

RENFORCER LA GESTION COMMUNAUTAIRE DE L'EAU EN AFRIQUE: UN MODÈLE DE PARTENARIATS MULTIPLES DÉCENTRALISÉS AU SÉNÉGAL

Par Jean-Claude Magalhaes, Yves Duval et Mario Milanese

Ces dix dernières années, un partenariat public-public concluant a pris forme entre les associations d'usagers de l'eau dans une région rurale au Sénégal, la ville et la communauté urbaine de Cherbourg en France ainsi que d'autres partenaires, y compris l'État Sénégalais, des groupes de la société civile au Sénégal et en Europe.

LE SERVICE EN MILIEU RURAL

En milieu rural au Sénégal, et ailleurs en Afrique, le service de l'eau a longtemps été attribué entièrement aux communautés elles-mêmes, faute de ressources et de compétences au niveau national et faute de pouvoir attirer des entreprises privées sur des marchés qui, dans le meilleur des cas, étaient à peine viables et rarement rentables.

Le service public de l'eau potable au Sénégal est régi par une loi introduite en 2008 qui confirme le principe des partenariats public-privé. En zone rurale, la loi préconise la délégation de la gestion du service par contrat. Un programme sectoriel a été mis en place en 2005. Le manuel de mise en œuvre reconnaît que « dans le cadre de la décentralisation, aucune compétence en matière d'hydraulique rurale n'est encore transférée aux collectivités locales. Toutes les responsabilités relèvent donc de l'État ».

En milieu rural au Sénégal, les « populations rurales » sont responsables d'assurer le service public de l'eau à travers les Associations d'Usagers de Forages Ruraux (ASUFOR). Ce sont des associations de droit privé reconnues par l'État et à qui le Ministère de l'Hydraulique octroie une licence d'exploitation de la ressource en eau. Leur gestion est communautaire et démocratique et leur responsabilité est limitée à un réseau multi-village d'un maximum de cinq mille habitants. Les ASUFOR sont placées sous l'égide du Ministère de l'Eau, à travers la DEM (Direction de l'Exploitation et de la Maintenance) et ses bureaux régionaux.

Les partenariats entre la ville française de Cherbourg-Octeville et les collectivités locales de l'arrondissement de Tenthory en Casamance, dans le sud du Sénégal, représentent une expérience pilote qui essaie de valoriser les espaces donnés aux acteurs locaux par le cadre juridique pour stimuler l'émergence d'organismes démocratiques et d'envergure de gestion du service de l'eau grâce à un transfert de compétences par le biais de la coopération décentralisée (entre municipalités).

HISTORIQUE DU PARTENARIAT

En 2001, la ville de Cherbourg-Octeville, située dans le nord-ouest de la France, signe un accord de coopération avec la Communauté Rurale (CR) de Coubalan et crée un comité de jumelage, « Kadjamor ». Dans ce cadre, le comité de jumelage lance un programme pour l'eau et l'assainissement limité au village de Finthiok, l'un des treize villages de la Communauté rurale de Coubalan. La recherche de financements appuyée par la ville de Cherbourg-Octeville permet de financer ce projet à hauteur de

375.000 euros. Fort de cette première contribution, un partenariat est créé avec l'ONG italienne ACRA présente dans la région depuis plusieurs années.

Cela ouvre la voie aux subventions européennes dans le cadre du 9^e Fonds Européen pour le Développement (FED). Ces financements permettent de mettre en œuvre un projet d'eau et d'assainissement beaucoup plus ambitieux, garantissant ainsi à environ 17.000 habitants l'accès à un robinet d'eau potable et à des latrines. À ce stade, la ville de Cherbourg-Octeville demande l'appui de la Communauté Urbaine de Cherbourg (CUC) pour apporter son expertise technique. L'ONG ACRA est retenue pour assurer la mise en œuvre opérationnelle du projet qui s'est déroulé de 2007 à 2010 pour un montant de 1,6 million d'euros.

En 2011, le Centre International d'Études pour le Développement Local (CIEDEL) reçoit le mandat d'évaluer la coopération décentralisée, d'analyser les premiers réalisations et optimiser les actions futures. Le rapport final, qui a été présenté aux élus de Cherbourg et de Casamance, souligne que «Fait quasiment unique au Sénégal, le projet d'eau et assainissement mis en œuvre dans la Communauté Rurale de Coubalan est un projet qui a visé la desserte en eau à domicile de toutes les familles de tous les villages et hameaux de la communauté rurale. [...] À ce titre, il s'agit d'un projet exemplaire en matière de mise en place d'un service public équitable pour tous». Un deuxième point fort mis en évidence par l'évaluation est le modèle fédéré de gestion: «Cette structure de gestion est également une innovation au niveau national et à ce titre un véritable laboratoire pour l'évolution des textes réglementaires du pays en matière de service public local de l'eau et de l'assainissement».

Fort de cette expérience réussie, l'équipe ainsi constituée a décidé d'élargir le programme à 4 communautés rurales qui représentent environ 60.000 habitants. La Communauté Urbaine de Cherbourg (CUC) a signé des conventions de coopération décentralisée avec les 4 communautés rurales de l'arrondissement de Tenhory. Le projet s'élève à 2,6 millions d'euros et a reçu le soutien de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, du Ministère des Affaires étrangères italien, du Ministère de l'Hydraulique sénégalais dans le cadre du Programme d'Eau Potable et d'Assainissement du Millénaire (PEPAM), des communautés rurales concernées et de leurs populations.

Par la suite, ACRA et la Communauté urbaine de Cherbourg ont répondu à un appel à projet de la Commission européenne dans le cadre du 10^e FED. Ce projet complémentaire vise à assurer une gestion durable, concertée et intégrée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement ruraux via le renforcement des compétences locales. Il a été retenu par l'Union européenne qui le financera à concurrence d'environ 1 million d'euros.

Ces deux projets se dérouleront entre 2012 et 2015.

AMBITIONS ET OBJECTIFS

La Communauté urbaine de Cherbourg a adopté en décembre 2007 un Agenda 21 Local. L'action n°17, intitulée « Participer à la solidarité nord-sud », traduit la volonté politique de la Communauté urbaine de s'engager dans des actions de coopération décentralisée. Pour se donner les moyens de ses ambitions, en décembre 2008, la Communauté urbaine s'est appuyée sur la loi « Oudin » qui autorise les collectivités

locales à consacrer jusqu'à 1 % des recettes issues de la gestion de l'eau et de l'assainissement à des actions de coopération décentralisée dans ce secteur d'activité.

L'accès à l'eau et à l'assainissement constitue à ses yeux l'un des préalables indispensables à un développement ultérieur. Ce secteur constitue un pilier fondamental en matière de prévention des problèmes de santé dus aux maladies hydriques. Les conséquences bénéfiques sont immédiatement visibles notamment sur la mortalité infantile.

Pour la municipalité française, il est fondamental que le droit à l'eau potable et à l'assainissement reste sous le contrôle d'autorités publiques locales. L'eau ne peut pas être considérée comme une marchandise quelconque dont on peut tirer profit au détriment de populations nécessiteuses.

Un projet d'eau doit être également l'occasion de mettre en place une réelle gouvernance locale. Il doit permettre d'ancrer un peu plus les principes démocratiques. Bien gérer l'eau, c'est apprendre à mieux vivre ensemble.

LES ACTEURS

- 1) Les élus locaux (la Ville de Cherbourg-Octeville, la Communauté urbaine de Cherbourg et les Communautés rurales)
- 2) L'État sénégalais (la Direction de l'Hydraulique Rurale-DHR, la Direction de l'Assainissement Rural-DAR et le cadre unifié d'intervention du PEPAM)
- 3) Les techniciens (ACRA, l'association locale Kalounayes pour le Développement Économique et Social-KDES et l'association Kadjamor; l'université de Ziguinchor)
- 4) Les gestionnaires des services d'eau (les services techniques de la Communauté urbaine de Cherbourg et les ASUFOR et leur Fédération)
- 5) La société civile (les populations de Casamance qui élisent leurs représentants aux Conseils ruraux et aux Assemblées générales des ASUFOR; les citoyens de Cherbourg qui élisent leur Conseil municipal et qui animent le comité de jumelage; les membres et animateurs des associations de la société civile qui supportent ACRA et KDES).

L'une des caractéristiques du programme est d'associer une multitude de partenaires, et l'une des clés de la réussite est que tous les acteurs ont parfaitement assumé leur rôle dans les tâches qui leur étaient dévolues. Le plein accord sur les valeurs fondamentales, le respect, l'écoute et la compréhension réciproque ont fortement contribué à la réussite des projets.

En effet, cette expérience fusionne plusieurs partenariats stratégiques:

- Les partenariats entre élus locaux, par des accords institutionnels de coopération décentralisée
- Un partenariat solidaire entre un opérateur public et une fédération d'opérateurs communautaires
- Un réseau de soutien composé du pouvoir régulateur et des associations et ONG facilitatrices, qui permet de créer un environnement favorable et de bénéficier d'un retour d'expérience.

ORGANISATION DES FINANCES

Sur la base de l'allocation de ressources budgétaires locales, décidée par les élus de Cherbourg et de Casamance, les partenaires ont réussi à attirer des financements internationaux dédiés au développement du secteur de l'eau et de l'assainissement ou au développement rural des pays du Sud. De manière générale, les ressources financières mobilisées ont été octroyées par:

1. L'Agence de l'Eau Seine-Normandie
2. L'Union européenne
3. Le Ministère des Affaires étrangères italien
4. La Banque Monte dei Paschi di Siena
5. L'État du Sénégal à travers un crédit octroyé par la Banque Africaine du Développement
6. Les communautés locales de Cherbourg et de Casamance à travers leurs budgets.

La Communauté urbaine de Cherbourg dispose chaque année d'une somme de 50.000 € à affecter à des projets ayant trait à l'eau et à l'assainissement par le biais de la loi « Oudin ». Les CR du Sénégal peuvent bénéficier de subventions de l'État dans le cadre du Programme National de Développement Local (PNDL) pour financer leurs projets d'assainissement.

L'ONG ACRA dispose également de financements qu'elle peut affecter à des projets; elle recherche des fonds tant à travers des bailleurs privés que des bailleurs institutionnels sur la base des programmes identifiés.

Dans le cadre de la coopération décentralisée, les communautés rurales font part des projets qu'elles souhaitent voir réalisés.

Les projets sont techniquement montés par ACRA en collaboration avec la Communauté urbaine de Cherbourg. Le recensement des possibilités de financement est effectué conjointement pour repérer les éventuels appels à projets de l'Union européenne et des États français et italien. Les partenaires sont sollicités et le projet est affiné en fonction des réponses. Lorsque le projet est financé, et les conventions signées avec les différents bailleurs, le projet passe en phase opérationnelle.

RÉSULTATS ET IMPACTS OBTENUS

Concrètement, on peut constater aujourd'hui que 5 châteaux d'eau desservis par 5 forages sont en service, et que l'intégralité de la population de la Communauté rurale de Coubalan est approvisionnée en eau potable par le biais de 1.200 robinets équipés de compteurs dans chaque foyer et qu'environ 850 latrines ont été construites et sont en service.

Une première étude auprès des postes de santé villageois montre que la situation sanitaire s'est déjà améliorée dans la Communauté rurale de Coubalan par rapport aux communautés rurales voisines.

Le temps, autrefois consacré aux corvées d'eau par les femmes et les jeunes filles, s'est trouvé libéré. La scolarisation des jeunes filles s'est améliorée, et les femmes peuvent consacrer davantage de temps au développement d'autres activités ayant un impact économique sur les revenus de la famille (batik, fabrication de savon...). « L'eau est le premier pas vers le développement durable. »

DÉFIS ET OBSTACLES

Un défi est de trouver l'équilibre entre l'équité de l'accès aux services pour des populations qui ont pour une grande part des revenus très modestes et l'exigence de pérenniser le système de gestion. L'objectif est le transfert intégral de la gestion aux autorités locales sénégalaises. Le prix de l'eau doit rester économiquement acceptable; les redevances du service de l'eau doivent permettre de parvenir à un équilibre économique en termes de fonctionnement courant. Ils doivent également permettre de provisionner des sommes pour parer aux pannes et remplacements futurs des organes techniques (pompes, réparations, ...).

Pour parvenir à cet équilibre, nous avons fait le pari de la mutualisation par le biais d'un véritable service public de l'eau qui permet l'accès à l'eau à un prix identique à chaque habitant. Afin de maintenir un tel équilibre, une grande rigueur dans l'exigence du paiement du service est nécessaire. Par ailleurs, des mécanismes de compensation tarifaire sont en cours d'étude pour éviter de discriminer certains groupes sociaux économiquement défavorisés.

En termes de dépenses, une surface financière élargie permettrait à la structure de gestion de l'eau de se doter des compétences pour assurer une bonne maintenance des installations, sans pour autant impacter de façon significative le prix du service de l'eau. C'est pourquoi une structure unique (c'est-à-dire une fédération des ASUFOR) à l'échelle de l'arrondissement de Tenghory qui gèrera 50.000 à 60.000 habitants paraît indispensable à la pérennisation du système.

Cet objectif pose néanmoins des nouveaux défis en termes de transparence des organes de gestions et de redevabilité vis-à-vis des usagers; pour cela un dispositif d'appui à la gouvernance et anti-corruption a été mis en place par les partenaires.

La surveillance de la qualité de l'eau potable distribuée constitue un autre défi. Aucun laboratoire d'analyse de l'eau n'existe en Casamance. C'est pourquoi un partenariat a été conclu avec le Département de Chimie de l'Université de Ziguinchor. Le principe est de doter l'université du matériel nécessaire à la réalisation des analyses, d'accueillir en stage à Cherbourg les professeurs de ce département afin qu'ils puissent par la suite former leurs étudiants à la réalisation d'analyses de qualité de l'eau, et instaurer un programme de contrôle de la qualité de l'eau au service des communautés rurales.

Enfin, la discrimination et le déséquilibre entre hommes et femmes dans la gestion des ressources posent encore problème dans un milieu socioculturel qui a des traditions et des coutumes très ancrées.

CLÉS DE LA RÉUSSITE

Une volonté et un investissement politique forts tant au nord qu'au sud sont indispensables à la réussite de projets d'une telle ampleur. Des relations de confiance

doivent s'instaurer entre tous les partenaires. Il s'agit d'un château de cartes où la défaillance d'un partenaire pourrait mettre à mal tout l'édifice.

Le volet communication et sensibilisation auprès des populations est également un élément clé de la réussite. Il ne doit dès lors pas être sous-estimé.

Il convient de procéder après chaque opération importante à une évaluation externe de la coopération décentralisée. Cet exercice doit permettre de remettre les choses à plat, de s'interroger sur les erreurs qui ont pu être commises, et de progresser dans le sens d'une amélioration continue.

ÉLÉMENTS DE PRÉOCCUPATION CONCERNANT LA NOUVELLE RÉFORME SECTORIELLE

En 2011, un projet de loi portant sur la création de l'Office de Gestion des Forages Ruraux (OFOR) a été lancé, dont la principale mission serait la délégation de la gestion des forages ruraux motorisés, l'organisation de la gestion par le secteur privé des grandes adductions d'eau, et les transferts d'eau en milieu rural; ces fonctions dépassent la capacité de gestion des associations d'usagers (les ASUFOR).

Les ressources financières de l'Office seraient principalement issues des redevances dont le montant sera fixé par décret et prélevé sur la vente de l'eau auprès des opérateurs, principalement les ASUFOR. Par conséquent, les ASUFOR perdraient d'une part leur rôle et d'autre part la possibilité d'intervenir sur les tarifs du service. La capacité de gestion des populations à travers des assemblées élues serait donc formellement limitée à de petits réseaux tandis que l'Office se chargerait de transférer la gestion des grandes adductions qui ont une dimension et une rentabilité plus intéressantes au secteur privé.

Les acteurs dans l'arène seraient donc d'une part le pouvoir délégataire central, qui collecte une partie des redevances et octroie des contrats au niveau national, et d'autre part de petites associations représentant les populations, à qui l'on demande de gérer de petits réseaux qui ne peuvent pas être attribués aux opérateurs privés. Il y a apparemment un chaînon manquant, vu que le rôle des représentants élus par les populations rurales, c'est-à-dire les collectivités locales, n'est pas pris en compte dans la proposition de réforme 2011. Entre un office central et des associations faiblement formées, l'écart apparaît important : la participation des collectivités locales et l'émergence de structures capables de regrouper plusieurs milliers d'usagers sont des conditions favorables à la négociation d'un contrat social plus équitable entre l'État et les citoyens.

Jean-Claude Magalhaes, Adjoint au Maire de la Ville de Cherbourg-Octeville, chargé des services de coopération décentralisée

Yves Duval, Directeur Général des Services Techniques, Communauté Urbaine de Cherbourg

Mario Milanese, Chargé de Programme Eau, Assainissement et Hygiène en Afrique, ONG ACRA (Cooperazione Rurale in Africa e America Latina) basée en Italie