



UNIVERSITÉ PIERRE MENDÈS-FRANCE
Institut d'Études Politiques de Grenoble

Guillaume SALAÜN

**Gestion de la ressource en eau,
Acteurs non gouvernementaux
et développement institutionnel**

Le cas de la France sur le Bassin du Fleuve Sénégal.

Sous la direction de Stéphane LA BRANCHE

Mémoire du Master 2^{ème} année Politiques Publiques et Changement Social

Spécialité Recherche Sciences de Gouvernement Comparées

2005/2006

Contact : guillaume.salaun@gmail.com



UNIVERSITÉ PIERRE MENDÈS-FRANCE
Institut d'Études Politiques de Grenoble

Guillaume SALAÛN

**Gestion de la ressource en eau,
Acteurs non gouvernementaux
Et développement institutionnel**

Le cas de la France sur le Bassin du Fleuve Sénégal.

Sous la direction de Stéphane LA BRANCHE

Mémoire du Master 2^{ème} année Politiques Publiques et Changement Social

Spécialité Recherche Sciences de Gouvernement Comparées

2005/2006

REMERCIEMENTS

Je souhaite remercier Stéphane LA BRANCHE, pour son encadrement à la fois attentif et dynamique, pour ses orientations judicieuses et motivantes. Ce mémoire est le fruit d'une réflexion initiée il y a plusieurs années mais pour laquelle il me manquait les clés d'analyse. Ce texte n'est qu'une image statique d'un raisonnement stimulant. J'espère sincèrement pouvoir approfondir cette réflexion dans les prochaines années. Je remercie alors Wolf Dieter EBERWEIN pour m'avoir appuyé dans le montage d'un dossier de thèse.

Je souhaite saluer chaleureusement les élèves de la deuxième année de la spécialité recherche Sciences de Gouvernement Comparées. Sans eux, sans leur accueil, sans leurs commentaires, ma vision serait certainement différente aujourd'hui. Merci à tous, dans votre diversité. Merci aux rescapés grenoblois, Florent et Jennie, Jessica et Brice, Émilie et Mickaël, Guillaume et Alexandra, Aude, Sophie et Benoit. Je fais ici un salut tout particulier, à Ouassim pour ses conseils sociologiques avisés, à Olivia pour ses discussions passionnées et à Nicolas, à qui je souhaite de bonnes choses pour l'avenir.

Un petit mot également pour les doctorants de la Salle Frédéric BON, Geneviève, Alfonse, Yasushi et Amine, ils ont contribué à l'ambiance studieuse et internationale qui règne dans cette salle. Je leurs souhaite une fin de thèse heureuse et du courage pour la suite.

Je remercie ici également l'Institut d'Études Politiques de Grenoble et le Master Politiques Publiques et Changement Social de m'avoir accueilli dans cette réorientation. À l'heure du bilan, que d'enseignements !!!

Je remercie bien évidemment ma famille et mes amis qui, malgré leur éloignement, m'ont accordé un soutien confiant et constant, plus particulièrement à ma maman; je lui souhaite une bonne santé.

Je remercie également Mélanie, sans qui je ne serais pas qui je suis.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

- 1. LA BONNE GOUVERNANCE, RÉFORMER LES INSTITUTIONS POUR LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU SÉNÉGAL**
- 2. LA GESTION INTEGRÉE DE LA RESSOURCE EN EAU, INSTITUTIONS ET MODÈLE DE GOUVERNANCE À TRANSFÉRER**
- 3. LA COOPERATION NON GOUVERNEMENTALE FRANCAISE, PAR ET POUR LA BONNE GOUVERNANCE SUR LE BASSIN DU FLEUVE SÉNÉGAL**
- 4. COOPERATION NON GOUVERNEMENTALE ET DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL AU SÉNÉGAL**

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

NETOGRAPHIE

LISTE DES SIGLES

ANNEXES

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Du 25 juin au 31 août 2003, j'ai participé à une action de solidarité internationale à Sinthiou-Bamambé. Dans cette communauté rurale d'une vingtaine de villages de la zone sahélienne du nord du Sénégal¹, les problèmes hydrauliques y étaient récurrents. J'étais alors élève-ingénieur et ma mission était d'observer l'impact d'un micro-barrage et d'un déversoir construits pour rétablir le fonctionnement hydraulique d'un marigot². Avant les sécheresses répétées des années 1970, ce marigot permettait aux populations de faire de l'agriculture pendant et juste après la période de mousson. Ces conditions climatiques extrêmes ont considérablement affecté l'hydrosystème et depuis, la situation n'a cessé de se dégrader. En effet, moins il y a de végétation pour faire obstacle à l'eau dans son ruissellement sur le sol, plus celle-ci coule rapidement. Dans sa course, l'eau n'a alors plus le temps de s'infiltrer et entraîne au loin les précieux alluvions nécessaires pour nourrir les cultures. D'année en année, la situation ne fait alors qu'empirer et les villageois ont de plus en plus de problèmes pour l'élevage, l'agriculture et leur alimentation en eau. Pour trouver une solution à ce dysfonctionnement, s'est alors mis en place un partenariat entre la Communauté de Commune du Val de Drôme (CCVD) et la Communauté Rurale de Sinthiou-bamambé (CRSB). Il visait à appuyer les populations dans la gestion de leur ressource en eau.

Le projet Thiangol-Mangol³, débuté en 2001, était dans sa première phase lors de ma présence sur le terrain. Au delà de la mission essentiellement technique qui m'était confiée, j'ai pu participer aux réunions et assister l'animateur⁴, en permanence sur la zone, dans sa conduite du projet. Il était salarié de l'association Ardèche Drôme Ouro-sogui Sénégal (ADOS) qui était l'opérateur de la Communauté de Commune du Val de Drôme. Cette association est présente sur la région de Matam depuis 1985 et anime localement plusieurs actions⁵ de coopération décentralisée. Elle cherche à mettre en place avec le Sud⁶ un

¹ Carte disponible en annexe 1.

² Autrement dit une rivière éphémère, c'est à dire qu'elle est asséchée près de 9 mois de l'année. Les trois autres mois, durant la période de mousson, la pluie tombe si fort qu'elle ruisselle rapidement et détruit les cultures. Le bassin-versant de cette rivière est peuplé de 9 villages.

³ Traduction du peul en français : Grand Marigot.

⁴ L'ADOS insiste sur l'emploi de ce terme pour montrer qu'elle fait de l'appui, et non de l'aide, au développement.

⁵ Autre que la Communauté de Commune du Val de Drôme, elle anime également des coopérations avec le Conseil général de la Drôme, le Conseil général de l'Ardèche et le Conseil Régional Rhône-Alpes.

⁶ J'ai choisi d'utiliser l'expression « Pays du Sud » parce qu'elle me paraît être celle qui induit le moins de jugement de valeur. Même si cette expression a tendance à faire paraître homogène un ensemble qui ne l'est pas, nous la préférons à d'autres expressions du type : sous-développés, du tiers-monde ou de l'ex-tiers monde, en développement ou en voie de développement, pauvre ou pauvre très endettés, etc. D'une manière générale, toutes les expressions ont tendance à supposer cette homogénéité et cette hiérarchie entre « développés » et « non-développée ». Nous nous efforcerons donc de dire : le Sénégal.

partenariat basé sur l'appropriation des projets en vue d'une autonomisation des populations.

Cette démarche n'est pas isolée. Il est en effet de bon ton, aujourd'hui, de faire des projets davantage « choisis » et « appropriés » par les populations bénéficiaires. Pour mettre en oeuvre cette appropriation des actions, les ONG et collectivités territoriales s'intéressent au développement des capacités des acteurs. Principalement par la participation des sociétés civiles, des élus et des services techniques locaux, elles cherchent alors à ce que les différents intervenant d'une zone s'investissent dans les projets. La démarche vise à la pérennisation des acquis, donc à un développement plus durable basé sur la responsabilisation des acteurs dans leur dynamique de développement. Dans cette perspective, je me suis penché sur la question suivante : En quoi la coopération non gouvernementale française dans le domaine de la gestion de la ressource en eau s'inscrit-elle dans une perspective de développement institutionnel au Sénégal ?

- *Un développement institutionnel par des acteurs non institutionnels*

Pour pérenniser la dynamique de développement, les actions de solidarité internationale cherchent à entrer dans une démarche permettant de favoriser l'institutionnalisation de pratiques, le renforcement des capacités politico-administratives des collectivités locales et le développement d'une politique nationale. On a en effet distingué trois degrés de développement institutionnel. A une échelle nationale, je m'intéresserai de savoir si les projets de développement s'inscrivent dans une volonté de s'intégrer dans des politiques nationales sectorielles de l'eau. Sur le bassin du fleuve Sénégal, le programme Solidarité Eau est l'acteur pivot de cette action. Il peut potentiellement contribuer à un renforcement de la politique publique sénégalaise de l'eau. Ensuite, au niveau des collectivités locales sénégalaises, les actions s'inscrivent aujourd'hui davantage en terme de coopération décentralisée, c'est à dire, de coopération entre collectivités locales. Cette pratique contribue au renforcement des capacités des structures communales au Sénégal. Les démarches d'appui institutionnel et de renforcement des compétences politico-administratives sont donc notre deuxième niveau d'analyse. Enfin, à un dernier niveau, je m'intéresserai à l'institutionnalisation de pratiques directement importées par les acteurs de la solidarité internationale au niveau de la société civile. La mise en place de structures de participation, des comités villageois par exemple⁷, dans la mise en oeuvre des programmes⁸ pourraient en effet tendre vers un processus

⁷ Sur le programme Thiangol-Mangol, un comité villageois se réunit pour décider des actions à entreprendre.

⁸ Dans cette démarche, on parle davantage de programme de développement que de projet de développement.

d'institutionnalisation, qui serait une forme de leur objectivation⁹.

Par coopération non gouvernementale, nous entendons ici essentiellement¹⁰ les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et les Collectivités Territoriales (CT) investies dans des actions de solidarité internationale du secteur de l'eau. Ces deux types d'organisations¹¹ réalisent des projets qui tendraient pour certains à avoir un impact plus profondément ancré et plus facilement identifiable sur leurs territoires d'actions. Elles agissent en effet au plus près des populations et en partenariat direct avec les collectivités locales du Sud.

Au travers de ces acteurs, on s'intéressera à la problématique de la diffusion de savoirs et de pratiques au sein de la société civile et dans les collectivités locales. Pour Stéphane LA BRANCHE sur l'occidentalisation :

L'occidentalisation ne change donc pas le monde en changeant les institutions, mais plus fondamentalement en travaillant les valeurs, les relations de pouvoir et l'identité des non-occidentaux dans un processus de mise en discipline de ces derniers vers la façon occidentale d'organiser et de construire la société.¹²

Le type de développement mis en oeuvre par une association comme l'ADOS, qui travaille avec un permanent dans une même communauté rurale et qui met en place une approche basée sur la participation et l'appropriation des projets, peut avoir des conséquences profondes sur l'organisation de la société bénéficiaire. L'institutionnalisation de pratiques nouvelles importées et l'existence d'une volonté de développer les institutions, serait synonyme de leur ancrage et d'une modification de la régulation sociale et politique locale. En effet, l'institutionnalisation est un processus qui tend à (ré)organiser le fonctionnement de la société de façon stable (durable) sur la base de règles¹³. Mon hypothèse est donc la suivante : le

⁹ « On peut entendre par objectivation, d'une manière générale, l'ensemble des processus qui contribuent à situer des relations sociales, et les règles habituellement appliquées dans ces relations, dans l'ordre d'une réalité objective, perçue comme allant de soi, s'imposant aux êtres humains et régissant leur comportement », **LAGROYE (Jacques) (avec FRANCOIS (Bastien) et SAWIKI (Frédéric))**, *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 2002, p.148.

¹⁰ Généralement, au travers de la notion de coopération non gouvernementale, on entend également la coopération scientifique entre universités voir également la coopération entre syndicats et partis politiques. Nous écartons d'emblée la coopération ministérielle (gouvernementale) mais nous intéresserons cependant au rôle joué par les ministères dans la production de normes au sein des ONG et des collectivités territoriales dans la mise en cohérence de l'action de la France dans ce pays.

¹¹ Au sein de ces deux catégories d'acteurs, il existe cependant une grande hétérogénéité de pratiques. Pour s'en convaincre : sur les ONG, **DELER (Jean-Paul), FAURÉ (Yves-Alain), PIVETEAU (Alain) et ROCA (Pierre-Jean)**, *ONG et Développement. Société, économie, politique*, Paris, Karthala, 1998 et **RYFMANN (Philippe)**, *Les ONG*, Paris, La découverte, 2004; sur la coopération décentralisée, **PETITEVILLE (Franck)**, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, l'Harmattan, 1995. Nous nous efforcerons donc par la suite de préciser et de s'intéresser à des cas précis d'analyse.

¹² **LABRANCHE(Stéphane)**, « Les effets de la mondialisation sur les relations de pouvoir à Nkwanta et Kasei », *dans Afrique et politique*, Paris, Karthala et CEAN, 2002, p288.

¹³ **ALPE (Yves), BEITONE (Alain), DOLLO (Christine), LAMBERT (Jean-Renaud), PARAYRE (Sandrine)**, *Lexique de Sociologie*, Paris, Dalloz, 2005, p.130.

développement de structures et de compétences nouvelles qui tendraient à s'institutionnaliser au sein de la société civile¹⁴ et dans les collectivités locales¹⁵, renforcerait la durabilité des projets et les conséquences sur la manière de penser la société au Sénégal. Le développement institutionnel renforcerait donc l'appropriation par la société civile des projets et parallèlement, l'appropriation par la société civile ferait de même avec l'« appropriation institutionnelle ». Ces deux appropriations s'alimenteraient ensuite mutuellement. C'est à vérifier.

Dans notre cas d'étude, nous identifierons des pratiques du développement tendant à mettre en place un modèle de gestion de la ressource en eau. Ce modèle, qui semblerait s'institutionnaliser aujourd'hui dans un grand nombre de pays¹⁶, se transférerait au travers des différentes formes de coopération. Les ONG et collectivités territoriales, à leur niveau – c'est à dire au niveau de la société civile et des collectivités locales – jouent certainement un rôle dans ce transfert. Et c'est peut-être moins d'un *transfert de politiques publiques* dont il s'agit que d'une diffusion de pratiques, qui sembleraient correspondre à un certain modèle de gestion de l'eau. Ces pratiques pouvant tendre vers un processus d'institutionnalisation.

- *Un modèle de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) à transférer*

Selon Sarah RUSSEIL dans le *Dictionnaire des politiques publiques*, sont rassemblés sous l'expression de *transfert* :

les processus de développement au sein des systèmes politiques et/ou sociaux existants, de programmes d'action, de politiques ou encore d'institutions dont les cadres d'action relèvent d'idées ou proviennent d'institutions ou de programmes d'action de systèmes politiques et/ou sociaux autres (en général étrangers).¹⁷

Cette définition suppose donc l'existence d'un « système modèle » qui, au travers de différents acteurs¹⁸, serait susceptible de se diffuser. J'identifierai donc des pratiques des ONG et des CT qui correspondraient aux caractéristiques du modèle. Cela signifierait alors qu'il y a diffusion, tout du moins une volonté (peut-être inconsciente) de le faire (et peut-être pas forcément effective sur le terrain). Pour identifier ces pratiques, il faut alors connaître les caractéristiques du modèle de référence pour lequel nous disposons, en France, d'une littérature abondante¹⁹.

¹⁴ Au travers de structures formelles (plus ou moins), ONG, GIE, Comité villageois, Associations d'usagers, etc.

¹⁵ À la fois les élus et les services techniques.

¹⁶ La France aurait aujourd'hui des projets en cours dans 100 pays différents.

¹⁷ RUSSEIL (Sarah), « Transfert de politiques publiques », dans le *Dictionnaire des politiques publiques*, p.444.

¹⁸ Personnel politique et administratif, entrepreneurs politiques et expert, partis politiques et groupes de pression, think tanks, institutions gouvernementales ou organisations non gouvernementales.

¹⁹ NARCY (Jean-Baptiste), « La politique de l'eau face à la gestion des espaces : les agences de l'eau aux limites de la modernité », dans *Espaces et sociétés*, n°115, 2003, pp.179-196; NARCY (Jean-Baptiste) et

La France est en effet reconnue pour son modèle de gestion de la ressource en eau au niveau international. Celui-ci a des caractéristiques particulières.

Deux des caractéristiques du modèle, la décentralisation et la participation des usagers trouve généralement un écho favorable parmi les acteurs extra-étatiques, qui voient en elles un levier du développement. La Gestion Intégrée de la Ressource en Eau est également une gestion systémique de la ressource qui s'appuie sur la mise en place de schémas directeurs définissant les programmes d'actions et s'appuyant sur des objectifs à moyen terme et à long terme. Pour terminer, ce type de gestion s'appuie sur un système de financement spécifique répondant aux principes *usagers-payeurs* et *pollueurs-payeurs*. L'eau est donc considérée comme un bien économique et social dont la régulation est en partie déterminée par le marché. Pour mettre en oeuvre ces caractéristiques, des mécanismes institutionnels sont alors nécessaires.

Sophie ALLAIN écrit sur le « modèle français » de la gestion de la ressource en eau :

l'établissement d'un cadre organisationnel de participation à l'échelle d'un bassin ne peut reposer seulement sur une logique administrative, mais demande de s'ancrer dans un cadre territorial institutionnel existant²⁰.

Selon cette analyse, le modèle de gestion de la ressource ne se suffirait donc pas à lui seul et nécessiterait de s'appuyer sur un cadre politico-administratif territorialisé. Une décentralisation de la décision et de l'action publique serait nécessaire. Bernard BARRAQUÉ²¹ reconnaît également qu'un des enjeux essentiels du modèle français de gestion de la ressource est lié à la décentralisation des compétences dans la mise en oeuvre de l'action publique. Théoriquement, par la mise en place d'échelles d'action publique plus efficaces et plus démocratiques, on espère ainsi impliquer une pluralité d'acteurs : publics, privés et associatifs. L'exportation du modèle de Gestion Intégrée de la Ressource en Eau requière donc, dans les pays où elle est appliquée une base politico-administrative lui permettant de fonctionner et que la participation à la décision soit une valeur partagée et structurante de la

MERMET (Laurent), « Nouvelles justifications pour une gestion spatiale de l'eau », *dans Nature, Sciences et Société*, vol. 11, n°2, 2003, pp.135-145; **ALLAIN (Sophie)**, « Planification participative de bassin et gouvernance de l'eau », *dans géocarrefour*, vol.76, n°3, 2001, pp.199-209; **GHIOTTI (Stéphane)**, « Le modèle français de gestion de l'eau face aux défis de l'internationalisation des problématiques. La territorialisation est-elle toujours au coeur de l'innovation ? », *dans* Antheaume (B.), Giraut (F.) (dir.), *Du sud au Nord, les territoires au nom du développement*, Paris, IRD, 2004; **MERMET (Laurent) et TREYER (Sébastien)**, « Quelle unité territoriale pour la gestion durable de la ressource en eau ? », *dans Les outils d'une bonne qualité de l'eau, Annales des Mines*, Paris, Édition ESKA, Coll. Responsabilité et Environnement, 2001, pp 67-79; **BARRAQUE (Bernard)**, *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La découverte, 1995; **LE BOURHIS (Jean-Pierre)**, « L'eau, terrain d'expérimentation », *dans* BOYER (M.), HERZLICH G. et MARESCA (B.), *L'environnement, question sociale*, Odile Jacob, Paris, 2001; etc.

²⁰ **ALLAIN (Sophie)**, « Planification participative de bassin et gouvernance de l'eau », *dans Géocarrefour*, vol.76, n°3, 2001, p.204.

²¹ **BARRAQUÉ (Bernard)**, « Les politiques de l'eau en Europe », *dans Revue Française de Science politique*, vol.45, n°3, pp.420-453, 1995.

société bénéficiaire. Un développement institutionnel, tel que nous l'avons défini précédemment, serait donc nécessaire à la mise en place d'une bonne gestion de la ressource en eau.

En 1992, le sommet de la terre de Rio de Janeiro a donné lieu à la rédaction du plan d'action 21 dont le chapitre 18²² traite des questions de l'eau. La notion d'intégration met en avant la nécessité d'insérer la gestion de l'eau dans les politiques économiques et sociales des pays concernés. Ce modèle reprend globalement les caractéristiques que nous avons pu mettre en avant pour la gestion de l'eau en France. Selon Bastien AFFELTRANGER et Frédéric LASSERRE, ce type de gestion par bassin versant est un principe du développement durable²³. Je me suis alors demandé si les principes diffusés par les ONG et les collectivités territoriales, qui semblait relever de la GIRE, n'était pas davantage liés à la notion de *développement durable* et à celle de la *bonne gouvernance*, nouveaux référentiels de l'aide au développement international.

- ***Développement durable et bonne gouvernance, principes des politiques de développement ?***

La tendance est en effet à la diffusion du modèle de Gestion Intégrée de la Ressource en Eau. La France, qui revendique une expérience de près de 40 ans²⁴, est particulièrement active dans cette diffusion. Cette gestion reposerait, d'un point de vue théorique et pratique, sur des principes qui relèveraient du *développement durable* et de la *bonne gouvernance*.

Le développement durable s'est en effet imposé dans tous les secteurs des activités humaines au cours de la dernière décennie. Il a introduit un nouveau mode d'administration des sociétés qui repose en grande partie sur la participation des citoyens à la décision publique. Dans le domaine du développement international, le concept de *bonne gouvernance* pose effectivement la question du rôle de l'État et des institutions dans le processus de développement des pays du Sud par la participation du secteur privé²⁵. Cette manière nouvelle de « faire » du développement semble également s'imposer comme éthiquement plus acceptable, à moins que dans les faits cela ne se traduise par une occidentalisation plus

²² Voir le chapitre 18 de l'Agenda 21 : <<http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action18.htm>> Le chapitre qui traite des questions de l'eau s'intitule : *Protection des ressources en eau douce et de leur qualité : application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau*.

²³ AFFELTRANGER (Bastien) et LASSERRE (Frédéric), « La gestion par bassin versant : du principe écologique à la contrainte politique. Le cas du Mékong », dans *La Revue en Sciences de l'environnement – Vertigo*, vol.4, n°3, 2003, p.25. <<http://www.vertigo.uqam.ca>>

²⁴ Voir documents pour le forum de Mexico. La loi sur l'eau de 1964 a en partie mis ces principes en pratique et ce n'est qu'à partir de 1992 que ce modèle a été repris au sommet de la terre puis en 2000 à l'échelle européenne. Nous reviendrons là dessus plus tard.

²⁵ Entreprises mais aussi société civile et associations.

profonde que l'ancienne²⁶. Stéphane LABRANCHE écrit :

Il est possible que ce type de développement ait des effets à plus petite échelle mais plus occidentalisant que les PAS. Ces derniers auraient plutôt un effet occidentalisant à grande échelle mais moins en profondeur. Autrement dit, il est possible que l'effet culturel d'un projet soit plus profond lorsque l'on prend la culture en considération.²⁷

Par occidentalisation, nous entendons ici l'adoption de valeurs occidentales comme l'égalité, l'individualisme, un certain type de développement, ou encore une forme spécifique de démocratie.

Les questions de gestion de la ressource en eau ont en effet des conséquences essentielles sur l'organisation des sociétés. Certains attribuent d'ailleurs aux questions hydrauliques un « potentiel démocratique » important. L'eau est également aujourd'hui reconnue par les organisations internationales comme un enjeu majeur du développement en Afrique. Le IV^{ème} forum mondial de l'eau, qui s'est déroulé cette année à Mexico²⁸, avait des conséquences politiques importantes sur la démocratie locale dans ce Pays²⁹. Je m'interrogerai donc dans cette étude sur les liens que peuvent entretenir le *développement durable* et la *gouvernance* avec les caractéristiques de la diffusion du modèle de gestion de ressource en eau.

- *Méthodologie*

Nous nous engageons, en partie, dans la perspective des travaux de Stéphane LABRANCHE dont les travaux de recherche traitent de l'internalisation des normes du *développement durable et participatif*. En utilisant le cadre théorique de la théorie des régimes, il s'est intéressé à la diffusion de savoirs et sur l'existence d'un nouveau régime reposant sur ces normes de durabilité et de participation internalisées³⁰ par les *acteurs*. C'est-à-dire, dans son cas d'étude, les personnes travaillant dans le domaine de l'hydraulique international et plus particulièrement des barrages. Ils en sont, selon lui, arrivés à transformer un savoir qu'ils considéraient comme vrai et légitime, en valeur, et donc à agir selon ses principes sans nécessairement en être conscients. Le savoir envisagé dans notre cas d'étude est un « modèle » de gestion de la ressource en eau. Les actions de solidarité internationale ne s'inscrivent-elles pas davantage dans des principes découlant du *développement durable et participatif* et de la *bonne gouvernance* plutôt que d'un modèle de Gestion Intégrée de la

²⁶ Symbolisée par les Plans d'Ajustements Structurels (PAS).

²⁷ LABRANCHE (Stéphane), op.cit., 2002, p.297.

²⁸ Le forum était intitulé cette année : « un action locale pour un défi mondial »

²⁹ Entretien du 12/05/06

³⁰ LA BRANCHE (Stéphane), « La transformation des normes de participation et de durabilité en valeur ? Réflexions pour la théorie des régimes. », in *Revue d'études internationales*, vol.34, N°4, Décembre 2003, pp.601-629.

Ressource en Eau ? Nous traiterons majoritairement de la partie liée à la production et à la diffusion de ce savoir, au travers de l'étude de deux acteurs non gouvernementaux agissant dans la zone du bassin du fleuve Sénégal : le pS-Eau au travers de son programme Bassin fleuve Sénégal et l'ADOS, principalement au travers de son projet Thiangol-Mangol.

D'un point de vue méthodologique, je me suis appuyé sur les fiches-projets, journaux et autres documents disponibles sur les sites internet des associations et collectivités territoriales travaillant sur la zone géographique du Bassin fleuve Sénégal, au Sénégal³¹. Ensuite, au cours de deux assemblées générales de ce type d'association, j'ai pu observer les personnes : adhérentes, bailleurs, équipes technique ou conseils d'administration, qui prennent la parole sur le bilan annuel de l'association, présentent un projet ou font des remarques d'ordre plus général sur la solidarité internationale. L'observation directe a été un moment privilégié de compréhension de ces organisations et de leur actions. Pour finir, au cours d'entretiens, j'ai pu vérifier si, dans leur discours et leur argumentation, les personnes interrogées tenaient des propos identique à celui de leur organisation. Ce fut l'occasion de témoignages personnels qui peuvent difficilement transparaître dans des documents mis en ligne sur un site internet. Finalement, mon stage au Sénégal et mes compétences techniques en hydraulique m'ont permis d'avoir un regard plus conforme et compréhensif de la réalité des pratiques et des conditions de vie dans la zone étudiée.

Rappelons-le, ce mémoire est une première étape de mon projet de recherche qui s'inscrit dans la perspective de la réalisation d'une thèse de doctorat. Celle-ci porterait sur la diffusion et l'appropriation d'un modèle de gestion de la ressource en eau au Sénégal. Ce travail s'intéresse donc diffuseurs potentiels dans leur pays d'origine. Le travail de terrain, nous révélera certainement une vision plus conforme à la réalité dans l'appropriation des savoirs diffusés et de leurs conséquences sur l'organisation sociale et politique locale.

Les liens entre *développement durable* et *bonne gouvernance* nous permettront d'identifier le contenu des normes produites par les organisations internationales et bailleurs de fonds internationaux dans les politiques de développement (partie 1). Nous mettrons en relation ces normes avec les caractéristiques du modèle de Gestion Intégrée de la Ressource en Eau pour évaluer dans quelle mesure ce modèle est effectivement conforme aux principes du *développement durable* et de la *bonne gouvernance* (partie 2). Ensuite, nous nous intéresserons davantage au cas des acteurs non gouvernementaux français réalisant des actions de solidarité internationale dans le domaine de l'eau au Sénégal, diffuseurs potentiels des

³¹ Le fleuve Sénégal est en effet un fleuve international. Nous nous limiterons à la partie sénégalaise du Bassin versant de ce fleuve et laisseront de côté la partie guinéenne, malienne et mauritanienne.

caractéristiques du modèle (partie 3). Pour terminer, le cas plus concret du « développement institutionnel » sur le bassin fleuve Sénégal sera l'objet d'un état des lieux des pratiques et des enjeux de cette diffusion (partie 4).

1. LA BONNE GOUVERNANCE : RÉFORMER LES INSTITUTIONS POUR LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU SÉNÉGAL

Pour Marie-Claude SMOUTS, le succès rhétorique du *développement durable* tient pour beaucoup à ses ambiguïtés et à sa prétention à tout concilier³². Les normes théoriques et pratiques du *développement durable* ont en effet aujourd'hui acquis une légitimité forte mais le concept reste imprécis. En effet, dans la même idée que Pierre LASCOUMES pour les politiques d'environnement, nous avançons pour le *développement durable* que : « le processuel l'emporte sur le substantiel »³³. C'est donc davantage un ensemble de procédures permettant de décider et de mettre en oeuvre l'action publique qui définirait le *développement durable*. Parmi celles-ci, la démocratie participative serait un instrument privilégié et avec elle une nouvelle forme de gouvernement des individus et des sociétés.

L'ensemble de ces instruments d'action publique, peut alors être regroupé sous le concept de *gouvernance*. Ce terme fût initialement emprunté au monde de l'entreprise où il visait à questionner les dirigeants sur la façon dont leur gestion pouvait assurer un équilibre entre les intérêts des actionnaires et ceux de l'ensemble des autres parties prenantes liées à la firme : cadres, employés, sous-traitants, collectivités locales, etc.³⁴ Comme pour le *développement durable*, la définition de la *gouvernance* est loin de faire consensus et un débat persiste. Jacques THEYS le résume ainsi,

D'un côté, on accuse les politiques réglementaires traditionnelles d'être archaïques, inefficaces, inapplicables. De l'autre, on considère que les nouvelles formes de gouvernance ne sont qu'une façon naïve d'évacuer la réalité des conflits et des jeux de puissance, et que sous couvert d'ouverture démocratique elles ne font que renforcer les intérêts dominants et institutionnaliser les corporatismes.³⁵

La *gouvernance* pose en effet un certain nombre de questions parce qu'elle vient « bousculer » notre conception classique de la démocratie. Ce type de régulation politique, qui passe par la mise en place de nouveaux outils institutionnels, a eu des conséquences importantes sur les relations gouvernants/gouvernés. La reconceptualisation du rôle de l'État que ce concept favorise passe donc par la mise en place d'espaces innovants favorisant la participation de la

³² SMOUTS (Marie-Claude) (dir.), *Le développement Durable, les termes du débat*, Paris, A.Colin, 2005, p.1. Voir également dans SMOUTS (Marie-Claude), BATTISTELLA (Dario) et VENNESSON (Pascal), *Dictionnaire des Relations Internationales*, Paris, Dalloz, 2002, p.122.

³³ LASCOUMES (Pierre), *L'éco-pouvoir, environnement et politiques*, La Découverte, Paris, 1994, p.104. Voir également SMOUTS, op.cit., p.11. qui cite Pierre LASCOUMES « Néanmoins l'apport du développement durable aux instruments d'action publique est resté plus procédural que substantiel ».

³⁴ Voir également l'entrée gouvernance dans SMOUTS (Marie-Claude), BATTISTELLA (Dario) et VENNESSON (Pascal), *Dictionnaire des Relations Internationales*, Paris, Dalloz, 2002.

³⁵ THEYS (Jacques), *La gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement*, Revue Développement Durable et Territoires, < <http://developpementdurable.revues.org/document1523.html>>, p.2.

société civile dans la décision et la mise en oeuvre de l'action publique.

Dans le cas des politiques de développement international, en partie suite aux échecs des plans d'ajustement structurels des années 1980, la Banque Mondiale a joué un rôle central dans la promotion du concept de *gouvernance*, et plus particulièrement, de la *bonne gouvernance*. Ce concept reconsidère la place de l'État, et donc des institutions, dans le processus de développement des pays du Sud. Cette conception de l'État, davantage considéré comme un arbitre que comme le détenteur légitime du pouvoir de « dire » l'intérêt commun d'une société, est pour Bonnie CAMPBELL éminemment politique³⁶ et pour Stéphane LA BRANCHE une stratégie rhétorique et discursive visant à occulter l'instrumentalisation de l'État au profit des programmes d'ajustements structurels³⁷.

Dans cette partie, je reviendrai à la fois sur les concepts de *développement durable et participatif* et de *gouvernance* en nous interrogeant sur leurs liens. Ensuite, je passerai au concept de *bonne gouvernance* qui pose la question du rôle des institutions et de la société civile dans le développement économique. Je répondrai aux questions suivantes : En quoi le concept de *gouvernance* est-il lié au concept de *développement durable et participatif* ? Quels sont les enjeux de la *bonne gouvernance* pour les institutions dans les pays du Sud ? Quelles formes de « développement institutionnel » pourrait-on identifier au Sénégal ?

1.A. Du développement durable à la démocratie participative

Les théories sur le développement durable se sont diffusées au début des années 1990³⁸, en particulier par l'intervention des enceintes internationales dans leur promotion. Déclinées aujourd'hui dans plusieurs domaines³⁹, les notions de durabilité et de participation sont entrées dans le vocabulaire courant. Elles ont eu des conséquences fortes sur le gouvernement des sociétés contemporaines⁴⁰. La démocratie participative en est une traduction formelle dans la

³⁶ **CAMPBELL (Bonnie)**, « La gouvernance, une notion éminemment politique », dans HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE (HCCI), *Les non-dits de la bonne gouvernance*, Paris, Karthala, 2001, pp. 119-148.

³⁷ **LA BRANCHE (Stéphane)**, *Mondialisation et terrorisme identitaire. Ou comment l'occident tente de transformer le monde*, Paris, L'harmattan, 2003, chapitre 4.

³⁸ De manière peut-être un peu arbitraire, nous faisons remonter l'émergence de ces concepts à 1987 et le rapport Brundtland pour le Développement durable et 1989 pour la gouvernance style banque mondiale dans le rapport sur le développement dans le monde.

³⁹ Guy HERMET en met en évidence cinq domaines, de manière chronologique : entreprises, mouvements sociaux, villes, développement (grandes institutions), Europe. **HERMET (Guy)**, « un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, vol. 54, n°1, février 2004, p.163.

⁴⁰ Stéphane LABRANCHE s'interroge même sur l'émergence d'un nouveau régime reposant sur les normes de durabilité et de participation. Voir **LA BRANCHE (Stéphane)**, « La transformation des normes de participation et de durabilité en valeur ? Réflexions pour la théorie des régimes. », dans *Revue d'études internationales*, vol.34, N°4, Décembre 2003, pp.601-629.

conduite de l'action publique et tient une place privilégiée. Le *développement durable*, en laissant ouvertes des controverses socio-techniques et socio-politiques⁴¹, favorise en effet la participation de la société civile à la décision publique qui reste à trancher.

1.A.1. Les controverses des développements durables

Il n'existe pas une seule manière de faire du développement durable⁴². Il y a en effet une grande diversité de définition du concept. Même si la protection de l'environnement semblerait aujourd'hui faire partie de la morale consensuelle contemporaine, il n'en reste pas moins une pluralité d'acteurs aux intérêts divergents voire contradictoires. Ces acteurs doivent cependant s'entendre pour prendre part à des processus de concertation et trouver ainsi un compromis s'imposant comme légitime aux yeux de tous.

- Un « accord mou » sur la définition de développement durable

La genèse de la notion remonte au début des années 1970. C'est le rapport du club de Rome, intitulé *halte à la croissance* qui a le premier pointé du doigt le caractère fini de la planète et la nécessité de repenser les activités humaines. L'éco-développement sera, dans les années qui suivirent, l'objet de nombreux débats dans les enceintes internationales. Son potentiel contraignant, trop prononcé diront certains, le conduira à être abandonné. Au début des années 1980, c'est l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) qui utilise pour la première fois la notion de *développement durable*. Par la suite, une commission, dite commission Brundtland sera chargée de rendre un rapport sur cette question. Ce rapport sera ensuite utilisé pour le sommet de la terre de Rio en 1992 qui contribuera à la diffusion de la notion au niveau international. La définition de ce rapport est aujourd'hui celle qui est universellement acceptée :

Le développement durable, c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs.⁴³

Selon Marie-Claude SMOUTS, ce rapport énonce toutes les propriétés définissantes du développement durable mais certains paragraphes restent trop souvent oubliés. Elle met en avant que,

⁴¹ Selon Pierre LASCOUMES, la notion de *traduction* de CALLON (Michel), « Éléments pour une sociologie de la traduction », Année sociologique, XXXVI, 1984, ne permettrait pas de dépasser la dimension socio-technique des controverses pour rendre compte des dimensions socio-politiques des projets d'environnement, mais plus largement des projets d'action publique. voir LASCOUMES (Pierre), « Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-337, p.334.

⁴² Entre Organisations internationales, entre pays, entre partis, syndicats, entre individus. Tout le monde a sa propre vision du développement durable.

⁴³ SMOUTS (Marie-Claude), op.cit., p.1.

Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de besoins essentiels des plus démunis à qui il convient d'accorder la plus grande priorité; l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation font peser sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.⁴⁴

En d'autres termes, la définition qui ferait aujourd'hui consensus serait en grande partie incomplète et son interprétation largement subjective. La notion de besoin en est une bonne illustration. Qu'est-ce qu'un besoin ? Les citoyens ont-ils les mêmes besoins ? Comment distinguer les besoins essentiels des non-essentiels ? Qui a la légitimité pour faire cette distinction ? Ne pouvant donner de réponse tranchée et définitive à ces questions, le politique, a été - ou s'est - dessaisi, de cette prise de décision et les citoyens l'ont – ou en ont été - saisi.

- *Des acteurs aux intérêts divergents, voire contradictoires*

Plutôt que de dire que les citoyens se sont appropriés cette question, on peut davantage dire que ce sont les « usagers » qui se la sont appropriée. En effet, la participation de citoyens à une décision publique est essentiellement catégorielle ou sectorielle. Pour prendre part à une consultation ou une décision, il faut en effet être à la fois motivé pour le faire mais également y être habilité et donc acquérir une légitimité dans le champ social considéré.

Par exemple, dans le champ de l'hydraulique français, les élus locaux, les agents de l'État en charge de ces questions⁴⁵ et les usagers de la ressource se réunissent dans un comité de bassin. Chacune de ces catégories représente un tiers des sièges. Au sein des usagers, la proportion de siège est définie en fonction de la consommation d'eau. C'est donc en grande majorité les industriels⁴⁶ et les agriculteurs qui sont représentés. C'est une représentation dite néocorporatiste qui réunit des usagers reconnus comme légitime par leur consommation pour prendre part à une décision.

Ces usagers ont des intérêts concurrents concernant la gestion de la ressource. Par exemple, au moment le plus critique, c'est-à-dire la période estivale, tous les usagers ont besoin de beaucoup d'eau. C'est donc un grand nombre d'intérêts divergents qu'il convient d'arbitrer pour atteindre un consensus. Ce consensus, s'il est reconnu comme légitime par l'ensemble des intervenants du secteur, s'imposera alors à tous. Les questions environnementales, tout particulièrement celles portant sur les ressources naturelles, sont un objet privilégié de « controverses » à cause de leur caractère limité et de l'universalité des

⁴⁴ **SMOUTS (Marie-Claude)**, op.cit., p.2.

⁴⁵ DDE, DIREN, DDAF, la question de l'eau se superpose sur plusieurs services déconcentrés de l'État en France.

⁴⁶ Dont EDF, Électricité De France, plus grand consommateur d'eau, essentiellement pour le refroidissement des centrales nucléaires.

conséquences. Si on pollue l'eau, les chances sont nombreuses pour que l'ensemble de la communauté en soit affecté. Le développement durable s'intéresse tout particulièrement à donner les moyens de répondre à cette globalité des problèmes. Je reviendrai plus tard sur ces questions de gestion de la ressource en eau.⁴⁷

- *Comment trouver un compromis entre Économie, Éthique et Environnement ?*

Finalement, le *développement durable* a décloisonné la question environnementale pour l'inclure dans des questions économiques et sociales⁴⁸. En effet, la mise en oeuvre d'un *développement durable* s'inscrit dans une recherche de compromis permettant de concilier efficacité économique, équité sociale et durabilité environnementale. C'est une vision davantage systémique du développement et de ses conséquences. Le *développement durable* théorique ou idéal, permettrait en effet de trouver un équilibre. C'est-à-dire, en caricaturant, de trouver un équilibre entre des activités humaines néfastes pour l'environnement et les autres citoyens et, des mesures permettant de limiter ou de corriger ses effets, sans compromettre la compétitivité économique de l'activité. Mais, comme nous l'avons dit précédemment, parce qu'il est défini par des notions subjectives et qu'il existe une grande diversité d'« usagers » aux intérêts contradictoires, la mise en place de procédures permettant de déterminer ce compromis a été nécessaire. Pour Pierre LASCOUMES, dans le dernier chapitre de son intervention à l'université de tous les savoirs, « L'ajustement d'intérêts divergents a toujours exigé des instruments particuliers »⁴⁹. Le développement durable a en effet eu des conséquences sur la conduite de l'action publique. La concertation entre usagers s'est en effet posée à cause de l'acuité de la question de la régulation des interdépendances entre l'homme et son environnement dans la dernière décennie⁵⁰. Cette période a donc été l'occasion de la mise en place progressive d'un nouvel instrument d'administration des sociétés, la démocratie participative.

⁴⁷ Cf. Infra, Parties 2.A et 2.B

⁴⁸ Pierre LASCOUMES pose la question ainsi, « Le développement durable signifie-t'il le dépassement de cette contradiction, ou bien indique-t'il la colonisation des raisonnements environnementaux par la prégnance des impératifs économiques, la monétarisation des biens naturels et la marchandisation de tous les services écologiques ? », LASCOUMES (Pierre), « Les ambiguïtés des politiques de développement durable », dans Texte de la 293ème conférence de l'Université de tous les savoirs, p.564.

⁴⁹ LASCOUMES (Pierre), idem, p568.

⁵⁰ Pour Jean-Pierre LE BOURHIS, La question de la régulation des interdépendances hydrauliques est posée dès les années soixante à partir de l'ouvrage CHÉRET (I.), *L'eau*, Paris, Seuil, 1967 et plus en amont, cette réflexion puise dans un courant de pensée sur l'économie des ressources naturelles, développé dès 1952 aux États-Unis par la fondation Resources for the future. LE BOURHIS (Jean-Pierre), « Complexité et trajectoires d'apprentissage dans l'action publique. Les instruments de gestion durable des ressources en eau en France et au Royaume-Uni », dans la *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 10, n° 2, 2003, p.162.

1.A.2. La démocratie participative : du *développement durable* à la *gouvernance*

Nous l'avons vu, le développement durable est lié à la participation citoyenne. Cette participation, qui semble aujourd'hui s'institutionnaliser à tous les niveaux et dans tous les secteurs, ou presque⁵¹, semblerait préfigurer un nouveau mode de décision, de mise en oeuvre voir d'évaluation de l'action publique. Cet outil fait aujourd'hui partie d'un cadre d'action publique plus large et nommé *gouvernance*. Cette « nouvelle » forme de démocratie est moins basée sur la représentation politique, qui tient cependant toujours une place importante, mais davantage sur la négociation entre *stakeholders* d'un même problème⁵². La référence à ce concept semble aujourd'hui à la fois légitimer les prises de positions politiques des élus et également correspondre à une forte demande citoyenne, tout du moins associative. En effet, la participation aux projets d'action publique a trouvé un écho très favorable parmi ces organisations. Le participatif correspond cependant à une pluralité d'instruments très différents. Invoquer la démocratie participative sans en préciser les règles de fonctionnement, est un écueil trop souvent commis par ceux qui la mettent en place ou la revendiquent. Plus largement, la démocratie participative interroge aujourd'hui sur qui -et comment - doivent -ou peuvent-être - gouvernées⁵³ les sociétés. Dans ce contexte, une nouvelle forme de gouvernement, la *gouvernance*, semblerait aujourd'hui « s'imposer ».

- *Le participatif ou la nouvelle démocratie*

La démocratie participative s'est largement développée en France depuis le début des années 90. La question environnementale a joué selon nous un rôle de premier plan dans le développement de cette nouvelle dynamique. Selon Dominique BOURG, qui écrit :

La démocratie participative s'est développée sous la double pression de la crise de légitimité du politique et la montée en puissance des problèmes d'environnement. L'idée que nous cherchons à défendre ici est qu'il n'y a pas là qu'une coïncidence. Les difficultés environnementales, et plus largement les problèmes suscités par la puissance conjointe des techniques et du marché, affectent le cadre au sein duquel s'est construite la légitimation de la démocratie représentative.⁵⁴

Autrement dit, Dominique BOURG voit dans les innovations technologiques et dans le

⁵¹ On imagine encore mal la démocratie participative dans les secteurs régaliens de l'État.

⁵² Certains analystes parle même de démocratie « sectorielle » ou « sectorialisée ».

⁵³ « Gouverner, c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses » de Jean LECA, cité dans **FAVRE Pierre**, « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? » dans Pierre FAVRE (Pierre), HAYWARD (Jack) et SCHEMEIL (Yves) (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean LECA*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

⁵⁴ **BOURG (Dominique)**, « Démocratie représentative et démocratie participative », dans MARECHAL (Jean-Paul), QUENAULT (Béatrice) (dir.), *Le développement durable, une perspective pour le XXIème siècle*, Rennes, PUR, 2005, p.411.

potentiel de leurs retombées, une raison de la remise en cause des institutions représentatives. C'est également la prise de conscience qu'une action quotidienne puisse avoir des conséquences incertaines et universelles sur nos intérêts futurs et ceux d'autrui aujourd'hui, demain et dans un avenir plus lointain⁵⁵, qui aurait entraîné cette mutation. En effet, la difficulté pour les autorités publiques d'établir des limitations qui porteraient atteinte à la liberté des individus de maximiser leurs intérêts matériels semblait difficile à mettre en oeuvre. La question environnementale, et donc de la durabilité des activités humaines, a donc offert une réponse contribuant ainsi fortement à l'émergence de la démocratie participative. Celle-ci, par ses procédures, doit alors acquérir la légitimité lui permettant d'être reconnue comme pouvant s'imposer à tous.

La légitimité par les procédures⁵⁶, permet en effet à une question délibérée d'être reconnue comme vraie par l'ensemble des « acteurs » concernés par un problème. Selon Jacques LAGROYE sur les relations politiques,

Ces relations sont régies, comme on l'a vu, par des règles écrites auxquelles est attribuée la vertu quasi magique de transformer le résultat d'interactions en prescriptions légitimes.⁵⁷

L'enjeu essentiel de la participation a pour objectif de satisfaire l'acteur de la négociation dans son droit à donner son avis sur une question d'intérêt collectif. La reconnaissance de la légitimité de la décision dépendra alors d'ajustements complexes de l'acteur au niveau individuel. D'une manière assez générale, les règles de représentativité, la facilité à accéder à l'information ou encore les possibilités de prise de parole sont des éléments qui favoriseraient cette reconnaissance de la légitimité de la délibération.

- *La Gouvernance et la question des institutions*

Dans le *dictionnaire des politiques publiques*, Patrick LE GALÈS définit la gouvernance,

comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité.⁵⁸

Les institutions participent de cette coordination d'acteurs et de groupes sociaux. Elles organisent de façon stable les relations entre individus et permettraient de légitimer une décision participative. Comment pourrait-on mettre en oeuvre la démocratie participative sans

⁵⁵ BOURG (Dominique), op.cit., p.417.

⁵⁶ Appelé parfois légitimité par les outputs, par opposition à la légitimité par les inputs, objectivée par le vote.

⁵⁷ LAGROYE (Jacques) (avec FRANCOIS (Bastien) et SAWIKI (Frédéric)), *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 2002, p.139.

⁵⁸ LE GALLES (Patrick), « Gouvernance », dans le *Dictionnaire des politiques publiques*, p.243.

institutions ?

1.A.3. Conclusion : Gouvernance et développement durable : deux « mots valises » ou « mots ourra »

Finalement, ces deux « mots valises »⁵⁹ ont des contours mal définis et chacun peut les utiliser à sa manière. Pour Pierre LASCOUMES, le *développement durable* relèverait même d'un « mythe pacificateur »⁶⁰.

Nous pensons également que ces notions ont le pouvoir d'annihiler les débats et nous avons pu en avoir une illustration lors d'une conférence sur le Forum Mondial de Mexico⁶¹. Alors que l'Agence Française de Développement (AFD)⁶² et l'ONG Eau-vive⁶³ avaient des positions (idéologiques diront certains) très différentes sur la manière dont doit être gérée la ressource en eau, le débat n'a pu avoir lieu. Par le biais de l'utilisation des termes consensuels liés à la durabilité, l'équité ou la participation, l'intervenant de l'AFD a réussi à faire une présentation lisse qui n'a pas permis au débat de se débloquent. De même, la représentante des élus locaux a utilisé de manière répétée les notions de droit fondamental à l'eau et de bien public mondial alors que ces notions n'ont pour l'instant aucun fondement juridique.

Dans le même registre, Guy HERMET utilisera la notion de « mots ourra » en faisant référence à la « Novlangue » d'Orwell, qui s'organise pour perdre de plus en plus de mots afin de ne conserver que des termes univoques⁶⁴. La gouvernance soulève cependant des enjeux essentiels, dont la question des institutions, que je vais aborder.

1.B. De la gouvernance à la bonne gouvernance pour la solidarité internationale

Selon Guy HERMET, la *gouvernance*, même si elle possède désormais une assise plus solide, continue de se définir davantage au regard de ses sites, de ses modes ou de ses circonstances d'emploi que de contenus clairement affectés⁶⁵. Pour le développement international, le contenu qui lui est affecté est différent des autres emplois. La notion désormais employée dans les politiques de développement est celle de *bonne gouvernance*⁶⁶.

⁵⁹ GAUDIN (Jean-Pierre), *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 9.

⁶⁰ LASCOUMES (Pierre), « Les ambiguïtés des politiques de développement durable », op.cit., p. *.

⁶¹ Conférence Les mardis de 4D – Alternatives économiques, « Le IV^{ème} Forum mondial de Mexico : enjeux, suites et perspectives », Paris, 25/04/06.

⁶² Opérateur du Ministère des Affaires Étrangères dans l'aide au Développement.

⁶³ ONG d'aide au développement parisienne très présente en Afrique de l'Ouest et ayant une influence significative au Sénégal.

⁶⁴ HERMET (Guy), op.cit., p.164.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ La notion a été développée par la Banque Mondiale en 1997 dans World Bank, Rapport sur le développement

J'identifierai dans cette partie rapidement les enjeux liés au concept de gouvernance et je m'intéresserai ensuite les bases est fondé le concept de gouvernance et ensuite nous intéresserons davantage à la notion développer par la banque mondiale.

1.B.1. La gouvernance : un nouveau rapport gouvernant/gouvernés

Au delà du caractère essentiellement technique de la démocratie participative, ce nouveau mode d'administration a transformé les « liens » au sein de la société. En effet, l'État-nation, construit et modelé par l'histoire, repose sur des relations entre individus occupant des places et fonctions particulières. Ce qui fait que ces individus acceptent d'être gouvernés par une partie dirigeante de la population, est que la position de ceux-ci est considérée comme légitime. Cette légitimité, traditionnellement objectivée par le vote, l'est aujourd'hui beaucoup moins. En effet, on assiste à une recomposition des relations entre citoyens et autorités publiques. Au travers de la mise en place d'arènes de concertation et de négociation. Une part de la décision échappe alors au cadre classique des luttes idéologiques et partisans.

- *Quelles caractéristiques de la gouvernance ?*

Récapitulons. Voici les huit caractéristiques de la gouvernance avancées par Guy HERMET et Ali KAZANCIGIL dans l'introduction de leur ouvrage⁶⁷. Tout d'abord, à l'inverse du gouvernement, les acteurs principaux de la gouvernance se déploient sur un même plan. La gouvernance est donc horizontale et les acteurs se trouvent moins en position de subordination vis-à-vis des représentants de l'État qui occupaient le sommet de l'influence et de la légitimité. Ensuite, la gouvernance vise à abolir la distinction entre public et privé. L'État est donc davantage un arbitre, un agent régulateur, qu'une autorité régulatrice. Troisième caractéristique, la gouvernance est le résultat d'une croyance partagée qui dit que les mécanismes de régulation du social sont prioritairement déterminés par des relations économiques et donc apparentés à ceux du marché. Ensuite, avancent Guy HERMET et Ali KAZANCIGIL, les acteurs décisifs de ces dispositifs se recrutent ou se choisissent entre eux, par cooptation avant tout, en fonction de leurs positions acquises ou de celles qu'ils parviennent à acquérir grâce à leur talent tactique et à leur proximité idéologique avec les acteurs déjà en place⁶⁸. Cinquièmement et sixièmement, la gouvernance correspond toujours à un processus de décision révoquant et provisoire et, elle n'est pas le produit d'un débat et d'une

dans le monde 1997, World Bank, New York, 1997.

⁶⁷ HERMET (Guy), KAZANCIGIL (Ali) et PRUD'HOMME (Jean François) (dir.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005, pp.8-10.

⁶⁸ Idem, p.9.

délibération mais le résultat d'une négociation, voire de marchandage et de trocs entre les différentes parties. Septièmement, la logique de cooptation de la gouvernance s'applique particulièrement bien aux politiques sectorielles, dans une perspective néo-corporatiste. Pour finir, ce mode de gestion tend à se codifier au regard de normes ou de « codes de conduites » plutôt que de lois.

- ***Multi-partenariats pour une action publique multi-niveaux***

Au travers de la *gouvernance*, les partenariats sont mis en avant. Du partenariat public-privé au partenariat public-privé-associatif, l'action publique s'organise de manière à inclure dans ses décisions un ensemble d'acteurs toujours plus vastes et hétérogènes. Il est souvent appelé, le multi-partenariats. Ce nouveau mode d'action publique se pose régulièrement en terme de responsabilités partagées. Les responsabilités de chaque parties du partenariat sont alors définies généralement par un contrat qui détermine les droits et devoirs de chacun par rapport aux autres partenaires. Ce mode d'action publique suppose alors la capacité des autorités publiques à contractualiser et à déléguer ses missions à des partenaires⁶⁹.

La gouvernance déstabilise également les niveaux d'action publique classique. Elle est multi-niveaux et s'appuie sur les processus de décentralisation. En France comme au Sénégal, l'échelle de la région et de la commune semble s'imposer progressivement au détriment des départements. Ces trois niveaux territoriaux, avec le national pour le vote des lois, tendent à être considérés comme les bonnes échelles d'action publique. La subsidiarité est donc également un élément constitutif de la gouvernance. Pour conduire les politiques publiques au plus près des citoyens, il faut alors qu'il existe des institutions disposant de compétences à ces différentes échelles d'action publique.

1.B.2. La bonne gouvernance, la question des institutions comme nouveau référentiel des politiques de développement

Pour Guy HERMET, qui distingue cinq utilisations du concept de gouvernance,

Le concept de « bonne gouvernance » en matière de développement demeure le plus incertain de tous, le plus arbitraire, le plus caractérisé pas ses éléments périphériques plutôt que par un quelconque noyau dur⁷⁰.

La notion de bonne gouvernance est donc complexe et les conséquences sur les pays du Sud le sont encore plus. Je ne pourrai ici évaluer la portée de cette notion dans un pays en développement comme le Sénégal. La Banque Mondiale a en effet un pouvoir important qui

⁶⁹ Cf. Infra. Partie 4.1. Dans mon étude de cas, le directeur de l'ADOS met en avant une compétence acquise par la collectivité locale partenaire. Cette compétence est la passation de marché public.

⁷⁰ HERMET (Guy), op.cit., p.166.

contribue pour une large part au changement social et politique de ce pays.

Lors de cette étude j'ai pris connaissance de l'existence d'un bureau de la banque mondiale à Dakar, capitale du Sénégal. Ce bureau a réalisé un Plan National de Bonne Gouvernance. De plus, la délégation de la commission européenne au Sénégal dispose d'un comité dit, comité bonne gouvernance. Il existe donc des structures qui ont une influence forte sur la conduite de l'action publique Sénégalaise. L'étude de cette influence mériterait d'être approfondie.

J'ai choisi cependant de m'intéresser dans un premier temps au concept de la banque mondiale. En effet, Ha-joon CHANG, dans un numéro spécial de *L'économie politique* sur la Banque mondiale, écrit :

La question du développement institutionnel, ou « réforme de la gouvernance », a pris de l'importance ces dernières années. La littérature académique sur les institutions et le développement a explosé. Et aujourd'hui, même la Banque Mondiale et le Fonds monétaire International, qui négligeaient les institutions, simple détails sur le bien-fondé de la théorie économique orthodoxe, se sont mis à souligner le rôle des institutions dans le développement économique.⁷¹

Dans le développement international, la question du développement institutionnel marque donc un tournant dans la ligne des bailleurs de fonds internationaux. Je le rappelle, je n'étudierai pas ici les conséquences de ce tournant mais en évoquer les contours et les grandes lignes me paraît essentiel pour notre raisonnement. En effet, les Collectivités Territoriales et ONG, qui sont les acteurs qui m'intéressent, s'appuient sur les institutions pour mettre en oeuvre leurs projets.

- *La Banque Mondiale, promoteur de la bonne gouvernance*

Le rapport annuel de la Banque Mondiale de 2002 s'intitulait *Construire les institutions pour le marché*⁷². C'est donc une vision relativement étroite des institutions, essentiellement instrumentalisées pour le développement économique. Ce document fait suite à plusieurs rapports qui marquent un intérêt croissant de la banque pour les institutions et pour la gouvernance. Depuis 1997, la Banque Mondiale a en effet développé la notion de bonne gouvernance.

Plusieurs opinions se dégagent concernant cette notion à l'échelle internationale. Pour Bonnie CAMPBELL, c'est une notion éminemment politique, pour Stéphane LA BRANCHE, c'est une question de rhétorique et pour Ha-Joon CHANG, les institutions sont mobilisées « comme moyen de protéger les principes fondamentaux de la science économique orthodoxe,

⁷¹ CHANG (Ha-Joon), « Sur la relation entre les institutions et le développement économique », dans *L'Economie politique, La banque mondiale a-t-elle vraiment changé ?*, n°30, 2006, p.53

⁷² World Bank, *World development report 2002*, New-York, Oxford University Press, 2002.

face à son incapacité à expliquer ce qui se passe dans le monde réel. »⁷³

Ha-Joon CHANG met également en avant l'existence d'« institutions standards mondiales ». Il existerait alors, dans les cartons de la Banque Mondiale, des institutions modèles de bonne gouvernance, que tous les pays devraient adoptées. Ces formes institutionnelles sont de plus en plus fréquemment imposées par les Institutions de Bretton Woods par des « conditionnalités liées à la gouvernance »⁷⁴

- *Institutions formelles et informelles*

Dans la fin de son article, Ha-Joon CHANG développe l'idée que l'institution, au sens juridique et formel du terme ne peut seule résoudre les problèmes des pays en développement. En effet, les institutions, considérées uniquement comme des « technologies pour le management social »⁷⁵ ne peuvent fonctionner sans un certain nombre de normes et de valeurs au sein de la société bénéficiaire. C'est ainsi par exemple que les pays du Sud disposent d'un niveau relativement avancé de développement institutionnel alors que le développement économique y est très en dessous d'autres pays. Le niveau de développement institutionnel n'est donc pas lié directement au développement économique. Il faut un temps d'adaptation pour que l'appropriation ait lieu. Une institution formelle repose en effet sur un certain nombre d'institution, au sens sociologique large du terme, informelles. Les institutions idéales-typiques des pays occidentaux basées sur le libéralisme, économique et politique, ne sont pas forcément adaptées socio-culturellement. C'est ainsi que dans cette étude il est apparu que les ONG et les Collectivités Territoriales pouvaient jouer un rôle dans ce processus d'appropriation et de développement institutionnel des pays du Sud⁷⁶.

1.B.3. Conclusion : Questionner le rôle des institutions et de la « société civile » comme norme internationale

La bonne gouvernance est une approche différente et marque un tournant dans la politique économique de la Banque. Longtemps séparées, l'économie socio-politique du développement (ESD) et la nouvelle politique économique (NPE) ont finalement trouvé un terrain commun⁷⁷. Les recommandations de la Banque Mondiale ne sont plus uniquement basées sur une vision économique orthodoxe. En effet, les questions du rôle de l'État et de la

⁷³ CHANG (Ha-Joon), op.cit., p.54.

⁷⁴ Voir KAPUR (D.) et WEBBER (R.), « Governance-related conditionalities of the IFIS », G-24 Discussion Paper Series, n°6, Geneva, UNCTAD, 2000, cité dans Ha-Joon CHANG, op.cit.,p.57.

⁷⁵ CHANG (Ha-Joon), op.cit., p.61.

⁷⁶ Cf. Infra partie 4.A. Pour l'étude du cas du pS-Eau dans ce processus d'appropriation d'une politique publique nationale de l'eau.

⁷⁷ CHANG (Ha-joon), op.cit., p.54.

société civile sont aujourd'hui posées au travers des institutions. Cependant, c'est une vision occidentale de la démocratie et de l'action publique qui sont préconisées au détriment d'une compréhension des caractéristiques socio-culturelles des bénéficiaires. Les acteurs non gouvernementaux participent au processus d'appropriation des « conditionnalités de gouvernance » dans les pays du Sud et au Sénégal. De quelles manières peuvent-ils y participer ?

1.C. Réformer les institutions pour un développement participatif et durable au Sénégal

Au total, la question des institutions trouve un regain d'intérêt dans les politiques de développement international. En effet, les institutions sont considérées comme des structures durables et favorables au développement économique. De la Banque mondiale aux ONG de développement, les années 1990 ont marqué un tournant dans les politiques de développement. On explique celui-ci en partie par l'émergence du concept de développement durable. Il a rendu les décisions plus complexes demandant à la fois expertises transversales et participation du public. Pour conduire cette nouvelle action publique, il faut alors mettre en place des structures à la fois efficaces et légitimes.

Concernant les acteurs non gouvernementaux⁷⁸ entre la France et le Sénégal, j'ai identifié trois possibilités de contribution au développement institutionnel. Dans cette partie, je m'intéresserai dans un premier temps au Sénégal, que j'ai un peu laissé de côté jusqu'à maintenant. Ensuite, je présenterai les trois contributions possibles des Organisations Non Gouvernementales et Collectivités Territoriales françaises au développement institutionnel du Sénégal.

1.C.1. Le Sénégal, la France et l'eau

Dans un ouvrage récent du Programme des Nations Unies pour le Développement, Maître Abdoulaye WADE, président de la république du Sénégal, y réalisait la préface. Dans celle-ci, il écrit,

L'ouvrage insiste également sur un aspect essentiel qui parfois semble peu mis en exergue dans la déclaration du millénaire, à savoir : promouvoir la gouvernance démocratique et les droits de l'homme afin de lutter contre les discriminations, d'assurer la justice sociale et la sécurité pour tous, tout en favorisant le bien être pour la majorité des habitants du continent.⁷⁹

Le Sénégal est considéré comme un modèle et ce n'est pas étonnant que ce soit effectivement

⁷⁸ Essentiellement ONG et Collectivités Territoriales françaises.

⁷⁹ RHAZAoui (Ahmed), GREGOIRE (Luc-Joël) et MELLALI (Soraya), *L'Afrique et les objectifs du millénaire pour le développement*, Paris, Economica, p.VIII.

le président de la république qui écrive la préface d'un livre sur les Objectifs du Millénaire. Abdoulaye WADE, au pouvoir depuis 2000 suite à une alternance, est résolument tourné vers l'occident, notamment vers les États-Unis. Le Sénégal a en effet soutenu la guerre en Irak et le président Bush lors de sa tournée africaine a terminé son voyage par une étape médiatisée au Sénégal. La France, partenaire historique, y voit certainement ce tournant d'un mauvais oeil. Le président WADE, par une intervention en faveur du Sénégal au G-8, a réussi à faire entrer le Sénégal dans l'initiative pays pauvre très endetté (PPTTE). Ajoutons également que la décentralisation est intervenue relativement tôt au Sénégal et qu'elle a aujourd'hui atteint un stade avancé. La question de l'eau comme dans de nombreux pays d'Afrique, est largement problématique, notamment dans la zone nord du Sénégal.

- Le Sénégal et les liens avec la France

Le Sénégal est un pays de l'Afrique de l'Ouest, bordé par l'océan Atlantique. Il est peuplé d'environ dix millions d'habitants, originaires de plusieurs ethnies (Ouolof, Peul, Mandingues, Diola, etc.). Sur les dix millions d'habitants qui peuplent le pays, 90% sont musulmans. Au classement de l'IDH en 1997, le pays était classé 153ème sur 174 pays.

Le Sénégal, ancienne colonie française, a acquis son indépendance en 1960. Il a toujours eu des liens relativement étroits avec la France. Saint-Louis, puis Dakar⁸⁰, ont été les capitales de l'Afrique Occidentale Française (AOF). Les relations entre les responsables des deux pays sont fréquentes. Le président WADE a effectué sa première visite hors d'Afrique lors d'une visite officielle après son élection. Côté français, au cours du dernier quinquennat, les visites ont été nombreuses⁸¹. Sur le plan commercial, la France est le premier fournisseur du Sénégal et environ deux cent cinquante entreprises y sont implantées. La France est également le premier partenaire du Sénégal en terme d'Aide Publique au Développement. Côté France, le Sénégal est le premier bénéficiaire de l'aide française en Afrique subsaharienne et le deuxième du continent.

- L'eau au Sénégal

La question de l'eau reste aujourd'hui au Sénégal une compétence de l'État et non des collectivités locales. C'est à dire que l'État est maître d'ouvrage de toutes les infrastructures. En revanche, l'exploitation est déléguée au secteur privé et associatif. Dans les villes de plus

⁸⁰ Transfert de la capitale fédérale de Saint-Louis à Dakar en 1902 mais Saint-Louis est resté la capitale du Sénégal jusqu'en 1957.

⁸¹ M. DE VILLEPIN s'y est rendu deux fois, M. BARNIER une fois, Mme ALLIOT-MARIE une fois, M. DOUSTE-BLAZY une fois et M. SARKOSY une fois également.

de 10 000 habitants environ, la gestion passe sous le statut de la SONES, SOCIÉTÉ Nationale des Eaux du Sénégal, opérateur public qui délègue alors la gestion du service d'eau potable à la SDE, Sénégalaise Des Eaux. En milieu rural, la gestion de l'eau est assurée par des associations d'usagers. La zone du Nord du Sénégal est une zone sahélienne particulièrement problématique.

1.C.2. Gouvernance, Développement Durable et participatif et « développement institutionnel » au Sénégal

Le développement institutionnel peut s'exercer, selon moi, à trois niveaux différents. C'est sur ces trois types de développement institutionnel que j'appuierai mon raisonnement au cours de ce document. Dans le domaine de la sociologie politique le terme d'institution désigne l'ensemble des composantes de l'État qui ont pour fonction principale d'assurer la régulation des rapports sociaux⁸². A un niveau inférieur, et selon une définition plus sociologique, une institution est,

un ensemble de valeurs, de normes et de pratiques communes à un certain nombre d'individus qui organisent et structurent de façon stable leurs relations⁸³.

A ce niveau donc, l'institution peut davantage être pensée comme un cadre de penser l'action collective au sein d'une communauté d'individus.

J'ai finalement distingué trois types de développement institutionnel au Sénégal : le développement d'une législation nationale, le renforcement des capacités des collectivités territoriales et, pour finir, le renforcement des capacités de la société civile au travers la mise en place de comités (de gestion, d'usagers, villageois, etc.) pouvant modifier sensiblement les rapports sociaux et tendre à une institutionnalisation. J'évoquerai ici rapidement cette typologie qui fera l'objet d'une étude de cas dans la partie 4.

- Le renforcement d'une législation nationale

Au travers des actions de solidarité internationale, il est possible que les ONG et CT participent au renforcement de l'État au travers de sa législation nationale. En effet, les projets et programmes de développement lorsqu'ils s'efforcent de s'inscrire dans le cadre des lois votées au Sénégal, renforcent ces mêmes lois. Les actions participeraient dans ce cas alors à l'appropriation d'une politique nationale si ils incluent les collectivités locales et la société civile sénégalaise dans leurs actions. A l'inverse, si les actions ne s'inscrivent pas dans le cadre des politiques nationales, elles peuvent freiner la mise en place de politique publique et

⁸² Typiquement, c'est à ce niveau que s'exerce l'influence de la Banque Mondiale.

⁸³ Définition prise dans ALPE (Yves), BEITONE (Alain), DOLLO (Christine), LAMBERT (Jean-Renaud), PARAYRE (Sandrine), *Lexique de Sociologie*, Paris, Dalloz, 2005, p.130.

l'appropriation de celle-ci par les institutions, comprises ici dans un sens large, sénégalaises. Comme pour beaucoup de pays du sud, le Sénégal a peu de moyens pour conduire ses politiques publiques, les services déconcentrés de l'État ne peuvent donc agir de manière efficace sans la collaboration avec les ONG et Collectivités Territoriales. L'intégration de ces acteurs « étrangers » dans la mise en oeuvre des politiques nationales peut alors devenir un élément stratégique pour la mise en oeuvre d'une politique publique sénégalaise.

- *Le renforcement des capacités des institutions politiques*

Au niveau local, les ONG et CT françaises s'appuient sur les autorités publiques locales pour réaliser leurs actions. Elles participent selon moi à un renforcement des compétences des élus locaux et des services techniques des collectivités locales sénégalaises dans la mise en oeuvre de politiques locales. La coopération décentralisée s'appuie sur les lois de décentralisation pour renforcer la capacité des acteurs locaux dans l'acquisition de nouvelles compétences. Dans la même direction, on assiste à un intérêt croissant pour les formations d'élus locaux et de services techniques. On assiste donc à un développement institutionnel par le renforcement des compétences politico-administratives.

- *Le renforcement des capacités de la société civile*

Dans la gestion des projets et l'exploitation et la maintenance de ceux-ci se mettent en place des comités d'usagers. En effet, les procédures de participation sont nombreuses. Sur le projet sur lequel je suis parti en stage, des comités villageois sont chargés, dans les 9 villages, de suivre les ouvrages qui ont été construits et l'avancée du projet. Je pense donc, que ces institutions⁸⁴, si elles sont amenées à durer dans le temps peuvent avoir un impact structurant fort sur la régulation sociale d'une société⁸⁵. Une étude de terrain approfondie pourrait permettre d'aller plus loin dans cette analyse. Il faudrait alors vérifier si, dans leur manière de penser la collectivité, les comités villageois serait devenu un élément structurant.

1.C.3. Conclusion : trois types de développement institutionnel au Sénégal

Des associations aux bailleurs de fonds internationaux, tout le monde semble s'être aperçu qu'on ne pouvait faire de l'aide au développement sans renforcer les capacités

⁸⁴ Les comités d'usagers peuvent en effet peut-être être considéré comme des institutions au sens où ils organisent de manière stable (ce sera à vérifier) les rapports sociaux.

⁸⁵ Toujours selon **ALPE (Yves) et alii.**, op.cit., p. 217. La régulation sociale est le processus selon lequel se créent, se transforment ou se suppriment les règles au sein d'une société.

institutionnelles des pays du Sud. Les institutions sont en effet un élément essentiel et structurant de la conduite de l'action publique. Les institutions sont cependant perçues dans les enceintes internationales, mais aussi par les ONG, comme des structures essentiellement capable de créer des synergies entre acteurs en les mettant en relation.

Je distinguerai dans cette étude trois types de développement institutionnel. Cette typologie, un peu arbitraire, n'est évidemment pas conforme à la réalité. En effet, une institution ne se développe pas de manière isolée des autres institutions. Distinguer ces trois types de développement nous permet une meilleure compréhension et une analyse plus claire.

1.D. CONCLUSION : Réformer l'État pour la participation de la société civile comme principe des politiques de développement durable et participatif

Les politiques de développement prônées par les bailleurs de fonds internationaux semblent afficher une volonté de mettre en place une nouvelle forme de démocratie : « la bonne gouvernance pour le développement durable et participatif des pays du Sud ». Ce discours sur la « juste manière » de « faire » du développement s'est généralisée au cours des années 90 en partie sur les bases des problématiques environnementales et de la recherche d'une nouvelle légitimité de la Banque Mondiale⁸⁶. La reconceptualisation du rôle de l'État que la gouvernance induit est constitué d'un ensemble de mesures qui rendent ses conséquences difficiles à étudier. Ce concept, relativement imprécis est pourtant bien accepté et est repris par de nombreux protagonistes. Ceci pose alors la question des raisons de l'acceptation générale de ce terme et de ce discours. Même si certains universitaires s'interrogent sur le bien fondé de cette notion⁸⁷ et de ses conséquences, les ONG et collectivités territoriales sont nombreuses à reprendre tout ou une partie de ce discours. La bonne gouvernance semble en effet constituer un cadre qui s'est imposé par sa légitimité. Au Sénégal, les conséquences de l'application d'un Plan National de Bonne Gouvernance sont certainement importantes sur la manière de piloter l'action publique.

Dans le secteur de la gestion de la ressource en eau, il existe également un cadre conceptuel de ce type. Quels rapports entretient-il avec les normes du développement durable et participatif et de la bonne gouvernance ? Dans quelle mesure les acteurs français de la

⁸⁶ Sur cette question voir l'article de **LA BRANCHE (Stéphane)**, « La « bonne gouvernance » : l'expansion de l'expertise de la banque mondiale au politique », dans *DUMOULIN (Laurence), LA BRANCHE (Stéphane), ROBERT (Cécile) et WARIN (Philippe) (Dir.)*, *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, 2005, pp.379-400.

⁸⁷ **PADIOLEAU (Jean-Gustave)**, **HERMET (Guy)**, **PAPADOPOULOS (Yanis)**, etc.

solidarité internationale contribuent-ils à sa diffusion ?

2. LA GESTION INTÉGRÉE DE LA RESSOURCE EN EAU, INSTITUTIONS ET MODÈLE DE GOUVERNANCE À TRANSFÉRER

Dans le domaine de la gestion de la ressource en eau, il existe également un modèle qui est préconisé. Il est recommandé pour les « Pays du Sud » et également pour les « Pays du Nord ». L'Europe, par sa directive cadre de 2000⁸⁸, a d'ailleurs adopté ce mode de gestion. Les organisations intergouvernementales vantent ses mérites, les États aussi, et la France en particulier. Forte d'une expérience revendiquée⁸⁹ de quarante années, le « modèle français des agences de l'eau » que nous connaissons depuis la loi de 1964 « fait école ». Ils sont d'ailleurs nombreux, non sans critique, à nommer ce type de gestion, l'« école française de l'eau »⁹⁰. Loin de se résumer à une gestion s'exerçant à une échelle « originale »⁹¹, elle est constituée de caractéristiques qui induisent des enjeux qui vont au-delà de la gestion d'une ressource naturelle.

La Gestion Intégrée de la Ressource en Eau (GIRE), est en effet un modèle qui repose sur des caractéristiques qui ne touchent pas essentiellement à l'eau. Les caractéristiques de ce « gouvernement de l'eau » feront l'objet de ma première sous-partie. Par souci de clarté, j'ai choisi d'utiliser les caractéristiques du modèle défini dans le chapitre 18.A de l'*Agenda 21*⁹². Identifier les caractéristiques de ce modèle me permettra par la suite de les reconnaître dans le processus de diffusion de savoir et de savoir-faire entre la France et le Sénégal au travers de la coopération non gouvernementale.

Les enjeux de ce mode de gestion sont liés aux principes du développement durable et participatif et de la gouvernance. La GIRE relève en effet de ce *new public management* favorisant une régulation considérée comme plus efficace. Je l'ai dit, ce mode de gestion a des conséquences qui vont au-delà de la simple gestion de la ressource en eau. En effet, la GIRE repose en partie sur l'existence de collectivités locales responsables, de l'existence d'arènes de concertation, de services techniques de l'État compétents, etc. Je préciserai les enjeux de la GIRE pour le développement institutionnel dans ma seconde partie.

⁸⁸ Directive cadre 2000/60/CE.

⁸⁹ Voir fiche du Partenariat français pour Mexico pour la GIRE. (<http://www.eau-international-france.fr/mexico/>) Sous-entendu 40 années entre la loi de 1964 et aujourd'hui.

⁹⁰ Le journal de l'union des industries et entreprises de l'eau et de l'environnement s'appelle d'ailleurs « l'école française de l'eau ». (voir alors <http://www.french-water.com/Uie/Frenchwater.htm>) voir également pour un regard plus critique, Compte-rendu de la conférence de Marc Laimé au comité ATTAC Paris Centre le 21/09/02, « l'école française de l'eau dans le contexte des différents modèles européens », disponible sur http://www.local.attac.org/parisctr/doc/CR_Conf_Eau_Attac_Paris_ctr.pdf

⁹¹ Le Bassin Versant (BV). Le BV est la caractéristique symbolique du modèle, cf. infra.

⁹² Cf. Annexe ou <<http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action18.htm>>

Il existe différents « canaux » possibles de transfert de ce modèle. Je m'intéresserai alors essentiellement à la diffusion entre la France et le Sénégal, donc d'un État à un autre État. La France occupe une place particulière dans ce processus de diffusion et finance plusieurs associations qui contribuent largement à la diffusion du modèle. Je n'analyserai cependant pas l'ensemble du dispositif. J'ai en effet souhaité me rattacher à des actions de plus petites envergures. Les Organisations Non gouvernementales contribuent au plus près des populations et des institutions de proximité sénégalaise au changement social et politique. Elles contribueraient à ce titre au processus de transfert de modèle de gestion de la ressource en eau au Sénégal.

2.A. La Gestion Intégrée, caractéristiques et enjeux du modèle

Même si je m'intéresse au transfert de modèle de pays à pays, les caractéristiques du modèle de GIRE défini dans l'agenda 21 me paraissent être une bonne base de discussion. Ce modèle est le même (ou très proche) que le modèle français de gestion de la ressource en eau qui existe depuis 1964. Bien étudié en France et en Europe⁹³, il soulève des enjeux concernant la décentralisation, la transversalité, les limites entre public et privé, la planification participative et le rôle des institutions dans l'action publique.

2.A.1. Les quatre caractéristiques de la GIRE

Les caractéristiques apparaissent complexes et imbriquées. Le chapitre 18.A de l'*Agenda 21* présente donc l'intérêt de présenter en quatre caractéristiques le modèle de gestion de la ressource en eau. J'utiliserai donc les phrases de définition pour finalement les commenter.

- Une gestion dynamique, interactive, itérative et multisectorielle

Promouvoir une approche dynamique, interactive, itérative et multisectorielle de la gestion des ressources en eau, et notamment l'inventaire et la protection des sources potentielles d'approvisionnement en eau, en tenant compte des aspects techniques, socio-économiques, environnementaux et sanitaires.⁹⁴

Deux points importants sont ici définis. Cette gestion doit être à la fois participative et transversale.

On sous-entend alors qu'une gestion participative est forcément dynamique, interactive

⁹³ On pense notamment ici aux travaux de Bernard BARRAQUÉ, expert français et international de l'analyse des politiques de l'eau. Voir notamment **BARRAQUÉ (Bernard)**, *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La découverte, 1995.

⁹⁴ Agenda 21, Chapitre 18.A, a) (cf. Annexes 5)

et itérative, ce qui est certainement « exagéré », du moins dans certains cas. Cette première caractéristique affiche la volonté de sortir des « lourdeurs » de l'action publique souvent considérée comme trop centralisée et sectorialisée, donc inefficace. Pourtant, la participation démultiplie les acteurs, augmente les enjeux et les oppositions et devrait favoriser les risques de blocage du processus de décision. Au travers de ceci, c'est notamment le partenariat public-privé qui est mis en avant. Considéré comme source d'efficacité, le partenariat des actions entre l'État⁹⁵, les entreprises et les populations est largement préconisé.

De plus, la ressource naturelle ne doit pas être gérée d'une vision essentiellement technicienne mais par davantage de transversalité. Cette caractéristique du modèle découle en partie du fait que l'eau est nécessaire à tous les aspects de la vie⁹⁶ et donc être gérée comme telle. Nous retrouvons ici la notion d'intégration, c'est-à-dire d'une politique qui intègre les questions sociales, économiques et environnementales dans sa définition.

- ***Une gestion planifiée et intégrée***

Planifier l'utilisation, la protection, la conservation et la gestion durables et rationnelles des ressources en eau en fonction des besoins et des priorités des collectivités, dans le cadre des politiques de développement économique nationales.⁹⁷

La planification à court, moyen et long terme est un élément également caractéristique de la GIRE. Cela suppose donc la hiérarchisation des priorités d'action et également un état des lieux des besoins (en eau potable, irrigation, industrie, etc.). On rejoint alors la notion d'inventaire définie dans le premier point. Cet inventaire, ne peut être défini qu'au niveau national et les priorités au niveau des collectivités. Ce modèle répond sur ce point au principe de subsidiarité mais pose également la question de la mise en concurrence des usages pour une gestion dite durable et rationnelle. Ce paragraphe suppose l'intégration de la gestion dans le cadre des politiques de développement économique nationales. Il souligne donc l'importance de leurs existences.

- ***La participation du public***

Concevoir, mettre en oeuvre et évaluer des projets et des programmes qui soient à la fois économiquement rentables et socialement adaptés, dans le cadre de stratégies clairement définies

⁹⁵ Entendu ici au sens large, services de l'État, élus locaux, fonctionnaires, etc.

⁹⁶ Voir en particulier l'Article 18.2 qui dit : « L'eau est nécessaire à tous les aspects de la vie. L'objectif général est de veiller à ce que l'ensemble de la population de la planète dispose en permanence d'approvisionnements suffisants en eau de bonne qualité tout en préservant les fonctions hydrologiques, biologiques et chimiques des écosystèmes, en adaptant les activités humaines à la capacité limite de la nature et en luttant contre les vecteurs des maladies liées à l'eau. Des techniques novatrices, notamment la modernisation des techniques nationales, sont nécessaires pour utiliser pleinement des ressources en eau limitées et les préserver de la pollution. » (cf. Annexes 5)

⁹⁷ Agenda 21, Chapitre 18.A, b) (cf. Annexe 5)

fondées sur la pleine participation du public, notamment celle des femmes, des jeunes, des populations autochtones et des collectivités locales, à l'élaboration des politiques et aux décisions en matière de gestion des eaux.⁹⁸

La démocratie participative fait partie du modèle de gestion défini à l'agenda 21. Mettre en oeuvre la participation suppose de définir les règles de représentativité et les personnes « cooptées »⁹⁹ pour prendre part à la décision et la mise en oeuvre des projets. D'ores et déjà, le modèle avance que la question du genre est posée. Les femmes sont en effet incitées à la prise de parole pour la décision. Les jeunes et les populations autochtones le sont également.

On remarquera tout de suite que, pour le cas du Sénégal, ceci pose plusieurs questions. Lors de mon stage dans cette région, j'ai pu observer que les femmes ne s'occupaient généralement que très peu des questions décisionnelles alors qu'effectivement elles s'occupent largement des questions d'eau au quotidien. De même, les jeunes se voient généralement imposer la parole du plus ancien. Pour ce qui est des « autochtones », c'est bien souvent le chef de village qui prend la décision. Les collectivités locales, au travers de leurs élus (généralement le chef de village ou sa famille) et de leur services techniques participeront également au processus de décision. Ce modèle tend donc au renforcement des institutions locales et des services déconcentrés de l'État.

- *Le renforcement institutionnel : législation et institutions*

Définir et renforcer ou créer, selon qu'il convient, et notamment dans les pays en développement, les mécanismes institutionnels, juridiques et financiers appropriés pour veiller à ce que la politique de l'eau et son application jouent le rôle d'un catalyseur du progrès social et d'une croissance économique durables.¹⁰⁰

Par mécanismes institutionnels, nous entendons ici l'ensemble des procédures définies législativement ou ayant cours au sein des institutions politiques. Ceux-ci doivent être développés, donc l'importance des lois et des institutions est mise en avant. L'État, au travers des autorités publiques, a donc un rôle important à jouer dans une politique de l'eau. L'existence, selon ce modèle, d'une politique sectorielle et nationale de l'eau est envisagée voire recommandée. J'y reviendrai plus tard.

2.A.2. Enjeux du modèle de Gestion Intégrée de la Ressource en Eau

D'une manière générale, les caractéristiques du modèle qui sont définies dans l'agenda 21 correspondent à une vision assez classique d'une politique publique contemporaine d'un

⁹⁸ Agenda 21, Chapitre 18.A, c) (cf. Annexe 5)

⁹⁹ Cf. Supra. Guy HERMET et Ali KAZANCIGIL, op.cit., p. 9. Il est ici question de la 4ème caractéristique de la gouvernance selon ces deux auteurs.

¹⁰⁰ Agenda 21, Chapitre 18.A, d) (cf. Annexe 5)

pays comme la France. Pour une zone comme celle du bassin du fleuve Sénégal basée sur une société traditionnelle peul, l'application de ce modèle est moins évidente. De plus ce modèle sous-entend que les collectivités soient capables de gérer leur priorité de développement ou encore que les services techniques de l'État soient en capacité de faire un inventaire des ressources disponibles. C'est donc tout un ensemble d'acquis que devrait avoir le Sénégal pour mettre en oeuvre la GIRE. Ces caractéristiques soulèvent en effet plusieurs enjeux sur lesquels je vais réfléchir.

- *Une gestion systémique et intégrée*

La GIRE est un mode de gestion systémique. Par gestion systémique, on entend une gestion qui prend la question de l'eau dans sa globalité. Celle-ci se déclinait habituellement en différents secteurs d'activité : eau-potable, assainissement, irrigation, industrie, inondations, navigation, etc. De plus, ces différents secteurs sont chacun liés à des contraintes techniques, économiques, sociales, culturelles et politiques propres. Selon Anabelle BOUTET,

L'introduction de l'approche systémique de l'écologie globale dans le domaine de l'eau conduit à l'individualisation d'un phénomène social spécifique, à sa politisation par les structures étatiques et supra-étatiques et à l'émancipation du secteur hydraulique par rapport aux autres secteurs d'activités économiques et sociales dont il dépendait.¹⁰¹

En effet, si on doit gérer la ressource en eau en fonction des autres politiques, et l'eau touche à de nombreux secteurs, cela veut aussi dire qu'on ne peut plus penser les autres politiques sans penser à la question de la ressource en eau. C'est ce qu'on peut appeler un effet pervers de la question de l'approche systémique de l'eau. En voulant rendre la gestion intégrée, on la rend paradoxalement sectorielle et politisée.

La question de la loi sur l'eau en France en est un bon exemple. Elle était en préparation depuis plusieurs années sans qu'on arrive à trouver un consensus à propos des redevances dues par les agriculteurs. Le vote au parlement a été largement politisé par cette catégorie d'usagers et les ministres de l'agriculture et de l'environnement n'ont pas pu cacher leur divergences sur cette question.

- *Une gestion par la demande*

Le type de gestion est organisé de manière néocorporatiste. En effet, c'est vers une

¹⁰¹ **BOUTET (Anabelle)**, « Les théories sur le développement durable appliquées au cas de la gestion de l'eau en Égypte : l'institutionnalisation de politiques publiques et l'instrumentalisation de la protection de l'environnement », dans *Némésis*, n°1, 2000, p.11.

« gestion partagée »¹⁰², « gestion négociée »¹⁰³ ou « gestion disputée »¹⁰⁴ que l'on a choisi de s'orienter. C'est donc au niveau des bassins versants qu'ont été mis en place des comités, dits comités de bassin, au sein desquels sont représentés les différentes catégories d'usagers. Il arrive même parler de « parlement de l'eau » pour parler de ces structures¹⁰⁵. Concernant l'échelle idéale de gestion de la ressource en eau, la problématique de Bernard BARRAQUÉ est intéressante,

Faut-il centraliser ou décentraliser la gestion des différents services, et à quel niveau territorial peut-on trouver un équilibre entre la concertation qu'appelle l'évolution économique du secteur, la spécificité des caractéristiques géographiques, et la légitimation démocratique ?¹⁰⁶

Le modèle de GIRE tranche cette question et dit que l'échelle territoriale la plus adaptée est le bassin-versant¹⁰⁷. Cependant, la légitimité d'un territoire dépend de nombreuses représentations complexes en fonction des individus et des sociétés. Ajoutons également qu'avec ce modèle, les communes sont responsables de la gestion de l'eau alors qu'au Sénégal, l'eau reste une compétence de l'État.

- *Une gestion qui dépasse les limites administratives*

Le Bassin Versant est le symbole de la Gestion Intégrée de la Ressource en Eau. Lorsque les acteurs ne retiennent qu'une caractéristique de la GIRE, ils retiennent celui-ci. Il arrive même qu'on nomme la GIRE, la « gestion par bassin versant ». Cette caractéristique jouit d'une reconnaissance unanime pour les interventions dans le domaine de l'eau. La légitimité de cette échelle territoriale est très forte et personne à ma connaissance ne la remet en cause. Il induit une action publique territorialisée et rationnelle.

Dans le cas de la France, lors de la loi de 1964, la métropole a été divisée en 6 bassins versants. Sous l'égide des agences de l'eau, cette échelle d'action publique ne correspond pas aux limites territoriales administratives classiques. Celles-ci, en percevant des taxes sur les prélèvements, financent les aménagements. Elles réalisent également, en collaboration avec

¹⁰² Terme souvent employé dans les documents des organisations internationales. Par exemple, UNESCO, « Le partage des ressources en eau », dans PROGRAMME MONDIAL POUR L'ÉVALUATION DES RESSOURCES EN EAU, *Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau, L'eau, Une responsabilité partagée*, 2006, chapitre 11.

¹⁰³ Selon l'Expression **ALLAIN (Sophie)**, « Expertise et planification participative de bassin. Une analyse en terme d'action publique négociée », dans DUMOULIN (Laurence), LA BRANCHE (Stéphane), ROBERT (Cécile) et WARIN (Philippe) (Dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, 2005, pp.267-284.

¹⁰⁴ Expression empruntée à **DORIER-APPRILL (Elizabeth), MEYNET (Cécilia)**, « Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ? », *Autrement*, n°35, 2005, pp. 19-37.

¹⁰⁵ Ce qui est relativement exagéré selon moi parce qu'on ne m'a jamais demandé mon avis sur qui devait me représenter au sein de cette structure.

¹⁰⁶ **BARRAQUÉ (Bernard)**, op.cit., p.422.

¹⁰⁷ Local, régional ou transfrontalier.

les services déconcentrés de l'État et les usagers, des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) pour planifier la gestion de la ressource en eau. À des échelles inférieures comme les sous-bassins sont réalisés les SAGE, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). On met alors en place des Commissions Locales de l'Eau (CLE) pour élaborer ce document de manière participative.

Dans le cas du fleuve Sénégal, il existe également une structure de ce type, l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (OMVS). Le haut-commissariat de l'OMVS réunit à Bamako des représentants des États du Sénégal, de la Mauritanie et du Mali¹⁰⁸. Les 10 et 11 juillet 2002 s'est tenue à DAKAR, l'assemblée constitutive du Réseau Africain des Organismes de Bassin dont l'OMVS assurera le secrétariat et l'Autorité du Bassin du Niger la présidence. Ces structures n'ont pour l'instant que peu de mission mais préfigurent les futures autorités régulatrices à l'échelle du bassin transfrontalier. Je n'étudierai pas cette structure par la suite.

- *Politique nationale et institutions*

Voilà le point qui est le plus intéressant pour notre étude. En effet, c'est la question du « développement institutionnel » qui m'intéresse en premier lieu. Cette expression, nous l'entendons au sens du développement de compétences au sein des institutions publiques au Sénégal. Développer des savoirs et des savoir-faire politico-administratifs peut relever de différentes activités dont une qui nous paraît essentielle. C'est la prise en compte et le développement d'une politique nationale de l'eau. J'y reviendrai plus tard¹⁰⁹.

Ensuite, le modèle révèle l'importance des collectivités locales. Un travail essentiel est donc à faire à ce niveau pour gérer la ressource en eau. Ces remarques paraissent banales mais il n'est pas rare de voir des actions de solidarité internationale qui ne prennent pas en compte ceci. La Gestion Intégrée de la Ressource en Eau s'associe donc avec une réelle volonté de transfert d'un mode d'action publique occidental dans les pays en développement. On notera que les communes ont un rôle important dans ce modèle.

2.A.3. Conclusion : Une évaluation du modèle ?

L'existence d'un modèle complet de gestion de la ressource en eau théorique ou idéal défini comme norme internationale est intéressant à plus d'un titre. Il marque en effet la volonté de transférer au Sud un modèle initialement inventé au Nord¹¹⁰. Cela sous-entend que

¹⁰⁸ La Guinée, même si elle est située sur le bassin du fleuve, est absente de cette structure.

¹⁰⁹ Sur ce point voir l'étude de cas Cf. Infra Partie 4.A

¹¹⁰ Un peu caricatural et peut-être pas si nouveau que ça.

nous avons imaginé un modèle idéal et qu'il a fait ses preuves. Or, à ma connaissance, il n'existe pas d'évaluation de l'application de ce modèle dans les pays du Sud. De manière plus pragmatique, en France, ce modèle éprouve encore certaines difficultés à atteindre ses objectifs. En effet, tous les étés nous avons des limitations des usages de l'eau, certaines nappes sont polluées¹¹¹ et les inondations sont récurrentes. Ceci montre que la mise en concurrence et la responsabilisation des usagers ne sont pas encore complètement au point. De plus, après avoir chercher à plusieurs reprises des documents concernant les délibérations au sein des comités de bassin, ces instances ne me paraissent pas des plus transparentes et démocratiques. Finalement, on peut se demander comment un modèle qui a partiellement failli à résoudre les problèmes hydrauliques¹¹² en quarante années d'expérience en France a réussi à s'imposer dans les enceintes internationales et à finalement devenir LE modèle préconisé sur toute la planète ?

2.B. La gestion intégrée, principe du développement durable et modèle de gouvernance ?

Le modèle de Gestion Intégrée de la Ressource en Eau semble correspondre aux principes véhiculés par le développement durable et participatif et la bonne gouvernance. Je pense alors que ce sont effectivement ces normes qui font la légitimité du modèle. Selon Anabelle BOUTET,

Les théories sur le développement durable et leur mise en application dans les politiques nationales de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles sont profondément inspirées de l'idéologie libérale, économique et politique. L'application de ces principes se traduit par l'encouragement à la démocratisation et au développement d'une certaine forme de responsabilisation voir de citoyenneté.¹¹³

Ce modèle s'accompagne en effet de principes de fonctionnement qui sont aujourd'hui relativement unanimement acceptés dans les sociétés occidentales¹¹⁴. La participation des individus aux décisions publiques, la prise en compte de l'environnement par la responsabilisation et la mise en concurrence des usagers, la durabilité du développement sont en effet des normes qui peuvent être véhiculées par la GIRE. Dans quelle mesure la GIRE répond-elle aux principes du développement durable et induit-elle un modèle de gouvernance ?

¹¹¹ Nous pensons ici à la Bretagne, par exemple.

¹¹² Ce point mériterait une analyse plus détaillée mais nous nous contenterons dans cette étude de signaler ceci sans rentrer dans une démonstration.

¹¹³ BOUTET (Anabelle), op.cit.,p.11.

¹¹⁴ Et donc, a priori, par les personnes qui partent faire des actions de solidarité internationale au Sénégal.

2.B.1. La GIRE et le Développement Durable

Selon Bastin AFFELTRANGER et Frédéric LASSERRE¹¹⁵, le modèle de gestion de la ressource en eau serait un principe du développement durable. C'est dans un premier temps parce que ce modèle a percé sur la scène internationale au moment du sommet de la terre et de l'*agenda* 21 qu'il est considéré comme tel.

- *Une gestion transversale de la ressource en eau*

La GIRE développe un ensemble de principes, de méthodes et d'outils visant à la durabilité ou soutenabilité des hydrosystèmes. Pour ce faire, elle utilise le principe fondamental du développement durable qui dit que pour solutionner un problème, il faut à la fois prendre en compte les aspects économiques, sociaux et environnementaux du dit problème. Ce modèle s'appuie donc sur ce principe et bannit la vision essentiellement technicienne qui avait cours auparavant dans la gestion de la ressource en eau. Cette vision était basée sur une offre illimitée de l'eau pour les usagers.

L'utilisation du principe d'une gestion intégrée n'est pas essentiellement lié à la gestion de la ressource en eau, on utilise par exemple également maintenant la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), la gestion intégrée des forêts, des déchets, des zones humides, etc. Ce nouveau type de gestion correspond à un changement de paradigme dans la manière d'administrer un bien environnemental.

- *Une gestion durable et équitable de la ressource en eau*

Je l'ai dit depuis le début de ce texte, le principe corollaire du développement durable est la participation du public à la décision. Ce que sous-entend ce principe c'est qu'en faisant participer les usagers d'un bien commun, l'eau, la répartition de ce bien se fera non seulement de manière équitable entre usagers mais également de manière à prendre en compte la question de la protection de l'environnement. Dans un monde idéal, effectivement, ces raccourcis sont en effet possibles. Mais, dans le cas de la gestion des ressources naturelles et particulièrement de l'eau, on ne peut pas occulter le fait que les usagers ont des ressources différentes leur permettant de prendre ou non part à la décision publique. Ils n'ont pas les mêmes capacités à accéder aux arènes de décisions et pas les mêmes moyens. De plus, on suppose bien trop souvent qu'en faisant participer les usagers, ils prendront en compte la

¹¹⁵ AFFELTRANGER (Bastien) et LASSERRE (Frédéric), « La gestion par bassin versant : du principe écologique à la contrainte politique. Le cas du Mékong », dans *La Revue en Sciences de l'environnement – Vertigo*, vol.4, n°3, 2003, p.25. <<http://www.vertigo.uqam.ca>>

question environnementale dans leurs décisions. Or ce n'est pas toujours le cas et nous en avons un exemple en France avec les agriculteurs et industriels chaque été. Contraints de faire vivre leur activité économique pour nourrir leur famille, ils ont tendance à oublier les conséquences environnementales de leurs décisions.

2.B.2. La GIRE : un modèle de gouvernance ?

Ce mode de gestion de la ressource en eau symbolise donc un changement de paradigme dans la manière de concevoir l'administration d'un bien commun. Une gestion essentiellement techniciste de l'offre en eau a en effet laissé place à un mode d'administration de la demande basé sur la négociation et une prise en compte de la question de l'eau dans toute ses dimensions. Il induit donc un processus politique de décision en situation incertaine et complexe, et favorise une approche institutionnelle¹¹⁶ de la gestion de la ressource en eau.

- Une gestion multi-niveaux, multi-acteurs et multi-partenariale

Le modèle de GIRE est basé sur les principes de la gouvernance qui en fait un mode de gestion multi-niveaux, multi-acteurs et multi-partenaires.

Plusieurs niveaux d'action publique sont mis en avant. Toujours organisées à l'échelle d'un bassin versant, elles s'appuient sur les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat. Pour LASSERE et AFFELTRANGER, la gestion par bassin versant opère une redistribution des relations sociales de pouvoir¹¹⁷ au travers des différents niveaux de gouvernement.

C'est une gestion participative basée sur la négociation et la mise en concurrence entre les usages de l'eau. Autrement dit, l'eau peut être considérée comme un bien économique et sa répartition est le résultat d'une compétition, d'un « marché ».

C'est une gestion de type partenariale et suppose donc que les rôles de chacun soient bien définis. Par des conventions ou des contrats, les partenaires doivent s'acquitter de certaines tâches.

- La GIRE, une approche institutionnelle

Dans les pays industrialisés ou cette approche de gestion a été inventée, ce type de gestion connaît un intérêt croissant. Cette administration socio-politique de la demande¹¹⁸ donnerait de bons résultats en situation de pénurie. En s'appuyant sur des institutions

¹¹⁶ LASSERRE (Frederic) et AFFELTRANGER (Bastien), op.cit., p. 3.

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Idem.

permettant d'organiser et de distribuer les rôles de chaque acteur, elle permet en effet de rendre la répartition, la planification participative et négociée. L'ensemble des acteurs qui ont un intérêt dans sa gestion peuvent alors prendre part à la décision et faire valoir tout ou partie de leurs intérêts. Ce type de gestion a en effet un potentiel important de pacification des conflits. En effet, comme a pu le montrer Hélène MICHEL pour la *commission nationale des rapports locatifs*, la concertation opère une professionnalisation des acteurs et une rationalisation de leurs discours. La création d'espaces de négociation crée en effet un cadre cognitif commun dans lequel s'opère une homogénéisation des capacités de chacun¹¹⁹.

2.B.3. Conclusion : Le modèle de GIRE nécessite l'existence de mécanismes institutionnels

Les conséquences de l'application de ce type de modèle dans les pays du Sud sont nombreuses. Pour nous la dimension institutionnelle a une force supérieure parce qu'elle s'accompagne d'une certaine manière de penser et de concevoir l'administration de la société. L'appropriation des institutions supposent en effet un processus de légitimation par lequel les populations acceptent les règles définies par celles-ci. Dans la gestion de la ressource en eau et dans la majorité des projets de développement durable, les procédures reposent sur la participation des populations. Cela suppose donc un certain nombre d'acquis de la part des usagers. Il faut qu'ils soient organisés, qu'ils aient accès à une information de qualité et donc qu'ils soient éduqués. Alors que par exemple, dans la zone où j'ai fait mon stage, peu de personnes parlaient la langue officielle du pays. La démocratie, dans sa forme occidentale, est sous-jacente à ce type de développement.

Montrer que le modèle de GIRE répondait aux caractéristiques du développement durable et participatif ainsi que de la Gouvernance était essentiel. En effet, comme les acteurs auxquels je m'intéresse agissent sur des petits projets, ils n'ont pas forcément en tête le modèle complet de GIRE. En revanche, ils peuvent agir selon ses principes, soit parce qu'ils en ont entendu parler dans des réunions ou au travers de documents diffusés par des plate-formes d'ONG, soit parce qu'ils connaissent ces pratiques en France, soit parce que les nouvelles pratiques du développement durable et participatif sont de bons principes à leurs yeux.

La question des institutions et de l'institutionnalisation de pratiques me paraît ici essentielle. Une institution organise de façon stable des règles de fonctionnement d'un groupe d'individus. Une institutionnalisation est un processus qui tend à rendre stable des pratiques

¹¹⁹ MICHEL (Hélène), « histoires croisées et usages concurrents d'un dispositif public : la commission nationale des rapports locatifs », dans LABORIER (Pascale) et TROM (Dany), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, pp.183-203.

qui ici auraient été introduites par des acteurs français au Sénégal. Je m'intéresserai donc maintenant au processus de diffusion du modèle au travers des différents types de coopération entre la France et le Sénégal.

2.C. La France et la diffusion du modèle

Nous nous approchons (enfin) de ce qui nous intéresse, c'est à dire d'un processus de diffusion du modèle de Gestion Intégrée de la Ressource en Eau ou de ses caractéristiques entre la France et le Sénégal. Dans cette partie, nous nous intéresserons aux formes de coopération entre ces deux pays qui pourraient avoir une influence significative sur un transfert de modèle. En effet, chaque forme d'institution induit des pratiques et des conséquences différentes des autres formes de coopération. Alors qu'au travers des Organisations Internationales, la France exerce une influence qui se traduira à un niveau national au sein même du gouvernement sénégalais, au travers de ses ONG et collectivités territoriales, la coopération française a un impact au plus près des citoyens. Antoine VION et Emmanuel NEGRIER ont d'ailleurs écrit que la coopération décentralisée était un étage du jeu diplomatique français¹²⁰.

2.C.1. Les formes multiples de la coopération et la GIRE

J'ai distingué trois formes de coopération qui me paraissent significativement importantes quant à leurs différences. Elles s'exercent chacune à des échelles très différentes et auront des conséquences diverses sur la société sénégalaise et la manière de gérer la gestion de la ressource en eau.

- *Coopération inter-gouvernementale, la GIRE comme politique publique internationale*

Après avoir montré que la gestion intégrée diffusait un modèle de gouvernance je souhaite préciser l'ampleur du phénomène de diffusion du modèle. En effet, celui-ci a été inscrit dans toutes les déclarations liées à l'eau depuis le sommet de la terre de Rio. La volonté de transfert de ce modèle sur tous les bassins versants de la planète a été réaffirmée à Johannesburg en 2002. De manière moins officielle¹²¹, les quatre forums mondiaux de l'eau ont également préconisés ce type de gestion. Tous les trois ans, de nombreuses contributions à ces forums sont liés à la GIRE.

¹²⁰ VION (Antoine) et NEGRIER (Emmanuel), *La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique*, document de travail, document de travail du LETS.

¹²¹ Le Conseil Mondial de l'Eau n'a en effet rien d'une organisation internationale mais est juste une association française de type loi de 1901.

Ce type de coopération intergouvernementale véhicule des normes, diffuse des manières de voir et de penser la gestion de la ressource en eau. Les protagonistes de ce type d'instance sont essentiellement des haut-fonctionnaires, des dirigeants d'entreprises, des élus locaux importants et responsables d'ONG internationales. L'influence s'exerce donc dans des milieux divers tels que les ministères, les organisations internationales et les grandes villes.

Une autre création typiquement française est le Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB) dont le secrétariat est assuré par l'Office Internationale de l'Eau (OIEAU), basé à Paris, autre association française qui s'est émancipée et qui exerce aujourd'hui une influence mondiale. En effet, près de 190 organismes de bassin sont aujourd'hui membres du RIOB et la France a joué pour une large part à la diffusion de la GIRE dans les enceintes internationales qui aujourd'hui relaient ce modèle de gestion de la ressource en eau¹²².

- ***Coopération gouvernementale : L'« école française de l'eau » et la GIRE***

Dans le dispositif de coopération gouvernemental français dans le domaine de l'eau, les ministères de l'écologie et du développement durable (MEDD), le ministère des Affaires Étrangères (MAE) et l'Agence Française de Développement (AFD) jouent un rôle significatif. Pour Philippe GUETTIER, adjoint au chef de la mission internationale et communautaire de la direction de l'eau,

« En gros pour faire simple le ministère des affaires étrangères lui c'est la stratégie de la France; le ministère des finance, en gros c'est l'argent, beaucoup d'argent pour des projets très tournés vers les entreprises françaises. L'Agence française de développement, qui est l'opérateur en fait du gouvernement français dans ce domaine, lui c'est une banque donc qui donne de l'argent ou prête plutôt de l'argent. Nous notre rôle dans tout ça, on a pas d'argent, très peu d'argent, notre rôle c'est surtout un rôle d'animateur, d'incitateur, de facilitateur, entre les différents acteurs qui interviennent dans le domaine de l'eau : les ministères que je viens de citer mais aussi les agences de l'eau qui sont sous notre tutelle, et elles, elles ont de l'argent, mais aussi un animateur de réseau qui vont bien au delà. »¹²³

Les missions des ministères en ce qui concerne les questions d'eau sont donc bien réparties. Le MEDD est toujours le ministère qui a peu de moyens alors qu'il est le plus compétent sur ces questions. La stratégie du MAE semble donc primer sur le contenu et la qualité de l'aide. Cependant, aux vues du site officiel de la coopération gouvernementale française dans le domaine de l'eau, l'AFD semble jouer un rôle clé et le MAE semble disposer de personnes très compétentes sur ces questions.

- ***Coopération non gouvernementale : les différentes formes de coopération***

Pour Philippe GUETTIER, la mission des affaires internationales de la direction de l'eau

¹²² UNESCO, PNUE, PNUD, FAO, etc. elles sont en effet nombreuses à préconiser ce modèle.

¹²³ Entretien du 15/05/06.

a pour objectif de rendre la coopération centralisée et la coopération décentralisée la plus complémentaire et la plus efficace possible¹²⁴. Parmi l'ensemble des acteurs de la coopération non gouvernementale il y a des acteurs importants que j'ai laissé de côté pour mon étude mais qui ont un rôle certain dans la diffusion d'un modèle de gestion de la ressource en eau. En effet, les entreprises privées françaises jouent certainement un rôle dans cette diffusion mais dans le cas du Sénégal, la délégation ne se fait pas encore aux grands groupes occidentaux pour ce qui est des services d'eau et d'assainissement.

La coopération non gouvernementale inclut généralement la coopération entre partis politiques, universités et instituts de recherche¹²⁵. Tous ces acteurs jouent un rôle dans la diffusion du modèle mais je les laisserai de côté pour m'appuyer davantage sur les actions des Organisations Non gouvernementales et aux Collectivités Territoriales.

2.C.2. Les ONG et CT, vectrices d'un changement social et politique au Sud

Les ONG et CT, notre objet d'étude, agissent au plus près des sociétés civiles et des collectivités locales sénégalaises. Elles ont un réel intérêt dans la coopération institutionnelle et dans la démocratisation des pays du sud. Dans une note sur la gouvernance démocratique, le Haut Conseil de la Coopération Internationale sur la gouvernance démocratique¹²⁶ préconise,

que le niveau local soit particulièrement représenté dans nos programmes de coopération. Lieu d'apprentissage de la démocratie de proximité et de renouvellement des élites politiques, il favorise l'apprentissage démocratique et la participation à la gestion des affaires publiques. L'appui aux institutions locales et au développement local devrait donc figurer en meilleure place dans nos programmes de coopération, en matière de gouvernance démocratique.

Les municipalités renouvellent les cadres politiques dans tous les pays ; on peut suivre leur évolution à travers la coopération décentralisée, qui, à partir d'un enracinement local, initie des projets alternatifs à mettre en oeuvre sur le plan mondial. Il convient de suivre et d'accompagner, avec une particulière attention, toutes ces expérimentations prometteuses.

La coopération décentralisée, exerçant a priori principalement son influence au niveau des collectivités locales sénégalaises serait donc vecteur de gouvernance. On peut même avancer que la coopération décentralisée serait un principe de la gouvernance¹²⁷.

Nous nous sommes intéressés plus particulièrement à ces acteurs parce qu'ils réalisent des actions au plus près des citoyens et des collectivités locales sénégalaises. Également, ces institutions jouent, selon notre modèle, un rôle important dans la gestion de la ressource en

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ On peut penser ici aux scientifiques de l'IRD qui jouent certainement un rôle dans la diffusion du modèle.

¹²⁶ **HCCI, HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE**, « *Gouvernance démocratique et coopération internationale* », *Avis du Haut Conseil de la coopération internationale*, Adopté le 24 septembre 2002, Vingt deuxième réunion plénière, p.16.

¹²⁷ Cf. Infra. Partie 3.

eau. Le développement de compétences politico-administratives et techniques semble important au bon fonctionnement du modèle une fois transféré ou pour le transférer. Ces compétences peuvent ne pas relever de la politique de l'eau de manière directe. Par exemple, pour prélever un impôt sur les prélèvements de la ressource, il est nécessaire de développer des compétences en finance publique, en informatique, en moyens humains, etc. Mais d'une manière générale, c'est bien culturellement que ce type de mesure peut trouver des difficultés à trouver une légitimité pour la population.

2.C.3. Coopération non gouvernementale et GIRE

Dans le cadre du dispositif français, c'est l'Office Internationale de l'Eau et le Réseau International des Organismes de Bassin qui s'occupent de la diffusion du modèle de gestion par bassin versant. Des relations existent entre ces structures et l'OMVS, autorité compétente sur le Bassin du Fleuve Sénégal, notamment au travers du RAOB. Ce sont des relations essentiellement institutionnelles et on s'intéressera ici essentiellement à la coopération non gouvernementale, notamment du cas du pS-Eau et de l'ADOS.

- *Le pS-Eau et la GIRE*

Pour M. GUETTIER, qui est l'adjoint au chef de la mission affaire internationales et communautaires, la coopération non gouvernementale n'a pas de rôle attribué dans la diffusion du modèle de gestion de la ressource en eau par bassin. Je n'ai pas réussi à obtenir un entretien avec les personnes compétentes sur les questions de l'eau au MAE lors de cette étude et je ne sais donc pas réellement si la coopération non gouvernementale a un rôle qui lui est attribué dans la politique stratégique de diffusion du modèle de gestion par bassin à l'étranger.

Pour Guillaume AUBOURG, responsable du programme Bassin Fleuve Sénégal au programme Solidarité Eau, lui non plus ne s'occupe pas de la GIRE. Il s'intéresse essentiellement à l'eau potable et à l'assainissement mais également aux structures qui les gèrent. Ces structures, les ASSociations d'Usagers de FORage (ASUFOR), peuvent cependant faire émerger des manières de penser l'action collectivement qui, un jour, permettront de faire de la Gestion Intégrée de la Ressource en Eau. En effet, pour Sophie ALLAIN¹²⁸, sur la mise en place de procédures SAGE par les Commissions Locales de l'Eau, il s'agirait de situation d'apprentissage social et l'institutionnalisation de la participation serait une voie privilégiée pour instaurer un gouvernement de l'eau qui permette d'assurer un développement durable.

¹²⁸ ALLAIN (Sophie), op.cit., p.207.

Les associations d'usagers de forages pourraient donc constituer le terreau pour les prochaines planifications participatives qui commencent à se mettre en place, comme les prochains Plans Locaux d'Hydraulique et d'Assainissement (PLHA).

- *La coopération décentralisée et la GIRE*

La Communauté de Commune du Val de Drôme est sur ces questions une pionnière. Il n'est donc pas étonnant que le projet de gestion de la ressource en eau de Sinthiou-Bamambé travaille selon des principes de la GIRE. L'échelle territoriale choisie est le bassin versant du Thiangol-Mangol. Les procédures sont basées sur la concertation au travers des comités villageois avec la Communauté de Commune du Val e Drôme qui supporte les procédures. Ensuite, c'est également une vision systémique puisqu'on s'organise pour planter des arbres et les protéger par des clôtures ou encore pour construire de nouveaux fours.

À notre connaissance, peu d'ONG exercent une influence directement auprès d'un organisme de bassin sauf Eau-Vive. Cette importante ONG présente dans de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique Latine aurait signé une convention avec l'Autorité de Bassin du Niger et donc travaillerait sur les questions de GIRE à l'échelle transfrontalière.

2.C.4. Conclusion : Un rôle pour la coopération non gouvernementale dans la diffusion de la GIRE

Le modèle de gestion Intégrée de la Ressource en Eau est un modèle préconisé par la France que ce soit dans les arènes internationales et dans ses politiques de coopération. En relation avec les grands groupes français de gestion de la ressource en Eau qui eux aussi jouent un rôle d'importance dans la promotion de ce modèle. Ces grands groupes et l'État français ont mis en place des associations qui sont particulièrement actives dans la promotion du modèle de GIRE.

Bien que dans le dispositif français de diffusion du modèle, les ONG et Collectivités Territoriales ne semblent pas avoir de rôle assigné. Je pense cependant, et le cas de la Communauté de Commune du Val de Drôme est exemplaire, que la coopération décentralisée peut jouer un rôle clé dans la diffusion du modèle. Ceci est en partie dû au fait que dans le modèle les collectivités ont également un rôle de responsable de la ressource en eau sur leur territoire.

2.D. CONCLUSION : Un modèle de bonne gouvernance se diffuse dans le secteur de l'eau au niveau international.

Dans le domaine de la gestion de la ressource en eau, il existe un modèle idéal préconisé par les enceintes internationales dans les pays du Sud. Ce modèle répond aux principes du développement durable et participatif ainsi que de la gouvernance. En effet, il favorise la participation des usagers à tous les niveaux (bassin versants locaux, nationaux, transfrontaliers). Il est basé sur la mise en concurrence des usages supposée induire une gestion partagée respectueuse de chaque usager et protectrice de l'environnement.

De plus, ce modèle préconise une responsabilité publique de la gestion (pouvant être déléguée au secteur privé). Il suppose donc l'existence de collectivités locales efficaces et compétentes dans la gestion de la ressource. Il repose également sur l'existence de services de l'État compétents et de l'existence d'une politique nationale. Ce modèle nécessite donc, pour fonctionner correctement, que le pays d'application du modèle dispose d'une administration publique. Je pense donc qu'un « développement institutionnel » au Sénégal est nécessaire à l'application de ce « modèle ».

La France est particulièrement active dans cette promotion et je me suis donc intéressé de savoir si la coopération non gouvernementale jouait un rôle dans le développement des capacités institutionnelles au Sénégal pour permettre une application future de ce type de gestion au Sénégal. Comment la coopération non gouvernementale est-elle organisée pour diffuser ce modèle ? Quelle place pour les ONG, les Collectivités Territoriales et les ONG dans le développement institutionnel nécessaire au fonctionnement d'une politique nationale capable de le mettre en place ?

3. LA COOPERATION NON GOUVERNEMENTALE FRANCAISE DANS LE SECTEUR DE L'EAU, PAR ET POUR LA BONNE GOUVERNANCE SUR LE BASSIN DU FLEUVE SENEGAL

Le dernier forum de l'eau qui s'est déroulé à Mexico en Mars 2006¹²⁹ s'intitulait : « Des actions locales pour un défi mondial ». La tendance est en effet au *small is beautiful* et, parallèlement au doublement des crédits dans le secteur eau et assainissement, la France a décidé de faire la même chose en direction des Organisations de Solidarité Internationales (OSI)¹³⁰. A la fin de l'année 2009, elles disposeront donc d'un montant doublé par rapport à leur enveloppe de 2004. De plus, la Loi Oudin-Santini votée au parlement en mars 2005, permet aujourd'hui, de manière officielle¹³¹ aux collectivités territoriales, syndicats mixtes et aux agences de l'eau d'investir 1% de leur budget de l'eau et de l'assainissement dans des actions de solidarité internationale dans le même secteur. Ces innovations montrent une volonté de travailler davantage en partenariat avec la coopération non gouvernementale en particulier les ONG et les Collectivités Territoriales. Dans les faits, c'est une délégation des actions de solidarité internationale aux associations qui se met en place. Celles-ci sont en effet réputées plus innovantes et plus réactives que l'action gouvernementale centralisée. C'est donc une solidarité internationale davantage partenariale vers laquelle s'oriente la politique de coopération française et d'une certaine manière, une forme de gouvernance de l'aide.

La coopération décentralisée semble connaître un intérêt grandissant. On peut rappeler ici que ce type de coopération fait suite aux jumelages, initiés après la seconde guerre mondiale en Europe et qui avait pour but de faire se rencontrer les peuples pour qu'ils se connaissent et ainsi éviter de nouveaux conflits. Après les indépendances, les jumelages se sont multipliés en Afrique. La coopération décentralisée est une nouvelle étape de coopération entre collectivités locales et la France, avec sa forte tradition communale, exerce ainsi une grande influence au travers de ses collectivités. Ce type de partenariat est considéré comme une approche permettant un développement plus durable que la traditionnelle action des Organisations Non Gouvernementales de développement. Celles-ci jouent cependant toujours un rôle. Elles sont en effet régulièrement les opérateurs des collectivités locales et un lieu

¹²⁹ Du 16 au 22 mars 2006 plus précisément.

¹³⁰ **DGCID, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement**, Berthon (Jean-Marc), Manceau (Patricia) et Humbaire (Bernard) (dir.), *La coopération internationale française*. (Disponible sur <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DGCID-Strategie-2005-2.pdf>)

¹³¹ Certaines structures le faisait déjà auparavant mais dans une insécurité juridique.

privilegié de multi-partenariats¹³² au Nord comme au Sud. Elles favorisent donc ainsi une forme de gouvernance dans la diffusion et l'appropriation du développement.

La coopération décentralisée s'appuie davantage sur les institutions que ne pouvait le faire les ONG dans leurs actions de développement. Elles participent donc au renforcement des capacités institutionnelles des collectivités partenaires au Sénégal notamment par les échanges d'élus et de responsables de services techniques. Je m'intéresserai dans un premier temps à l'intérêt grandissant de la coopération française pour les acteurs non gouvernementaux que sont les OSI et les CT. Ensuite, devenue plus décentralisée, la mise en cohérence de la coopération de la France devient un enjeu pour l'efficacité de l'action. Pour finir, j'arriverai (enfin) à la zone du bassin Fleuve Sénégal, au Sénégal¹³³, pour un état des lieux de la zone et des actions qui s'y réalisent.

3.A. Enjeux de la coopération des ONG et CT

Lors d'un colloque organisé le 23 octobre 2003, le président du Sénat, M. Christian PONCELET, soulignait que la coopération décentralisée pouvait

encourager la gestion de proximité, facteur d'efficience, et promouvoir la démocratie locale, par un appui institutionnel à la décentralisation. Les partenariats entre collectivités locales peuvent aussi offrir la clé d'un développement intégré dans les pays qui attendent un soutien actif de notre part. Dans tous les cas, la coopération décentralisée contribue à soutenir nos échanges économiques, sociaux et culturels, à renforcer nos liens d'amitié, et donc à favoriser le rapprochement entre les peuples.¹³⁴

La coopération décentralisée soulève donc certains enjeux spécifiques de l'aide au développement par rapport à la coopération classique. La décentralisation est le phénomène sur lequel s'appuient les collectivités locales et les ONG pour mettre en oeuvre leurs projets. L'organisation d'un colloque sur ce thème est synonyme d'un attrait en France pour ce type de coopération. Elle a en effet connu ces dernières années un intérêt croissant.

3.A.1. Une coopération non gouvernementale en pleine expansion

Dans les dernières années, deux décisions marquent la volonté de déléguer une partie de l'aide internationale française aux collectivités locales et aux Organisations de Solidarité

¹³² Par exemple, l'ADOS est en partenariat avec : en France : La Communauté de Commune du Val de Drôme, le conseil général de la Drôme, le conseil général de l'Ardèche, le Conseil Régional Rhône Alpes, l'hôpital de Montélimar, Les écoles d'infirmières de Privas, Aubenas, Valence et Montélimar, une MJC, un centre de documentation pédagogique, etc. au Sénégal, la communauté rurale de Sinthiou-Bamambé, le département de Matam, le département de Kanel, la ville d'Ourosogui, le collège de Kanel, la région de Matam, l'ARD, etc.

¹³³ La zone du Bassin Fleuve Sénégal s'étend en effet du delta du Fleuve en Guinée. Une partie de la zone du bassin du fleuve Sénégal est donc au Sénégal, une autre en Mauritanie, une autre au Mali et une dernière en Guinée.

¹³⁴ Cité dans le Rapport du Sénat N°347, fait par M. Charles GUENÉ, p.15.

Internationale. C'est tout d'abord la décision dans le document stratégique de la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID)¹³⁵ de doubler les crédits accordés aux Organisations de Solidarité Internationale. Ensuite, c'est la promulgation de la loi dite Oudin-Santini sur la coopération internationale dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

La politique stratégique de la DGCID a en effet choisi de doubler les crédits accordés aux OSI. Selon la stratégie sectorielle eau et assainissement de la DGCID,

Le CICID a fixé l'objectif d'un doublement des financements dédiés aux ONG. Cet engagement sera renforcé dans le secteur de l'eau où l'APD mise en oeuvre par les ONG sera plus que doublée. Dans ce cadre, l'aide française fera un recours accru à l'appel à propositions. La sélection reposera notamment sur la bonne articulation des projets avec les priorités de la stratégie française.¹³⁶

L'eau est donc considérée comme un secteur particulièrement important pour la France. C'est également un enjeu de première importance pour le développement en Afrique. La France se dirige donc vers une action davantage déléguée.

La loi Oudin-Santini a été votée en janvier 2005 au parlement français et permet aux collectivités territoriales d'accorder 1% de leur budget de l'eau et de l'assainissement pour des actions de solidarité internationale dans ce domaine. Certains souhaitent en effet que « l'eau finance l'eau »¹³⁷. Les actions serviraient également à la diffusion du modèle de gestion de la ressource en eau. Dans les débats parlementaires, il est effectivement question d'ouvrir de nouveaux marchés aux entreprises françaises¹³⁸.

On espère ainsi augmenter de manière significative le financement du secteur. La stratégie sectorielle française s'appuie en effet sur les préconisations du panel mondial présidé par Michel CAMDESSUS. Dans son rapport, celui-ci montre que l'atteinte de l'Objectif du Millénaire n°7¹³⁹ (OMD) dédié à la question de l'eau nécessitait a minima un doublement de l'ensemble des contributions (aide publique au développement, secteur privé, consommateurs...)¹⁴⁰.

¹³⁵ DGCID, op.cit.,p.*.

¹³⁶ DGCID, *Stratégie sectorielle Eau et assainissement*, mai 2005, p.8.

¹³⁷ On retrouve ici l'« effet pervers » dont nous parlions précédemment. (Voir Anabel BOUTET, Cf. Supra, Partie 2.A.2)

¹³⁸ Voir Rapport N°2041, **SANTINI (André)**, « un modèle de gestion de l'eau et un savoir faire à exporter », sous-partie 1.B.2.a), p.10-11.

(disponible sur http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/eau_milieux_aquatiques.asp)

Pour une critique de ceci, on pourra lire l'article de **S-EAU-S, BORVON (Gérard)**, *Loi "Oudin-Santini" sur la coopération internationale : une nouvelle arme pour les lobbies de l'eau ?*, 31 mars 2006.

¹³⁹ Les trois cibles de cet objectif sont : Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance à la déperditions des ressources environnementales; Réduire de moitié, d'ici 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau ede boisson salubre et à des services d'assainissement de base; Réussir, d'ici 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

¹⁴⁰ DGCID, *Stratégie sectorielle Eau et assainissement*, mai 2005, p.1.

3.A.2. Enjeux institutionnels de ce type de coopération

Comme l'annonce le discours du président du Sénat, plusieurs enjeux sont liés à ce type de coopération non gouvernementale avec les pays du Sud. En nous intéressant à sa première phrase, on peut distinguer les enjeux de ce type de coopération et les moyens pour y parvenir. C'est donc par l'appui institutionnel à la décentralisation qu'on pourra atteindre les objectifs d'efficience et de démocratie locale.

Ce qui m'intéresse ici particulièrement, c'est la question de l'appui institutionnel. Tout d'abord, il est clair que la coopération décentralisée s'appuie sur le processus de décentralisation au Sénégal. Damien BAUCHAU, directeur de l'ADOS, dit :

Par contre nous, le fait est que comme notre clé d'entrée, quand même, c'est la décentralisation et les collectivités. Donc nous, on intervient dans ce cadre de législation, qui dit : voilà, il y a des élus, la loi leur confère des compétences, etc. Et la loi le renforce et eux souhaitent être renforcés là dedans.¹⁴¹

Les collectivités territoriales françaises et les ONG s'appuient donc sur la décentralisation au Sénégal pour mener leurs actions. Les collectivités locales sénégalaises vont donc pouvoir s'appuyer sur leur coopération avec le Nord pour acquérir des compétences dans leur gestion des affaires courantes et dans leur approfondissement de la démocratie locale.

3.A.3. Conclusion : Un plus grand nombre d'actions à mettre en cohérence

Nous l'avons vu, la tendance est la décentralisation de l'aide gouvernementale¹⁴². Par le biais de multi-partenariats, l'État, les collectivités territoriales et les ONG agissent de manière groupée dans des actions de solidarité internationale au Sénégal. Les responsabilités dans l'action sont alors partagées et la fixation d'une ligne directrice se fait davantage de manière concertée, négociée voire disputée. Pour le ministère des Affaires Étrangères, principal financeur des actions¹⁴³, l'enjeu est de réussir à mettre en cohérence les actions de la France de manière sectorielle ou régionale. Par exemple, un groupe de travail dit « État-Collectivités » est en train de se mettre en place actuellement pour la bonne mise en oeuvre de la loi Oudin-Santini¹⁴⁴.

¹⁴¹ Entretien réalisé le 07/06/06 à Valence.

¹⁴² On pourrait se demander alors si elle est vraiment non gouvernementale ?

¹⁴³ En fait, le MAE finance les projets à 50% avec les collectivités territoriales mais c'est lui qui décide en dernier recours de soutenir ou non un projet.

¹⁴⁴ Entretien du 15/05/06.

3.B. Enjeux de la mise en cohérence de la coopération non gouvernementale

Lorsque l'on s'intéresse au secteur de l'eau en France, on est vite confronté à une multitude d'organismes qui paraissent exercer des missions identiques. Entre le conseil mondial de l'eau (CME), l'Office Internationale de l'Eau (OIEau), le Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB), l'Académie de l'eau, la commission des affaires internationales de l'Association des Sciences et Techniques de l'Eau et de l'Environnement (ASTEE), le Programme Solidarité Eau (pS-Eau), et le tout récent Partenariat Français pour Mexico amené à devenir le Partenariat Français pour l'Eau¹⁴⁵ en cours de création, la France a développé un grand nombre de structures capables d'avoir une influence sur l'ensemble des acteurs du secteur¹⁴⁶ à différentes échelles. Le développement de ces organismes s'est fait en grande partie avec l'appui des entreprises françaises du secteur qui ont une influence importante à l'échelle mondiale.

Si la tendance est à la décentralisation et à la délégation de l'action de développement de coopération internationale, elle est également à la mise en réseau de ces structures au travers de plate-formes d'ONG. De plus, pour que les actions non gouvernementales de la France soient conformes avec les stratégies sectorielles du MAE, doit s'opérer une mise en cohérence des actions par le biais d'incitations. En effet, pour pouvoir être à la fois efficace, visible et légitime dans son intervention la France a développé un certain nombre de structures permettant de diffuser des bonnes pratiques.

3.B.1. Comment mettre en cohérence ?

Plusieurs phénomènes contribuent à la mise en cohérence des actions. Celles-ci sont dispersées et hétérogènes et donc un des premier facteur structurant des actions est le financement des actions. Ensuite, la mise en place de plate-formes nationales et régionales, chargées de diffuser les bonnes pratique exerce également un travail important sur la mise en cohérence des actions. La mise en place d'évaluation contribue aujourd'hui également à réorienter l'action des ONG et CT. Pour finir, la professionnalisation du secteur a également contribué à la conduite d' actions plus cohérentes et rationnelles.

¹⁴⁵ En cours de création sur la base du modèle du Partenariat Français pour Mexico (PFM) mis en place pour le Forum Mondial de l'Eau de Mexico (Mars 2006). Considéré comme un succès parce qu'il a réussi à réunir un grand nombre d'acteurs. Entretien du 15/05/06

¹⁴⁶ Le Conseil Mondial de l'Eau est même l'organisateur du Forum mondial de l'eau alors qu'il n'a aucun mandat pour le faire.

- *Les conditionnalités de financement et l'évaluation des actions*

Les conditions de financement ont un rôle important dans la structuration de l'action non gouvernementale. Au ministère des affaires étrangères, il existe tout d'abord deux guichets différents pour les financements. Un guichet coopération décentralisée et un guichet ONG. Pour le guichet ONG, l'apport privé doit être de 15% et le MAE finance le reste. En ce qui concerne la coopération décentralisée, la collectivité territoriale française apporte 50% et le MAE les 50% restant. Ces financements, doivent bien sûr répondre à des caractéristiques qui correspondent à la stratégie définie par le ministère. Comme les projets sont nombreux et que l'appel d'offre est relativement rude, les associations s'efforcent de mettre dans leur dossier ce que les financeurs veulent entendre. Lors de l'assemblée générale 2006 d'Hydraulique Sans Frontière (HSF), une personne qui a monté un dossier de financement pour l'Union européenne a expliqué oralement qu'il y avait des mots que les examinateurs de dossier voulaient entendre¹⁴⁷. Donc, l'obtention de financement n'est jamais complètement neutre et cette étape structure pour une bonne part le contenu des actions.

La tendance est également à l'évaluation et celle qui s'intéressait à l'*Évaluation de l'action des ONG et des collectivités territoriales françaises et de leur place dans la politique française de coopération avec le Sénégal* s'est justement achevée en mars 2006¹⁴⁸. Ce type d'action marque un réel tournant et le MAE et l'UE seront amenés à financer, avec les ONG qui s'engagent maintenant à financer des évaluations externes lorsqu'elles reçoivent des financements, est amené à se généraliser. Les conclusions de ces évaluations ont aussi un pouvoir structurant fort sur le type d'actions menées au Sénégal.¹⁴⁹

- *La mise en place de plate-formes d'ONG*

Au niveau national, deux plate-formes sont intéressantes. Ce sont les plate-formes Coordination Sud et le programme Solidarité Eau. Coordination Sud se charge de tous les secteurs alors que le pS-Eau s'occupe spécifiquement de l'eau. Je m'intéresserai essentiellement au pS-Eau parce qu'il travaille sur notre secteur en particulier. Ces structures servent d'appui, de diffuseur de bonnes pratiques. Elles cherchent à faire connaître également les actions réalisées, à organiser des rencontres thématiques pour que les acteurs se

¹⁴⁷ Observation du 11/03/06.

¹⁴⁸ **F3E, Fonds pour la promotion des Etudes préalables, Etudes transversales et Evaluations**, DE BEAUMONT (Hubert), BERGER (Anne-Laure), CARPENTIER (Pierre), CISSE (Rokhaya), GUISSÉ (Mbagnick), NDOUR (Hamet) Ndour, SOW (Cheikh), *Evaluation de l'action des ONG et collectivités territoriales et de leur place dans la politique française de coopération avec le Sénégal*, Paris, F3E et Cap Juby, Mars 2006. (synthèse de l'évaluation disponible sur http://f3e.asso.fr/article.php3?id_article=292)

¹⁴⁹ Je reviendrai plus tard sur les conclusions de cette évaluation. Cf. Infra.

rencontrent et parlent entre eux des actions efficaces et de celles qui ne le sont pas. On est en fait loin d'une politique réglementaire déterminée par le haut mais davantage de la création d'arènes où les acteurs acquièrent et diffusent savoirs et savoir-faire au sein d'une « communauté » agissant dans un même secteur.

Avec la décentralisation, ce type de structures voient également le jour au niveau régional. C'est ainsi qu'en région Rhône Alpes, le RESACOOOP, RÉSeau d'Appui à la COOPération en Rhône-Alpes a vu le jour. Cette structure organise des rencontres thématiques, publie une lettre d'information, met en place des formations¹⁵⁰, etc. Ce type de structure participe également de la mise en cohérence des actions par la diffusion d'informations et la mise en réseau des acteurs.

Cités Unis France (CUF) joue également un rôle dans la structuration des actions. Elle s'est en particulier chargée de la rédaction d'une Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable. Les réseaux d'élus se mobilisent donc également et CUF vient de recruter une personne chargée des questions d'eau et d'assainissement¹⁵¹.

- *La coopération décentralisée, professionnalisation des actions de solidarité internationale*

De plus en plus, les ONG sont amenées à devenir des opérateurs des collectivités territoriales. Les coopérations décentralisées entre villes de France et de l'étranger se multiplient et les ONG obtiennent des délégations de l'action internationale de communes, de communautés de communes, de conseils généraux ou régionaux. La coopération décentralisée est davantage construite sur le long terme avec une convention qui lie les deux parties (française et sénégalaise) par des engagements à respecter sur plusieurs années. Ce type de partenariat entre ONG et CT a contribué à la professionnalisation du secteur et de ses acteurs.

Pour Antoine VION et Emmanuel NÉGRIER, il s'est opéré un processus de légitimation réciproque entre des représentants des collectivités locales, des ONG et des services de l'État. Ils écrivent,

L'institutionnalisation de la coopération entre collectivités publiques doit beaucoup à la mobilisation des responsables d'organisations non-gouvernementales, qui ont vu dans ce type d'initiatives des formes de reconnaissance de leurs activités à un double titre : d'une part, leurs militants en ont souvent été les inspirateurs directs dans des collectivités gérées par des municipalités socialistes et centristes ; d'autre part, l'appui et le recensement de ces initiatives ont constitué pour ces organisations un moyen de faire reconnaître par les autorités centrales leur expertise des pratiques décentralisées d'aide au développement.

Parallèlement à cette reconnaissance des associations comme partenaire efficace des actions

¹⁵⁰ Le secrétariat est assuré par le CIEDEL, Centre International d'Études sur le Développement Local, basé à Lyon.

¹⁵¹ Entretien du 30/05/06.

de solidarité internationale, les élus et responsables de services techniques ont également tiré bénéfices de cette reconnaissance. En effet, faire des actions à l'étranger est souvent perçu comme le signe d'une compétence et d'une qualité humaine. Les actions de solidarité internationale ont donc pu servir de faire valoir à certains cadres locaux pour se professionnaliser et mettre ainsi en valeur leurs savoir-faire.

3.B.2. Enjeux d'un partenariat efficace

La mise en place d'un partenariat efficace est à plus d'un titre important pour la coopération française. Cela l'est en effet pour valoriser le rayonnement culturel de la France à l'étranger mais également pour une plus grande efficacité des projets, souvent source de légitimation des interventions.

- L'efficacité comme source de légitimation de l'intervention de la France au Sénégal.

Pour légitimer leur action à l'étranger les personnes qui travaillent dans la coopération ont souvent tendance à faire un raccourci entre l'efficacité d'une action, c'est-à-dire une action qui a des résultats positifs sur le développement économique d'un territoire, et la légitimité de cette action. Alors que dans les faits, cette action peut très bien par ailleurs entraîner des conséquences négatives, par exemple une mise à l'écart des sociétés traditionnelles. Dans les documents des différentes plate-formes ou dans les entretiens¹⁵² que j'ai réalisés avec des personnes oeuvrant à la mise en réseau des actions, la question de l'efficacité est centrale.

De mon avis, ces personnes sont sincères et veulent réellement oeuvrer pour un meilleur développement possible des questions de l'eau dans les pays du Sud. En revanche, je pense qu'elles poursuivent pour certaines des objectifs personnels et par l'efficacité de leur action, elles peuvent ainsi mettre en avant des résultats. Ces personnes ont effectivement des ambitions et veulent, je pense, monter dans l'échelle sociale et obtenir des responsabilités plus grande.

Le pS-Eau est, je pense, par exemple un tremplin pour obtenir des postes plus élevés et mieux payés. L'ancien responsable du programme géographique Bassin fleuve Sénégal a quitté la structure pour devenir assistant technique, autrement dit consultant ou expert, auprès d'un ministère africain. Ce poste, certainement financé par la banque mondiale, correspond à une belle promotion. L'efficacité peut donc également être un faire valoir pour une ascension sociale.

¹⁵² Entretien du 26/04/06 et du 15/05/06.

- *Pour transférer un modèle ?*

Lors des discussions à l'assemblée nationale de la loi Oudin-Santini, le thème du « modèle français de l'eau » a été abordé. Ici, d'une manière un peu différente de la GIRE mais davantage en ce qui concerne la délégation de service public à des entreprises privées. J'ai laissé ce thème de côté jusqu'à maintenant mais c'est un thème important si l'on veut comprendre l'influence de la France sur les questions d'eau à l'étranger.

Depuis le 19^{ème} siècle la France a en effet « inventé » dans les villes, la délégation de service public à des entreprises privées. En deux siècles, ces entreprises¹⁵³ sont devenues des multinationales influentes. Elles se sont diversifiées à d'autres secteurs urbains et sont devenues les plus puissantes de la planète en ce qui concerne les services urbains.

Selon certaines associations, qualifiées d'« alters »¹⁵⁴ par les acteurs des autorités publics rencontrés, le modèle de gestion par bassin serait effectivement un modèle non désintéressé que la France chercherait à promouvoir à l'étranger. Ils dénoncent donc la volonté de transférer un modèle de délégation de service public d'eau et d'assainissement qui permettrait à la France d'obtenir de juteux contrats. Ce point est un peu à côté du sujet qui m'intéresse mais il faut cependant le garder à l'esprit. En effet, en observant rapidement la constitution des conseils d'administration des organisations créés par la France sur les questions d'eau, on s'aperçoit effectivement rapidement que les dirigeants de ces mêmes entreprises sont très présents.

3.B.3. Conclusion : Une cohérence difficile à évaluer

D'une manière générale, la cohérence de l'action non gouvernementale de la France est difficile à évaluer. La politique stratégique sectorielle est loin de se refléter dans l'action des ONG de manière mécanique. En effet, on observe davantage des réseaux d'acteurs, aux intérêts multiples et aux « manières d'agir » diverses.

Les deux assemblées générales d'associations auxquelles j'ai pu assister ont en effet montré deux manières d'agir complètement différentes. D'un côté, Hydraulique Sans Frontières a une approche essentiellement technicienne de l'aide au développement. Ses membres, principalement des ingénieurs à la retraite, construisent des barrages en quelques semaines et interviennent davantage comme assistant technique sur les projets. De l'autre côté, l'ADOS, met en place une démarche d'appui, basée sur la connaissance de terrain et la recherche de l'autonomisation des populations. Il peut donc y avoir de grandes différences

¹⁵³ Autrefois Générale des Eaux et Lyonnaise des eaux, devenues Suez et Véolia.

¹⁵⁴ Conférence du 25/04/06, entretiens du 26/04/06 et du 12/05/06.

d'approches dans la manière de « faire du développement ». Je pense cependant que la coopération décentralisée induit une démarche plus durable et basée davantage sur des partenariats donnant lieu à une convention ou une charte dans certains cas¹⁵⁵. Il est donc important de se limiter à une zone géographique pour comprendre les conséquences de l'action de la coopération non gouvernementale sur le bassin fleuve Sénégal.

3.C. État des lieux des acteurs de la solidarité internationale sur notre zone d'étude : le bassin fleuve Sénégal au Sénégal

La zone du Bassin du Fleuve Sénégal a été une zone de forte émigration. Dans certains villages, il ne reste en effet que des femmes et des enfants. C'est en particulier à cause des sécheresses répétées des années 70, presque dix années sans eau qui ont profondément marqué ce territoire. C'est une zone traditionnelle où il y a un véritable quadrillage des actions de coopération décentralisée. L'action du pS-Eau y joue un rôle particulier.

3.C.1. Caractéristiques de la zone du Bassin fleuve Sénégal (BfS)

La zone du Bassin Fleuve Sénégal est une zone assez vaste et assez homogène à la fois écologiquement et socioculturellement. C'est une zone qui va du delta du fleuve Sénégal, au niveau de Saint-Louis jusqu'au massif du Fouta Djallon en Guinée. Le fleuve Sénégal est un fleuve international ce qui complexifie sa gestion. La Guinée est en tête de bassin, ensuite le Mali puis le Sénégal coule ensuite entre le Sénégal et la Mauritanie. Cette étude traite essentiellement de la partie sénégalaise de cette large zone.

Cette zone est celle où j'ai réalisé mon stage. C'est une zone traditionnelle et très éloignée de l'activité économique de la capitale et des grandes villes du pays. C'est une région sahélienne basée sur une agriculture de subsistance et où l'eau fait défaut presque toute l'année. En effet, la période de mousson, de juillet à septembre, est le seul moment de l'année où il pleut. Dans cette zone, l'organisation de la société est encore traditionnelle. L'ethnie majoritaire est celle des peuls, présents dans de nombreux pays d'Afrique. Ils sont considérés comme des grands voyageurs et la zone a d'ailleurs été marquée par un départ massif d'hommes dans les années 70 suite à près de huit années consécutives sans aucune pluie.

¹⁵⁵ Même si lors de mon observation lors d'une réunion du CCREG à la mairie de Grenoble, j'ai pu apprendre que la mairie de Grenoble avait des partenariats très nombreux, qu'elle fonctionnait sans charte et que parfois, c'est 2 ou 3 personnes qui faisaient vivre le partenariat essentiellement pour rentrer gratuit dans leur pays. Observation du 31/05/06.

3.C.2. Le quadrillage des régions et départements par la coopération décentralisée

La zone étudiée au Sénégal est une zone de très forte activité des actions de solidarité internationale¹⁵⁶, particulièrement la région Rhône-Alpes. Cela s'explique notamment par une présence forte de migrants sénégalais de cette zone en France et dans la Région. Le conseil régional Rhône-Alpes a signé une convention de coopération avec la région de Saint-Louis en 2000 et lorsque cette région a été scindée en deux en 2002, a réaffirmé son engagement auprès de la région de Matam, nouvellement créée. Les départements de la Drôme et de l'Ardèche sont en convention respectivement avec les départements de Matam et de Bakel. Pour finir, il semble que la région de Tambacounda soit également en convention avec le Conseil Général de l'Isère. Les trois régions du Sénégal qui bordent le fleuve, Saint-Louis, Matam et Tambacounda sont donc toutes en convention avec une région ou un département français. Ensuite, au niveau des villes, il existe également des partenariats mais il serait trop long ici de les détailler.

De manière essentiellement qualitative, Le Sénégal est classé 3^{ème} en terme de nombre de partenariats de coopération décentralisée existantes en Afrique subsaharienne et 1^{er} en terme de flux financiers mobilisés (environ 5 millions d'euro de flux financier sont mobilisés par année).¹⁵⁷

3.C.3. Les ONG : « bras armé » des collectivités territoriales ?

Lors de l'assemblée générale de l'ADOS, deux représentants de conseils généraux ont été invités à prendre la parole. Pour l'un d'entre eux, l'association était le « bras armé » du conseil général au Sénégal. Il entendait par là que sans l'ADOS, il ne pourrait réaliser les projets de développement au Sénégal. Cependant, cette expression est mal acceptée dans la communauté des ONG. Entre un « qui paye gère » des conseils généraux et une revendication d'indépendance de l'association, le président de cette association dit :

« Le défi pour notre association dans les années à venir sera de ne pas devenir un bureau d'étude au service des collectivités territoriales »¹⁵⁸

Le financement des ONG les obligent de plus en plus à « obéir » plus qu'à pouvoir faire leurs actions de développement comme ils l'entendent. Finalement, les Organisations Non Gouvernementales seraient-elles des « Organisations gouvernementales décentralisées »¹⁵⁹ ?

¹⁵⁶ Voir en annexe 2, le nombre d'associations et de collectivités territoriales agissant sur la zone.

¹⁵⁷ **F3E**, op.cit., p.8. Dans les 5 millions d'euros : environ 1million d'euros du MAE en cofinancement et entre 3 et 4 millions mobilisés par les collectivités locales et les associations et organismes intervenant en coopération décentralisée;

¹⁵⁸ Intervention lors de l'assemblée générale du 16/05/06.

¹⁵⁹ Selon l'expression de **VION (Antoine) et NEGRIER (Emmanuel)**, op.cit., p.*.

3.C.4. Le Programme Solidarité Eau, pivot de l'action non gouvernementale sur la zone

Au niveau national, le Programme solidarité Eau (pS-Eau) joue un rôle central dans la production de normes d'action. Il tente de capitaliser les expériences de solidarité internationale et de diffuser au travers de rencontres et d'articles les bonnes pratiques dans les autres projets de développement. Il organise également des rencontres avec le ministère de l'hydraulique au Sénégal. Ces actions montrent une double volonté. Par la capitalisation des expériences et la centralisation des informations, il y a une tentative de mettre en cohérence des actions sur cette zone géographique au travers du programme géographique Bassin fleuve Sénégal. Et, ensuite, semble se dégager la volonté de développer des compétences politico-administratives nationales par l'implication du ministère de l'hydraulique du Sénégal dans des rencontres. Au niveau de la France, le Ministère des Affaires Étrangères français, et le ministère de l'Écologie et du Développement Durable financent cette structure par des financements annuels ou pluriannuels.

Selon un des responsables des affaires internationales de la direction de l'eau¹⁶⁰, cette structure n'est reconnue que par très peu de collectivités territoriales et d'ONG. Il me semble que pour une organisation qui ne bénéficie pas de légitimité au sein de la communauté du développement non gouvernemental¹⁶¹, elle exerce un gros travail au niveau national au Sénégal.

3.C.5. Conclusion : Des actions nombreuses avec l'appui du pS-Eau

La zone du bassin fleuve Sénégal est une zone de forte activité de coopération non gouvernementale. En effet, par rapport à d'autres zones où le MEDD intervient directement, il semble ici que l'activité d'appui institutionnel au niveau des ministères sénégalais ait été laissée au pS-Eau. Cette association, financée par le MEDD et le MAE joue un rôle central au niveau national au Sénégal malgré sa faible légitimité auprès des ONG et des CT.

Les collectivités territoriales et les associations, qui exercent leur activité davantage au niveau des collectivités locales sénégalaises et des communautés rurales joue un rôle important au plus près des citoyens, des élus et des services techniques. En effet, au travers de simples échanges ou de projets plus élaborés, des modes d'actions et de penser l'action publique sont véhiculés.

¹⁶⁰ Un des bailleurs de la structure. Entretien réalisé le 12/05/06.

¹⁶¹ Entretien du 15/05/06.

3.D. CONCLUSION : Une gouvernance de la solidarité internationale sur le Bassin du Fleuve Sénégal

La zone du Bassin du fleuve Sénégal est donc une zone sahélienne. Son organisation est basée sur la société traditionnelle peul et les difficultés hydrauliques sont récurrentes. C'est une région où les actions sont nombreuses et les régions sont toutes jumelées avec des régions françaises, parfois de longue date.

L'expérience des acteurs sur la zone peut être un élément explicatif de la professionnalisation des actions de solidarité internationale. D'autres éléments, qui viennent en partie de la mise en concurrence des associations pour obtenir des financements, contribuent à ce phénomène. Même si les crédits accordés aux OSI et à la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau sont à la hausse, les ONG se retrouvent souvent au travers de financements croisés et multiplient les partenaires. Les collectivités territoriales, qui peuvent davantage suivre les projets que le Ministère des Affaires Étrangères, ont donc également contribué à la professionnalisation du secteur. La coopération décentralisée établit des relations plus durables entre le nord et le sud et stabilise l'action des ONG sur un territoire donné. Les actions s'inscrivent donc aujourd'hui davantage dans le cadre de réels programmes de développement parfois planifiés sur près d'une dizaine d'années plutôt que sur de simples projets de forage de puits réalisés en une semaine par des ingénieurs du Nord.

Les projets de développement semblent également s'inscrire dans des démarches participatives. Plusieurs raisons justifient ce phénomène. La participation du public fait, comme la protection de l'environnement, partie de la morale consensuelle contemporaine et il est donc logique que les acteurs des projets de développement la mettent en oeuvre. Les années 1990 ont été un tournant qui a contribué à mettre en oeuvre un développement s'appuyant sur des priorités choisies par les populations bénéficiaires¹⁶². Selon Damien BAUCHAU, directeur de l'ADOS, il existerait culturellement une volonté de participer à la décision publique forte. A contrario, il dit également¹⁶³

Par contre nous, le fait est que comme notre clé d'entrée, quand même, c'est la décentralisation et les collectivités. Donc nous, on intervient dans ce cadre de législation, qui dit : voilà, il y a des élus, la loi leur confère des compétences, etc. Et la loi le renforce et eux souhaitent être renforcés là dedans. Donc, nous on joue ce jeu là. Les lois sur la décentralisation aussi dans les textes très clairement poussent les élus à ouvrir à la société civile, à travailler sous des formes de démarches participatives, à jouer la transparence, à jouer l'équilibre, etc. Donc nous on s'appuie un petit peu sur ces textes de loi pour notre action. Maintenant, il est clair que dans une région en plus comme le fleuve Sénégal, on est dans une société traditionnelle peul assez castée, etc. c'est assez en contradiction. Maintenant nous, très clairement, on ne peut pas rentrer... c'est à dire, la seule chose

¹⁶² Le propos est tout de même à nuancer parce qu'il existe encore bien des projets non participatifs dans les pays du Sud et au Sénégal en particulier.

¹⁶³ Une partie de cette phrase a été citée précédemment. J'ajoute ici la fin.

qu'on fait, c'est qu'on connaît ça, donc on maîtrise ça, donc dans une réunion notre équipe va comprendre les enjeux de pouvoir, les réactions des uns et des autres, donc on va pouvoir analyser ça... Maintenant en même temps on ne peut pas mettre en place une démarche basée sur la société traditionnelle peul. Parce que on est dans un contexte, d'une république, d'une démocratie, avec des lois et que petit à petit les gens se mettent de plus en plus à être conforme à ses lois.¹⁶⁴

C'est donc bien un modèle particulier de démocratie qui est mis en place au plus près des citoyens par le canal de la coopération décentralisée.

À un niveau supérieur, le Programme Solidarité Eau s'appuie sur le nombre et l'importance des actions dans cette zone pour s'imposer comme un interlocuteur stratégique au niveau des ministères ayant une compétence dans le domaine de l'eau au Sénégal. Quelle contribution du pS-Eau au niveau des ministères sénégalais et de la politique nationale de l'eau ? Quelle contribution de l'ADOS au niveau de la société civile et des collectivités locales ? D'une manière générale, de quelle manière la coopération non gouvernementale peut-elle contribuer au développement institutionnel au Sénégal ?

¹⁶⁴ Entretien du 07/06/06.

4. COOPERATION NON GOUVERNEMENTALE ET DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL AU SÉNÉGAL

Les parties précédentes ont permis d'éclaircir plusieurs points de notre réflexion. Tout d'abord, les normes de durabilité et de participation jouent un rôle important dans la diffusion de savoirs et de pratiques au niveau international. Pour mettre en place ces principes au Sénégal, il faut procéder à un développement institutionnel qui permettra une bonne gouvernance. Ensuite, dans le domaine de la gestion de la ressource en eau, ces principes prennent forme en un modèle qui se diffuse à l'échelle de la planète. Pour son transfert, la France est particulièrement active et la coopération non gouvernementale peut y contribuer au plus près des populations et des collectivités locales. Pour finir, la zone du bassin du fleuve Sénégal est une zone de forte activité que nous allons étudier au travers de deux acteurs principaux, le programme Solidarité Eau et l'association Ardèche Drôme Ouro-sogui Sénégal.

Loin de distinguer un discours ou une pratique universelle au sein de la « communauté » des ONG françaises, j'ai pu en revanche observer des spécificités très prononcées entre associations, entre projets, voire entre acteurs d'une même association. Les documents sur lesquels j'ai pu m'appuyer sont les présentations, fiches-projets, journaux et autres documents disponibles sur les sites internet des associations travaillant sur notre zone géographique. Ensuite, au cours de deux assemblées générales d'associations, j'ai pu observer les personnes : adhérentes, bailleurs, équipes technique ou conseils d'administration, qui prennent la parole sur le bilan annuel de l'association, présentent un projet ou font des remarques d'ordre plus général sur la solidarité internationale. L'observation directe a été, je pense, un moment privilégié de compréhension de ces organisations et de leurs actions. Pour finir, au cours d'entretiens, j'ai pu vérifier si, dans leur discours et leur argumentation, les personnes interrogées tenaient des propos identiques à celui de leur organisation. Ce fut l'occasion de témoignages personnels qui peuvent difficilement transparaître dans des documents mis en ligne sur un site internet.

Malgré la grande diversité des actions sur cette zone géographique du Nord du Sénégal, nous avons finalement pu relever une cohérence dans l'action. L'action de la France au Sénégal en matière de coopération au développement semble organisée, notamment par l'intervention du pS-Eau. Ceci peut également être justifié par l'historicité de l'action de certains acteurs¹⁶⁵. Cette zone du fleuve Sénégal a en effet historiquement été une zone de

¹⁶⁵ L'ADOS est par exemple présente depuis 1985 sur la région de Matam. Le partenariat Lille-Saint-Louis a été créé en 1981, le programme Bassin Fleuve Sénégal du pS-Eau en 1988.

fortes relations entre nos deux pays. Cette « professionnalisation »¹⁶⁶ des actions de solidarité internationale peut également trouver ses sources dans les critiques du développement dit « conventionnel » du début des années 1990¹⁶⁷. Là où la légitimité des interventions était questionnée, la recherche de l'efficacité a certainement été un moyen, pour les acteurs, de retrouver l'accord des adhérents, des bailleurs et des bénéficiaires¹⁶⁸. Il apparaît en effet difficile de distinguer une raison unique qui justifierait le passage à des actions plus professionnelles¹⁶⁹. Certaines associations¹⁷⁰ mettent en effet en avant un « auto-apprentissage » qui, par l'échec de leurs premières actions au Sénégal, les aurait fait évoluer vers un développement davantage choisi par les populations locales et respectueux des cultures locales, donc approprié et « appropriable ».

Le développement institutionnel est un élément de cette mutation dans la manière de « faire » du développement. Il se décline selon à trois échelles. Au niveau national, le développement d'une politique sectorielle de l'eau correspond à un premier niveau d'action structurant. Le pS-Eau est alors un élément central de l'action de la France dans ce domaine sur lequel j'ai choisi de m'arrêter. Ensuite, à l'échelle des collectivités territoriales, le développement de compétences administratives et politiques permet de renforcer les capacités des autres échelles d'action publique. Le Sénégal est à ce sujet souvent présenté comme le pays le plus avancé dans le processus de décentralisation d'Afrique de l'Ouest. J'ai choisi pour cette partie de m'appuyer sur l'exemple de l'ADOS qui a une démarche intéressante sur ces questions. Pour finir, de manière moins formelle et davantage en terme de « trajectoire », les Organisations Non Gouvernementales et les Collectivités Territoriales s'inscrivent également dans une perspective de renforcement des capacités de la société civile. Cette participation pouvant donner lieu, parfois, à une institutionnalisation des pratiques et donc à un développement institutionnel au sens sociologique. Je reviendrai dans cette partie sur ces trois modes d'appropriation de mécanismes institutionnels importés en partie par les acteurs non gouvernementaux, donc par définition non institutionnels au Sénégal.

¹⁶⁶ Entendue ici comme action organisée (puisque qu'il y a une cohérence dans l'action) des acteurs non gouvernementaux de la solidarité internationale dans cette zone géographique.

¹⁶⁷ Certaines associations n'ont aujourd'hui toujours pas entendu ces critiques et pratiquent encore l'aide au développement « coup de coeur ».

¹⁶⁸ Même si c'est toujours difficile de refuser une aide. Pourtant, il est arrivé que certaines villes refusent un don parce qu'il mettait en difficulté l'économie locale plus qu'il ne venait la dynamiser.

¹⁶⁹ D'autant plus que les crédits au niveau du Ministère des Affaires étrangères ont eu tendance à baisser ces dernières années.

¹⁷⁰ C'est le cas de l'ADOS mais cela semble généralisable à l'ensemble des ONG de développement. Il est en effet de bon ton d'avancer ces « bonnes conduites » de l'aide.

4.A. Le pS-Eau et la concertation autour de la législation nationale

Les 17 et 18 Juin 2005, aux assises de la Solidarité internationale et de la coopération décentralisée en Rhône-Alpes¹⁷¹, le premier thème des travaux était intitulé « la coopération décentralisée et la bonne gouvernance ». Le premier point développé à cet atelier concernait la prise en compte des politiques nationales dans les actions de coopération et de solidarité internationale. Cette remarque qui pourrait paraître évidente pour un volontaire expérimenté ne l'est pas pour un novice des actions de ce type. Dans mon cas, victime des représentations collectives véhiculées par les médias, j'imaginai difficilement qu'il y ait au Sénégal des collectivités locales, des départements, régions, communauté rurales et un parlement votant des lois dont les numéros ressemblent étrangement aux nôtres¹⁷². Les actions de solidarité internationale doivent donc s'intégrer dans ce cadre. En s'y intégrant, les actions participent-elles à une appropriation de la politique nationale de l'eau ?

L'impact des actions de coopération peuvent même aller plus loin. En effet, le Programme Solidarité Eau peut avoir une action d'appui au développement d'une politique nationale sectorielle de l'eau. En faisant remonter les informations qu'il a des projets et programmes de développement sur la zone, il est un instrument d'informations précieux pour le gouvernement sénégalais. Quel rôle joue alors le pS-Eau dans le développement d'une politique nationale au Sénégal ?

4.A.1. Le pS-Eau et l'appui à la mise en place d'une politique sectorielle nationale

Le programme géographique Bassin fleuve Sénégal (BfS) du pS-Eau est en partenariat avec la Direction de l'Exploitation et de la Maintenance (DEM) du ministère de l'hydraulique sénégalais depuis 1996. Cette association est un informateur stratégique de l'action des ONG et des CT pour le ministère sénégalais et, ses actions peuvent s'avérer être un moyen pour les acteurs non gouvernementaux de faire remonter leurs recommandations à un niveau national.

- Un informateur stratégique

L'exploitation et la maintenance des ouvrages hydrauliques¹⁷³ sont en cours de

¹⁷¹ CENTRE INTERNATIONAL D'ETUDES POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL (CIEDEL), Assises régionales Rhône Alpes de Solidarité internationale et de coopération décentralisée, Compte-Rendu, disponible à l'adresse

¹⁷² A titre d'exemple la loi portant création des ARD, Agences Régionales de Développement, est la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales. Très ressemblant dans la forme à la dénomination française.

¹⁷³ En zone rurale, principalement les forages motorisés. Au travers de la RÉforme de la GESTion des FORages

privatisation¹⁷⁴ depuis les années 1990 au Sénégal. Comme le ministère de l'hydraulique disposait de peu de moyens et que ses services déconcentrés étaient quasi-inexistants, il a trouvé dans le pS-Eau un allier intéressant pour obtenir des informations sur les actions de solidarité internationale sur son secteur d'intervention.

En effet, une des activités du pS-Eau est le recensement des actions et l'élaboration d'un répertoire permettant de recenser les projets sur la zone du Bassin fleuve Sénégal. Il est donc capable de connaître et de diffuser les bonnes pratiques. Pour l'administration sénégalaise, le pS-Eau permet donc de faire remonter des informations du terrain et de savoir quels ajustements politiques il faudrait mener pour que la situation s'améliore.

- *Une action de lobbying ?*

Le pS-Eau organise également des rencontres de concertation en présence du ministère, des associations et de responsables locaux de la gestion de la ressource en eau. Ces rencontres donnent lieu à un bilan écrit, allant parfois jusqu'aux recommandations. Ces bilans sont écrits par le pS-Eau en partenariat avec d'autres associations¹⁷⁵ et donc les ministères en charge de l'hydraulique au Sénégal peuvent s'appuyer sur ces documents pour la réalisation de leurs politiques.

Nous arrivons cependant difficilement à évaluer clairement l'influence du pS-Eau sur le contenu de la politique nationale. La politique nationale se définit en effet au travers d'influences multiples notamment des organisations internationales. Mais le pS-Eau nous semble en capacité de diffuser des normes qui viennent davantage de la base ou paraissent l'être. Le pS-Eau se sert en effet du nombre des actions sur la zone pour s'imposer comme interlocuteur légitime alors qu'il est mal perçu par la « communauté » des ONG et des CT sur la zone. Pour la DEM, le pS-Eau est également important parce qu'il permet l'appropriation des réformes de politique publique nationale.

4.A.2. Le pS-Eau favoriserait-il l'appropriation de la politique publique de l'eau ?

Pour aller plus loin dans l'analyse de l'action du pS-Eau, et les remarques qui suivent mériteraient d'être vérifiées sur le terrain, je me suis intéressé au rôle que pouvait avoir cette

(REGFOR).

¹⁷⁴ Généralement à des ONG sénégalaises ou à des GIE, Groupement d'Intérêt Économique.

¹⁷⁵ Généralement des associations importantes, du type du GRET (Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques), GRDR (Groupe de Recherche et de Réalisation pour le Développement Rural dans le Tiers Monde) ou ISF (Ingénieur Sans Frontières).

association¹⁷⁶ dans l'appropriation d'une politique nationale sénégalaise de l'eau. Le pS-Eau, en animant un réseau d'acteurs qui seront amenés à travailler localement et en collaboration avec des élus, des services techniques et des populations, participerait à légitimer le cadre politique national. Comme j'ai pu le dire précédemment, la zone du bassin fleuve Sénégal est une zone traditionnelle et communautaire. La conception de l'État et des politiques qu'il met en place ont donc leurs limites. Ce manque de reconnaissance du cadre national de gouvernement est favorisé par le fait que les services déconcentrés n'ont pas de moyens donc sont peu présent sur le terrain. Le pS-Eau peut alors être une structure intéressante pour la mise en réseau des acteurs et pour la création de nouvelles synergies.

- *Mise en réseau de l'information et appropriation*

Pour les associations, le pS-Eau constitue un interlocuteur privilégié puisqu'il dispose d'un grand nombre d'informations que les acteurs du terrain n'ont pas et ne peuvent pas se procurer facilement. Le pS-Eau, en partenariat avec le ministère de l'hydraulique, peut effectivement avoir accès aux décisions nationales en ce qui concerne la politique de l'eau sénégalaise. En envoyant des informations sur les évolutions de celle-ci, il fait en quelque sorte vivre cette politique que les élus et services ont peu de moyens pour appliquer.

La mise en oeuvre locale d'une politique publique passe effectivement par la connaissance et l'application de cette politique publique. Dans certains cas les associations qui disposent souvent de davantage de moyens, financiers, humains et intellectuels supérieurs aux collectivités locales et aux services déconcentrés de l'État sont les seules à pouvoir appliquer une politique de manière effective.

Le pS-Eau a par exemple été l'organisateur d'une rencontre à Dakar en 1997. Lors de cette rencontre, deux associations¹⁷⁷ en lien avec le pS-Eau ont présenté une action pilote d'appui à des comités de gestion. La mise en place de ces comités de gestion avait été décidée dans la réforme du secteur et des associations françaises, au travers du pS-Eau, ont été amenées à suivre la réforme et à l'appuyer. Les associations peuvent donc parfois devenir des organismes d'appui d'une politique nationale donc de véritables services déconcentrés de l'État. Elles jouent donc un rôle dans l'appropriation et la mise en place d'une politique nationale et vont bien plus loin que la simple intégration dans la politique sectorielle. Le pS-

¹⁷⁶ De manière juridique, le pS-Eau est effectivement une association loi 1901.

¹⁷⁷ Voir **ESTIENNE (M.C.), DIALLO (M.A.), CHAMPETIER (S.)**, « Communication sur l'action pilote Matam », dans AUBOURG (Guillaume) et KABA (Olivier), *Actes de la deuxième rencontre des acteurs de l'hydraulique au Sénégal*, pS-Eau et RADBF (Réseau des associations pour le développement du bassin du fleuve Sénégal) et le soutien du Ministère des Affaires étrangères, Dakar, Décembre 1997, pp.15-17.

Eau, en permettant aux associations de s'exprimer lors de rencontres de concertation participe alors à la remontée des résultats des politiques sur le terrain et donc à l'évaluation de politique publique sur laquelle le ministère de l'hydraulique pourra s'appuyer.

- *Le PEPAM, une nouvelle synergie*

Le Programme National d'Eau Potable et d'Assainissement du Millénaire (PEPAM) est le dernier document produit par la république du Sénégal pour mettre en place une synergie autour des questions hydrauliques avant 2015. Ce sont plusieurs volumes réalisés par des experts en hydraulique, assainissement et développement dans lesquels sont planifiés les actions que le Sénégal engagera d'ici 2015 pour atteindre les OMD. Tous les acteurs s'accordent pour dire que le PEPAM est d'une grande qualité.

Pour faire connaître ce document auprès des ONG et CT travaillant dans le domaine de l'hydraulique au Sénégal, ce document a donné lieu à une rencontre à Paris¹⁷⁸ en décembre 2005 organisée par le pS-Eau. Lors de cette rencontre, plusieurs directeurs (de l'hydraulique, de l'assainissement, etc.) des ministères sénégalais en charge des questions d'eau étaient présents. Les Objectifs du Millénaire sont donc l'occasion de créer une synergie accrue et cette rencontre marque une réelle volonté pour les services de l'Etat de renforcer leur action et de s'appuyer sur les acteurs de la coopération. Je pense donc que les directions techniques ont conscience qu'elles ne peuvent pas faire leur travail sans l'appui des actions de solidarité internationale, levier de la réussite de leur propre politique nationale.

Ce phénomène pose alors une question concernant la définition d'une politique nationale de l'eau. Si les directions techniques savent, au moment de la rédaction de leur programme d'action, que celui-ci devra s'appuyer sur l'action d'acteurs « étrangers », comment peuvent-elles alors intégrer ces acteurs dans la phase de mise en oeuvre de leur politique ? Par définition, ce sont des acteurs qu'elles ne maîtrisent pas ou très peu, en tout cas moins qu'un service déconcentré chargé d'appliquer une politique par exemple. Le pS-Eau est un moyen partiel de « maîtriser » ou d'influencer les acteurs français de la solidarité internationale pour qu'ils agissent dans un sens commun.

4.A.3. Conclusion : Le programme solidarité Eau, une inclusion des acteurs dans le cadre de la politique nationale

L'action hydraulique de la France au Nord du Sénégal semble donc s'inscrire dans une volonté de développer une législation nationale pour laquelle il est apparu difficile d'évaluer

¹⁷⁸ En passant, cette rencontre a été organisée à l'École Nationale d'Administration (ENA).

de manière précise le rôle joué par le pS-Eau. L'élaboration d'un cadre législatif national dépend en effet de nombreuses actions et ajustements. Les formations suivies par les haut-fonctionnaires sénégalais, les bailleurs de fonds internationaux, organisations internationales et ONG internationales sont certainement intervenus à différents niveaux dans l'élaboration de ce cadre national.

Ce qui apparaît en revanche certain, c'est que l'action du pS-Eau s'inscrit dans la volonté de faire « connaître et reconnaître » le contenu de la politique sectorielle nationale et le poids des associations et collectivités territoriales françaises. En diffusant les nouveaux documents au travers du réseau des ONG françaises au Sénégal, le pS-Eau informe les acteurs et les influencent dans leurs pratiques. Dans un second temps, faire travailler les acteurs dans ce nouveau cadre c'est aussi le « faire vivre ». Une politique publique n'existe que si les acteurs se l'approprient et la légitime par leur manière commune de travailler et de penser la gestion de la ressource en eau. Les acteurs non gouvernementaux jouent alors finalement un rôle important dans la mise en oeuvre des politiques publiques sénégalaises. Ceci est en parti dû aux manques de moyens des services techniques déconcentrés de l'État qui voient en le pS-Eau un interlocuteur stratégique pour mettre en place une politique publique franco-sénégalaise et non gouvernementale de l'eau au Sénégal.

4.B. Le développement de compétences politico-administratives par la formation des élus et personnels techniques locaux

La coopération décentralisée s'inscrit explicitement dans une volonté d'appui à la décentralisation au Sénégal. On assiste dans ce cadre à la multiplication des formations d'élus locaux et des services techniques des collectivités locales. Plusieurs associations travaillant dans le domaine de l'hydraulique, Eau-vive et l'ADOS en particulier, semblent s'intéresser fortement à ces questions de développement des capacités des administrations locales. Elles ne dispensent cependant pas de manière directe ces formations. En effet, ce sont davantage des ONG internationales, comme ENDA ou le GRET, qui organisent les formations. On assiste également à la formation par des ONG sénégalaises.

La décentralisation a donné de nouvelles compétences aux collectivités locales sénégalaises. Par exemple, elles sont chargés de planifier leur développement et de définir leurs priorités. On peut alors se demander si les projets et programmes de développement des ONG et CT françaises s'intègrent dans ces politiques locales. Benoit SARR, conseiller à l'ambassade du Sénégal en France, dit,

Toutes les communautés rurales disposent de plans locaux de développement élaborés par la

population avec l'aide des services de l'État. Il serait souhaitable que les projets de coopération décentralisée s'inscrivent dans le cadre de ces plans.¹⁷⁹

Selon ce diplomate, des ONG et des CT ne prendraient pas en compte correctement les priorités définies par les collectivités locales sénégalaises dans leur développement. Celles-ci pourraient donc aller dans un sens autre que celui déterminé par les collectivités et freiner ainsi le développement de compétences politico-administratives, autrement-dit freiner leur développement institutionnel local. Elles mettent cependant en place des formations d'élus locaux et aident à la réalisation de Plans Locaux de Développement Concertés (PLDC).

4.B.1. La formation des élus locaux

Pour l'ADOS, il semblerait que la formation des élus locaux soit synonyme d'un développement qui s'inscrit davantage dans le temps. L'exemple de l'acquisition de la passation de marché public confirmerait ce point de vue. Le développement de mécanismes institutionnels directement inspirés de la France peut cependant poser des questions quant à son adaptation aux cultures locales et aux conséquences sur la régulation politique de la société sénégalaise.

- Un principe du développement durable

Dans un document intitulé *Formation des élus et comités d'Ouro-sogui*, l'association ADOS écrit :

Dans le cadre du partenariat avec l'Ardèche, il était prévu en plus d'actions physiques, de procéder à la formation des acteurs locaux. En effet, face à un contexte où il y a beaucoup de besoins matériels urgents, le risque est important d'être tenté par une démarche d'intervention essentiellement basée sur des investissements dont l'impact sur les dynamiques de développement reste faible, même s'ils apportent des réponses rapides aux problèmes des populations.¹⁸⁰

Le renforcement des capacités des élus et des services municipaux¹⁸¹, donc des mécanismes institutionnels, est perçu comme vecteur d'un développement plus durable et plus autonome de la part de cette association. On rejoint donc ici l'idée que les institutions jouent un rôle important dans le fonctionnement d'une société et qu'un développement institutionnel peut être considéré comme un principe du développement durable. Pour cette association, qui a laissé depuis longtemps les « actions coup de coeur »¹⁸² de côté, la décentralisation est l'occasion d'avoir un impact plus fort et donc une action plus efficace, dans le développement

¹⁷⁹ Propos de M. Benoît SARR, Conseiller à l'Ambassade du Sénégal en France, mars 1995, Chambéry, réunion RESACOOOP. **RESACOOOP**, *L'évolution des partenariats entre acteurs de Rhône-Alpes et du Sénégal*, Privas, 28 Juin 2002, p. 15. (disponible sur <http://www.resacoop.org>).

¹⁸⁰ **ADOS, Association Drôme-Ardèche Ouro-sogui Sénégal**, *Assemblée générale ordinaire du 16 mai 2006. Rapport moral et financier*, Valence, ADOS, 2006, p.14

¹⁸¹ En parallèle, il y a eu une formation des services à l'outil informatique et à l'archivage. Idem.

¹⁸² Expression utilisée par le président de cette association, Assemblée générale du 16/05/05.

de la ville d'Ouro-sogui. La décentralisation a également été un moyen de se libérer de contraintes embarrassantes et donc d'être plus dynamique et réactif. Les vagues de décentralisation successives ont été appuyées et financées par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, et sans les associations, il y aurait des difficultés plus grande dans l'appropriation des réformes et à leur mise en oeuvre puisqu'elles n'ont pas été suivies des moyens nécessaires pour les mettre en oeuvre sans le recours au secteur privé associatif.

- *Le cas de la passation de marché public, un savoir faire acquis*

Pour illustrer mon propos, Damien BAUCHAU, directeur de l'ADOS, m'a expliqué un cas pour lequel son association a appuyé la mairie d'Ouro-sogui dans l'acquisition d'une compétence technique. Il dit :

Il y a quatre ans, cinq ans, la commune d'Ouro-Sogui n'était pas en capacité de passer un appel d'offres. Très clairement, ils ne maîtrisaient pas du tout ça, c'était compliqué, ils faisaient un peu des passations de gré à gré. Alors ça bloquait toujours au trésor public, etc.; parce que tu as une logique de comptabilité publique, d'appel d'offres, etc. C'est clairement calqué sur chez nous. Alors nous, ce qu'a fait notre équipe, ils se sont complètement appropriés les textes de lois. Ils ont fouillé et on a accompagné la mairie sur un certain nombre de projets dans toutes ces procédures d'appels d'offres; c'est à dire l'élaboration de l'appel à marché public, publication, dépouillement, passation de l'offre, des fois ça doit être validé par une commission de passation des marchés publics régionale ou nationale, en fonction des montants, etc. Donc on a accompagné les élus là dessus, et aujourd'hui la mairie d'Ouro-sogui maîtrise totalement la question de la passation de marché public.¹⁸³

L'ADOS participe donc ici aussi à l'appropriation d'une loi nationale que la commune ne savait pas mettre en oeuvre. Cette loi, qui selon Damien BAUCHAU est clairement inspirée des lois françaises, est un acquis qui peut être pérennisé dans le temps. En effet, l'association accorde un soin particulier au développement de compétences au sein des services techniques des mairies parce que si les élus changent, les compétences peuvent rester au sein des services techniques.

Dans cet exemple mobilisé par le directeur de cette association, on peut aussi voir le fait que pour lui, un point important du gouvernement municipal est la passation de marché public et la contractualisation avec des associations, ONG et entreprises privées. On peut dès lors penser ici aux normes internationales en matière de gouvernance. Celles-ci préconisent en effet largement la délégation des actions au secteur privé et la passation de marché public est assez symbolique de ces institutions au service du marché préconisées par la Banque Mondiale dans son rapport de 2002.

¹⁸³ Entretien du 07/06/05.

- *Des missions que les ONG se sont octroyées, faute de moyens*

Cependant, on peut nuancer l'influence des normes internationales par le fait que les associatifs mobilisent davantage le fait que les administrations n'aient pas de moyens que se revendiquer de la gouvernance. Par exemple, l'ARD, Agence Régionale de Développement,¹⁸⁴ aimerait s'investir dans les questions de formation aux élus locaux. Et selon Damien BAUCHAU qui dit :

Là on se pose la question aussi, c'est comment avec une structure comme l'ARD, l'Agence Régionale de Développement, qui sont des nouvelles structures, qui ont vocation de devenir un peu des services techniques des collectivités, donc qui ont un peu les missions que nous on s'est octroyé finalement par défaut parce que ça existait pas... donc là on a signé une convention de partenariat avec l'ARD. L'ARD qui dit : non mais attendez soyons clair, nous on a pas les moyens de faire, de toute façon; donc on a besoin de vous, on a besoin de travailler ensemble [...]¹⁸⁵

On peut peut-être alors voir l'influence des bailleurs de fonds internationaux moins en terme de normes qu'en termes coercitifs de réduction des moyens de l'administration publique.

4.B.2. La réalisation des Plan Locaux de Développement Concertés

Les Plans Locaux de Développement Concertés (PLDC) visent à la réalisation des priorités de développement définies par la commune. Les responsables associatifs, les habitants sont amenés à donner leur avis. L'ADOS a appuyé à la réalisation de quatre documents de ce type en 2005.

- *L'utilisation des connaissances sur la société traditionnelle*

La réalisation des Plans Locaux de Développement Concertés est une étape importante pour une collectivité locale. Les animateurs des ONG de développement sont amenés à y participer et à donner leur avis dans la fixation des priorités de développement par les populations. Il est évident que la parole de ces professionnels du développement, ils ont leur avis sur les priorités de la commune et aussi sur les projets qu'ils peuvent ou non appuyer. Pour l'ADOS, qui travaille pourtant depuis près de vingt ans sur la zone et ne travaille qu'avec des sénégalais sur place, ils devraient encore davantage approfondir leurs connaissances sur le fonctionnement de la société peul. En effet, ces moments de négociation sont essentiels pour comprendre les jeux de pouvoirs entre les individus. On peut supposer que, comme dans beaucoup de procédures participatives de ce type, ce sont toujours les mêmes personnes qui

¹⁸⁴ En passant, ce type d'agence symbolise bien un nouveau type d'action publique. Sur celle-ci, voir GAUDIN (Jean-Pierre), « Les agences de régulation » dans GAUDIN (Jean-Pierre), *L'action publique, Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences-Po et Dalloz, 2004, pp. 176-180. Et sur leur diffusion, voir GILARDI (Fabrizio), « The institutional foundations of regulatory capitalism. The diffusion of independent regulatory agencies in western Europe », dans *Annals of the academy of political and social science*, 598, 2005, pp. 84-101.

¹⁸⁵ Entretien du 07/06/06.

prennent la parole. En effet, les élus qui auraient la légitimité démocratique pour hiérarchiser les priorités de développement jouent essentiellement un rôle d'arbitre. Les PLDC mettent en place une gouvernance communale et doivent être un objet intéressant d'analyse.

- *Les PLHA*

Très rapidement. Les Plans Locaux de l'Hydraulique et de l'Assainissement devront bientôt accompagner les Plans Locaux de Développement. Cette démarche est intéressante et peut je pense constituer un moment privilégié d'analyse de l'impact et des jeux de pouvoirs et d'influence entre acteurs, associatifs, chefs traditionnels, élus, services techniques, etc. Ces documents ont été introduits par le PEPAM, donc a priori par des haut-fonctionnaires proches des Organisations Internationales, et sensibles à ce type de *new public management* qui fait de la planification participative un élément essentiel de décision public.

4.B.3. Conclusion : La formation et le conseil comme appui institutionnel

Deux choses pour conclure. Les Plans Locaux de Développement introduisent une démarche participative pour définir les priorités des communes¹⁸⁶. Certaines associations, plutôt celles qui travaillent en terme de coopération décentralisée, viennent conseiller et appuyer les communes dans ce travail. Elles animent les débats et appuient donc la mise en oeuvre des lois de la décentralisation au Sénégal. Elles contribuent donc au niveau local à l'acquisition de compétences leur permettant de mettre en oeuvre la législation nationale. Elles s'inscrivent alors dans un processus de mise en oeuvre de politiques locales et participent à l'appropriation des lois nationales de décentralisation (Cf. Supra Partie 4.A).

De plus, comme le processus de décentralisation ne s'est pas accompagné de moyens pour le mettre en oeuvre, il semblerait que les communes soient contraintes de se tourner vers les entreprises privées et les associations pour se développer. Cette contrainte conduirait ainsi les communes à aller dans le sens d'une bonne gouvernance où les institutions tiennent la place qui leur est assignée.

4.C. L'institutionnalisation des pratiques participatives

Sur cette question du recours obligé à la « société civile », Damien BAUCHAU dit :

Et puis les élus très clairement aussi au Sénégal. Un élu qui sait quelles sont ses compétences et

¹⁸⁶ D'ailleurs, sur les questions hydraulique le PEPAM a introduit un PLHA, Plan local d'Hydraulique et de l'Assainissement qui viendra compléter le PLD sur les question de priorités en terme de gestion de la ressource en eau.

qui a envie de faire quelque chose pour sa localité. Ben, il sait très bien qu'avec les moyens qu'il a, vu que l'État ne donne quasiment rien. Si il met pas dans le coup les associations, les groupements locaux pour l'épauler un peu dans la mise en oeuvre de tout ça. Ben ça fonctionnera pas quoi. Donc deux solutions, soit il refuse le fonctionnement de la collectivité pis il fait rien, soit il a quand même envie de faire avancer les choses, et il est dans une logique qui ouvre ça.»

La participation de la « société civile » serait donc nécessaire, faute de moyens. En effet, on assiste à la mise en place de solutions innovantes de participation qui sembleraient s'imposer comme de nouvelles règles organisatrices de la société. On aurait pu penser que ces principes ne fonctionneraient pas dans une société traditionnelle où les chefferies et les castes sont encore des éléments structurants. Dans quelle mesure cette incitation à participer s'est-elle institutionnalisée ?

Une conception davantage sociologique de l'institution et du développement institutionnel a permis de nourrir notre questionnement¹⁸⁷. Je me suis alors davantage inscrit dans une perspective de recherche d'institutionnalisation de pratiques introduites par les acteurs non gouvernementaux. Par institutionnalisation, on entend ici le processus qui tend à organiser le fonctionnement de la société de façon durable sur la base de règles.

Un passage du rapport moral et financier distribué lors de l'assemblée générale de l'ADOS est apparu en effet intéressant. Il dit :

Ce travail a également permis, tout au long des projets, de susciter des dynamiques d'acteurs autour d'enjeux partagés. Les enjeux partagés signifient que les gens s'identifient de plus en plus à la dynamique locale induite par les projets et l'intègrent dans les stratégies collectives et individuelles. Dans certaines collectivités locales, ce processus n'est plus remis en question, il fait partie du quotidien.

Il s'institutionnalise de manière informelle au niveau des acteurs locaux, plus formellement quand il est ensuite repris dans des dispositifs de programmation politique au niveau régional (banque régionale de projets lors du FODEMA, élaboration de plan régional de développement intégré, axe de coopération avec la région Rhône-Alpes), voir de planification nationale (Ministère sénégalais de la coopération décentralisée).¹⁸⁸

Certaines actions, au fil du temps, pourraient donc s'imposer à l'ensemble de la communauté voire à une plus large échelle, entrer aux agendas politiques à l'échelle régionale ou nationale.

Je m'appuierai dans cette partie sur mon expérience au Sénégal en m'efforçant de répondre aux questions suivantes : Comment la réhabilitation du Thiangol-mangol a réussi à s'imposer à l'ensemble de la communauté habitant sur la zone ? Comment ces savoirs peuvent-ils être amenés à être repris à des niveaux supérieurs d'action publique et donc à être généralisés ?

¹⁸⁷ Particulièrement par la lecture de l'article de **QUANTIN (Patrick)**, « La redécouverte des institutions », dans *QUANTIN (Patrick) (dir.), Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et Institutions.*, Paris, Karthala, 2006, p.5.

¹⁸⁸ **ADOS, Association Drôme-Ardèche Ouro-sogui Sénégal**, *Assemblée générale ordinaire du 16 mai 2006. Rapport moral et financier*, Valence, ADOS, 2006, p.10.

4.C.1. Le projet Thiangol-Mangol

Lors de ma présence au village de Sinthiou-bamambé, la première rencontre était celle avec le chef de village. L'animateur du projet, de la même ethnie que celle de la zone, connaissait bien les règles de fonctionnement de cette société traditionnelle peul. Pour le directeur de l'ADOS, c'est en effet très important d'avoir des salariés sénégalais sur place. De plus, ils sont bien plus légitimes qu'un toubak¹⁸⁹ pour participer à l'appui de la communauté dans sa dynamique de développement et la connaissance de la culture permet de mieux comprendre les jeux de pouvoir, les prises de paroles, etc.

- *Des premiers temps difficiles*

Au moment de ma présence sur la zone, l'animateur du projet avait des difficultés à mobiliser les villageois. Les comités qui avaient été constitués pour entretenir les ouvrages, en cas de destruction lors de la période de pluie, se mobilisaient peu. L'appropriation du projet faisait donc défaut. Mais cette situation semble avoir évolué, dans le discours en tout cas puisque je n'ai pas été sur le terrain pour la réalisation de ce mémoire.

L'ADOS a mis en place une démarche de responsabilisation et de participation des usagers. Les animateurs font un effort pour ne pas trop influencer les décisions et parfois vont même jusqu'à ne pas animer. Je me souviens en effet que ces débats avaient lieu lors de mon stage. Que faire si les villageois ne se mobilisent pas et ne sollicitent pas les animateurs pour faire avancer le projet ? Attendre ? Oui, bien souvent les animateurs de l'ADOS laissent de côté le projet pour que les populations se mobilisent d'elles même dans la mise en oeuvre du projet. Dans la pratique, les animateurs sont bien obligés de mobiliser la population pour mener à bien le projet, l'emploi de l'animateur est en jeu, l'argent débloqué pour la communauté rurale également.

D'un point de vue technique, l'ADOS a souhaité faire appel à un ingénieur sénégalais avec qui j'ai pu travailler. Pour cet ingénieur, son travail est loin de relever essentiellement de la technique. Il aime d'ailleurs à répéter que la première chose qu'il fait, c'est prier avec les villageois et entrer ainsi dans une relation de confiance avec eux. L'ADOS insiste particulièrement sur cette relation de confiance et de long terme avec les populations.

- *Le pouvoir des résultats*

Ayant des résultats très intéressants sur le marigot, les populations ont vite compris leur

¹⁸⁹ Un « blanc » en peul.

intérêt à se mobiliser davantage pour le projet. Les résultats obtenus, ont donc un poids important dans la mobilisation du projet. Si les retombées sont importantes, ils vont donc davantage accepter les règles de fonctionnement du projet, même si celles-ci pourraient les contraindre dans leur manière habituelle de s'organiser.

Les actions d'appui au développement sont toujours basées sur cette ambiguïté. Lorsqu'on est blanc, qu'on vient avec de l'argent, avec un ordinateur, des diplômes, on ne sait jamais si ce qu'on fait est accepté à cause des représentations que les gens ont de nous ou si effectivement ils sont d'accord avec les principes d'actions qu'on met en oeuvre. Lamine GUEYE, député sénégalais pendant l'indigénat, dit « un oui n'est un oui que si l'on peut dire non ». Et on ne sait jamais si les villageois peuvent dire non. S'ils subissent l'évolution ou si elle est réellement choisie et appropriée.

4.C.2. Institutionnalisation des pratiques et conséquences

La question de l'institutionnalisation est une question complexe qui nécessiterait une analyse plus profonde. Cette partie vise donc simplement à émettre une série d'hypothèses qui nous permettrait dans une recherche future de poser cette question de la diffusion de savoirs et de pratiques en terme de changement social au Sénégal. Quel pourrait être un processus d'institutionnalisation de pratiques dans la gestion de la ressource en eau au Sénégal ? Quelles conséquences aurait-il sur l'organisation de la société ?

- Les possibilités d'institutionnalisation

Le projet de Sinthiou-Bamambé est en quelque sorte un projet pilote et met en oeuvre un grand nombre de principes du modèle de Gestion Intégrée de la Ressource en Eau préconisée par les agences internationales de développement. La Communauté de Commune du Val de Drôme, partenaire du projet, est en France à la pointe de ce type de gestion et elle a certainement influencé fortement la manière dont il est conduit. Même si le projet ne se revendique pas explicitement de la GIRE, nous pouvons distinguer plusieurs caractéristiques du modèle.

Tout d'abord le projet est organisé à l'échelle d'un bassin-versant. Nous l'avons dit précédemment cette échelle est un symbole du « modèle ». Ensuite, l'aménagement du marigot a été décidé sous forme de planification participative avec l'appui d'un ingénieur sénégalais en hydraulique. Un comité villageois a alors été mis en place. Ce comité nous semble être une caractéristique essentiel du modèle. On peut peut-être en effet faire un parallèle avec les Commissions Locales de l'Eau (CLE) en France.

- *Des modifications significatives de la régulation social et politique locale*

Dans le même document, l'ADOS écrit

A Sinthiou-Bamambé, le FAIL¹⁹⁰ et le programme Thiangol-Mangol ont permis de recomposer sensiblement les rapports entre les populations et les élus, entre les porteurs de projets et les prestataires, entre les populations et les services techniques et projets de l'État¹⁹¹

Aux vues de cette phrase, l'impact de l'action de l'ADOS semble très important et a donc bouleversé considérablement l'organisation de la communauté rurale. On peut alors se demander si l'impact d'un développement participatif et approprié n'est pas plus important en terme de valeur et d'organisation sociale qu'un simple projet technique. En effet, si l'ADOS était arrivée et avait construit ses dix micro-barrages, replanter des arbres et était parti sans rien dire, l'impact aurait été bien moindre. En revanche, ces ouvrages seraient peut-être détruits aujourd'hui.

- *Des possibilités de reproductions du projets nombreuses mais...*

Les possibilités de refaire ce projet sont nombreuses, en effet, tout au long du fleuve Sénégal, ce problème d'érosion est récurrent. Il y a donc de grandes chances pour que ce projet puisse être reproduit sur les très nombreux bassins versants qui longent le fleuve. A supposé que les personnes de l'ADOS disent vrai, c'est-à-dire que le projet a atteint d'excellents résultats.

Le pS-Eau, qui je l'ai dit, semblerait être l'association capable de faire remonter l'information à un niveau national au Sénégal, ne semble pas engagé dans cette voie. Ils ne se prononcent d'ailleurs pas pour l'application de la GIRE et renvoient ce travail à leurs collègues de l'OIÉAU. Cependant, la GIRE n'est pas un modèle qui s'applique essentiellement à l'échelle d'un fleuve comme semblent le concevoir les personnes rencontrées à la direction de l'eau et au pS-Eau. L'échelle des sous-bassins locaux est une échelle d'importance et c'est à ce niveau que l'expérience française peut avoir une influence significative.

4.C.3. Conclusion : Une institutionnalisation éventuelle

L'association ADOS inscrit son action à la fois dans la durée mais également dans une perspective limitée dans le temps. Elle cherche donc à autonomiser les populations dans leur développement. Ce faisant, elles s'attache à modifier considérablement l'organisation sociale et politique sur sa zone d'action.

En cherchant à créer des mécanismes institutionnels autonomes, les acteurs non

¹⁹⁰ Le FAIL est le Fond d'Appui aux Initiatives Locales. Nous ne traiterons pas de ce projet ici.

¹⁹¹ ADOS, op.cit., p.10.

gouvernementaux français -donc étrangers- ont une influence significative sur la régulation de la société sénégalaise. Elles en modifient donc profondément les valeurs. Si les populations croient en les projets mis en oeuvre par les acteurs, alors, il est possible que l'organisation telle qu'elle est définie par les différentes parties en arrivent à s'institutionnaliser et donc à devenir des éléments structurants de la communauté. Il est par exemple possible, que les comités villageois mis en place pour gérer le projet deviennent ainsi l'institution structurante des villages, pas seulement pour le projet Thiangol-Mangol. Ce point est à vérifier sur le terrain.

4.D. CONCLUSION : Une inscription dans une perspective de développement institutionnel

A trois niveaux différents, la coopération non gouvernementale peut jouer un rôle dans le développement institutionnel au Sénégal. Loin de généraliser mon propos à l'ensemble des acteurs non gouvernementaux, j'ai quand même relevé un grand nombre d'actions qui sembleraient aller dans ce sens.

Au cours de deux entretiens¹⁹², généralement avec les « jeunes » des associations, ont été évoqué la possibilité que ce soit un phénomène générationnel. En effet, pour ces « jeunes », ils auraient une conception différente, parfois radicalement¹⁹³, de l'aide au développement¹⁹⁴. Je pense effectivement que la manière de penser le développement a changé. La multiplication des formations en développement local, l'émergence de la question environnementale, la priorité accordée aujourd'hui à la participation, le renforcement de la coopération décentralisée sont en effet des éléments nouveaux qui ont contribué à penser le développement des pays du Sud davantage en terme d'autonomisation des populations locales.

Les paradigmes du développement durable et de la gouvernance ont certainement joué un rôle important dans cette mutation. Et, je l'ai dit, je pense que la question des institutions est lié à ces questions. En effet, les institutions, même si elles sont réduites à leur fonction minimale de passation de marché public ou de contractualisation avec des entreprises privées, participent de la régulation d'une société et en sont des éléments structurants. Développer des institutions et institutionnaliser des pratiques peut être associé à une durabilité du développement par l'ADOS en particulier, reste alors à savoir quel type d'institution on met en place et se poser la question de leur adaptation aux cultures locales.

¹⁹² Du 11/03/06 et du 07/06/06.

¹⁹³ Observation du 11/03/06.

¹⁹⁴ Devenue l'appui au développement.

Pour s'approprier des savoirs et des pratiques, les populations modifient leurs comportements, leurs valeurs. Si les institutions ont un pouvoir structurant fort, elles n'en sont que plus « violentes » concernant les changements sociaux qu'elles engendrent. Et cela est d'autant plus vrai si les institutions sont calquées d'institutions étrangères ou françaises.

CONCLUSION

Au total, à la question : « En quoi les ONG et CT françaises s'inscrivent-elles dans une perspective de développement institutionnel dans la gestion de la ressource en eau au Sénégal ? » Je répond que, dans plusieurs cas et à différents niveaux, la coopération non gouvernementale peut effectivement renforcer les mécanismes institutionnels permettant d'administrer la société. Pour l'ADOS et le pS-Eau, il semble effectivement qu'il y ait une volonté de développement de politiques nationales¹⁹⁵ et locales¹⁹⁶ ainsi que d'organiser la société civile¹⁹⁷ en vue d'une appropriation. Mon hypothèse de départ, qui je le rappelle suppose que le développement institutionnel renforce l'appropriation par la société civile et les collectivités locales des projets de développement, se vérifie partiellement. Il est en effet difficile de conclure sur la réalité et le degré d'appropriation des projets à notre niveau de connaissance concrète du terrain. En revanche, en ce qui concerne le discours des ONG et des CT, de l'ADOS en particulier, je pense que le développement institutionnel est largement perçu comme synonyme d'appropriation.

Sur le contenu du développement institutionnel, on a montré que c'était un type particulier d'institution et d'action publique qui étaient mis en place. Le nouveau Plan national pour l'Eau Potable et l'Assainissement du Millénaire (PEPAM) en est une bonne illustration. Il met en place un cadre unifié d'intervention basé sur la planification participative au niveau des communes au travers de Plan Locaux de l'Hydraulique et de l'Assainissement. Damien BAUCHAU, directeur de l'ADOS, sur le contenu du PEPAM, dit :

Là où moi je me pose toujours des questions, et je t'assure je me les posent vraiment. Notamment au niveau central, donc au niveau national; C'est à quel point les gars sont pas des professionnels du montage de dossiers tels qu'on aime les entendre ? [...] Les gars se sont formés et sont très très bons, sur toutes ces logiques, de développement local... À quel point c'est vraiment intégré, vécu, digéré, etc. ? A quel point c'est pas aussi pour être un peu à la pointe de ce que peut attendre la Banque Mondiale, de ce que peuvent attendre un certain nombre de bailleurs ?¹⁹⁸

Les bailleurs de fonds ont certainement une influence significative dans la mise en place des réformes de politiques sectorielles nationales et la question des institutions a trouvé un regain d'intérêts dans la dernière décennie¹⁹⁹. Les ONG et les CT participeraient selon moi alors à l'appropriation des politiques nationales. Les directions techniques des ministères sénégalais l'ont bien compris et collaborent étroitement avec le pS-Eau parce qu'elles voient en lui un

¹⁹⁵ Par l'intégration des actions dans le cadre de la politique sectorielle nationale

¹⁹⁶ Par l'appui à l'élaboration de Plans Locaux de Développement par exemple.

¹⁹⁷ Par la mise en place de comités villageois, comités d'usagers, etc.

¹⁹⁸ Entretien du 07/06/06.

¹⁹⁹ Ce n'est en effet pas une nouveauté, nous avons par exemple trouvé un ouvrage de **GANNAGÉ (Etienne)**, *Institutions et développement*, Paris, PUF, collection Tiers-Monde, 1966.

allié stratégique capable de participer à la mise en oeuvre des réformes. La question du développement institutionnel est alors peut-être à poser de la manière suivante : dans quelle mesure les acteurs non gouvernementaux étrangers participent à la mise en oeuvre d'une politique sectorielle nationale de l'eau au Sénégal ?

De manière différente, et l'ADOS en est une bonne illustration, les ONG et CT pourraient transférer un modèle de gestion de la ressource en eau directement inspiré du modèle français. Elle ne participerait alors plus à l'application d'une politique sectorielle sénégalaise mais alors à un transfert de modèle. La Communauté de Commune du Val de Drôme, partenaire sur le projet Thiangol-Mangol, est en effet une pionnière en France de l'application du modèle de Gestion Intégrée de la Ressource en Eau. Elle est même une référence internationale puisqu'elle a obtenu le « riverprize »²⁰⁰ le 7 septembre 2005 à Brisbane. On peut ici y voir simplement une coïncidence mais, pour ma part, je ne serais pas étonné que la Communauté Rurale de Sinthiou-Bamambé soit la première à mettre en place un PLHA préconisé par le PEPAM. Elle dispose en effet maintenant d'une expérience de la concertation et le comité villageois peut constituer une base de dialogue pour mettre en place ce type de planification participative. Nous pouvons cette fois-ci alors poser la question du développement institutionnel en ces termes : Quelle contribution de la coopération non gouvernementale française dans la diffusion et l'appropriation d'un modèle de Gestion Intégrée de la Ressource en Eau ?

Pour répondre à cette question, une étude de terrain approfondie au Sénégal serait nécessaire pour analyser concrètement les relations entre Organisations Non Gouvernementales de France et du Sénégal, Collectivités Territoriales de France et du Sénégal et populations. La mise en place et la négociation des Plans Locaux d'Hydraulique et d'Assainissement seront des objets d'analyses intéressants pour comprendre les jeux d'acteurs locaux dans le processus de diffusion et d'appropriation. Je pense qu'il serait préférable de n'étudier que quelques projets. J'ai pu en effet m'apercevoir lors de cette étude que la montée en généralité était un exercice difficile. Une étape importante de la compréhension de mon objet a cependant été franchie. Les petites études feront peut-être les grandes analyses, comme les petites rivières font les grands fleuves...

²⁰⁰ Prix international de la gestion de l'eau. Lors du 8ème festival et après avoir été finaliste l'année précédente.

BIBLIOGRAPHIE

Documents de travail

- Associations :

ADOS, Association Drôme-Ardèche Ouro-sogui Sénégal, Assemblée générale ordinaire du 16 mai 2006. Rapport moral et financier, Valence, ADOS, 2006.

ADOS, Rapport annuel 2005, Valence, ADOS, 2006.

CIEDEL, Centre International d'Etudes pour le Développement Local, Compte rendu des assises de la solidarité internationale et de la coopération décentralisée, Lyon, 9 et 10 juin 2005, Lyon, CIEDEL, 2005. (disponible sur <http://www.ciedel.org/>)

EAU-VIVE, Programmes 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, Paris, Eau-vive. (disponible sur <http://www.eau-vive.org/fr/publication/documents.php>)

-----, *Bulletins d'actualités*, Paris, Eau-vive. (disponible sur <http://www.eau-vive.org/fr/publication/documents.php>)

-----, *Ensemble depuis 25 ans*, Eau-vive, Paris. (disponible sur <http://www.eau-vive.org/fr/publication/documents.php>)

ENDA, Document de positionnement de la société civile africaine, Dakar, Enda, Novembre 2004.

F3E, Fonds pour la promotion des Etudes préalables, Etudes transversales et Evaluations, DE BEAUMONT (Hubert), BERGER (Anne-Laure), CARPENTIER (Pierre), CISSE (Rokhaya), GUISSSE (Mbagnick), NDOUR (Hamet) Ndour, SOW (Cheikh), Evaluation de l'action des ONG et collectivités territoriales et de leur place dans la politique française de coopération avec le Sénégal, Paris, F3E et Cap Juby, Mars 2006. (synthèse de l'évaluation disponible sur http://f3e.asso.fr/article.php3?id_article=292)

-----, **SEMBENE (Mamadou) (coord.)**, *Evaluation du programme de coopération décentralisée « Ardèche/Drôme - Région de Matam (Sénégal) » FSP K02007 / 2002-2004 "Programme d'appui au développement local auprès des collectivités de la région de Matam"*,

GRET, Environnement, dynamiques sociales et interventions externes : construire et gérer l'interface entre acteurs, GRET, (disponible sur http://www.gret.org/ressource/pdf/environnement_dynamiques.pdf)

HSF, Rapport moral et financier, Assemblée générale du 11 mars 2006, Chambéry.

PFM, Partenariat français pour Mexico, La coopération décentralisée française des collectivités locales dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, MAE, AGMVF, 2006.

(disponible sur <http://www.eau-international-france.fr/mexico/IMG/pdf/CoopDecFR.pdf>)

PFM, Partenariat français pour Mexico, Messages du partenariats au 4^{ème} Forum mondial de l'eau (Voir en particulier les synthèses : « La Gestion Intégrée de la Ressource en Eau », « Les collectivités locales et les objectifs du millénaire pour le développement », « Gouvernance des services d'eau et d'assainissement ») (disponible sur <http://www.eau-international-france.fr/mexico>)

PS-EAU, Actes de la deuxième rencontre de concertation des acteurs de l'hydraulique au Sénégal, Décembre 1997. (disponible sur http://www.pseau.org/index_fr.php)

PS-EAU, Actes de la deuxième rencontre de concertation des acteurs de l'hydraulique au Sénégal, 18-9 Octobre 2000. (disponible sur http://www.pseau.org/index_fr.php)

RESACOOOP, *La coopération autour de la gestion de l'eau en milieu rural, Compte rendu de la journée du 29 avril 2002*. (disponible sur <http://www.resacoop.org>)

-----, *Baromètre 2005 de la coopération et de la solidarité internationale en Rhône-Alpes*, septembre 2005. (disponible sur <http://www.resacoop.org>)

-----, *L'évolution des partenariats entre acteurs de Rhône-Alpes et du Sénégal*, Privas, 28 Juin 2002. (disponible sur <http://www.resacoop.org>)

RIOB, *Recommandations du RIOB pour Mexico*, Paris, Riob, 2005. (disponible sur http://www.riob.org/wwf-4/Recom_RIOB_WWF_Mexico_2006.pdf)

S-EAU-S, MAMERE (Noël), Martine Billard (Martine), Yves Cochet (Yves), *Rompre avec l'opacité dans la gestion de l'eau : des députés veulent savoir*, le 8 mai 2006. (disponible sur http://seaus.free.fr/article.php3?id_article=49)

-----, **BORVON (Gérard)**, *Loi "Oudin-Santini" sur la coopération internationale : une nouvelle arme pour les lobbies de l'eau ?*, 31 mars 2006. (disponible sur <http://seaus.free.fr>)

-----, **BORVON (Gérard)**, *Les agences de l'eau : un instrument pour les lobbies*, 19 avril 2006. (disponible sur <http://seaus.free.fr>)

- **Institutions :**

CUF, CITES UNIES DE FRANCE, *Charte de la coopération décentralisée pour un développement durable*.

DGCID, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, BERTHON (Jean-Marc), MANCEAU (Patricia) et HUMBAIRE (Bernard) (dir.), *La coopération internationale française*. (Disponible sur <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DGCID-Strategie-2005-2.pdf>)

HCCI, HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE, « *Gouvernance démocratique et coopération internationale* », *Avis du Haut Conseil de la coopération internationale*, Adopté le 24 septembre 2002, Vingt deuxième réunion plénière.

HCCI, HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE, *Coopération internationale et développement durable, Avis du Haut Conseil de la coopération internationale*, Adopté le 25 juin 2002.

MAE, MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Stratégie sectorielle Eau et Assainissement*, Mars 2005.

RAPPORT N°2041, SANTINI (André), *relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement*, Assemblée Nationale.

REPUBLIQUE DU SENEGAL, MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'HYDRAULIQUE, DIRECTION DE L'HYDRAULIQUE, PROJET EAU A LONG TERME, *Élaboration d'un document de stratégie pour la réalisation à l'horizon 2015 des objectifs du millénaire pour le développement, Volume 2 : sous-programme « rural »*, mars 2005.

REPUBLIQUE DU SENEGAL, MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'HYDRAULIQUE, DIRECTION DE L'HYDRAULIQUE, PROJET EAU A LONG TERME, *Élaboration d'un document de stratégie pour la réalisation à l'horizon 2015 des objectifs du millénaire pour le développement, Volume 3 : sous-programme « urbain »*, décembre 2004.

- **Organisations internationales :**

BM, Banque Mondiale, *Plan national de Bonne Gouvernance du Sénégal*,
-----, *Rapports sur le développement dans le monde 1997, Résumé.*
Programme Mondial pour l'Évaluation des Ressources en Eau, *Rapport mondial sur la mise en valeur de la ressource en eau, L'eau pour la vie, l'eau pour les hommes.*
Programme Mondial pour l'Évaluation des Ressources en Eau, *2ème rapport mondial sur la mise en valeur de la ressource en eau, L'eau, une responsabilité partagée, 2006.*

Articles de périodiques

- **Sur la gestion intégrée des ressources en eau**

AFFELTRANGER (Bastien) et LASSERRE (Frédéric), « La gestion par bassin versant : du principe écologique à la contrainte politique. Le cas du Mékong », dans *La Revue en Sciences de l'environnement – Vertigo*, vol.4, n°3, 2003, pp.24-38.

ALLAIN (Sophie), « Planification participative de bassin et gouvernement de l'eau », dans *Géocarrefour*, vol.76, n°3, 2001, pp.199-209.

ALLAIN (Sophie), « Expertise et planification participative de bassin. Une analyse en terme d'action publique négociée », dans DUMOULIN (Laurence), LA BRANCHE (Stéphane), ROBERT (Cécile) et WARIN (Philippe) (Dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, 2005, pp.267-284.

BARRAQUÉ (Bernard), « Les politiques de l'eau en Europe », dans *Revue Française de Science politique*, vol.45, n°3, 1995, p.420-453.

BARRAQUÉ (Bernard), « La gestion de l'eau », dans *Problèmes politiques et sociaux*, n°686, 4 sept. 1992.

BOUTET (Anabelle), « Les théories sur le développement durable appliquées au cas de la gestion de l'eau en Egypte : l'institutionnalisation de politiques publiques et l'instrumentalisation de la protection de l'environnement », dans *Némésis*, n°1, 2000, p.9-39.

GHIOTTI (Stéphane), « A qui profite la participation ? La réforme de la politique de l'eau au Liban », dans *Société civile et marchandisation de l'eau. Expériences internationales, Sciences de la société*, n°64, Février 2005.

GHIOTTI (Stéphane), « Le modèle français de gestion de l'eau face aux défis de l'internationalisation des problématiques. La territorialisation est-elle toujours au coeur de l'innovation ? », dans ANTHEAUME (B.) et GIRAUT (F.) (dir.), *Du sud au Nord, les territoires au nom du développement*, Paris, IRD, 2004.

MEUBLAT (Guy), « De la gestion des fleuves internationaux en Afrique et du bassin du Sénégal en particulier : une analyse de la coopération en termes d'institution institutionnalisante », dans *Revue Tiers Monde*, Paris, PUF, n°166, 2001, p.427-453.

MENARD (Claude), « Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle », dans *Revue Tiers Monde*, n°166, Paris, PUF, 2001, pp.259-274.

NARCY (Jean-Baptiste), MERMET (Laurent), « Nouvelles justifications pour une gestion spatiale de l'eau », dans *Nature, Sciences et Société*, vol. 11, n°2, 2003, pp.135-145.

NARCY (Jean-Baptiste), « La politique de l'eau face à la gestion des espaces : les Agences de l'Eau aux limites de la modernité », dans *Espaces et sociétés*, n°115, 2003, p.179-196.

- **Sur l'aide au développement, les ONG et la coopération décentralisée**

BOURQUE (André), « L'aide non-étatique au Rwanda : des leçons de 1994 ? », dans *Tiers-Monde*, n°183, 2005, p.675-703.

DORIER-APPRILL (Elizabeth), MEYNET (Cécilia), « Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ? », dans *Autrepart*, n°35, 2005, pp. 19-37.

LAUER (Franz), « La France et ses ONG : les paradoxes de l'« État stratège », in *Humanitaire*, hiver, n°13, 2005, p.65-72.

PETITEVILLE (Franck), « La coopération décentralisée, vieux vin, nouvelle bouteille », dans *Politique Africaine*, n°62, Juin 1996.

VION (Antoine) et NEGRIER (Emmanuel), *La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique*, document de travail du LETS. (disponible sur <http://www.univ-aix.fr/lest/lesdocuments/lesdocumentsdetravail/vion/coopdecent.pdf>)

- **Normes, Relations Internationales et développement Durable**

EBERWEIN (Wolf-Dieter), « L'action humanitaire : normes et pratiques. Politique, prescriptions légales et obligations morales », dans *Cultures et conflits, Le paradoxe humanitaire? Normes et pratiques*, n°60, 2006, pp. 15-37.

FINNEMORE (Martha) et SIKKING (Kathryn), « International Norm Dynamics and Political Change », dans *International Organization*, vol.52, n°4, 1998, pp.887-917.

LA BRANCHE (Stéphane), « La transformation des normes de participation et de durabilité en valeur ? Réflexions pour la théorie des régimes. », dans *Revue d'études internationales*, vol.34, N°4, Décembre 2003, pp.601-629.

LASCOUMES (Pierre), « Les ambiguïtés du développement durable », Texte de la 213ème conférence à l'université de tous les savoirs.

- **Décentralisation et territorialisation de l'Action Publique**

DURAN, THOENIG, 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », dans *Revue française de science politique*, vol.46, n°4, 580-623.

LASCOUMES (Pierre), LE BOURHIS (J.-P.), « Le bien commun comme construit territorial, identités, action et procédures », in *Politix*, n°42, 2002, pp.37-66.

PIVETEAU (Alain), « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », dans *Tiers Monde (vérifier)*, n°181, Tome 46, 2005.

- Démocratie participative, gouvernance et bonne gouvernance

ATLANI-DUAULT (Laëtitia), « Les ONG à l'heure de la bonne gouvernance », dans *Autrement*, n°35, 2005, pp.3-17.

BARRAQUÉ (Bernard), « Politiques publiques et gouvernance », dans LEVEQUE (Christian) et VAN DER LEEUW (Sander), *Quelles natures voulons nous ?, pour une approche socioécologique du champ de l'environnement*, Paris, Elsevier, 2003, pp. 256-271.

BOURG (Dominique), « Démocratie représentative et démocratie participative », dans MARECHAL (Jean-Paul), QUENAULT (Béatrice) (dir.), *Le développement durable, une perspective pour le XXIème siècle*, Rennes, PUR, 2005, p.411-418.

JAGLIN (Sylvy), « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », dans BACQUÉ (Marie-Hélène), REY (Henri) et SINTOMER (Yves) (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La découverte, 2005, pp.271-291.

LA BRANCHE (Stéphane), « La « bonne gouvernance » : l'expansion de l'expertise de la banque mondiale au politique », dans DUMOULIN (Laurence), LA BRANCHE (Stéphane), ROBERT (Cécile) et WARIN (Philippe) (Dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, 2005, pp.379-400.

HERMET (Guy), « un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », dans *Revue Française de Science Politique*, vol.54, n°1, février 2004, pp.159-178.

HERMET (Guy), « La gouvernance serait-elle le nom de l'après démocratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité », dans HERMET(Guy), KAZANCIGIL (Ali) et PRUD'HOMME (Jean-François)(dir.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala et CERI, 2005, pp.119-147.

ROUSSEAU (Isabelle), « Réforme de l'Etat et gouvernance dans les pays en voie de démocratisation », dans HERMET(Guy), KAZANCIGIL (Ali) et PRUD'HOMME (Jean-François) (dir.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala et CERI, 2005, pp.119-147.

THEYS (Jacques), *La gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement*, Revue développement Durable et Territoires.

- Transfert de savoir ou de politiques publiques

LABRANCHE (Stéphane), « Les effets de la mondialisation sur les relations de pouvoir à Nkwanta et Kasei », dans *Afrique et politique*, Bordeaux ?, PUB ?, ou karthala, 2002, pp. 185-299.

DOLOWITZ (David), DAVID (P) and MARSH (David), « Learning from abroad : the role of policy transfer in contemporary Policy-Making », dans *Governance*, 13, 2000, pp.5-23.

- Sur les institutions

CHANG (Ha-joon), « Sur la relation entre les institutions et le développement économique », dans *La banque mondiale a-t-elle vraiment changé ?*, *l'économie politique*, n°30, 2006, pp.53-65.

MENARD (Claude), « Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle », dans *Revue Tiers Monde*, n°166, Paris, PUF, 2001, pp.259-274.

QUANTIN (Patrick), « La redécouverte des institutions », in *QUANTIN (Patrick)(dir.)*, *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris, karthala, 2006, pp. .

- **Méthode, Définition**

LASCOUMES (Pierre), « Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans *CURAP, La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-337.

LE GALLES (Patrick), « Gouvernance », dans *le Dictionnaire des politiques publiques*, pp.242-249.

RUSSEIL (Sarah), « Transfert de politiques publiques », dans *le Dictionnaire des politiques publiques*, p.444.

Dictionnaire des Relations internationales

Dossiers spéciaux dans périodiques

Autrepart, *Les ONG et la « bonne gouvernance »*, n°35, 2005.

L'Economie politique, *La banque mondiale a-t-elle vraiment changé ?*, n°30, 2006.

MEUBLAT (Guy) (dir.), *Les nouvelles politiques de l'eau. Enjeux urbains, ruraux, régionaux*, *Revue Tiers Monde*, Paris, PUF, n°166, 2001.

BARON (Catherine) (coord.), *Société civile et marchandisation de l'eau, expériences internationales*, *Sciences de la société*, Toulouse, PUM, n°64, 2005, p.137-228.

CHOSSON (Jean-François), GUENEAU (Maurice), HOLL (Claude) et IMBERT (Maurice) (coord.), dans *Vers une gestion concertée de l'eau*, *Pour*, Paris, Editions du GREP, n°15, 1998.

Revue internationale des sciences sociales, n°155, UNESCO/Erès, mars 1998. (Numéro spécial sur la gouvernance)

Ouvrages

BARRAQUÉ (Bernard), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La découverte, 1995.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, Rapport du groupe présidé par Jean-Claude FAURE, *L'État et les ONG : pour un partenariat efficace*, Paris, La documentation française, 2002.

DELER (Jean-Paul), FAURÉ (Yves-Alain), PIVETEAU (Alain) et ROCA (Pierre-

- Jean**), *ONG et Développement. Société, économie, politique*, Paris, Karthala, 1998.
- HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE (HCCI)**, *Les non-dits de la bonne gouvernance. Pour un débat politique sur la pauvreté et la gouvernance*, Paris, Karthala, 2001.
- HERMET (Guy), KAZANCIGIL (Ali) et PRUD'HOMME (Jean François) (dir.)**, *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005.
- LA BRANCHE (Stéphane)**, *Mondialisation et terrorisme identitaire ou comment l'occident tente de transformer le monde*, Paris, L'harmattan, 2003.
- LAGROYE (Jacques) (avec FRANCOIS (Bastien) et SAWIKI (Frédéric))**, *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 2002.
- LASCOUMES (Pierre)**, *L'éco-pouvoir. Ecologie et politique*, Paris, La découverte, 1995.
- MAPPA (Sophia) (dir.)**, *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Paris, Karthala, 1995.
- PETITEVILLE (Franck)**, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, l'Harmattan, 1995.
- QUANTIN (Patrick)**, « *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris, karthala, 2006.
- RYFMANN (Philippe)**, *Les ONG*, Paris, La découverte, 2004.
- SURVIE-AGIR-ICI**, *France-Sénégal. Une vitrine craquelée*, Paris, L'Harmattan, 1997.

NETOGRAPHIE

Institutions internationales

PNUE, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, portail sur l'eau : <http://www.unep.org/themes/freshwater/>
PNUD, Programme des Nations Unies pour le développement : <http://www.undp.org/>
UNESCO, Organisation des Nations Unies pour l'Education la Science et la culture, portail sur l'eau : http://www.unesco.org/water/index_fr.shtml
BM, Banque mondiale au Sénégal : <http://www.banquemondiale-senegal.org/>
Délégation de la commission européenne au Sénégal : <http://www.delsen.cec.eu.int/>
WSP, Water and Sanitation Program : <http://www.wsp.org/>
Commission européenne, politiques sectorielles de développement : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s05036.htm>
GWP, Global Water Partnership : <http://www.gwpforum.org>
Plate-forme des ONG européennes au Sénégal, <http://www.ausenegal.com/plateforme-ong/>
PDM, Partenariat pour le Développement Municipal : <http://www.pdm-net.org>

Institutions, associations internationales françaises de l'eau

AFD, Agence Française de développement : <http://www.afd.fr>
ASTEE, commission des affaires internationales, <http://www.astee.org/communication/cai/accueil.asp>
CME, Conseil Mondial de l'eau : <http://www.worldwatercouncil.org/>
CUF, Cités Unies France, <http://www.cites-unies-france.org>
Ministère des affaires étrangères, <http://www.diplomatie.gouv.fr>
OIEAU, Office internationale de l'eau : <http://www.oieau.fr/index.htm>
Site français des acteurs publics français de l'eau à l'international : <http://www.eau-international-france.fr>
Partenariat Français pour Mexico, <http://www.eau-international-france.fr/mexico/>
PS-EAU, Programme Solidarité Eau : <http://www.pseau.org>
RIOB, Réseau International des Organismes de Bassin : <http://www.inbo-news.org/friobfr.htm>
Académie de l'eau : <http://www.academie-eau.org/>
ACME France, Association pour le Contrat Mondial de l'Eau : <http://www.acme-eau.org/>

Associations françaises et collectivités territoriales travaillant dans la zone d'étude

ADOS, Ardèche Drome Ouro-sogui Sénégal, <http://www.ados-senegal.org/>
EAU-VIVE, <http://www.eau-vive.org>
ENDA, <http://www.enda.sn/>
GRDR, <http://www.grdr.org/>
GRET, <http://www.gret.org>
Partenariat Lille-Saint-Louis, <http://www.partenariat-saint-louis-senegal.org/>

PS-EAU, <http://www.pseau.org>
RESACOOP, <http://www.resacoop.org/>

Institutions sénégalaises

Gouvernement du Sénégal, <http://www.gouv.sn/>
OMVS, Organisation pour la Mise en Valeur du Sénégal : <http://www.omvs.org/>
PLT, Partenariat eau de Long Terme, <http://www.plt.sn>

Informations, journaux au Sénégal

Portail d'articles de journaux africains : <http://fr.allafrica.com/>
Portail d'articles, journaux télévisés : <http://www2.rewmi.com>
Portail d'articles : <http://www.seneweb.com/>

Revue scientifique

Développement Durable et Territoires, <http://developpementdurable.revues.org/>
Vertigo, <http://www.vertigo.uqam.ca/>

Maison d'Editions

Karthala : <http://www.karthala.com/>

LISTE DES SIGLES

ADOS	: Ardèche Drôme Ouro-sogui Sénégal
AFD	: Agence Française de Développement
APD	: Aide Publique au Développement
ARD	: Agence Régionale de Développement
ASUFOR	: ASSociation d'Usagers de FORage motorisé
BM	: Banque Mondiale
CCVD	: Communauté de Commune du Val de Drôme
CLE	Commission Locale de l'Eau
CME	: Conseil Mondial de l'eau
CIEDEL	: Centre International d'Études sur le DÉveloppement Local
CNG	: Coopération Non Gouvernementale
CRSB	: Communauté Rurale de Sinthiou-Bamambé
CT	: Collectivités Territoriales
CUF	: Cités Unies de France
DEM	: Direction de l'Exploitation et de la Maintenance
DGCID	: Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
GIE	: Groupement d'Intérêt Économique
GIRE	: Gestion Intégrée de la Ressource en Eau
HCCI	: Haut Conseil de la Coopération Internationale
HSF	: Hydraulique Sans Frontières
IBW	: Institutions de Bretton Woods
ISF	: Ingénieur Sans Frontières
MAE	: Ministère des Affaires Étrangères
MEDD	: Ministère de l'Écologie et du Développement Durable
OIEAU	: Office Internationale de l'EAU
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMVS	: Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal
ONG	: Organisations Non Gouvernementale
OSI	: Organisation de Solidarité Internationale
PAS	: Plan d'Ajustement Structurel
PDM	: Programme de développement municipal
PLD	: Plan Locaux de Développement

PEPAM : Programme national d'Eau Potable et d'Assainissement du Millénaire
PNBG : Plan National de Bonne Gouvernance
PPTE : Pays Pauvre Très Endetté
PS-EAU: Programme Solidarité Eau
RESACOOOP : RÉSeau d'Appui à la COOPération en Rhône-Alpes
RADBF : Réseau des Associations pour le Développement du Bassin Fleuve sénégal
RAOB : Réseau Africain des Organismes de Bassin
RIOB : Réseau International des Organismes de Bassin
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAGE : Schéma directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
UE : Union Européenne
UICN : Union International pour la Conservation de la Nature

Annexe 2 : Carte du Bassin du Fleuve Sénégal



source :

http://www.unesco.org/water/wwap/case_studies/senegal_river/detailed_view.shtml

Annexe 3 : Liste des acteurs impliqués dans des projets de développement dans les régions de Saint-Louis et Tambacounda dans le secteur de l'eau

(source : <http://www.pseau.org>)

Basés au Sénégal

Administrations et coopération bilatérales

- Ministère de l'hydraulique, Direction de l'exploitation et de la maintenance (DEM).
BP 2041 Dakar
Tél : 221 832 35 92 Fax : 221 823 56 04
E-mail : dembafs@cyg.sn
- Ministère de l'hydraulique, Direction de l'hydraulique et de l'assainissement (DHA).
BP 2041 Dakar
Tél : 221 832 42 79 Fax : 221 832 33 73
- Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta (SAED).
BP 74 Saint-Louis
Tél : 221 961 15 33 Fax : 221 961 14 63
- Service de coopération et d'action culturelle (SCAC).
BP 2014 Dakar
Tél : 221 823 91 81 Fax : 823 59 47

Coopération décentralisée

- Association des maires du Sénégal.
Maisons des élus locaux, place de l'Indépendance, BP 3866 Dakar
Tél : 221 821 70 02 fax : 221 823 82 67
e-mail: ams@enda.sn

ONG et bureaux d'études et sociétés d'eau

- SONES.
BP 400 route du front de terre Dakar
Tél : 221 839 78 00 fax : 221 832 20 38
- SdE.
BP 224 route du front de terre Dakar
Tél : 221 839 37 37 fax : 221 839 37 05
- Conseil des organisations non-gouvernementales d'appui au développement (CONGAD).
Sicap Amitié 1, Villa 3089 bis, BP 4109 Dakar
Tél : 221 824 41 16 Fax : 221 824 44 13
E-mail : congad@sonatel.senet.net
- Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP).
BP 1010 Dakar
Tél : 221 824 40 75 Fax : 221 827 40 74
E-mail : afvp@telecomplus.sn
- Association Ardèche Drôme Ouro-Sogui Sénégal (ADOS).
BP 57 Matam
Tél : 221 966 63 38
E-mail : ados@metissacana.sn
- Groupe de Recherche et de Réalisation pour le Développement Rural dans le Tiers Monde (GRDR).
BP 5001 Sicap Amitié III
Tél : 221 825 86 12 Fax : 221 825 86 13
E-mail : grdr@sonatel.senet.net
- Groupe de Recherche et de Réalisation pour le Développement Rural dans le Tiers Monde (GRDR).
BP 18 Bakel
Tél : 221 983 51 51 Fax : 221 983 52 22
E-mail : grdrcaib@telecomplus.sn
- HORTIBAK.
BP 46 Bakel
Tél : 221 983 52 35 Fax : 221 983 52 34
E-mail : htbk@telecomplus.sn

- Diapanté.
BP 356 Saint-Louis
Tél / Fax : 221 961 12 22
E-mail : diapante@ins.sn
- Centre d'échanges et de formation pratique de Bakel (CEFP).
BP 09 Bakel
Tél : 221 983 51 60
Fax : 221 983 52 22
E-mail : cefpbk@telecomplus.sn
- Groupe d'action pour le développement communautaire (GADEC).
BP 123 Tambacounda
Tél : 221 981 12 20 Fax : 221 981 17 20
E-mail : gadectba@telecom-plus.sn
- Partenariat Lille Saint-Louis .
BP 170 Saint-Louis
Tél : 221 961 34 27 Fax : 221 961 34 28
E-mail : plslouis@syfed.refer.sn
- ENDA Tiers Monde - Programme Eau Populaire.
BP 3370 Dakar
Tél : 221 821 60 27 Fax : 221 822 26 95
E-mail : malal@enda.sn
- Programme d'appui à la gestion de l'eau (PAGE)
BP 57 Matam Tél : 221 966 63 38
e-mail : page@metissacana.sn

Basés en France et en Europe

Administrations et coopérations bilatérales

- Ministère des affaires étrangères (MAE DGCID).
20, rue Monsieur 75007 Paris
Tél : 01 53 69 30 00
web : www.france.diplomatie.gouv.fr
- **Agence française de développement (AFD).**
5, rue Roland Barthes 75598 Paris cedex 12
Tél : 01 53 44 36 18 Fax : 01 53 44 38 69
web : www.afd.fr

Coopération décentralisées

- Cités unies France (CUF).
9, rue Christiani 75018 Paris
Tél : 01 53 41 81 81 Fax : 01 53 41 81 41
E-mail : coop-dec@cites-unies-france.org
web : www.cites-unies-france.org
- Conseil Régional Nord-Pas de Calais Direction Europe et international .
Centre Tournai 59555 Lille cedex
Tél : 03 28 82 77 22 Fax : 03 28 82 77 05
E-mail : p.josephe@cr-npdc.fr
web : cr-npdc.fr
- Association Ardèche Drôme Ouro-Sogui Sénégal (ADOS).
9, rue de l'Isle 26000 Valence
Tél/Fax : 04 75 55 99 90
E-mail : ados@wanadoo.fr
- Secrétariat technique des commissions mixtes.
S/c CUF - 9, rue Christiani 75018 Paris
Tél : 01 53 41 81 96 Fax : 01 53 41 81 84
E-mail : stcm@cites-unies-france.org

ONG et bureaux d'études

- Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP)
BP 207 Linas 91311 Montlhéry cedex
Tél : 01 69 80 58 58 Fax : 01 69 80 58 00
E-mail : afvp.dg@wanadoo.fr
- Hydroconseil.
198, chemin d'Avignon 84470 Chateauneuf de Gadagne

tél 04 90 22 57 80 fax 04 90 22 57 81

E-mail : h2oconseil@aol.com

- **Burgéap.**
27, rue de Vanves 92100 Boulogne
Tél : 01 46 10 25 00 Fax : 01 46 10 25 25
E-mail : international@burgeap.fr
- Réseau des associations pour le développement du bassin du fleuve Sénégal (RADBF).
111, rue Danielle Casanova porte 770 93200 Saint-Denis
Tél : 01 42 43 53 87 Fax : 01 42 43 82 76

- **Ingénieurs sans frontières (ISF).**
14, passage Dubail 75010 Paris
Tél : 01 53 35 05 40
Fax : 01 53 35 05 41
E-mail : isf_fr@club-internet.fr
web : www.isf-France.org
- Groupe de recherche et de réalisation pour le développement rural dans le tiers monde (GRDR).
66-72 rue Marceau 93100 Montreuil
Tél : 01 48 57 75 80 Fax : 01 48 57 59 75
E-mail : grdr@wanadoo.fr
- Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET).
211-213, rue La Fayette 75010
Tél : 01 40 05 61 61 Fax : 01 40 05 61 10
E-mail : gayb@gret.org
- Coordination des animateurs de développement (CAD).
S/c Harouan Kébé 4, passage des Murmures 95800 Cergy Saint Christophe
Tél : 01 34 43 71 06

Annexe 4 : Liste des entretiens et observations réalisés

Observation lors d'Assemblées générales d'associations :

- Assemblée générale d'Hydraulique Sans Frontières (HSF), Chambéry, 11/03/2006.
- Assemblée générale de l'association Ardèche Drôme Ouro-sogui Sénégal (ADOS), Valence, 16/05/06

Entretiens :

- **Guillaume AUBOURG**, Responsable du programme géographique Bassin fleuve Sénégal (BfS) du programme Solidarité Eau (pS-Eau), Paris, 26/04/06
- **Philippe GUETTIER**, Adjoint au responsable de la mission des affaires internationales et communautaires, Direction de l'Eau, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD), Paris, 12/05/06.
- **Hamid DRICI**, Responsable Association pour le Contrat Mondial de l'Eau (ACME) France, Fondation France libertés, Paris, 30/05/06
- **Damien BAUCHAU**, Directeur de l'ADOS, Valence, 07/06/06.

Conférences significatives :

- Conférence Les mardis de 4D – Alternatives économiques, « Le IV^{ème} Forum mondial de Mexico : enjeux, suites et perspectives », Paris, 25/04/06.
- Réunion du Conseil Consultatif des Résidents Etrangers de Grenoble (CCREG) sur la coopération décentralisée, Grenoble, 31/05/06.

Annexe 5 : Chapitre 18.A de l'agenda 21, Rio de Janeiro, Sommet de la Terre, 1992

(On a souligné les passages qui nous semblent importants)

18A. Mise en valeur et gestion intégrées des ressources en eau

Principes d'action

18.6 La mesure dans laquelle la mise en valeur des ressources en eau contribue à la productivité économique et au bien-être social est souvent méconnue bien que toutes les activités sociales et économiques soient en très grande partie tributaires de l'approvisionnement en eau douce de bonne qualité. Avec l'accroissement de l'effectif de leur population et le développement de leurs activités économiques, de nombreux pays sont rapidement confrontés au manque d'eau ou se trouvent limités dans leur croissance économique. Les besoins en eau augmentent rapidement, l'irrigation absorbant de 70 à 80 % des ressources disponibles, l'industrie moins de 20 % et la consommation ménagère 6 % seulement. Une gestion globale de l'eau douce en tant que ressource limitée et vulnérable ainsi que l'intégration des plans et des programmes sectoriels relatifs à l'eau dans le cadre des politiques économiques et sociales nationales sont absolument indispensables à toute action dans les années 90 et au-delà. La fragmentation des responsabilités entre les diverses institutions sectorielles en matière de mise en valeur des ressources en eau s'avère toutefois un obstacle encore plus grand que prévu à la promotion d'une gestion intégrée des ressources en eau. Des mécanismes de coordination et d'application efficaces sont nécessaires.

Objectifs

18.7 Leur objectif d'ensemble consiste à répondre aux besoins en eau douce de tous les pays, aux fins d'un développement durable.

18.8 La gestion intégrée des ressources en eau est fondée sur l'idée que l'eau fait partie intégrante de l'écosystème et constitue une ressource naturelle et un bien social et économique dont la quantité et la qualité déterminent l'affectation. A cette fin, les ressources en eau doivent faire l'objet de mesures de protection tenant compte du fonctionnement des écosystèmes aquatiques et de la pérennité de la ressource et visant à satisfaire ou à concilier les besoins en eau aux fins des activités humaines. Dans la mise en valeur et l'utilisation des ressources en eau, il faut donner la priorité à la satisfaction des besoins fondamentaux et à la protection des écosystèmes. Toutefois, au-delà de ces exigences, les utilisateurs devraient payer un juste prix.

18.9 La gestion intégrée des ressources en eau, y compris les ressources en terre, devrait être réalisée au niveau du bassin versant ou des sous-unités de bassin. Il conviendrait de poursuivre les quatre grands objectifs suivants :

a) Promouvoir une approche dynamique, interactive, itérative et multisectorielle de la gestion des ressources en eau, et notamment l'inventaire et la protection des sources potentielles d'approvisionnement en eau, en tenant compte des aspects techniques, socio-économiques, environnementaux et sanitaires;

b) Planifier l'utilisation, la protection, la conservation et la gestion durables et rationnelles des ressources en eau en fonction des besoins et des priorités des collectivités, dans le cadre des politiques de développement économique nationales;

c) Concevoir, mettre en oeuvre et évaluer des projets et des programmes qui soient à la fois économiquement rentables et socialement adaptés, dans le cadre de stratégies clairement définies fondées sur la pleine participation du public, notamment celle des femmes, des jeunes, des populations autochtones et des collectivités locales, à l'élaboration des politiques et aux décisions en matière de gestion des eaux;

d) Définir et renforcer ou créer, selon qu'il convient, et notamment dans les pays en développement, les mécanismes institutionnels, juridiques et financiers appropriés pour veiller à ce que la politique de l'eau et son application jouent le rôle d'un catalyseur du progrès social et d'une croissance économique durables.

18.10 En ce qui concerne les eaux transfrontières, les Etats riverains doivent arrêter des stratégies et des programmes d'action et envisager, selon qu'il convient, d'harmoniser ces stratégies et programmes d'action.

18.11 Tous les Etats pourraient, suivant leur capacité et leurs moyens et par le biais de la coopération bilatérale et multilatérale, notamment par l'intermédiaire de l'ONU et d'autres organisations compétentes, selon que de besoin, s'assigner les objectifs ci-après :

a) D'ici à l'an 2000 :

i) Avoir conçu et lancé des programmes d'action nationaux chiffrés et ciblés et mis en place des structures institutionnelles et des instruments juridiques appropriés;

ii) Avoir établi des programmes productifs d'utilisation des ressources en eau aux fins d'une utilisation durable des ressources;

b) D'ici à l'an 2025 :

i) Avoir atteint les objectifs sous-sectoriels du programme pour toutes les activités relatives à l'eau douce.

Il est admis que la réalisation des objectifs quantifiés en i) et ii) ci-dessus sera tributaire des ressources financières nouvelles et additionnelles qui seront dégagées en faveur des pays en développement, conformément aux dispositions pertinentes de la résolution 44/228 de l'Assemblée générale.

Activités

18.12 Tous les Etats pourraient, suivant leur capacité et leurs moyens et par le biais de la coopération bilatérale et multilatérale, notamment par l'intermédiaire de l'ONU et d'autres organisations compétentes, selon qu'il conviendra, agir dans les domaines suivants afin d'améliorer la gestion intégrée des ressources en eau :

a) Formulation de plans d'action et de programmes d'investissement nationaux chiffrés et ciblés;

b) Intégration de mesures de protection et de conservation des sources potentielles d'approvisionnement en eau douce, y compris l'inventaire des ressources hydriques, la planification de l'utilisation des sols, l'utilisation des ressources forestières, la protection des versants de montagne et

des berges fluviales et d'autres activités de mise en valeur et de conservation;

c) Constitution de bases de données interactives, établissement de modèles de prévision et de planification économique, et élaboration de méthodes de gestion et de planification des ressources en eau, y compris pour l'établissement des évaluations d'impact sur l'environnement;

d) Optimisation de l'attribution des ressources en eau compte tenu des problèmes matériels et socio-économiques;

e) Mise en oeuvre des décisions relatives à l'attribution des ressources en eau, reposant sur la gestion de la demande, des mécanismes de fixation des prix et des mesures réglementaires;

f) Prévision des mesures à prendre en cas d'inondation et de sécheresse, y compris analyse des risques, évaluations d'impact sur l'environnement et évaluation d'impact social;

g) Mise en oeuvre de dispositifs favorisant une utilisation rationnelle de l'eau par la sensibilisation du public, des programmes éducatifs, l'imposition de redevances et d'autres mesures économiques;

h) Mobilisation des ressources hydriques, notamment en zones arides et semi-arides;

i) Promotion de la coopération internationale en matière de recherche scientifique sur les ressources en eau douce;

j) Mise en valeur de nouvelles sources d'approvisionnement en eau (dessalement de l'eau de mer, reconstitution artificielle des nappes souterraines, utilisation d'eaux de qualité marginale, réutilisation des eaux usées, recyclage de l'eau, etc.);

k) Intégration de la gestion quantitative et de la gestion qualitative de l'eau (notamment des ressources en eau de surface et souterraine);

l) Promotion de la conservation des eaux par le biais de programmes de rationalisation de l'utilisation de l'eau et de réduction du gaspillage, avec notamment la mise au point de dispositifs permettant d'économiser l'eau;

m) Appui aux groupes d'usagers de l'eau en vue d'optimiser la gestion des ressources en eau au niveau local;

n) Elaboration de systèmes permettant au public de participer à la prise de décisions, notamment renforcement du rôle des femmes dans la planification et la gestion des ressources en eau;

o) Développement et renforcement, le cas échéant, de la coopération, y compris si nécessaire des mécanismes à tous les niveaux ci-après :

i) D'une manière générale, délégation de la gestion des ressources en eau au profit des entités occupant le bas de la hiérarchie administrative, conformément à la législation nationale, y compris décentralisation des services administratifs au profit des pouvoirs locaux, des entreprises privées et des collectivités locales;

ii) Au niveau national, planification et gestion intégrées des ressources en eau dans le cadre de la planification nationale et, s'il y a lieu, mise en place d'un système indépendant de réglementation et de surveillance continue de l'eau douce, fondé sur les législations nationales et sur des mesures économiques;

iii) Au niveau régional, harmonisation des stratégies et des programmes d'action nationaux, selon qu'il conviendra;

iv) Au niveau mondial, clarification des responsabilités et amélioration de la division du travail et de la coordination entre les organisations et les programmes internationaux, y compris susciter des discussions et procéder à l'échange de données d'expérience dans les domaines touchant la gestion des ressources en eau;

p) Diffusion d'informations, notamment définition de directives opérationnelles et promotion de la sensibilisation des utilisateurs, y compris la possibilité que l'Organisation des Nations Unies célèbre une Journée mondiale de l'eau.

Moyens d'exécution

a) Financement et évaluation des coûts

18.13 Le secrétariat de la Conférence a estimé que le montant total des dépenses afférentes à la mise en oeuvre des activités relevant du présent domaine pour la période 1993-2000 se chiffrerait en moyenne à environ 115 millions de dollars par an, montant qui serait financé par la communauté internationale sous forme de dons ou à des conditions concessionnelles. Il ne s'agit que d'estimations approximatives données à titre indicatif, qui n'ont pas été examinées par les gouvernements. Les dépenses effectives et les conditions financières, y compris les conditions non concessionnelles, dépendront notamment des stratégies et programmes spécifiques que les gouvernements décideront de mettre en oeuvre.

b) Moyens scientifiques et techniques

18.14 La création de bases de données interactives, de méthodes prévisionnelles et de modèles aux fins de la planification économique en vue de la gestion rationnelle et durable des ressources hydriques exigera l'application de nouvelles méthodes, comme les systèmes d'informations géographiques et les systèmes experts, aux fins de la collecte, de l'assimilation, de l'analyse et de la visualisation des informations multisectorielles, mais aussi pour permettre la prise de décisions en conditions optimales. Par ailleurs, la mise en valeur de sources d'approvisionnement en eau nouvelles et de remplacement et l'adoption de techniques peu coûteuses de distribution d'eau exigeront elles aussi une recherche appliquée novatrice. Cela suppose le transfert, l'adoption et la diffusion, entre pays en développement, de nouvelles méthodes et technologies, ainsi que la formation de spécialistes locaux, afin de permettre à ces pays de faire face à la dimension nouvelle qu'impliquent l'intégration de l'ingénierie avec les aspects économiques, environnementaux et sociaux de la gestion des ressources en eau et la prévision de ses impacts sur l'homme.

18.15 Comme il est désormais admis que l'eau est un bien social et économique, les différentes options dont on dispose pour la facturer aux divers groupements d'usagers (ménages, groupes urbains, industriels, utilisateurs agricoles, etc.) devront être examinées plus avant et expérimentées. Il faudra aussi affiner les instruments économiques en tenant compte du coût d'opportunité et des effets des activités économiques sur l'environnement. Des études de terrain devraient être réalisées en milieu urbain et rural quant à la disposition des usagers à payer.

18.16 Pour mettre en valeur et gérer les ressources en eau, il convient d'adopter une approche intégrée qui tienne compte des besoins à long terme comme des besoins immédiats. Tous les facteurs, qu'ils soient écologiques, économiques ou sociaux, devront donc être pris en considération dans l'optique d'un développement durable. Il faudra pour cela considérer les besoins de tous les usagers et la nécessité de prévenir et d'atténuer les risques liés à l'eau, approche qui doit faire partie intégrante du processus de planification du développement économique. L'eau étant une ressource limitée, il faut, si

l'on veut l'exploiter durablement, prendre tous les coûts en compte au stade de la planification et de la mise en valeur. Il faut notamment considérer les avantages escomptés au regard des dépenses d'investissement et d'exploitation, des coûts afférents à la protection de l'environnement et des coûts marginaux de substitution correspondant à la meilleure utilisation possible de l'eau. Cela ne veut pas dire que la totalité du coût économique doit être imputée à tous les bénéficiaires, mais la tarification devra autant que possible traduire le coût réel de l'eau, utilisée en tant que bien économique, ainsi que la capacité de paiement des collectivités.

18.17 Considérer l'eau comme un bien social et économique nécessaire à la vie doit conduire à mettre en place des mécanismes appropriés de gestion de la demande : économies d'eau et réutilisation de l'eau; évaluation des ressources; et instruments financiers.

18.18 Les priorités en matière d'investissements publics et privés doivent être redéfinies pour : a) tirer le meilleur parti possible des projets existants grâce à des opérations de maintenance, de réhabilitation et à une rationalisation de l'exploitation; b) adopter des techniques non polluantes, nouvelles ou de remplacement; et c) produire de l'énergie hydraulique sans nuire à l'environnement et aux équilibres sociaux.

c) Mise en valeur des ressources humaines

18.19 La délégation à l'échelon le plus bas approprié de la gestion des ressources en eau exige que l'on forme le personnel de tous niveaux affecté à cette tâche et que l'on veille à associer les femmes à ces programmes de formation sur un pied d'égalité. Il convient de souligner tout particulièrement l'adoption de méthodes propres à assurer la participation du public et notamment à accroître le rôle des femmes, des jeunes, des populations autochtones et des collectivités locales. Les aptitudes liées aux diverses fonctions de gestion de l'eau devront être développées par les municipalités et les administrations chargées de la gestion des ressources en eau, ainsi que dans le secteur privé, au niveau des organisations non gouvernementales locales et nationales, dans les coopératives, les entreprises et les autres groupements d'usagers de l'eau. Il convient également de sensibiliser le public à l'importance de l'eau et de sa bonne gestion.

18.20 Pour appliquer les principes énoncés plus haut, les collectivités doivent avoir les capacités requises. Ceux qui ont la charge de mettre en valeur et de gérer les ressources en eau à quelque niveau que ce soit - international, national ou local -doivent s'employer à développer ces capacités. Il existe pour cela plusieurs moyens. Les plus courants consistent à :

a) Organiser des campagnes de sensibilisation à l'échelle mondiale et locale, pour mobiliser un appui à tous les niveaux;

b) Mettre sur pied des programmes de formation destinés à donner aux responsables, à tous les échelons, une vision globale de tous les éléments à prendre en compte dans leurs décisions;

c) Renforcer les moyens de formation dans les pays en développement;

d) Former des spécialistes et des vulgarisateurs;

e) Améliorer les profils de carrière;

f) Assurer le partage des connaissances et des techniques nécessaires à la collecte des données et à la réalisation des plans de développement, y compris en ce qui concerne les techniques non polluantes et les connaissances permettant de tirer le meilleur parti possible des systèmes d'investissement en place.

d) Renforcement des capacités

18.21 La capacité institutionnelle nécessaire à la gestion intégrée de l'eau devrait être développée.

chaque fois qu'un besoin se fait clairement sentir. Les structures administratives existantes sont souvent tout à fait aptes à la gestion au plan local des ressources hydriques, mais de nouvelles institutions peuvent se révéler nécessaires, en particulier sur la base d'une zone de bassin versant, de conseils d'aménagement de district ou de commissions des collectivités locales. L'eau est gérée à divers niveaux du système socio-politique, mais la gestion en fonction de la demande suppose la création, à l'échelon nécessaire, d'institutions pour l'eau tenant compte de la nécessité de son intégration avec la mise en valeur des terres.

18.22. Lorsqu'il s'agit de créer l'environnement voulu pour permettre la gestion au niveau approprié le plus bas, le rôle des pouvoirs publics consiste à mobiliser les ressources financières et humaines, à légiférer et à établir des normes, et comporte toutes sortes d'autres fonctions réglementaires, la surveillance continue et l'évaluation de l'utilisation de l'eau et des sols; ils se doivent aussi de donner au public toutes les chances de participer. Les institutions internationales et les donateurs ont un rôle important à jouer dès lors qu'il s'agit d'aider les pays en développement à établir l'environnement propre à les habiliter à la gestion intégrée des ressources en eau. Il faut citer à cet égard les mécanismes aptes à acheminer, dans les pays en développement, l'appui des donateurs au niveau local - y compris les institutions communautaires, les organisations non gouvernementales et les groupements féminins.

Table des matières

REMERCIEMENTS.....	3
SOMMAIRE.....	4
INTRODUCTION.....	5
- <i>Un développement institutionnel par des acteurs non institutionnels.....</i>	<i>6</i>
- <i>Un modèle de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) à transférer.....</i>	<i>8</i>
- <i>Développement durable et bonne gouvernance, principes des politiques de développement ?.....</i>	<i>10</i>
- <i>Méthodologie.....</i>	<i>11</i>
1. LA BONNE GOUVERNANCE : RÉFORMER LES INSTITUTIONS POUR LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU SÉNÉGAL.....	14
1.A. Du développement durable à la démocratie participative.....	15
1.A.1. Les controverses des développements durables.....	16
- <i>Un « accord mou » sur la définition de développement durable.....</i>	<i>16</i>
- <i>Des acteurs aux intérêts divergents, voire contradictoires.....</i>	<i>17</i>
- <i>Comment trouver un compromis entre Économie, Éthique et Environnement ?.....</i>	<i>18</i>
1.A.2. La démocratie participative : du développement durable à la gouvernance.....	19
- <i>Le participatif ou la nouvelle démocratie.....</i>	<i>19</i>
- <i>La Gouvernance et la question des institutions.....</i>	<i>20</i>
1.A.3. Conclusion : Gouvernance et développement durable : deux « mots valises » ou « mots ourra ».....	21
1.B. De la gouvernance à la bonne gouvernance pour la solidarité internationale.....	21
1.B.1. La gouvernance : un nouveau rapport gouvernant/gouvernés.....	22
- <i>Quelles caractéristiques de la gouvernance ?.....</i>	<i>22</i>
- <i>Multi-partenariats pour une action publique multi-niveaux.....</i>	<i>23</i>
1.B.2. La bonne gouvernance, la question des institutions comme nouveau référentiel des politiques de développement.....	23
- <i>La Banque Mondiale, promoteur de la bonne gouvernance.....</i>	<i>24</i>
- <i>Institutions formelles et informelles.....</i>	<i>25</i>
1.B.3. Conclusion : Questionner le rôle des institutions et de la « société civile » comme norme internationale.....	25
1.C. Réformer les institutions pour un développement participatif et durable au Sénégal.....	26
1.C.1. Le Sénégal, la France et l'eau.....	26
- <i>Le Sénégal et les liens avec la France.....</i>	<i>27</i>
- <i>L'eau au Sénégal.....</i>	<i>27</i>
1.C.2. Gouvernance, Développement Durable et participatif et « développement institutionnel » au Sénégal.....	28
- <i>Le renforcement d'une législation nationale.....</i>	<i>28</i>
- <i>Le renforcement des capacités des institutions politiques.....</i>	<i>29</i>
- <i>Le renforcement des capacités de la société civile.....</i>	<i>29</i>

1.C.3. Conclusion : trois types de développement institutionnel au Sénégal.....	29
1.D. CONCLUSION : Réformer l'État pour la participation de la société civile comme principe des politiques de développement durable et participatif.....	30
2. LA GESTION INTÉGRÉE DE LA RESSOURCE EN EAU, INSTITUTIONS ET MODÈLE DE GOUVERNANCE À TRANSFÉRER.....	32
2.A. La Gestion Intégrée, caractéristiques et enjeux du modèle.....	33
2.A.1. Les quatre caractéristiques de la GIRE.....	33
- Une gestion dynamique, interactive, itérative et multisectorielle.....	33
- Une gestion planifiée et intégrée.....	34
- La participation du public.....	34
- Le renforcement institutionnel : législation et institutions.....	35
2.A.2. Enjeux du modèle de Gestion Intégrée de la Ressource en Eau.....	35
- Une gestion systémique et intégrée.....	36
- Une gestion par la demande.....	36
- Une gestion qui dépasse les limites administratives.....	37
- Politique nationale et institutions.....	38
2.A.3. Conclusion : Une évaluation du modèle ?.....	38
2.B. La gestion intégrée, principe du développement durable et modèle de gouvernance ?.....	39
2.B.1. La GIRE et le Développement Durable.....	40
- Une gestion transversale de la ressource en eau.....	40
- Une gestion durable et équitable de la ressource en eau.....	40
2.B.2. La GIRE : un modèle de gouvernance ?.....	41
- Une gestion multi-niveaux, multi-acteurs et multi-partenariale.....	41
- La GIRE, une approche institutionnelle.....	41
2.B.3. Conclusion : Le modèle de GIRE nécessite l'existence de mécanismes institutionnels.....	42
2.C. La France et la diffusion du modèle.....	43
2.C.1. Les formes multiples de la coopération et la GIRE.....	43
- Coopération inter-gouvernementale, la GIRE comme politique publique internationale.....	43
- Coopération gouvernementale : L'« école française de l'eau » et la GIRE.....	44
- Coopération non gouvernementale : les différentes formes de coopération.....	44
2.C.2. Les ONG et CT, vectrices d'un changement social et politique au Sud.....	45
2.C.3. Coopération non gouvernementale et GIRE.....	46
- Le pS-Eau et la GIRE.....	46
- La coopération décentralisée et la GIRE.....	47
2.C.4. Conclusion : Un rôle pour la coopération non gouvernementale dans la diffusion de la GIRE.....	47
2.D. CONCLUSION : Un modèle de bonne gouvernance se diffuse dans le secteur de l'eau au niveau international.....	48
3. LA COOPERATION NON GOUVERNEMENTALE FRANCAISE DANS LE SECTEUR DE L'EAU, PAR ET POUR LA BONNE GOUVERNANCE SUR LE BASSIN DU FLEUVE SENEGAL.....	49
3.A. Enjeux de la coopération des ONG et CT.....	50
3.A.1. Une coopération non gouvernementale en pleine expansion.....	50
3.A.2. Enjeux institutionnels de ce type de coopération.....	52

3.A.3. Conclusion : Un plus grand nombre d'actions à mettre en cohérence.....	52
3.B. Enjeux de la mise en cohérence de la coopération non gouvernementale.....	53
3.B.1. Comment mettre en cohérence ?.....	53
- Les conditionnalités de financement et l'évaluation des actions.....	54
- La mise en place de plate-formes d'ONG.....	54
- La coopération décentralisée, professionnalisation des actions de solidarité internationale.....	55
3.B.2. Enjeux d'un partenariat efficace.....	56
- L'efficacité comme source de légitimation de l'intervention de la France au Sénégal.....	56
- Pour transférer un modèle ?.....	57
3.B.3. Conclusion : Une cohérence difficile à évaluer.....	57
3.C. État des lieux des acteurs de la solidarité internationale sur notre zone d'étude : le bassin fleuve Sénégal au Sénégal.....	58
3.C.1. Caractéristiques de la zone du Bassin fleuve Sénégal (BfS).....	58
3.C.2. Le quadrillage des régions et départements par la coopération décentralisée.....	59
3.C.3. Les ONG : « bras armé » des collectivités territoriales ?.....	59
3.C.4. Le Programme Solidarité Eau, pivot de l'action non gouvernementale sur la zone.....	60
3.C.5. Conclusion : Des actions nombreuses avec l'appui du pS-Eau.....	60
3.D. CONCLUSION : Une gouvernance de la solidarité internationale sur le Bassin du Fleuve Sénégal.....	61
4. COOPERATION NON GOUVERNEMENTALE ET DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL AU SÉNÉGAL.....	63
4.A. Le pS-Eau et la concertation autour de la législation nationale.....	65
4.A.1. Le pS-Eau et l'appui à la mise en place d'une politique sectorielle nationale... - Un informateur stratégique..... - Une action de lobbying ?.....	65 65 66
4.A.2. Le pS-Eau favoriserait-il l'appropriation de la politique publique de l'eau ?... - Mise en réseau de l'information et appropriation..... - Le PEPAM, une nouvelle synergie.....	66 67 68
4.A.3. Conclusion : Le programme solidarité Eau, une inclusion des acteurs dans le cadre de la politique nationale.....	68
4.B. Le développement de compétences politico-administratives par la formation des élus et personnels techniques locaux.....	69
4.B.1. La formation des élus locaux..... - Un principe du développement durable..... - Le cas de la passation de marché public, un savoir faire acquis..... - Des missions que les ONG se sont octroyées, faute de moyens.....	70 70 71 72
4.B.2. La réalisation des Plan Locaux de Développement Concertés..... - L'utilisation des connaissances sur la société traditionnelle..... - Les PLHA.....	72 72 73
4.B.3. Conclusion : La formation et le conseil comme appui institutionnel.....	73
4.C. L'institutionnalisation des pratiques participatives.....	73
4.C.1. Le projet Thiangol-Mangol..... - Des premiers temps difficiles..... - Le pouvoir des résultats.....	75 75 75
4.C.2. Institutionnalisation des pratiques et conséquences..... - Les possibilités d'institutionnalisation.....	76 76

- <i>Des modifications significatives de la régulation social et politique locale.....</i>	77
- <i>Des possibilités de reproductions du projets nombreuses mais.....</i>	77
4.C.3. Conclusion : Une institutionnalisation éventuelle.....	77
4.D. CONCLUSION : Une inscription dans une perspective de développement institutionnel.....	78
CONCLUSION.....	80
BIBLIOGRAPHIE.....	82
NETOGRAPHIE.....	89
LISTE DES SIGLES.....	91
ANNEXES.....	93

Résumé

La Gestion Intégrée de la Ressource en Eau (GIRE) est considérée comme LE modèle à transférer à travers le monde. Il serait même un principe du développement durable et induirait une bonne gouvernance dans le secteur de l'eau. La France est particulièrement active dans cette diffusion. Dans ce contexte, quelles contributions des acteurs non gouvernementaux pour implanter ce modèle sur le bassin du fleuve Sénégal ? En m'appuyant sur une expérience de terrain dans le cadre d'un programme de coopération décentralisée, j'analyse dans quelle mesure les ONG et les CT françaises peuvent contribuer au « développement institutionnel » permettant de mettre en place une bonne gestion de la ressource en eau dans ce pays.

Summary

Integrated Water Resource Management (IWRM) is considered as the best model to transfer all around the world. It is even considered to be a principle of sustainable development that contributes to good governance in the water sector. France is particularly active in the diffusion of this principle. In this context, what is the contribution of the non governmental cooperation to implant this model in Sénégal ? Based on an experience in decentralized cooperation in this zone, this paper analyses how NGO and Local Authorities contribute to “institutional development” which will permit a “good” water resource management system in Sénégal.

Mots clés

Gestion de la ressource en eau; coopération non gouvernementale; développement institutionnel; Sénégal; développement durable et participatif; (bonne) gouvernance.