

Mise en place d'indicateurs de GIRE par approche managériale Une application en Afrique de l'Ouest

Jacques Rey (LIV Consulting); Rui Silva, Florence Ardorino (ECOWAS); Hervé Lévite (IPTRID)

Abstract

A gradual return of investors is observed in the water sector (particularly agricultural water). As a result of global policy processes undertaken in the 90's (e.g. CSD process), the investments are often conditioned by the existence of operational IWRM frameworks. West Africa is well advanced on IWRM planning and regional coordination, in particular through the work of the Economic Commission of the West African States (ECOWAS). With a view to improve the operability of the IWRM concept, the ECOWAS water department (UCRE) is developing a system analysis approach to IWRM.

The approach places a central focus on the interface between the "water resources management" and the "water uses management" and the coordination problems created by the radically different viewpoints carried by the managers operating on both sides of this interface. It emphasizes that the instrumentation of this interface is the key to realistically pursuing the objectives stated in the IWRM definition: social equity, economic efficiency and environmental sustainability. The approach also clearly delineates what is concerning the "performance" of the water systems (in other words whether the above objectives are obtained or not) from the "characteristics of the management systems" embedded in these water systems. Policies, institutions and management instruments are presented as building blocks of such management systems able to confer or not desirable "IWRM characteristics". Based on this approach, work on "IWRM audits" for water management systems can be initiated which will hopefully decrease the perception of water management risks of potential investors. In parallel, cross analysis of performance and management characteristics of various water management systems can pave the way for benchmarking and progress.

The paper proposes a brief description of this operational IWRM approach and draws illustrations from the preliminary work undertaken by ECOWAS, more specifically in Burkina-Faso.

1. Problématique générale

1.1. Un retour des investissements

Depuis quelques années on note un retour progressif vers l'investissement dans le domaine de l'eau agricole en Afrique. Cette tendance intervient sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs: la volonté politique d'en découdre avec les problèmes de sécurité alimentaire, des inquiétudes face aux nouveaux chocs prévisibles (climat, urbanisation, migrations, conflits) et aussi des espoirs distillés dans plusieurs analyses [ADB et al, 2007] [Banque Mondiale, 2008]. Ainsi le NEPAD suggère le développement de dix millions d'hectares en 15 ans sur le continent [NEPAD, 2002], la Commission Blair pour l'Afrique table sur 5 M d'hectares [Lankford, 2005]. Ces annonces trouvent un écho au plus haut niveau [G8, 2005].

Bien que le rythme d'investissement demeure encore faible, la machine est en route. Elle est stimulée depuis peu par la forte augmentation des prix agricoles mais aussi de ceux de l'énergie. Elle l'est aussi par l'arrivée de nouveaux bailleurs (fonds arabes, Chine, Fondation Gates) et enfin par la perspective de produire des biocarburants en Afrique sous financements privés. Dès cette année la Banque Mondiale lance sa propre initiative [Banque Mondiale, 2008b].

Or tous ces efforts doivent s'inscrire dans un contexte d'harmonisation de l'aide [OCDE, 2005] et de respect des bonnes pratiques d'intervention. Parmi ces bonnes pratiques la Gestion Intégrée des Ressources en Eau nationale ou transfrontalière (GIRE) est devenue un pré requis indispensable mobilisant de nombreux projets de renforcements de capacité.

1.2. Les pré-requis «GIRE»

Le consensus international apparu au cours des années 1990 autour de la notion de GIRE a été confirmé lors du Sommet de la Terre de Johannesburg [GWP, 2004] Les pays se sont engagés dans des processus de réforme de leur secteur de l'eau intégrant les principes de la GIRE; des documents de politiques de l'eau et des codes de l'eau sont repris, des institutions sont mises en place.

Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, un plan d'action sous régional de GIRE a été adopté et validé par la conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en décembre 2000 ainsi que la mise en place d'un Cadre Permanent de Coordination et de Suivi de la GIRE en décembre 2001 (CPCS) [CEDEAO, 2001]. Le CPCS a été créé pour permettre aux Etats de la CEDEAO de faire face de manière plus efficace aux enjeux posés par la mobilisation et la valorisation des ressources en eau en Afrique de l'Ouest. Sa mission est d'aider les Etats de la CEDEAO à mettre en œuvre une gestion équitable et efficace de l'eau tout en garantissant la durabilité de ses usages. Il a été installé en mars 2004 avec l'établissement de l'Unité de Coordination des Ressources en Eau (UCRE) comme département «eau» de la CEDEAO. Une des activités de l'UCRE est de développer un observatoire régional de l'eau dont le rôle sera notamment d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la GIRE au niveau des pays et bassins en Afrique de l'Ouest [UCRE, 2006].

Dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle de l'observatoire, l'UCRE a souhaité prendre en compte les nombreuses critiques formulées à l'encontre des approches GIRE mises en œuvre à ce jour, notamment [Jeffrey et al, 2003], et revisiter le cadre conceptuel de la GIRE pour le rendre plus opérationnel. Cet article présente la méthodologie développée pour ce faire [Rey et al, 2007], qui permet d'apprécier la «qualité managériale» des secteurs de l'eau dans une perspective GIRE. Le cadre conceptuel «GIRE» développé pour conduire l'analyse est tout d'abord brièvement présenté puis illustré au moyen d'indicateurs renseignés dans le cas du Burkina Faso. La dernière partie de l'article trace quelques perspectives pour l'utilisation de cette approche.

2. Vers une approche managériale du secteur de l'eau

Il est frappant de constater que des pays (ou dans un sens plus large des territoires) bénéficiant de potentiels naturel, humain et économique relativement similaires aboutissent à des performances sensiblement différentes en matière de valorisation de leurs ressources en eau. Il est dès lors légitime de chercher à caractériser la manière dont est piloté le secteur de l'eau sur ces territoires pour alimenter une réflexion sur les liens entre gestion et performance, à contexte donné. Pour ce faire, il est bien sûr nécessaire de se donner une définition opératoire du «secteur de l'eau». Il faut ensuite disposer d'un mode de représentation du système de pilotage de ce secteur de l'eau relativement générique permettant de caractériser sa capacité à piloter la performance. Enfin, en précisant *a priori* un cadre d'objectifs dans lequel le secteur de l'eau serait sensé opérer, on peut ainsi déboucher sur un jeu d'indicateurs de «gestion» permettant d'apprécier la capacité du secteur de l'eau à se piloter en vue d'atteindre ces mêmes objectifs [Knoepfel et al, 2003]. Cette approche «managériale» permet d'aborder la problématique de la gestion par objectifs [Trosa, 2002] dans le secteur de l'eau de manière opératoire. On raisonne beaucoup plus en terme de capacité fonctionnelle de gestion que de prescription normative sur des éléments structurels.

2.1. Secteur de l'eau et performance

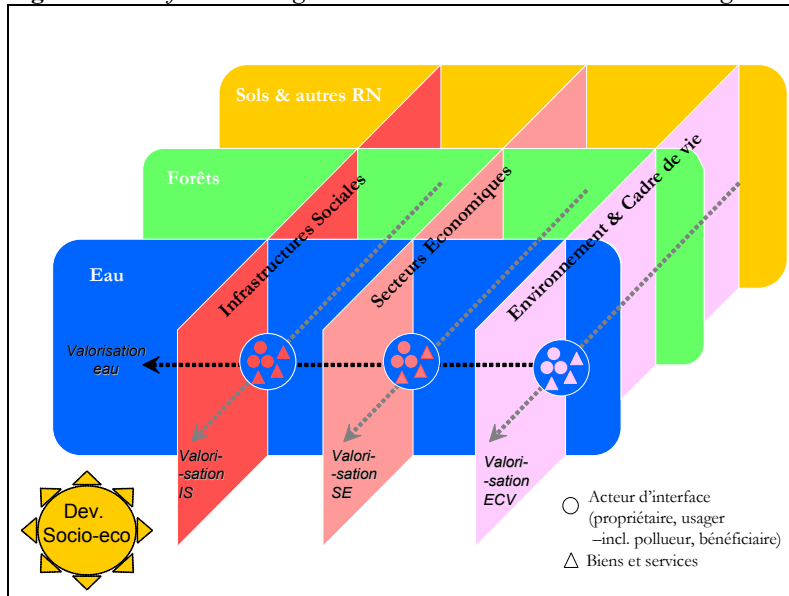
L'approche managériale adoptée nous amène à utiliser une définition très « englobante » du secteur de l'eau, envisagé comme un système de production de valeur à partir d'une ressource particulière:

Le «secteur de l'eau» représente l'ensemble des moyens et activités mis en œuvre pour créer de la valeur ajoutée avec les ressources en eaux sur un territoire donné.

Cette «chaîne de valeur» comprend deux segments (i) des activités «**ressource**» agissant sur la répartition spatio-temporelle et/ou la qualité de la ressource avec un objectif de gestion patrimoniale (publique) et (ii) des activités «**usages**» utilisant l'eau dans des processus de transformation ayant des objectifs de valorisation socio-économiques (e.g. distribution d'eau potable, agriculture, industries) ou environnementaux.

A travers cette définition, il s'agit bien en fait de prendre en compte la «trace» des ressources en eau sur le système de développement socio-économique et environnemental d'un territoire donné.

Figure 1: Interfaces entre gestion des ressources et secteurs d'usages



Invoquer la création de valeur suppose par ailleurs une référence explicite à des objectifs. On ne peut en effet définir ou apprécier la valeur socio-économique et environnementale créée à partir des ressources en eau que dans un cadre d'objectifs assignés à l'utilisation de ces ressources. A cet égard, il convient de souligner que la définition communément acceptée de la GIRE consiste justement à se donner un cadre d'objectifs pour le secteur de l'eau:

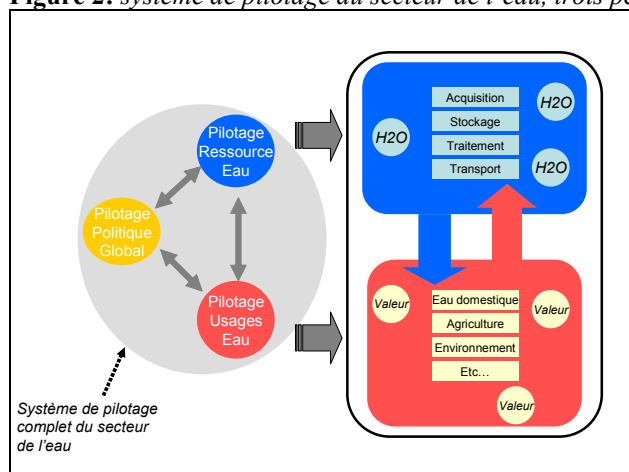
La gestion intégrée des ressources en eau est un processus qui encourage la mise en valeur et la gestion coordonnée de l'eau, des terres et des ressources associées en vue de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte d'une manière équitable, sans compromettre la durabilité d'écosystèmes vitaux (*Partenariat mondial de l'eau, 2000*) [GWP, 2000].

Cette définition ne fournit aucune piste opératoire, si ce n'est l'évocation d'une gestion «coordonnée» des ressources, mais donne des objectifs de développement durable au secteur de l'eau, sous la forme de la recherche d'un compromis socio-économique et environnemental (souvent repris sous l'acronyme «3^E» [Barraqué, 1995], utilisé dans la suite de cet article). Il faut noter dès à présent que les «objectifs 3^E» sont d'une nature complexe et leur définition largement endogène au système de gestion du territoire considéré. Révéler les préférences sociales, environnementales voire économiques d'une population disposant d'une ressource naturelle patrimoniale sur un territoire implique un processus de définition d'objectifs impliquant fortement cette même population.

2.2. Systèmes de pilotage des secteurs de l'eau et caractéristiques GIRE

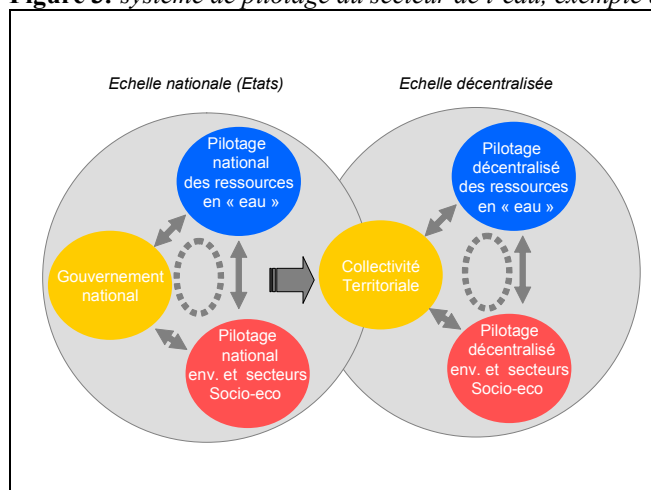
La définition du secteur de l'eau nous a amené à distinguer 2 segments dans le système de production de valeur à partir de la ressource en eau. Ces deux segments de la chaîne de valeur possèdent des systèmes de pilotage obéissant à des rationalités différentes: **(i)** valorisation patrimoniale de la ressource (portée e.g. par les administrations de l'eau, services techniques décentralisés), **(ii)** valorisation environnementale et sectorielle par les usages (portée par les secteurs utilisateurs e.g. eau potable, agriculture, industries). De plus, ils dépendent tous deux d'un système de **(iii)** pilotage politique global déterminant les orientations de développement socio-économique sur le territoire considéré (porté e.g. par les Etats, collectivités territoriales)

Figure 2: système de pilotage du secteur de l'eau, trois perspectives.



Cette architecture en trois perspectives du système de pilotage du secteur de l'eau doit être complétée par une prise en compte du territoire où sont ancrés les segments de la chaîne de valeur. Cette dimension territoriale amène à distinguer des niveaux de pilotage multiples, relatifs aux (i) espaces de gestion liés au découpage administratif et aux (ii) espaces de gestion «hydrologiques» en bassin versants ou aquifères [Ghiotti, 2006].

Figure 3: système de pilotage du secteur de l'eau, exemple à deux échelles territoriales.



Le croisement territoires / perspectives définit l'architecture de base du système de pilotage et amène donc à prendre en compte un grand nombre de niveaux de décision.

De façon très schématique, à chaque niveau de décision, le système de pilotage doit être instrumenté pour remplir trois fonctions de base permettant la gestion finalisée du secteur de l'eau: (i) **Finalisation** par la définition d'objectifs, (ii) **Régulation** du fonctionnement par rapport aux objectifs ; (iii) **Coordination** aux interfaces par rapport aux objectifs.

Ces trois fonctions sont assurées grâce à la mobilisation d'éléments de gestion divers (de type politiques, institutionnels ou instrumentaux) [GWP ToolBox, 2008] constituant les briques élémentaires du système de pilotage. Selon cette approche, vérifier si un système de pilotage présente des «caractéristiques GIRE» revient à apprécier si ses éléments de gestion constitutifs sont en mesure d'assurer la finalisation du système dans un cadre d'objectifs 3^E.

Table 1 : fonctions de gestion et caractéristiques GIRE

| Fonctions de gestion | Domaines de gestion clés | Caractéristiques GIRE ? | Principes GIRE sous-jacents |
|--|--|---|---|
| <i>Finalisation par des objectifs</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Cadres stratégiques • Cadres délibératifs | Les <i>moyens</i> sont-ils en place pour assurer la finalisation du fonctionnement par des objectifs prenant en compte la valorisation socio-éco durable de la ressource en eau (objectifs « 3E »)? → <i>POUR ETRE «GIRE PERTINENT»</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Séparation • Subsidiarité • Information • Concertation |
| <i>Régulation du fonctionnement /objectifs</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Planification, budgétisation • Gestion de production • Gestion des capacités • Suivi / Évaluation | Les <i>moyens</i> sont-ils en place pour assurer la régulation du fonctionnement de manière à atteindre des objectifs 3E ? → <i>POUR ETRE «GIRE EFFICACE»</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Gestion de la ressource par bassin • Transparence et benchmarking sur les usages |
| <i>Coordination d'interface /objectifs</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Dispositifs d'incitations • Conventions • Cadre réglementaire | Les <i>moyens</i> sont-ils en place pour assurer la coordination aux interfaces avec les niveaux de décision porteurs de perspectives différentes («développement», «ressources» ou «utilisation»), de manière à créer plus de valeur 3E ? → <i>POUR ETRE «GIRE CONVERGENT»</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Pollueur payeur • Usager, bénéficiaire payeur • Unicité de la ressource |

On dispose ainsi d'un référentiel pouvant déboucher sur une méthodologie «d'audit GIRE» du système de pilotage du secteur de l'eau sur un territoire donné. Cette méthodologie est fondée sur l'analyse des éléments constitutifs du système de pilotage et la vérification de l'existence d'un minimum d'éléments permettant la finalisation 3^E du secteur de l'eau. Un travail relativement systématique d'inventaire des éléments à considérer et des «critères 3^E» qu'ils doivent vérifier peut être effectué pour obtenir une grille d'analyse opérationnelle. Pour un territoire de gestion donné, une description des moyens typiques constituant un système de pilotage du secteur de l'eau «GIRE» peut ainsi être proposée sous forme d'une check-list à 3 entrées:

1. Types d'éléments mobilisables pour construire le système de pilotage
2. Fonctions principales d'un système de pilotage
3. Perspectives de pilotage

Table 2: une check-list à trois entrées constituée de «moyens de gestion»

De trois TYPES

| | |
|----------------|--------------------------|
| P&L | Politique et législation |
| Insti. | Institutions |
| Instr. | Instruments |

=>Pour assurer trois FONCTIONS

| | |
|-------------|---|
| FINA | Finaliser son fonctionnement par des objectifs 3E |
| REGU | Réguler son fonctionnement / objectifs 3E |
| COOR | Coordonner ses interfaces / objectifs 3E |

=>Selon trois PERSPECTIVES

| | |
|----------|--------------------------------|
| D | Développement socio-éco global |
| R | Ressources en eau |
| U | Utilisation de l'eau |

2.3. Indicateurs d'appréciation du secteur de l'eau

La démarche d'audit GIRE présentée ci-dessus permet de définir des «**indicateurs de gestion**» et d'obtenir un tableau de bord sur la capacité de pilotage du secteur de l'eau dans un cadre d'objectifs donné. Disposant d'une check-list de moyens GIRE indexés selon les trois entrées (perspective, fonction de gestion, type d'élément de gestion) on peut en effet, à partir d'enquête, donner un score traduisant l'existence de chacun de ces moyens GIRE dans un système de pilotage donné. Les scores peuvent ensuite être sommés (avec ou sans pondération) selon différents points de vue (relatifs aux trois entrées de la grille d'analyse) et établis en terme de pourcentages (score obtenu / score total possible de la check-list).

On construit ainsi des indicateurs simples de «gouvernabilité 3E» qui donnent une indication de la capacité du secteur de l'eau à se piloter en vue d'objectifs 3E. Cette capacité peut donc être appréciée de manière globale, par perspectives, par fonctions de gestion et par type d'éléments de gestion ce qui permet d'obtenir un jeu d'une douzaine d'indicateurs agrégés (le nombre exact dépendant du nombre de sous secteurs utilisateurs retenus).

Table 3: liste des indicateurs de gestion relatifs au secteur de l'eau

| Domaines | | Indicateurs |
|---------------------|----------------|---|
| PERSPECTIVES | O | Gouvernabilité 3 ^E globale |
| | D | Gouvernabilité 3 ^E du développement socio-eco |
| | R | Gouvernabilité 3 ^E / gestion des ressources en eau |
| | Uep | Gouvernabilité 3 ^E / utilisation eau potable |
| | Uenv | Gouvernabilité 3 ^E / utilisation environnement |
| | Uag | Gouvernabilité 3 ^E / utilisation agriculture |
| FONCTIONS | FINA | Capacité à finaliser par des objectifs 3E |
| | REGU | Capacité à réguler son fonctionnement / objectifs 3E |
| | COOR | Capacité à coordonner ses interfaces / objectifs 3E |
| TYPES | P&L | Niveau en terme de politique et législation 3E |
| | Insti | Niveau en terme d'institutions 3E |
| | Instr | Niveau en terme d'instruments de gestion 3E |

En cohérence avec la problématique générale du lien entre contexte et performance énoncée plus haut, deux autres types d'indicateurs sont nécessaires pour aborder la question de la performance du secteur de l'eau sur un territoire donné:

(i) On doit préciser le potentiel du territoire à travers des «**indicateurs de contexte**». Ces indicateurs fournissent un tableau de bord sur le capital naturel, humain et économique (y compris le stock d'infrastructures hydrauliques) de ce territoire. Leur choix résulte de choix descriptifs naturalistes d'un territoire (e.g. climat, hydrologie, démographie, environnement macro-économique). Ne sont véritablement comparables que des territoires présentant des contextes relativement similaires.

(ii) On doit enfin s'intéresser aux résultats du secteur de l'eau sur ce territoire à travers des «**indicateurs de performance**». Ces indicateurs fournissent un tableau de bord sur la productivité, l'efficacité et l'impact du secteur de l'eau sur ce territoire par rapport à un cadre d'objectifs donnés. Dans un cadre d'objectifs 3E, leur choix doit s'appuyer sur une compréhension partagée de la création de valeur socio-économique durable «typique» (e.g. qualité des eaux, efficience des équipements, accès à l'eau potable et l'assainissement, productivité de l'eau agricole).

3. Illustration: le cas du Burkina Faso

Une phase de test de la méthodologie est en cours, avant adaptation et prise en compte des indicateurs dans la fenêtre régionale de l'observatoire régional Ouest africain des ressources en eau. Un premier travail a été effectuée afin de tester la faisabilité des trois jeux d'indicateurs.

3.1. Les données collectées

Gestion

En ce qui concerne les indicateurs de gestion 3^E, un questionnaire a été élaboré pour apprécier l'existence, la qualité et l'opérationnalité d'environ 130 «moyens GIRE» sélectionnés sous la forme d'une check-list. Le questionnaire a été renseigné dans le cas du Burkina Faso par un expert national (travail réalisé de manière satisfaisante en 2 jours). Un extrait du questionnaire renseigné est présenté ci-dessous. La grille comprend un codage et un énoncé de chaque moyen GIRE de la check list. Chacun de ces moyens est apprécié selon 3 dimensions d'analyse (existence, qualité, opérationnalité) donnant lieu à un score global variant de 0 à 3.

Table 4: extrait du questionnaire gouvernabilité renseigné au Burkina Faso- scores

| Codage moyens GIRE | | | | Enoncé moyens GIRE | | Scores | | | |
|--------------------|--------|------|-------|---|--|--------|----|----|-------|
| Ind. | Persp. | Fct. | Type | Elément | Critère | A1 | A2 | A3 | Total |
| 1 | D | FINA | P&L | Politique de décentralisation | Institutionnalise le principe de subsidiarité territoriale | 1 | 0 | 1 | 2 |
| 42 | R | FINA | Insti | Organes de concertation des parties prenantes | Se fonde, à chaque niveau de gouvernance, sur un inventaire des acteurs et le principe de subsidiarité (organe national, comités de bassin, CLE) | 1 | 1 | 0 | 2 |
| 64 | R | COOR | Instr | Système d'allocation environnementale | Définit des débits env., seuils de dynamique nappes | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 72 | Uep | FINA | Instr | Observatoire de l'eau potable | Inclue indicateurs de performance eau potable (e.g. couverture, prix, qualité) | 1 | 1 | 1 | 3 |

Table 5: extrait du questionnaire gouvernabilité renseigné au Burkina Faso -appréciations

| Ind. | Appréciation documentée des moyens GIRE | | |
|------|---|--|--|
| | A1: justifier "présence/absence" | A2: justifier "de qualité/insatisfaisant" | A3: justifier "opérationnel/non opérationnel" |
| 1 | Institutionnalisé suivant la Loi n°055-2004/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso et textes d'application | l'insuffisance notoire voire l'absence des ressources humaines et financières dans les communes rurales, handicapant l'exécution de ce critère | Partiellement, notamment au niveau des communes urbaines |
| 42 | Les dispositions y relatives du domaine n°7(cadre institutionnel) du PAGIRE et les textes d'application de la loi sur l'eau prennent largement en compte ce critère | Les cadres de concertation sont juridiquement créés et celui du niveau national actuellement fonctionne. Les parties prenantes y sont représentées de manière équilibrée, mais n'ont pas les mêmes capacités, ce qui limite le pouvoir de négociation des uns par rapport aux autres | Le cadre de concertation est seulement opérationnel au niveau national et en cours de création au niveau régional et local (comité de bassin et CLE) |
| 64 | Institutionnalisé dans le code de l'environnement et la loi sur l'eau | Insatisfaisante, en raison de la complexité et de la difficulté de définir et chiffrer les débits environnementaux adaptés au contexte national | Le critère n'est pas opérationnel |
| 72 | Le cadre unifié d'intervention du PN-AEPA qui inclut les PTF, constitue un observatoire des indicateurs de l'eau potable | Satisfaisante | Le critère est opérationnel |

Contexte et performance

Une sélection d'indicateurs de contexte et de performance a été opérée, au sein des grandes catégories énoncées plus haut. Il s'avère que beaucoup de données nationales sur ces indicateurs sont disponibles sur le web dans les bases de données de divers organismes [FAO, 2006].

Table 6: Sélection d'indicateurs de contexte et sources de données

| | <i>Indicateur</i> | <i>Source</i> |
|--------------------------------|---|----------------------|
| Hydrologie | Total ressources hydrauliques renouvelables / an | Pacific institute |
| Hydrologie | Capacité totale tech. exploitable hydroélectrique | World Energy Council |
| Démographie | Population totale | UN |
| Démographie | Population urbaine / pop totale | UN |
| Adaptabilité | Indice de développement humain | UN |
| Env. macro-économique | PIB/hab. (PPP) | UN |
| Env. macro-économique | Part du secteur agricole dans le PIB | CIA |
| Env. macro-économique | Indice du climat des investissements | Heritage Foundation |
| Env. macro-économique | Flux ODA vers secteur de l'eau | Pacific institute |
| Stock d'infrastructures | Capacité installée de stockage eaux de surface | FAO-aquastat |
| Stock d'infrastructures | superficie équipée irrigation/ potentielle | FAO-aquastat |

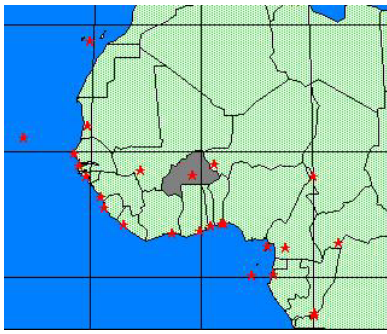
Table 7: Sélection d'indicateurs de performance et sources de données

| | <i>Indicateur</i> | <i>Source</i> |
|-------------------------------|---|-------------------|
| Mob. des équipements | superficie irriguée/ équipe | FAO-aquastat |
| Coût de fonctionnement | Eau potable produite non payée | IB-NET |
| Durabilité | Water stress index | Pacific institute |
| Assainissement | Taux d'atteinte de l'OMD | JMP |
| Eau Potable | Taux d'atteinte de l'OMD | JMP |
| Agriculture | Valeur production agricole / volume d'eau utilisé en agriculture (/PPP) | CIA/Pacific |
| Impact Social | Taux de maladies d'origine hydrique (Proxy) | UN |
| Impact Social | Coût de l'eau dans le budget des ménages | IB-NET |
| Impact Env. | Trace eau | IHE |
| Impact Env. | Indice de biodiversité | Yale |

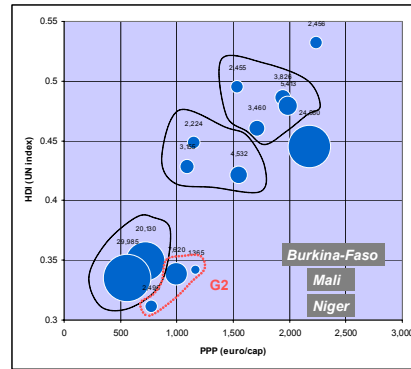
Un exercice de vérification au niveau national a été effectuée au Burkina Faso sur deux jeux d'indicateurs plus étoffés (30 indicateurs par jeu), incluant les sélections ci-dessus. Les données de contexte et de performance ont été récoltées par enquête auprès d'administrations concernées (DGRE, INSD, SONABEL, Ministère de l'économie et des finances). 70% des indicateurs de contexte ont pu être renseignés en 2 jours d'enquête, ce qui est satisfaisant. Seuls 40% des indicateurs de performance ont pu être renseignés en 2 jours d'enquête. Ce faible taux s'explique par la difficulté à appréhender les indicateurs à caractère économique. En ce qui concerne les sélections limitées à 10 indicateurs, l'enquête a confirmé la disponibilité locale de l'essentiel des données ou de proxy.

3.2. Photographie du secteur de l'eau

A titre d'illustration, on a représenté ci-dessous la fiche synthétisant les valeurs des indicateurs de contexte, performance et gestion obtenus pour le Burkina-Faso. L'apport principal de l'approche décrite plus haut se situe au niveau des indicateurs de gestion. Ces derniers ne prennent néanmoins tout leur sens que dans le cadre d'une analyse mobilisant en parallèle les indicateurs de contexte et de performance. On insistera sur le caractère pilote du travail et la nécessité d'améliorer la robustesse des enquêtes.



BURKINA FASO



Typologie pays :

- Contexte : G2
- Gouvernabilité : **0.70**
- Performance : (-)

Indicateurs de contexte

| Indicateur | Unit | |
|----------------------------------|--------------------|--------|
| Total eau renouvelable | km ³ /y | 17.5 |
| Total capacité hydroélectrique | TWb/y | 1 |
| Total population | '000 | 12,822 |
| Population urbaine/ total | % | 18% |
| Index de dev. humain | (0,1) | 0.342 |
| PNB / cap (PPP) | €/cap | 1,169 |
| Contribution agric. au PNB | % | 33% |
| Index climat investissements | % | 55% |
| ODA pour le secteur de l'eau | \$/cap/y | 3.42 |
| Capacité de stockage eau (surf.) | km ³ | 5.1 |
| Superficie irriguée / potentiel | km ³ | 15% |

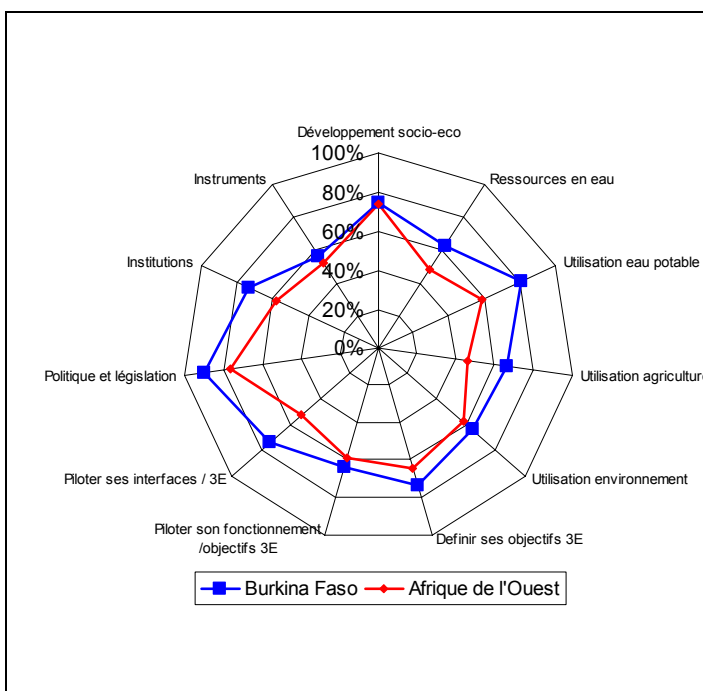
Contexte, gestion, performance, du secteur de l'eau:

Les indicateurs de contexte permettent d'obtenir un profil général du potentiel des pays. Le Burkina Faso se caractérise essentiellement par une faible disponibilité en ressources en eau renouvelables, et par un faible indice de développement humain.

Les indicateurs de gestion permettent d'apprécier la capacité du secteur de l'eau à se piloter dans le cadre d'objectifs 3^E. Les indicateurs de gestion du Burkina Faso traduisent un bon niveau de développement des éléments politiques et institutionnels. La gouvernance du sous secteur de l'eau potable est solide.

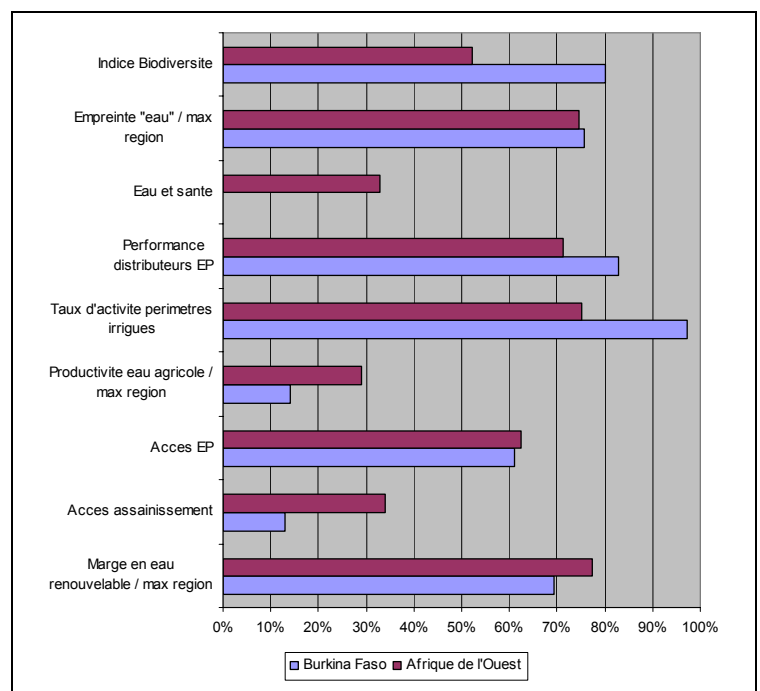
Les indicateurs de performance permettent d'apprécier les résultats du secteur de l'eau en terme d'efficacité, d'efficacités et d'impact dans un cadre d'objectifs généraux de type 3^E. La performance du secteur de l'eau du Burkina se situe dans la moyenne des données obtenues pour l'Afrique de l'Ouest. Le taux d'accès à l'assainissement est faible. On observe également une faible productivité économique relative de l'eau agricole.

Indicateurs de gestion



Données issues de travaux pilotes (questionnaire de gouvernabilité 2007 consultant pour Burkina; cours GIRE pour région)

Indicateurs de performance



Données de performance obtenues sur le Web.

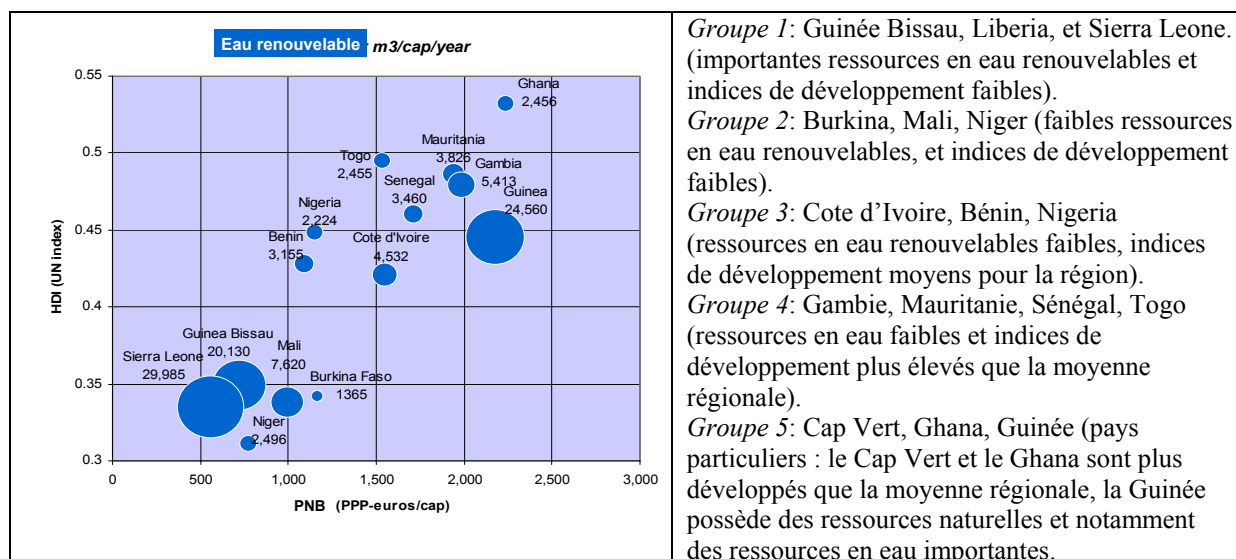
4. Perspectives d'utilisation

L'approche présentée ci-dessus est en cours de développement. Elle est débattue depuis 2 ans à l'occasion de formations GIRE destinées aux professionnels de l'eau Ouest Africains [ASDI, 2008] et est en phase de test par l'UCRE dans la perspective de son utilisation au sein de l'observatoire régional de l'eau et. Dans le cadre des formations GIRE, le questionnaire sur la gouvernabilité du système de gestion a d'ailleurs été renseigné pour les 6 pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Togo) utilisés comme « proxy » pour les indicateurs régionaux de gestion dans le graphe en étoile présenté plus haut.

Les travaux en cours consistent donc essentiellement à valider le jeu d'indicateurs, collecter des données et mettre en débat les résultats qui en découlent comme l'analyse de corrélations éventuelles entre gouvernabilité et performance des systèmes de gestion de l'eau. Les perspectives d'utilisation semblent intéressantes et quelques éléments de réflexion à ce sujet sont proposés en conclusion.

4.1. Benchmarking régional

L'analyse des indicateurs de contexte pour les pays d'Afrique de l'Ouest permet d'obtenir des profils généraux. A titre d'illustration, on a représenté 3 indicateurs de contexte sur le graphique ci-dessous (Ordonnée: Indice de développement humain; abscisse: produit intérieur brut corrigé en fonction du pouvoir d'achat; taille des cercle: volumes annuels d'eau renouvelable par habitant).



Dans chacun de ces groupes les performances des secteurs de l'eau varient notablement et il convient de s'interroger sur la contribution de différents choix de gestion à ces variations de performance. En initiant et animant de tels débats grâce à l'analyse comparée des indicateurs de gestion par pays, l'UCRE se trouve pleinement dans son rôle d'appui aux secteurs de l'eau nationaux et en catalyseur de processus d'amélioration de ces secteurs.

4.2. Audit managérial GIRE

Le terme de «référentiel», couramment utilisé dans les démarches de certification recouvre une grille technique d'analyse définissant les caractéristiques que doit présenter un produit ou un service et les modalités de contrôle de la conformité du produit ou du service à ces caractéristiques [Jounot, 2004]. On peut raisonnablement penser que l'approche présentée ci-dessus peut déboucher sur un «référentiel GIRE» permettant l'audit des systèmes de pilotage des secteurs de l'eau à des fins de certification fonctionnelle de qualité. Il ne s'agit pas bien sûr d'aboutir à une norme mais à une grille d'analyse permettant de dire si un secteur de l'eau est instrumenté ou pas pour se piloter en fonction d'objectifs de développement socio-économiques durables. Comme on l'a vu, l'approche relève du management de la qualité, pas de spécifications structurelles normatives.

Dans un contexte où décideurs publics et partenaires au développement se dirigent vers un réengagement dans le domaine de l'eau, on doit poursuivre les efforts en matière de gestion intégrée pour véritablement sécuriser les investissements. Une approche managériale de ce type peut révéler, à travers un processus d'audit qualité relativement rapide, les points clés dans lesquels il conviendrait d'agir pour obtenir les conditions d'une gestion efficace par objectifs 3E. A terme, l'utilisation d'un référentiel de qualité «GIRE» reconnu devrait influencer favorablement la perception des risques d'engagements dans le secteur de l'eau par les investisseurs. On pourra alors mieux répondre à la préoccupation récemment exprimée dans le travail de capitalisation du PAGIRE Burkina [DGRE Burkina Faso et al, 2007] qui indique une «absence de visibilité de la GIRE, et recommande fortement de coupler les programmes de la GIRE avec des programmes d'investissements du secteur de l'eau afin de susciter l'adhésion des populations, des décideurs politiques et des bailleurs de fonds.»

Pour terminer, il faut bien sûr souligner que la question du «diagnostic fin» à mettre en œuvre pour intervenir sur les zones à problèmes du système de gestion mises en évidence par l'audit n'est pas traitée dans cet article. Ce domaine, qui relève de «l'intervention GIRE», amènerait à s'interroger sur les déterminants qui entraînent la mise en place de moyens de gestion pouvant être jugés dysfonctionnels par rapport à un cadre d'objectifs 3^E. Sans sous-estimer l'extrême diversité des situations, on peut penser que la plupart des déterminants profonds de dysfonctionnement se rattachent, in fine, à des systèmes de valeur (politiques, culturels ou autres) qui présentent des incompatibilités avec le compromis 3^E. Il convient de comprendre et bien analyser ces déterminants avant de tenter des greffes instrumentales hasardeuses sur les systèmes de gestion révélés par l'audit comme «à faible capacité de pilotage 3E».

Références

ADB, FAO, IFAD, IWMI, World Bank (2007). Investment in Agricultural Water for Poverty Reduction and Economic Growth in Sub-Saharan Africa. A collaborative programme Synthesis Report. <http://siteresources.worldbank.org/RPDLPROGRAM/Resources/459596>
Banque Mondiale (2008). World Development Report (www.worldbank.org/wdr2008)
Lankford, BA (2005). Rural infrastructure to contribute to African agricultural development: the case of irrigation. Report for The Commission for Africa, ODG, University of East Anglia, Norwich in http://www.commissionforafrica.org/english/report/background/westby_et_al_background.pdf

NEPAD (2002). Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP).
<http://www.fao.org/docrep/005/y6831e/y6831e00.htm>
G8 (2005). G8 Gleanegles summit, final declaration.
Banque Mondiale (2008b). The Initiative for Agricultural Water in Africa (AgWA), presented during Africa Water Week in Tunis, 26-28 March 2008
OCDE (2005). Déclaration de Paris sur l'harmonisation de l'aide 2005
http://www.oecd.org/document/18/0,3343,fr_2649_3236398_37192719_1_1_1_1,00.html.
GWP (2004). Catalyzing Change: A handbook for developing integrated water resources management (IWRM) and water efficiency strategies
CEDEAO (2001). Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO, Dakar
UCRE (2006). CPCS Afrique de l'Ouest, Plan stratégique.
Jeffrey, Paul; Kabat, Pavel (2003). Integrated Water Resources Management: A post-natal examination. Contributed paper to the discussion about 'Methods for Integrated Water Resources Management (MIWRM) and Transboundary Issues' as a part of EC FP6 programme topic II.3.1 - Integrated water management at catchment scale.
Rey, Jacques; Silva, Rui; Ardorino, Florence (2007) "Improving the governability of water systems: the operational side of IWRM?" Poster, world water week, Stockholm
Knoepfel, Peter ; Larrue, Corinne ; Varone, Frederic (2006). Analyse et pilotage des politiques publiques. Verlag Ruegger
Trosa Sylvie (2002). Le guide de la gestion par programmes. Editions d'organisation.
GWP (2000). TEC Background Papers No. 4 , Integrated Water Management
Barraque, Bernard (1995). Les politiques de l'eau en Europe. Editions La decouverte.
Ghiotti, Stephane (2006). Les territoires de l'eau. CNRS Editions.
GWP (2008). ToolBox, <http://www.gwptoolbox.org/>
FAO (2006). Water Monitoring mapping existing global systems and initiatives. Background document Prepared by FAO on behalf of the UN-Water Task Force on Monitoring for the UN-Water meeting on Monitoring.
ASDI (2008). Programme de formation internationale, gestion intégrée des ressources en eau.
Jounot, Alain (2004). Le développement durable. AFNOR
DGRE; GWPA; UCRE (2006). Capitalisation du processus d'élaboration du PAGIRE et de sa mise en œuvre au Burkina Faso, rapport final