

GOUVERNANCE PARTAGÉE DE L'EAU POTABLE EN MILIEU RURAL AU SÉNÉGAL

Mobiliser l'approche par les commons pour la coproduction d'un service public ?



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 ».

GOUVERNANCE PARTAGÉE DE L'EAU POTABLE EN MILIEU RURAL AU SÉNÉGAL

*Mobiliser l'approche par les commons pour la coproduction
d'un service public ?*

Rédactrice : Marion Osmont

Coordinatrice : Marilou Gilbert

Auteurs : Djiby Sarr, Babacar Gueye, Thomas Le Jeune

Contributeurs : Jean-François Kibler

Édition : Marie Camus, Véronique Beldame

Responsables éditoriaux : François Enten, Marie Camus

Composition intérieure : Nancy Cossin

Photographies : © Gret, sauf mention contraire

Couverture : Usagers de l'eau dans le village de Polo

© Éditions du Gret, 2024

Pour citer cet ouvrage : Gilbert M. (dir.), Sarr D., Gueye B., Le Jeune T. (2024), *Gouvernance partagée de l'eau potable en milieu rural au Sénégal : mobiliser l'approche par les communs pour la coproduction d'un service public ?* Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 72 p., Carnet Faire commun, n° 5.

Licence Creative Commons



SOMMAIRE

Sigles et acronymes	5
L'approche par les communs	7
Introduction	11
PARTIE 1. CONFORTER LE RÔLE DES USAGERS DANS LA GOUVERNANCE DE L'EAU AU SÉNÉGAL	13
L'universalité d'accès à l'eau « gérée en toute sécurité » sur le territoire rural	13
Le rôle des usagers dans la gouvernance de l'eau avant la réforme	15
Le Gorom-Lampsar, première zone test de la réforme	19
Positionner les organisations d'usagers dans le nouveau dispositif de gouvernance	23
PARTIE 2. L'ACCOMPAGNEMENT DU GRET, DE L'EXPERTISE TECHNIQUE À LA FACILITATION DU DIALOGUE	25
Innovations techniques et appui à la gestion locale des services d'eau (1997-2012)	25
Outils et mécanismes de suivi par les acteurs pour améliorer le service (2012-2015)	27
Une démarche de recherche-action pour analyser une réforme contestée et formuler des propositions (2015-2019)	29
Une stratégie multiple pour façonner une gouvernance « en communs » (2019-2022)	32
	.../...

PARTIE 3. L'APPROCHE PAR LES COMMUNS EN PRATIQUE	39
Mettre en place une coproduction de service public	39
La méthode Pardi : modéliser pour révéler les interdépendances	43
Un « jeu sérieux » pour faciliter le dialogue entre usagers, opérateur et acteurs publics	49
PARTIE 4. QUELS APPRENTISSAGES POUR UNE APPROCHE PAR LES COMMUNS ?	59
Formuler l'intention et le positionnement du facilitateur engagé	59
Deux méthodes de « diagnostic partagé » : la recherche-action et le Pardi	60
Le jeu sérieux pour favoriser l'expérimentation collective	60
L'approche par les communs et la coproduction de service public	61
PARTIE 5. PERSPECTIVES	63
Poursuivre l'expérimentation de coproduction du service de l'eau potable	63
Articuler service et ressources en eau, étendre à d'autres secteurs liés à l'eau	64
Glossaire	65
Bibliographie	69

SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence française de développement
AICHA	Appui aux initiatives des collectivités locales en hydraulique et assainissement
ARD	Agence régionale de développement
ASUFOR	Association d'usagers de forages ruraux
ASUREP	Association d'usagers des réseaux d'eau potable
CCREA	Cadre de concertation régional pour l'eau et l'assainissement
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CLS	Comité local de suivi
DEM	Direction de l'exploitation et de la maintenance
DISS'EAU	Dialogue initié par la société civile de l'eau et de l'assainissement au Sénégal
DRH	Division régionale de l'hydraulique
FASUREP	Fédération des associations d'usagers des réseaux d'eau potable
GPSE	Gouvernance partagée des services d'eau potable
ODD	Objectif de développement durable
OFOR	Office des forages ruraux
PARDI	Problématique-Acteurs-Ressources-Dynamiques-Interactions
POSCEAS	Plateforme des organisations de la société civile de l'eau et de l'assainissement au Sénégal
REGEFOR	Réforme du système de gestion des forages ruraux
SAEP	Système d'adduction d'eau potable
SENSE	Suivre ensemble les services publics d'eau potable du Nord
SEOH	Société d'exploitation des ouvrages hydrauliques
SOMH	Subdivision d'outillage mécanique de l'hydraulique
UGB	Université Gaston Berger de Saint-Louis

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), souvent 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 mobilisant ou non des opérateurs privés par délégation de service public, restent par exemple inaccessibles à une large population 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 et limite le pouvoir d'agir.

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.

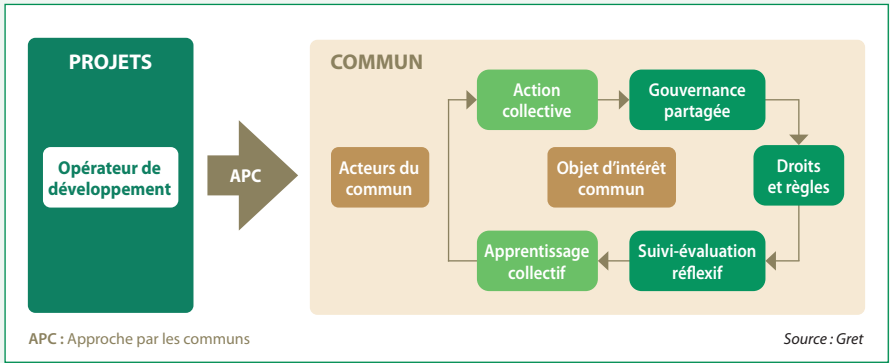
De telles formes d'organisation sociale, à inventer et à construire, sont susceptibles d'être mieux à même de répondre aux ODD et aux enjeux et défis ciblés par l'aide publique au développement.

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 et la mise en œuvre 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 communes 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 communes 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 communes 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 Communes et gouvernances partagées, le Gret formule et expérimente une approche par les communes dans des géographies et des contextes divers avec une ambition opérationnelle et méthodologique. Le programme a pour but de réfléchir à l'opérationnalisation d'une approche par les communes, 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 communes diversifiés. La capitalisation de ces expériences, ciblée sur la gouvernance et l'approche par les communes, a pour but d'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 inspirées des communes. ●

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.



*Suivi technique de l'UTP de Thiago
réalisé par les usagers lors du projet Aicha*

Introduction

Ce carnet Faire commun décrit la démarche mise en œuvre par le Gret pour accompagner l'émergence d'une gouvernance partagée du service d'eau potable de la zone du Gorom-Lampsar, au Sénégal, dans le contexte d'une réforme nationale de délégation de ce service public amorcée en 2014.

Le Gorom-Lampsar, situé au nord-ouest du pays dans la région de Saint-Louis, est le premier territoire sur lequel est mise en œuvre, à partir de juillet 2015, la délégation de service public instituée par la réforme. Alors que, durant des décennies, les usagers avaient acquis un rôle clé au cœur de la gestion du service, notamment au travers des associations d'usagers des réseaux d'eau potable (Asurep) et de leur fédération régionale, la Fasurep¹, aucun rôle précis n'est prévu pour eux dans cette réforme et le nouveau délégataire les ignore. La mobilisation collective des usagers qui s'ensuit (manifestations, tribunes dans les médias et sur les réseaux sociaux), dans cette zone comme dans d'autres périmètres de délégation, conduit en 2020 à la suspension de la réforme, le temps d'effectuer son évaluation.

Le Gret, dans le cadre du projet Gouvernance partagée des services d'eau potable (GPSE) mis en œuvre entre 2019 et 2022², soutient cette mobilisation collective et appuie les usagers du Gorom-Lampsar afin qu'ils se positionnent en contre-pouvoir et négocient leur rôle – *a minima* un rôle de contrôle ou de suivi – dans la nouvelle gouvernance du service. Dans la continuité de sa stratégie d'accompagnement du secteur de l'hydraulique rurale débuté dans les années 1990, le Gret décide d'expérimenter une approche par les communes. L'intention est d'initier les conditions d'un dialogue nécessaire pour un service d'eau plus efficient et plus équitable en créant des espaces de concertation entre organisations d'usagers, pouvoirs publics et opérateurs privés, et de renforcer la capacité des organisations d'usagers à porter leur voix et à prendre part aux décisions relatives au service d'eau, envisagé comme un bien commun.

1. Fédération des associations d'usagers des réseaux d'eau potable.

2. Dans le cadre du programme Communes et gouvernances partagées, cofinancé par l'Agence française de développement (AFD).

Dans le cadre du projet GPSE, le Gret expérimente une méthode de modélisation participative (Pardi³) avec l'appui du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) afin de mieux appréhender les interdépendances entre acteurs et les leviers de l'action collective autour du service d'eau. Cette méthode permet à la Fasurep de réfléchir à la manière de renforcer la légitimité des instances représentatives des usagers. Prenant appui sur ces premiers exercices de modélisation, un jeu sérieux est ensuite testé par le Gret dans le cadre du projet Dialogue initié par la société civile de l'eau et de l'assainissement au Sénégal (Diss'eau)⁴, cette fois-ci avec l'appui de Lisode, une coopérative spécialisée dans l'ingénierie de la concertation. Conçu par l'ensemble des acteurs institutionnels du secteur, incluant les usagers représentés par la Fasurep, ce jeu encourage les acteurs à réfléchir ensemble à une gouvernance partagée. Il participe notamment à la mise en place, en partenariat avec l'Agence régionale de développement (ARD), d'un premier comité local de suivi (CLS) des délégations de service public regroupant l'ensemble des acteurs concernés par le service, dont les usagers⁵. Ce nouveau cadre de concertation, pensé aux échelles locale et régionale, expérimente une forme de coproduction de service public. L'articulation entre les actions conduites au niveau régional (dans le cadre du projet GPSE) et au niveau national (dans le cadre du projet Diss'eau) permet au Gret de contribuer activement à cette reconnaissance par les pouvoirs publics. ●

3. Problématique-Acteurs-Ressources-Dynamiques-Interactions.

4. Le projet Diss'eau, également financé par l'AFD, est mis en œuvre par la même équipe en articulation avec le projet GPSE.

5. Cette démarche, conduite avec l'ARD, est appuyée depuis 2012 par le Syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif) dans le cadre du programme d'Appui aux initiatives des collectivités locales en hydraulique et assainissement (Aicha).

PARTIE 1

Conforter le rôle des usagers dans la gouvernance de l'eau au Sénégal

Le Sénégal, qui comptait en octobre 2023 18 millions d'habitants⁶, présente des indicateurs de développement humain supérieurs à la moyenne des pays d'Afrique de l'Ouest. Réputé pour la vitalité de sa société civile, il est l'un des rares États de la sous-région à connaître une continuité démocratique.

L'UNIVERSALITÉ D'ACCÈS À L'EAU « GÉRÉE EN TOUTE SÉCURITÉ » SUR LE TERRITOIRE RURAL

Le Sénégal connaît un taux d'accès à l'eau potable supérieur à la moyenne des pays d'Afrique de l'Ouest : en 2021, celui-ci s'élèverait à 98,8 % en milieu urbain et à 91 % en milieu rural⁷. Pour autant, **l'accès à l'eau potable, la qualité de l'eau et la continuité de l'approvisionnement en eau potable sont encore faibles et inégaux**, notamment dans les zones rurales où la gestion du service d'eau connaît des dysfonctionnements.

La nomenclature internationale rappelée dans l'encadré page 15 permet de mieux caractériser la situation. L'Unicef estime ainsi à 56,7 % la proportion de la population du pays utilisant un service d'eau potable amélioré de base en 2021. Ce chiffre tombe à 27,4 % lorsqu'il s'agit d'accéder à un service « géré en toute sécurité »⁸.

6. Agence nationale de la statistique et de la démographie, 2023, <https://www.ansd.sn/> [consulté le 17/10/2023].

7. Ministère de l'Eau et de l'Assainissement du Sénégal, <https://eau-assainissement.gouv.sn/> [consulté le 17/10/2023].

8. Unicef, données par pays, <https://data.unicef.org/country/sen/#water> [consulté le 17/10/2023].

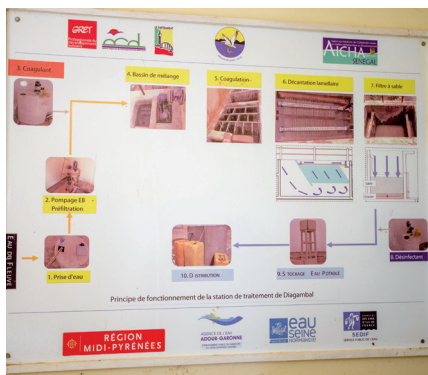
Gouvernance partagée de l'eau potable en milieu rural au Sénégal

Mobiliser l'approche par les commons pour la coproduction d'un service public ?

Des données de l'année précédente témoignent également de fortes disparités entre régions : 20 % de la population des régions les moins bien desservies ne disposent pas d'un « accès amélioré » à l'eau potable⁹. L'enjeu est désormais d'atteindre l'universalité d'accès à des services « gérés en toute sécurité ».



Prise d'eau de l'UTP de Bokhol



Principes de fonctionnement de la station de traitement de Diagambal, créée dans le cadre du projet Aicha



Unité de potabilisation et de traitement de Thiago

9. WHO, UNICEF (2021), p. 120 et 157.

UNE NOMENCLATURE INTERNATIONALE DE L'ACCÈS À L'EAU POTABLE

Les niveaux d'accès à l'eau potable sont internationalement classifiés en quatre grandes catégories.

- **Géré en toute sécurité** : l'eau potable provient d'une source d'eau améliorée⁽¹⁾ accessible sur place, disponible en cas de besoin et exempte de contamination fécale et chimique prioritaire.
- **Amélioré** : l'accès est dit amélioré dans deux cas de figure :
 - service de base : l'eau potable provient d'une source améliorée et le temps de collecte ne dépasse pas 30 minutes pour un aller-retour, file d'attente comprise ;
 - service limité : l'eau potable provient d'une source améliorée, et le temps de collecte dépasse 30 minutes pour un aller-retour, file d'attente comprise.
- **Non amélioré** : l'eau potable provient d'un puits creusé ou d'une source non protégée.
- **Pas de service ou eau de surface** : l'eau potable provient directement d'une rivière, d'un barrage, d'un lac, d'un étang, d'un ruisseau, d'un canal ou d'un canal d'irrigation.

(1) Une « source améliorée » est une source d'eau qui, par la nature de sa conception, protège de manière satisfaisante l'eau de toute contamination extérieure, en particulier par des matières fécales.

Source : d'après WHO/UNICEF, JMP, *Drinking Water*,
<https://washdata.org/monitoring/drinking-water> [consulté le 17 octobre 2023].

LE RÔLE DES USAGERS DANS LA GOUVERNANCE DE L'EAU AVANT LA RÉFORME

Le service public d'eau potable en milieu rural au Sénégal a connu des évolutions significatives au fil du temps, passant d'une gestion centralisée intégralement aux mains de l'administration coloniale, puis de l'État, à une reconnaissance et à une professionnalisation progressives des organisations d'usagers (les associations d'usagers de forages – Asufor – et les associations d'usagers des réseaux d'eau potable – Asurep) dans la délivrance du service. En devenant maîtres d'ouvrage des infrastructures et des réseaux d'eau potable, celles-ci ont acquis et conquis durant ces dernières décennies un rôle central dans la gouvernance du service, **une gouvernance de proximité avec les usagers**.

LE RÔLE CROISSANT DES ORGANISATIONS D'USAGERS DANS LA GESTION DE L'EAU POTABLE

Un bref retour historique sur l'accès à l'eau potable en milieu rural depuis la période coloniale jusqu'aux années 2010 montre la façon dont le pouvoir central a été conduit à confier progressivement davantage de responsabilités aux organisations d'usagers des forages et des réseaux d'eau potable⁽¹⁾.

Les « lignes d'eau » dessinées par l'administration coloniale (avant 1960)

L'accès à l'eau est un élément clé de la stratégie coloniale de mise en valeur du territoire, planifiée autour de « lignes d'eau » permettant la construction des lignes de chemin de fer, le développement des cultures d'exportation puis de l'élevage, et la sédentarisation des populations. Des brigades des puits, composées de chefs européens et d'ouvriers locaux payés par l'administration coloniale, creusent des centaines de **puits** le long de ces lignes d'eau, sans intervention des villageois. Se pose très vite la question de leur maintenance. En 1910, des sociétés de prévoyance indigènes prennent le relais des brigades, assurant et finançant l'exploitation et l'entretien des puits. Présidées par des administrateurs coloniaux, ces sociétés lèvent pour ce faire une cotisation obligatoire auprès des populations. L'arrivée d'entreprises privées dans les années 1930 permet le développement des **forages** puisant dans les nappes profondes. Plus coûteux, les marchés de ces forages sont attribués par les services centraux et leur gestion est assurée à partir de 1949 par la Subdivision d'outillage mécanique de l'hydraulique (SOMH) de la Direction des travaux publics de l'Afrique-Occidentale française. La SOMH remet en service des brigades des puits, crée une brigade de maintenance des forages ainsi qu'une brigade d'étude de la ressource en eau. Les investissements hydrauliques sont financés par des fonds d'investissement et d'équipement mis en place par la métropole.

Un « tout-État » post indépendance qui s'essouffle financièrement (1960-1984)

Au moment de l'Indépendance, l'État prend le relais de l'ancienne métropole avec une démarche inchangée d'aménagement du territoire et une ferme volonté de prendre le contrôle des services d'eau pour asseoir sa légitimité. Il s'appuie notamment sur la SOMH et sur des financements provenant dorénavant de bailleurs internationaux. En milieu rural, les sociétés de prévoyance indigènes sont supprimées. Les préfets, puis les collectivités locales rurales créées en 1972, prennent en charge la construction et l'entretien des puits, tandis que les brigades des puits et les brigades de maintenance de la SOMH sont renforcées.

(1) Ce résumé historique du service public de l'eau potable en milieu rural au Sénégal repose en grande partie sur la thèse réalisée par Clément Repussard en parallèle d'un travail opérationnel conduit avec le Gret (Repussard C., 2011, p. 86-110). Il s'appuie également sur l'ouvrage *L'État sourcier : eau et politique au Sénégal* (Gomez-Temesio V., 2019).

L'augmentation significative du nombre de forages créés par la SOMH pose alors la question du financement de leur fonctionnement (carburant des pompes, opérateurs fonctionnaires) et de leur maintenance, jusqu'alors entièrement pris en charge par l'État. Une société d'économie mixte, la Société nationale de forage (Sonafor), est créée en 1979 avec pour objectif de prendre le relais de la SOMH et de facturer aux usagers des coûts de fonctionnement et d'entretien.

Ce projet ne se concrétise pas : le service public reste aux mains de la SOMH et la Sonafor se cantonne à la réalisation des forages. Dans un contexte d'épisodes répétés de sécheresse qui accroît les demandes en eau et en ajustements structurels qui réduisent les moyens publics, le modèle du « tout-État » finit cependant par s'essouffler. Face aux pannes récurrentes des forages, aux retards de dotation de gasoil et aux arrêts fréquents du service, plusieurs communautés villageoises décident de s'organiser pour collecter des contributions forfaitaires auprès des usagers sur la base du volontariat, et prendre ainsi en charge les frais de fonctionnement de base du service en lieu et place de l'État. Ce seront les prémices des futurs **comités de gestion des forages**.

Une reconnaissance contrainte des comités de gestion des forages motorisés (1984-1997)

La déclaration de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement impulse d'importantes réformes au début des années 1980 : promulgation d'un Code de l'eau et création d'un ministère de l'Hydraulique scindé en trois directions qui prennent le relais des missions de la SOMH : la Direction de l'hydraulique en charge des infrastructures, la Direction de l'exploitation et de la maintenance (DEM) qui coordonne les brigades des puits et des forages, et la Direction de gestion et prévoyance de la ressource en eau (DGPRE). Mais alors que les financements internationaux permettent au ministère de l'Hydraulique de multiplier les investissements matériels (forages, etc.), les mesures d'ajustements structurels d'inspiration néo-libérale lui retirent les moyens d'assurer la continuité du service public (fonctionnement et maintenance).

C'est dans ce contexte qu'est promulguée, par une circulaire interministérielle de 1984, une réforme de l'hydraulique rurale qui établit un **partage des responsabilités** entre État et usagers à travers la création des comités de gestion des forages motorisés. Les comités de gestion prennent en charge le fonctionnement, l'entretien et le renouvellement des petites installations à travers la vente de l'eau ou la levée de cotisations. La réforme met ainsi fin à la gratuité du service : l'eau est désormais vendue au forfait. Les charges relatives aux grosses infrastructures restent sous la responsabilité de l'État (DEM), qui conserve ainsi un gros pouvoir de décision. Ce partage des responsabilités, qui ne fait qu'entériner une situation de fait dans de nombreux cas, s'apparente ainsi davantage à un transfert de charges. Il met toutefois l'utilisateur en situation de responsabilité, celui-ci devenant à la fois consommateur et exploitant. .../...

Les associations d'usagers responsables de la gestion du service d'eau (1997-2014)

Les comités de gestion des forages motorisés peinent parfois à assurer un service de qualité : des pannes persistent, les ventes forfaitaires sont faibles et n'offrent pas de moyens suffisants pour couvrir les dépenses courantes. Des détournements sont constatés⁽²⁾. Une nouvelle réforme du système de gestion des forages ruraux (Regefor), qui bénéficie entre 1996 et 2004 d'un appui financier de l'Agence française de développement (AFD), vise alors à **professionnaliser les comités de gestion**. Ceux-ci sont remplacés par des associations d'usagers de forages ruraux (**Asufor**). Sont également créées dans le même temps des associations d'usagers de réseaux d'eau potable (**Asurep**) autour des unités de potabilisation et de traitement construites le long du fleuve Sénégal et du lac de Guiers. Les Asufor et les Asurep mobilisent l'ensemble des catégories d'usagers (ménages, éleveurs, maraîchers, industriels, etc.) sur la base d'adhésions volontaires. Elles regroupent tous les individus vivant sur le site desservi par le forage ou la station de potabilisation, et qui versent une cotisation. Ils sont alors « usagers » du service en même temps que « membres » de l'Asufor ou de l'Asurep. Le statut associatif leur permet d'ouvrir un compte bancaire, moins sujet aux détournements. Il leur permet aussi une meilleure reconnaissance par l'État, qui leur délègue la responsabilité technique, commerciale et financière de la gestion du service d'eau potable. Les Asufor et les Asurep s'engagent en retour à respecter un certain nombre de principes : la vente de l'eau au volume, le recours à des gérants professionnels pour assurer l'exploitation, et la participation et l'implication des femmes. En plus de l'exploitation des ouvrages, les associations possèdent également une fonction de **représentation des usagers** en vue de défendre leurs droits et leurs intérêts. Enfin, elles financent souvent, à partir des recettes issues du tarif de l'eau, des dépenses « sociales », éloignées du service de l'eau mais appréciées par les usagers, comme la contribution à des collectes solidaires à l'occasion d'événements importants pour la communauté⁽³⁾. Le bilan de la Regefor est globalement positif, avec une amélioration certaine par rapport au mode de gouvernance précédent. Toutefois, de nombreuses Asufor et Asurep connaissent des dysfonctionnements et peinent encore à assurer la continuité du service, la qualité de l'eau ainsi que le renouvellement des équipements et des instances de gestion. Malgré leur engagement, rares sont les Asurep ou les Asufor qui recourent à des gérants privés. Enfin, tous les comités de gestion n'ont pu être remplacés par des Asurep ou des Asufor, ce qui constitue l'une des limites de la Regefor.

(2) Ces constats sont analysés en détail lors de la deuxième Rencontre de concertation des acteurs de l'hydraulique au Sénégal, organisée en décembre 1997 par le p5-Eau et la DEM à Dakar (Kaba O., Aubourg G, 1997).

(3) Cette pratique disparaît avec la réforme de 2014. Elle déroge en effet au principe de « l'eau paie l'eau » promu par la communauté internationale et selon lequel les recettes de l'eau dégagées par la facturation aux usagers financent les coûts du service dans une logique d'autonomie sectorielle. Pourtant, les populations le soulignent comme un avantage perdu des Asufor.

Le rôle des organisations d'usagers dans la fourniture du service d'eau potable en milieu rural est brutalement remis en cause lors de la promulgation, en 2014, d'**une réforme nationale de délégation de service public** qui modifie en profondeur la gouvernance du service dans tout le pays. Les usagers, sur lesquels reposait la gestion – à travers les Asufor et les Asurep –, se voient démis de leur rôle d'organismes des services dans leur localité. Leurs responsabilités de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation sont confiées respectivement à l'Office des forages ruraux (Ofor), nouvellement créé, et à quelques opérateurs privés de grande taille sous contrat de délégation de service public.

Dans une logique de recherche d'efficacité et d'économies d'échelle, huit zones de délégation sont délimitées pour gérer les quelque 1 600 systèmes d'adduction d'eau potable (SAEP) du pays. La DEM est supprimée, et il est prévu que le service public de l'hydraulique rurale soit à terme délégué à huit consortiums d'entreprises sénégalaises et internationales. La réforme doit s'appliquer progressivement.

La première délégation de service public, mise en œuvre en juillet 2015¹⁰, s'opère à l'échelle de deux territoires distincts : la zone du Gorom-Lampsar (région de Saint-Louis) et la zone Notto-Ndiosmone-Palmarin (région de Thiès). On parle alors du « lot de délégation du Gorom-Lampsar et du Notto-Ndiosmone-Palmarin » (NDP-GL¹¹).

LE GOROM-LAMPSAR, PREMIÈRE ZONE TEST DE LA RÉFORME

Situé au nord-ouest du pays dans la région de Saint-Louis, dans le delta du fleuve Sénégal, le Gorom-Lampsar est constitué de terres basses qui s'étalent entre mer, fleuve et désert, parcourues par deux défluent du fleuve Sénégal : le Gorom et le Lampsar.

L'accès à l'eau potable en réseau est récent dans cette zone. Jusqu'à dans les années 2010, la quasi-totalité des localités s'approvisionnaient en eau directement dans le fleuve, avec des risques sanitaires élevés. À partir de 2011, la mise en œuvre du Programme eau potable et assainissement du millénaire (Pepam¹²) permet la construction de treize **unités de traitement de potabilisation** (UTP) desservant 78 localités dans les départements de Saint-Louis et de Dagana, soit environ 63 000 habitants en 2017¹³.

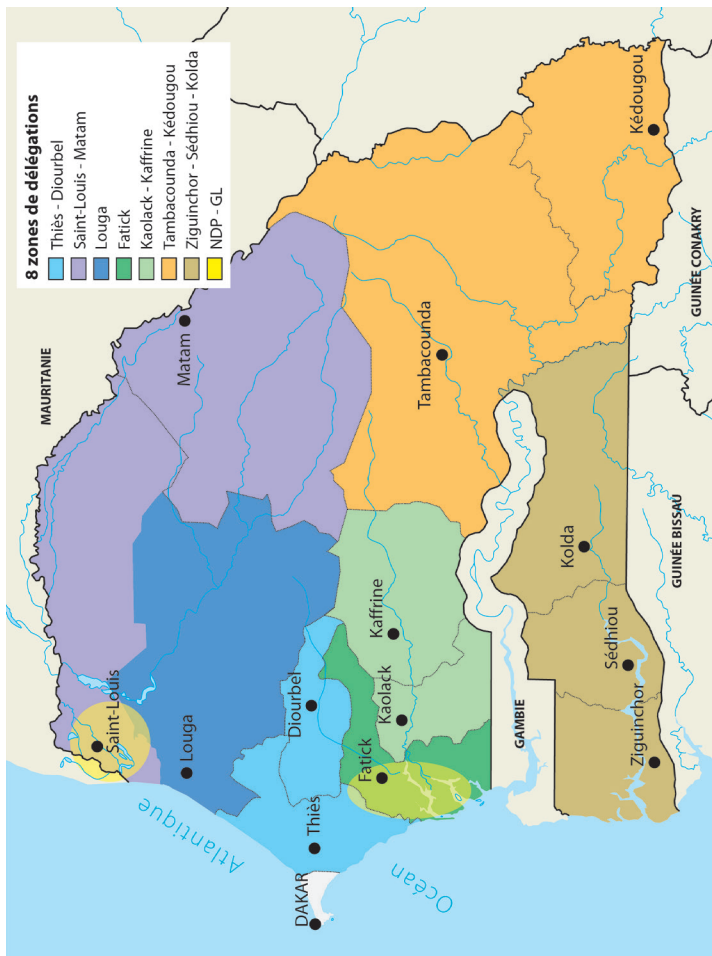
10. Fin 2023, quatre autres contrats sont opérationnels avec Aquatech (zone centre), Flex'Eau (Fatick-Kaolack), Soges (Tambacounda) et SDER (Matam).

11. Comme l'attribution d'une zone de délégation de service à un opérateur privé fonctionne sur le principe de « marchés d'eau », l'État a distingué des « lots » qui sont soumis aux appels d'offre. Chaque lot de délégation correspond à une ou à un ensemble de zones géographiques, ou même à un groupe de SAEP.

12. Le Pepam est lancé officiellement à partir de 2004 par le gouvernement du Sénégal, comme stratégie sectorielle et plan d'action pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

13. David F., Chiron P. (2019), p. 20.

Figure 2 : LES HUIT ZONES DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC PRÉVUES PAR LA RÉFORME DE 2014



Source : Ofar

Les SAEP peuvent être décrits comme suit. Les **douze stations de potabilisation**¹⁴ pompent l'eau brute du fleuve Sénégal ou de ses défluent (ici le Gorom et le Lampsar), puis en assurent le traitement selon un processus de décantation, de floculation et de chloration. L'eau traitée est transportée à travers un réseau principal et des réseaux secondaires vers les points d'eau munis de compteurs (bornes-fontaines et branchements particuliers). Comme elles sont considérées comme des solutions techniques complexes, l'État envisage à l'origine de confier leur gestion à des opérateurs professionnels dans le cadre d'un partenariat public-privé.

Les SAEP fonctionnant tous avec des stations de potabilisation, les usagers s'organisent en Asurep pour **prendre en charge la gestion des réseaux**. Dans un souci de professionnalisation afin de rendre un service de qualité, les Asurep décident de mutualiser leurs efforts au sein de la **Fédération des associations d'usagers des réseaux d'eau potable (Fasurep)** du Gorom-Lampsar¹⁵. Disposant d'une reconnaissance juridique, la Fasurep travaille entre autres à réduire le coût de l'électricité, à grouper les achats d'intrants (sulfate, chlore, chaux) et à accompagner les Asurep membres à produire annuellement des états financiers, en lien avec un organisme d'appui à la gestion, le Centre de gestion de la vallée.

Lorsque l'État met en place sa réforme de délégation de service public dans la zone du Gorom-Lampsar, il retire de fait aux Asurep la maîtrise d'ouvrage des réseaux. L'Ofor en délègue la gestion à la Société d'exploitation des ouvrages hydrauliques (SEOH), un consortium sénégalais-hollandais-rwandais. Celui-ci prend les rênes de la gestion du service sans être tenu de se prononcer sur le rôle réservé aux Asurep et à la Fasurep... qui ne tardent pas à réagir.



M. Gaye, président d'Asufor, au sommet du château d'eau de Diagambal

14. L'une des 13 UTP n'est pas opérationnelle car la population est directement alimentée par le réseau de la Société nationale des eaux du Sénégal (Sones)/SEN'EAU.

15. Les Asufor et les Asurep se sont parfois regroupées en fédérations, aussi appelées « unions », afin de mutualiser leurs moyens et renforcer leur pouvoir dans les instances décisionnelles. Ces fédérations constituent des initiatives endogènes de représentation des usagers qui dépassent l'échelle du village. Dans la région de Saint-Louis, sous l'impulsion du programme Aicha mis en œuvre par le Gret et des sous-préfets de la région, les Asufor et les Asurep se sont structurées en unions locales – dont la Fasurep – et départementales, ainsi qu'en une union régionale.

22 | CARNET FAIRE COMMUN N° 5



POSITIONNER LES ORGANISATIONS D'USAGERS DANS LE NOUVEAU DISPOSITIF DE GOUVERNANCE

La réforme de délégation de service public représente une rupture brutale avec le processus historique de construction d'une gouvernance de proximité associant les usagers. Selon les promoteurs de la réforme, les Asufor et les Asurep seraient incapables d'assurer une bonne gestion du service de l'eau, que seul le secteur privé serait en mesure de garantir. Or, cette évaluation des Asufor et des Asurep ne repose sur aucun diagnostic partagé. Il reste de plus à justifier la décision de recourir à des opérateurs privés pour fournir un service de qualité à moindre coût, posant par ailleurs des problèmes d'une autre nature.

L'entrée en scène de l'Ofor et des acteurs privés dans le cadre organisationnel de l'eau potable suscite dès le départ des réticences d'une partie des usagers, qui se sentent insuffisamment impliqués. Un gros point d'inquiétude réside dans la **perte de proximité des instances de décision**. En l'absence de nouveaux dispositifs locaux de représentation et de contrôle du service par les usagers, la réforme risque d'éluder la **redevabilité** des opérateurs envers ces derniers et de ne pas répondre aux attentes locales. Les problématiques liées à la gestion de l'eau et aux conflits qui en découlent se gèrent toujours au niveau local, en particulier au niveau des forages. Or la direction de l'opérateur siège dans une autre région, et ses représentants basés au niveau local (les communes) ne sont pas investis de pouvoir décisionnel, ce qui engendre des délais de réponse allongés aux demandes de branchements ou aux plaintes. L'Ofor, composé seulement d'une direction installée au niveau national, ne possède par ailleurs aucun dispositif local permettant aux usagers de le contacter facilement.

Dans ce contexte, les Asufor et les Asurep, qui se voient dépossédées de leur rôle dans les services d'eau, contestent très vite la réforme. Elles ont le soutien des élus locaux qui interpellent le gouvernement. En 2020, la réforme et la signature des quatre derniers contrats de délégation sont suspendues sur décision présidentielle. Une **évaluation externe de la réforme** est commandée, financée par la Banque mondiale, et finalisée en juillet 2021¹⁶.

Dans le Gorom-Lampsar, lors de l'arrivée de la SEOH, nouvel opérateur privé chargé de l'exploitation, les Asurep interrompent toutes leurs activités et organisent leur riposte, en prenant appui sur la Fasurep qui lance une consultation des usagers. L'inquiétude qui se fait ressentir chez les personnes interrogées confirme la nécessité de repenser la manière dont est conçue et conduite la réforme nationale, et d'**impulser un dialogue entre les usagers, l'opérateur et l'Ofor**. Les usagers du Gorom-Lampsar

16. Fin 2022, la publication du rapport d'évaluation de la réforme était toujours attendue.

sont très attentifs à l'évolution des taux d'accès mais aussi à la continuité du service, à la qualité de l'eau, à la réparation rapide des pannes, etc. Or, depuis l'arrivée de la SEOH, ils considèrent que la qualité du service ne s'est pas améliorée, alors même que ce sont les promesses de son amélioration qui avaient motivé le recours au secteur privé. Les factures seraient de plus en plus chères, et le personnel du délégataire insuffisant pour pouvoir être réactif. Aucune extension de réseau n'a été effectuée, alors que des investissements étaient pourtant annoncés¹⁷, et aucune information n'a été partagée quant à la réalisation future de ces travaux. Le manque de **transparence** de l'opérateur et de l'Ofor est décrié par les usagers, qui déplorent l'absence de contre-pouvoirs dans la gouvernance, *via* par exemple des **mécanismes de régulation ou de contrôle citoyens**.

Face au défi d'une représentation légitime et démocratique des usagers dans la délivrance et la régulation du service, le Gret, à travers les projets GPSE¹⁸ et Diss'eau¹⁹, accompagne les associations d'usagers, l'Ofor et les pouvoirs publics dans un dialogue autour de la réforme de l'hydraulique. Positionné au départ en appui technique et en promoteur d'une gestion locale et partagée, le Gret expérimente à partir de 2019 une approche par les communs pour proposer une réflexion collective sur la gouvernance partagée du service d'eau potable, accompagner les usagers dans une mobilisation constructive et mettre en place avec l'ensemble des acteurs des espaces de dialogue et de décision. Un objectif est que les organisations d'usagers puissent faire entendre leur voix et peser dans les prises de décision liées au service. ●

17. Le contrat de délégation prévoyait la réalisation de 135 km d'extension du réseau via le Fondev, l'un des trois fonds prévus pour la répartition des recettes attendues de la vente de l'eau. L'opérateur était censé informer l'Ofor des zones concernées par les extensions (déterminées sur la base d'enquêtes et de demandes de branchement), effectuer les investissements et en informer les usagers.

18. Gouvernance partagée des services d'eau potable, projet financé par l'AFD et mis en œuvre par le Gret de 2019 à 2022.

19. Dialogue initié par la société civile de l'eau et de l'assainissement au Sénégal, projet financé par l'AFD et mis en œuvre par le Gret de 2020 à 2024.

PARTIE 2

L'accompagnement du Gret, de l'expertise technique à la facilitation du dialogue

Le Gret intervient au Sénégal sur la thématique de l'eau potable en milieu rural depuis la fin des années 1990. Son positionnement a évolué au fil des ans et des projets, passant d'une approche initialement technique et gestionnaire à une « approche par les commons » portant une attention croissante aux questions de participation des usagers, puis de gouvernance partagée.

INNOVATIONS TECHNIQUES ET APPUI À LA GESTION LOCALE DES SERVICES D'EAU (1997-2012)

Le Gret intervient pour la première fois dans le secteur de l'eau potable au Sénégal en 1997, dans le cadre du Programme éolien d'hydraulique rurale dans les régions de Saint-Louis et de Louga (Alizés)²⁰. Il favorise le **développement d'innovations technologiques permettant la production d'eau potable**, notamment la construction de stations de pompage alimentées par énergies éolienne et solaire dans des villages de la région de Saint-Louis, et de stations de potabilisation des eaux du fleuve Sénégal. Parallèlement, afin de permettre une gestion durable des équipements, il accompagne dans chaque village la **mise en place de comités de gestion des forages**. Premières structures de participation de la population à la gouvernance des services d'eau à être reconnues par la loi en 1984, les comités de gestion regroupent deux à trois personnes dont le chef de village, et sont chargés de collecter les cotisations forfaitaires et de s'acquitter des frais liés à l'exploitation du service (salaire du conducteur, frais de carburant). La maintenance est quant à elle financée par l'État.

20. Avec le soutien financier de l'Union européenne, du ministère français des Affaires étrangères, de la région Nord-Pas-de-Calais, d'Aquassistance et de l'Agence de bassin Seine-Normandie.

Entre 2008 et 2012, le Programme d'appui aux communautés rurales pour l'eau potable et l'assainissement au Sénégal (Pacepas)²¹ permet au Gret de poursuivre son accompagnement technique, notamment dans cinq gros bourgs ruraux situés dans l'est du pays (régions de Matam et de Tambacounda). Il met alors l'accent sur la **professionnalisation des organisations d'usagers** en appuyant la transformation des comités de gestion en associations d'usagers (Asufor/Asurep) et en favorisant le recrutement de gérants privés par ces dernières, mais aussi sur la **formation des collectivités locales** pour la réalisation de leurs plans directeurs d'assainissement.

LES ASUFOR ET LES ASUREP : ANCRAGE SOCIAL ET SERVICE PROFESSIONNALISÉ

Les Associations d'usagers de forages (Asufor) et les Associations d'usagers des réseaux d'eau potable (Asurep) comprennent un bureau, un comité directeur et une assemblée générale, instance de représentation directe des usagers. Le comité directeur et le bureau sont exclusivement composés d'usagers. Le comité directeur est formé de délégués qui représentent chacun une catégorie d'usagers, un village, un quartier ou une organisation professionnelle. Ces délégués ne peuvent être des chefs de village, des élus locaux ou des guides religieux. Le comité directeur élit un bureau exécutif de neuf personnes, dont un président et deux vice-présidents, un secrétaire et son adjoint, ainsi qu'un surveillant général et son adjoint. Le mode de constitution des Asufor/Asurep, supervisé par le sous-préfet, est ainsi ancré dans les dynamiques communautaires des villages et des quartiers, ce qui fonde leur **légitimité sociale**.

Chaque Asufor ou Asurep possède une « commission de contrôle » composée de représentants de la commune, de l'administration déconcentrée dépendante du sous-préfet et du chef de brigade de puits et forages, dépendant lui-même du ministère de l'Eau. La commune dispose ainsi d'informations de première main pour réaliser des plans locaux d'hydraulique et d'assainissement, contribuer aux investissements sur les forages ou encore apporter des contreparties financières dans le cadre de projets de développement.

Les Asufor et les Asurep peuvent fonctionner en régie directe ou en contractualisant avec un gérant professionnel. L'exploitation déléguée à de petits opérateurs privés est encouragée, mais se pratique peu. L'association assure souvent toutes les dimensions du service d'eau (exploitation, maintenance, renouvellement des infrastructures, intervention dans les investissements et représentation des usagers).

21. Le projet Pacepas (2008-2012) est conduit avec l'appui de l'Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN), d'associations de migrants, de communes, du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, d'entrepreneurs locaux, de la Fondation Adoma, du Grand Lyon, du Programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement (PAISD), du Syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif), du Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif), de Véolia et de la Ville de Paris.

Le Gret entame une **réflexion sur les dispositifs de gestion et de gouvernance des services**. L'État incite à la professionnalisation de la gestion des services et promeut la délégation de gestion à de petits opérateurs privés, plus expérimentés que les Asufor/Asurep et les collectivités locales. Or cette délégation, qui s'opère soit en régie indirecte, soit en affermage²², comporte un risque de dégradation du service si les asymétries de pouvoir et de compétences entre ces entités empêchent les usagers au niveau local d'avoir un contrôle sur l'opérateur.

OUTILS ET MÉCANISMES DE SUIVI PAR LES ACTEURS POUR AMÉLIORER LE SERVICE (2012-2015)

Conçu dans le contexte de la Regefor, le programme d'Appui aux initiatives des collectivités locales en hydraulique et assainissement (Aicha)²³ initié en 2012 permet au Gret d'étendre son accompagnement dans la région de Saint-Louis. En partenariat avec l'Agence régionale de développement (ARD) de Saint-Louis, le Gret travaille à renforcer les capacités de pilotage et de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales, à mettre en œuvre des solutions techniques et organisationnelles adaptées aux gros bourgs ruraux, et à professionnaliser la gestion et le suivi des services avec les Asufor et les Asurep. Le Gret appuie notamment la **conception et l'utilisation d'outils de planification et de mécanismes de suivi du service de l'eau** par les acteurs concernés, à savoir les collectivités, les associations d'usagers et les services de l'État.



Suivi technique de l'UTP de Thiago

22. Étienne J. et al. (2011).

23. Succession de projets mis en œuvre par le Gret depuis 2012 avec le soutien financier de l'Agence de l'eau Adour-Garonne, de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, de la région Midi-Pyrénées et du Syndicat des eaux d'Ile-de-France (Sedif).

Pour faciliter la planification et le suivi du service, le Gret accompagne les communes, la région puis le département²⁴ dans l'élaboration d'un atlas de l'eau et de l'assainissement dans la région de Saint-Louis²⁵. Cet atlas recueille les données sur les taux d'accès au service et permet également de qualifier l'état vieillissant du patrimoine hydraulique : en 2013, 62 % des ouvrages – forages ou stations de potabilisation – ont alors plus de dix ans. Le défaut de maintenance ou de renouvellement des équipements provoque des pannes techniques récurrentes. L'atlas a donc une grande utilité pour les acteurs en leur permettant d'identifier les investissements à effectuer pour atteindre une universalité d'accès sur le territoire.

LE STEFI, UN DISPOSITIF DE SUIVI DU SERVICE, PAR ET POUR LES ACTEURS DU SERVICE

Le suivi technique et financier (Stefi)⁽¹⁾ est mis en œuvre par et pour les acteurs du service de l'eau. C'est un « dispositif de collecte, d'analyse et de restitution de données relatives au fonctionnement des services d'eau potable⁽²⁾ ». Sa mise en œuvre fait appel à un prestataire externe, qui se rend auprès de chaque Asufor ouASUREP pour collecter les données techniques et financières permettant d'apprécier une série d'indicateurs de performance. Le prestataire est soit payé sur la base du volume produit, soit sur la base d'un forfait, soit les deux.

Le dispositif est pensé pour apporter plusieurs bénéfices. En produisant des références, le Stefi incite les gestionnaires à la performance et au suivi de leurs engagements ; il leur permet de mieux connaître leur service, d'identifier les problèmes et les priorités qui y sont liés, et d'éclairer leurs choix de gestion. Les données recueillies sont diffusées auprès des usagers, des collectivités locales, de la DEM et de la Division régionale de l'hydraulique (DRH), améliorant la circulation de l'information et les mécanismes de redevabilité et de transparence. Produites par un prestataire extérieur, les données sont *a priori* jugées fiables et permettent d'objectiver les discussions.

Si les résultats du Stefi sont effectivement mis en débat, alors cet outil contribue ainsi à un véritable processus **d'apprentissage collectif** incluant l'ensemble des parties prenantes du service de l'eau. Et s'il aboutit à des mesures de correction des dysfonctionnements, il peut concrètement **améliorer la qualité du service**.

(1) Faggianelli D., Desille D. (2013).

(2) Amy A. (2015), p. 73.

24. À la suite de l'acte III de la décentralisation de 2013, qui supprime les régions en tant que collectivités territoriales.

25. ARD Saint-Louis, Gret (2015). L'atlas comprend des cartes de présentation et de caractérisation de la région de Saint-Louis, de localisation des services d'eau potable, de la typologie des systèmes, de suivi du patrimoine, des taux d'accès en eau et assainissement, des modes de gestion des services, ou encore des tarifs pratiqués.

La mise en place d'un suivi de la performance du service de l'eau par les acteurs répond à un double constat. Assumant souvent « en direct » la gestion du service de l'eau, les Asufor et les Asurep n'ont pas toutes les compétences techniques, commerciales et financières requises pour appréhender les aléas et s'inscrire dans une dynamique d'investissement de long terme. Les collectivités et les services de l'État, de leur côté, ne disposent ni de données sur les performances des services qui leur permettraient d'en suivre la qualité, ni de mécanisme de régulation (tarification, orientation des investissements, non-respect des engagements des uns et des autres, etc.). Dans ce contexte, le Gret propose aux acteurs de tester un dispositif pilote de suivi technique et financier (Stefi)²⁶, pensé comme un outil de pilotage de l'amélioration des services.

Le Stefi est tout d'abord expérimenté sur 14 sites – station de potabilisation gérée par une Asurep ou forage géré par une Asufor – avant d'être ensuite déployé sur 46 autres.

UNE DÉMARCHE DE RECHERCHE-ACTION POUR ANALYSER UNE RÉFORME CONTESTÉE ET FORMULER DES PROPOSITIONS (2015-2019)

La réforme de 2014 remet fondamentalement et brutalement en cause la dynamique d'ancrage local de la gestion du service *via* les Asufor/Asurep et les collectivités. L'Ofor devient maître d'ouvrage, tandis que l'exploitation du service est transférée à un opérateur privé. Ce faisant, les usagers sont évincés de la gestion du service, le nouveau modèle ne prévoyant ni de dispositifs de représentation, ni de rôle pour la société civile. Les collectivités territoriales en sont également absentes.

Dans la zone du Gorom-Lampsar, où est testée en 2015 la première délégation de service public confiée à la SEOH, le transfert de gestion a de fortes répercussions : la perte du rôle de gestionnaire des Asurep démobilise la plupart de leurs membres, et le transfert des actifs qu'elles possédaient et avaient financés provoque des crispations. Opéré sans concertation, le changement de gouvernance entraîne une vive appréhension de la part des usagers. La Fasurep, qui regroupe les 13 Asurep de la zone, tente de continuer à jouer son rôle de représentant des usagers, mais elle n'est reconnue ni par l'Ofor ni par le délégataire. Ce dernier ne se sent redevable que devant l'Ofor, et ne consulte pas les usagers.

Dans ce contexte de réforme contestée et de dialogue difficile, le Gret reformule son positionnement. Il se fixe comme objectif d'**encourager une concertation** entre l'État et l'opérateur d'un côté, et les collectivités et les usagers de l'autre, de façon que ces derniers trouvent leur place dans la réforme. Le projet Suivre ensemble les services

26. Mis en œuvre pour la première fois au Sénégal en 2012, le Stefi était déjà utilisé dans d'autres pays (Mali, Niger).

publics d'eau potable du Nord (Sense)²⁷, mis en œuvre par le Gret entre 2017 et 2019 en collaboration avec l'université Gaston Berger de Saint-Louis (UGB), l'ARD et la Fasurep, permet aux acteurs locaux de conduire une recherche-action simultanément sur trois problématiques : les représentations qu'ont les usagers du service d'eau potable, les dispositifs de représentation des usagers de la région de Saint-Louis et la situation du dialogue multi-acteurs. La première étude est conduite selon une méthode qualitative et quantitative (questionnaires), les deux autres ont recours uniquement à des méthodes qualitatives (entretiens et *focus groups*). Cette recherche-action permet de poser un **diagnostic partagé** sur la situation, ainsi que sur les perceptions et les ressentis des acteurs.

CONSTRUIRE UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ AUTOUR DU SERVICE DE L'EAU

La recherche-action conduite dans le cadre du projet Sense s'inscrit dans un dispositif partenarial original, l'Alliance de recherche-actions université-territoires (ARUT), qui a vocation à produire et à « valoriser les connaissances produites par une démarche de recherche-action en vue d'améliorer les pratiques, les processus, les dynamiques » territoriales. Ce dispositif, co-piloté par l'UGB et le Gret, associe à la recherche l'ensemble des acteurs impliqués dans le service public de l'eau : les usagers, l'État, le secteur privé, les acteurs du développement et les partenaires techniques et financiers.

Cette recherche-action permet de construire un diagnostic partagé et documenté sur l'absence de dialogue et de représentation des usagers dans la nouvelle configuration du sous-secteur de l'hydraulique rurale. Elle met en évidence et caractérise leurs craintes, qui portent principalement sur le risque d'augmentation du prix de l'eau, sur la baisse de la qualité de l'eau et du service, et sur l'absence d'implication de l'opérateur. Elle souligne les défaillances du fonctionnement des anciennes instances de représentation (Asufor et Asurep), révélant une faible participation des délégués des usagers, une attitude attentiste de la part de la population et un accaparement des instances par les élites locales dans une optique opportuniste. Elle confirme que le dialogue multi-acteurs est insuffisant : les relations entre les organismes de la société civile et les nouveaux acteurs que sont l'Ofor et les opérateurs privés sont quasiment inexistantes, et les usagers rencontrent de grandes difficultés à faire remonter leurs plaintes et à avoir accès à l'information. Elle pointe enfin le très faible niveau d'information des usagers sur le service, ce qui contribue à réduire leur confiance vis-à-vis de l'opérateur privé et de l'Ofor.

27. Financé par l'Union européenne dans le cadre du Programme d'appui aux initiatives de la société civile (PAISC).



LA PAROLE À

Les enjeux de la représentation dans le Gorom-Lampsar

« L'un des problèmes auquel nous sommes confrontés est celui du transfert brutal de la gestion du service au nouvel opérateur, la SEOH. Celle-ci est "venue nous prendre" les stations de potabilisation, sans nous concerter. Un autre problème concerne le fait que nous n'avons pas de représentants au niveau de la zone du Gorom-Lampsar. Nous ne sommes que des clients, alors que nous devrions avoir des représentants capables de parler en notre nom. Compte tenu de la nouvelle donne, les usagers vont essayer de s'organiser en association pour tenter de mieux travailler avec la nouvelle fédération qui va être mise en place. À l'heure actuelle, nous avons prévu de mettre en place un mémorandum afin de recueillir toutes les doléances des associations d'usagers, qui seront ensuite transmises au niveau de la fédération. »

Arôna Touré, feu président de l'Asurep de Makhana et membre de la Fasurep. Arôna Touré fut le membre fondateur de la Fédération du Gorom-Lampsar. Décédé en 2020, il s'était engagé dans toutes les luttes visant à favoriser une gouvernance plus partagée des services d'eau potable au profit des usagers du Gorom-Lampsar. Ses positions ont toujours contribué à apaiser les tensions et à préserver la paix sociale tout en prônant le respect des intérêts des usagers.

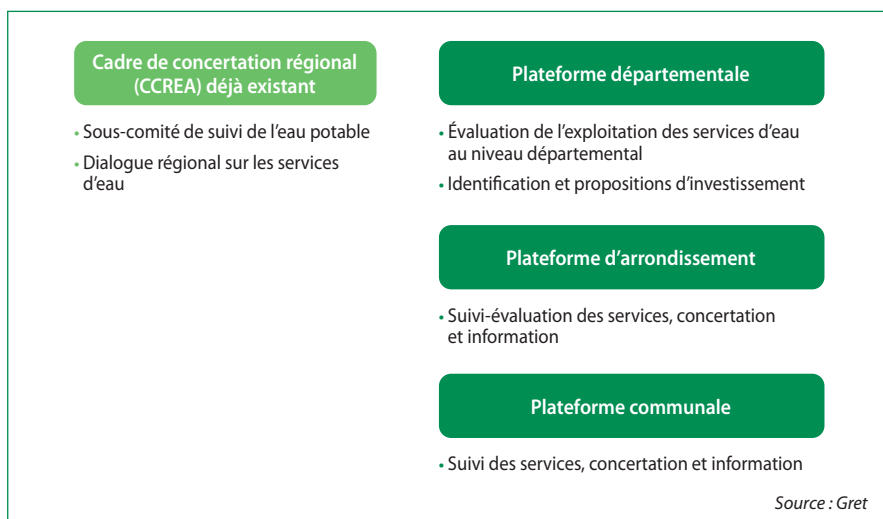
Les résultats de la recherche-action servent également de base au Gret, à l'UGB, à l'ARD de Saint-Louis et à la Fasurep du Gorom-Lampsar pour co-construire des propositions pour l'établissement de **plateformes de concertation aux échelles de la région, des départements, des arrondissements et des communes**. Il apparaît clairement que ces plateformes de concertation doivent s'appuyer et s'articuler avec le **Cadre de concertation régional pour l'eau et l'assainissement** (CCREA), seul cadre de dialogue encore fonctionnel au moment de l'enquête, qui a pour mandat de « servir de plateforme d'échanges et de réflexion pour un accès universel à l'eau potable et à l'assainissement avec une gouvernance durable du service »²⁸.

En novembre de la même année, un atelier régional réunit à l'université l'ensemble des parties prenantes pour confronter et enrichir ces propositions et consolider l'étude du projet Sense. Les résultats définitifs des enquêtes sont restitués et validés lors d'un atelier national de capitalisation en juin 2019 – date de fin du projet Sense et de démarrage du projet GPSE. Malgré un accueil plutôt réservé de la part de l'Ofor, la proposition de

28. Le CCREA a été pensé selon une logique de subsidiarité entre ses différentes parties prenantes que sont l'État, les collectivités territoriales (communes et départements), les unions départementales des Asufor et Asurep, les opérateurs privés, les partenaires techniques (dont le Gret) et les universités de Dakar et de Saint-Louis.

plateformes de concertation, formulée avec les représentants de l'ensemble des parties prenantes, est une première étape dans la construction d'un dispositif de gouvernance partagée aux différents échelons autour des services d'eau. Le dispositif imaginé doit permettre aux Asufor et aux Asurep de contribuer au suivi des services en y portant la voix de l'ensemble des usagers.

Figure 4 : **PROPOSITION D'ÉCHELLES PERTINENTES POUR UN DIALOGUE MULTI-ACTEURS**



UNE STRATÉGIE MULTIPLE POUR FAÇONNER UNE GOUVERNANCE « EN COMMUNS » (2019-2022)

En 2020, la mobilisation collective des usagers (manifestations, tribunes dans les médias et sur les réseaux sociaux) conduit à la suspension de la réforme par arrêté du président de la République. Cette interruption du processus de mise en délégation des services et le démarrage d'une mission d'évaluation de la réforme financée par la Banque mondiale ouvrent une fenêtre d'opportunité : l'occasion d'initier un dialogue avec les pouvoirs publics sur la réforme, et d'expérimenter des modalités de gouvernance incluant les usagers. C'est dans ce contexte que les équipes du Gret décident d'inscrire leur démarche d'accompagnement dans le cadre du programme Communs et gouvernances partagées, et de tester une approche par les communs dans le cadre du projet GPSE.

● FORMULATION DU POSITIONNEMENT ET DE « L'INTENTION » DU GRET VIS-À-VIS DE LA RÉFORME

Avec l'appui du Cirad, partenaire du programme, les équipes conduisent deux ateliers de modélisation « Problématique-Acteurs-Ressources-Dynamiques-Interactions » (Pardi²⁹) qui leur permet de définir en interne une **vision systémique partagée** de l'intégration des acteurs locaux dans le processus de décision et de gestion du service. Cet exercice permet au Gret d'affiner et de formuler son positionnement ainsi que son intention vis-à-vis de la réforme : il s'agit d'accompagner les usagers à se repositionner en tant que contributeurs à un service essentiel « en commun » plutôt qu'en tant que simples consommateurs. À ce titre, le Gret entend appuyer les usagers, les acteurs privés et les acteurs publics à constituer un dispositif de gouvernance partagée qui s'incarne dans des espaces de prise de décision et de négociation de règles relatives aux modalités de délivrance du service d'eau³⁰.

● TEST D'UNE INSTANCE DE CONCERTATION : LE COMITÉ LOCAL DE SUIVI DES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Les équipes du Gret, qui travaillent ensemble et se complètent sur les projets Aicha et GPSE, proposent alors d'expérimenter, dans la continuité des propositions formulées dans le cadre du projet Sense, un **comité local de suivi (CLS) des délégations de service public**. Ce dispositif, prévu par la réforme, n'est ni défini ni opérationnalisé plus de huit ans après son entrée en vigueur alors qu'il constitue, selon les équipes du Gret, une condition de réussite de la réforme. Le Gret suggère que ce comité se tienne tous les six mois, en associant les autorités sectorielles, l'administration (gouverneur, sous-préfet), les élus locaux, les opérateurs privés et les usagers. Cette instance deviendrait ainsi l'instrument d'une gouvernance partagée des services. Les données issues du Stefi serviraient de support aux discussions entre acteurs sur les infrastructures, leur extension et leur renouvellement, et sur la performance des services et les mesures à prendre pour l'améliorer. En 2021, le Gret obtient l'accord de l'Ofor et de la SEOH pour mettre en place et tester ce CLS, qui voit le jour en août 2022 à l'échelle régionale. Il est directement rattaché au CCREA, qui se réunit au minimum une fois par an. Ce CLS régional est le premier à être fonctionnel sur les deux échelons envisagés. Les CLS d'arrondissement, qui doivent encore être mis en place, se réuniront au minimum tous les six mois. Ils seront convoqués par le sous-préfet au niveau de l'arrondissement, et par le gouverneur au niveau régional. Le Gret accompagnera les premières séances de concertation pour proposer un format d'animation et les thématiques à aborder.

29. Voir partie 3 p. 43.

30. Le Gret a dès le départ fait le choix de ne pas se positionner en « opposant » à la réforme, mais davantage en facilitateur de construction de propositions pour l'améliorer, en travaillant sur les conditions de succès nécessaires. C'est dans cet esprit que s'inscrit l'appui à la constitution d'une gouvernance partagée.

● RESTRUCTURATION ET ACCOMPAGNEMENT DE LA FASUREP

Le renforcement de dispositifs de représentation des usagers et de leur capacité à jouer leur rôle dans la gouvernance restant une priorité, le Gret continue d'apporter à la Fasurep un appui organisationnel. Conformément aux recommandations issues de la recherche-action Sense, le Gret, l'UGB et l'ARD de Saint-Louis accompagnent celle-ci dans la structuration de **comités d'usagers** dans chacune des SAEP du Gorom-Lampsar. En 2019, douze comités d'usagers³¹ sont ainsi mis en place, remplaçant les Asurep. Ils sont composés de l'ensemble des usagers du service, qui en constituent l'assemblée générale, et d'un bureau restreint de trois personnes. La Fasurep est restructurée et est désormais composée de l'ensemble des membres des douze comités d'usagers. Elle s'organise en plusieurs commissions adaptées à la réforme en cours (suivi-évaluation, communication, renforcement de capacités, hygiène et assainissement, relations extérieures). Le Gret et ses partenaires leur dispensent des formations portant sur le fonctionnement de la délégation de service public, le plaidoyer et la communication, et la gouvernance interne des organisations. Le Gret accompagne la Fasurep dans la définition de ses actions et dans l'animation d'échanges multi-acteurs portant sur la réforme en cours (actualités, mise en discussion des résultats qui ressortent de l'évaluation de la réforme, etc.), et poursuit le renforcement de ses capacités techniques et de gestion. Des ateliers sont également organisés pour réfléchir à la gouvernance partagée du service à partir d'une analyse collective conduite selon la méthode Pardi. Entre 2020 et 2021, la Fasurep recueille les attentes des usagers des douze SAEP par le biais des comités d'usagers, élabore son plan d'action, et construit son plaidoyer pour la défense des intérêts des usagers et l'amélioration du service.

● APPUI À LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE À LA COPRODUCTION DES POLITIQUES DE L'eau

Le Gret initie alors, en collaboration avec la Plateforme des organisations de la société civile de l'eau et de l'assainissement au Sénégal (POSCEAS), l'UGB et Lisode³², un nouveau projet de recherche-action intitulé Dialogue initié par la société civile de l'eau et de l'assainissement au Sénégal (Diss'eau)³³. Lancé en 2020 pour une durée de quatre ans, ce projet concrétise les engagements convergents du Gret et de la POSCEAS³⁴ pour renforcer la **participation de la société civile à la coproduction et au contrôle des politiques publiques et des services d'eau et d'assainissement**. L'équipe appuie

31. L'un des 13 sites du Gorom-Lampsar n'est plus fonctionnel car la population est directement alimentée par le réseau de la Société nationale des eaux du Sénégal (Sones)/SEN'EAU.

32. Société coopérative de conseil spécialiste de l'ingénierie de la concertation.

33. Financé par la Fisong « Participation citoyenne eau et assainissement » de l'AFD.

34. Depuis 2018, la POSCEAS s'est engagée dans une série d'initiatives de diffusion de l'information et de dialogue avec l'État sénégalais autour des politiques publiques actuelles ou en cours de définition. La POSCEAS entend améliorer l'accès à des services d'eau performants et durables par une participation citoyenne renforcée et renouvelée.

la structuration de la POSCEAS et dispense à ses membres des formations en droit de l'eau, en techniques de plaidoyer et en gestion afin d'aider la plateforme à devenir un acteur majeur et légitime du dialogue sectoriel. Le projet Diss'eau apporte ainsi une réflexion sur les politiques publiques au niveau national, qui entre en synergie avec les actions conduites au niveau local dans la région de Saint-Louis.

Pour travailler à cette échelle nationale des politiques publiques, le Gret entend renforcer la société civile dans son rôle de veille citoyenne et d'interpellation : les usagers, en particulier, doivent pouvoir conserver un contrôle sur les décisions prises par l'opérateur ou l'Ofor concernant le service (investissements, facturation etc.) ; ils doivent également disposer de moyens pour faire entendre leur voix en passant soit par la plateforme citoyenne de plaidoyer POSCEAS, soit par des cadres de concertation où ils peuvent s'exprimer, être entendus et contribuer à la politique de l'hydraulique rurale.

● Un jeu sérieux pour le dialogue, une plateforme de recueil des plaintes pour la redevabilité

Pour renforcer le double rôle de veille et d'interpellation de la société civile, le Gret construit et met en œuvre, dans une approche par les communes, des méthodes et des outils innovants de mobilisation des usagers et des citoyens d'une part, et de concertation entre ces derniers et les acteurs privés et publics d'autre part. L'équipe du Gret expérimente dans un premier temps un « jeu sérieux » qui simule les interactions qui



Pré-forum de la POSCEAS en préparation du Forum mondial de l'eau, mars 2022

se tissent autour du service d'eau potable et qui a pour objectif de susciter le dialogue entre les usagers, l'Ofor et les opérateurs. La deuxième nouveauté consiste en un outil numérique, en cours de conception fin 2022, qui fonctionne sur le principe d'une « plateforme téléphonique de recueil de plaintes » construite et gérée par l'entreprise sociale locale Jokalante, spécialisée dans ce qu'elle appelle la « redevabilité communautaire » en milieu rural³⁵.

● FAIRE RECONNAÎTRE UNE COPRODUCTION DU SERVICE PUBLIC DE L'eau : UNE STRATÉGIE À DEUX ÉCHELLES

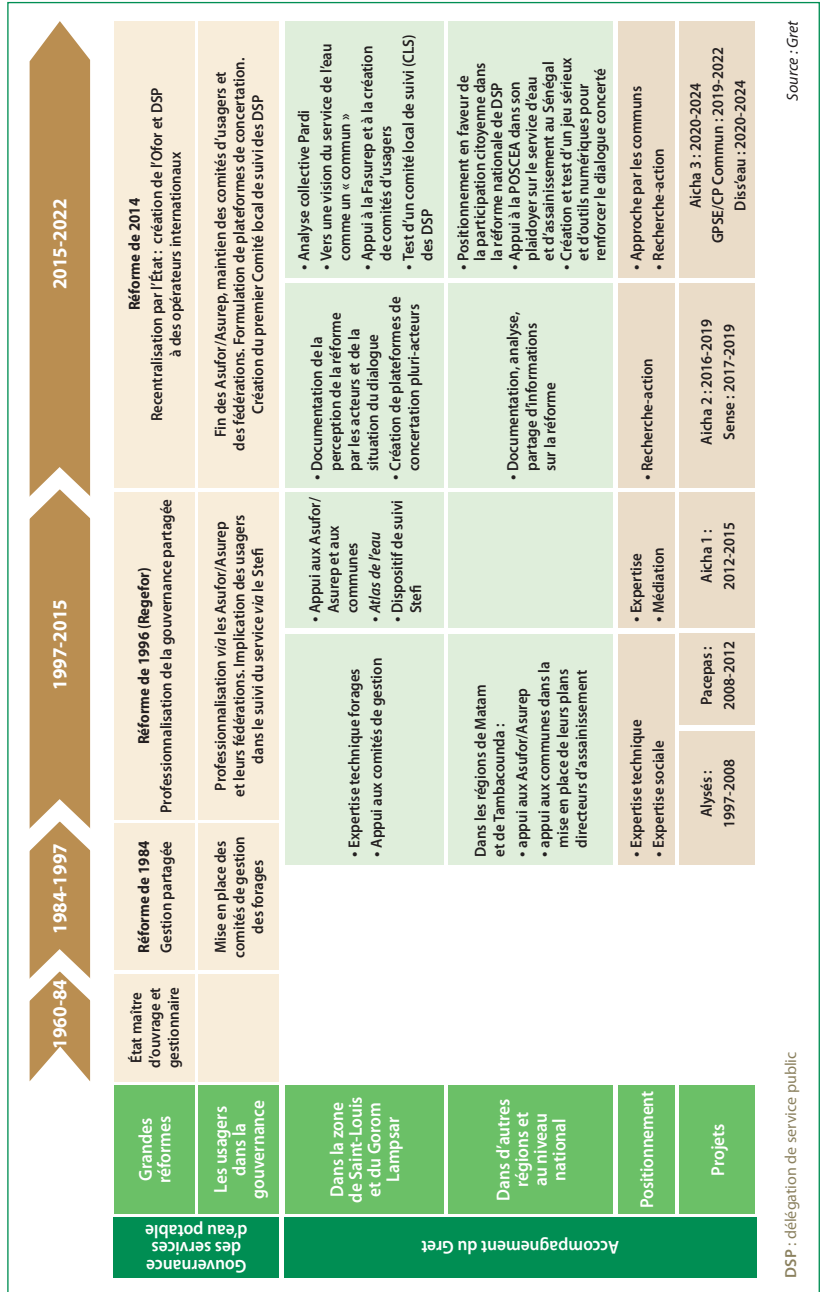
En mettant en synergie deux projets de développement complémentaires (GPSE et Diss'eau), le Gret se donne ainsi les moyens de travailler à un renforcement de l'organisation de la société civile et à la création des conditions d'un dialogue multi-acteurs aux échelles locale et nationale, avec pour objectif de favoriser des modalités de gouvernance partagée sur le service de l'eau. Mettre en œuvre simultanément à ces deux échelles une approche par les commons constitue une expérience originale pour contribuer à construire les conditions d'une coproduction du service public de l'eau qui reconnaisse aux usagers un rôle clé. ●



Mise en place du deuxième comité local de suivi de délégations de service public dans l'arrondissement de Ndiaye à Ross-Béthio

35. La « redevabilité communautaire » est, selon l'entreprise sociale Jokalante, la démarche qui consiste à suivre l'appréciation d'un service ou d'un projet par l'ensemble des membres d'une communauté afin de l'améliorer. Ici, les plaintes reçues grâce à un numéro vert dédié sont analysées par Jokalante et font l'objet d'un rapport mensuel remis à l'équipe du projet Diss'eau. Ces données sont complétées par une enquête de satisfaction trimestrielle.

Figure 5 : ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DE L'HYDRAULIQUE RURALE AU SÉNÉGAL ET ACCOMPAGNEMENT DU GRET



PARTIE 3

L'approche par les communs en pratique

La partie précédente a montré la richesse de l'expérience conduite par le Gret ces vingt-cinq dernières années sur la problématique de l'eau rurale au Sénégal. Nous montrons et développons dans cette nouvelle partie trois dimensions de l'approche par les communs : la façon dont l'équipe a conduit un travail « d'explicitation et de formulation du positionnement du Gret » pour jouer son rôle de facilitateur engagé d'un processus de coproduction de service public ; l'utilité de la méthode de modélisation participative Pardi pour appréhender la complexité du service de l'eau et des jeux d'acteurs et identifier des leviers d'action ; l'efficacité du recours à un « jeu sérieux » pour croiser les perceptions et préparer les esprits des parties prenantes à s'engager dans l'expérimentation de dispositifs de gouvernance partagée.

METTRE EN PLACE UNE COPRODUCTION DE SERVICE PUBLIC

Peut-on mettre en œuvre une approche par les communs sans la nommer ? Une approche par les communs serait-elle d'autant plus efficace quand on la nomme et l'explique ? L'expérience des équipes du Gret engagées dans l'accompagnement du secteur de l'eau au Sénégal est riche d'enseignements. Elle montre, en particulier, l'importance décisive qu'a représenté pour le Gret l'exercice de formulation de son intention et de son positionnement pour jouer pleinement son rôle de facilitateur.

● Un accompagnement des associations et des collectivités, questionnées par la réforme

Dans le cadre d'une succession de projets conçus et mis en œuvre depuis 1997, le Gret a accompagné pendant plus de vingt ans les acteurs du secteur de l'eau au Sénégal. Suivant les évolutions des politiques sectorielles, notamment les réformes de 1984 et de 1997 qui conféraient un rôle central aux usagers et aux collectivités locales dans la

fourniture du service de l'eau, le Gret a conduit des actions de renforcement de capacités, incluant des capacités à travailler ensemble. Dès 2012, il les a par exemple aidés à développer et à utiliser des outils de planification (atlas) et de suivi (Stefi) qui leur permettaient d'être mieux outillés pour apprendre et planifier ensemble l'extension et l'amélioration du service de l'eau. Des outils qui ne sont pas sans rappeler le **suivi réflexif**³⁶ par les *commoners* pour les *commoners*, recommandé dans une approche par les communs pour alimenter l'apprentissage collectif.

La réforme de 2014 décidée par l'État écarte du jour au lendemain les associations d'usagers et les collectivités locales, qui s'opposent au projet national. Cette réforme pose au Gret une question d'une nouvelle nature. Jusqu'alors, il avait travaillé au renforcement des différents acteurs – l'État, les collectivités, les usagers et leurs organisations – dans le cadre de politiques plus ou moins acceptées de tous. Une double proximité avec les associations et les pouvoirs publics lui valait certes une image ambivalente – le Gret étant perçu comme trop proche des usagers par l'État, et comme le porte-parole de l'État par les usagers –, mais la question du choix du dispositif de gouvernance du service ne s'était pas véritablement posée à lui. Dans ce contexte de réforme imposée et contestée, le Gret doit désormais définir son positionnement. Quel rôle devrait-il jouer auprès des acteurs du secteur pour contribuer au développement d'un service public de l'eau juste et durable ? Où placer l'ambition, le curseur ?

● Un positionnement mûri collectivement, une formulation prudente

En 2017, le Gret s'associe à l'ARD de Saint-Louis, à la Fasurep et à l'UGB pour conduire le projet de recherche-action Sense. Cette action invite l'ensemble des acteurs territoriaux de la région de Saint-Louis à échanger sur leurs représentations, leurs craintes, leurs attentes et leurs propositions. Cette démarche, à savoir la facilitation d'un « diagnostic partagé » par les acteurs du commun, est elle aussi recommandée dans une approche par les communs. En parallèle, le Gret organise en France en 2018 un cycle de conférences ContrEauverses réunissant des spécialistes des politiques de l'eau pour réfléchir à la question suivante : « La participation citoyenne, un levier pour des services plus étendus, plus fonctionnels et plus justes ? »³⁷. La recherche-action et les ContrEauverses convergent pour indiquer que **la participation des usagers à des cadres de dialogue autour des services, et celle des citoyens aux politiques publiques**, peuvent être considérées comme le **principal levier d'amélioration de la qualité et de la durabilité des services d'eau potable** au Sénégal. Il est dès lors pertinent de développer une approche spécifique pour accompagner la construction de cadres de concertation, de représentation des usagers et de mécanismes de

36. Voir glossaire.

37. Le Corre M., Le Jeune T. (2019).

suivi-évaluation aux mains des citoyens. En 2019, l'équipe du Gret décide de rejoindre le programme Communs et gouvernance partagée au travers du projet GPSE. Elle conduit dans ce cadre des exercices de modélisation participative (méthode Pardi) afin de mieux appréhender la complexité du service de l'eau dans le cadre de la réforme et identifier des leviers d'action pour que les usagers puissent négocier leur rôle – *a minima* de contrôle ou de suivi – dans la nouvelle gouvernance du service. Il restait cependant à apprécier si l'État était disposé à accepter cette proposition.

Plusieurs facteurs décisifs vont jouer en faveur de cette approche. Le gel de la réforme décidé en 2020 révèle au grand jour une situation d'injustice sociale décrite par les usagers et les collectivités. La mission d'évaluation de la réforme, conduite par un cabinet privé à la demande du président de la République du Sénégal, constitue une fenêtre d'opportunité pour se positionner en faveur d'une gouvernance plus équilibrée de l'hydraulique rurale à l'échelle nationale. Le Gret peut s'appuyer sur deux acteurs clés qu'il connaît bien, tous deux favorables à une gouvernance des services d'eau associant davantage les usagers et la société civile : l'ARD, bras technique des communes et des autorités administratives dans la région de Saint-Louis, et la POSCEAS.

C'est à la suite de cette longue réflexion et dans ce contexte que le Gret explicite et « verbalise » son analyse et son positionnement sous la forme de deux hypothèses. Ayant vocation à être diffusées tant en interne (le Gret au Sénégal, notamment) qu'en externe (les différents acteurs, dont notamment les pouvoirs publics), celles-ci sont formulées sous un angle très technique. Elles ne remettent pas en cause le fond de la réforme mais questionnent son processus de mise en œuvre. Elles affirment la nécessité de faciliter une gouvernance plus inclusive qui reconnaisse un rôle aux collectivités territoriales et aux représentants des usagers afin de « corriger des dysfonctionnements des services ». Elles ouvrent le champ à l'expérimentation de nouvelles approches.

DEUX HYPOTHÈSES QUI SOUS-TENDENT LE POSITIONNEMENT DU GRET

- **Hypothèse 1.** La réforme de l'hydraulique rurale n'apportera les résultats escomptés qu'à la condition que des mécanismes de régulation donnant un rôle aux acteurs locaux (collectivités territoriales et représentants des usagers) soient effectifs et permettent de corriger les dysfonctionnements des services.
- **Hypothèse 2.** Si la réforme n'est pas remise en cause sur le fond, le processus de sa mise en œuvre doit cependant être plus inclusif : diagnostic partagé, communication et ingénierie sociale adaptées, instances de mise en débat des résultats et des difficultés observées. De nouvelles approches doivent être expérimentées pour contribuer à rendre la gouvernance plus inclusive.

Formulées dans un langage précautionneux, ces hypothèses affirment l'adoption d'une approche par les commons visant à contribuer à créer les conditions d'une gouvernance partagée avec les usagers et les collectivités locales. Cette affirmation déplace le curseur et le regard des équipes dans l'élaboration de leur stratégie. Lancé en 2020, le projet Diss'eau, qui signifie « concertation » en wolof, repose déjà sur le postulat que la participation citoyenne est un puissant levier d'amélioration des politiques et des services en eau et en assainissement. Elle leur permet d'être plus adaptés aux usages, plus inclusifs, plus efficaces, et donc mieux intégrés par la population et plus durables. Mettant à profit le double ancrage régional (avec l'ARD dans le cadre du projet GPSE) et national (avec la POSCEAS dans le cadre du projet Diss'eau), l'équipe fait le choix de concevoir et de tester des « jeux sérieux » avec l'ensemble des acteurs nationaux et régionaux afin de créer les conditions du dialogue et d'ouvrir les possibilités d'expérimentation de gouvernance partagée. Elle propose aux pouvoirs publics de tester la mise en place d'un comité local de suivi de la délégation de service public (CLS) : avec l'approbation de l'Ofor et de l'ARD, un CLS pilote est mis en place en août 2022.

● Vers une coproduction de service public ?

À travers le choix de ce positionnement et de la stratégie adoptée, le Gret propose de faciliter la construction d'une gouvernance dans laquelle les usagers et les citoyens jouent un rôle actif de suivi, de contrôle – voire de décision – dans la délivrance du service public de l'eau. Il adopte pour ce faire une approche par les commons visant à mobiliser l'ensemble des acteurs concernés (pouvoirs publics centraux et déconcentrés et leurs délégataires, collectivités territoriales, usagers et leurs organisations, etc.) dans un processus d'apprentissage afin de définir et de mettre en œuvre des règles et des actions qui garantissent un service public de l'eau potable de qualité, pérenne et accessible à tous. Ce faisant, le Gret expérimente la façon dont une approche par les commons contribue à construire une coproduction de service public.



Atelier test du jeu F'eau ba deg'eau avec les acteurs sectoriels lors de la formation-action organisée par Lisode en octobre 2021

LA COPRODUCTION DE SERVICE PUBLIC

Selon Elinor Ostrom, la « coproduction implique que les citoyens puissent jouer un rôle actif dans la production des biens et services publics qui les concernent⁽¹⁾ ». La coproduction s'intéresse tant aux relations de pouvoir entre différents acteurs qu'au processus par lequel les citoyens ou usagers, en se mobilisant, peuvent influencer sur la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Ils ont avant tout un rôle de contrôle du processus de prise de décision sur tous les aspects du service, incluant la formulation, la planification, la gestion, la mise en œuvre, le financement et l'apprentissage⁽²⁾. « La coproduction se comprend donc comme une production réalisée en commun⁽³⁾. »

Le concept de « coproduction de service public » diffère de celui de « co-construction de politique publique » qui renvoie quant à lui à un « processus de codécision⁽⁴⁾ » intervenant dès l'élaboration d'une politique publique, grâce à des formes de gouvernance hybrides.

(1) Ostrom E. (1996), cité dans Carmouze L. (2022), p. 221-223.

(2) Mitlin B., Bartlett S. (2018).

(3) Carmouze L. (2022), p. 221-223.

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

LA MÉTHODE PARDI : MODÉLISER POUR RÉVÉLER LES INTERDÉPENDANCES

L'identification des acteurs, la description ainsi que l'analyse de leurs interdépendances constituent des étapes clés de l'approche par les communs. Cette dernière recommande également que l'identification, la description et l'analyse soient conduites par les acteurs eux-mêmes dans un processus d'apprentissage collectif mobilisant leurs connaissances et leurs perceptions afin de construire des lectures partagées. Le défi est de taille dans le cas de la réforme du service public de l'eau en milieu rural, car celle-ci fait intervenir de nombreux acteurs, en exclut certains et en fait rentrer de nouveaux, bouscule les relations existantes et souhaite en créer d'autres.

L'équipe du projet GPSE choisit de faire appel à l'expertise du Cirad pour tester une méthode de modélisation participative, nommée Pardi. L'exercice, conduit par plusieurs participants, vise à construire collectivement un graphique représentant les acteurs, les ressources, les dynamiques et les interactions qui entrent en jeu lorsque les acteurs souhaitent répondre à un problème spécifique. Cet exercice de modélisation est recommandé pour appréhender des situations complexes, marquées par la présence d'une

diversité d'acteurs aux intérêts divergents, et amener les parties prenantes à partager leurs arguments et points de vue afin de construire une vision commune, voire élaborer une solution acceptée par tous³⁸. La méthode Pardi permet un processus d'apprentissage collectif qui se développe dans l'interaction entre les participants et les modèles qu'ils co-construisent.

PRINCIPES DE LA MÉTHODE PARDI

La mise en œuvre de la méthode Pardi comprend six étapes principales.

- **Préalables et principes** : désigner un facilitateur pour chaque groupe de participants à l'exercice ; partager et prendre en compte l'ensemble des points de vue à chaque étape ; expliquer et discuter les points de vue de façon à construire une représentation partagée du système ; construire le modèle de façon transparente.
- **Problème** : définir ensemble, de façon claire et simple, la question à traiter collectivement.
- **Acteurs** : dresser la liste des acteurs qui peuvent ou devraient jouer un rôle par rapport au problème ; différencier les acteurs directs et indirects ; montrer et expliciter les liens entre acteurs sur le diagramme ; rapprocher sur le diagramme les acteurs qui ont des liens forts.
- **Ressources** : dresser la liste des ressources clés impliquées dans le problème ou la question ; préciser pour chaque ressource des indicateurs permettant de mieux la caractériser.
- **Dynamiques** : repérer et décrire les dynamiques qui induisent des changements dans le système.
- **Interactions** : à partir des éléments co-construits dans les trois précédentes étapes (acteurs, ressources, dynamiques), décrire et analyser ensemble les interactions entre les acteurs et les ressources.

● Des exercices Pardi pour mieux appréhender la situation d'action

En juillet et août 2021, le Gret et le Cirad organisent deux ateliers de modélisation Pardi auxquels participent des membres de l'équipe du Gret et un chercheur du Cirad positionné en facilitateur.

38. La méthode Pardi s'inscrit dans le champ des démarches de modélisation participative, telles que les jeux de rôle ou la simulation sociale dans le cadre de la recherche scientifique, qui font appel à « la modélisation comme un outil d'accompagnement des processus de production de connaissances et des processus de décision collective » (ComMod, 2013, p. 1).

Le premier exercice Pardi vise à construire une lecture partagée de l'ensemble du système, appréhendé comme un commun. Le **problème** à traiter est formulé par l'équipe du Gret de la façon suivante : « Comment renforcer le dialogue multi-acteurs pour l'amélioration de la qualité des services d'eau ? » Les participants suivent les six étapes présentées précédemment.

L'identification des **acteurs** met clairement en évidence que ce sont les « acteurs directs », qui interviennent à l'échelle locale (autorités administratives – sous-préfet et gouverneur de région –, collectivités locales – notamment les maires des communes³⁹ –, chefs de village, usagers et abonnés, collectifs d'usagers et organisations communautaires de base), qui ont le moins de pouvoir de décision sur le service d'eau. En contraste, les « acteurs indirects », qui interviennent à l'échelle nationale (l'opérateur privé et ses agents techniques, le service régional de l'hydraulique⁴⁰, l'ARD, l'Ofor et le ministère de l'Eau et de l'Assainissement), sont plus difficiles à mobiliser alors qu'ils ont une influence forte sur les dispositifs de gouvernance en construction.

Dans le modèle, les **ressources** sont comprises comme des leviers à activer pour contribuer au dialogue. Certaines ressources relèvent de leviers existants tels que les rapports et les audits, le tarif de l'eau⁴¹ ou le budget de l'État, qui doit couvrir l'investissement et le fonctionnement des services. D'autres s'apparentent plutôt à des leviers à atteindre, susceptibles de contribuer à un dialogue de qualité, tels que la qualité du service, la concertation ou la régulation locales, la résolution collective des conflits et, plus inattendue, la « paix sociale ».

L'identification des **dynamiques** et l'analyse des **interactions** permettent ensuite de caractériser les relations d'interdépendance entre les acteurs, la capacité des uns et des autres à améliorer la qualité du service grâce aux ressources dont ils disposent, mais aussi les freins potentiels au dialogue comme le non-respect des engagements par un ou plusieurs des acteurs, la dégradation des équipements ou l'augmentation du tarif.

Ce premier exercice Pardi, dont la richesse des discussions ne peut être retranscrite ici, permet à l'équipe du Gret de faire une lecture et une analyse partagées de la complexité du système (résumée dans la figure 6), et de mieux repérer les acteurs, les leviers d'action et les interdépendances à considérer pour se positionner en facilitateur engagé et définir une stratégie d'intervention.

39. Bien que la compétence eau ne leur soit pas encore transférée, les compétences générales des communes leurs permettent d'intervenir dans ce domaine. Elles peuvent encadrer, former et même, dans une certaine mesure, structurer la représentation d'usagers/citoyens qui habitent sur leurs territoires respectifs. La légitimité institutionnelle des maires leur permet d'être un relais de l'Ofor sur le territoire de la commune.

40. Service technique attaché au ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement à travers la Direction de l'hydraulique, chargé du suivi de la politique de l'État en matière d'hydraulique au niveau local.

41. Appliqué au volume, le tarif de l'eau doit prendre en compte les dimensions économiques (qui assurent l'équilibre du service), sociales (en lien avec la capacité à payer des ménages) et politiques (acceptation sociale, prix populaire qui assure l'adhésion).

UN LEVIER STRATÉGIQUE INATTENDU : LA « PAIX SOCIALE »

Parmi les ressources contribuant au dialogue identifiées lors du premier exercice Pardi en figure une inattendue : la « paix sociale ». Celle-ci a été définie par les participants comme « un climat social apaisé qui se traduit par un équilibre des forces sociales en présence ». Ils précisent que « cet équilibre est garanti par le partage d'information, la transparence, le dialogue et la co-décision de tous les participants du territoire ».

La paix sociale apparaît aux yeux des participants comme un véritable levier du commun dans la mesure où elle représente une valeur forte à même de susciter l'action collective. Mettre en avant l'enjeu de paix sociale serait également susceptible de motiver l'État, garant de la justice sociale et environnementale dans le pays, à tester des dynamiques de coproduction de service public de l'eau, reconnaissant aux usagers un rôle accru dans le suivi et la gouvernance du service.

Les participants ont décidé de positionner la paix sociale au centre du graphique d'interactions Pardi.

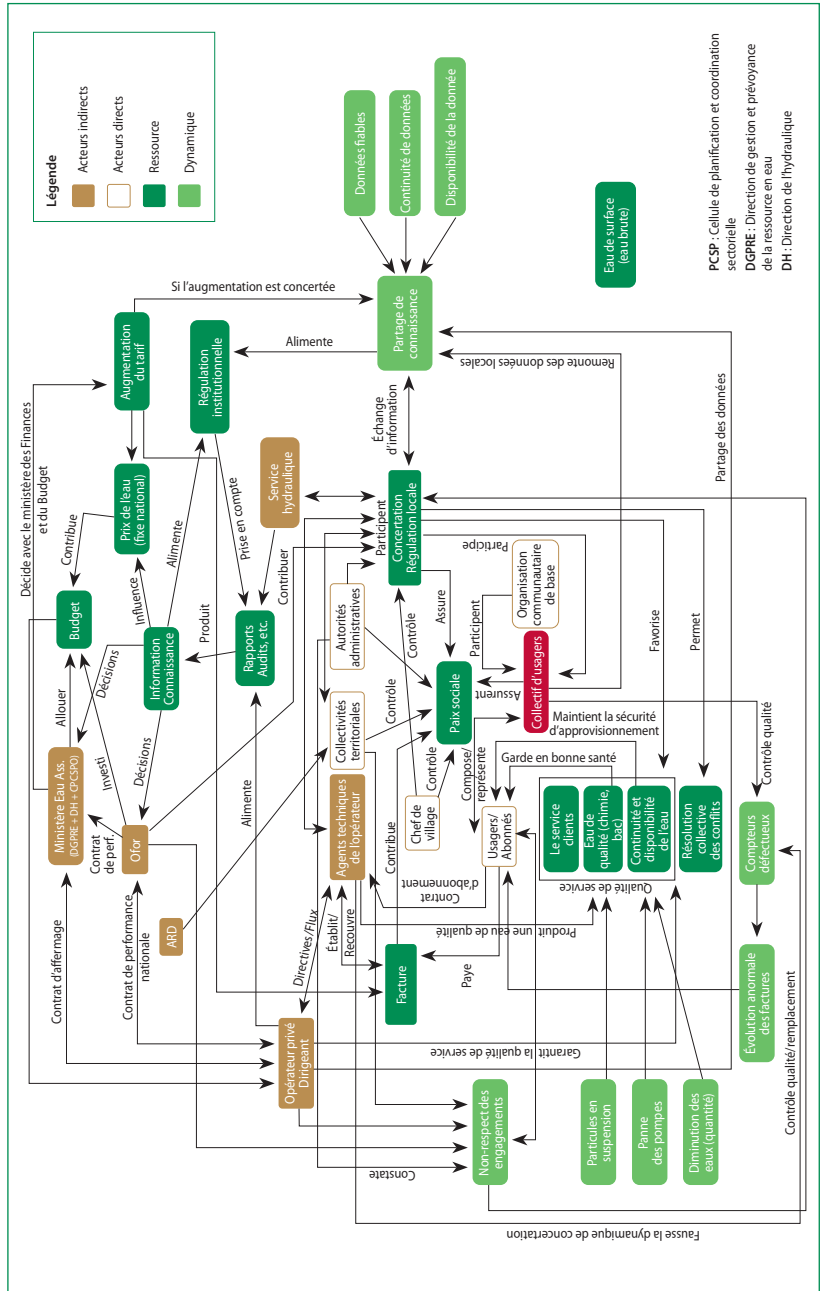
Lors d'un deuxième atelier Pardi, l'équipe du Gret souhaite réfléchir plus précisément à sa stratégie d'accompagnement. Le **problème** est formulé de la façon suivante : « Comment renforcer la légitimité des collectifs d'usagers pour améliorer la qualité de service ? »

L'analyse des **acteurs** directs fait ressortir l'importance des chefs de village et des chefs religieux, dont la position est déterminante pour les décisions collectives. Il est apparu judicieux de distinguer plusieurs catégories d'usagers du service sur lesquelles s'appuyer pour constituer et légitimer les collectifs d'usagers : les femmes, dont le rôle dans l'approvisionnement en eau est central, et les groupes professionnels, parfois formalisés (maraîchers, éleveurs, enseignants, professionnels de la santé, etc.⁴²). Enfin, bien qu'ayant perdu leurs prérogatives en matière de gestion de l'eau, les Asufor et les Asurep apparaissent comme des acteurs directs centraux, et l'exercice de modélisation met en évidence l'intérêt de les appuyer pour qu'elles évoluent en instances représentatives des usagers ou de la société civile.

Parmi les acteurs indirects, les organisations communautaires de base, ancrées localement, pourraient fortement contribuer à la légitimité des collectifs d'usagers en leur apportant leur soutien.

42. À noter que les écoles et les structures de santé sont équipées de branchements dits communautaires.

Figure 6 : GRAPHIQUE D'INTERACTIONS PARDI



L'analyse des **ressources** et des leviers susceptibles de contribuer à la légitimité des collectifs d'usagers fait ressortir l'importance de définir des indicateurs fiables produits par le délégataire et les usagers, de disposer d'informations de planification quotidienne⁴³ et de long terme⁴⁴, et de conduire des actions de plaidoyer afin d'influencer les politiques publiques pour l'amélioration de la qualité de service.

Ce deuxième exercice permet ainsi au Gret d'identifier de possibles leviers d'action et de réfléchir à sa stratégie d'intervention pour contribuer à donner du pouvoir aux usagers dans les instances de gouvernance du service de l'eau, aux côtés des acteurs publics et privés.

● La méthode PARDI appliquée par la Fasurep pour renforcer sa LÉGITIMITÉ

En février 2022, un autre atelier Pardi est organisé auquel participent, cette fois-ci, 22 membres de la Fasurep ainsi que quatre personnes de l'équipe du Gret. La Fasurep s'interroge sur sa légitimité à représenter les usagers, à agir en leur nom et à porter leurs revendications. Elle souhaite mesurer sa légitimité et en analyser les leviers en vue de la renforcer.

Les résultats de l'exercice confirment et approfondissent ceux de l'atelier conduit précédemment par le Gret sur la même question. Les usagers et les abonnés, la Fasurep, les chefs de village, les chefs religieux ainsi que les organisations communautaires de base sont clairement identifiés comme des acteurs directs clés. Les acteurs indirects identifiés sont plus nombreux et plus diversifiés : les ONG, l'ARD, l'Ofor, la SEOH, les autorités administratives, mais aussi l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), la Société d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta et de la Falémé (SAED), l'Office du lac de Guiers et des cours d'eau (Olac)⁴⁵, la DRH et les entreprises d'agrobusiness. Cela montre que les membres de la fédération s'intéressent, au-delà du service, à la ressource en eau et à sa qualité. Les participants soulignent l'importance de la maîtrise des relations entre les différents acteurs et la nécessité de recourir à un conseil juridique. Le non-respect des engagements, la rétention d'information ainsi que les conflits d'intérêt et de responsabilités entre acteurs sont clairement identifiés comme de potentielles sources de problèmes.

43. Réparations de fuite par exemple, qui peuvent engendrer des coupures d'eau.

44. Investissements prévus par l'opérateur, par exemple.

45. L'OMVS est une organisation sous-régionale qui réunit le Sénégal, le Mali, la Mauritanie et la Guinée pour la mise en valeur du fleuve à travers ses sociétés de gestion. La SAED est en charge des aménagements hydro-agricoles du pays. L'Olac est chargé de sécuriser les ressources des cours d'eau, dont le lac de Guiers qui alimente la plupart des grandes villes. L'OMVS, la SAED et l'Olac ne sont pas directement impliqués dans les services d'eau potable mais prennent des décisions relatives au territoire et à la ressource en eau.

L'impact de l'exercice Pardi est important. La Fasurep s'appuie sur ces apprentissages collectifs pour formuler une stratégie plus précise en vue d'améliorer la qualité du service en relation avec les usagers qu'elle représente (qualité de l'eau, quantité suffisante, service continu pour tous) et de tendre vers des objectifs de l'ODD n° 6⁴⁶. Elle peut bâtir un argumentaire solide en ayant une compréhension plus fine des interactions et des ressources des différents acteurs, ainsi que des leviers de leur mobilisation.

À la suite de l'atelier, la Fasurep élabore une **note de plaidoyer** qui, à partir des problèmes identifiés (pannes, facturations contestées car trop élevées, manque d'homogénéité dans la structure du prix de l'eau, discontinuité dans la qualité, manque de transparence qui « sape la paix sociale », etc.), propose des solutions alternatives atténuantes : groupes électrogènes fonctionnant à l'énergie solaire, installation de compteurs homologués, branchements sociaux pour les ménages démunis et les structures publiques, renforcement de la communication avec les usagers, mise en place et animation d'un cadre local de concertation et de suivi des délégations de service public impliquant les usagers et les collectivités territoriales, etc.

UN « JEU SÉRIEUX » POUR FACILITER LE DIALOGUE ENTRE USAGERS, OPÉRATEUR ET ACTEURS PUBLICS

Au-delà de la prise de conscience des interdépendances, l'approche par les communs recommande de créer les conditions du dialogue entre les acteurs et de favoriser une compréhension réciproque des perceptions et des intérêts des uns et des autres pour que les parties prenantes du commun acceptent de s'engager à construire, ensemble, des modalités de gouvernance plus inclusives. Mobilisant ses équipes engagées dans les deux projets GPSE et Diss'eau, le Gret fait appel au bureau d'étude Lisode pour concevoir et expérimenter, dans le Gorom-Lampsar et au niveau national, un jeu sérieux avec les acteurs institutionnels, le délégataire et les usagers.

Ce jeu de rôle, nommé F'eau ba deg'eau, ou « jeu de l'entente » en wolof, la langue locale, simule un système d'adduction et de distribution en eau potable géré par un opérateur privé fictif, Delta'Eau. Ce service, représenté par le plateau de jeu, dessert environ 3 000 personnes. Il met en situation l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion du service pour faire apparaître leurs interdépendances, stimuler leurs interactions et créer les conditions du dialogue et d'une gestion concertée.

46. Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau.

L'originalité de la démarche adoptée par le Gret est d'avoir co-construit ce jeu avec les différents acteurs du service de l'eau. En octobre 2021, une formation-action⁴⁷ de cinq jours réunit ainsi les acteurs institutionnels du secteur (Ofor, Direction de gestion et prévoyance de la ressource en eau – DGPRE –, Direction de l'hydraulique, Direction administrative, Onas, Cellule de planification et de coordination sectorielle – PCSP), les représentants de la SEOH et de l'ARD de Saint-Louis, le président de la Fasurep et le point focal du pS-Eau au Sénégal. Ensemble, ceux-ci sont invités à concevoir une première ébauche du jeu l'Eau ba de l'Eau. Le Lisode facilite l'organisation et l'animation de l'atelier.

La première étape d'élaboration du jeu consiste en l'analyse par les participants des jeux d'acteurs concernés par la délégation de service public dans deux zones du Sénégal (Thiès et Gorom-Lampsar), en essayant de faire ressortir le « degré de concernement » de chacun. Ils réfléchissent à la manière d'impliquer ces différents acteurs dans la mise en place d'un processus de concertation, en élaborant une chronologie d'activités requises (mise en place d'une feuille de route, atelier de lancement, formalisation du

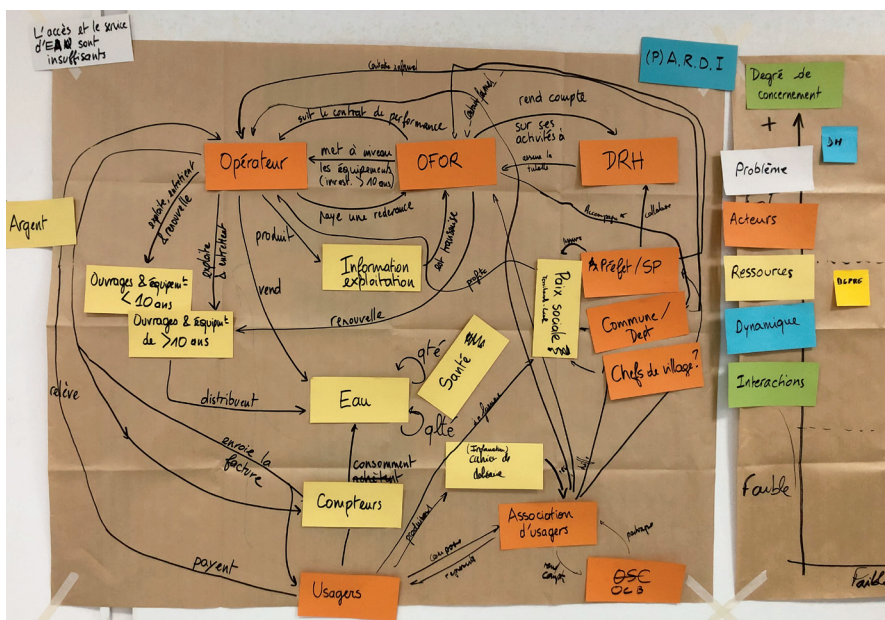


Schéma Pardi portant sur les relations entre l'opérateur et les usagers

47. *Alternant théorie et pratique, réflexion et action, la formation-action repose sur le principe qu'un apprentissage est plus efficace lorsque les apprenants sont acteurs de la formation, par exemple en se projetant sur des situations réelles.*

cadre de dialogue, etc.). Afin d'enrichir la réflexion, ils emploient la méthode Pardi pour élaborer, en petits groupes, des modèles simples portant sur deux problématiques : l'accès insuffisant au service d'eau et le financement du service au niveau national. L'exercice engendre des débats, portant en particulier sur les rôles, les positions, les risques et les degrés d'implication des différentes catégories d'acteurs. Ce processus offre l'opportunité d'un dialogue institutionnel entre les participants, qui n'avait pas eu lieu depuis de nombreuses années.

La deuxième étape de co-construction du jeu F'eau ba deg'eau consiste à élaborer le scénario du jeu de rôle. Ce travail est effectué de façon rigoureuse. En travaux de groupe, les participants définissent ensemble la problématique du jeu, ses objectifs, son niveau de réalisme, son calibrage (dimensions et caractéristiques du réseau représenté dans le jeu), les acteurs y figurant, le pas de temps, la représentation de l'espace, etc. Ce travail aboutit à l'ébauche d'une première version du jeu.

La troisième étape de conception consiste à incorporer dans le jeu et son animation les représentations du service qu'ont les usagers et les autorités locales, les problématiques quotidiennes qu'ils rencontrent et qui font l'objet de débats. Pour ce faire, une experte de Lisode et un membre de l'équipe du Gret se rendent à Thiès et sur le périmètre du Gorom-Lampsar. Des entretiens avec l'Asurep de Diagambal, la Fasurep, l'ARD et la commune de Ross-Béthio mettent en avant des problèmes d'approvisionnement en eau (manque de pression notamment), de coût (celui-ci augmente en fonction de la distance du ménage par rapport au point de raccordement, engendrant un problème d'équité en matière d'accès au service) ou de mauvaise communication entre opérateur et usagers (difficulté pour les usagers à faire remonter leurs plaintes, lenteur des interventions en cas de fuite ou de panne, etc.). Ces retours conduisent à proposer quelques ajustements pour le jeu de rôle.

En janvier et février 2022, le jeu est testé plusieurs fois avec l'équipe du Gret à l'antenne de Dakar, puis avec Lisode et, enfin, avec la Fasurep à l'échelle du Gorom-Lampsar. Ces tests permettent d'améliorer progressivement le jeu afin que celui-ci se rapproche le plus possible de la réalité d'un service d'eau, et qu'il soit plus simple à appréhender. Les premiers tests sont suivis de séances de bilan, qui sont l'occasion pour les participants d'échanger sur les modalités susceptibles de favoriser un service plus efficace, plus pérenne et plus transparent.



Premier test du prototype du jeu F'eau ba deg'eau

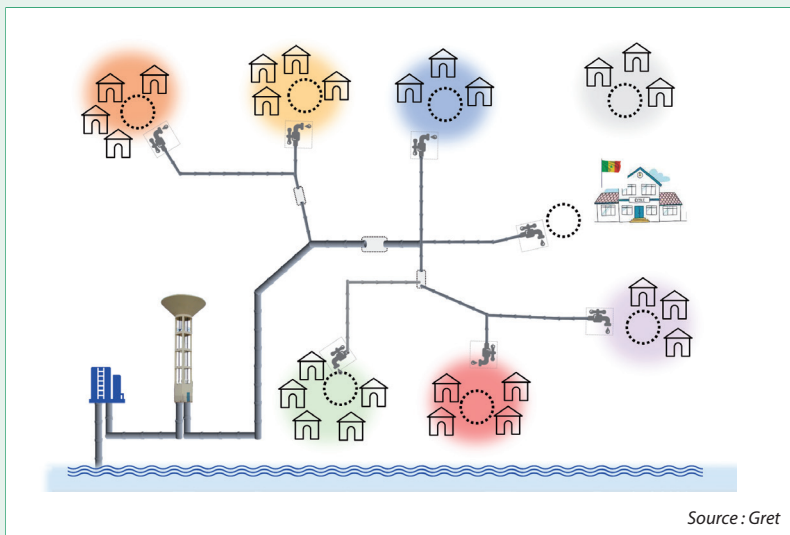
RÈGLES DU JEU

Le jeu F'eau ba deg'eau simule le fonctionnement d'un service d'eau potable en se concentrant sur les relations entre l'opérateur et les usagers. Il reproduit virtuellement les situations vécues par chaque acteur concerné par le service.

Un plateau représente un service d'eau potable, c'est-à-dire à la fois l'infrastructure ainsi que la production et la distribution de l'eau, géré par un opérateur privé. Sept ménages sont présents dans la zone, raccordés ou non au réseau. L'eau potable est représentée par des billes bleues, et l'eau de mauvaise qualité par des billes rouges.

Le jeu comporte les supports suivants : le plateau de jeu, les fiches de rôle, les tableaux de suivi de l'opérateur Delta'Eau, une calculette, les cartes « aléas », les cartes « événements », les cartes « qualité de l'eau », les billets de cauris (monnaie fictive), les supports de jeu (« réclamation », « bon de coupure »), les cartes illustrant les actions que les joueurs peuvent effectuer, au moins 50 billes de couleur bleue et 30 billes de couleur rouge pour représenter l'eau, un grand contenant (sachet ou pot) pour contenir le nombre de billes produites, des gobelets pour contenir les volumes d'eau distribués aux abonnés, et un support (en papier ou en dur) pour le tableau de suivi que le maître du jeu remplit à la fin de chaque tour.

Figure 7 : PLATEAU DE JEU F'EAU BA DEG'EAU



Le jeu propose neuf rôles (un opérateur, sept usagers et un maître du jeu) qui peuvent être joués en binôme. Chaque joueur dispose d'une fiche de rôle qui détermine qui il est, l'objectif qu'il essaie d'atteindre et les actions qu'il effectue à chaque tour.

- **Le maître du jeu** anime et facilite le jeu. Il a pour rôle d'installer les joueurs, de leur expliquer les objectifs et les règles du jeu, et de les guider dans les différentes étapes. Il peut être assisté d'un collaborateur qui se charge de la prise de note. Il rythme les actions, suit le temps pour éviter des débordements, distribue aux joueurs leurs revenus au début de chaque tour et répond à leurs questions durant toute la partie. À la fin, il organise une séance de débriefing.
- **L'opérateur Delta'Eau** exploite le réseau et cherche à satisfaire les besoins en eau de ses sept abonnés, tout en assurant un équilibre financier à son entreprise. Il a un contrat d'affermage avec la SNES, autorité délégante chargée de renouveler les équipements dont la durée de vie est supérieure à dix ans. L'amélioration de l'accès à l'eau étant un objectif national, Delta'Eau a tout intérêt à étendre son réseau aux usagers non desservis, ce qui renforcerait son capital de confiance auprès de la SNES et des usagers.
- **Les abonnés** (six ménages et une école) sont – ou devraient être – raccordés au service. Ils disposent d'un branchement particulier et d'un compteur. L'un des ménages dispose d'un branchement clandestin et consomme l'eau sans la payer. Un autre n'est ni abonné, ni raccordé au service, faute de moyens. Son objectif est de coopérer avec ses voisins pour se brancher au réseau et de mobiliser de l'argent (cauris) pour s'y raccorder.

Afin de simuler les imprévus qui peuvent survenir dans l'exploitation d'un service d'eau potable, plusieurs types de cartes sont tirés par les joueurs à chaque tour : cartes « événements » pour les ménages (casse du compteur, fuites diverses), cartes « aléas » et « qualité de l'eau » pour l'opérateur (panne d'exploitation, fuites sur le réseau, etc.). Chaque type de carte a une incidence soit sur la quantité d'eau produite, soit sur sa qualité. En fonction de leur niveau de satisfaction, les usagers peuvent choisir, à la fin de leur tour, de payer ou non leur facture, et l'opérateur prend alors des décisions en conséquence (il peut par exemple couper l'eau des ménages ayant refusé de payer).

Chaque tour représente un cycle de facturation mensuel au cours duquel un opérateur produit de l'eau pour les usagers de son réseau. Trois grandes étapes se succèdent puis se répètent à chaque tour.

- **Étape 1 – La préparation.** L'opérateur s'enquiert des besoins en eau de chaque abonné et calcule la quantité d'eau à produire. Pendant ce temps, le ménage non raccordé cherche à s'arranger avec ses voisins. Les joueurs retournent les cartes qui les concernent (« qualité de l'eau » et « aléas » pour l'opérateur, « événement » pour les usagers) et vérifient l'état du réseau ou des branchements privés selon ce qu'annoncent les cartes (pannes, fuites, etc.).
.../...

Certaines cartes peuvent nécessiter des actions précises des joueurs, comme payer une réparation à l'opérateur. Enfin, l'opérateur indique au maître du jeu le nombre total de billes bleues (eau potable) et de billes rouges (eau de mauvaise qualité) présentes, donnant à voir l'état du réseau.

- **Étape 2 – La distribution de l'eau.** Le maître du jeu distribue aux différents usagers les billes produites par l'opérateur, que chacun met dans un gobelet individuel. Il place également des billes sur le plateau pour simuler les fuites sur le réseau et les branchements qui n'ont pas été réparés. Les usagers peuvent acheter des équipements spécifiques, comme des réservoirs, leur permettant de couvrir l'ensemble de leurs besoins en eau même en cas de fuite. L'opérateur calcule ensuite le montant à facturer à chaque usager. Le nombre de billes facturées par joueur correspond à l'eau distribuée et à l'eau liée aux fuites.
- **Étape 3 – Le bilan économique.** Chaque abonné choisit de payer ou non ses factures et peut émettre des réclamations. L'opérateur recouvre les factures et réagit en conséquence. Si un abonné n'a pas payé, il peut décider de couper son branchement. Le maître du jeu dresse le bilan du tour, et notamment le bilan économique de ses décisions, en remplissant le tableau de suivi. Il peut ensuite ouvrir la discussion et solliciter des joueurs spécifiques représentant des personnalités du village.

Au fil du jeu, les différents comportements simulés dessinent le **cercle vicieux** récurrent dans la délivrance du service d'eau : moins l'opérateur investit dans le service, plus les usagers dépensent pour compenser les manquements, moins ils sont enclins à payer leur facture d'eau car insatisfaits. En contrechamp, il fait apparaître le **cercle vertueux** : plus l'opérateur investit, plus le service est de qualité et plus l'utilisateur est prompt à payer le service. Plus l'utilisateur paie sa consommation en eau, plus l'opérateur est en position de réinvestir dans le service.

Dans la réalité, les interactions entre les usagers, les non-abonnés et l'opérateur sont complexes et généralement peu visibles. Le jeu F'eau ba deg'eau les rend palpables en permettant à chaque joueur d'appréhender le système d'interactions en expérimentant plusieurs points de vue. Lors des sessions de jeu, les usagers prennent la place de l'opérateur et inversement. Cette simulation crée ainsi les conditions d'une compréhension partagée des enjeux de gouvernance du service d'eau, propice à l'émergence d'un dialogue institutionnel pouvant être porté à différentes échelles. La dimension ludique permet aux participants de sortir de leurs schémas habituels. Certains représentants d'institutions se sont prêtés « au jeu » et se sont révélés de fervents défenseurs des droits des usagers : une position qui n'aurait sans doute pas été possible dans un format de réunion plus classique.

Il est intéressant d'observer la façon dont l'ensemble du processus d'élaboration du jeu, de sa conception aux premiers tests, contribue à créer les conditions du dialogue en vue de la construction d'une gouvernance partagée. Tout d'abord, l'exercice Pardi et les échanges qui accompagnent la co-conception du jeu amènent les acteurs sectoriels et les usagers à construire une compréhension commune des enjeux liés au service et des intérêts de chacun. Les discussions révèlent déjà l'utilité d'une gouvernance mieux partagée entre usagers, autorités locales, État (Ofor) et opérateurs privés. Les débats qui prennent place lors de la co-conception du jeu impulsent dans le même temps un dialogue sectoriel entre les acteurs situés à l'échelle nationale, marquant un premier pas vers leur implication dans la construction d'espaces de gouvernance. L'étape de test du jeu crée ensuite les conditions de la concertation vers une gouvernance partagée : l'opérateur perçoit mieux les problèmes induits par le manque d'eau, les abonnés ont une meilleure idée des difficultés auxquelles est confronté l'opérateur en cas de refus de paiement, et les usagers clandestins comprennent les répercussions qu'ont les branchements illégaux sur la qualité du service. Cette compréhension mutuelle concerne également les usagers d'eau à des fins commerciales, qui ont des intérêts et des attentes vis-à-vis du service qui diffèrent de ceux qui en ont besoin à des fins domestiques. L'expression de ces différences – voire divergences – d'intérêts selon les usages contribue à révéler les interdépendances et les complémentarités de chacun, et à faire commun autour du service.

Le jeu l'eau ba deg'eau permet également de sensibiliser les acteurs sectoriels au rôle central des usagers dans l'ensemble du fonctionnement et de la gouvernance du service. Les usagers étant ceux qui reçoivent et paient le service, ils conditionnent son existence et sa pérennité et doivent à ce titre être représentés et impliqués dans sa gouvernance. La Fasurep, à la suite de l'analyse qu'elle a conduite sur sa propre légitimité, plaide également en ce sens au cours et en dehors du jeu.



LA PAROLE À

« Le jeu sérieux est très important dans la mesure où il permet de se mettre dans la peau de chaque acteur, de comprendre les difficultés que chacun peut rencontrer dans la vie quotidienne, surtout dans la gestion de l'eau, que ce soit l'usager, l'opérateur ou même l'autorité administrative. »

Latyr Diocel Faye, chef de service technique et commercial à la SEOH

● Du jeu au premier comité local de suivi : un impact concret

Des sessions de jeu organisées à l'échelle du Gorom-Lampsar avec le représentant de la Fasurep et un agent de l'ARD de Saint-Louis contribuent à alimenter la réflexion sur la gouvernance nationale de l'hydraulique rurale. Le jeu permet de réfléchir collectivement à des **schémas de gouvernance** représentant les usagers aux côtés de l'opérateur et des autorités locales aux échelles de l'arrondissement, de la commune, du département et de la région. Ces discussions alimentent également les **recommandations relayées par le Gret au niveau national pour faire évoluer la réforme**, notamment la mise en place d'espaces de régulation impliquant les usagers, la transparence financière, la nécessité de mécanismes de solidarité pour les plus vulnérables, etc. La participation des autorités sectorielles à ces discussions et à la formulation des recommandations avec la Fasurep les rend plus enclines à associer les usagers dans les nouveaux cadres de concertation. C'est ce qui arrive avec la création du comité local de suivi (CLS).

Quatre mois après l'utilisation du jeu sérieux dans la région de Saint-Louis, en août 2022, le premier CLS des délégations de service public à l'échelle régionale est créé par arrêté du gouverneur de région. Le CLS implique l'ensemble des acteurs du secteur, dont les usagers. La mise en place de comités locaux équivalents se poursuit au niveau des arrondissements et des communes. Ils sont pensés comme des espaces d'analyse collective du fonctionnement du service, de conduite de diagnostics partagés et,



Premier comité local régional de suivi des délégations de service public

surtout, d'élaboration collective de solutions et de leur suivi. Ces comités locaux doivent permettre de suivre collectivement le processus de délégation de service public grâce aux recommandations et aux points de vue des usagers, portés par la Fasurep qui les représente. Ces instances locales n'ont toutefois pas de pouvoir officiel de décision : c'est toujours l'État, à travers l'Ofor, et l'opérateur privé opérant sur son périmètre de délégation, qui prennent les décisions concernant le service.

LE COMITÉ LOCAL DE SUIVI DES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Officiellement mis en place en août 2022 au niveau régional, le CLS des délégations de service public a pour mission de veiller à la bonne exécution des contrats de délégation de service public de l'eau en milieu rural. Il suit les programmes d'investissement et les plans d'action de l'Ofor et des exploitants, sert de cadre de concertation et de diffusion d'information, mais aussi d'intermédiaire entre les usagers, les collectivités territoriales, les services techniques de l'État, l'Ofor et les exploitants. Les discussions et les débats qui y sont menés portent sur l'exécution des contrats de délégation et sur la qualité du service en milieu rural. Ils donnent lieu à des rapports qui sont diffusés et transmis aux échelles supérieures. Enfin, les membres du CLS peuvent proposer à l'autorité délégante, l'Ofor, toute mesure visant à améliorer la qualité du service public de l'eau en milieu rural. Le comité est présidé par le gouverneur de région et coordonné par l'ARD, tandis que la DRH en assure le secrétariat. Il est composé des autorités locales (conseil départemental, communes), des autorités administratives (sous-préfets, préfets), des acteurs sectoriels liés à l'eau et à l'assainissement aux niveaux régional et national (Ofor, services techniques déconcentrés), de l'opérateur, des représentants des usagers au niveau des trois arrondissements concernés et d'un représentant de la POSCEAS.

Ces CLS des délégations de service public, dont la création a été rendue possible par un dialogue sectoriel impulsé par le jeu d'une part, et par l'accompagnement des collectifs d'usagers d'autre part, constituent dans les faits une **expérience pilote de coproduction de service public** à l'échelle du Gorom-Lampsar. Le Gret poursuit en 2022 la facilitation de temps d'échanges entre les acteurs du test de CLS mené au niveau régional et les espaces de discussion institutionnels à l'échelle nationale, de façon à favoriser, si l'expérimentation s'avère positive, l'inscription de cette modalité de gouvernance partagée dans la politique publique. ●

PARTIE 4

Quels apprentissages pour une approche par les communes ?

Le récit et l'analyse de l'accompagnement fourni par le Gret au secteur de l'eau au Sénégal sont riches d'enseignements. Ils permettent de formuler plusieurs apprentissages utiles dans le cadre d'une approche par les communes. « Situés », ces apprentissages sont présentés dans leur contexte, sous la forme d'illustrations inspirantes pour qui souhaite promouvoir des dynamiques de communes et de gouvernances partagées.

FORMULER L'INTENTION ET LE POSITIONNEMENT DU FACILITATEUR ENGAGÉ

L'adoption d'une approche par les communes recommande que le « facilitateur engagé » explicite son intention et son positionnement, à la fois dans le cadre du projet mais surtout dans le jeu d'acteurs impliqués autour du bien commun, ici le service de l'eau. Pour le Gret, qui jusque-là intervenait plutôt sur des dimensions sociotechniques, **cette exigence était devenue incontournable** dans la situation de tension générée par la réforme du service de l'eau entre les usagers et les pouvoirs publics. Il est particulièrement instructif de regarder la façon dont le Gret a pris le temps de mûrir sa réflexion. L'équipe a commencé par conduire une recherche-action associant l'ensemble des acteurs territoriaux pour bien appréhender la situation et les scénarios possibles. Elle a ensuite débattu avec des spécialistes du secteur pour valider la solidité de ses hypothèses sur la participation citoyenne. Enfin, elle a mobilisé la méthode Pardi pour construire une compréhension partagée de la situation et identifier des leviers d'action. L'équipe a alors attendu le moment et les conditions opportunes pour affirmer publiquement sa position **sous la forme d'hypothèses**, formulées de façon prudente afin de s'assurer qu'elles soient recevables par toutes les parties prenantes

d'une part, tout en étant suffisamment précises dans l'**intention** (attribuer aux usagers et aux collectivités territoriales un rôle de suivi et de contrôle) et le **positionnement** (expérimenter de nouvelles approches de gouvernance inclusive) d'autre part. Formuler son intention et son positionnement n'est pas un détail. Le travail de réflexion du Gret aura duré près de quatre années.

DEUX MÉTHODES DE « DIAGNOSTIC PARTAGÉ » : LA RECHERCHE-ACTION ET LE PARDI

La conduite de diagnostics partagés par l'ensemble des acteurs concernés constitue une étape clé d'une dynamique de commun. Dans l'expérience décrite ici, les diagnostics portent sur la compréhension des représentations et des perceptions des différents acteurs du service de l'eau, sur leurs interdépendances, et sur les propositions et les leviers d'action qu'ils identifient. Le Gret a mobilisé deux méthodes originales pour faciliter la conduite de ces diagnostics partagés.

Tout d'abord, l'organisation d'un programme de **recherche-action** co-piloté par l'UGB et associant l'ensemble des acteurs territoriaux de la région de Saint-Louis leur a permis de construire, ensemble, une analyse de la situation engendrée par la réforme et de formuler des propositions. Conduite sous des modalités d'enquête et de *focus groups*, la recherche-action a permis aux acteurs de poser un diagnostic sur la situation, sur les perceptions et les ressentis des uns et des autres. Dans un second temps, le recours à la **méthode de modélisation Pardi** a aidé l'équipe du Gret à analyser les conditions d'un dialogue multi-acteurs pour l'amélioration de la qualité des services d'eau, et à identifier des leviers d'action (tels que la paix sociale). Le Pardi est recommandé pour appréhender des situations complexes impliquant une diversité d'acteurs aux intérêts divergents, et pour amener les parties prenantes à partager leurs arguments et leurs points de vue afin de construire une vision commune, voire élaborer une solution acceptée par tous. Ces deux méthodes, décrites en détail dans ce carnet, se sont révélées très utiles dans le processus de commun engagé.

LE JEU SÉRIEUX POUR FAVORISER L'EXPÉRIMENTATION COLLECTIVE

Comment motiver les acteurs à tester ensemble des mécanismes de gouvernance inclusive ? Pour aborder cet enjeu central d'une approche par les communs, l'équipe du Gret a eu recours à un « jeu sérieux ». La construction, puis l'utilisation du jeu de rôle F'eau ba deg'eau, qui signifie « **jeu de l'entente** » en wolof, ont permis de réunir

l'ensemble des acteurs du secteur dans un climat apaisé. Cela constituait déjà en soi une avancée notable dans un contexte marqué par des tensions et par la disparition des revues sectorielles conjointes sur l'eau et l'assainissement⁴⁸ qui rassemblaient auparavant les différentes parties prenantes. Parce qu'il a suscité un dialogue entre acteurs, et qu'il a rassemblé autorités sectorielles, administration territoriale, élus locaux, opérateurs privés et usagers, le processus de construction du jeu s'est révélé au moins aussi important que le jeu en lui-même. Construit par les acteurs eux-mêmes, le jeu présente aussi l'avantage d'être parfaitement adapté au contexte (sectoriel, géographique, socio-culturel), et est donc parlant pour les participants. Même si cela reste difficile à démontrer, l'équipe du Gret s'accorde à reconnaître que la participation à ce jeu sérieux a contribué à motiver les acteurs institutionnels nationaux et régionaux à expérimenter un dispositif innovant de gouvernance partagée, le comité local de suivi (CLS), qui associe les usagers et les collectivités au suivi et au contrôle de la délégation de service public. Un jeu plus sérieux qu'il n'y paraît, donc.

L'APPROCHE PAR LES COMMUNS ET LA COPRODUCTION DE SERVICE PUBLIC

Appliquée à un service public, l'expérience montre comment l'approche par les communes peut **créer les conditions d'une coproduction de service public**. La coproduction d'un service public signifie que les usagers prennent une part active, au mieux décisionnelle, dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi du service public. Dans le cas présent, le processus accompagné par le Gret a conduit à la mise en place effective du CLS, espace de gouvernance où siègent les représentants des usagers et des collectivités territoriales pour suivre le service de l'eau. Créé au niveau régional, le CLS devrait maintenant être décliné aux échelles d'arrondissement et des communes pour être au plus proche des usagers, expérimentant ainsi une véritable forme de coproduction du service de l'eau. Les outils de suivi du service construits avec l'appui du Gret, tels que le suivi technique et financier (Stefi), et qui sont utilisés « par les acteurs pour les acteurs du service », seront un support précieux à l'apprentissage continu des parties prenantes pour faire vivre et améliorer cette gouvernance partagée. ●

48. Rencontres d'évaluation du secteur de l'eau et de l'assainissement qui s'organisaient régulièrement entre 2005 et 2018 grâce au Programme eau potable et assainissement du millénaire (Pepam, devenu CPCSP), mis en œuvre pour l'atteinte des objectifs mondiaux de développement.

PARTIE 5

Perspectives

À la fin de l'année 2022, le secteur de l'eau au Sénégal est traversé par des dynamiques intéressantes de questionnement, d'échange et d'expérimentation auxquelles le Gret entend contribuer, sur deux axes.

POURSUIVRE L'EXPÉRIMENTATION DE COPRODUCTION DU SERVICE DE L'EAU POTABLE

Une première étape a été franchie dans la mise en place d'une gouvernance plus inclusive des services d'eau potable avec la création, en août 2022, du premier CLS des délégations de service public au niveau régional. C'est à partir de ce dispositif que les actions d'amélioration concrète des services et l'apprentissage collectif seront possibles. La priorité est donc, avec une approche par les communs, de poursuivre l'expérimentation de coproduction du service. Plusieurs actions seront conduites dans le cadre d'une prochaine phase du projet GPSE et de la fin du projet Diss'eau.

Le Gret, avec l'ARD et les autorités locales (sous-préfet), prévoit d'accompagner la mise en place d'expériences pilotes de CLS locaux dans deux arrondissements de la zone du Gorom-Lampsar, et d'appuyer l'animation du CLS régional en aidant les CLS locaux à faire remonter les informations au niveau régional. Parallèlement, un plan d'utilisation du jeu F'eau Ba Deg'eau, établi dans le cadre du projet Diss'eau, pourra être développé de façon que les CLS locaux puissent faire des propositions concrètes pour améliorer la fourniture du service. Avec l'UGB dans le rôle d'observateur, des sessions de jeu seront conduites avec d'autres acteurs sectoriels (notamment au sein des différentes directions de l'Ofor, auprès d'autres associations d'usagers et d'autres opérateurs privés) afin de documenter les recommandations de gouvernance. En outre, la plateforme numérique permettant aux usagers de faire part aux opérateurs et aux autorités locales de leur appréciation de la qualité des services d'eau potable

sera déployée. Enfin, les outils de suivi du service de l'eau, à ce jour surtout orientés sur les dimensions techniques et financières, devraient être élargis à des aspects de gouvernance, de transparence et de justice sociale, avec par exemple des indicateurs mesurant le bon fonctionnement du CLS, le respect des engagements contractuels réciproques ou le taux d'accès à l'eau incluant les plus vulnérables.

ARTICULER SERVICE ET RESSOURCES EN EAU, ÉTENDRE À D'AUTRES SECTEURS LIÉS À L'EAU

Au Sénégal, le besoin d'accès à des services d'eau potable et d'assainissement se conjugue à une pression croissante sur les nappes phréatiques. Or, la préservation de la ressource et l'amélioration de l'accès au service sont à ce jour abordées en silos, tant par les pouvoirs publics que les bailleurs. Le Gret et le Cirad envisagent de poursuivre la réflexion engagée autour de l'articulation entre ressource et service, notamment autour du concept de « maturité des communs »⁴⁹. Ils devraient également expérimenter des façons de croiser les deux entrées « ressources » et « services » dans les territoires sur lesquels le Gret intervient, par exemple par le biais de nouveaux jeux sérieux. D'autre part, les outils – Pardi et jeu sérieux – ont suscité l'intérêt d'acteurs d'autres secteurs, qui ont pris part à leur expérimentation et qui souhaitent le tester sur leur périmètre d'intervention, en dehors de la région de Saint-Louis. C'est notamment le cas de l'Office national de l'assainissement au Sénégal (Onas) et de ses partenaires techniques et financiers, qui y voient un levier potentiel pour aborder certaines difficultés du secteur de l'assainissement (application du principe de pollueur-payeur, suivi de leurs délégations de service public, etc.). Le Gret partagera son expérience acquise sur le service de l'eau et proposera d'accompagner ces acteurs de l'assainissement. ●

49. Ce concept en gestation, formulé lors de la conception du Pardi par Étienne Delay, chercheur au Cirad, questionne la distinction des trois catégories de commun initialement proposées : ressources, services et territoire. « Ces trois catégories de commun identifiées par le Gret peuvent être vues comme trois degrés de maturité d'un commun : on entre toujours par une ressource, autour de laquelle les utilisateurs se mobilisent et s'organisent collectivement pour petit à petit structurer un service et, quand plusieurs réseaux de communs se croisent sur un même territoire, on commence à identifier ce territoire comme un commun. » (Delay É., 2022).

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 qu'au contraire, les individus peuvent, par leur action collective, créer une institution commune où chacun s'engage à suivre les règles, selon un principe de surveillance mutuelle². L'action collective, créant ainsi 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.

COMMONER. Acteur social, individuel ou institutionnel qui, en tant que partie prenante d'un commun, s'engage à la fois dans l'apprentissage pratique du faire commun (*commoning*) ainsi que dans la construction d'une gouvernance partagée visant la préservation des milieux de vie et la justice sociale et environnementale.

COMMONING. Voir « Faire commun ».

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

2. Ostrom E. (1990).

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).

COPRODUCTION DE SERVICE PUBLIC. Selon Elinor Ostrom, « la coproduction implique que les citoyens puissent jouer un rôle actif dans la production des biens et services publics qui les concernent³ ». La coproduction s'intéresse tant aux relations de pouvoir entre différents acteurs qu'au processus par lequel les citoyens ou usagers, en se mobilisant, peuvent influencer sur la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Ils ont avant tout un rôle de contrôle du processus de prise de décision sur tous les aspects du service, incluant la formulation, la planification, la gestion, la mise en œuvre, le financement et l'apprentissage⁴. « La coproduction se comprend donc comme une production réalisée en commun⁵. » Le concept de « coproduction de service public » diffère de celui de « co-construction de politique publique » qui renvoie quant à lui à un « processus de codécision⁶ » intervenant dès l'élaboration d'une politique publique, grâce à des formes de gouvernance hybrides.

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* (Bollier *et al.* 2014; Coriat, 2020), 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 collective⁷. »

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 politiques⁸. Un système de gouvernance englobe tant les acteurs et

3. Ostrom E. (1996), cité dans Carmouze L. (2022), p. 221-223.

4. Mitlin B. (2018).

5. Carmouze L. (2022), p. 221-223.

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

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

8. McGinnis M.D. (2011).

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.

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 ce type de gouvernance.

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"⁹ ».

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 faits¹⁰.

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 jouer¹¹. Lorsque chaque acteur a le même pouvoir de décision que les autres, on parle alors de « subsidiarité horizontale ».

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

10. McGinnis M.D. (2011).

11. Ostrom E. (1990).

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 ressort¹². » Ce principe de subsidiarité horizontale a été intégré dans la constitution italienne en 2001.

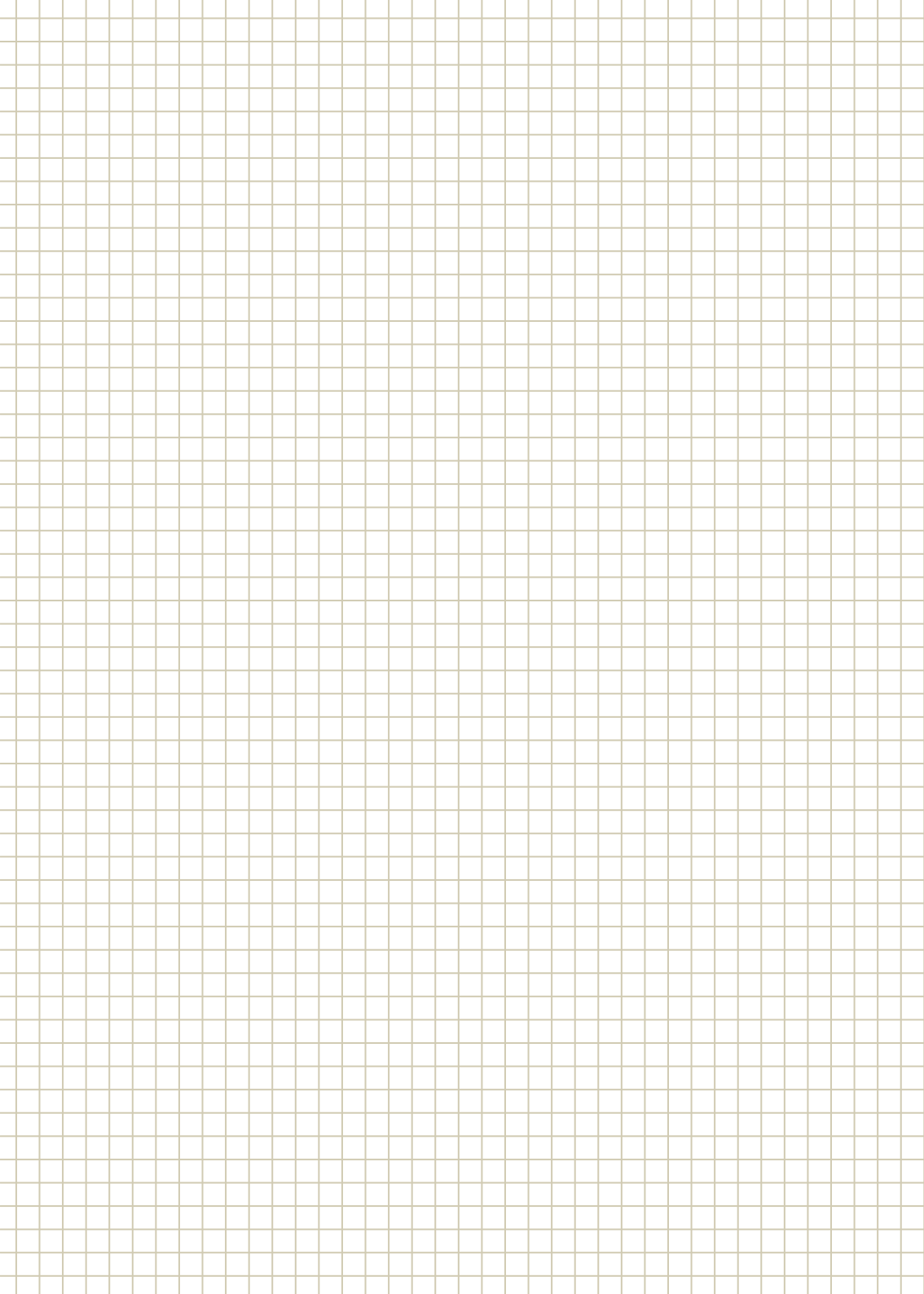
SUIVI RÉFLEXIF. Les mécanismes de suivi réflexif permettent aux *commoners* de suivre l'évolution de la ressource, du service ou du territoire dont ils prennent soin ensemble dans le cadre d'une gouvernance partagée. À la différence du suivi-évaluation d'un projet, conçu et mis en œuvre par l'opérateur de développement, le suivi réflexif du commun est conçu et mis en œuvre par les *commoners* pour les *commoners*. La collecte régulière d'informations sur leur objet de commun permet aux *commoners* de **refléter** (comme un miroir) l'effectivité et l'impact de leurs actions et des règles adoptées sur la pérennité de celui-ci, ainsi que sur l'équité de ses usages. La mise en débat de ces informations permet aux *commoners* de **réfléchir** aux améliorations à fournir dans leurs modes d'action, de régulation et de gouvernance pour atteindre leurs objectifs de justice sociale et environnementale. Le suivi réflexif est un élément clé de la dynamique d'apprentissage continu du commun, dont il constitue à ce titre un indicateur de bonne santé. ●

12. *Société des communs* (s.d.), p. 9.

BIBLIOGRAPHIE

- Amy A. (2015), *Le suivi technique et financier des services d'eau en milieu rural au Sénégal – Revue évaluative du dispositif pilote mis en place dans la région de Saint-Louis en 2013*, Gret, ARD de Saint-Louis, 73 p.
- Antona M., Bousquet F. (dir.) (2017), *Une troisième voie entre l'État et le marché : échanges avec Elinor Ostrom*, Versailles, Éditions Quæ, 143 p.
- ARD de Saint-Louis, Gret (2015), *Atlas eau potable et assainissement de la région de Saint-Louis*, 39 p.
- Aubert S., Botta A. (dir.) (2022), *Les communs : un autre récit pour la coopération territoriale*, Versailles, Éditions Quæ, 272 p.
- Carmouze L. (2022), « Coproduction », in Benzerafa-Alilat M., Lamarque D., Orange G. (dir.), *Encyclopédie du management public*, IGPDE, p. 221-223, <https://doi.org/10.4000/books.igpde.15908>
- ComMod (2013), *La modélisation d'accompagnement : fondements et éthique d'une démarche de concertation pour un développement durable*, 3 p.
- David F., Chiron P. (2019), *Représentation des usagers et dialogue multi-acteurs pour le suivi des services d'eau au Sénégal : études et recommandations du projet Sense pour la région de Saint-Louis*, Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 50 p., Cahier projet.
- Delay E. (2022), *Réflexion autour de la maturité des communs : une approche par les communs au Gret*, Cirad, UMR Sens, 9 mars 2022, 5 p., document interne.
- Étienne J., Monvois J., Naulet F., Gilquin C., Répussard C. (2011), *Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations via des opérateurs privés locaux*, Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 111 p., Débats & Controverses, n° 4.
- Faggianelli D., Desille D. (2013), *Services d'eau par réseau dans les bourgs et petites villes des pays en développement. Suivi technique & financier et régulation : comprendre, mettre en place et utiliser les mécanismes de suivi pour renforcer la qualité des services d'eau et contribuer à leur régulation*, pS-Eau, 47 p.
- Gomez-Temesio V. (2019), *L'État sourcier : eau et politique au Sénégal*, Lyon, ENS Éditions, 265 p.
- Kaba O., Aubourg G. (éd.) (1997), *Actes de la deuxième rencontre de concertation des acteurs de l'hydraulique au Sénégal, décembre 1997*, Dakar, pS-Eau, Direction nationale de l'exploitation et de la maintenance du Sénégal, 39 p.
- Le Corre M., Le Jeune T. (2019), *La participation citoyenne, un levier pour des services plus étendus, plus fonctionnels et plus justes ? Journée d'échanges ContrEauverses, 23 février 2018*, Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 128 p., Débats & controverses, n° 13.
- 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://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00401.x>

- Mitlin D., Bartlett S. (2018), "Editorial: Co-production – key ideas", *Environment & Urbanization*, Vol. 30, Issue 2, p. 355-366, <https://doi.org/10.1177/0956247818791931>
- 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.
- Repussard, C. (2011), *Le service public de l'eau potable en milieu rural au Sénégal : l'exemple de la Communauté rurale de Moudéry*, Aix-Marseille université, 398 p., Thèse de doctorat en anthropologie.
- 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.
- WHO, UNICEF (2021), *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2020: five years into the SDGs*, 162 p. ●



Imprimé en janvier 2024 sur les presses d'ISIPRINT.

Dépôt légal : février 2024.

GOVERNANCE PARTAGÉE DE L'EAU POTABLE EN MILIEU RURAL AU SÉNÉGAL

Mobiliser l'approche par les communs pour la coproduction d'un service public ?

Ce carnet relate la démarche suivie par le Gret pour faciliter l'émergence d'une gouvernance partagée du service d'eau potable dans la région de Saint-Louis, au Sénégal, dans le contexte d'une réforme nationale de délégation de service public.

Dans la continuité d'un accompagnement de plus de quinze ans, l'adoption d'une approche par les communs a conduit le Gret à préciser son positionnement vis-à-vis des acteurs du service. Le recours à des exercices de modélisation participative a amené les parties prenantes à construire une vision partagée de leurs interdépendances, puis à entrer dans un dialogue concerté par le biais d'un jeu sérieux. L'articulation entre des actions engagées aux niveaux local et national a favorisé la mise en place d'un comité local de suivi, permettant d'associer pleinement les usagers au suivi et au contrôle du service aux côtés du délégataire et des pouvoirs publics, préfigurant une forme de coproduction de service public.

Destiné aux associations, ONG et bailleurs de fonds promouvant les initiatives autour des communs, ainsi qu'aux acteurs publics et privés engagés dans la fourniture de services, 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 :



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

ISSN 2968-5826
ISBN 978-2-86844-347-2



9 782868 443472