

Carnet
Faire
commun

numéro 4

GIRE LOCALE DANS LA ZONE DES NIAYES AU SÉNÉGAL

Faire commun autour des ressources en eau ?



LES CARNETS FAIRE COMMUN sont issus du programme de recherche-action Communs et gouvernances partagées initié par le Gret en 2019. Le programme ouvre un espace apprenant pour formuler, tester et documenter, dans le cadre de projets de développement, des approches par les communs capables de susciter et de faciliter des dynamiques de gouvernances partagées pour une gestion durable et équitable des ressources, services ou territoires. Comment créer les conditions de l'action collective et de l'apprentissage collectif ? Comment promouvoir des dispositifs de gouvernance partagée au sein desquels les citoyens usagers ont un réel pouvoir de décision et de contrôle sur les questions qui les concernent, aux côtés des pouvoirs publics et du secteur privé ? Comment réfléchir à la posture d'opérateur de développement, comment penser la stratégie d'intervention, quelles méthodes de facilitation choisir ? Comment utiliser l'outil projet de l'aide publique au développement pour accompagner ces processus de transformations sociales dans la durée ?

Dans la lignée de la collection Cahier projet, la série Carnet Faire commun, au format court et facile d'accès, partage des apprentissages opérationnels tirés d'expériences concrètes dans des géographies variées. Elle vise à enrichir la réflexion et la palette de références des praticiens et décideurs politiques soucieux de promouvoir des formes d'organisation sociale et de gouvernance partagée « en communs ».

 Carnet
Faire
commun

numéro 4

GIRE LOCALE DANS LA ZONE DES NIAYES AU SÉNÉGAL

Faire commun autour des ressources en eau ?

Rédactrice : Marion Osmont

Coordinateurs : Louisa Desbleds, Jean-François Kibler

Auteurs : Valérian Juillet, Ngor Maurice Sarr

Contributeurs : Hamet Diallo, Emmanuel Durand

Édition : Marie Camus, Véronique Beldame, François Enten

Responsables éditoriaux : François Enten, Marie Camus

Composition intérieure : Nancy Cossin

Photographies : © Gret, sauf mention contraire

© Éditions du Gret, 2023

Pour citer cet ouvrage : Desbleds L., Kibler J-F. (dir.), Juillet V., Sarr N.M. (2023), *GIRE locale dans la zone des Niayes au Sénégal : faire commun autour des ressources en eau ?* Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 64 p, Carnet Faire commun n° 4.

Licence Creative Commons



SOMMAIRE

Sigles et acronymes	5
L'approche par les communs	7
Introduction	11
PARTIE 1. FAVORISER L'ÉMERGENCE D'UNE GIRE À L'ÉCHELLE LOCALE	13
Pression croissante sur les ressources en eau et conflits d'usage dans la zone des Niayes	14
Une gouvernance partagée pour opérationnaliser le plan national d'action GIRE	16
PARTIE 2. CINQ ANS D'ACCOMPAGNEMENT DANS UNE DÉMARCHE DE RECHERCHE-ACTION	19
Le choix de départ : trois plateformes locales de l'eau dans cinq communes	19
La mobilisation des acteurs dans un processus de construction des PLE	20
Une construction des PLE dans l'action autour d'enjeux mobilisateurs	25
La formulation et un début de mise en œuvre des PLGIRE	28
Vers une plus grande représentativité des PLE	31
	.../...

PARTIE 3. L'APPROCHE PAR LES COMMUNS EN PRATIQUE	35
Une démarche de recherche-action dans la conduite de l'accompagnement	35
Les PLE, espaces d'expérimentation démocratique à l'échelle locale	39
Co-construire une politique publique	44
PARTIE 4. APPRENTISSAGES	49
L'utilité d'une démarche de recherche-action dans une approche par les communs	49
L'action collective, garante de représentativité et de légitimité	50
L'approche par les communs pour une co-construction de politique publique	52
Développer une approche holistique de la gestion de l'eau	53
Des stratégies à inventer pour amener les acteurs à dialoguer	53
PARTIE 5. PERSPECTIVES	55
Renforcer la représentativité citoyenne et les capacités des PLE	55
Construire un cadre institutionnel qui renforce les pouvoirs des PLE	55
Élargir le dispositif des PLE à l'ensemble de l'unité hydrogéologique	56
Mettre en place un dispositif de financement des PLE	56
Mobiliser une approche orientée changement (AOC) pour avancer collectivement	57
Glossaire	59
Bibliographie	63

SIGLES ET ACRONYMES

AOC	Approche orientée changement
CCE	Comité communal de l'eau
CLD	Comité local de développement
DGPRE	Direction de la gestion et de la planification des ressources en eau
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GIREL	Gestion intégrée des ressources en eau locale
PLE	Plateforme locale de l'eau
PLGIRE	Plan local de gestion intégrée des ressources en eau
SUGP	Sous-unité de gestion et de planification
UGP	Unité de gestion et de planification

L'APPROCHE PAR LES COMMUNS

Nos choix de société sont majoritairement opérés par la **puissance publique** (nationale et décentralisée), dont on attend qu'elle défende l'intérêt général, et par le **secteur privé** (entreprises et fondations), jugé plus efficace d'un point de vue managérial. Directement et indirectement, tous deux monopolisent les espaces de gouvernance, c'est-à-dire là où se prennent les décisions. Ils mobilisent un modèle de société bâti sur la compétition et la loi du plus fort, la propriété publique ou privée exclusive, une régulation par le marché et par l'État, et différentes formes de contrôle des comportements des populations.

Ces modèles de gouvernance État-privé **peinent souvent à garantir la justice sociale et environnementale**. Les écosystèmes se dégradent, la biodiversité s'érode, le climat se dérègle, accentuant les inégalités sociales. Au Nord comme au Sud, les services essentiels, tels que l'accès à l'eau potable ou à l'énergie, sous maîtrise d'ouvrage publique associée ou non à des opérateurs privés en délégation de service public, restent par exemple inaccessibles à une large population pauvre peu solvable. De même, les schémas d'urbanisation ou de gouvernance des aires protégées, décidés par les pouvoirs publics ou privés, ont du mal à conjuguer préservation de l'environnement et inclusion des populations précaires qui en dépendent. L'incapacité des systèmes de gouvernance actuels à relever les défis sociaux et environnementaux croissants engendre une défiance des citoyens à l'égard des institutions, dans lesquelles ils ne se reconnaissent plus. Cette situation génère de l'insécurité socio-politique, qui menace la paix.

Ce tableau, qui force le trait à dessein, souhaite souligner **l'urgence d'explorer des façons de dépasser ce paradigme de gouvernance État-privé**. Cette prise de conscience s'exprime notamment à travers l'objectif de développement durable n° 16 (ODD), qui cible la mise en place d'institutions exemplaires et de dispositifs de prises de décision inclusifs¹. Un enjeu de taille pour l'aide publique au développement.

Le mouvement des **communs**, multiforme et en plein essor depuis sa renaissance dans les années 80 avec les travaux de la politologue Elinor Ostrom², ouvre le champ des possibles. Le concept de commun offre un puissant référentiel d'organisation sociale, que l'on peut décrire comme un ensemble d'acteurs, interdépendants et directement concernés par un enjeu commun, qui décide de s'engager dans une action collective pour construire ensemble une gouvernance partagée. Celle-ci définit et met en œuvre, dans le cadre d'un

1. « Cible 16.6 – Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux » et « Cible 16.7 – Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions », Nations unies, « 16 Paix, justice et institutions efficaces », Objectifs de développement durable [consulté le 3 mai 2022], <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/>

2. Dont la publication la plus connue est *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990.

processus d'apprentissage collectif continu, des règles d'accès et d'usage jugées équitables, qui garantissent la durabilité sociale, économique et environnementale de l'objet du commun (voir figure 1 ci-contre).

Le Gret est convaincu que des formes de gouvernance partagée « en communs » sont plus à même d'assurer justice sociale et écologique pour plusieurs raisons. Elles permettent par exemple une (ré-) appropriation des pouvoirs de décision et de contrôle par les citoyens aux côtés de la puissance publique et du secteur privé. Elles entretiennent également des dynamiques d'action et d'apprentissage collectifs sur les façons de définir et de faire évoluer les règles à respecter, ce qui est source d'adaptation et de résilience. Enfin, elles reconnaissent des faisceaux de droits différenciés et inclusifs (accès, prélèvement, gestion, etc.) et mobilisent les leviers de la coopération et du « faire commun » pour construire la société de demain.

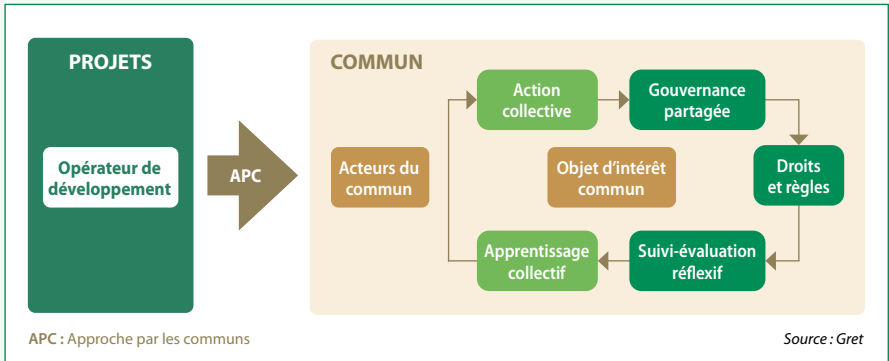
De telles formes d'organisation sociale, à inventer et à construire, sont susceptibles d'être mieux à même de répondre aux ODD et aux enjeux et défis ciblés par l'aide publique au développement.

Le Gret propose de développer une **approche par les communs** qui puisse être adoptée et déclinée par les opérateurs de développement qui souhaiteraient promouvoir de telles formes d'organisation sociale dans le cadre de leurs interventions (voir figure 1 ci-contre). Mise en œuvre dans le cadre de projets de développement, une approche par les communs puise dans le corpus théorique des communs pour promouvoir et accompagner des dynamiques d'organisation sociale et de construction de gouvernance partagée « en communs » autour d'enjeux de ressources, de services ou de territoires. Ainsi, l'approche par les communs recouvre tout ce qu'un opérateur peut mettre en œuvre dans le cadre d'un projet pour notamment :

- révéler les interdépendances entre acteurs et les défis communs qu'ils partagent ;
- motiver l'action collective des acteurs concernés à s'engager dans la recherche de solutions, ensemble ;
- favoriser une représentation équitable des acteurs dans le dispositif de gouvernance partagée ;
- inciter les acteurs à inscrire leur action dans une logique d'apprentissage collectif notamment fondée sur un système de suivi réflexif interne.

Cette initiative du Gret souhaite contribuer et s'inspirer des mouvements des communs, de l'économie sociale et solidaire et de l'éducation populaire. Elle cible explicitement le renforcement de la société civile, l'émancipation citoyenne et la démocratie. Sa spécificité est de porter sur des interventions conduites dans le cadre de l'aide publique au développement, un environnement à la fois privilégié et contraint. Elle rejoint des réflexions engagées par l'Agence française de développement (AFD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), tout en apportant une contribution additionnelle à l'opérationnalisation d'une approche par les communs dans le cadre de projets de développement ciblant des enjeux liés aux ressources naturelles, aux services et aux territoires.

Figure 1 : L'APPROCHE PAR LES COMMUNS



L'approche par les communs dont il est question ici n'est pas la panacée. Au-delà de l'effet de mode qui risque de la reléguer au rang de simple slogan, mot-valise ou modèle voyageur³, elle cherche, modestement, à favoriser l'exploration d'autres façons de faire société et de gouverner, localement et de façon plus large, pour davantage de justice sociale et environnementale.

L'approche par les communs nous invite à faire un pas de côté pour porter le regard sur les enjeux de gouvernance, et aussi sur la façon dont nous conduisons les projets de développement. Ni recette, ni méthode, elle est une façon d'orienter nos interventions, de lire les situations d'action, de conduire nos actions et de penser notre posture de facilitateur engagé. La meilleure façon d'appréhender à quoi ressemble opérationnellement une approche par les communs est d'en repérer les déclinaisons dans le cadre d'actions concrètes... et, mieux encore, de l'expérimenter soi-même.

Dans le cadre du programme Communs et gouvernances partagées, le Gret formule et expérimente une approche par les communs dans des géographies et des contextes divers avec une ambition opérationnelle et méthodologique. L'enjeu du programme est de réfléchir à l'opérationnalisation d'une approche par les communs, concrètement, dans la pratique. Les expériences conduites dans le cadre des projets fournissent des enseignements tirant leurs origines de contextes variés et de situations d'action diverses autour d'enjeux de communs diversifiés. La capitalisation de ces expériences, ciblée sur la gouvernance et l'approche par les communs, a pour but d'enrichir la réflexion et la palette de références des praticiens et des décideurs politiques soucieux de promouvoir des formes d'organisation sociales et de gouvernances partagées inspirées des communs. ●

3. « Toute intervention institutionnelle standardisée [...], en vue de produire un quelconque changement social, et qui repose sur un "mécanisme" et des "dispositifs" [...] censés avoir des propriétés intrinsèques permettant d'induire ce changement dans des contextes de mise en œuvre variés », Olivier de Sardan J.-P. (2021), p. 26.



Introduction

Ce carnet Faire commun retrace l'expérimentation menée par le Gret pour la mise en place d'une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) dans la zone des Niayes au Sénégal. Les Niayes constituent la bordure littorale du pays entre Dakar et Saint-Louis, et concentrent de forts enjeux en matière de gestion de l'eau en raison de l'intensité des activités maraîchères et industrielles de la région. Ces enjeux sont rendus plus cruciaux encore par l'urbanisation à l'œuvre, la croissance démographique et les effets du changement climatique.

L'expérimentation, conduite par le prisme d'une approche par les communs, poursuit un triple objectif : assurer la pérennité de la ressource en eau, mettre en place des instances de gouvernance démocratiques et accompagner l'État sénégalais dans l'opérationnalisation de sa politique de GIRE à l'échelle locale. Un dispositif de recherche-action a été conçu dès l'origine pour questionner les modalités de gouvernance susceptibles de favoriser cette opérationnalisation : quels doivent être le rôle, les fonctions et les moyens des institutions de gouvernance créées ? Quelles doivent être les modalités de coordination avec l'État ?

L'accompagnement du Gret s'est structuré autour du projet Gestion intégrée des ressources en eau locale (Girel), mis en œuvre à partir d'octobre 2017. Ce projet connaît trois phases successives (Girel 1, Girel 2, Girel 3¹) permettant de conduire l'accompagnement dans la durée. Le projet est également très tôt associé au programme Communs et gouvernance partagée.

À travers ce projet, le Gret a permis aux différents acteurs – usagers dans leur diversité et représentants de la société civile, services techniques déconcentrés, autorités communales – de construire les conditions d'une gouvernance partagée des ressources

1. La première phase du projet Girel (Girel 1) s'est déroulée entre octobre 2017 et septembre 2019 avec l'appui financier d'Enabel (anciennement Coopération technique belge – CTB). Dans la continuité, une deuxième phase (Girel 2), financée par l'Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN) et l'Agence française de développement (AFD), s'est déployée d'octobre 2019 à octobre 2022. Une troisième phase (Girel 3) a démarré fin 2022 pour une durée de trois ans et demi, avec l'appui financier de l'AESN, de l'AFD et de Sénéo, syndicat des eaux Paris Ouest La Défense et Boucle nord de Seine.

en eau à travers un processus d'apprentissage collectif. Ensemble, ces acteurs ont façonné pas à pas des institutions innovantes, les plateformes locales de l'eau (PLE), conçues comme des arènes de gouvernance de l'eau au niveau de la commune ou de l'intercommunalité. Le processus de création de ces plateformes a permis d'œuvrer à l'émergence d'une expertise citoyenne. Par ailleurs, la révision du Code de l'eau, en cours depuis 2015, offre à terme l'espoir d'une reconnaissance légale de ces plateformes qui, étant adossées aux communes, pourraient leur soumettre des propositions de réglementation locale.

Le Gret a dès le départ cherché une façon d'associer au plus près la Direction de la gestion et de la planification des ressources en eau (DGPRE) du ministère de l'Eau et de l'Assainissement à la conduite de l'expérimentation, dans l'optique de mettre en place les conditions d'une co-construction de politiques publiques de l'eau entre l'État et les PLE. Ainsi, si dans la première phase de l'accompagnement (Girel 1), l'implication de la DGPRE, alors maître d'ouvrage du projet, s'est principalement traduite par un appui institutionnel, elle se concrétise à partir de la deuxième phase (Girel 2) par un réel investissement opérationnel.

Le principal enjeu de la troisième phase du projet (Girel 3), débutée fin 2022, consiste à étendre la dynamique, jusqu'ici développée à l'échelle de cinq communes, à l'ensemble de la zone des Niayes. L'expérimentation en cours permet d'ores et déjà de tirer des apprentissages, portant notamment sur la représentativité et le financement des institutions de gouvernance du commun. Dans le cadre d'un projet portant sur l'eau, cette expérimentation interroge également l'opportunité de considérer comme objet du commun à la fois la ressource et le service. ●

PARTIE 1

Favoriser l'émergence d'une GIRE à l'échelle locale

Le Sénégal, qui comptait en 2021² un peu moins de 17 millions d'habitants, occupe la partie la plus occidentale du continent africain. Il est bordé au nord par la Mauritanie, à l'est par le Mali, au sud par la Guinée et la Guinée-Bissau. Disposant d'une large façade maritime, le pays est constitué pour l'essentiel de vastes plateaux sableux. Le climat est sahélien, à faible pluviosité, sauf au sud. Il est l'un des pays les plus stables d'Afrique et son économie est l'une des plus dynamiques du continent.

Au niveau national, les eaux pluviales constituent la principale source d'eau pour l'agriculture. Durant les périodes de faibles précipitations toutefois, elles ne suffisent pas à répondre aux besoins des agriculteurs. Les eaux souterraines fournissent 85 % de l'eau potable et couvrent la plupart des besoins de l'industrie, mais elles sont menacées par la surexploitation et la pollution. Alors même que le pays est sur le point d'être confronté à un stress hydrique, une augmentation de 30 % à 60 % des prélèvements est prévue d'ici à 2035³. La région de Dakar (triangle Dakar-Mbour-Thiès), qui abrite plus de la moitié des habitants du pays et qui concentre 50 % de la production du PIB⁴, est particulièrement exposée : surexploitation des ressources, pollution des nappes phréatiques, menaces sur les zones humides et leurs écosystèmes.

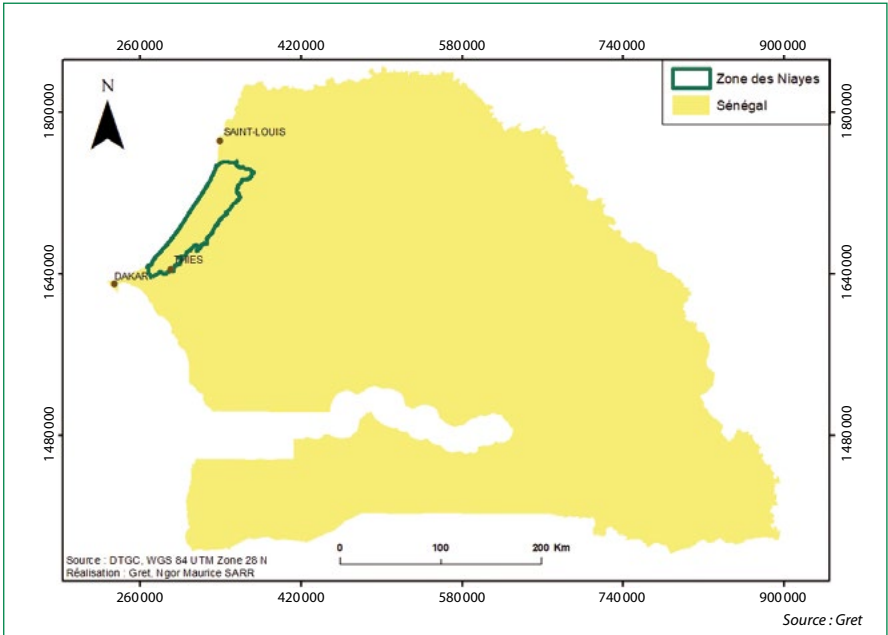
2. Banque mondiale, *Données, Sénégal*, [consulté le 25/01/2023], <https://donnees.banquemondiale.org/pays/senegal>

3. Banque mondiale, *Sécurité hydrique au Sénégal : défis et recommandations*, publié le 16 mars 2022, <https://www.banquemondiale.org/fr/topic/water/publication/water-security-in-senegal-challenges-and-recommendations>

4. Idem.

PRESSION CROISSANTE SUR LES RESSOURCES EN EAU ET CONFLITS D'USAGE DANS LA ZONE DES NAIYES

Figure 1 : LA ZONE DES NAIYES



La zone des Niayes correspond à la frange littorale située entre Dakar et Saint-Louis (120 km de long sur 20 km de large environ). Cette région, surnommée « le grenier du Sénégal », est la principale zone maraîchère du pays, et sa production se partage entre petite agriculture et agro-industrie. Elle connaît de fortes dynamiques agricoles et industrielles : intensification de la production agricole pour faire face à une demande urbaine en augmentation, grignotement rapide des terres agricoles par l'étalement urbain et installation de projets industriels à grande échelle. Les ressources en eau, presque exclusivement souterraines, sont largement exploitées et réduites par les prélèvements d'une multiplicité d'utilisateurs. L'importance de l'activité de maraîchage avec irrigation et de l'agro-industrie, aux capacités de pompage élevées, contribue à réduire fortement la quantité des ressources en eau souterraines. En parallèle, l'utilisation d'intrants chimiques et de pesticides dans le cadre de l'agriculture conventionnelle participe à la pollution des nappes. L'élevage, bien que tendant à diminuer du fait de

la pression foncière, puise lui aussi dans ces ressources. Directement en compétition avec l'agriculture et l'élevage, les activités minières et industrielles développées depuis les années 1950 épuisent et polluent également les aquifères. Enfin, une partie des ouvrages de la zone sont consacrés à l'approvisionnement en eau des habitants de la ville de Dakar : les prélèvements sont importants, et sont perçus comme se faisant au détriment des habitants des Niayes.

On observe depuis ces quinze dernières années une diminution du niveau des nappes superficielles, semi-profondes et profondes du fait de leur surexploitation, d'un rétrécissement de la durée de la saison des pluies et de l'irrégularité accrue des précipitations qui entravent leur recharge. On observe également une détérioration de la qualité des eaux et des sols du fait de la pollution (en particulier la nappe superficielle des sables du Quaternaire). Dans un contexte de faible régulation de la gestion de l'eau par l'État, liée à une absence de volonté politique et à un manque de moyens humains, économiques et matériels, le prélèvement en eau de chaque usager est régi par la perception de ses seuls besoins individuels et par ses propres capacités de prélèvement, et non par des règles de gestion collectives. La diminution des ressources en eau génère une concurrence entre usagers, susceptible d'évoluer vers des conflits d'usage. La compétition pour l'accès à l'eau se traduit à différents niveaux : entre les populations locales et les industriels et les compagnies minières, entre la population de la zone des Niayes et celle de Dakar, entre les agriculteurs et les éleveurs, entre les ménages et les agriculteurs ou entre les agriculteurs eux-mêmes. La compétition et les conflits d'usage sont appelés à s'accroître dans les prochaines années du fait de la poursuite de la diminution de la ressource en eau, aggravée par les effets conjugués de la croissance démographique et du changement climatique.

DILEMME SOCIAL ET CONFLIT D'USAGE ENTRE AGRICULTEURS

Les agriculteurs ne possèdent pas tous les mêmes capacités d'investissement, et n'ont donc pas tous accès à des ouvrages aussi profonds ni aux mêmes systèmes d'exhaure, de stockage d'eau et d'irrigation. Certains agriculteurs, équipés de motopompes et de bassins, peuvent pomper en plus grande quantité et plus rapidement. Ce facteur temporel est particulièrement important dans les situations où le rabattement de la nappe superficielle induit par le pompage entraîne l'assèchement, certes temporaire, des puits : pour pouvoir prélever de l'eau, il faut alors attendre plusieurs heures. Ce phénomène entraîne une « course au pompage » pour ces agriculteurs qui doivent prélever et stocker le plus d'eau possible avant l'assèchement de leurs puits. Cet exemple révélateur illustre parfaitement le dilemme social et les conflits d'usage auxquels sont exposés les agriculteurs des Niayes.

UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE POUR OPÉRATIONNALISER LE PLAN NATIONAL D'ACTION GIRE

Face à l'urgence environnementale, aux conflits croissants d'accès à la ressource et à la défaillance chronique du dispositif de gouvernance de l'eau, la Direction de la gestion et de la planification des ressources en eau (DGPRE) a décidé d'expérimenter une gouvernance alternative autour de l'eau en mettant en place dans la zone une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE).

Déjà lors des épisodes de sécheresse au Sahel dans les années 70 apparaît une première prise de conscience de la nécessité de mieux gérer la ressource en eau, avec notamment la création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS). Le concept de GIRE est diffusé dans les années 2000 en Afrique de l'Ouest et au Sénégal sous l'égide du Partenariat mondial de l'eau, créé dans la continuité de la conférence de Dublin en 1992. La déclinaison politique et institutionnelle de la GIRE au Sénégal se traduit en 2007 par la définition d'un plan d'action et par la collaboration avec des opérateurs nationaux et internationaux pour le mettre en œuvre dans le pays.



Périmètre maraîcher du village de Thiayes, commune de Mont-Rolland

LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU (GIRE) AU SÉNÉGAL

Apparu dans le domaine du droit international lors de la conférence internationale sur l'eau et l'environnement de 1992 (conférence de Dublin), le concept de GIRE s'inscrit dans une dynamique de développement durable et invite à une vision plus holistique de la gestion de l'eau. La GIRE est définie par le Partenariat mondial de l'eau comme « un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux⁽¹⁾ ».

Depuis les années 2000, le Sénégal s'est lancé dans un processus de développement de la GIRE. La DGPRE a pour mandat de piloter la mise en œuvre de la politique de GIRE à l'échelle du territoire national. Dans cette optique, elle élabore en 2007 le premier Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE) puis, en 2010, un Plan stratégique de mobilisation des ressources en eau (PSMRE) dans lequel elle découpe le territoire en trois niveaux de gestion dans une logique de subsidiarité : unité de gestion et de planification (UGP), sous-unité de gestion et de planification (SUGP) et commune. Chaque échelle de gestion doit disposer d'une instance de concertation, ainsi que d'un instrument de planification et de gestion des ressources en eau. En parallèle de la mise en place du dispositif institutionnel, la DGPRE fait appel à différents opérateurs pour l'accompagner dans l'opérationnalisation de la GIRE à toutes les échelles de gestion.

(1). GWP (2000), p. 24.

C'est dans ce contexte qu'en 2017, la DGPRE confie au Gret l'opérationnalisation d'une GIRE dans plusieurs communes de la zone des Niayes (appelée SUGP du Littoral Nord). Le projet Girel (Gestion intégrée des ressources en eau locale), qui débute en octobre de la même année, a pour objectif de mettre en place un dispositif de gouvernance dans une démarche de GIRE associant, d'une part, des plateformes locales de l'eau (PLE) territoriales multi-acteurs et inclusives au niveau des communes et, d'autre part, les services de l'État en charge de la gouvernance nationale de la ressource en eau. Cette expérimentation a pour objectif d'inverser la dynamique de surexploitation et de pollution des ressources en eau des systèmes aquifères des Niayes, et d'assurer un partage équitable de la ressource entre les différents usages et usagers *via* un processus démocratique innovant. Plus largement, elle a aussi pour ambition d'orienter la DGPRE dans l'opérationnalisation de sa politique de GIRE à l'échelle locale – le projet Girel ayant été conçu comme une action pilote pouvant être répliquée dans d'autres contextes. ●

PARTIE 2

Cinq ans d'accompagnement dans une démarche de recherche-action

Le projet Girel expérimente une nouvelle manière de produire l'action publique à travers la co-construction de politiques publiques avec les acteurs du territoire des Niayes directement concernés par l'enjeu (ici le partage et la préservation des ressources en eau, dans une démarche de GIRE). Il s'agit d'allier des dynamiques locales, territoriales et inclusives (communs) avec les niveaux territoriaux supérieurs de décision et de mise en œuvre de la politique de GIRE à l'échelle du pays (État). Cette démarche va de pair avec un processus de recherche-action, permettant de revoir régulièrement la stratégie d'intervention au gré de l'évolution du contexte, et d'avoir des analyses qualitatives de cette évolution.

LE CHOIX DE DÉPART : TROIS PLATEFORMES LOCALES DE L'EAU DANS CINQ COMMUNES

Lors de la première phase du projet (Girel 1), le Gret et la DGPRES décident d'accompagner l'émergence de trois plateformes locales de l'eau (PLE) à l'échelle de cinq communes : Mont-Rolland, Diender et Kayar, Darou-Khoudoss et Mboro.

Les PLE sont pensées comme des arènes de gouvernance au niveau communal, voire intercommunal, regroupant les acteurs concernés par la ressource en eau (agriculteurs, éleveurs, associations d'usagers de l'eau potable, opérateurs privés, services techniques de l'État, collectivités territoriales, ONG, chercheurs, etc.). Elles doivent leur permettre de co-construire des solutions pour gérer de manière durable, équitable et efficace les ressources en eau du territoire. L'enjeu à terme est qu'elles puissent formuler des avis de mise en œuvre de règles locales : autorisation de nouveaux forages, réglementation sur l'utilisation de pesticides, quotas par type d'usages, etc. Cela suppose que le Code

de l'eau, toujours en révision en 2022, offre un cadre juridique qui le permette. Les premiers retours concernant la réforme donneraient plutôt aux PLE – et aux futurs comités communaux de l'eau (CEE, voir encadré ci-contre) – un rôle consultatif. Celles-ci pourraient formuler des propositions ou des avis et les soumettre à la commune, à qui le Code de l'eau prévoit de donner plus de pouvoir en matière de GIRE. À terme, l'objectif est que la GIRE locale puisse influencer sur les réglementations au niveau national dans une logique de co-construction des politiques publiques.

LA MOBILISATION DES ACTEURS DANS UN PROCESSUS DE CONSTRUCTION DES PLE

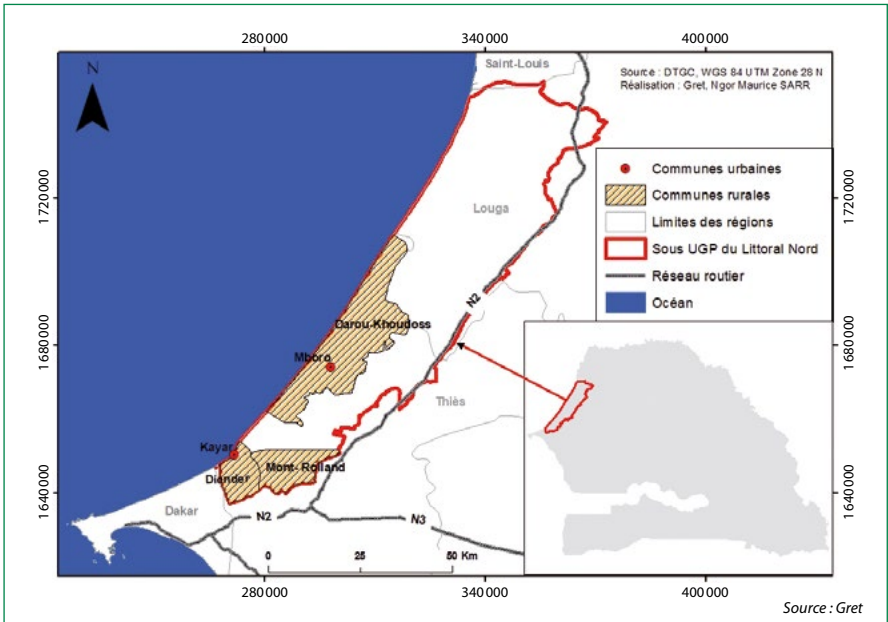
Le projet Girel s'ouvre par la **conduite d'un diagnostic** destiné à produire un état des lieux des ressources en eau (à la fois en matière de quantité et de qualité) et de leurs usages afin d'identifier les principales problématiques de la zone d'intervention. Ce diagnostic révèle que les connaissances sur les ressources et leurs usages sont limitées et peu diffusées, et que la législation et les réglementations afférentes au domaine de l'eau ne sont pas appliquées.

Lors de cette phase de diagnostic, le Gret recense les différentes catégories d'acteurs liés directement ou indirectement à l'usage ou à la gestion de l'eau sur les trois sites ciblés. Sur la base de ce recensement, et pour chacun des sites, **le Gret et la commune impliquée invitent une trentaine de personnes représentatives** (élus, techniciens, représentants de la DGPRE, autorités coutumières, autorités religieuses, représentantes de groupements de femmes, agriculteurs, éleveurs, puisatiers et le représentant d'une radio communautaire) à participer à une réunion de lancement organisée dans le cadre d'un comité local de développement⁵ (CLD). Présidé par le sous-préfet, le CLD assure une légitimité au processus de création des plateformes. **Ces rencontres permettent de formaliser le lancement des PLE et d'identifier les personnes prêtes à s'investir dans leur dynamique de création.**

Pendant dix-huit mois, les futurs membres des PLE (une trentaine de personnes par plateforme) se rassemblent une fois par mois lors d'ateliers d'une journée. Conçus comme des arènes de partage de connaissances au sein desquelles il est possible de débattre, d'argumenter, d'apprendre les uns des autres, **ces ateliers mensuels permettent aux participants d'engager une action collective et de construire pas à pas les modalités d'une gouvernance partagée des PLE.**

5. Les CLD sont des réunions ponctuelles, présidées par le sous-préfet d'arrondissement, qui traitent des diverses problématiques du territoire. Ici, les CLD ont permis de lancer officiellement le projet Girel dans les communes d'intervention.

Figure 2 : LES COMMUNES CIBLÉES DANS LA ZONE DES NIAYES



PLATEFORMES LOCALES DE L'EAU ET COMITÉS COMMUNAUX DE L'EAU

Le plan d'action initial de la DGPRE pour la GIRE évoque la création de comités communaux de l'eau (CCE) à l'échelon communal. Ces structures locales de gouvernance pour la GIRE sont prévues dans le projet de décret du nouveau Code de l'eau (article 115). Toutefois, elles n'ont pas encore d'existence juridique. C'est en effet la révision du Code de l'eau, toujours en cours depuis 2015, qui doit définir le cadre réglementaire de mise en œuvre des orientations élaborées par la politique nationale de GIRE. Cette révision du Code de l'eau est censée donner une base légale aux cadres de la GIRE à chaque niveau de gestion (UGP, SUGP et commune). Dans l'attente de ce cadre légal, le Gret et la DGPRE ont fait le choix de promouvoir dans un premier temps la création de plateformes locales de l'eau (PLE), à statut associatif, qui pourront à terme être institutionnalisées en CCE selon le cadre qui sera fixé par le Code de l'eau. L'expérimentation des PLE permettra par ailleurs d'alimenter la réflexion sur le cadre juridique des CCE.

Une première étape, essentielle pour mobiliser les principales parties prenantes à s'engager dans une action collective, réside dans le **partage d'informations et de savoirs** autour des ressources en eau et de leurs usages.

Une **succession d'ateliers** est organisée par le Gret. Lors du premier atelier est présenté l'état des ressources en eau de la zone des Niayes : l'hydrogéologie, la pluviométrie, les usages et le bilan hydrique. Les participants sont invités à discuter les résultats du diagnostic et à les enrichir dans le but de permettre une compréhension commune des enjeux de la GIRE. Les ateliers suivants traitent successivement du cadre législatif et réglementaire du Sénégal relatif à l'eau, des pratiques agroécologiques, de la notion de commun et de coopération, et des différents modes de prise de décision. Des **formations** sur le lien entre agriculture et phosphate sont dispensées, ce qui donne l'occasion aux participants de réfléchir à des solutions alternatives au système agricole chimique actuel. Des sessions de renforcement de capacités conduites auprès de groupes restreints, composés d'une dizaine de personnes sélectionnées parmi celles ayant fait preuve d'intérêt pour ces formations, forment à la collecte de données (la gestion des ressources en eau appelant à approfondir l'état des connaissances sur les ressources et ses usages, les données doivent être collectées, traitées et analysées selon des procédures standardisées et rigoureuses) et à la diffusion de l'information, considérée comme une mission centrale des PLE.

ACTION COLLECTIVE ET GOUVERNANCE PARTAGÉE

L'action collective engagée par les acteurs pour construire une gouvernance partagée en vue de définir des règles ayant pour objectif de résoudre le dilemme social autour de l'objet du commun est le cœur d'un commun, son point de départ. Le concept d'action collective a été développé par Elinor Ostrom⁶ en opposition aux thèses qui postulent que les individus ne voient que leurs intérêts particuliers de court terme et sont incapables de prendre des décisions d'intérêt collectif ou de long terme, nécessitant de ce fait des solutions imposées de l'extérieur *via* l'État ou le marché. L'action collective créant le commun est aussi appelée « *commoning* », ou « faire commun ». On parle de gouvernance partagée lorsque celle-ci associe l'ensemble des acteurs aux prises de décision, privilégiant les principes de coopération et d'auto-organisation.

6. Ostrom E. (1990).

Au cours de ces ateliers mensuels, les participants sont invités à « **façonner** » les **PLE et leurs dispositifs de gouvernance partagée**, formalisés ensuite dans les statuts et les règlements associatifs des plateformes.

L'innovation méthodologique réside dans le fait que la gouvernance est construite étape par étape, sans recourir aux dispositifs habituels de participation propres aux projets de développement (comités *ad hoc* créés dans une logique de cycle projet, par et pour la mise en œuvre du projet, souvent instrumentalisés par les jeux de pouvoirs locaux et qui disparaissent souvent à la fin de l'intervention) dont les recherches socio-anthropologiques ont montré les limites⁷, et sans copier des schémas déjà existants (par exemple ceux des organisations paysannes). Dans ce processus, le Gret joue un rôle de catalyseur, en étant souvent à l'initiative des propositions (mais sans les imposer), et de facilitateur des réunions.

Le Gret oriente ainsi la réflexion autour des **missions des PLE**. Il soumet aux participants une première liste de propositions de rôles élaborée par les différentes ONG impliquées dans des projets de GIRE locale au Sénégal⁸. Les membres discutent des missions, qui portent notamment sur la veille citoyenne, la mobilisation sociale, la collecte de données, le plaidoyer, la prévention des conflits d'usage, la participation au contrôle de la réglementation locale, l'élaboration participative, ainsi que sur la mise en œuvre et le suivi-évaluation d'un outil de planification de gestion des ressources, nommé Plan local de gestion intégrée des ressources en eau (PLGIRE).

Le Gret invite ensuite les membres des futures PLE à **définir l'organisation interne nécessaire à la conduite de ces missions**. Chaque PLE adopte une organisation associative, composée d'une assemblée générale, d'un comité directeur, d'un bureau exécutif, de plusieurs pôles de mise en œuvre (infrastructures, environnement, informations et gouvernance) et d'un auditeur interne. Choix original en matière de gouvernance, le comité directeur n'est pas élu : il est constitué des maires des communes concernées et des membres « actifs » de l'association, c'est-à-dire ceux ayant assisté à au moins deux tiers des réunions de l'année passée. Le comité se réunit tous les deux mois pour évaluer l'avancement des activités et décider des orientations stratégiques lors de réunions ouvertes à tous les membres de la PLE. La réflexion sur les différents **modes de prise de décision** initiée par le Gret débouche quant à elle sur l'adoption du vote de valeur, qui offre une prise en compte plus fidèle de l'opinion des votants. Celui-ci est présenté plus en détail dans la troisième partie de ce carnet.

7. Blanc-Pamard C., Fauroux E. (2004).

8. Association de coopération rurale en Afrique et en Amérique latine (ACRA), *Eau Vive et le Gret*.

LE SCHÉMA DE GOUVERNANCE DES PLE

L'**assemblée générale** est composée de tous les membres de la PLE. Elle se réunit une fois par an pour élire, par vote de valeur, le bureau exécutif parmi les membres du comité directeur.

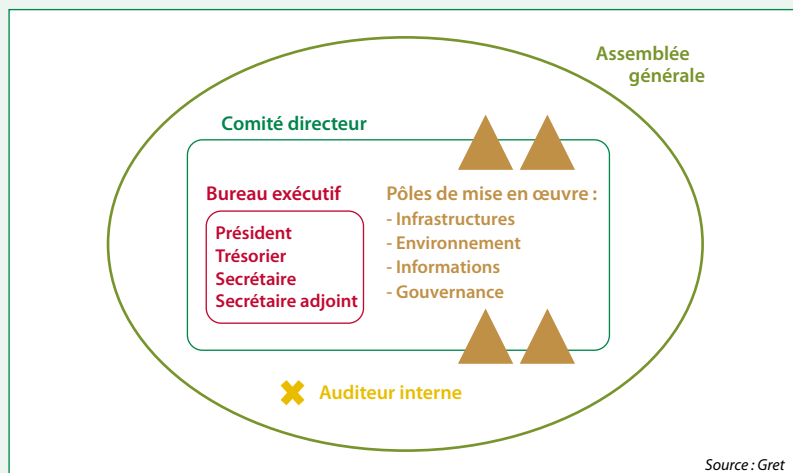
Le **comité directeur** est composé des membres « actifs » de l'association, c'est-à-dire ceux ayant assisté à au moins deux tiers des réunions de l'année passée, et du ou des maires. Il se réunit une fois tous les deux mois pour évaluer l'avancement des activités et décider des orientations stratégiques, par vote simple ou vote de valeur. Ces réunions sont ouvertes à tout membre de la PLE.

Le **bureau exécutif** est composé de quatre personnes élues par l'assemblée générale : un président, un secrétaire, un secrétaire adjoint et un trésorier.

Les **quatre pôles de mise en œuvre** (infrastructures, environnement, informations et gouvernance) mènent chacun des activités du PLGIRE. Les pôles sont composés de tous les membres actifs souhaitant s'investir. Ils sont pilotés par des responsables de pôles choisis par consensus au sein du comité directeur.

Un **auditeur interne** est choisi par consensus ou, à défaut, par tirage au sort parmi les acteurs opérant sur des territoires plus larges que celui de la commune (sous-préfets et agents des services techniques). Il est chargé de contrôler la bonne utilisation des fonds de l'association.

Figure 3 : SCHÉMA DE GOUVERNANCE D'UNE PLE



Le Gret accompagne d'autre part les membres des PLE dans leur réflexion sur les **mécanismes de financement** nécessaires au fonctionnement des plateformes et à la réalisation des activités du PLGIRE. Plusieurs options sont envisagées : redevance de l'eau, cotisation versée par les usagers, cotisation versée par les membres de la PLE, financement par les collectivités locales, financement par les structures privées *via* le dispositif de responsabilité sociétale des entreprises, financement par la DGPRES ou financement par les bailleurs de fonds.

Enfin, une esquisse des **statuts associatifs et des règlements intérieurs**, proposée par le Gret, est discutée avec chacune des PLE et la DGPRES, puis travaillée en détail avec des comités *ad hoc* composés de membres de chaque PLE intéressés par la question. Des modifications y sont apportées jusqu'à la tenue de l'assemblée générale constitutive des PLE (2019 pour celles de Mont-Rolland et de Diender-Kayar, et octobre 2021 pour Darou-Khoudoss-Mboro), à la suite desquelles les plateformes sont officiellement créées.

UNE CONSTRUCTION DES PLE DANS L'ACTION AUTOUR D'ENJEUX MOBILISATEURS

Les ateliers mensuels ont permis de mettre en lumière des enjeux et des conflits d'usage spécifiques à chacun des territoires. Pour chacune des situations, le Gret a réfléchi à son positionnement et à sa stratégie d'intervention, et recherché des méthodes d'accompagnement *ad hoc* de façon à ancrer localement le processus de construction des PLE.

À Diender-Kayar, la problématique saillante est celle des « forages de Diender », qui opposent les Dakarais et les populations locales. Confrontée à une demande hydraulique accrue, non anticipée par les pouvoirs publics, la région de Dakar a subi d'importantes coupures d'eau en 2013 et en 2018. Pour y faire face, l'État a déclenché un plan d'urgence qui, en dépit de la baisse des nappes constatée depuis plusieurs décennies, comporte la construction de onze forages à Diender. Les populations locales rejettent en bloc ce projet et mènent depuis 2017 des actions collectives (manifestations, communications *via* la presse et les réseaux sociaux). Au démarrage du projet Girel, la population de Diender fait de la dénonciation de l'implantation des forages un enjeu central de la PLE en construction. Sans prétendre être capable de résoudre le conflit, le Gret accompagne les membres de la future plateforme dans leur analyse de la situation et la recherche d'informations. Il tente de faciliter le dialogue entre les parties prenantes en organisant, lors d'un atelier, un jeu de rôle conçu pour désamorcer les conflits, auquel participent un représentant de la municipalité de Dakar et plusieurs membres de la future PLE issus de Diender. L'objectif de cet atelier est de les

faire réfléchir ensemble aux implications de l'implantation des forages de la Sones⁹ dans la zone de Diender. Cet atelier permet aux membres habitant Diender de prendre conscience que la ressource en eau est un bien commun – les forages se situent dans leur zone, mais la ressource en eau appartient à tous – et que l'exploitation des forages n'a pas d'impact sur la nappe utilisée pour le maraîchage (ce sont deux nappes sans continuité hydraulique). L'organisation de cet atelier a, d'une certaine façon, contribué à désamorcer le conflit entre les habitants de Diender et la Sones sur la question de l'implantation des forages. Pour autant, les populations de Diender ont poursuivi leurs revendications, mais en mettant cette fois l'accent sur la question de l'équité territoriale en revendiquant l'accès à l'eau potable au même titre que la population de Dakar. Plusieurs marches pacifiques et *sit-in* ont été organisés par les habitants avec la participation de quelques membres de la future PLE de Diender-Kayar, à la suite desquels une partie des villages de la commune de Diender a été connectée au réseau de la Sones.

À Mont-Rolland, les conflits d'usage autour des forages communautaires sont importants, en particulier entre maraîchers et usagers domestiques. Si les gestionnaires des forages semblent impuissants à régler ces tensions, sur l'un des forages toutefois, un mécanisme de résolution du conflit a été spontanément engagé par les usagers. Ce processus a été analysé au sein des ateliers mensuels de la PLE, ce qui a ouvert la voie à des discussions relatives aux problèmes de gestion d'un autre forage, celui de Tivigne Tanghor de la commune de Mont-Rolland. Les membres de la PLE ont collecté des données concernant les besoins en eau des usagers connectés pour pouvoir les mettre en regard avec la capacité du forage, et une délégation de la plateforme est allée discuter de la situation avec le gestionnaire des forages, Aquatech¹⁰, afin d'identifier des pistes de solution.

Le territoire de Darou-Khoudoss-Mboro connaît d'importants conflits opposant les industries minières et les populations locales. Celles-ci dénoncent les impacts sociaux et environnementaux des activités industrielles (pollution de l'eau, de l'air et des sols, accaparement foncier), et notamment celles des Industries chimiques du Sénégal (ICS), premier producteur d'engrais d'Afrique subsaharienne, qui exploite le phosphate dans la zone depuis la fin des années 50. Le Gret avait jugé cette situation particulièrement intéressante pour tester la mise en place d'une GIRE locale, et fait le postulat que cela pousserait les différents acteurs à se fédérer à travers le processus de mise en place des PLE. Lors de la réunion de lancement organisée dans le cadre du CLD, toutefois, certains membres de la future PLE, très engagés, prennent ouvertement

9. La Société nationale des eaux du Sénégal (Sones) est chargée de la gestion du patrimoine hydraulique urbain et péri-urbain.

10. Structure privée en charge de la gestion et de l'exploitation des forages communautaires dans la région de Thiès.

à partie l'État et les industries minières, et notamment le représentant de l'entreprise GCO¹¹. Par la suite, celui-ci ne participera plus aux ateliers de la PLE. Avec le recul, il est apparu que les tensions existantes entre les populations locales et les industries minières n'avaient pas été assez bien appréhendées par le Gret. Durant la première phase du projet, il n'a plus été possible de rencontrer les représentants des miniers, réfractaires au dialogue du fait des accusations portées contre eux. De son côté, la future PLE a également souffert d'un manque de portage institutionnel, les maires de Darou-Khoudoss et de Mboro ne s'impliquant pas dans le processus, peut-être par manque de compréhension de l'objectif de la plateforme. C'est ainsi qu'après quatre premiers ateliers, et après avoir tenté de trouver des solutions permettant de travailler sur la GIRE, le processus de création de la PLE de Darou-Khoudoss-Mboro est suspendu.

Sur la base de ce premier essai avorté, le Gret adapte sa stratégie d'accompagnement au début de la deuxième phase du projet (Girel 2). Il organise un atelier de partage d'expérience avec les membres de la future PLE de Darou-Khoudoss-Mboro pour expliquer l'intérêt de la création d'une plateforme. Cet atelier favorise, notamment chez les maires, une meilleure compréhension des enjeux, et ces derniers décident de soutenir la création de la plateforme, formellement reconnue en octobre 2021. Par ailleurs, un nouveau mode opératoire est adopté dans l'organisation des ateliers, qui consiste en la mise en place de deux groupes de travail : un groupe général traitant des enjeux de GIRE, et un groupe « mine » traitant spécifiquement de la problématique minière. Après quelques ateliers cependant, la dynamique du groupe « mine » s'essouffle et celui-ci est agrégé au sein du groupe général. En effet, l'expérience de constitution des deux autres PLE met en évidence que c'est la dynamique collective en plénière qui porte les PLE. Cette décision permet de consolider les liens entre les acteurs de la future plateforme, de mieux apprendre les uns des autres et de finalement construire une identité commune motrice. Enfin, dans l'optique de (ré)concilier PLE et industriels, le Gret adopte une nouvelle stratégie lors d'un atelier organisé en mars 2022, auquel il convie ces derniers : il sollicite ainsi l'appui du représentant des industriels du comité de bassin de Seine-Normandie pour témoigner de son expérience, demande au représentant de l'État au niveau de la région de bien vouloir présider officiellement l'atelier et limite la présence aux membres des PLE et aux maires afin d'éviter une potentielle prise à partie par les populations locales. Dans ces conditions, les représentants des industriels acceptent de participer à la rencontre, à la suite de laquelle ils s'engagent à participer aux activités de la plateforme.

11. Grande Côte opérations, entreprise spécialisée principalement dans l'extraction du zircon.

LA FORMULATION ET UN DÉBUT DE MISE EN ŒUVRE DES PLGIRE

Le Gret accompagne ensuite chacune des trois plateformes à concevoir un instrument de planification territoriale, le **Plan local de gestion intégrée des ressources en eau** (PLGIRE). Ce plan est établi pour une durée déterminée, identifiant et priorisant des actions à conduire à l'échelle locale. Pour chaque action sont détaillés la méthodologie à suivre, les acteurs impliqués, le budget prévisionnel ainsi que les conditions de réussite. Si le cadre législatif donne cette compétence aux PLE, le PLGIRE pourrait inclure des règles d'usage en vue d'améliorer efficacement, équitablement et durablement la gestion des ressources en eau sur le territoire. Ces règles d'usage préciseraient à qui elles s'appliquent, selon quelles conditions, ainsi que les sanctions prévues en cas de non-respect. Pour l'instant, le cadre législatif actuel ne donne pas cette compétence aux PLE.

Tout en prenant en compte les orientations du Plan de gestion des eaux¹² du Littoral Nord d'une part, et les résultats du diagnostic initial d'autre part, les membres des PLE sont ainsi invités à identifier par eux-mêmes **les problématiques liées à l'eau** auxquelles ils sont confrontés et à réfléchir sur le possible devenir de leur territoire. Les enjeux posés sont priorisés par le biais d'un système de points.

Figure 4 : ENJEUX PRIORITAIRES RELATIFS AUX RESSOURCES EN EAU POUR LA PLE DE DIENDER-KAYAR

Enjeux	Priorité
Insatisfaction des besoins en eau	32
Cherté de l'eau de la Sénégalaise des eaux	18
Baisse du niveau de la nappe	14
Gaspillage de l'eau du fait d'une irrigation inefficace	10
Présence de fer dans l'eau	9
Problèmes d'accès (faiblesse du débit)	9
Prolifération des forages de la Sones, des forages privés et des industries	7

.../...

12. Le Plan de gestion des eaux correspond au document de planification et de gestion de GIRE à l'échelle d'une sous-UGP.

Enjeux	Priorité
Mauvais dimensionnement des forages	5
Problèmes de qualité de l'eau	4
Variation saisonnière du niveau de la nappe	4
Mauvais dimensionnement du réseau d'alimentation en eau potable	3
Problèmes de réglementation et de contrôle concernant l'implantation des forages	3
Insuffisance des ouvrages hydrauliques	2
Salinisation	2
Baisse de la production agricole	2
Pannes de forages	0
Importance du coût d'entretien des forages	0

Source : Plan local de GIRE de Diender-Kayar (2019)

Parallèlement à cet exercice, le Gret sensibilise les membres des plateformes à l'utilité d'un PLGIRE comme plan d'action stratégique. À partir des enjeux identifiés, les membres de la PLE sont invités à **déterminer les activités à intégrer dans le PLGIRE**. Une PLE peut par exemple décider de procéder au recensement des ouvrages hydrauliques à des fins de suivi et contrôle des ressources, ou de mettre en œuvre des campagnes de reboisement sur les sites dégradés à des fins de protection des ressources. Les activités proposées sont discutées et amendées par la PLE et la DGPPE.

Le processus d'élaboration du PLGIRE s'achève avec **l'adoption d'une charte** censée présenter la vision de GIRE locale de la PLE concernée.

À terme, chaque PLGIRE est composé d'un plan d'objectifs, d'un plan opérationnel et d'une charte¹³.



Mission de suivi piézométrique de la PLE de Diender-Kayar

13. En cela, le PLGIRE est un donc à la fois un plan stratégique, via sa charte et ses objectifs, et opérationnel, via ses activités.



LA PAROLE À

« La manière dont les PLGIRE ont été mis en place constitue une rupture par rapport à ce qui se faisait avant en matière de planification. Avant, les documents devant permettre de gérer les problèmes locaux étaient pensés et conçus par l'administration centrale sans l'implication des acteurs à la base. Avec les PLGIRE, les acteurs locaux sont au cœur même du processus. Toutes les activités qui composent le PLGIRE ont été proposées par ces derniers sur la base des enjeux et des besoins de leur territoire. Les PLGIRE constituent donc des documents stratégiques de planification élaborés par les acteurs dans le but d'une meilleure gestion des ressources en eau au niveau communal ou inter-communal. Le PLGIRE étant validé par le sous-préfet, les maires et la DGPPE, cela nous a permis d'avoir une meilleure écoute et une meilleure considération au niveau de l'administration décentralisée. Avant, la question de la gestion de l'eau était occultée dans les documents de planification des communes, mais maintenant on note une volonté de la part des maires de prendre en compte la question de l'eau, notamment le PLGIRE, dans la planification générale des activités des communes. »

Médoune Loum, président de la PLE de Darou-Khoudoss-Mboro

L'objectif étant que le plan d'action soit en adéquation avec les attentes de chacun et conforme au cadre législatif en vigueur, la version finale de chaque PLGIRE est **soumise pour validation** à la DGPPE, à la sous-préfecture et aux municipalités. La validation officielle est actée par la **signature d'une convention tripartite** entre la PLE, la DGPPE et la ou les municipalité(s) concernée(s). Ce protocole d'accord est ensuite approuvé par la sous-préfecture, confirmant ainsi l'implication des pouvoirs publics dans la reconnaissance de cet outil de planification. Les PLGIRE des PLE de Diender-Kayar et de Mont-Rolland sont ainsi validés en 2019, et celui de la PLE de Darou-Khoudoss-Mboro en 2021.

La crise de la Covid-19 entraîne toutefois un retard dans la mise en œuvre des PLGIRE. Fin 2022, la PLE de Diender-Kayar a mis en œuvre seulement quatre des huit activités inscrites dans son PLGIRE, la PLE de Mont-Rolland six des dix activités programmées, et celle de Darou-Khoudoss-Mboro trois des huit activités référencées dans son PLGIRE.

Lors de la troisième phase du projet Girel (Girel 3), lancée fin 2022, il est prévu que le Gret accompagne les PLE dans l'actualisation de leur PLGIRE, avec la révision des enjeux identifiés et la programmation de nouvelles activités.

VERS UNE PLUS GRANDE REPRÉSENTATIVITÉ DES PLE

La question de la représentativité des PLE est abordée et discutée très tôt dans le cadre des ateliers, dès la deuxième phase du projet (Girel 2). Les membres des plateformes font le constat que certaines catégories d'acteurs y sont sous-représentées (notamment les femmes), voire absentes (les industriels). Plusieurs actions sont formulées et mises en œuvre par les PLE et le projet afin de pallier ce problème.

Une stratégie spécifique est conduite avec succès pour associer les industriels aux PLE : comme vu précédemment, un atelier est organisé avec les industriels (industries extractives et agro-industries principalement) et les présidents des plateformes pour créer les conditions de l'**instauration d'un dialogue entre les deux parties**. Cet atelier débouche sur l'intégration des industriels aux PLE et leur participation à la gestion des ressources en eau.

D'autre part, une démarche d'*empowerment* des femmes membres des PLE est définie pour favoriser leur participation aux instances de prise de décision. L'implication des femmes au sein des plateformes de concertation est en effet un élément crucial d'une gouvernance partagée, et la représentativité en est l'une des pierres angulaires.

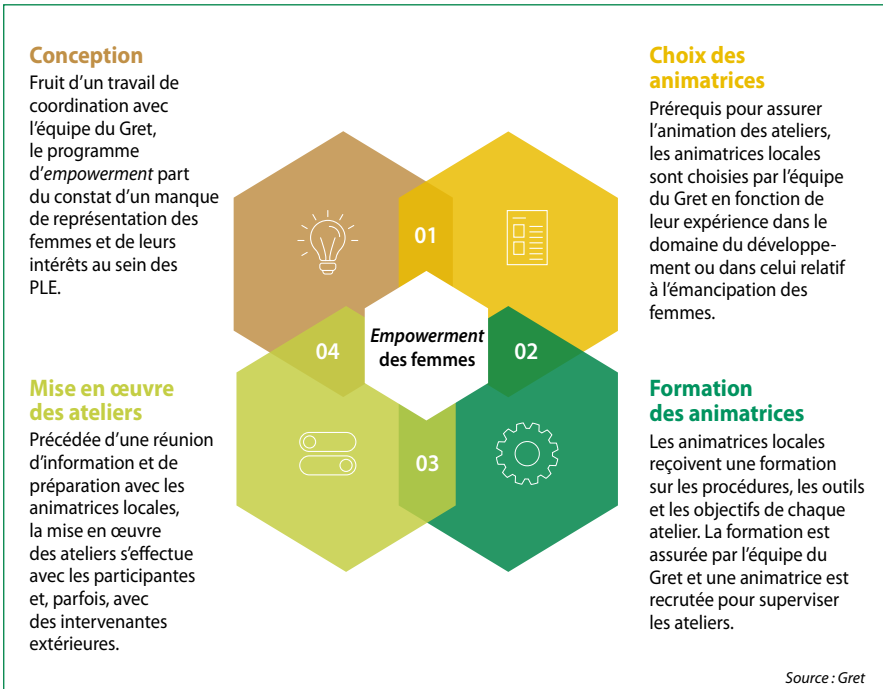


Activité de recensement des ouvrages hydrauliques par la PLE de Diender-Kayar

Cet aspect entre pourtant en confrontation avec les codes socio-culturels en vigueur au Sénégal, où les femmes ne sont habituellement pas encouragées à investir ce genre d'espace. Des ateliers non mixtes, mêlant apports théoriques, théâtre-forums et témoignages leur sont proposés afin qu'elles puissent élaborer entre elles un diagnostic partagé de leur situation. Elles échangent et s'informent sur le féminisme, discutent des inégalités femmes-hommes dans la société et la vie quotidienne, et partagent leurs expériences de femmes rurales. La pratique du théâtre leur permet de s'approprier des clés d'expression orale et corporelle, facilitant leur prise de parole en public. Un atelier mixte avec l'ensemble des membres des PLE, animé par les femmes, a également été organisé.

Cette démarche d'empowerment devrait contribuer à une meilleure prise en compte des intérêts des femmes dans la gestion des ressources en eau, ainsi qu'à une meilleure participation de celles-ci dans la gouvernance des PLE. ●

Figure 5 : DÉMARCHE D'EMPOWERMENT ENGAGÉE DANS LE PROJET GIREL





LA PAROLE À

« Les femmes doivent jouer un rôle important dans la GIRE car ce sont elles qui s'occupent des corvées d'eau. Elles font également du maraîchage au même titre que les hommes. Donc elles doivent participer massivement aux instances de gouvernance sur l'eau, dont la PLE, et y occuper des postes de responsabilité. Nous avons les mêmes compétences que les hommes pour bien mener les activités de la PLE. Le programme *empowerment* des femmes développé par le Gret nous a ainsi permis d'être d'avantage conscientes de nos capacités et du rôle qu'on peut jouer au sein de la PLE. Au début du projet, lors des ateliers PLE, les femmes n'avaient pas le courage d'exprimer leurs idées devant les hommes et les notables de la communauté. Maintenant, je pense que la donne a changé, car les femmes semblent avoir une confiance en elles, et leur engagement lors de la dernière assemblée générale de la PLE le démontre bien. Avant on n'avait pas de femmes dans le comité, maintenant on a une vice-présidente et d'autres femmes dans le bureau exécutif. »

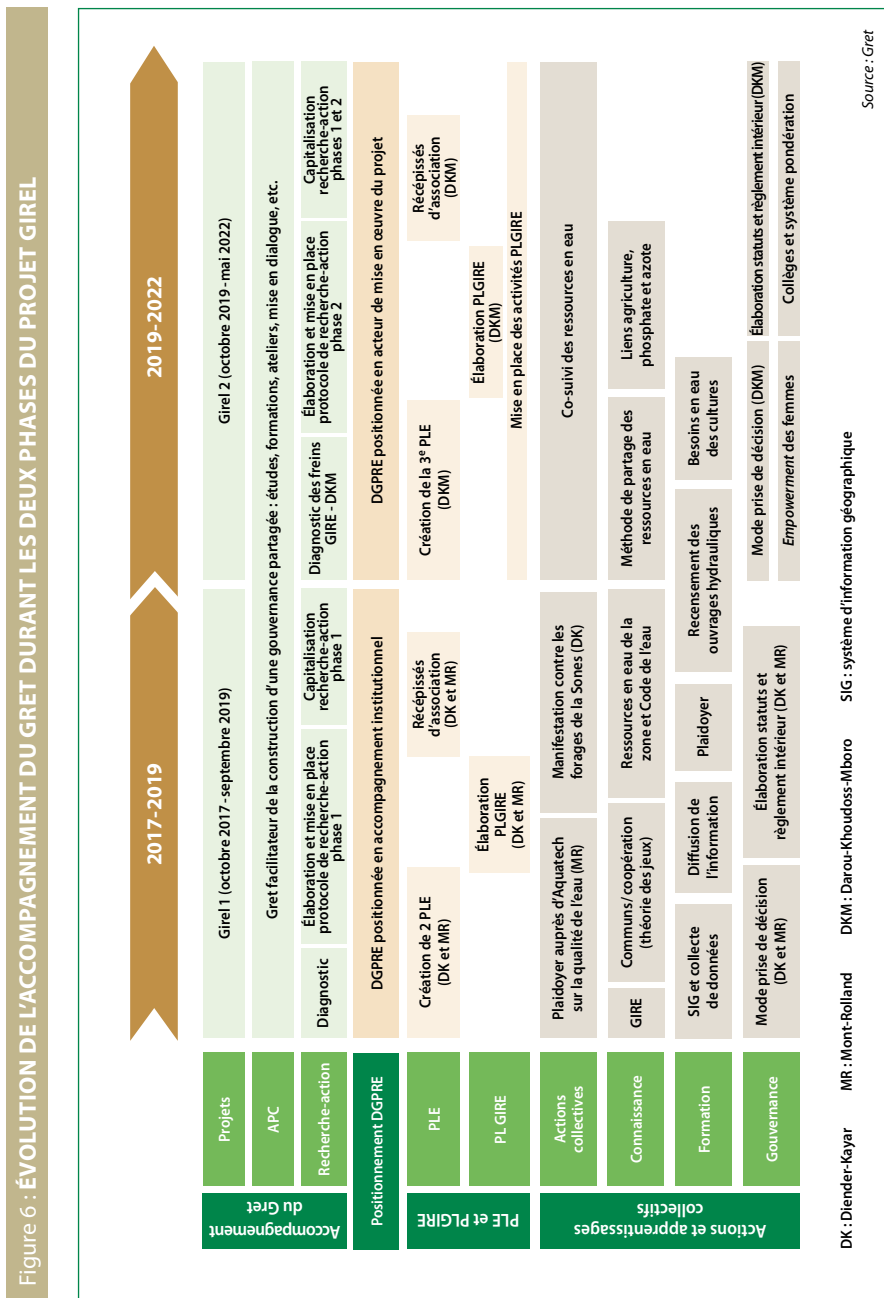
Awa Gueye, vice-présidente de la PLE de Diender-Kayar



Activité de théâtre-forum sur les inégalités femmes-hommes dans la commune de Diender

GIRE locale dans la zone des Niayes au Sénégal

Faire commun autour des ressources en eau ?



PARTIE 3

L'approche par les communs en pratique

La démarche menée par le Gret dans la zone des Niayes a pour ambition de construire les conditions d'une gouvernance partagée des ressources en eau *via* la co-construction de plateformes de l'eau conçues comme des espaces d'expérimentation démocratique à l'échelle locale. Le dispositif de recherche-action, élaboré dès l'origine du projet, permet de s'interroger sur les modalités de gouvernance du commun « ressources en eau » les plus représentatives et efficaces possible. Il permet plus largement d'analyser les différentes dimensions du commun (frontières, règles, sanctions, etc.) et ainsi de nourrir la recherche sur les communs et leurs multiples formes, notamment dans la dimension ici à l'œuvre de co-construction des politiques publiques.

UNE DÉMARCHE DE RECHERCHE-ACTION DANS LA CONDUITE DE L'ACCOMPAGNEMENT

Cette volonté de mêler l'opérationnel et la recherche qualitative est une piste intéressante pour conduire l'accompagnement des acteurs avec une approche par les communs.

L'expérimentation menée par le Gret et la DGPRES souhaite nourrir la construction des politiques publiques en matière de GIRE au Sénégal. Pour favoriser l'émergence d'une GIRE à l'échelle locale dans une dynamique ascendante (*bottom-up*), la démarche de recherche-action doit orienter les pouvoirs publics dans l'identification :

- du type d'organisation locale adapté à la représentation des acteurs et à l'efficacité de l'action ;
- des champs d'intervention, des moyens d'action et des rôles à donner à ces organisations locales ;
- des modalités de coordination avec les politiques menées à des niveaux territoriaux supérieurs.

La démarche de recherche-action mobilisée est conçue comme un processus alliant approche réflexive et mise en pratique, la recherche et l'action se nourrissant l'une et l'autre pour produire de nouvelles connaissances. La recherche-action a pour spécificité d'évoluer dans un cadre souple et dynamique puisqu'au gré de la recherche, l'action peut être modifiée pour être améliorée, lorsque ce n'est pas l'action elle-même qui ouvre de nouveaux champs de réflexion, voire en rend certains caducs. La démarche qualitative (observation participante, entretiens, etc.) dans le suivi des changements permet une meilleure adéquation (sans idéaliser) des orientations du projet avec les attentes des acteurs. Elle invite à prendre du recul sur la stratégie d'intervention et à ajuster celle-ci en fonction de l'évolution du contexte, des réalités socio-économiques et des besoins des acteurs. Elle permet de dépasser le caractère standardisé et rigide du « cycle de projet » utilisé dans l'aide au développement pour accompagner au plus près des dynamiques locales de construction et de changement social.

Dès le départ du projet, le Gret s'interroge sur les facteurs de gouvernance qui permettraient aux PLE d'assurer une GIRE au niveau local. Ces interrogations prennent la forme d'hypothèses, soumises à la DGPRE et validées par elle.

- **Hypothèse n° 1** : l'articulation entre le niveau de l'arrondissement et celui de la commune est un ancrage territorial pertinent en matière de légitimité, de mobilisation et de participation, d'échelle de prise de décisions, d'application et de suivi des décisions, de couplage gestion communautaire/rôle régalién de l'État, et en matière de processus de décentralisation.
- **Hypothèse n° 2** : la mise en œuvre d'une gouvernance des PLE qui assure participation, représentativité et modes de décision équitables, permet d'instaurer un dialogue entre les parties prenantes et de proposer des solutions aux problèmes existants.

Pour répondre à ces hypothèses, le Gret mène tout au long du processus de construction des PLE un travail d'observation. **Ce travail est conduit par un assistant de recherche**, membre de l'équipe du projet. Lors des ateliers, il ne participe pas aux animations des PLE mais se positionne en simple observateur. Il conduit des entretiens téléphoniques réguliers auprès des membres des plateformes afin d'obtenir des informations complémentaires. Des grilles de recherche sont élaborées pour orienter

le travail d'observation. L'assistant produit des fiches individuelles, complétées par les participants de chaque atelier PLE, afin de mieux cerner leur profil et mieux comprendre leurs attentes, leurs perceptions, etc. Il conduit également des entretiens semi-directifs avec certains acteurs, choisis en raison de leur statut et de leur rôle social, politique ou professionnel sur le territoire ou au sein des PLE.

Pour explorer l'hypothèse n° 1 sur l'ancrage territorial, le dispositif de recherche-action a documenté l'implication des sous-préfets¹⁴ et des maires dans les PLE, leur pouvoir de mobilisation ainsi que la légitimité que leur présence apporte au processus. Cela a permis de faire ressortir plusieurs enseignements.

Il apparaît ainsi que les sous-préfets sont systématiquement consultés dans les moments officiels (assemblées générales, approbation de protocoles d'accord, etc.) mais ne sont pas investis concrètement dans la dynamique de la GIRE locale. S'ils reconnaissent devoir jouer un rôle d'appui-conseil et d'accompagnement des PLE, cela ne se matérialise pas sur le terrain. Par exemple, les plateformes les ont à de multiples reprises sollicités lors des démarches d'acquisition de récépissés d'association, sans effet. Les sous-préfets semblent plutôt considérer que les maires sont les interlocuteurs privilégiés directs des PLE.

Les maires, de leur côté, ne sont pas tous investis de la même manière. Le maire de Mont-Rolland, qui a travaillé dans le secteur du développement, a une compréhension fine du projet et de ses impacts futurs. Il participe régulièrement aux ateliers, est proactif et en demande régulière d'informations sur l'état d'avancement des activités du PLGIRE. Son engagement participe au dynamisme de la PLE. Grâce à lui, l'ensemble des projets s'inscrivant dans le domaine de l'eau et de l'environnement sont directement orientés vers la plateforme. Familiers des projets de réalisation d'infrastructures, mais moins des approches de recherche-action, les maires des autres communes, en revanche, ne semblent pas bien saisir les enjeux de gestion et de gouvernance de la ressource en eau, et leur implication est de fait moins importante.

En articulant la PLE et l'arrondissement (territoire de la plus petite autorité déconcentrée, représentée par le sous-préfet qui a compétence en matière de gestion de l'eau), le Gret pensait pouvoir dépasser les restrictions législatives de la décentralisation et permettre aux PLE d'orienter les réglementations locales. L'expérience a malheureusement montré que cela était difficile compte tenu du cadre législatif actuel.

Cette articulation a donc été abandonnée au profit de celle entre la PLE et la commune, d'autant plus que la dernière mouture du projet de décret du Code de l'eau met en

14. La zone d'intervention des sous-préfets est l'arrondissement, qui est un regroupement de communes. Les PLE, implantées à l'échelle communale ou intercommunale, appartiennent chacune à un arrondissement dirigé par un sous-préfet.

évidence le rôle complémentaire qu'auront à jouer les PLE/CCE et les communes dans la mise en place de la GIRE locale. **Cette articulation PLE-commune semble ainsi la plus appropriée** sur le plan de la subsidiarité, notion qui permet d'appréhender la complémentarité des différents échelons territoriaux.

TERRITOIRE, ÉTAT ET SUBSIDIARITÉ

Le dispositif de recherche-action a permis de questionner un élément essentiel du commun, à savoir le **territoire** en tant qu'« appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité¹⁵ ». L'idée est en effet que les PLE retranscrivent toutes les dimensions données à l'objet commun « eau » en fonction de ce qui fait le plus sens pour les personnes concernées sur le territoire.

Mais le défi est, dans le même temps, que les PLE bénéficient de la reconnaissance des **autorités étatiques**. Il s'agit là d'un aspect clé de la notion de « niveaux imbriqués », qui figure parmi les huit principes d'Elinor Ostrom caractérisant les conditions de pérennisation d'un commun. Elle postule que pour qu'un commun fonctionne, il faut que « toutes les activités d'appropriation, de fourniture, de surveillance, d'application des règles, de résolution des conflits et de gouvernance [soient] organisées par de multiples niveaux d'entreprises imbriquées¹⁶ ».

Cet aspect se rapproche du principe de **subsidiarité** selon lequel chaque acteur, à son échelle, connaissant mieux le fonctionnement des systèmes socio-écologiques dans lequel il vit, est donc plus à même d'adopter des mesures de gestion durable des ressources dont il dépend. En d'autres termes, que ne soit pas fait à un niveau plus élevé ce qui peut être réalisé à un niveau plus bas avec la même efficacité, et que chacun reconnaisse le rôle que chaque niveau a à jouer. La subsidiarité permettrait notamment de faciliter les procédures et les démarches administratives entreprises par les PLE, et d'orienter l'action au regard du cadre juridique et réglementaire, avec des maires garants de l'application des lois dans leur périmètre d'intervention. En poussant la réflexion, l'idée pourrait être de tendre vers une « subsidiarité horizontale¹⁷ », où la PLE et la commune auraient des pouvoirs de décision conjoints sur les problématiques de gestion de l'eau.

15. Di Méo G. (1998), p. 42.

16. Ostrom E. (2009), p. 126.

17. Société des communs (s.d.), p. 9.

Concernant l'hypothèse n°2 sur la gouvernance, l'observation conduite pendant la première phase du projet (Girel 1) montre que si les PLE regroupent des acteurs d'horizons différents, le secteur privé en reste toutefois absent. Si les plateformes commencent à construire un espace de dialogue, l'écoute demeure cependant délicate dès lors que sont abordés certains sujets sensibles, comme les impacts des activités des industries extractives. Institutionnalisées en association, les PLE présentent toutefois une gouvernance innovante, dont il reste à évaluer le modèle dans la durée.

Au regard de ces résultats, la décision a été prise de **questionner la représentativité des PLE** dans la deuxième phase du projet (Girel 2). Un atelier sur ce thème a été organisé dans les plateformes, qui ont été invitées à réfléchir à un mécanisme permettant une meilleure représentativité des intérêts de l'ensemble des acteurs de la zone. Cette réflexion a par exemple abouti à la mise en place de collègues représentatifs (agriculteurs, éleveurs, etc.) et d'un système de pondération. En tenant compte d'un ensemble de critères (prélèvement des ressources en eau, préservation de l'eau, etc.), les membres des PLE ont ainsi attribué à chaque collègue un poids différent dans le vote des décisions. Un autre atelier a également eu lieu, rassemblant les acteurs « absents » des PLE – en particulier les industriels – afin de les sensibiliser à la nécessité d'intégrer les dispositifs de gouvernance locale des ressources en eau en devenant membre de ces plateformes.

LES PLE, ESPACES D'EXPÉRIMENTATION DÉMOCRATIQUE À L'ÉCHELLE LOCALE

La démarche engagée par le Gret dans la zone des Niayes se fonde sur une intention politique : il s'agit de faire émerger les conditions d'une gouvernance partagée des ressources en eau qui réponde aux enjeux de justice sociale et environnementale. L'objectif du Gret est, au travers d'une approche par les communs, d'associer l'ensemble des parties prenantes au processus de prise de décision en matière de gestion des ressources en eau, en privilégiant les **principes de coopération et d'auto-organisation dans une logique de démocratie locale**. Elinor Ostrom, dans ses travaux, montre en effet que l'échelon le plus adéquat pour gérer une ressource est celui des personnes directement concernées et touchées par cette gestion.

Les PLE sont ainsi appréhendées comme des espaces d'expérimentation démocratique. Cette intention politique se traduit notamment – grâce aux outils et aux techniques d'animation décrites ici – par le fait de faciliter les délibérations collectives sur le choix du mode de décision à privilégier dans le cadre des plateformes, par la mise en œuvre d'ateliers portant sur le partage des ressources et par l'invitation à participer à des jeux favorisant une appréhension partagée des menaces qui pèsent sur celles-ci.

Le processus permet à chacun des acteurs de disposer des mêmes informations et savoirs, et les encourage à penser collectivement, à prendre en compte la vision de l'autre et à construire une vision globale par consensus et ajustements.






● CHOISIR UN MODE DE PRISE DE DÉCISION COLLECTIVE

Le mode de prise de décision collective constitue une étape clé dans la construction de la gouvernance dans le sens où il conditionne l'équilibre des rapports de force à venir entre les parties prenantes. Le Gret a ainsi proposé à la discussion, dans chaque plateforme, cinq modes de prises de décision collective : le consensus, le vote uninominal à un tour, le vote uninominal à deux tours, le vote de valeur et le vote par approbation.

Le recours à un jeu pendant un atelier a permis aux participants de mieux appréhender les deux dernières méthodes, peu connues. À travers ce jeu, ils ont été invités à tester ces modes de prise de décision pour sélectionner le menu du repas dominical, et à ensuite comparer leurs avantages et leurs inconvénients respectifs. Un vote a ensuite été organisé dans chaque PLE pour sélectionner le mode de décision. C'est finalement le vote de valeur qui a été retenu par l'ensemble des plateformes.

Le vote de valeur est un système qui permet de donner un avis nuancé sur chaque proposition émise (très défavorable, défavorable, indifférent, favorable, très favorable). Pour chaque avis, on attribue un nombre de points (-2 pour « très défavorable » ; -1 pour « défavorable » ; 0 pour « indifférent » ; +1 pour « favorable » ; +2 pour « très favorable »), puis on additionne les points reçus pour chaque proposition : celle qui a recueilli le plus de points l'emporte. En cas d'égalité entre plusieurs propositions, on procède à un tirage au sort.

Figure 7 : BULLETIN DE VOTE DE VALEUR

	Très défavorable	Défavorable	Indifférent	Favorable	Très favorable
					
Option 1					
Option 2					
Option 3					
...					

Source : Gret

L'ensemble des membres des PLE se sont approprié cette méthode et l'ont notamment utilisée pour déterminer leur budget et sélectionner les membres du bureau. Ils ont ainsi appréhendé de nouvelles manières de prendre collectivement des décisions et ont interrogé leurs pratiques habituelles.

Cet atelier leur a également permis de prendre conscience qu'ils étaient engagés dans une démarche d'invention, d'expérimentation, dans ce qu'on pourrait appeler un « laboratoire de démocratie locale ».

● DÉFINIR CE QU'EST UN PARTAGE ÉQUITABLE DES RESSOURCES EN EAU

Le Gret a organisé avec chacune des PLE un atelier sur le partage des ressources en eau. Afin d'illustrer la notion d'équité, la question « Qu'est-ce qu'un partage juste ? » a été posée aux participants au sujet du partage d'un gâteau. L'objectif était d'illustrer la façon dont la notion d'équité peut s'inscrire dans des logiques diverses (utilitarisme, méritocratie, justice sociale) qui conduisent à donner à cette question des réponses différentes.

Durant cet atelier, des exercices de réflexion ont été proposés sur le partage de la ressource en eau entre différentes catégories d'usages (agriculture, élevage, industrie minière) et différents territoires, ainsi que des exercices pratiques lors desquels les participants devaient réfléchir au partage de la ressource en eau entre différents usagers. L'exercice a également été mené avec la DGPRES, sous un format adapté à une institution étatique.

Ces ateliers ont permis aux divers participants d'appréhender l'inadéquation entre les ressources en eau disponibles et les prélèvements, et donc la nécessité de prendre en compte et de définir la notion d'équité dans l'utilisation et le partage des ressources.



Travaux de groupe sur l'exercice de partage des ressources en eau

À noter qu'à la suite de ces ateliers, le directeur de la DGPRE a souligné la pertinence d'intégrer cette activité dans les schémas d'aménagement et de gestion des ressources en eau (SDAGE), outils de planification stratégique permettant de gérer les ressources en eau au niveau d'une unité de gestion et de planification (UGP), échelle d'action de la GIRE.

● **Se concerter et apprendre ensemble pour gérer la rareté de l'eau**

Au premier trimestre 2021, le Gret a utilisé un jeu, appelé « F'eau djëm ? », pour faire dialoguer PLE et DGPRE et engager avec elles des pistes de réflexion pour assurer la pérennité d'une gestion partagée de la ressource en eau. Ce jeu de plateau a été créé dans l'optique de permettre aux usagers d'appréhender collectivement la rareté de la ressource, et d'explorer des propositions de réglementations locales ou globales dans une logique de co-construction des politiques publiques.

Ce jeu a été conçu par le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) dans le cadre du projet Niayes 2040 portant sur la prospective territoriale dans les Niayes. Il consiste à co-élaborer des scénarios exploratoires du futur des Niayes et des chemins d'action pour parvenir à chacun de ces scénarios. Lors de ce projet, différentes recommandations ont été énoncées, dont celle de mettre en place une réglementation sur l'eau pour pallier son tarissement.

Cette mise en situation a permis aux agriculteurs de la zone et aux équipes de la DGPRE d'explorer ensemble des solutions alternatives, à la fois techniques (mobilisation de techniques économes en eau comme le goutte-à-goutte, choix de cultures peu demandeuses en eau, etc.) et politiques (système de quotas, rédaction d'une réglementation locale pour une gestion durable des ressources en eau).



Expérimentation du jeu « F'eau djëm » avec la PLE de Darou-Khoudoss-Mbour

Le jeu s'est avéré efficace pour susciter échanges, apprentissages et réflexion. Les participants ont toutefois relevé son caractère nécessairement simplificateur : certaines réalités de terrain ne sont pas prises en compte (changement de systèmes d'irrigation entre deux campagnes agricoles par exemple) et il n'aborde que la question du partage de l'eau agricole. Il ne traite en effet pas des autres usages (domestique, élevage, etc.), qu'il est pourtant important de prendre en compte dans le cadre d'une gouvernance partagée des ressources en eau. L'expérience a également montré que l'usage du terme « jeu » peut représenter un frein, notamment pour les institutions étatiques comme la DGPRE, qui l'ont initialement perçu comme infantilisant. Un terme consacré plus approprié serait celui de « jeu sérieux ».

● DÉVELOPPER DES PRATIQUES D'ENQUÊTES CITOYENNES DANS LES PLE

Dans l'idée de promouvoir une « citoyenneté active », le Gret a proposé des formations aux techniques d'enquête portant sur des sujets liés à la gestion et à la préservation des ressources en eau. Une formation a été organisée dans chaque plateforme pour que les membres soient en mesure de collecter et d'analyser de manière critique les informations et les connaissances afin d'éclairer et d'améliorer la prise de décision dans le domaine des ressources en eau. Dans chaque PLE, des volontaires se sont manifestés pour travailler sur un ou deux sujets d'enquête choisis en fonction des enjeux de leur territoire : l'utilisation des sachets d'eau, la gestion des sables marins, l'impact des intrants chimiques, etc.

La démarche proposée, simple, est la suivante. Les volontaires recherchent, sur Internet ou au travers d'entretiens, des informations sur les sujets choisis. Ils présentent ensuite les résultats de leur recherche au sein de leur plateforme. Une fois les résultats partagés, ils élaborent, à partir des informations récoltées, des propositions de réglementation (interdire l'utilisation des sachets d'eau en plastique par exemple). Les propositions sont ensuite stabilisées, soumises aux communes pour en débattre puis rendues opposables par le biais d'arrêtés municipaux.



Acteurs de la PLE de Diender-Kayar présentant les résultats de leurs recherches sur l'extraction des sables marins

Dans les faits toutefois, les volontaires se sont arrêtés à l'étape de restitution au collectif des résultats de la recherche. Cela est lié à de multiples raisons : un manque de temps (les acteurs étaient mobilisés sur plusieurs fronts), un manque de compréhension de la stratégie et de l'objectif final, et un faible intérêt porté à l'égard des sujets identifiés. Cette activité sera relancée lors de la phase 3 du projet (Girel 3), car elle est déterminante pour l'expérimentation d'une réglementation locale et la mise en place d'une GIRE efficace. En particulier, il est prévu de faire un bilan de l'activité avec les PLE, de leur présenter à nouveau l'objectif de ces plateformes, et de les inviter à choisir de nouveaux sujets d'enquête. L'équipe du Gret veillera également à mieux accompagner les PLE dans la réalisation des différentes étapes (recherche d'informations, présentation en plénière, élaboration de la proposition de réglementation).

CO-CONSTRUIRE UNE POLITIQUE PUBLIQUE

À travers l'approche par les communs, le projet Girel expérimente une nouvelle façon de concevoir l'action publique, notamment concernant la manière d'articuler la dynamique locale initiée dans les Niayes (communs) avec la politique nationale de GIRE (État). Le Gret s'est appuyé sur sa recherche-action évoquée plus haut pour tenter de comprendre les conditions d'émergence d'une collaboration entre PLE et puissance publique pour co-construire, dans le cadre de la réforme du Code de l'eau, une politique publique de l'eau à travers de nouveaux mécanismes multi-échelles/multi-acteurs. Le dispositif de recherche-action, ainsi que la collaboration entre le Gret et la DGPPE, structurant l'expérimentation dans la zone des Niayes, sont considérés comme les conditions nécessaires pour tendre vers une co-construction de politiques publiques.

LA CO-CONSTRUCTION DE POLITIQUES PUBLIQUES

Le concept de co-construction renvoie à la conception démocratique des politiques publiques en sociologie et en sciences politiques, dans l'idée d'un « processus de co-décision⁽¹⁾ » qui implique, dès l'élaboration de la politique, une pluralité d'acteurs, notamment certains « souvent exclus ou peu écoutés⁽²⁾ », grâce à des formes de gouvernance hybrides. Sans mettre de côté les possibles dissensus, ce processus doit permettre de « construire un compromis et une politique visant l'intérêt général⁽³⁾. »

(1). Vaillancourt Y. (2016), p. 17. (2). Vaillancourt Y. (2016), p. 12. (3). Vaillancourt Y. (2019), p. 41.

● QUELLE ARTICULATION DES ÉCHELLES POUR UNE GIRE LOCALE DANS UN ÉTAT CENTRALISÉ ?

La question de l'articulation des échelles de GIRE a été posée pour réfléchir à la faisabilité et à la pertinence d'une GIRE locale dans un État fortement centralisé. Pour traiter cette question de recherche, plusieurs articulations ont été étudiées, notamment celle entre la PLE et les différents acteurs du territoire : DGPRE, services techniques, mairie, sous-préfet. La formulation d'hypothèses permet de clarifier les intentions du Gret (la stratégie développée), d'identifier les éléments à observer (la prise en considération des propositions des PLE par la DGPRE par exemple) et de les documenter pour suivre leurs évolutions. Les données qualitatives de la recherche-action permettent de lier la stratégie du projet (notamment ses effets attendus sur la formulation d'une politique publique, le Code de l'eau) avec l'évolution du contexte.

Parmi les hypothèses de recherche formulées pour chacune des articulations, on en a retenu deux, portant sur la façon de construire du lien entre la PLE, la DGPRE et la mairie :

- **PLE-DGPRE.** Hypothèse : l'insertion d'un agent DGPRE dans l'équipe du projet Girel permettra de construire la relation PLE-DGPRE ;
- **PLE-mairies.** Hypothèse : le renforcement des liens entre les PLE et les mairies peut aider au développement des PLE et à la mise en œuvre des PLGIRE.

Les observations montrent que l'implication d'un agent de la DGPRE lors de la deuxième phase du projet Girel a effectivement permis de consolider les liens entre la DGPRE et les PLE. Si toutes les attentes des plateformes n'ont pas été prises en compte par la DGPRE, les liens avec celle-ci se sont néanmoins renforcés au cours des deux premières phases du projet. En 2022, les PLE ont participé à certaines activités de la DGPRE (suivi piézométrique par exemple) tandis que la DGPRE, à travers son agent intégré au projet, a appuyé les plateformes dans la conduite des activités des PLGIRE et renforcé leurs capacités en matière de collecte de données hydrauliques.

Les observations montrent également que l'implication des mairies, bien que pouvant représenter un frein pour certains acteurs en désaccord politique avec les maires, est globalement un élément moteur, et qu'elle offre à la PLE un ancrage institutionnel. La plateforme peut être perçue comme le « bras technique » de la mairie sur les thématiques relevant de l'eau et de l'environnement.

● POSITIONNER LA DGPRE AU PLUS PRÈS DE L'EXPÉRIMENTATION

Le Gret a testé plusieurs façons de placer au plus près la DGPRE de la conduite du processus : en apportant au projet un appui institutionnel lors de la première phase, et *via* un investissement opérationnel dans sa mise en œuvre durant la deuxième phase.

Lors de la première phase (Girel 1), le positionnement de la DGPRE, alors maître d'ouvrage du projet, l'éloigne des réalités du terrain et ne favorise pas son appropriation de la démarche engagée dans les Niayes¹⁸.

Dans le cadre de la deuxième phase (Girel 2), le Gret invite la DGPRE à faire évoluer son positionnement en l'impliquant davantage dans la mise en œuvre du projet (animations, activités de terrain, etc.). Assurant toujours un appui institutionnel, celle-ci est désormais également investie opérationnellement à travers l'implication de l'un de ses agents, qui participe à l'appui des PLE dans la mise en œuvre de leurs PLGIRE. Cet agent doit, d'une part, participer à la préparation et à l'animation des ateliers des PLE en vue de renforcer ses compétences en matière d'animation de dispositifs de GIRE à l'échelle locale et, d'autre part, partager ses connaissances acquises avec les membres de la DGPRE, aussi bien les agents que les chefs de division et le directeur. L'objectif est en effet d'associer à la réflexion d'autres membres de la DGPRE de manière à permettre à la direction ministérielle d'engager ou de superviser des démarches analogues dans d'autres communes du territoire sénégalais. Cette approche montre malheureusement ses limites, l'agent détaché par la DGPRE n'ayant manifestement pas le bon profil. En effet, ce dernier ne prend pas activement part à l'expérimentation menée et se positionne comme un observateur extérieur, là où il devait plutôt être un acteur actif du processus. Il n'assume pas non plus son rôle de « passeur », et ne fait preuve d'aucune initiative pour organiser des ateliers de partage avec la DGPRE. À l'origine stagiaire à la DGPRE, cet agent n'avait pas la légitimité suffisante pour remplir ses fonctions, et ses compétences n'étaient pas en adéquation avec les missions confiées.

La troisième phase du projet (Girel 3) prévoit de mobiliser deux personnes en binôme : l'une, recrutée par le Gret, est censée jouer un rôle d'appui technique auprès de la DGPRE sur la GIRE locale et permettre une meilleure diffusion de la démarche engagée dans les Niayes au sein de l'institution ; l'autre, agent de la DGPRE, maîtrisera le cadre juridique relatif aux ressources en eau et disposera d'un ancrage fort au sein de la DGPRE afin de pouvoir mieux y partager la démarche.

● FACILITER LE DIALOGUE ET LA COLLABORATION ENTRE PLE ET DGPRE

Le Gret a favorisé l'instauration d'un dialogue entre les PLE et la DGPRE autour de leurs attentes et de leurs propositions respectives au sujet des missions et des mandats des plateformes. Plusieurs **ateliers de partage d'expérience** entre PLE et DGPRE ont été organisés, avec plusieurs objectifs :

18. En phase 1, le Gret était prestataire dans le cadre d'un contrat d'étude lancé par la DGPRE (maître d'ouvrage). En phase 2, le Gret a assumé le pilotage opérationnel et la DGPRE le pilotage institutionnel.

- faire connaître les missions de la DGPRE aux PLE ;
- identifier les missions que pourraient effectuer les PLE au regard des attentes de chaque partie prenante ;
- penser l’articulation des mandats et des missions entre les PLE et la DGPRE.

Le premier atelier a permis à la DGPRE et aux PLE d’exprimer leurs attentes respectives, présentées dans la figure ci-dessous.

Figure 8 : ATTENTES RESPECTIVES DE LA DGPRE ET DES PLE EXPRIMÉES LORS DU PREMIER ATELIER DE PARTAGE D’EXPÉRIENCE

Attentes des PLE envers la DGPRE	Attentes de la DGPRE envers les PLE
<ul style="list-style-type: none">• Obtenir les données sur la qualité de l'eau et la situation des pompages des nappes dans la zone.• Être accompagnées par la DGPRE pour la transformation des PLE en CCE.• Adoption du nouveau Code de l'eau et participer à des formations dispensées par la DGPRE sur les textes législatifs et réglementaires.• Participer au suivi piézométrique des ressources en eau.	<ul style="list-style-type: none">• Faire preuve d'engagement pour la mise en œuvre des activités (PLGIRE, communication).• Appuyer la DGPRE dans la collecte des données et le suivi des ressources en eau.• Remonter l'information sur les ressources en eau à la DGPRE.

Source : Gret

En vert les attentes ayant été prises en compte, en noir celles qui ne l'ont pas été.

Seule la participation au suivi piézométrique a pour l’instant été acceptée par la DGPRE. Les autres attentes n’ont pas été considérées pour différentes raisons : les PLE n’ont pas encore sollicité la DGPRE pour obtenir des données sur la qualité de l’eau, et le Code de l’eau étant toujours en révision, ni la mutation des PLE en CCE, ni la formation des acteurs aux textes législatifs et réglementaires ne peuvent avoir lieu. Les PLE ont quant à elles pris en compte l’ensemble des attentes exprimées par la DGPRE et plusieurs activités inscrites dans les PLGIRE ont été mises en œuvre ou sont en cours de réalisation. Enfin, une série de recommandations sur la nouvelle mouture du Code de l’eau, élaborées conjointement par le Gret et les PLE, a été soumise à la DGPRE.

Le caractère innovant du projet Girel réside dans l’articulation proposée entre une entité publique, la DGPRE (État), et une auto-organisation, les PLE (un commun). Le fait d’avoir pensé cette articulation dès la mise en place des plateformes a permis, malgré quelques difficultés, de créer un processus itératif d’apprentissage partagé entre l’État et ces entités nouvellement créées. C’est ce processus qui a permis aux PLE d’asseoir leur légitimité auprès de la DGPRE. En cela, le projet a favorisé la construction

progressive d'une nouvelle manière de penser les politiques publiques, à partir d'une expérience locale. Cette manière de « co-construire » une politique publique de GIRE au Sénégal permet de partir des problématiques et des solutions proposées par les acteurs directement concernés – les usagers de la ressource en eau – pour mettre en place une politique plus en prise avec les réalités de terrain. Ce dialogue vient appuyer la dimension de « subsidiarité » prônée par Elinor Ostrom, en se fondant sur la complémentarité des échelles de décision pour correspondre au mieux à ces réalités.



LA PAROLE À

« Ma vision de la GIRE, c'est de réformer la gestion de la ressource en ayant une vision holistique sur les différentes actions des différents secteurs d'activités, et aller vers une intégration des eaux souterraines et de surface pour rendre durable cette ressource. L'eau ne peut pas être gérée de manière sectorielle et isolée, il faut que les populations locales soient davantage impliquées dans cette gestion. C'est pourquoi on salue le soutien du Gret, qui appuie la DGPRES à l'opérationnalisation de la GIRE au niveau local. Je pense que les populations, tant qu'on ne les organise pas, qu'on ne les "capacite" pas et qu'on ne capitalise pas leurs bonnes pratiques, ça pose problème, et c'est ce qui doit être le grand défi de la DGPRES pour l'opérationnalisation de la GIRE locale. Mais, pour que cela soit possible, il faut que l'État travaille pour aller vers une véritable décentralisation. Ce qui est intéressant et original dans l'approche du Gret, c'est que ce sont les acteurs locaux qui sont les maîtres du processus, le Gret ne fait qu'orienter et accompagner les acteurs dans la mise en place des cadres de concertation et dans l'élaboration de leurs outils de planification. »

Niokhor Ndour, directeur de la DGPRES

Si les collaborations et les dialogues établis entre les PLE et la DGPRES sont bénéfiques, il importe néanmoins d'en relativiser la portée. Malgré les nombreux échanges ayant eu lieu entre PLE et DGPRES concernant leurs missions et leurs mandats, de nombreuses incertitudes sur le contenu définitif du Code de l'eau, et donc sur le rôle et le pouvoir qu'auront les futurs CCE, demeurent encore en 2022. Par ailleurs, les recommandations proposées par les PLE n'ont pas été intégrées dans le projet de loi du nouveau Code de l'eau, bien que la DGPRES ait assuré du contraire. Cela donne à penser que la DGPRES elle-même n'aurait pas voix au chapitre concernant l'élaboration du nouveau Code de l'eau, ou du moins que les décisions seraient prises à un niveau supérieur (notamment directement par le ministère de l'Eau et de l'Assainissement). ●

PARTIE 4

Apprentissages

L'expérimentation menée dans la zone des Niayes montre que l'approche par les communs, mise en œuvre dans une démarche de recherche-action, a permis de créer les conditions d'émergence d'une gouvernance partagée de l'eau conjuguant une dynamique locale (commun) et les pouvoirs publics (État). Un regard porté *a posteriori* sur le processus conduit pendant cinq ans, ainsi que les premiers résultats observés, permettent de formuler quelques apprentissages et pistes de réflexion.

L'UTILITÉ D'UNE DÉMARCHÉ DE RECHERCHE-ACTION DANS UNE APPROCHE PAR LES COMMUNS

L'originalité du projet Girel repose sur le fait qu'il a dès le départ été conçu dans une démarche de recherche-action qui a inscrit l'expérimentation dans un processus d'apprentissage collectif assumé par l'État, les acteurs locaux et le bailleur, et a permis de tester plusieurs options. L'évolution des changements sociaux et de la stratégie d'intervention a été accompagnée et documentée avec rigueur, ce qui a permis **d'objectiver et de légitimer les apprentissages des acteurs concernés, notamment auprès des pouvoirs publics.**

Le Gret a par ailleurs tenté de promouvoir une recherche-action « participative » directement menée par les membres des PLE pour approfondir la question de l'engagement des acteurs locaux au sein des plateformes. Des ateliers ont ainsi été organisés afin de travailler à la conception d'hypothèses, d'indicateurs et d'outils de recherche. Cette expérience n'a en revanche pas rencontré beaucoup de succès, ayant notamment engendré une certaine confusion chez des membres des PLE, engagés dans une multiplicité d'actions en même temps : la mise en place des activités des PLGIRE, les sujets d'enquêtes citoyennes et la recherche-action participative, alors même que les plateformes étaient en cours de structuration.

L'ACTION COLLECTIVE, GARANTE DE REPRÉSENTATIVITÉ ET DE LÉGITIMITÉ

La création et la reconnaissance par les autorités des trois PLE démocratiques et opérationnelles, mobilisant une trentaine de personnes actives chacune, sont un succès non négligeable. Pour autant, quel que soit l'engagement de ces personnes, il est normal de **s'interroger sur leur représentativité** (géographique, socioprofessionnelle, d'âge et de genre, etc.) ainsi que sur la **légitimité des plateformes à porter la diversité des points de vue des usagers et à définir l'intérêt collectif**.

Le véritable enjeu réside désormais dans la capacité de l'ensemble des acteurs à s'emparer de ces plateformes pour participer activement à la définition de règles de gestion de l'eau et les rendre applicables, en collaboration avec l'État. Seule une large action collective permettra d'assurer les conditions d'une représentativité au sein des PLE, ainsi que la légitimité de ces dernières à formuler des réglementations qu'elles pourraient, alors, demander à l'État de rendre opposables. Pour que les règles définies garantissent la justice sociale et environnementale, et soient effectivement appliquées par tous, la dynamique doit être portée par une diversité d'acteurs.

Afin de créer les conditions de cette action collective, le Gret a commencé à organiser dans les villages plusieurs animations d'éducation populaire dans le but d'informer et de sensibiliser les populations : ciné-débat, théâtre-forum et éducation à l'environnement. Ce travail est essentiel pour diffuser les informations relatives aux ressources en eau et à leurs usages afin que le plus grand nombre d'acteurs soit en mesure de s'emparer de la démarche de GIRE, de s'investir au sein des PLE et de faire remonter à ces dernières les attentes et les propositions des populations.



Séance sur la fresque du climat avec les élèves de l'école de Thor dans la commune de Diender

LA PAROLE À

« L'écologie politique est un enjeu mondial qui met en jeu notre sécurité face au réchauffement climatique. Dans la zone, les impacts agricoles peuvent être terribles donc il est intéressant de travailler davantage sur la prévention à travers la sensibilisation des plus jeunes pour améliorer la situation. Ainsi, l'approche participative et interactive utilisée par le Gret dans la formation et la sensibilisation sur les déchets au niveau des écoles élémentaires est très intéressante et est à encourager auprès des enseignants. Il faut favoriser l'engagement de la future génération sur l'environnement et le développement durable en amenant les enfants à prendre conscience des enjeux sur l'environnement pour un meilleur vivre ensemble. Cette activité constitue donc un véritable appoint pour les écoles et le programme académique sur le développement durable. »

Amadou Dia, inspecteur de l'Inspection départementale de l'éducation et de la formation de Tivaouane

DES MÉTHODES D'ÉDUCATION POPULAIRE POUR SUSCITER L'ACTION COLLECTIVE

Des activités de théâtre-forum et des ciné-débats, préparés avec l'appui du Gret, ont été organisés dans les communes et les villages d'intervention. Ces outils de sensibilisation ont permis de susciter des réactions et d'engager des échanges entre les participants sur les problématiques et les enjeux des ressources en eau dans les Niayes.

- Théâtre-forum : différentes saynètes ont été jouées par les animateurs de Kaddu Yaraax⁽¹⁾ pour sensibiliser les participants à des sujets comme l'accès non régulé à une ressource limitée, la surexploitation des nappes phréatiques ou encore la pollution des aquifères par les produits phytosanitaires.
- Ciné-débat : cette activité a consisté à projeter de courtes vidéos suivies de temps d'échanges et de débat avec les participants. Abordant des thèmes variés en lien avec les enjeux des Niayes (surexploitation de l'eau, agroécologie, etc.), les vidéos projetées ont été choisies par les participants en début de séance en fonction de leurs centres d'intérêt. Cette activité a ciblé en priorité les communautés locales issues des villages habituellement plus ou moins délaissés

.../...

par les autorités publiques et les acteurs du développement (du fait de leur position géographique, de leur positionnement « politique », etc.).

Des actions d'éducation à l'environnement ont également été conduites dans les établissements scolaires des communes d'intervention, sous deux modalités :

- expérimentation d'une fresque du climat afin de sensibiliser les élèves aux enjeux liés au changement climatique et à ses effets sur les ressources en eau ;
- ateliers de sensibilisation des élèves à la problématique des déchets (polluants de la ressource en eau), destinés à les faire réfléchir à des solutions pour limiter la production de déchets au sein des écoles et dans les ménages.

(1). Association sénégalaise spécialisée dans l'animation de théâtre-forum.

L'APPROCHE PAR LES COMMUNS POUR UNE CO-CONSTRUCTION DE POLITIQUE PUBLIQUE

L'expérience du projet Girel montre qu'une approche par les communs peut permettre de **créer les conditions d'une co-construction de politique publique** autour de la ressource en eau, en associant une philosophie de « commun » autour des PLE à un dispositif étatique (notamment dans le cadre de la réforme du Code de l'eau). Elle nous apprend également que lorsque les pouvoirs publics y sont enclins (ici ce sont eux qui ont initié un questionnement sur la mise en place d'une GIRE locale), il est possible de conduire avec eux une démarche collaborative. L'enjeu de cette démarche réside dans le fait de parvenir à, d'une part, soutenir l'émergence d'une action collective localement ancrée dans une logique *bottom-up* et, d'autre part, faire reconnaître et institutionnaliser les PLE, et les réglementations qu'elles produisent, dans une logique *top-down*. Il convient également de créer les conditions de la rencontre de ces deux logiques. Cela suppose de trouver des mécanismes permettant aux parties prenantes (PLE et État) de formuler conjointement ces complémentarités et de créer les conditions institutionnelles et légales de leur mise en œuvre. Le projet Girel, dans sa stratégie et les méthodes mobilisées, offre une illustration intéressante de cette co-construction à l'œuvre.

DÉVELOPPER UNE APPROCHE HOLISTIQUE DE LA GESTION DE L'EAU

La difficulté à rendre compte des enjeux autour d'une ressource souterraine, invisible, a amené le Gret à chercher de nouvelles méthodes d'animation et de sensibilisation. L'équipe a identifié que l'intégration de solutions sur les problématiques d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans le cadre du projet Girel pourrait constituer un levier efficace pour mobiliser plus largement les acteurs autour de la question de l'eau : la construction d'infrastructures d'eau potable et d'assainissement apportent en effet des bénéfices immédiats aux acteurs, ce qui n'est pas le cas avec la GIRE. Dans un contexte de dégradation des ressources en eau et d'un accès à l'eau potable limité, il semble ainsi judicieux de développer une approche holistique de la gestion de l'eau conjuguant les deux entrées, « ressources » et « services », afin de répondre à l'ensemble des problématiques recensées. L'adoption de cette approche holistique conduirait à envisager **l'eau en commun sous sa double nature** : l'eau en tant que **ressource** et l'eau comme **service**.

Dans les faits, la mise en œuvre d'une telle approche est complexifiée par le cloisonnement des politiques sectorielles nationales (eau et assainissement, eau agricole, ressource en eau) et des guichets de financement de l'aide publique au développement. Dans le cas de la zone des Niayes, le Gret a toutefois réussi à inclure une composante axée sur les services d'eau potable et d'assainissement grâce à la mobilisation d'un financement au travers d'un autre projet¹⁹, lié au projet Girel.

DES STRATÉGIES À INVENTER POUR AMENER LES ACTEURS À DIALOGUER

L'expérience du projet Girel autour de la PLE de Darou-Khoudoss-Mboro illustre la complexité de parvenir à convaincre tous les acteurs de s'asseoir à la même table pour dialoguer. Le Gret a fait preuve d'initiative en imaginant et en testant plusieurs stratégies pour essayer de renouer le dialogue entre les industriels miniers et la plateforme : organisation d'un débat autour d'une exposition photographique sur les activités minières (tentative avortée du fait de la sensibilité politique de la problématique proposée), puis organisation d'un atelier officiel présidé par le représentant de l'État

19. Le projet Renforcer l'accès à l'eau potable, à l'assainissement et à la gestion intégrée des ressources en eau dans les Niayes (Reagire) s'inscrit en complémentarité du projet Girel. Il cible l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en considérant la ressource en eau comme le premier maillon du service.

GIRE locale dans la zone des Niayes au Sénégal

Faire commun autour des ressources en eau ?

au niveau régional réunissant les industriels, les représentants des PLE et les maires des communes, avec le témoignage d'un représentant des industriels du comité de bassin Seine-Normandie (voir partie précédente).

L'approche par les communs suppose que les équipes projet aient la capacité d'innover et de conduire de telles stratégies. Cela requiert des capacités de lecture des jeux d'acteurs, de médiation et de facilitation, ainsi que des cadres de planification de l'aide suffisamment flexibles et pensés sur le moyen-long terme pour permettre ce type de démarche. ●



Atelier de partage avec les industriels des Niayes

PARTIE 5

Perspectives

Au terme des cinq années de mise en œuvre du projet Girel, l'ensemble des acteurs engagés dans le processus de co-construction de la GIRE sur la zone des Niayes ont formulé une troisième phase (Girel 3), construit sur plusieurs priorités.

RENFORCER LA REPRÉSENTATIVITÉ CITOYENNE ET LES CAPACITÉS DES PLE

Le renforcement de la représentativité des PLE et leur appropriation collective par les différents usagers de l'eau est une priorité évidente. À ce jour, plusieurs quartiers, villages ou secteurs d'activités ne sont toujours pas représentés et certains collèges, tel le collège des industriels, sont dépourvus de représentants. Il faudra poursuivre les activités de sensibilisation, de mobilisation et de consultation engagées auprès des usagers en utilisant notamment les méthodes d'éducation populaire. Des stratégies spécifiques devront également être imaginées pour associer les industriels miniers aux plateformes. Il est essentiel que les PLE soient connues, reconnues et utilisées par une large majorité d'usagers de l'eau.

Dans le même temps, le renforcement des capacités des membres actifs des PLE permettra à ces dernières de jouer pleinement leur rôle auprès des usagers et des pouvoirs publics.

CONSTRUIRE UN CADRE INSTITUTIONNEL QUI RENFORCE LES POUVOIRS DES PLE

Les PLE, actuellement sous statut associatif, doivent trouver un cadre institutionnel qui leur permette de jouer pleinement leur rôle dans la gouvernance partagée de la ressource en eau. L'un des enjeux majeurs de la mise en place d'une GIRE locale est

celui de la réglementation locale, idéalement formulée par les usagers de l'eau dans le cadre des PLE et rendue opposable par une reconnaissance légale.

Une piste à explorer consiste à adosser les PLE aux communes, qui disposent déjà de compétences transférées sur la gestion des ressources naturelles, dont l'eau. Les PLE pourraient ainsi les appuyer dans leurs missions, notamment pour la définition de réglementations sur la gestion de l'eau, qui, après débat et vote, pourraient faire l'objet d'arrêtés municipaux.

La révision en cours du Code de l'eau définira le cadre légal des instances de GIRE au niveau local. Le contenu de la proposition de loi et de son décret demeure à ce stade ambigu, laissant entendre que les CCE (forme future des PLE) se verraient confier un rôle exclusivement consultatif auprès des communes.

ÉLARGIR LE DISPOSITIF DES PLE À L'ENSEMBLE DE L'UNITÉ HYDROGÉOLOGIQUE

Le projet Girel 3 devra permettre d'opérer un passage à l'échelle pour prolonger et étendre la dynamique engagée sur les cinq communes à l'ensemble des Niayes. Il s'agit de mettre en place onze nouvelles PLE et leur PLGIRE, et d'accompagner la formation d'un cadre de concertation à l'échelle de la sous-UGP du Littoral Nord, correspondant à la zone des Niayes, qui fédérerait l'ensemble des PLE des Niayes. Le périmètre de la zone des Niayes étant calqué sur les limites d'une nappe souterraine (l'aquifère des sables du Quaternaire), ce passage à l'échelle permettrait d'aborder la question de la gestion de l'eau à une échelle hydrogéologique pertinente²⁰.

METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF DE FINANCEMENT DES PLE

Après cinq ans d'accompagnement, la question du financement des PLE, et donc de leur pérennisation, n'est pas réglée. Le financement de la GIRE reste une nécessité pour espérer mettre en place des structures capables de gérer durablement et équitablement les ressources en eau. Plusieurs pistes de mécanismes de financement durables sont à l'étude. Il est ainsi possible d'envisager un financement par l'État (une partie du fonds d'exhaure pourrait servir à financer le fonctionnement des cadres de concertation), par les collectivités territoriales (les mairies pourraient inclure dans leur budget une ligne consacrée aux PLE) ou par les entreprises locales à travers l'application du principe « pollueur-payeur ». Afin que la dynamique engagée perdure sur le temps

²⁰. La nappe des sables du quaternaire couvre l'ensemble de la sous-UGP du littoral Nord.

long, le financement de la structure de gouvernance du commun est un élément important, à prendre en compte dès le début de la démarche.

MOBILISER UNE APPROCHE ORIENTÉE CHANGEMENT (AOC) POUR AVANCER COLLECTIVEMENT

Lors du montage du projet Girel 3, le Gret a choisi de mobiliser une approche orientée changement (AOC)²¹ afin de faciliter la co-construction et l'appropriation de la démarche du projet par les parties prenantes. Il s'agissait de les aider à formaliser une vision partagée du développement des Niayes, à identifier les acteurs du changement – c'est-à-dire les acteurs en capacité d'agir sur cette trajectoire de développement – et les chemins qu'ils devront emprunter pour impulser ce changement. L'exercice s'est structuré en cinq étapes et s'est matérialisé par la tenue de plusieurs ateliers participatifs rassemblant les membres des trois PLE existantes, la DGPPE, le Gret et, dans une moindre mesure, les maires (ou leurs représentants) des quatorze nouvelles communes d'intervention.

- **Bilan de la dynamique de GIRE engagée depuis 2017 dans les Niayes (démarche rétrospective)** : avant de se lancer pleinement dans l'exercice collectif de réflexion lié à l'AOC, les membres des trois PLE existantes, la DGPPE et le Gret ont dressé un bilan analytique de la démarche engagée, en mettant en évidence ses points forts et ses points faibles.
- **Définition collective d'une vision partagée** : il a été demandé à chaque partie prenante d'exprimer en quelques phrases la trajectoire de développement souhaitée que pourrait emprunter la zone des Niayes d'ici 2040. Sur la base des idées exposées, elles ont ensuite été invitées à les assembler en vue de définir collectivement une vision partagée sur le devenir de la région, qui a abouti à la formulation suivante : « En 2040, nous voulons une zone des Niayes viable où le développement durable est assuré autour de ses axes fondamentaux. Nous voulons une zone des Niayes écologique, sans pollution, où la transition agroécologique et la restauration de la biodiversité sont assurées, où l'urbanisation est contrôlée, et où la gouvernance des ressources en eau repose sur des structures locales fortes disposant de pouvoirs de décision et de contrôle reconnus par l'État central. Tout cela doit être accompagné par la mise en place d'un fonds destiné à financer la GIRE locale. »

21. « Les "approches orientées changement" sont un ensemble d'outils et de méthodes pour planifier, suivre et évaluer des actions dont le but est d'accompagner des processus de changement. Au-delà de la méthodologie, elles invitent les acteurs impliqués à s'interroger sur leur vision d'un futur commun et sur leurs positions respectives. » (F3E, 2014, p. 1).

- **Identification des acteurs du changement** : cette étape a consisté à identifier les acteurs en mesure d'infléchir positivement la trajectoire de développement des Niayes pour tendre vers la vision identifiée. Les parties prenantes ont d'abord recensé l'ensemble des acteurs du changement, puis ont affiné leur sélection en n'en retenant que les plus influents – du fait de leur ancrage institutionnel, de leur expérience ou encore de leurs compétences – pour favoriser la mise en place de la trajectoire de développement poursuivie. Les acteurs du changement identifiés sont les PLE, les élus locaux, la DGPRE, les agences régionales de développement (ARD) et les parlementaires.
- **Identification des chemins de changement des acteurs en capacité d'agir sur la trajectoire de développement des Niayes** : pour chaque acteur du changement, les parties prenantes ont été invitées à identifier un chemin de changement, c'est-à-dire les différentes étapes nécessaires pour impulser un changement dans les pratiques des acteurs choisis. Ces étapes ont pour objectif d'influencer la trajectoire de développement des Niayes à court, moyen et long terme, de 2022 à 2040.
- **Information et partage de la démarche initiée depuis 2017 dans les Niayes aux quatorze nouvelles communes d'intervention** : elle a été présentée aux maires ou à leurs représentants, ce qui a permis de recueillir leurs avis et leurs contributions sur le travail engagé, et de les intégrer à la co-construction de la troisième phase du projet.

À partir du travail réalisé, un dispositif de suivi des acteurs du changement sera établi dans le cadre de Girel 3. Pour cela, une grille d'analyse sera élaborée, avec des indicateurs définis collectivement pour suivre les étapes du changement et ses effets. ●

GLOSSAIRE

ACTION COLLECTIVE. « Action entreprise par un groupe (soit directement, soit en son nom au travers d'une organisation) en faveur des intérêts partagés et perçus de ses membres (Scott et Marshall, 2009). Les théories de l'action collective se réfèrent au partage des coûts et des avantages de l'action collective pour gérer des biens publics ou collectifs¹. »

Le concept d'action collective que nous utilisons s'inscrit dans la théorie développée par Elinor Ostrom en opposition aux thèses qui postulent que les individus ne voient que leurs intérêts particuliers de court terme et sont incapables de prendre des décisions d'intérêt collectif ou de long terme, nécessitant de ce fait des solutions imposées de l'extérieur, *via* l'État ou la privatisation. Ostrom a démontré que les individus, par leur action collective, sont capables de résoudre les problèmes fondamentaux de l'organisation collective sans solution imposée par un acteur extérieur, en créant une institution commune, l'engagement à suivre les règles et la surveillance mutuelle, c'est-à-dire en créant un commun². L'action collective créant le commun est aussi qualifiée de « *commoning* » ou de « faire commun ». Créer les conditions de l'action collective est une dimension centrale de l'approche par les communs.

APPROCHE PAR LES COMMUNS. Façon de réfléchir et de conduire une intervention d'aide au développement lorsque celle-ci souhaite faciliter la construction de gouvernances partagées « en communs ». Une approche par les communs affirme une intention politique de justice sociale et environnementale, mobilise les cadres conceptuels des communs, mais aussi de l'économie sociale et solidaire ou de l'éducation populaire, et fait appel à des méthodes de facilitation.

CO-CONSTRUCTION DE POLITIQUE PUBLIQUE. Le concept de co-construction renvoie à la conception démocratique des politiques publiques en sociologie et en sciences politiques, défini par Madeleine Akrich comme « l'existence d'une pluralité d'acteurs impliqués dans la production d'une politique, d'un projet, d'une catégorie, d'un dispositif technique ou de connaissances³ ». Yves Vaillancourt, dans

1. Antona M., Bousquet F. (2017), p. 125.

2. Ostrom E. (1990).

3. Akrich M. (2013), <https://www.dicopart.fr/co-construction-2013>.

ses différentes publications (2016 et 2019), précise cette définition en spécifiant « la participation des acteurs de la société civile et de l'organisation du travail à l'élaboration et/ou à la définition des politiques, dans sa dimension institutionnelle⁴ ». Il précise que ce concept fait référence à « un processus de codécision⁵ », à la fois comme « dialogue, délibération, négociation et lutte pour le partage du pouvoir⁶ » et qu'ainsi, « les parties prenantes délibèrent, ensemble et avec les décideurs, pour construire un compromis et une politique visant l'intérêt général⁷ ». Ce processus n'a pas vocation à mettre de côté les possibles dissensus : « la délibération permet de rencontrer les conflits à partir du dialogue⁸ » ; il a pour but de « favoriser l'élargissement des formes de gouvernance en incluant des acteurs socioéconomiques et sociopolitiques souvent exclus ou peu écoutés⁹ ».

COMMUN. Dynamique d'organisation sociale dans laquelle un ensemble d'acteurs, interdépendants et directement concernés par un enjeu commun, décide de s'engager dans une action collective pour construire une gouvernance partagée. Celle-ci définit et met en œuvre, dans le cadre d'un processus d'apprentissage collectif continu, des règles d'accès et d'usage jugées équitables, qui garantissent la durabilité sociale, économique et environnementale de l'objet du commun (une ressource, un service ou un territoire par exemple).

DÉMOCRATIE LOCALE. Luigi Bobbio¹⁰ constate que, dans sa dimension participative, la démocratie apparaît comme une « démocratie forte¹¹ », qui s'oppose à la forme de démocratie issue du « canon libéral-démocratique¹² ». Le terme « locale » renvoie au territoire, et donc à ceux qui en font partie ou contribuent à le façonner. Parler de « démocratie locale » en matière d'élaboration de politiques de l'eau, par exemple, signifie reconnaître aux acteurs du territoire un droit de contribuer aux décisions en matière de gestion des ressources en eau du territoire. Le changement évoqué renvoie à une (re)politisation de la gestion des ressources en eau et conduit alors à s'interroger sur les acteurs qui pourraient souhaiter impulser, porter ou accompagner de tels processus politiques, et sur les modalités de leur coordination.

DILEMME SOCIAL. « Un dilemme social est une situation où un comportement individuel répondant à des intérêts particuliers devient désastreux lorsqu'il est reproduit à l'échelle du groupe. Un dilemme de premier ordre porte sur le partage de la ressource,

4. Vaillancourt Y. (2019), p. 37.

5. Vaillancourt Y. (2016), p. 17.

6. Vaillancourt Y. (2016), p. 17.

7. Vaillancourt Y. (2019), p. 41.

8. Chavez Teixeira A.C., Albuquerque M.d.C. (2006), cité dans Vaillancourt, 2016, p. 12.

9. Vaillancourt Y. (2016), p. 12.

10. Bobbio L. (2013).

11. Barber B.R. (1997), cité dans Bobbio L. (2013).

12. De Sousa Santo B. (2005), cité dans Bobbio L. (2013).

un dilemme de second ordre concerne le respect ou non des règles mises en place pour résoudre le dilemme de premier ordre¹³. »

Ce conflit entre intérêts particuliers/de court terme et intérêt collectif/de long terme est particulièrement présent dans le cas de l'usage de ressources en accès partagé. Ces dernières sont à la fois non excluables (il est très difficile d'exclure des usagers potentiels de ces ressources) et rivales (ce qu'un usager retire de ces ressources n'est plus disponible pour les autres). Sans résolution de ce dilemme, la durabilité de la ressource et la justice sociale sont menacées.

FACILITATION. La facilitation consiste à créer les conditions de la coopération entre différents acteurs, créer les conditions de l'action collective, créer les conditions de l'apprentissage collectif. Le facilitateur aide le collectif à prendre conscience de ses besoins et à trouver ses propres solutions. Dans le cadre de l'approche par les communs, dès lors qu'une intention politique de l'intervention d'aide est précisée, le facilitateur n'est pas neutre mais au contraire « engagé » pour plus de justice sociale, environnementale et de résilience.

FAIRE COMMUN. « Le "faire commun", ou *commoning*, est le processus qui conduit des individus à se mobiliser pour mettre en partage des savoirs, des expériences, des moyens humains, techniques ou financiers, en vue de la réalisation d'un intérêt commun et approprié. Il est l'essence de l'action collective¹⁴. »

GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU. Apparu dans le domaine du droit international lors de la conférence internationale sur l'eau et l'environnement de 1992 (conférence de Dublin), le concept de GIRE s'inscrit dans une dynamique de développement durable et invite à une vision plus holistique de la gestion de l'eau. Elle est définie par le Partenariat mondial de l'eau comme « un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux¹⁵».

GOVERNANCE. Processus par lequel est créé un répertoire de règles, de normes et de stratégies qui guide le comportement des acteurs dans un domaine donné d'interactions politiques¹⁶. Un système de gouvernance englobe tant les acteurs et institutions que les normes mobilisées formelles et informelles, ou que les pratiques d'élaboration de règles, leur mise en œuvre et leur contrôle. Ces règles peuvent être objet de consensus ou de mise en concurrence entre les acteurs. De façon prescriptive, la gouvernance se réfère au pouvoir de décider de règles et aux différents registres d'autorité sur lesquels elles reposent.

13. Antona M., Bousquet F. (2017), p. 126.

14. Aubert S., Botta A. (2022), p. 240.

15. GWP (2000), p. 24.

16. McGinnis M.D. (2011).

GOVERNANCE PARTAGÉE. Modèle d'action publique qui postule que chacun des acteurs concernés, notamment les citoyens, mais aussi les secteurs public et privé, exerce un pouvoir réel dans les prises de décision et le contrôle de leur application. Nous pouvons la qualifier de **gouvernance partagée « en communs »** lorsque la gouvernance est construite et constamment améliorée dans une dynamique sociale de commun, notamment d'action collective et d'apprentissage collectif. Le qualificatif « en communs » souligne le caractère dynamique et évolutif de la gouvernance, résultant d'un processus continu d'action collective et d'apprentissage collectif.

INSTITUTION. Les institutions regroupent à la fois les organisations et les règles, les modes de faire et d'être, mais également les structures de pensée, concepts et paradigmes générés et utilisés pour structurer les modes d'interaction au sein de ces organisations dans le but d'influer sur les décisions individuelles et collectives.

Pour Ostrom, « le terme "institution" n'est pas [...] synonyme d'organisation. Le terme signifie "un ensemble de règles réellement mises en pratique par un ensemble d'individus pour organiser des activités répétitives qui ont des effets sur ces individus, et éventuellement sur d'autres"¹⁷».

SITUATION D'ACTION. Espace social dans lequel des acteurs observent des informations, sélectionnent des actions, s'engagent dans des modèles d'interaction et obtiennent des résultats de leur interaction. Boîte noire où les choix politiques sont faits¹⁸.

SUBSIDIARITÉ. La notion de « subsidiarité », d'après Ostrom, est intéressante pour appréhender la complémentarité des différents échelons territoriaux. Le principe est que chaque acteur, à son échelle, doit seulement faire et décider ce qui lui incombe. En d'autres termes, que ne soit pas fait à un niveau plus élevé ce qui peut être réalisé à un niveau plus bas avec la même efficacité, et que chacun reconnaisse le rôle que chaque niveau a à jouer¹⁹. Lorsque chaque acteur a le même pouvoir de décision que les autres, on parle alors de « subsidiarité horizontale ».

SUBSIDIARITÉ HORIZONTALE. La subsidiarité horizontale pose la règle selon laquelle l'administration publique privilégie l'initiative autonome des citoyens dans l'exercice d'activités d'intérêt général lorsque celle-ci existe. Ainsi, les citoyens peuvent s'organiser pour s'occuper directement des espaces et services d'intérêt commun, en lieu et place des institutions, tout en garantissant que ces dernières appuient activement ces pratiques de mises en communs, protègent l'intérêt général et jouent le rôle de garant en dernier ressort²⁰. » Ce principe de subsidiarité horizontale a été intégré dans la constitution italienne en 2001. ●

17. Ostrom E. (2009), p. 9.

18. McGinnis M.D. (2011).

19. Ostrom E. (1990).

20. Société des communs (s.d.), p. 9.

BIBLIOGRAPHIE

- Akrich M. (2013), « Co-construction », in Casillo I., Barbier R., Blondiaux L. *et al.* (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, DicoPart, GIS Démocratie et Participation, <https://www.dicopart.fr/co-construction-2013>
- Antona M., Bousquet F. (dir.) (2017), *Une troisième voie entre l'État et le marché : échanges avec Elinor Ostrom*, Versailles, Éditions Quæ, 143 p.
- Aubert S., Botta A. (dir.) (2022), *Les communs : un autre récit pour la coopération territoriale*, Versailles, Éditions Quæ, 272 p.
- Blanc-Pamard C., Fauroux E. (2004), « L'illusion participative : exemples ouest-malgaches », *Autrepart*, n° 31, p. 3-19.
- Bobbio L. (2013), « Démocratie », in Casillo I., Barbier R., Blondiaux L. *et al.* (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, DicoPart, GIS Démocratie et Participation.
- Di Méo G. (1998), *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université.
- Diallo H., Hubert A., Sarr N.M., Durand E. (2018), *Rapport de pré-diagnostic de la recherche-action GIRE territoriale dans la zone des Niayes de la région de Thiès*, Gret/ université Cheikh Anta Diop de Dakar, 96 p.
- F3E (2014), *Les « approches orientées changement » : de quoi s'agit-il ?*, 2 p., https://f3e.asso.fr/wp-content/uploads/presentation_aoc_v3.pdf
- GWP (2000), *La gestion intégrée des ressources en eau*, Stockholm, Partenariat mondial pour l'eau (GWP), 76 p., TAC Background Papers, n° 4.
- McGinnis M.D. (2011), "An Introduction to IAD and the language of the Ostrom Workshop: A simple guide to a complex framework", *Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 1, p. 169-183, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00401.x>
- Olivier de Sardan J.-P. (2021), *La revanche des contextes : des mésaventures en ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 480 p., Hommes et sociétés.
- Ostrom E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 279 p.
- Ostrom E. (2009), *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions* (trad. et synthèse par P. Lavigne Delville), Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 33 p., Coopérer aujourd'hui, n° 67.
- Société des communs (s.d.), *Ouvrir la gouvernance et la production des services publics aux citoyens*, Société des communs, 11 p., Livret, n° 03.
- Vaillancourt Y. (2016), *La co-construction des politiques publiques*, Polanyi International Seminar "Societies in transition: Social and solidarity economy, the commons, public action and livelihood", CNAM, Paris, 19-20 May 2016, <https://emes.net/publications/conference-papers/2nd-polanyi-emes-international-seminar/la-co-construction-des-politiques-publiques/>
- Vaillancourt Y. (2019), « De la co-construction des connaissances et des politiques publiques », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, mis en ligne le 23 mai 2019, <https://doi.org/10.4000/sociologies.11589> ●

Imprimé en février 2023 sur les presses d'ISIPRINT.

Dépôt légal : mars 2023.

Carnet Faire commun

numéro 4

GIRE LOCALE DANS LA ZONE DES NIAYES AU SÉNÉGAL

Faire commun autour des ressources en eau ?

Ce carnet retrace cinq années d'une action pilote de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) conduite dans la zone des Niayes au Sénégal. Il montre comment, à travers une approche par les communs, le Gret a engagé une dynamique de construction d'une gouvernance partagée associant acteurs locaux et pouvoirs publics.

Initiée en 2017 à la demande de la Direction de la gestion et de la planification des ressources en eau (DGPRE), le projet Girel vise à opérationnaliser la politique nationale de GIRE. Ce carnet montre comment le projet, conduit dans une démarche de recherche-action, a accompagné la création de plateformes locales de l'eau conçues comme des espaces d'expérimentation démocratique à l'échelle des territoires communaux, associant les usagers, les services techniques et les autorités décentralisées. Il interroge la stratégie déployée pour appuyer un processus de co-construction d'une politique publique combinant une dynamique locale territorialisée et un partenariat rapproché avec la DGPRE.

Destiné aux associations, ONG et bailleurs de fonds promouvant les initiatives autour des communs, ce carnet s'efforce de tirer des enseignements utiles pour prolonger la dynamique engagée au Sénégal, et pour penser et mettre en œuvre de telles expérimentations dans d'autres contextes.

AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE :



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue des financeurs.

EN PARTENARIAT AVEC :



ISSN 2968-5826
ISBN 978-2-86844-344-1



9 782868 443441

Campus du Jardin d'agronomie tropicale de Paris
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. 33 (0)1 70 91 92 00 – www.gret.org