



GRET

NOTE D'ANALYSE / MARS 2022

LA RECHERCHE D'UNE SYNERGIE VERTUEUSE DES ENTRÉES “SERVICES” ET “RESSOURCES” AUTOUR DE L'EAU

RÉFLEXIONS D'UN OPÉRATEUR DE DÉVELOPPEMENT (GRET)

Au Sénégal, la pression croissante pesant sur les nappes phréatiques se conjugue à un besoin d'accès à des services d'eau potable, d'assainissement et d'eaux productives (usages agricoles et économiques) pérennes, équitables et de qualité.

Si la préservation des ressources en eau et l'amélioration de l'accès aux services d'eau (eau potable, eau productive et assainissement) sont des priorités pour des opérateurs de développement comme le GRET et ses partenaires, ces deux thématiques d'intervention sont bien souvent abordées de manière sectorielle, ce qui ne permet pas toujours d'**adopter une vision holistique des enjeux liés à l'eau sur un territoire et de considérer le cycle de l'eau dans son ensemble.**

Cette note introduit une réflexion sur ce paradoxe et **questionne les possibles articulations entre une entrée « services » et une entrée « ressources »** abordée sous l'angle de la Gestion intégrée des ressources en eau (Gire)¹. Bien que les exemples mobilisés dans cette note soient essentiellement tirés du

contexte sénégalais, il est important de rappeler que la réflexion s'applique également aux autres pays d'intervention du GRET.

L'EXPERTISE DU GRET : DU DÉVELOPPEMENT DES SERVICES D'EAU À LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU

Le GRET travaille sur l'amélioration des services d'accès à l'eau potable depuis les années 1990. Ce travail est porté par les équipes thématiques s'intéressant aux services essentiels (eau potable donc, assainissement, déchets et énergie). L'approche « services » consiste en la fourniture d'un service essentiel à la population basé sur un système socio-technique que les équipes du GRET s'emploient à pérenniser au moyen de solutions techniques appropriées, d'une bonne répartition des rôles (entre les usager·e·s, les acteurs publics, les opérateurs privés locaux dans certains cas) et de mécanismes de financement durables.

La thématique de l'accès à l'eau pour des usages agricoles est également ancienne au GRET, elle se développe au sein des équipes travaillant sur les enjeux de développement rural avec une approche

1. *Gestion intégrée des ressources en eau (Gire)*, Fiche thématique, GRET 2022.

centrée sur la gestion sociale de l'eau : comment les producteur-riche-s s'organisent-ils pour gérer leurs infrastructures d'irrigation et pour assurer un service de l'eau équitable, efficace et pérenne ? Pour ces deux services (eau agricole et eau potable), **l'eau est perçue historiquement comme une ressource à mobiliser alors que les enjeux de sa préservation sont apparus plus récemment.**

Le Gret s'est intéressé plus tardivement à la Gestion intégrée de la ressource en eau (Gire), organisant dans un premier temps un atelier interne en 2013, puis en recrutant un spécialiste en 2015, avec l'objectif de faire le lien entre gestion de la ressource et gestion des services. Le Gret fait le choix d'aborder la Gire en privilégiant l'ancrage local, l'organisation des acteurs des territoires dans leur diversité, et la construction d'un dispositif de gouvernance selon une dynamique ascendante.

LES DIFFÉRENCES ENTRE LES ENTRÉES "EAU-SERVICES" ET "EAU-RESSOURCES"

Certaines différences existent entre les entrées « services » et « ressources », à commencer par l'objectif historique global. **Dans le cas des services, celui-ci est lié à la santé tandis que dans celui des ressources, on s'oriente principalement vers le maintien des équilibres écosystémiques.** Le volet relatif à la santé correspond à un objectif de court terme et sa nature est perçue comme prioritaire devant des objectifs de préservation des ressources dans le temps long. Le Gret s'inscrit dans cette trajectoire car il a d'abord commencé par traiter la question de l'accès au service en réponse à une demande forte des populations, avant de prendre le virage de la gestion des ressources, une problématique apparue plus tardivement avec l'amélioration des connaissances et la pression croissante sur les ressources (anthropique et climatique).

LES DIFFÉRENCES SPATIO-TEMPORELLES

Les entrées « eau-ressources » et « eau-services » semblent ainsi répondre à des logiques d'intervention différentes. Alors que **la première se caractérise par une entrée territoriale, une approche multi-usages, et s'appréhende davantage comme un processus s'inscrivant sur le long terme, la seconde repose souvent sur une approche localisée (le périmètre des infrastructures) dont les effets (l'usage du service) sont perceptibles à une échelle de temps relativement courte.** Cependant, les capitalisations des projets sur des services d'eau potable, d'assainissement et d'irrigation au Gret ont montré que le facteur clé de durabilité des services est sa dimension « gouvernance », un processus continu s'inscrivant aussi sur le long terme.

Du point de vue spatial, l'un des principes structurants de la Gire souligne la nécessité de gérer les ressources en eau à une échelle hydrographique (à l'échelle du bassin versant ou sous-bassin versant) ou hydrogéologique (système aquifère) adaptée. Néanmoins, ces échelles d'intervention préconisées se heurtent aux réalités territoriales de par leur dimension — souvent bien trop vaste, qui ne permet pas d'engager un véritable dialogue entre l'ensemble des parties prenantes ; et leur inadéquation avec le découpage administratif. En réponse à ces limites, le Gret cherche à développer une échelle d'intervention hybride mêlant considérations socio-administratives et logique hydrographique-hydrogéologique, afin de permettre un ancrage facilitant la mobilisation et l'organisation des parties prenantes pour gérer durablement les ressources en eau.

A contrario, l'entrée « eau-services » correspond à une action localisée bien souvent à l'échelle d'un petit réseau, d'un périmètre irrigué, d'un quartier voire d'une commune avec des usages communs. Cependant, la faiblesse des ressources en eau de certains territoires ou la pollution des eaux (anthropique ou naturelle) amènent les ingénieurs à se tourner vers



PROJET AICHA 2 - À gauche : CONSTRUCTION DU CHÂTEAU D'EAU DE WALÉ WALÉ DANS LA COMMUNE DE DODEL - À droite : BORNE-FONTAINE DE L'ÉCOLE DE POLO 2 DESSERVIE PAR LE RÉSEAU DE DIAGAMBAL, COMMUNE DE DIAMA



ATELIER DE PARTAGE DE CONNAISSANCES SUR LES ENJEUX DE L'EAU ET DE SA GESTION AVEC LA PLE DE MONT-ROLLAND, PROJET GIREL

PROJET GIREL

GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU À L'ÉCHELLE LOCALE

Ce projet accompagne depuis plus de quatre ans la mise en place de trois Plateformes locales de l'eau (PLE) — structures de gouvernance communale voire intercommunale (s'intégrant donc dans le dispositif administratif sénégalais) rassemblant usager-e-s, technicien-ne-s et autorités locales — en charge de la gestion des ressources en eau.

Dans le cadre de la phase 3 du projet, l'idée de répliquer l'appui à l'émergence des PLE à l'échelle de la zone des Niayes, dont le périmètre est calqué sur les limites d'une nappe souterraine (l'aquifère des sables du Quaternaire), s'est imposée. En réalisant ce « passage à l'échelle », la gestion de l'eau serait abordée à une échelle hydro-géologique pertinente (pour la nappe superficielle).

des solutions de transferts de celles-ci. La logique de planification s'effectue aussi à des échelles plus larges (communales, régionales ou nationales), avec ce besoin d'ancrage pour la mobilisation et l'organisation des parties prenantes.

En matière de temporalité, les conditions de mise en œuvre de l'approche « eau-ressources » s'inscrivent sur le temps long et ses effets sont difficilement perceptibles et mesurables à l'échelle de temps d'un projet. À l'inverse, la démarche liée aux services, en fondant son intervention principalement sur la mise en place et la réhabilitation d'infrastructures de services d'eau et d'assainissement, permet d'obtenir en quelques années, des résultats tangibles et mesurables, même si le travail sur la gouvernance du service requiert lui aussi une approche sur le long terme.

LA DÉMARCHE GIRE ENGAGÉE DANS LES NIAYES : UN PROCESSUS QUI S'INSCRIT DANS LA DURÉE

La structuration des Plateformes locales de l'eau (PLE) par les acteurs des territoires, rassemblés pour une gestion durable, équitable et efficace des ressources en eau, se fait sur plusieurs années, correspondant au temps de « l'organisation sociale ». De toute évidence, pour que les bénéfices d'une gestion durable des ressources en eau puissent être perceptibles, ou du moins avoir des effets concrets sur la qualité et la quantité des eaux souterraines, il faut penser sur le temps long.

Ainsi, l'entrée « eau-services » semble mieux s'insérer dans une logique projet, forgée sur une unité de lieu, de temps et de résultats chiffrés, contrairement à la démarche « eau-ressources », perçue comme un processus territorial.

DES LOGIQUES D'INTERVENTION DIFFÉRENTES

Les logiques liées aux services sont tirées par la demande ou le besoin en eau. Les actions sont construites en vue d'y répondre — dans le meilleur des cas — durablement. Il s'agit alors d'accompagner les acteurs locaux dans l'identification de cette demande, la définition de priorités d'intervention, la réalisation d'études pour la quantifier afin de trouver des solutions techniques, financières et organisationnelles qui y répondent. Les profils mobilisés pour développer cette démarche sont essentiellement ingénieurs, dans une moindre mesure socio-économistes ou socio-organisateur-s.

Les logiques liées à l'entrée « ressources » sont quant à elles issues de la perception qu'ont les usager-e-s des tensions sur la ressource. Elles se fondent sur une approche territoriale en associant des acteurs d'un même territoire partageant plusieurs enjeux communs de développement autour de l'eau. Cette approche vise à définir les modalités d'un partage équitable et d'une utilisation durable des ressources en eau d'un territoire pour répondre aux enjeux locaux, en accordant aux parties prenantes un droit de décision dans leur gestion locale selon un exercice démocratique et en mettant en commun les connaissances de chacune pour mieux éclairer les prises de décisions collectives. Les profils mobilisés pour développer cette approche sont issus des sciences de la Terre (hydrologie, hydrogéologie), de la géographie, ou des sciences sociales.



POINT D'EAU DE L'ÉCOLE DE IBA BALLA,
COMMUNE DE GANDON, PROJET AICHA 2

LES DIFFÉRENCES INSTITUTIONNELLES

Si les logiques d'intervention et les profils des personnes impliquées sont différents, les institutions en charge de ces facettes de l'eau diffèrent également. La fragmentation des institutions en charge de l'eau n'est pas la même d'un pays à l'autre mais la gestion de l'eau agricole, la gestion de l'eau potable et la gestion intégrée de la ressource sont rarement rattachées au même ministère. Lorsque c'est le cas, la priorité est donnée aux directions en charge du développement des services, l'objectif principal lié à la santé, court-termiste comme évoqué plus haut, prenant généralement le dessus. Au Sénégal par exemple, si les compétences en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement et de gestion des ressources en eau dépendent du même ministère, les départements en charge sont différents, les cultures de travail et les objectifs bien distincts.

Autre différence majeure : l'économie des services repose en grande partie sur la tarification à l'utilisateur, même s'ils sont aussi subventionnés en partie alors que les activités qui relèvent de la Gire sont plus difficiles à financer (par le biais de redevances d'usage ou de budget de fonctionnement de l'État). Les choix liés à l'eau pour les autres usages (l'agriculture en premier lieu, mais aussi les secteurs minier et industriel), qu'il s'agisse des prélèvements ou des rejets, relèvent d'autres ministères. **Cette fragmentation a pour conséquence des difficultés de coordination et un fonctionnement en silo, frein à l'articulation d'une approche globale sur les ressources en eau et les services.**

Par ailleurs, l'application d'une politique de Gire efficace nécessiterait de disposer d'un ancrage interministériel, élément indispensable pour qu'elle devienne « opposable », c'est-à-dire reconnue par l'ensemble des politiques publiques concernées (la durabilité de la ressource devant être le premier maillon).

LE PARADOXE DE LA SECTORISATION DES ENTRÉES « EAU-SERVICES » ET « EAU-RESSOURCES »

Cette sectorisation entre eau comme services d'un côté et comme ressources de l'autre se confronte pourtant à des réalités territoriales plus complexes, traversées par des enjeux souvent enchâssés. Des modalités d'accompagnement centrées sur la mise en place d'un service d'eau pour l'irrigation, par exemple, peuvent s'avérer non pérennes lorsqu'interviennent des aléas tels que la salinisation et/ou la baisse du niveau des eaux souterraines. Il faudra pourtant se référer à des acteurs institutionnels, guichets ou textes de loi différents pour faire face à un défi relevant d'un seul et même territoire. Cela met en exergue l'importance de considérer l'ensemble du cycle de l'eau, en conduisant par exemple un diagnostic Gire en amont.

Les bailleurs de fonds semblent plus enclins à soutenir des initiatives centrées sur les services d'eau potable, d'assainissement ou de dispositifs d'irrigation : sans doute car cela correspond plus aux demandes des partenaires locaux et qu'il est plus facile de présenter des résultats « visibles » et ayant des retombées économiques. Aujourd'hui encore, il est difficile d'identifier des fonds orientés vers la Gire tant les bailleurs disposent

d'objectifs court-termistes et leurs priorités, en termes de redevabilité, sont guidées par des logiques institutionnelles (priorités stratégiques, tableau d'indicateurs, etc.).

Dépasser le paradoxe créé par la sectorisation des entrées services et ressources en eau permet de considérer l'existence d'un double mouvement : de l'aval vers l'amont (les services remontent à la source pour rester pérennes), mais aussi de l'amont vers l'aval (la ressource cherche ses usages pour générer la mobilisation nécessaire à sa préservation et à son partage équitable). C'est aussi penser, dans nos modalités d'intervention, des articulations possibles en s'intéressant notamment aux ambitions écologiques et sociales communes à ces deux approches.

DES SYNERGIES À CONSTRUIRE ENTRE LES DEUX ENTRÉES

DES OBJECTIFS COMMUNS : LA PLACE DES CITOYEN-NE-S DANS UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE

Ces deux entrées ont pourtant des objectifs communs, et certaines articulations semblent possibles pour permettre des démarches sur l'ensemble du cycle de l'eau. Sur la question de la gouvernance de l'eau, les projets du Gret portant sur les services d'eau potable et

d'assainissement appuient les associations d'usager-e-s afin qu'elles jouent un rôle dans la gestion du service, notamment pour la planification des investissements et le suivi-évaluation de la qualité du service.

Les projets fondés sur la Gire travaillent également sur la gouvernance participative, avec la création, par exemple, de Plateformes locales de l'eau (PLE) dans la zone des Niayes au Sénégal. Ces instances de gouvernance locale ont vocation à permettre une **gouvernance partagée**. Proposé en alternative ou en rupture à des formes de gouvernance monopolisées par les pouvoirs publics ou les gros opérateurs privés financiarisés, le concept de gouvernance partagée signifie que les décisions et le contrôle de leur application associent de façon étroite et effective l'ensemble des acteurs liés à la ressource, c'est-à-dire les citoyen-ne-s et leurs organisations, mais aussi les pouvoirs publics et le secteur privé.

Souvent peu reconnue, **la participation des citoyen-ne-s aux décisions qui touchent à l'eau (service ou ressource) reste un enjeu majeur**. Ce type de gouvernance doit permettre un contrôle citoyen de la gestion de la ressource en eau et des services qui en découlent, dans un souci d'équité, pour d'une part, équilibrer la répartition du service en termes d'accessibilité, de tarification et de contribution à la couverture de coûts; et d'autre part, la répartition entre usages et usager-e-s (eaux potables, agricoles, industrielles, etc.) de la ressource en fonction des besoins essentiels.



CAMPAGNE DE MESURES PIÉZOMÉTRIQUES ASSURÉE PAR LA PLE DE DIENDER-KAYAR, PROJET GIREL

La question de la transparence autour de la gestion et de l'utilisation de l'eau est aussi un enjeu important, afin de permettre une circulation effective des informations et la représentation de toutes les parties prenantes dans les choix liés à la gestion.

La gouvernance partagée doit permettre, à travers la prise en compte de tous ces enjeux, la durabilité et l'accès à la ressource et aux services pour les générations futures.

ACCOMPAGNER DES PROCESSUS CONTINUS

Pour intervenir sur l'ensemble du cycle de l'eau, et rompre avec les différents paradoxes précédemment identifiés, le Gret cherche donc de plus en plus à développer une démarche intégrée conciliant préservation des ressources en eau et accès à l'eau potable et à l'assainissement.

L'adoption d'un mode d'intervention global apparaît nécessaire au regard de l'intérêt commun pour les deux approches de garantir la durabilité de la ressource et des services. En effet, préserver la ressource en eau et la distribuer relève d'une même finalité puisque pour la distribuer, il faut la préserver. **Il existe un continuum entre la gestion de la ressource en eau et sa fourniture puisque les deux sont fondées sur une même nécessité de pérennisation (de la ressource à la fourniture).** La pérennité du service repose sur la disponibilité de la ressource en eau, et inversement, la

pérennité de la ressource peut aussi dépendre du bon fonctionnement du service (réduction des pertes en eau, assainissement des eaux usées satisfaisant, etc.).

D'autre part, et plus particulièrement en lien avec les projets travaillant sur la Gire, l'intégration d'une composante « services » pourrait être un levier efficace pour intéresser, motiver les acteurs à s'engager dans cette démarche sur le long terme dans la mesure où la construction d'infrastructures d'eau potable et/ou d'assainissement apporterait des bénéfices immédiats aux acteurs, contrairement à ceux de la Gire.

Actuellement, le Gret mène plusieurs projets croisant les approches « eau-ressources » et « eau-services » pour accompagner des processus continus, notamment sur les questions de gouvernance. On peut citer notamment le **projet Reagire**, visant l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, en considérant la ressource en eau comme le premier maillon du service. La durabilité recherchée repose donc à la fois sur l'efficacité du dispositif de gestion du service et sur une sécurisation de la ressource en eau, en termes de quantité disponible et de qualité. Lié au projet Girel, initialement centré sur l'opérationnalisation de la Gire à l'échelle locale, l'inclusion d'une composante axée sur les services d'eau potable et d'assainissement dans le projet s'est faite au travers de l'appui d'un autre bailleur de fonds et de la mobilisation d'un autre financement.

MARAÎCHAGE DANS LES NIAYES,
ZONE D'INTERVENTION DU PROJET GIREL





BRANCHEMENT PARTICULIER D'UN MÉNAGE DE POLO 1 RACCORDÉ PAR LE RÉSEAU DE DIAGAMBAL, COMMUNE DE DIAMA, PROJET AICHA 2



Autre exemple, le projet Aicha 21 : dans cette troisième et dernière phase du projet (2021-2023), outre la poursuite de l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans la région de Saint-Louis au Sénégal et les réflexions sur la gouvernance des services, le cadre de concertation régionale a souhaité explorer les problématiques liées à la ressource dans la zone et élargir à d'autres usages et acteurs (agricoles) afin de limiter la multiplication des dispositifs de concertation et permettre une plus grande cohérence autour du cycle de l'eau. En effet, cette ressource apparaît vulnérable tant en quantité (effets attendus du changement climatique) qu'en qualité (soupçons de pollution agricole). Dans cette perspective, une étude sur la Gire dans la région sera portée par le cadre de concertation.

COMMENT DÉPASSER LA SECTORISATION « EAU-SERVICES » ET « EAU-RESSOURCES »

Dans un milieu sectorisé comme l'aide publique au développement, **l'approche par les communs développée par le Gret** offre une dimension transversale et propose une démarche dépassant la sectorisation entre les entrées « services » et « ressources ». En effet, **un commun étant la « construction d'un TOUT social, économique et environnemental »** (Thomé, 2016), il découle d'une demande et de revendications d'une population sur un objet qui la concerne directement, dont elle est dépendante, comme le service d'eau potable et/ou les eaux souterraines par exemple. Penser les logiques d'accompagnement de la construction d'une gouvernance partagée à l'échelle territoriale, sur

L'APPROCHE PAR LES COMMUNS AU GRET

Fondée sur les travaux d'Elinor Ostrom (1990) et le courant scientifique travaillant sur les « communs », l'approche par les communs telle que développée et expérimentée par le Gret consiste à promouvoir et accompagner l'émergence de gouvernances partagées, capables d'élaborer, mettre en œuvre et faire évoluer des règles d'accès et d'usage autour d'objets d'intérêt commun (ressources naturelles, services essentiels, territoires, etc.). Une telle organisation sociale est rendue possible par l'action collective des individus ou communautés concernées. Elle est dynamique et évolue dans un processus d'apprentissage collectif continu, dont il s'agit de créer et d'entretenir les conditions dans le temps long.

l'ensemble du cycle de l'eau, permet d'appréhender **l'eau comme un commun appartenant à tous ses usagers y compris non humains**, et ainsi avoir une vision holistique des enjeux liés à l'eau et penser une préservation et une distribution équitables selon les besoins essentiels. Ainsi, le mouvement est double :

- à la fois la gestion des ressources en eau se fait en adéquation avec les besoins des services essentiels (eau potable, assainissement et agricole) et permet de générer la mobilisation des parties prenantes nécessaire à la préservation de la ressource ;
- et d'un autre côté les services sont pensés en corrélation avec les autres usages, afin d'assurer la durabilité de la ressource.

Un des apprentissages de l'approche par les communs au Gret est de considérer un commun non pas isolé mais imbriqué à d'autres communs, d'autres ressources dont il dépend, par exemple de travailler sur un service d'eau potable ou d'irrigation tout en préservant aussi la ressource en eau. **Pour accompagner ce type de demande, les projets de développement travaillent principalement sur des processus de concertation et d'apprentissage collectif, comme des plateformes d'acteurs représentatives.** Ces dispositifs sont sous-financés et s'insèrent aujourd'hui difficilement dans les temporalités courtes de cycle de projet, dans des financements sectorisés, des montages institutionnels de plus en plus complexes, et dans des outils de planification de type cadre logique imposés par les bailleurs. ■



La rédaction de cette note a été assurée par

Louisa DESBLEDS (chargée d'animation scientifique Communs), Mathieu LE CORRE (responsable du département Services essentiels et ressources naturelles) et Valérian JUILLET (assistant technique Gire),

en collaboration avec Babacar GUEYE (coordinateur thématique Services essentiels), Emmanuel DURAND (responsable projets Gire), Marilou GILBERT (chargée de coordination et d'animation Programme Communs), Frédéric DAVID et Thomas LE JEUNE (responsables projets Services essentiels).



RÉFÉRENCES CITÉES



- > CALAS B., JAGLIN Sylvie, *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, Les Cahiers d'Outre-Mer [Online], n° 37, janvier-mars 2007.
- > CHIRON P. et DAVID F., 2019, *Représentation des usagers et dialogue multi-acteurs pour le suivi des services d'eau potable au Sénégal, Études et recommandations du projet Sense pour la région de Saint-Louis, Gret, Cahier Projet.*
- > LE CORRE M. et LE JEUNE T. (coord), 2019, *La participation citoyenne, un levier pour des services plus étendus, plus fonctionnels et plus justes? Journée d'échanges ContrEauverses, 23 février 2018*, Éditions du Gret, Débats et controverses n° 13.
- > MOLLE F., 2012, « La GIRE. Anatomie d'un concept », in : Julien F. (dir.), *La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne. Paradigme occidental, pratiques africaines*, Presses de l'université du Québec, p. 23-53.
- > OSTROM E., 2010, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, [« Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action » (1990)], éditions De Boeck.
- > THOMÉ P., 2016, *(Biens) communs, quel avenir? Un enjeu stratégique pour l'économie sociale et solidaire*, éditions Yves Michel.
- > À lire sur www.gret.org : *Faire commun, une méthodologie d'action au service de tou-te-s.*
- > *Gestion intégrée des ressources en eau (Gire)*, Fiche thématique, Gret, 2022.

Photographies : © Gret.

Photo page 1 : Borne-fontaine du service d'eau potable de Walé Walé, commune de Dodel, département de Podor, projet Aicha 2.