifs.

En dépit de ce contexte contraignant au plan physique, la gestion des ressources en eau est restée essentiellement sectorielle. Il faut attendre le début des années 90, avec, d'une part, le développement de la prise de conscience sur la problématique de l'eau au niveau de chaque pays et, d'autre part, la tenue de la Conférence de Rio de Janéiro en 1992, pour observer la prise d'engagements forts des pouvoirs politiques des États, en vue de la mise en œuvre de la GIRE dans leurs pays respectifs.

Il apparaît clairement qu'au plan strictement physique, le Mali et le Sénégal présentent des similitudes au plan des facteurs climatologiques influençant les apports en ressources en eau dépendant essentiellement de la pluviométrie. Ces ressources en eau connaissent une dégradation croissante en terme de quantité et de qualité, doublée d'une croissance continue de la demande, avec pour conséquence un accroissement des conflits potentiels dans les usages de l'eau. Les autres éléments importants du contexte de la gestion des ressources en eau portent essentiellement sur : (i) le cadre législatif et réglementaire, (i) le cadre institutionnel ; et (iii) le cadre économique et financier.

2.1. Le cadre législatif et réglementaire

Au Mali, le cadre législatif et réglementaire existant au démarrage du processus d'élaboration du PAGIRE est favorable, car le Code de l'Eau existant prend en compte les principes fondamentaux de la GIRE (subsidiarité, concertation et implication de tous les acteurs et utilisation des outils économiques et financiers pour la gestion durable des ressources en eau). Les insuffisances de ce code portent sur (i) la non prise en compte du principe Préleveur/Payeur, comme c'est le cas pour celui du Pollueur/Payeur, une situation qui pose le problème des ressources financières des organismes de bassin à mettre en place en perspective ; (ii) la clarification des compétences des comités de bassins ou de sous-bassins qui doivent garantir une gestion concertée des ressources en eau à l'échelle du bassin ou du sous-bassin, tout en prenant en considération les prérogatives dévolues en la matière à l'ABFN et aux organismes comme l'OMVS; et (iii) la composition des organes de gestion des ressources en eau, particulièrement le CNE, qui devrait être à parité égale entre les différents acteurs du secteur de l'eau.

Au Sénégal, par contre le cadre législatif et réglementaire existant au démarrage du processus d'élaboration du PAGIRE est plus contraignant, car le Code de l'Eau, qui date de 1981, n'est plus adapté à l'organisation moderne du pays et ne répond plus aux ambitions de développement socio-économique. En effet, ce Code de l'Eau est profondément centraliste et donne peu de place aux autres acteurs de développement dans le domaine de l'eau. Il ne prend pas entièrement en compte les nouvelles dynamiques de développement résultant de la décentralisation (les collectivités locales ne sont pas maîtres d'ouvrages). Les principes de concertation, de subsidiarité et de gestion durable de la ressource eau sont ignorés dans le Code de l'Eau.

2.2. Le cadre institutionnel

Au Mali comme au Sénégal, le cadre institutionnel s'est façonné au fil du temps et à la faveur d'événements spécifiques ayant suscité la prise de conscience des acteurs du secteur de l'eau de chaque pays sur les enjeux liés à l'eau, enjeux qui ont fortement pesé sur les politiques successives en matière d'eau. Ainsi Le cadre institutionnel du secteur de l'eau dans les deux pays, est caractérisé au démarrage du processus GIRE, par une concentration de toutes les prérogatives en matière d'eau dans les mains de l'État et qui n'associe pas suffisamment les autres acteurs du secteur de l'eau. Cette situation n'est qu'une illustration des faits historiques de développement à la suite des indépendances récentes des états africains, où seule l'État disposait des capacités et compétences pour conduire les actions de développement. L'approche GIRE, va contribuer à faire évoluer positivement cette

situation, avec la mise en place progressivement d'une législation conforme aux principes de bonne gouvernance de l'eau.

2.3. Le cadre économique et financier

Au Mali comme au Sénégal, le contexte est caractérisé par une forte dépendance du secteur de l'eau vis-à-vis des ressources financières extérieures dont le niveau atteint au moins 85%, contre seulement 15% pour les ressources nationales. Dans la situation actuelle, l'eau ne finance pas encore l'eau et c'est l'État avec l'appui des apports extérieurs qui intervient pour compenser l'incapacité des acteurs à assurer la planification, le financement et la gestion des ouvrages hydrauliques. Si cette attitude pouvait se justifier dans le passé, elle contribue aujourd'hui à pénaliser les finances publiques et à entretenir une confusion dans la mise en place des mécanismes de marché au niveau des activités de production marchande.

De même la pérennité des sources extérieures de financement sur le long terme n'est pas garantie alors que tout laisse croire que les besoins en investissement notamment d'ouvrages hydrauliques des pays iront croissants du fait de la croissance démographique, de l'urbanisation et de la pauvreté.

Les pays en voie de développement et notamment ceux de la sous-région se retrouvent ainsi engagés dans un cercle vicieux qui entretient une mauvaise relation entre « *une demande d'investissement croissante du secteur de l'eau, une faible capacité d'investissement public, un amenuisement des ressources extérieures et un faible retour des investissements du secteur de l'eau.* ». Pour rompre cette situation ces pays en développement n'ont pas d'autres alternatives que de s'engager véritablement dans la mise en œuvre de réformes profondes du secteur de l'eau.

A cet égard la GIRE apparaît comme l'option stratégique la mieux indiquée car elle permet aux États de préparer les instruments économiques nécessaires à l'autofinancement partiel du secteur de l'eau. La création des redevances eau participe de la nouvelle organisation institutionnelle et financière nécessaire à la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Il est par conséquent essentiel que ces instruments économiques et financiers reposent sur une base légale du cadre législatif et réglementaire ; ce qui n'est pas encore explicitement le cas aussi-bien au Mali qu'au Sénégal.

III. INITIATION DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PAGIRE

Se fondant sur les expériences de conduite du processus d'élaboration du PAGIRE, au Mali et au Sénégal, ainsi que dans d'autres pays de la sous-région, l'on peut affirmer que différents facteurs interviennent dans la phase d'initiation du processus et se révèlent être déterminants dans la suite de la conduite du processus. Pour les besoins de clarté, il convient de distinguer les facteurs exogènes et les facteurs endogènes à chaque pays.

Au titre des facteurs exogènes, il convient de citer l'environnement international : (i) la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro en 1992 qui a invité tous les pays à mettre en œuvre la GIRE ; (ii) la conférence ouest-africaine sur la gestion intégrée des ressources en eau (COA/GIRE) de mars 98, où tous les pays de la sous-région ont pris l'engagement d'élaborer dans chaque pays un plan d'action GIRE ; et (iii) l'appui de la communauté internationale, notamment du GWP pour accompagner les pays de la sous-région dans la réalisation de cette recommandation du sommet sur le développement durable de 2002.

Au titre des facteurs endogènes, il faut retenir : (i) L'existence de problèmes cruciaux en matière d'eau d'envergure nationale qui se traduisent sous forme de pénurie d'eau ou de pollution significative des ressources en eau, créant une exacerbation des conflits potentiels de partage des ressources en eau entre les différents usages en présence ; (ii) l'existence d'une volonté politique indispensable pour soutenir une initiative d'importance nationale et transfrontalière ; et (iii) l'existence d'une « masse critique d'acteurs impliqués dans la gestion des ressources en eau » ayant pleinement conscience des enjeux liés aux ressources en eau dans les programmes de développement du pays et qui « porte » la mise en œuvre du processus GIRE.

Au Mali comme au Sénégal, ces deux groupes de facteurs ont concomitamment joué dans la phase d'initiation du processus d'élaboration du PAGIRE et à quelques différences près, les deux pays ont des similitudes. En effet, au niveau international, les deux pays ont activement pris part à toutes les rencontres internationales sur les ressources en eau et la conférence ouest-africaine sur la gestion intégrée des ressources en eau (COA/GIRE) a particulièrement été décisive dans l'engagement des pays de la sous-région à mettre en œuvre la GIRE avec diligence. Par ailleurs, il convient de relever que l'existence du PNE aussi-bien au

Mali qu'au Sénégal, a permis de créer cette masse critique d'acteurs impliqués dans la gestion des ressources en eau à même de porter le processus et drainer tous les acteurs impliqués dans la gestion des ressources en eau de chaque pays. A cette phase du processus, les éléments ci-dessous méritent une attention toute particulière, car de leur bonne prise en considération, dépendra en grande partie, la réussite de la conduite du processus d'élaboration du PAGIRE. Il s'agit de:

La nécessité de disposer permanemment d'une équipe pluridisciplinaire compétente de projet : La complexité du processus, indique qu'il est indispensable de disposer d'une équipe pluridisciplinaire de personnes compétentes et commise quotidiennement à la réalisation des objectifs du processus d'élaboration du PAGIRE. Cette équipe de projet, distincte des autres organes de coordination et de supervision du processus, a la responsabilité de conduire au jour le jour le processus avec professionnalisme. Si au Mali, cette équipe a véritablement existé tout au long du processus, il semble difficile de dire de même en ce qui concerne le Sénégal et cette situation peut expliquer les difficultés que le processus a connu tout le long, notamment au cours de la formulation des actions du PAGIRE au Sénégal, sans oublier les difficultés liées à l'appropriation du processus par l'administration publique de l'eau et celles qui surviendront en perspective avec la mise en œuvre du plan d'action GIRE élaboré;

La synergie à rechercher entre les compétences du secteur public et du secteur privé : À l'examen, il ressort que le processus d'élaboration du PAGIRE qui, il faut le rappeler est fondamentalement une réforme à plusieurs dimensions, fait appel à différentes compétences. Il importe dans ces conditions de mettre en synergie toutes les compétences existantes au plan national aussi-bien dans le secteur public que privé. Il semble indiqué dans ces conditions de composer une équipe de projet comprenant à la fois des cadres fonctionnaires pour assurer la continuité des missions régaliennes de l'Etat et de cadres du secteur privé pour bénéficier des compétences y existantes. Dans cette perspective, une proportion raisonnable en terme de pourcentage serait de 65% pour les fonctionnaires et 35% pour le secteur privé. L'analyse de ce point spécifique montre qu'en ce qui concerne le Mali, les cadres fonctionnaires manquaient d'expérience confirmée, toute chose qui a constitué un handicap dans la conduite efficace du processus. La situation au Sénégal indique que l'absence d'une équipe de projet à proprement parlé a conduit à une option faisant appel suivant les besoins à des consultants aux compétences avérées, option posant le problème d'appropriation et de continuité au sein de l'administration publique de l'eau ;

L'ancrage institutionnel de la structure de mise en œuvre du processus : Cette question de première importance doit être analysée avec minutie, afin de garantir la

viabilité du processus d'élaboration du PAGIRE et partant du développement de la GIRE dans le pays. En effet, le processus GIRE, étant par excellence la réalisation d'une réforme multidimensionnelle, il est essentiel d'identifier le cadre institutionnel le plus approprié à même d'offrir le maximum de chance de réussite au processus tout en garantissant sa pérennité. Dans cette perspective, il apparaît que le Ministère en charge de l'eau soit l'institution la plus appropriée, même s'il faut prendre en considération le « *poids réel* » de cette institution dans l'architecture d'ensemble des institutions de l'État, car de cette considération dépendront également l'engagement et la célérité dans la mise en œuvre du processus d'élaboration du PAGIRE. Enfin, la dimension de la stabilité du cadre institutionnel d'accueil est également importante, dès lors que des changements trop fréquents auront pour conséquence, un recommencement perpétuel préjudiciable au processus. Les similitudes en la matière sont fortes sur ce point précis entre le Mali et le Sénégal ;

La clarification du rôle des acteurs moteurs que sont l'Etat et le PNE : La mise en œuvre d'un processus dont la complexité est évidente, nécessite d'avoir une vision claire des responsabilités des acteurs moteurs du processus, afin d'éviter un chevauchement des compétences qui risquent de paralyser le processus. La réforme multidimensionnelle à mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire, étant de la responsabilité première de l'État, en conséquence il est logique que ce dernier joue les rôles de premier plan pour impulser les nouvelles orientations de la gouvernance de l'eau au plan législatif et réglementaire, institutionnel, ainsi que les nouveaux mécanismes et instruments financiers à mettre en place. La légitimité dont jouissent les institutions de l'État, lui permet d'assumer pleinement ce type de mission. Comme son nom l'indique, le PNE est un cadre regroupant les acteurs de provenance diverse ayant pour objectif commun, la promotion de la gestion intégrée des ressources en eau dans le pays. Le mandat d'une telle structure à caractère associatif est d'appuyer l'Etat dans sa mission de réformer la gouvernance de l'eau et sans se substituer à ce dernier. Au Mali comme au Sénégal, le PNE a joué un rôle essentiel dans la conduite du processus, notamment pour la sensibilisation et la mobilisation des acteurs impliqués dans la gestion des ressources en eau, toutefois il semble qu'au Sénégal le PNE a porté plus la mise en œuvre du processus, reléguant ainsi au second plan la structure d'accueil de l'Etat en charge de la gestion de l'eau. Cette situation pourrait révéler des problèmes lors de la mise en œuvre du plan d'action GIRE, du fait de l'appropriation insuffisante des cadres du ministère en charge de l'eau.

IV. VISION ET ENGAGEMENTS POLITIQUES

L'engagement politique est sans conteste le plus important des facteurs qui va : (i) induire la décision de conduire un processus GIRE dans le pays ; (ii) déclencher les mécanismes pour le démarrage effectif du processus d'élaboration du PAGIRE ; (iii) maintenir l'engagement et la dynamique du processus tout au long de l'élaboration du PAGIRE ; et (iv) enfin actionner constamment les outils de mise en œuvre des actions prévues dans le PAGIRE adopté.

Il est fondamental dans ces conditions d'appréhender « dans quelles conditions l'engagement politique est effectif et soutenu » ou, autrement dit, « qu'est-ce qui motive l'engagement politique pour la conduite d'un processus GIRE dans un pays en voie de développement ? ». L'analyse de ce questionnement important peut être effectué en s'appuyant, d'une part, sur les facteurs externes comme les visions développées au niveau de la communauté internationale sur la problématique des ressources en eau et, d'autre part, sur les facteurs internes au plan national comme les contraintes des pays en développement :

Au titre des facteurs externes, il est indéniable que la communauté internationale s'est beaucoup investie dans la promotion de la gouvernance de l'eau au niveau mondial, avec l'adoption de la GIRE comme vision appropriée. Dans cette perspective, de nombreuses rencontres internationales sur la gestion durable des ressources naturelles dont l'eau, ont contribué à cette prise de conscience. En la matière, il convient de citer, entre autres, : (i) la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro en 1992 ; (ii) La Conférence Ouest-Africaine sur les plans d'action de gestion intégrée des ressources en eau (COA/GIRE) tenue à Ouagadougou en mars 1998 ; (iii) Le Sommet du Millénaire en 2000 à New York ; (iv) La Conférence internationale de Bonn sur l'eau douce de décembre 2001 ; et (v) Le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg de septembre 2002. Cet environnement a largement influencé la prise de conscience de la plupart des pays du monde dont le Mali et le Sénégal pour l'adoption d'une politique fondée sur la bonne gouvernance des ressources en eau.

Au titre des facteurs internes, il convient de prendre en considération le contexte contraignant des pays en développement comme le Mali et le Sénégal où au moins 40% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, et où les besoins en infrastructures hydrauliques de base sont importants et constituent une préoccupation constante des populations et des autorités politiques. La demande

pressante des populations en ouvrages hydrauliques, explique l'attention particulière des décideurs politiques vis-à-vis de ces programmes d'investissements à la différence d'un processus GIRE qualifié de programme « soft ».

Sous ces considérations, il est légitime de se poser la question de savoir s'il n'est pas plus pertinent de coupler le processus GIRE avec la réalisation de programmes d'investissements d'hydraulique, afin d'offrir de la visibilité à la GIRE et surtout de bénéficier de l'engagement politique constant, sans lequel le processus est voué à l'échec. Les expériences conduites au Mali et au Sénégal, indiquent que l'engagement politique n'a pas fait défaut tout au long du processus ; toutefois, il est difficile de présager de son caractère soutenu pour la mise en œuvre du PAGIRE qui, du reste, devra préalablement être adopté par le gouvernement dans chacun des deux pays.

V. ÉTAT DES LIEUX/ANALYSE SITUATIONNELLE

L'analyse situationnelle ou « état des lieux » dans la conduite du processus d'élaboration du PAGIRE, est vraisemblablement l'étape la plus complexe et qui mérite une attention toute particulière. De sa bonne exécution dépendra en effet le contenu des propositions d'action du PAGIRE qui sont en réalité une réponse aux enjeux identifiés au cours de l'analyse situationnelle. Il importe alors de bien appréhender les composantes essentielles de cette phase du processus qui portent sur :

- la finalité de l'étape analyse situationnelle ;
- la problématique de l'implication des acteurs dans la réalisation de l'analyse situationnelle ;
- la problématique du renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la gestion des ressources en eau ;
- les liens avec les réformes en cours et l'harmonisation avec les autres initiatives.

5.1. La finalité de l'étape portant « état des lieux »

Schématiquement l'analyse situationnelle/État des lieux a pour objectif principal d'établir la photographie de la situation du cadre de gestion des ressources en eau du pays au plan politique, au plan législatif et réglementaire, au plan technique, au plan économique et financier et au plan de la communication, en donnant une analyse critique et professionnelle de chacun de ces éléments. Il s'agit principalement d'effectuer une lecture professionnelle des composantes du cadre de gestion des ressources en eau à un temps donné du développement du pays (en s'appuyant essentiellement sur la documentation existante) pour identifier les forces et les faiblesses de chaque composante. C'est sur cette base qu'un nouveau cadre de gestion intégrant les principes de la GIRE sera conçu avec l'implication de tous les acteurs du domaine de l'eau ; ce nouveau cadre sera progressivement mis en place au rythme des moyens et des capacités du pays.

Un tel exercice dont la complexité est évidente, exige de disposer d'une équipe pluridisciplinaire permanente de projet, compétente et quotidiennement commise à cette tâche et de manière itérative avec les différents acteurs du secteur de l'eau.

L'importance de cet exercice découle du fait que les faiblesses identifiées du cadre de gestion ayant fait l'objet de consensus avec l'ensemble des acteurs, permettront ultérieurement de disposer des propositions d'actions selon un calendrier défini, afin de construire progressivement le nouveau cadre de gestion des ressources en eau répondant aux besoins actuels de développement du pays, sans compromettre la capacité des générations futures à faire face à leurs besoins de développement.

5.2. La problématique de l'implication des acteurs

A la lumière des expériences en matière d'implication des acteurs au Mali, au Sénégal et dans les autres pays de la sous-région, le questionnement en rapport avec cette problématique qui mériterait une réflexion approfondie du GWP/AO, porte sur la clarification, d'une part, du contenu du concept « Implication des acteurs » et d'autre part sur « la stratégie efficace de sa mise en œuvre ». En effet, l'information/sensibilisation et la participation à des réunions sont souvent assimilés à de la participation.

Dans la perspective d'une réalisation satisfaisante de « l'analyse situationnelle/État des lieux », il est proposé que le concept « Implication des acteurs » comporte les considérants et niveaux ci-dessous :

- **Le premier niveau** correspond à celui de l'information/sensibilisation de tous les acteurs, en vue de leur prise de conscience des enjeux liés à la gestion des ressources en eau du pays et d'obtenir leur engagement à s'impliquer dans le processus de création d'un nouveau cadre de bonne gouvernance de l'eau au profit de tous. Ces rencontres d'information/sensibilisation s'adressent indifféremment à tous les acteurs, d'une région administrative donnée ou d'un espace hydrographique déterminé, sans considération du type d'usage ou de l'interaction avec les ressources en eau ;

- **Le deuxième niveau** correspond à celui de la réalisation d'un dialogue itératif avec chaque groupe spécifique d'acteurs du secteur de l'eau ayant des intérêts particuliers. Ces rencontres s'adressent aux acteurs du même type d'usage (alimentation en eau potable, agricole, industriel, élevage, pêche, écosystème aquatique, etc.) et aux acteurs ayant le même centre d'intérêt (structures publiques, collectivités locales, ONG, etc.). Elles sont réalisées sur la base de « document de réflexion préliminaire » en vue de permettre d'épuiser les discussions sur l'ensemble des préoccupations de chaque sous-groupe et de prendre ainsi en considération les propositions

pertinentes issues de ces échanges du point de vue de l'analyse situationnelle du cadre de gestion des ressources en eau ;

- **Le troisième niveau** correspondant à celui de la mise en relation des différents groupes identifiés par centre d'intérêt ou type d'usage des ressources en eau, afin de superposer les différentes préoccupations et de rechercher une mise en cohérence des propositions les plus pertinentes dans une vision de gestion intégrée des ressources en eau. Cette juxtaposition des différents groupes d'acteurs (État, collectivités et usagers) et de leurs réflexions/propositions, permet de créer un début de solidarité agissante entre les acteurs de l'eau d'un même bassin hydrographique ou d'un même aquifère.

La mise en œuvre de ces trois niveaux aussi-bien pour « l'état des lieux » que pour les propositions d'actions du PAGIRE sont le garant d'une véritable implication des acteurs qui non seulement s'identifieront dans les fondamentaux de l'analyse situationnelle réalisée, mais aussi dans les orientations stratégiques proposées du PAGIRE, toute chose qui augure de l'adhésion et de l'implication de l'ensemble des acteurs dans la mise en œuvre du PAGIRE.

En ce qui concerne la problématique de l'implication des acteurs du domaine de l'eau dans le processus d'élaboration du PAGIRE, l'on peut affirmer qu'au Mali comme au Sénégal, de nombreuses actions ont été conduites pour l'information et la sensibilisation des acteurs, ce qui a permis d'obtenir leur adhésion au processus GIRE de chaque pays. L'existence partielle du deuxième niveau correspondant à un dialogue nourri et itératif avec chaque groupe spécifique d'acteurs, ne permet pas d'affirmer l'implication réelle des acteurs. Faire l'économie de ce niveau, affaiblit sans aucun doute la capacité contributive des acteurs moteurs du processus GIRE (les différents type d'usagers des ressources en eau) et par conséquent, il semble important d'approfondir la réflexion sur cette problématique d'implication des acteurs au sein du GWP/AO pour de meilleures performances du processus GIRE.

5.3. Les liens avec les réformes en cours et harmonisation avec les autres initiatives

Le processus d'élaboration du PAGIRE s'inscrit dans un contexte précis de chaque pays, et en conséquence doit tenir compte des réformes majeures en cours au plan national et sous-régional. Au Mali et au Sénégal, il faut citer deux réformes

essentielles au plan national et une dynamique au niveau sous-régional ayant des répercussions importantes sur la gouvernance de l'eau ; il s'agit : (i) du désengagement de l'État des activités de production et de son recentrage sur ses missions régaliennes, (ii) du processus de décentralisation qui confie diverses compétences aux collectivités locales; et (iii) de l'existence d'une dynamique sous-régionale pour la GIRE avec les organismes de bassins existants et/ou en création et l'existence d'une « Politique des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest » des pays membres de la CEDEAO. En la matière pour cette dernière, il faut relever que contrairement au Mali, on notera au Sénégal que bien que le processus de décentralisation soit développé avec le transfert notamment de neuf compétences aux communautés urbaines et rurales, les compétences en matière d'eau, notamment la maîtrise d'ouvrage, reste toujours une prérogative de l'État. Les options du Sénégal semblent indiquer le choix d'observer l'exercice des compétences en matière d'eau sur le terrain par les collectivités locales, avant de faire entériner ces compétences par les textes législatifs et réglementaires. Par ailleurs, le désengagement de l'État induit la prise en compte de cette considération majeure dans les orientations stratégiques du PAGIRE.

Dans chaque pays, le processus s'est attelé à une harmonisation des actions avec les autres initiatives en matière d'eau. Les initiatives les plus importantes au Mali concernent : (i) le projet GIRENS comportant des composantes de gestion transfrontalière des ressources en eau avec la Guinée ; (ii) les initiatives en cours au sein de l'ABFN pour la gestion durable du fleuve Niger et (iii) les initiatives en cours au sein de l'OMVS pour la gestion durable du fleuve Sénégal. Les principales initiatives au Sénégal concernent : (i) les initiatives au sein de l'OMVS avec l'observatoire de l'environnement du bassin du fleuve Sénégal ; et (ii) le projet de gestion intégrée des ressources en eau (projet GEF/OMVS/BFS).

En la matière, il faut veiller à ce que le processus d'élaboration du PAGIRE dont la finalité est la mise en place du nouveau cadre de gestion des ressources en eau du pays, reste et demeure le centre de référence pour le développement de la GIRE, afin d'assurer la capitalisation des différentes expériences et d'éviter la duplication des efforts et des ressources nationales.

5.4. La problématique du renforcement des capacités des acteurs du secteur de l'eau

La problématique du renforcement des capacités des acteurs doit être appréhendée aux deux niveaux suivants : (i) celui des cadres de l'équipe du projet, pour la conduite efficace du processus ; et (ii) celui des acteurs impliqués dans la gestion

des ressources en eau pour leur permettre de participer au mieux au processus d'élaboration du PAGIRE et à sa mise en oeuvre.

Si pour l'équipe du projet, il est indispensable d'assurer sans délai le renforcement des compétences des cadres par des formations appropriées, pour les acteurs impliqués dans la gestion des ressources en eau, il semble plus pertinent de concentrer les efforts sur l'analyse situationnelle de leurs capacités afin de bien en identifier les insuffisances, en vue de proposer un programme de renforcement de celles-ci à partir d'actions spécifiques à conduire pendant la mise en œuvre du PAGIRE. Dans cette perspective, les cadres de l'équipe du projet du Mali et du Sénégal ont bénéficié de formations spécialisées à Stockholm en Suède, ainsi que de voyages d'études dans la sous-région.

L'état des lieux du Mali identifie les problèmes liés au renforcement des capacités des acteurs du secteur de l'eau et des propositions d'actions dans le PAGIRE également identifiées comme réponse à ces problèmes de capacités des acteurs. La version provisoire du PAGIRE du Sénégal, identifie six problèmes majeurs de gestion de l'eau et ne comporte pas celui du renforcement des capacités des acteurs ; toutefois des propositions en la matière existent au niveau de deux axes stratégiques du PAGIRE. L'importance de la problématique du renforcement des capacités méritait d'exister comme un axe stratégique à part entière dans le PAGIRE du Sénégal.

VI. ORIENTATIONS STRATEGIQUES DU PLAN D'ACTIONS GIRE

Les orientations stratégiques du PAGIRE à élaborer découlent de la superposition, principalement, des atouts et des faiblesses issus de l'analyse situationnelle du cadre existant des ressources en eau et des ambitions de développement du pays en rapport aux ressources en eau. Les choix stratégiques adoptés doivent indiquer avec clarté et sans ambiguïté, comment, à la lumière des faiblesses fondamentales du cadre de gestion existant, le nouveau cadre de gestion sera bâti progressivement suivant les capacités et les moyens du pays.

Le processus d'élaboration du PAGIRE, s'effectue pour les pays de la sous-région ouest-africaine dans un contexte assez contraignant avec, en toile de fond, les considérations majeures suivantes : (i) le désengagement de l'État de la sphère de production et son recentrage sur ses missions de souveraineté ; (ii) la mise en œuvre du processus de décentralisation avec le transfert de diverses compétences dont l'eau aux collectivités locales ; (iii) la réduction drastique de l'effectif du personnel de l'administration publique de l'eau, suite à l'application des mesures d'ajustement structurel ; (iv) les changements fréquents du cadre institutionnel abritant le secteur de l'eau pour des raisons politiques ; et (v) le niveau élevé de la pauvreté qui touche une couche importante de la population.

Sous ces considérations, et tenant compte que la réforme du cadre de gestion des ressources en eau est une opération profonde et de longue durée, avec de nombreuses implications politiques, économiques et sociales, les choix stratégiques doivent indiquer comment prendre en compte ces éléments fondamentaux ci-dessus cités et spécifier les actions spécifiques à réaliser avec un plan de travail pour guider le processus.

La complexité de la réforme du cadre de gestion des ressources en eau, impose, dans un souci de clarté et de simplification de l'exploitation du document portant « PAGIRE », de disposer d'une bonne articulation des grands compartiments composant le PAGIRE, toute chose indispensable à sa bonne lisibilité et à sa mise en œuvre efficace. En la matière, si pour le PAGIRE du Mali, les choix stratégiques existent, ceux-ci doivent cependant être agréés pour plus de clarté en fonction des impératifs identifiés dans l'analyse situationnelle ; par contre, dans le PAGIRE du Sénégal, bien que l'énoncé des choix stratégiques existe, ces choix ne sont pas clairement énoncés ; ce qui pose un problème de lisibilité dudit plan et rend difficile la lecture de l'architecture globale du plan d'action.

VII. PLAN D'ACTION GIRE

Conçu comme un outil de planification stratégique, le Plan d'Action GIRE proprement dit est une réponse aux problèmes majeurs identifiés au cours de l'analyse situationnelle. Se fondant sur l'objectif général de construction d'un nouveau cadre de gestion des ressources en eau, et à partir des orientations stratégiques définies antérieurement, le Plan d'Action GIRE doit indiquer clairement les réformes à entreprendre au plan de l'environnement politique, du cadre législatif et réglementaire, du cadre technico-économique pour que progressivement le nouveau cadre de gestion devienne réalité et ce, en fonction des moyens et des capacités du pays.

Au regard, d'une part, de l'imbrication étroite des différents compartiments du processus et, d'autre part, de ses implications politiques, économiques et sociales, le questionnement qui mérite une attention particulière est celui de savoir si la mise en œuvre dudit processus peut être envisagée de manière linéaire ou si, en dépit de la complexité des enjeux en présence, la mise en œuvre doit être réalisée simultanément en raison de l'interdépendance des compartiments du processus et par souci de cohérence d'ensemble. La réponse à cette question déterminera en grande partie l'organisation pour la mise en œuvre dudit processus et les moyens à mobiliser à cet effet. En tout état de cause, la cohérence d'ensemble doit constamment être recherchée, afin de gagner en efficacité.

L'examen de la structuration des projets du PAGIRE au Mali et au Sénégal, permet de relever les points suivants :

Au Mali, l'expression des problèmes prioritaires est diffuse dans les documents disponibles du processus d'élaboration du PAGIRE du Mali ; ils permettent d'établir un lien entre les problèmes identifiés au cours de « l'état des lieux » et les grands axes de la structuration du plan mais n'offrent pas une clarté dans la lisibilité des propositions qui en découlent. En dépit du caractère provisoire du PAGIRE, les interrogations subsistent sur diverses questions importantes sur lesquelles le plan n'est pas affirmatif (le contenu des réformes institutionnelles, les organismes de bassin dont le statut juridique et les missions ne sont pas définis, la diversité des instruments financiers dont celui en faveur de la GIRE devrait être précisé, à savoir le principe du Préleveur/Payeur).

La base légale dans le projet du PAGIRE du Mali est une autre question importante à clarifier car c'est elle qui permettra d'appliquer les différentes propositions ; en effet, les orientations législatives et réglementaires déterminent le statut et les missions des structures à mettre en place, ainsi que le type d'instrument financier le plus approprié pour le développement de la GIRE.

Il serait par ailleurs utile de donner une description du contenu de la réforme de chaque résultat identifié dans le plan, afin de mieux expliciter la pertinence de la réforme que comporte chaque résultat en rapport avec l'objectif spécifique concerné, de même l'importance du renforcement des capacités des acteurs, aurait mérité d'être érigé en résultat à part entière au regard des nombreuses activités à conduire en la matière.

En ce qui concerne le financement du PAGIRE, la mobilisation des ressources financières sera effectuée dans le cadre du Programme Sectoriel Eau et Assainissement (PROSEA), toutefois la stratégie de financement gagnerait à être explicitée, car les ressources proposées présentent une forte part d'incertitude, et il convient par ailleurs de prendre en compte la mobilisation des ressources internes découlant de l'application du principe Préleveur/Payeur et Pollueur/Payeur.

Au Sénégal, les documents disponibles du processus d'élaboration du PAGIRE, permettent également d'établir un lien entre les problèmes identifiés au cours de l'analyse situationnelle et les grands axes de la structuration du plan d'action GIRE. Les problèmes majeurs spécifiés dans l'analyse situationnelle sont en cohérence avec les mesures proposées au niveau des trois axes de l'architecture du PAGIRE. Les interrogations subsistent cependant sur diverses questions importantes (le contenu des réformes institutionnelles, les organismes de bassin des eaux nationales dont le statut juridique et les missions ne sont pas définis, la diversité des instruments financiers dont celui en faveur de la GIRE qui devrait être précisé).

Par ailleurs et plus qu'au Mali, la question de la base légale qui permettra d'appliquer les différentes propositions du PAGIRE est à clarifier, si l'on tient compte du fait qu'un nouveau Code de l'Eau est en projet et que les orientations législatives et réglementaires déterminent le statut et les missions des structures à mettre en place, ainsi que le type d'instrument financier le plus approprié pour le développement de la GIRE. Cette situation de décalage entre le nouveau Code de l'Eau à venir et certaines propositions d'actions du PAGIRE, entraînera soit une

relecture desdites propositions, pour les mettre en conformité à la nouvelle réglementation soit l'impossibilité de mettre en œuvre ces propositions d'actions, faute de base légale.

Il serait enfin utile de donner une description du contenu de la réforme de chaque axe stratégique défini dans le PAGIRE, afin de mieux expliciter la pertinence de la réforme que comporte chaque axe en rapport avec l'objectif spécifique concerné ; et de définir les acteurs responsables par axe stratégique. Enfin, l'importance du renforcement des capacités des acteurs aurait mérité d'être érigé en axe stratégique à part entière au regard des nombreuses activités à conduire en la matière.

En ce qui concerne le financement du PAGIRE, il proviendra de la mobilisation des ressources financières à travers le budget de l'État y compris les ressources financières extérieures avec l'appui des partenaires techniques et financiers. La stratégie de financement proposée comporte des ressources dont la mobilisation est conditionnée à l'existence préalable d'une base légale ou d'un accord conjoint avec les partenaires techniques et financiers.

L'un des éléments charnières du processus d'élaboration du PAGIRE, est celui de l'appropriation dudit processus par les acteurs-clés du secteur de l'eau du pays. La documentation disponible sur le processus d'élaboration du PAGIRE aussi bien au Mali qu'au Sénégal ne permet pas d'appréhender avec objectivité le niveau d'appropriation du PAGIRE élaboré par les différentes parties prenantes. Toutefois les éléments semblent indiquer qu'au Mali, en raison de l'existence effective, dès le début du processus, d'une équipe pluridisciplinaire de projet à forte dominance de cadres fonctionnaires au sein de l'administration publique de l'eau, le processus a connu une meilleure appropriation.

L'absence d'une équipe pluridisciplinaire permanente de projet au sein de l'administration publique de l'eau dans le cas du Sénégal, a été vraisemblablement préjudiciable à l'appropriation du processus au niveau du ministère en charge de l'eau. Le recours à une équipe de rédaction du PAGIRE (comprenant des experts externes dont le professionnalisme est avéré) constitue une illustration du niveau d'appropriation du processus par l'administration publique de l'eau. Cette situation milite en faveur de la réalisation, dans les meilleurs délais, d'une procédure de validation du document portant « Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau du Sénégal », en veillant à impliquer l'ensemble des parties prenantes, avant sa soumission au gouvernement pour approbation.

VIII. MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION GIRE

Pour la mise en œuvre du PAGIRE du Sénégal, il est proposé la mise en place d'un Secrétariat Permanent (SP-PAGIRE) dont la localisation institutionnelle sera définie à la suite d'une étude en cours d'exécution. La mission principale du SP-PAGIRE est de « coordonner toutes les actions composant le PAGIRE de manière à les programmer, à suivre leur réalisation, à en évaluer les résultats et à proposer des actions complémentaires au besoin ».

Le pilotage du PAGIRE sera assuré au Mali par une « Unité de gestion du PAGIRE » ayant en charge la gestion quotidienne et la coordination des actions de mise en œuvre du PAGIRE.

La mise en œuvre du PAGIRE est une étape critique du processus de construction du nouveau cadre de gestion des ressources en eau, aussi **le questionnement qui mérite une attention est d'élucider le bien-fondé de la création d'une structure spécifique pour sa mise en œuvre et dans l'affirmative, de clarifier, d'une part, le statut de cette structure à même d'assurer efficacement la réalisation des actions prévues dans le PAGIRE et, d'autre part, son ancrage dans le paysage institutionnel existant.**

En effet, un des points de ce questionnement est d'envisager l'hypothèse de mettre en œuvre les actions du PAGIRE en s'appuyant sur une structure déjà existante. Cette option présente l'avantage de ne pas hypertrophier le cadre institutionnel existant, mais peut se révéler inefficace lorsque les compétences sont insuffisantes ou inexistantes au sein de cette structure et surtout présente le risque majeur de la dilution possible des objectifs poursuivis par le PAGIRE dans les missions courantes de la structure existante.

L'hypothèse de la création d'une structure spécifique ayant pour mission la mise en œuvre du PAGIRE, présente l'avantage considérable de concentrer exclusivement toutes les compétences de cette structure à la réalisation des objectifs dudit plan, qui se présente comme une réforme de longue durée et aux implications multiples. Le succès de cette option dépend en grande partie du bon ancrage institutionnel de cette structure spécifique, des pouvoirs qui lui sont conférés pour

l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues et de l'engagement politique sous-tendant la volonté de développement de la GIRE dans le pays.

La bonne résolution de ces paramètres conditionnera en grande partie le succès de la réalisation des objectifs de la GIRE dans un pays. Au regard de la complexité de la problématique et des différentes options envisageables, il apparaît utile de recommander qu'une réflexion soit conduite sur la question sous la responsabilité du GWP/AO.

En la matière, il faut relever que pour le PAGIRE du Sénégal, la situation actuellement proposée, équivaut à la nécessité de disposer d'une solution de transition en attendant les conclusions de l'étude institutionnelle en cours pour ne pas entraver la mise en œuvre du PAGIRE, ou bien d'attendre jusqu'à la mise en place de la structure qui sera définie par l'étude, toute chose par ailleurs qui manque d'efficacité.

La mise en œuvre du PAGIRE au Mali est également assujettie à la mise en place effective de « l'Unité de gestion du PAGIRE ». Au regard des missions de coordination confiées à l'Unité de gestion, et au vu de la diversité des acteurs des secteurs d'usage des ressources en eau, il y a lieu de s'interroger si l'ancrage institutionnel de cette « Unité de gestion du PAGIRE » au Secrétariat Général du ministère chargé de l'eau, lui conférera les pouvoirs suffisants lui permettant d'assumer efficacement la coordination intersectorielle pour la mise en œuvre du plan d'action GIRE qui est transversal pour l'ensemble du pays.

IX. SUIVI-EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION GIRE

La création d'un nouveau cadre de gestion des ressources en eau ne peut être achevé qu'à un horizon de moyen et long terme, au regard des implications multiples que la réforme du secteur de l'eau impose. C'est pourquoi il est important de disposer d'un système de suivi-évaluation adapté pour permettre de mesurer les performances obtenues et de réajuster périodiquement les options de mise en œuvre du PAGIRE, en fonction des contraintes observées. Hormis les capacités de la structure en charge de la mise en œuvre du PAGIRE, la définition des indicateurs est d'une importance particulière dans cet exercice et, en la matière, les variables à suivre doivent être simples et fiables.

Le projet du « PAGIRE » du Sénégal, tout comme celui du Mali, donne des indications sur les mécanismes de suivi-évaluation ; toutefois le document du Mali est plus explicite sur le type d'indicateurs qui fera l'objet de suivi. Il convient de noter dans tous les cas, le travail préliminaire de définition des indicateurs qui devra être effectué par la structure en charge de la mise en œuvre du PAGIRE, sans lequel le suivi-évaluation sera impossible.

X. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le processus d'élaboration du PAGIRE se présente comme le maillon de base permettant de bâtir le nouveau cadre de gestion des ressources en eau dont le niveau achevé correspondrait à la réalisation effective des réformes politiques, techniques et socio-économiques qui en constituent son ossature. La conduite de ce processus au Mali et au Sénégal, constitue en soi un succès dès lors que le premier acquis fondamental a été une prise de conscience soutenue et organisée au niveau national sur les enjeux liés aux ressources en eau pour le développement continu de chaque pays.

Les expériences les mieux réussies au niveau mondial en matière de GIRE indiquent que ce processus requiert, outre la volonté politique et un minimum de ressources, de la méthode, un engagement constant, de la persévérance et du temps pour permettre au processus de disposer d'un ancrage certain en vue d'un développement continu et irréversible. Plus qu'ailleurs, dans les pays en développement comme le Mali et le Sénégal où au moins 40% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et où les besoins en infrastructures hydrauliques de base sont importants et constituent une préoccupation constante des populations et des autorités politiques, il semble plus réaliste d'inscrire la réalisation d'un tel processus dans la durée, en le couplant à des programmes d'investissement physique pour plus de visibilité et en tenant compte des contraintes majeures inhérentes aux pays en développement.

Sous ces considérations, les expériences conduites dans ces deux pays pour l'élaboration de leur PAGIRE permettent de tirer des leçons, de répertorier des questionnements méritant des réflexions approfondies et de faire les recommandations ci-dessous :

Le processus d'élaboration du PAGIRE dont la finalité est d'asseoir l'architecture d'un nouveau cadre de gestion des ressources en eau, est par essence éminemment complexe, car étant fondamentalement une réforme aux implications multiples au plan politique, technique et socio-économique. La conduite d'un tel processus exige des compétences avérées et un niveau élevé d'organisation ;

La maîtrise d'ouvrage du processus d'élaboration du PAGIRE est de la responsabilité première de l'administration publique de l'eau, en raison des

implications multiples qu'impose la mise en place d'un nouveau cadre de gestion des ressources en eau et exigeant une légitimité, et en raison de la nécessité d'assurer l'appropriation dudit processus au niveau national, ainsi qu'en raison de la pérennisation du développement de la GIRE ;

L'engagement politique soutenu tout au long du processus d'élaboration du PAGIRE et de sa mise en œuvre, est sans conteste un facteur déterminant de la réussite dudit processus. Il convient toutefois de relever que les attentes élevées des populations vis-à-vis des décideurs politiques en programmes d'infrastructures hydrauliques dans les pays en développement fragilisent cet engagement politique, dès lors que le processus GIRE n'apporte pas dans l'immédiat le même type de réponse. Cette situation impose une réflexion approfondie, afin de bénéficier en permanence de cet engagement politique indispensable ;

L'existence d'une équipe pluridisciplinaire compétente de projet au sein de l'administration publique de l'eau, pour la conduite quotidienne des activités du processus d'élaboration du PAGIRE, est primordiale pour la réussite dudit processus, afin de garantir l'appropriation dudit processus au niveau national et de créer ainsi progressivement un environnement requis de développement de la GIRE ;

Le processus d'élaboration du PAGIRE ; à la différence des programmes d'investissements physiques (ouvrages hydrauliques notamment), manque de visibilité et ne bénéficie pas toujours de l'attention souhaitée des décideurs politiques et des populations des pays en développement aux sollicitations élevées en infrastructures de base. Il est donc impératif d'approfondir la réflexion sur la pertinence de coupler systématiquement la conduite de tout processus d'élaboration du PAGIRE et sa mise en œuvre, avec la réalisation de programmes d'investissements structurants dans le domaine de l'eau ;

La mise en œuvre des différentes composantes du processus d'élaboration du PAGIRE, révèle une autre facette importante de sa complexité de part l'imbrication étroite des composantes du processus, et des implications politiques, économiques et sociales inhérentes à la réforme du secteur de l'eau. Dans un tel contexte, est-il possible d'envisager la mise en œuvre dudit processus de manière linéaire, ou malgré la complexité des enjeux en présence, cette mise en œuvre doit-elle être réalisée simultanément en raison de l'interdépendance des compartiments du processus et par souci de cohérence globale ? Une réflexion en la matière permettra

d'accroître les performances pour la conduite et la mise en œuvre des plans d'action GIRE ;

La mise en œuvre des actions définies du PAGIRE revêt une importance toute particulière, car déterminante pour le développement de la GIRE au plan national. Comme pour toute réforme s'inscrivant dans la durée, il est essentiel de disposer d'une structure appropriée pour l'atteinte des objectifs définis dans le PAGIRE et correspondant aux ambitions de développement du pays. Dans cette perspective, une réflexion approfondie est indispensable pour déterminer le bien fondé de la création d'une structure spécifique à cet effet et dans l'affirmative, son statut et son ancrage dans le paysage institutionnel existant ;

Le nouveau cadre de gestion des ressources en eau, issu du processus d'élaboration du PAGIRE, doit reposer sur une base légale afin que les réformes contenues dans le plan d'action deviennent réalités ; d'où l'importance de disposer en parallèle d'un cadre législatif et réglementaire sur lequel les propositions du plan d'action GIRE tirent leur légitimité. Il s'ensuit qu'il est fondamental d'éviter le déphasage entre le cadre légal comportant les orientations fondamentales et les propositions du plan d'action GIRE, toute chose qui entraînera soit un immobilisme partiel du plan d'action GIRE faute de légitimité, soit une réécriture dudit plan d'action pour se conformer aux dispositions du cadre légal.