



Action de recherche n°5

**Légitimité et stratégie des acteurs
du secteur de l'eau se réclamant
d'une représentativité collective.**

**Condition d'émergence des
nouveaux acteurs et de diffusion de
dynamiques locales**

SÉNÉGAL, MALI, HAÏTI, CAMEROUN

Travail réalisé par :

GRET

Groupe de recherche et d'échanges technologiques

Sylvaine Bulle

Novembre 1997

Cette recherche a été réalisée dans le cadre d'un programme intitulé " Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et petits centres en Afrique ", financé par la Coopération française et animé par le Programme Solidarité Eau. Les dix opérations de recherche et de six actions pilotes conduites dans le cadre de ce programme ont permis de mobiliser des chercheurs, des gestionnaires, des administrations, des ONG, des collectivités locales, des bureaux d'études, d'Afrique comme de France.

Les divers travaux ont approfondi les connaissances sur les aspects fondamentaux de la gestion de l'eau dans les périphéries urbaines et les petits centres sur les thèmes suivants :

Thème 1 : Analyse des paramètres économiques de la distribution d'eau

Thème 2 : Modes de gestion partagée pour le service en eau potable et participation des habitants

Thème 3 : Impact des conditions d'alimentation en eau potable et d'assainissement sur la santé publique

Thème 4 : Aspects institutionnels et relationnels

Rapport rédigé par Sylvaine Bulle (consultante pour le GRET), dans le cadre de l'action de recherche pilotée par Isabelle de Boismenu (GRET)

GRET

Groupe de recherche et d'échanges technologiques

211-213, rue La Fayette 75010 Paris, France

Tél. : 01 40 05 61 61

Fax : 01 40 05 61 10 / 11

E.mail : de-boismenu@gret.org

*Cette étude a été financée par le Fonds d'Aide et de Coopération d'Intérêt Général
FAC-IG n°94017700
dans le cadre du programme « Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres », coordonné par le Programme Solidarité Eau*

Programme Solidarité Eau

c/o GRET, 211-213 rue La Fayette, 75010 Paris, France

Tél. : 33 (0) 1 40 05 61 23 - Fax : 33 (0) 1 40 05 61 10

E.mail : pseau@gret.org

GERER L'EAU ; TISSER LA VILLE

*Présentation de huit
démarches communautaires
autour de l'eau*

Volume I

Programme de recherche : Mobilisation, distribution et protection de l'eau potable dans les quartiers périurbains (Thèmes de recherche 2. 2 et 2.3)

Equipe de recherche : GRET

**Document réalisé par : Sylvaine Bulle; Consultante pour le GRET
Novembre 1997**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	
1. OBJECTIFS ET ATTENDUS DE LA RECHERCHE	9
1.1 La connaissance sociologique des acteurs communautaires	9
1.2 L'évaluation sociale et économique des réalisations d'AEP associant l'usager	10
1.3 L'analyse des conditions de facilitation des actions communautaires	10
1.4 Au stade des propositions ..	10
2. L'ARRIÈRE PLAN THEORIQUE : LA CONNAISSANCE SOCIOLOGIQUE DE LA PARTICIPATION	12
3. METHODOLOGIE	14
3.1 Les modes d'observation des terrains	14
3.2 Les moyens et les partenaires pour l'observation indirecte et l'analyse	15
3.3 Modes de formalisation retenus	16
3.4 Les limites de l'observation et de l'analyse	
II. PAYSAGES ET ACTEURS URBAINS : DONNEES SUR LES CONTEXTES	16
1. LES POLITIQUES NATIONALES DE DISTRIBUTION DE L'EAU	18
1.1 Au Sénégal : crises de la distribution et du monopole	18
1.2 Au Mali...	20
1.2.1 Quelques éléments sur le cadre national de distribution	20
1.2.2 Quelques enseignements sur le Programme Régional Solaire (PRS)	21
1.3 En Haïti : pluralité des systèmes de distribution	22
1.3.1 Quelques données sur les systèmes de distribution à Port au Prince	22
1.3.2 Quelques données sur la distribution dans les quartiers spontanés étudiés	23
1.4 Au Cameroun	25
2. POLITIQUES URBAINES, POLITIQUES PUBLIQUES ET DECENTRALISATION : BREF ETAT DES LIEUX	27
2.1 Quelques grandes lignes sur la politique urbaine du Sénégal	27
2.1.1 Etat actuel de la décentralisation	27
2.1.2 Acteurs et politiques urbaines dans la région de Dakar	28
2.1.3 Quelques grandes lignes sur les politiques urbaines à Dakar	28
2.1.4 Emergence de la gouvernance urbaine à Dakar et au Sénégal	29
2.2 Politiques urbaines et acteurs au Mali	33
2.2.1 Etat des lieux en matière de décentralisation	33
2.2.2 Démocratisation de la gestion urbaine	33
3. LA PRODUCTION DES QUARTIERS IRREGULIERS	36
3.1 L'urbanisation de Dakar	36
3.2 Mode d'urbanisation des quartiers périurbains de Bamako	36
3.3 Urbanisme spontané et pratiques urbaines populaires en Afrique de l'Ouest	37
3.4 Quelques caractéristiques des bidonvilles de Port au Prince	
II. PRESENTATION DE HUIT EXPERIENCES COMMUNAUTAIRES AUTOUR DE L'EAU	39
1. UNE TENTATIVE DE GESTION PARTAGEE DE L'EAU ENTRE COMMUNE ET MICRO-ENTREPRENEURS : LE CAS DE LA COORDINATION JIGIYA A SEGOU (MALI)	42
1.1 Etat des lieux et bref aperçu des systèmes de distribution de l'eau	42
1.2 La Mise en place d'une gestion paritaire avec JIGIYA	43
1.2.1 La désignation de Jigiyia	43
1.2.2 Contenu du partenariat entre JIGIYA et la Commune	43
1.3 L'appui de l'ONG Alphalog au démarrage	45
1.4 Les difficultés rencontrées par JIGIYA et la Commune dans la gestion de l'eau	46
1.4.1 Dysfonctionnements dans la gestion et l'organisation	46
1.4.2 La remise à plat du système de gestion	47
1.5 Perspectives : Le renforcement de la dynamique de quartier	48

2. ETUDE D'UNE REHABILITATION COLLECTIVE DE QUARTIER LE CAS DE SAME-BAMAKO (MALI)	51
2.1 Contexte urbain	51
2.2 De la mobilisation collective et des conditions de démarrage du projet de quartier	51
2.3 Les réalisations communautaires	53
2.4 Modalités et impacts des financements communautaires	54
2.5 Situation de la distribution de l'eau et projet social autour de l'eau	55
2.6 Dynamiques de quartier	56
2.6.1 Organisation du projet de réhabilitation autour des structures de quartier	56
2.6.2 Dynamiques sociales et économiques : quelques repères	57
2.7 Dynamiques institutionnelles: reconnaissance et élargissement des enjeux de quartier	57
2.7.1 L'inscription dans le PDUC III	58
2.7.2 La naissance d'un premier outil délocalisé et concerté autour de l'assainissement : la CPAC	58
2.8 Du mode d'encadrement à la réhabilitation du quartier : rôle et mode d'appui d'Alphalog	60
2.8.1 Du recentrage récent basé sur le double appui au quartier et aux groupes	60
2.8.2 Management interne de l'antenne	61
3. PROGRAMME D'URGENCE ECHO DE L'UNION EUROPEENNE EN HAITI : CARTOGRAPHIE ECONOMIQUE D'UNE DISTRIBUTION COMMUNAUTAIRE DE L'EAU	63
3.1 Historique du programme et de ses conditions de démarrage	63
3.1.1 Bases d'organisation du programme initial	64
3.1.2 Modes de gestion préconisés	64
3.2 L'évolution du programme	65
3.2.1 Etat des réalisation en AEP	65
3.2.2 Les autres réalisations communautaires et leurs modes de financement : la création des Fonds d'Investissements locaux	66
3.3 Aspects économiques et financiers de la gestion et distribution	66
3.3.1 Organisation de la distribution	66
3.3.2 Quelques éléments sur la perception-réception du service par les usagers et pratiques de consommation	68
3.3.3 Organisation de la gestion et éléments sur la rentabilité de la distribution	69
3.3.4 Les bases sociales des comités et leur composition	70
3.3.5 Répartition des rôles et des taches des Comités	71
3.3.6 Dynamiques de gestion et relations au quartier	72
3.4 Modes d'encadrement des actions par l'ONG et ses relais : les organisations intermédiaires	73
3.4.1 Missions sociales	73
3.4.2 Les missions techniques d'exécution	74
3.5 Rôle du concessionnaire CAMEP dans l'appui à la potabilisation des quartiers	75
3.6 Le rôle de la Mairie	75
4. URBANISME POPULAIRE ET ACCESSIBILITE A L'EAU : LE CAS DU QUARTIER DU RAIL A DAKAR	77
4.1 Contexte urbain	77
4.2 Du cheminement de la réhabilitation du quartier et de sa dynamique communautaire.	77
4.2.1 De l'enjeu foncier et économique comme enjeu de mobilisation communautaire	78
4.2.2 Organisation collective de quartier et réalisation	78
4.2.3 Le centre Ecopole : entre ancrage et déterritorialisation	79
4.3 Restructuration urbaine et réalisations communautaires	80
4.3.1 Modes de réalisation et de gestion des équipements communautaires	80
4.3.2 Réalisations en AEP et modes de gestion	81
4.4 Organisation collective et dynamique de quartier	82
4.4.1 Organisation des décisions collectives tenant au quartier	82
4.4.2 Effets induits de l'action collective : Etanchéité et contrôle social	83
4.4.3 Du faible niveau de la dynamique institutionnelle	83
4.5 Mode d'accompagnement et d'encadrement d'Enda Tiers Monde et Enda Sigui.	84
4.5.1 Moyens et ressources	84
4.5.2 Spécificité du mode d'accompagnement et d'intervention : valorisation des ressources du quartier	84

4.5.3 Spontanéisme et intervention en temps réel	85
4.5.4 Perspectives	85
5. LA CREATION D'UNE STRUCTURE D'APPUI SPECIALISEE DANS LA POTABILISATION : LE CAS D'ENDA EAU POPULAIRE DANS LA REGION DE DAKAR	87
5.1 Historique de l'antenne d'Enda Eau et délimitation de ses interventions	87
5.2 Contexte, conditions de démarrage et acteurs clefs	87
5.2.1 Au coeur de l'initiative : les groupements de femmes...	88
5.3 Les réalisations autour de l'eau et leur gestion	89
5.3.1 Modes de réalisation des bornes fontaines	89
5.3.2 Gestion communautaire des bornes et projet social autour de l'eau	90
5.3.3 Effets induits et dynamiques autour de l'AEP	91
5.4 Mode d'appui de l'ONG Enda eau	92
5.4.1 Une antenne à caractère technique	92
5.4.2 Relations avec communautés et pouvoirs locaux	93
5.4.3 Dispositifs et partenariats mis en place avec les acteurs de l'eau	94
6. LE CAS DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN (PDSU) A GUEDIAWAYE (SENEGAL)	96
6.1 Contexte urbain	96
6.2 Le rôle du PDSU dans les quartiers	96
6.3 Projets et réalisations	98
6.4 Réalisations et gestion autour de l'eau	98
6.5 Organisation, fonctionnement du Comité de Coordination des quartiers de Guedawaye, dans la dynamique de quartier	101
6.6 Organisation et rôle de l'antenne d'Enda Ecopop dans l'appui au projet de quartier et du PDSU	102
7. LE LIEN HABITAT/ENVIRONNEMENT/SANTE : LE PROGRAMME D'ASSAINISSEMENT A DIOKOUL/RUFISQUE	105
7.1 Contexte urbain et genèse de l'expérience communautaire autour du PADE	105
7.2 Des conditions d'initialisation du PADE et des formes de mobilisation communautaire	106
7.2.1 De l'identité des "lieux" : organisation sociale, instances et règles traditionnelles	106
7.2.2 Convergence, articulation et alliance de réseaux sociaux et traditionnels	107
7.3 Réalisations communautaires autour de l'assainissement	108
7.3.1 Place de l'eau dans le programme d'assainissement	109
7.3.2 Mise en place d'outils populaires de financement	109
7.4 Instruments de gestion et gouvernance de quartier	111
7.4.1 La santé comme point d'ancrage et comme point d'entrée au quartier	111
7.4.2 Un instrument de gestion au service du quartier : le GIE de collecte des ordures et compost	112
7.4.3 Coopération sociale à l'échelle du quartier	113
7.4.4 Ancrage institutionnel des actions et effet de démultiplication	114
7.5 Inscription municipale du PADE et changement d'échelle	115
7.5.1 L'inscription dans la décentralisation	115
7.5.2 Des risques d'effet pervers de la novation et de la décentralisation	115
7.6 Positionnement de l'Ong entre ancrage et déterritorialisation	116
8. LE CAS DU PROGRAMME FOURMI A BAFANG ET BAFOUSSAM CAMEROUN)	118
8.1 L'organisation de Fourmi	118
8.2 L'ancrage social du programme : la constitution des comités d'animation et de Développement (CAD)	118
8.3 Place de l'AEP	119
8.4 Le dispositif d'appui	119
ANNEXES	

INTRODUCTION

Rappel des axes de recherche

Thème 2 .2: «établir un typologie des nouveaux acteurs(groupes locaux, ONG, Collectivités locales, entreprises privées), analyser sur le terrain l'émergence de ces acteurs, la manière dont ils travaillent, les relations qui existent entre eux et l'opinion des usagers à leur sujet .»

Thème 2 .3 : «déterminer les conditions nécessaires pour permettre à des projets de gestion alternative des services d'eau potable de voir le jour et d'atteindre leurs objectifs (accès effectif à l'eau potable pour le plus grand nombre, pérennité des dispositifs mis en place au niveau institutionnel économique et technique)»

1. OBJECTIFS ET ATTENDUS DE LA RECHERCHE

Déterminer les conditions d'élaboration de projets de gestion alternative d'AEP, associant l'usager revient à délimiter des questions clefs :

- dans quelles conditions l'usager consommateur d'eau devient producteur ou co-producteur d'un système de gestion ?
- en quoi les projets communautaires ou partagés de l'eau, sont-ils porteurs d'enjeux plus globaux, de développement ?
- quels sont les conditions économiques et sociales de leur pérennisation ?
- comment faciliter la production et co-production de services ou actions urbaines par l'usager, et plus généralement améliorer l'accessibilité à la potabilisation ?

Brièvement délimitées ces questions renvoient à des objectifs de recherche et des modes d'analyse précis.

1.1 La connaissance sociologique des acteurs communautaires

On sait que les acteurs sociaux sont hétérogènes et se positionnent différemment dans une action collective.

La terminologie commune «acteurs communautaires» ou «acteurs de base» différencie peu les catégories d'acteurs impliqués dans des initiatives locales. :

- qui sont les acteurs de la mobilisation?
- quels sont les mécanismes qui facilitent l'adhésion de la population aux enjeux et aux actions autour de l'eau ?

Enfin, les discours communs sur la représentation de l'habitant et la "légitimité" recouvrent des pratiques hétérogènes. : comment l'habitant est-il pris en compte et associé aux dispositions de "représentation".

1.2 L'évaluation sociale et économique des réalisations d'AEP associant l'usager

Mettre en évidence les espaces, leviers de réussite économique et sociale dessystèmes de gestion d'AEP passe évidemment par la mise à plat des données de fonctionnement (technique, administratif) des structures de gestion, mais aussi l'économie de la distribution d'AEP, voire l'économie de la "participation" de l'usager.

Au delà, il y a bien lieu de s'interroger sur les impacts des systèmes de gestion et leur pérennité :

- en quoi un système de gestion de l'eau (co)-géré par l'usager est-il porteur d'enjeux plus globaux et peut profiter au quartier ?
- comment l'usager (co) producteur de service peut-il directement contribuer à sa rentabilité, sa pérennité ?
- quels sont les comportements collectifs issus de système de participation?

1.3 L'analyse des conditions de facilitation des actions communautaires

Les dispositifs de gestion d'eau potable (co)-gérés par l'usager ou plus globalement les systèmes de participation font évidemment intervenir à différentes séquences les acteurs extérieurs, de l'ONG aux pouvoirs locaux ou nationaux, aux bailleurs de fonds.

- Au delà des rôles techniques que jouent les uns ou les autres, en quoi les modes d'appui et d'encadrement influent-ils ou facilitent les systèmes de participation ?
- Quel est le rôle des pouvoirs locaux et des concessionnaires (distributeurs d'eau) dans l'accompagnement ou la co-production de systèmes de gestion ?
- Quels sont les espaces de coopération, de convergence d'acteurs qui facilitent l'accessibilité à l'eau ?

1.4 Au stade des propositions ..

Il s'agit d'éclairer les conditions générales d'une meilleure accessibilité et gouvernance de l'eau. Dès lors que les politiques et les conditions d'accès à l'eau, associent l'usage, il s'agit de voir :

- comment améliorer la participation communautaire et la co-production de services par l'usager ;
- comment renforcer les impacts des acteurs externes ou renforcer l'encadrement général des politiques de l'eau ?

2. L'ARRIERE PLAN THEORIQUE : LA CONNAISSANCE SOCIOLOGIQUE DE LA PARTICIPATION

L'analyse des systèmes de gestion partagés ou des politiques d'accès à l'eau recouvre étroitement celle des pratiques de "participation".

Dans le secteur de l'eau l'association de l'usager, si elle remonte aux années 70 (par le biais des comités de points d'eau, pour les forages notamment) s'est considérablement développée dans les années 80, quand l'échec de nombreux programmes d'aide (faute de maintenance d'équipements ou de gestion) était une démonstration de l'incontournable participation.

La distribution partagée de l'eau est aujourd'hui bien connue sous ses aspects organisationnels et économiques (fonctionnement des comités de points d'eau, économie, rentabilité).

Les mécanismes sociaux de la participation de l'habitant dans le domaine de l'eau, des services urbains, de la santé, le sont beaucoup moins, tant la "participation" est assimilée à l'existence formelle des comités de gestion ou de quartier qui sont les organes de représentation.

Difficultés liées à la connaissance sociologique de la participation

L'usage de la "participation" est de plus en plus fréquent, par les ONG, pouvoirs locaux, bailleurs ou chercheurs, puisqu'elle est évidemment liée à l'évolution des approches ou des théories du développement, et la prise en compte du développement "endogène".

Or, il existe finalement peu de travaux en sciences sociales ou "sciences de développement" sur les pratiques de participation urbaine : comment se forment les acteurs collectifs, quels sont les rapports (dans des contextes de changements sociaux) aux intervenants extérieurs ?...

La connaissance des pratiques populaires en matière de participation, en milieu urbain, invite à une connaissance micrologique, intersticielle et empirique des acteurs pour connaître :

- leurs stratégies de négociation avec les instances de pouvoir, et les systèmes de contraintes (religieuses...)
- les pratiques urbaines (stratégies économiques et sociales) dans l'informel, pratiques de réseaux, ...

Or les sciences sociales ou «du développement» restent à cet égard peu opérationnelles, peu contextuelles et peu habituées aux croisements disciplinaires et géographiques (rural-urbain), notamment en Afrique.

Du côté des acteurs de terrain (ONG, opérateurs, voire bailleurs de fonds, l'évaluation des actions communautaires, abordés plus souvent sous l'angle organisationnel que social, rendent bien souvent compte d'une difficulté à délimiter le contenu et les pratiques de participation.

Les difficultés méthodologiques et "conceptuelles" tiennent en premier lieu aux confusions de vocabulaire. S'agit-il d'une participation technique des usagers habitants, à un dispositif ?.. S'agit-il d'un investissement social dans une action ? S'agit-il d'une participation financière ?

En second lieu, les difficultés de définition tiennent à l'instrumentalisation très forte qui est faite de la participation pour les pouvoirs locaux, les ONG, les citoyens, les bailleurs de fonds.

L'usage du discours sur la participation recouvre des perceptions, des interprétations et surtout des enjeux de développement radicalement divergents selon les acteurs.

Pour les opérateurs, les bailleurs de fonds ; elle est bien souvent définie selon une visée utilitariste et sous l'angle relationnel. : la participation est un moyen de parvenir aux objectifs recherchés,, à installer un programme, asseoir des résultats en santé, éducation...

Pour d'autre, elle ne serait que le volet «idéologiquement correct» pour asseoir une démocratisation nécessaire (ou une décentralisation), des affaires urbaines.

Plus encore, elle ne serait qu'une forme de reconstitution de pouvoirs par le "bas" (J.F. Bayard) ¹.

Dans le même registre de l'instrumentalisation, elle ne serait qu'un moyen de fiscaliser les populations (quand la participation est assimilée à la contribution financière) ou de faire supporter les difficultés d'en "haut" par le bas.

A l'inverse, quand la participation est définie comme mode d'action collective, de mobilisation² des citoyens ; elle serait un signe visible du changement social et politique là où s'effectue le passage de la modernisation à la modernité des pays du sud (A. Touraine)³.

"Conceptualiser" la notion de participation reste bien souvent une gageure. Qu'y a-t-il de commun entre la contribution financière demandée, comme c'est souvent le cas en Afrique noire, et les profondes transformations du système sanitaire issu des initiatives communautaires autour de l'assainissement (en Inde par exemple) ? Devant la diversité des situations, des interprétations représentations, des champs entiers d'analyse de la participation restent à investir....

¹ In, La politique par le bas en Afrique Noire, Karthala

² Résultant même du simple acte de regroupement collectif

³ In, Qu'est-ce que le développement ?

3. METHODOLOGIE⁴

Pour la recherche en question, l'observation des actions d'AEP s'est effectuée sur la base des terrains diversifiés qui permettent d'enrichir les données, les points de comparaison.

Il s'agit de 8 actions au Sénégal, Mali, Cameroun, Haïti qui offrent :

- des entrées différentes pour les actions d'AEP. Selon les cas, l'eau est une action spécifique (voire un programme) ou non, au sein d'une démarche communautaire ;
- des organismes et modes d'appui différents : 2 ONG du Sud (Alphalog et Enda), une ASI du Nord (GRET) ;
- des contextes sociaux nationaux et institutionnels différents.

3.1 Les modes d'observation des terrains

Ils comprennent

- une observation directe réalisée par la consultante associée par missions de terrain (18 jours/ décembre 96) pour les sites du Sénégal et du Mali. Elle comprenait des entretiens avec les équipes d'appui aux actions, les organisations de base, représentants municipaux, bailleurs⁵, la participation aux réunions (groupements, réunions internes ONG, comités de gestion, visites de quartier, observations des points d'eau...)
- une série d'entretiens pour les actions n'ayant pas fait l'objet d'observations directes (Haïti, Cameroun) : 15 à 20 entretiens ont été effectués pour chaque pays. Ils ont été ciblés sur les différentes catégories d'acteurs (habitants, associations, comités, organisations intermédiaires) et conçus pour pallier au déficit d'observation directe (entretiens larges; conçus pour balayer toutes les situations possibles)
- des entretiens complémentaires réalisés avec des bailleurs de fonds (Union Européenne, CFD pour préciser la politique d'AEP)⁶.
- des mini analyses ou observatins sur 1 évolution des actions durant l'année réalisée par les partenaires ou prestataires locaux, inspirée de la «veille sociologique».

⁴ Nous renvoyons à la proposition de recherche (février 96) et au rapport intermédiaire (avril 97) pour la méthodologie, modes d'observation directe et indirectes, le choix des terrains.

⁵ Cf. annexe Journal des missions

⁶ Liste donnée en annexe

3.2 Les moyens et les partenaires pour l'observation indirecte et l'analyse

Les entretiens ont été effectués par des prestataires locaux durant le premier semestre 97⁷.

- A Port au Prince ; 20 entretiens sur 4 des quartiers où ont été installés des Bornes par l'antenne du Gret (L'Eternel, Montjolly, Baillergeau, Solino) :
 - 5 usagers au point d'eau installé
 - 4 membres du comité d'eau (Président ou trésorier, secrétaire) de chaque quartier
 - 3 représentants des organismes intermédiaires du programme (GATAPHY, SOLAM, SICA)
 - 2 responsables du GRET (chef d'antenne et Président)
 - 2 entreprises privées (fournitures, maintenance de réseaux)
 - 2 dirigeants de la Camep, concessionnaire (directeur général et directeur de production)
 - 2 élus ; municipal (Maire de Delmas) ou de secteur (CASEC)
 - 2 représentants locaux des bailleurs de fonds du programme (CFD, ECHO)
 - 1 entretien avec un responsable d'une Ong du secteur (GTIH)

• Au Cameroun

15 entretiens ont été réalisés à Bafang, Bafoussam; Yaoundé sur des quartiers concernés par le Programme FOURMI

- 7 usagers du point d'eau installé
- 3 membres élus de Comités d'animations et développement
- 1 organisation intermédiaire (CEPAD à Bafoussam)
- 1 entrepreneur artisan
- 2 représentants municipaux (adjoint maire Bafang et secrétaire général Bafoussam)

Par ailleurs, le partenaire-prestataire camerounais (Forum Camerounais de Psychologie) a réalisé une courte observation directe complémentaire pour conforter l'analyse faite à distance :

- entretiens informels et observation de la vie des points d'eau, du quartier
- recueil de documents et participation à des réunions d'un des Cad

Au stade de l'analyse, et formalisation des deux documents, on s'est également appuyé sur

- la consultation des documents existantes (liste en annexe)

⁷ le Forum Camerounais de Psychologie (Cameroun) et Sarah Matuieussent pour Haïti

- les informations directement issus des terrains : contact avec les équipes d'ENDA pour valider des information, veille sociologique effectuée par Alphalog pour une des actions à Samé-Bamako, et le Forum Camerounais de psychologie pour Fourmi à Bafang et Bafoussam

3.3 Modes de formalisation retenus

Mieux comprendre le mécanisme de production de service et par l'usager, oblige à :

- déplier le jeu d'acteurs en différenciant le rôle des acteurs "du dedans" (communautaire) et les acteurs externes
- faire la chronologie des actions en détaillant les séquences (du démarrage, à la gestion...) pour mieux percevoir le rôle des acteurs à chaque séquence
- établir une hiérarchie des niveaux de lecture des analyses, qui vont de la description, à l'analyse comparative, à la mise en perspective.
- approcher l'eau de façon globale dans les différentes dimensions et enjeux sanitaires et sociaux, urbains, environnementaux

La présentation des documents fait glisser 3 niveaux de lecture :

- la description des actions retenues et en "arrière plan" les données générales. pour chaque contexte (politiques nationales de l'eau, acteurs et paysage institutionnel...) volume 1 ;
- la mise à plat des modes de productions de l'AEP et les propositions - volume 2.

3.4 Les limites de l'observation et de l'analyse

La compréhension du jeu d'acteurs et du système de participation communautaire nécessite un processus d'observation long, continu, soutenu qui dépasse évidemment la seule observation ponctuelle, ou indirecte.

L'approfondissement de la connaissance du jeu d'acteurs locaux ; et du communautaire plaide pour des modes d'analyse ou de recherche basée sur l'observation participante associant dans des regards croisés l'analyste, le développeur, les acteurs de base, pour permettre une évaluation collective et en temps réel des initiatives collectives.

L'observation participante implique elle aussi un minimum de temps d'investigation, une présence de terrain soutenue, une mise en commun des points de vue et une expérimentation collective et en temps réel du système communautaire par les différents partenaires.

**I. QUELQUES
DONNEES SUR LES
CONTEXTES
NATIONAUX**

**PAYSAGES ET
ACTEURS URBAINS**

I QUELQUES DONNEES SUR LES CONTEXTES NATIONAUX : PAYSAGES ET ACTEURS URBAINS

1. LES POLITIQUES NATIONALES DE DISTRIBUTION DE L'EAU

1.1 Au Sénégal : crise de la distribution et du monopole

C'est la SONEES (Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal) dont le capital est détenu à 95% par l'Etat et placé sous tutelle du Ministère de l'Hydraulique, qui assurait jusqu'en 1995 les missions générales de production, distribution exploitation de l'eau et le traitement des eaux usées, en milieu urbain. Durant la dernière décennie et sur pression des pouvoirs locaux (notamment la CUD, principal client en matière d'eau), la SONEES de concert avec les bailleurs de fonds (Banque Mondiale et GTZ notamment) a mené un important programme de branchements sociaux dans la région de Dakar qui réunit les importantes agglomérations de Dakar, Pikine, Rufisque.

Depuis 1993, essuyant les vives critiques des pouvoirs locaux, de l'Etat et ses bailleurs, sur son mode de fonctionnement trop peu contrôlé, la SONEES est soumise à un plan de redressement qui ouvre la voie à une politique de privatisation de la gestion de l'eau.

L'Etat a ainsi décidé dans un premier temps (1993) de privatiser les nombreuses bornes fontaines existantes, gérées par les collectivités locales, devant le niveau massif de factures impayées à la SONEES qui grevait à la fois l'équilibre financier des communes, du concessionnaire et par voie de conséquence du budget de l'Etat.

Pour transférer ces charges sur les consommateurs, ce sont plus de 1000 bornes fontaines qui seront privatisées en 1993, la gestion en étant confiée à de petits exploitants fontainiers choisis par les mairies ou chefs de quartiers.

Encouragées par cette stratégie des désengagements ou de privatisation, les communes fermeront de nombreuses bornes fontaines, là où le niveau de branchements individuels est important ou dépasse 90% du nombre de ménage, c'est à dire principalement dans les quartiers résidentiels de Dakar.

Dans le même temps, l'Etat décide de scinder les missions de la SONEES en confiant la distribution de l'eau à la SDE (Société de Distribution d'Eau) nouvel opérateur et celle d'assainissement à l'ONAS (Office National d'Assainissement du Sénégal).

Si la SONEES garde ces missions de producteur, exploitant des réseaux primaires, le plan de réforme est destiné à rendre plus lisible la gestion de la filière Eau et surtout à améliorer la productivité et rentabilité de ses opérateurs.

L'espace des réformes ouvre ainsi la voie à une incontournable privatisation ou décentralisation des services publics. Si la Primature de la République affiche aujourd'hui un volontarisme en matière d'AEP⁸, l'Etat cherche avant tout, dans un contexte de nécessaire responsabilisation des collectivités locales, à alléger ses charges en matière de services et environnement urbain.

Aujourd'hui la SONEES⁹ assurerait 75% des besoins journaliers en eau, pour la Communauté Urbaine de Dakar (soit 154 000 m³/jour distribués, les besoins minimum étant estimés à 234.000 m³ /jour).

Pour les usagers approvisionnés par branchements individuels, une politique tarifaire différenciée et dégressive a été instaurée par type d'usagers (administrations ou particuliers) et par niveau de consommation. Trois tranches tarifaires progressives sont définies, les deux premières tranches de consommation inférieures à 50m³ et à "prix bas" profitent aux populations restant dans le seuil de consommation admis. Il s'agit dès lors d'une variante aux tarifs dits "sociaux" des branchements individuels habituellement rencontrés.

C'est évidemment dans les quartiers périphériques aux populations économiquement faibles, que la distribution est la moins bien assurée.

Les bornes distribuent très insuffisamment les populations : la densité est estimée à une borne pour 1500 personnes à Pikine, 800 sur Gedawaye¹⁰.

Au sein de la CUD, 50% des ménages seraient approvisionnés par puits dont 80% seraient pollués (d'après la SONEES). C'est dans les quartiers spontanés de Pikine, Grand Yoff, Thiorage, Malika, Yembeul, situés en bordure de mer que l'état sanitaire est particulièrement dégradé, la nappe phréatique étant très peu profonde et l'environnement urbain déplorable (collecte ordures, assainissement inexistant).

Dans ce contexte, le programme d'appui des bailleurs de fonds et leur cohorte d'ONG, viennent en renfort des Communes et Concessionnaires.

⁸ En l'occurrence «multiplier par dix les branchements individuels dans les quartiers périphériques de Dakar en 5 ans» ; pour pallier au déficit d'approvisionnement et à la fermeture des bornes fontaines non privatisées.

⁹ Source : Métropolis, 1996.

¹⁰ Source : Centre de Recherche sur l'Habitat et l'Urbanisme du Ministère de l'Urbanisme, 1993.

1.2 Au Mali...

1.2.1 Quelques éléments sur le cadre national de distribution

Le Ministère de l'Hydraulique et de l'Energie assure la tutelle d'EDM (Energie du Mali) qui distribue l'eau en centre urbain, principalement Bamako.

A Bamako, 23% seulement de la population¹¹ serait raccordée au réseau public. Dans les quartiers péri urbains l'approvisionnement se fait majoritairement aux puits et par la revente.

Le Gouvernorat de Bamako a autorisé depuis les années 90 les promoteurs privés à réaliser des travaux d'extension du réseau public pour les demandes de branchements individuels , les opérateurs, n'intervenant pas dans un cadre institutionnel , refacturant à coût élevé les frais de branchement, compteurs.. .

Depuis 1991, EDM assure l'approvisionnement des centres secondaires (Mopti, Ségou, Sikasso, Kayes) qui était jusque là confiée à l'administration territoriale. Les bornes fontaines sont ainsi gérées de façon privative.

Dans un cadre politique institutionnel et sociologique assez étroit ; vu le poids des notabilités, la prédominance de l'UDPM, (Union Démocratique du Peuple Malien) ; les bornes fontaines sont attribuées aux exploitants privés sous le mode relationnel et informel, qu'il s'agisse d'une délégation directe du Conseil Municipal à un notable, ou une décision du chef de quartier.

EDM est aujourd'hui assujetti à un plan de redressement financier.

En milieu rural et centre secondaire, le Ministère Français de la Coopération, conjointement à la Caisse Française de Développement mène depuis plusieurs années des projets d'adduction à Mopti, Ségou, Kayes.

Il s'agit d'approvisionnement par forage et appui aux communautés villageoises (par le biais de l'AFVP).

Dans la Région de Sikasso, des réseaux d'adduction par pompe ont été financés par la caisse Française de Développement (50 points d'eau).

En milieu urbain, l'hydraulique étant concédée à EDM, la Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Energie, à laquelle la Coopération Française fournit un Assistant technique et des chefs de projets locaux, intervient peu.

70 bornes fontaines (par forage) ont été implantés en périphérie de Bamako. La DNHE intensifie par ailleurs ses actions de sensibilisation à l'hygiène autour des puits et points d'eau. Une campagne de javellisation relayée par les médias maliens a été menée en 1995.

¹¹Source : Schéma de mise en valeur des ressources en milieu rural et urbain, DNHE / PNUD ; 1991

1.2.2 Quelques enseignements sur le Programme Régional Solaire (PRS)

En 3ème et 5ème régions (Sikasso et Mopti), le programme régional solaire de la coopération a permis d'installerr 150 pompes alimentées par énergie solaire. Les pompes sont gérées par les Comités de Point d'Eau, désignés par les Assemblées Villageoises.

Les comités des points d'eau sont assistés par la Direction Régionale de l'Hydraulique, qui via la Coopération Française fournit des assistants techniques et accessoirement des bureaux d'études intermédiaires, dans l'appui à la gestion. Des contrats annuels de maintenance sont conclus avec des entreprises privées.

Le trésorier des Comités assure les tâches comptables. Le coût de l'eau est fixé au prix minima, couvrant les dépenses fixes (rémunération du fontainier, frais d'exploitation courants) et une dotation aux amortissements (20% de l'exploitation). Le coût du m³ est environ de 200 CFA, très inférieur à celui d'EDM. Deux comptes d'exploitation sont ouverts pour les dépenses d'exploitation courantes et pour la dotation aux amortissements, prévues pour le renouvellement de parc.

Si l'équilibre financier est aujourd'hui assuré pour chaque point, le PRS se heurte à l'absence de sensibilisation effectuée auprès des communautés et qui grève le devenir des ouvrages.

Les Comités des points d'eau sont en effet, aujourd'hui dans l'impossibilité de provisionner les comptes d'épargne prévus pour l'amortissement du parc. Aujourd'hui, faute de dotation, 70% des pompes ne sont pas renouvelables (la durée d'amortissement est de 10 ans), où sont en panne.

La pérennisation du P.R.S. et de la politique d'accès à l'eau se heurte aux cadres sociologiques villageois :

- difficulté de programmes, planifier, et surtout de se doter d'outils d'épargne ;

- difficulté par les habitants d'intégrer les contraintes économiques directement issus d'un système payant, dès lors que la suppression de la gratuité de l'eau est déjà une première rupture sociologique.

Sans doute, le PRS pêche-t-il par son manque d'animation, sensibilisation des communautés villageoises et de prise en compte de ses structures sociales : aucune section d'animation via les ONG ou organisations de base n'a été entreprise, pour la gestion à terme des équipements.

Dès lors, et pour la poursuite du PRS, la DNHE via la Coopération Française souhaite mieux contrôler et intensifier la participation des Communautés Villageoises aux investissements :

- en confiant systématiquement la gestion des pompes à des opérateurs privés (bureaux d'études ou entreprises) par délégation de services et cahier des charges s'y afférent ;

- en obligeant les communautés à provisionner une dotation pour le renouvellement, dans les comptes d'exploitation ;

- en délimitant un mode de suivi des comités de points d'eau et d'assemblées villageoises ;

- en étudiant la création d'un Fonds de Garantie Mutuelle financés sur le coût de l'eau à la base ;

- en expérimentant un système de paiement électronique, jugé dissuasif pour le non paiement (arrêt de la distribution si non paiement).

Le PRS inaugure ainsi une quasi-systématisation de la délégation de service en matière d'eau au Mali, fortement préconisée par le Ministère de l'Hydraulique, et de la Coopération Française, conscients des contraintes posées aux communes par la décentralisation.

1.3 En Haïti : pluralité des systèmes de distribution

1.3.1 Quelques données sur les systèmes de distribution à Port au Prince

La distribution de l'eau à Port au Prince imbrique, dans des formes complexes, le secteur privé, le secteur public et le secteur dit "informel" ; ou encore l'aide internationale, sans pour autant arriver à desservir correctement les quartiers les plus pauvres.

Le service public représenté par la CAMEP, concessionnaire pour la ville de Port au Prince est particulièrement défaillant dans les quartiers spontanés, où la CAMEP a stoppé tout investissement sur ses réseaux depuis 20 ans. La distribution est donc principalement organisée par et autour de la revente des particuliers, qui couvre, au delà des quartiers défavorisés, les quartiers centraux et toute l'agglomération.

Selon le Plan Directeur d'approvisionnement en eau de la CAMEP réalisé en 1995, les modes d'approvisionnement seraient les suivants à Port au Prince :

- 17% des ménages sont desservis par branchements individuels
- 5,5% par bornes fontaines, soit 1 borne environ pour 1500 personnes (120 bornes pour 1,5 millions d'habitants).
- 67% pour la revente de voisinage (ou usagers raccordés)
- 10,5% pour les modes dits "alternatifs" (porteurs d'eau, camions citernes, aide humanitaire)

Le nombre de puits déclarés à la CAMEP serait de 120¹², le nombre de branchements particuliers de 27.000¹³ et le nombre de bornes fonctionnelles de 34, soit moins d'un quart du parc existant.

Par ailleurs, la CAMEP n'ayant pas les capacités financières pour aménager, étendre, ou réhabiliter son réseau, la distribution, surtout par les bornes fontaines est très irrégulière : quelques heures par jour dans le meilleur des cas pour les bornes les plus centrales, et quelques heures par semaine pour les plus éloignées. L'eau distribuée aux bornes, compte tenu des périodes de fermeture et rupture de charge, pendant lesquelles la pollution s'infiltra, est jugée de très mauvaise qualité¹⁴.

Le système de gestion pour la CAMEP, organisme placé sous tutelle du Ministère des Travaux Publics, est aujourd'hui en restructuration, est évidemment loin d'être performant.

Grevé par l'instabilité institutionnelle, l'absence de capacités d'investissement, la productivité de la distribution est très faible, le recouvrement des recettes insuffisant, d'autant qu'il n'existe que peu de compteurs individuels, et que la redevance forfaitaire fixée incite au gaspillage. Le coût de vente de l'eau serait ainsi très inférieur à son coût de revient.

Pour améliorer sa productivité, et pour pallier aux filières concurrentielles par revente particulière, la CAMEP tente depuis 3 années d'améliorer sa gestion et l'exploitation de l'eau :

- une politique tarifaire progressive a été mise en place selon les quartiers résidentiels ou populaires avec des heures de distribution ajustée et limitée (2 heures à 5 heures de distribution selon les quartiers) ;

- un effort pour augmenter l'installation des compteurs individuels et réduire le gaspillage qu'entraîne le mode de paiement forfaitaire mais qui reste très minoritaire.

- des interventions techniques (financées par la CFD) pour rénover le réseau et diminuer les pertes d'exploitation.

1.3.2 Quelques données sur la distribution dans les quartiers spontanés étudiés

- Cartographie brève des comportements

L'étude réalisée par le GRET parallèlement au programme ECHO¹⁵ estimait à 5% le taux de raccordement des ménages dans les quartiers - cibles du programme (Quartier de l'Eternel, SOLINO, Drouillard, Despay).

¹² Les propriétaires de puits doivent faire une déclaration à la CAMEP, et régler une taxe d'utilisation.

¹³ Soit un branchement pour 75 personnes.

¹⁴ Source : Hydro conseil/GRET : « rapport sur la distribution en eau dans les bidonvilles » 1995.

La distribution par bornes est très médiocre (1 heure par jour en moyenne) entraîne des conflits permanents aux points de revente, un temps d'attente et de déplacements importants.

Dans ces conditions, l'achat de l'eau aux abonnés est alors l'alternative la plus commode et efficace : 60% à 90% des quartiers (dans le cas du quartier de l'Eternel) serait approvisionné par la revente des abonnés. Le recours aux puits reste important et concerneait de 40% à 50% des ménages (jusqu'à 90% dans la cité Drouillard, non raccordée au réseau public).

Le recours aux sources traditionnelles concerne les quartiers qui dominent Port au Prince, difficiles d'accès. L'achat aux porteuses reste marginal, car il demeure une solution de substitution très occasionnelle.

- Pluralité des systèmes de distribution dans les bidonvilles

L'offre plurielle, disparate et très inégalitaire, selon les quartiers, entraîne une anarchie tarifaire qui condamne en premier lieu les quartiers les plus pauvres, incapables de faire valeur leurs droits d'usagers.

Les filières de vente ou distribution sont nombreuses en bidonvilles :

- la revente par branchements privés, si elle pénalise directement les usagers par des tarifs élevés, profite aux propriétaires qui voient un moyen d'amortir le coût de leur raccordement et de s'assurer d'un revenu complémentaire.

- la filière privée de distribution par camions et citerne, fonctionne de façon autonome, comme palliatif à la distribution publique. Elle concerne le quartiers situés en altitude non raccordés aux réseaux ou de développement très rapide et récent. Le prix de vente y est élevé, pour une population pourtant exclue du service public.

La distribution par camions à partir de forages est une filière très organisée et contrôlée, de la production à la distribution. Elle est détenue par des entrepreneurs ou quelques familles influentes bénéficiant d'une complaisance des autorités locales. L'exploitation serait ainsi réalisée sans taxe et sans permis de forage.

- La distribution "humanitaire", initiée par les bailleurs de fonds est un moyen temporaire de résorption des besoins en eau.

Démarrée pendant l'embargo haïtien, le système de distribution s'accorde au caractère d'urgence de la situation : les ONG ou bailleurs, principalement l'Office Mondial de la santé (OMS) ou l'UNICEF, contractent avec des entreprises privées pour le transport de l'eau par citerne.

¹⁵ "Du commerce de l'eau dans les bidonvilles", Véronique Verdeil, comprenant ds données obtenues par enquêtes auprès d'un nombre représentatif de ménages.

L'eau est distribuée aux robinets de la citerne. Le prix en est fixé par l'ONG. La gestion et distribution sont contrôlés par une association de quartier ou comité, qui suit des séminaires de formation.

Après 3 à 4 années, les résultats sont estimés comme peu probants. Les comités n'ont pas les moyens ou l'autonomie d'assurer le renouvellement ou l'entretien de l'achat des citernes, d'autant que le financement des bailleurs s'est nettement ralenti. Les robinets et les camions sont donc rarement fonctionnels et la distribution n'en est que plus aléatoire.

Dans le quartier de l'Eternel, l'un des quartiers cibles du programme Echo animé par le GRET, étudié plus loin, l'ONG locale ASSODLO a instauré et géré un forage relié à un camion externe (financé par l'OMS).

Deux années après la mise en oeuvre (1995) du programme, la vente de l'eau est assez discontinue, un seul camion est opérationnel. Bien que le prix de vente de l'eau soit jugé assez élevé, l'ONG ASSODLO assure difficilement la maintenance du système et l'équilibre économique de l'exploitation. La population desservie correspondrait à 50% des objectifs initiaux de distribution.

Le comité de gestion qui devait associer la population aux décisions de fonctionnement (heures, prix...) n'a pas été créé.

Au final, la pérennité de l'exploitation d'urgence n'étant pas assurée, sa performabilité sociale et économique est loin d'être satisfaisante.

La distribution de l'eau dans les quartiers spontanés, repose majoritairement sur la filière privée que l'on sait peu compétitive, chère et exclusive de toute redistribution des profits ou de tout partage de la gestion avec les populations.

C'est dans ce contexte que le programme du GRET, associant les partenaires publics et les usagers, apparaît comme une alternative, créative et expérimentale.

1.4 Au Cameroun¹⁶

Le fournisseur public d'eau est la SNEC (Société Nationale des Eaux du Cameroun), placée sous tutelle du MINMEE (Ministre des Mines , de l'eau, et Energie). qui fixe la tarification de l'eau.

La capacité de production de la SNEC reste faible en ville ; et n'alimentrait qu'un tiers des centres urbains)¹⁷

Les deux villes principales (Douala et Yaoundé), sont évidemment mieux desservis, mais reste dans l'absolu peu raccordées au réseau.

¹⁶ bref panorama établi à partir de données fournies par le Forum Camerounais de Psychologie , organisme associé à la recherche.

¹⁷ source : MINMEE, 1997

Les difficultés structurelle que rencontrent la Snec sont accentuées :

- par la vétusté de ses réseaux qui enregistreraient des fuites estimées à 50% du volume distribué;
- les très nombreux piquages clandestins;
- la très faible rentabilité de certains centres secondaires , là où le fournisseur intervient malgré un très faible nombre d'abonnés (notamment province de Bguti au Sud Ouest);
- en milieu urbain, la concurrence des points d'approvisionnement gratuit installées par de grandes entreprises privées riveraines (Brasseries, Sociétés sucrières..).

Sur le plan de la politique de distribution :

- l'eau serait estimée comme de mauvaise qualité (en saison sèche) .
- les tarifs de raccordement privé ont doublé en 20 ans (70000 CFA actuellement).
- le tarif de l'eau , lui a été multiplié par 5 en 20 ans (337CFA/m³ actuellement.). Les amendes pour retard de paiement sont de 4500 CFA en plus des frais de coupure (100 CFA).

La restructuration du réseau public est en grande partie financé par la CFD dans le cadre du projet d'adduction d'eau Horizon 2005. La deuxième phase vient d'être engagée (25 milliards CFA) pour des interventions en ville et centre secondaires . Les autres bailleurs sont les coopérations belge et japonaise.

En milieu rural, les besoins ne sont que très partiellement couverts , et l'offre n'arrive pas à suivre la courbe démographique (en moyenne 10 à 40% des besoins sont couverts, d'après le MINMEE), le parc étant vétuste, les ouvrages (motopompes) ne fonctionnant pas (60% seraient en panne).

Cependant de nombreuses ONG voire opérateurs privés interviennent sans qu'existe une coordination nationale ou un cadre institutionnel définissant un Code de l'eau ; ou des modalités de suivi des ouvrages,

Faute de création de comité d'usagers ou de missions de suivi technique et de maintenance, l'important programme de 350 mini stations «Scanwater» financé par la coopération danoise, ne fonctionnerait que très partiellement.

2. POLITIQUES URBAINES, POLITIQUES PUBLIQUES ET DECENTRALISATION : BREF ETAT DES LIEUX

2.1 Quelques grandes lignes sur la politique urbaine du Sénégal

2.1.1 Etat actuel de la décentralisation

Appelée de ses voeux par la classe politique, et amorcée depuis 5 ans sous l'égide de l'Association des Maires et des Bailleurs de Fonds, une série de réformes ont été entreprises.

Dans la foulée des premières réformes sur l'Administration Territoriale (1972-1994), la régionalisation est en place. La réforme de l'Etat et des collectivités locales en cours comporte une série de lois¹⁸ votées ou en projet :

- loi portant réforme du Code de l'Administration Communale et portant création des collectivités locales ;
- loi sur le transfert des compétences des régions, communes et communautés rurales dorénavant dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ;
- loi modifiant le Code Electoral ;
- loi fixant l'organisation administrative et financière de la Commune d'arrondissement.

Les décrets d'application, en cours ou adoptés concernant le transfert des compétences aux régions et communes, dans l'administration de la santé, la gestion domaniale, le transfert de ressources pour la gestion des services publics. Le nouveau découpage des communes porte à 5 le nombre des communes faisant partie de la région de Dakar¹⁹.

La décentralisation à l'oeuvre, se heurte à de nombreux manques juridiques institutionnels et financiers : les montants de dotation d'équipement et de fonctionnement ou de décentralisation des communes ne sont pas encore connus, ni les moyens qui leur seront attribués pour la gestion domaniale et des services. Enfin, l'ensemble du dispositif législatif de décentralisation est fortement marqué par la tutelle a priori et a posteriori de l'Etat, comme dans la plupart des pays en voie de réformes administratives.

Néanmoins, les premières initiatives "paritaires" pour gérer localement la décentralisation des services publics, sont à l'oeuvre à Dakar ou Rufisque, notamment pour la gestion des déchets urbains. Elles associent, sur un mode

¹⁸ Indications en date de juin 97

¹⁹ Soit Dakar, Pikine, Guedawage, Rufisque, Bernie. La région de Dakar est l'une des 10 régions du Sénégal. Dakar intra et extra muros compte aujourd'hui environ 2 millions d'habitants.

contractuel et partenarial, Mairie, ONG, entreprises privées de collecte d'ordures ménagères, voire Groupements d'Intérêt Economique (GIE) de quartiers.

2.1.2 Acteurs et politiques urbaines dans la région de Dakar

La continuité des changements politiques et institutionnels intervenus depuis 1983, au niveau local ou national, et accentuée par l'application de la décentralisation a permis de mettre en chantier un important programme de gestion urbaine (à défaut de politique urbaine cadre).

L'Etat conservant ses prérogatives et attributions en matière d'urbanisme, c'est le Ministère de l'Urbanisme et du Logement qui encadre et fixe la politique et gestion en matière de droit des sols, construction et habitat, planification et aménagement.

Le ministère de l'Hydraulique assure la tutelle de la SONEES et SDE, concessionnaires pour la distribution d'eau et assainissement.

Les missions du Ministère de la ville récemment créée sont encore peu définies.

La Communauté Urbaine de Dakar (1350 employés) : comme les autres communes rurales ou urbaines devenue Collectivité Territoriale, assure l'entretien du patrimoine communal (eau, ordures ménagères, assainissement).

Les missions générales de Service Public demeurent mal assurées, en dépit des contrats de prestation de service intervenus avec des concessionnaires de droit privé, tel la SIAS (1500 employés) pour la collecte des ordures et le nettoyage des espaces publics.

Devant l'irrégularité et l'insuffisance des modes de nettoyage et collecte des ordures par les concessionnaires ou par le CUD, de nombreux GIE ou micro-entrepreneurs se sont constitués pour lesdites missions de nettoyage d'espaces publics et équipements (centres de santé, plages, espaces verts).

Les modalités d'intervention sont généralement fixées par convention, suite à appel d'offres, avec la CUD ou dans le cadre du programme de travaux à "Haute intensité de main d'oeuvre" encadré par l'AGETIPE.

Seule la commune de Dakar est pourvue de services techniques (Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme) en dehors de la CUD dotée d'un personnel technique important.

2.1.3 Quelques grandes lignes sur les politiques urbaines à Dakar

C'est évidemment le plus souvent dans le cadre de l'aide internationale que sont menés les programmes d'appui à la gestion urbaine :

- Le FAC du Ministère Français de la Coopération appuie depuis 1991 les collectivités locales dans la mise en place de la déconcentration et décentralisation et dans le renforcement de leurs capacités de gestion

- Le 4ème projet urbain de la Banque Mondiale, démarré en 1995, intitulé "Programme d'Appui aux collectivités Locales" est axé autour de 3 priorités : le soutien financier aux collectivités locales et le renforcement des échelons municipaux, amorcés dans les programmes précédents ; un programme d'investissements et d'infrastructure dans l'environnement urbain fédérant un "projet de ville".

- Le Programme de Développement Municipal (PDM), mis en oeuvre depuis 1985 en Afrique de l'ouest, est piloté par les différents bailleurs de fonds (GTZ/Banque Mondiale/Coopération française). Il appuie également la gestion locale pour accompagner la décentralisation.

Le PDM a permis le financement et la création de 117 bornes fontaines et un important programme de branchements sociaux à Dakar, mis en place par la SONEES (concessionnaire pour l'exploitation de l'eau) en 1994.

- Les actions de coopération décentralisée reposent également sur le PDSU (Programme de Développement Social et Urbain), programme d'échange entre 4 villes du Nord et 4 communes de la Région de Dakar, basé sur l'appui aux projets de quartier ou de ville²⁰.

C'est dans la mise en oeuvre du programme Alimentaire Mondial (PAM) que sont réellement explorées de nouvelles et complexes formules de partenariat entre Bailleurs de Fonds/ONG/ et associations.

L'exécution du PAM de la Banque Mondiale a été confié en 1992 à l'AGETIPE dans un chantier institutionnel combinant réforme décentralisatrice, création d'équipements et maîtrise d'ouvrages appropriés, participation des habitants et création de revenus.

L'AGETIPE, créée en 1987, sous l'égide de la Présidence de la République, est l'agence d'exécution du projet urbain de Dakar, financé par les principaux bailleurs (GTZ, Banque Mondiale, Coopération Française), ou du PAM.

Les travaux réalisés (dits "à haute intensité de main d'oeuvre"), autour de l'aménagement, assainissement, pavage de rues, infrastructures de santé, sont confiés par l'AGETIPE à des micro-entrepreneurs, par contrat, sans recours aux procédures de marchés publics.

Entre 1993 et 95, les travaux réalisés sont estimés par l'AGETIPE à 16 milliards de FCFA (ou 700 emplois temporaires).

Au delà de l'objectif affiché de création d'investissements productifs de revenus, un important programme d'appui et renforcement des organisations de base et mis en place par l'AGETIPE, notamment dans le cadre du PAM²¹.

2.1.4 Emergence de la gouvernance urbaine à Dakar et au Sénégal

²⁰ Le PDSU sera décrit plus loin (cf. monographie sur PDSU à Thioraye).

²¹ décrit plus loin.

"C'est par la base qu'il faut impulser le développement», déclarait le Maire de Dakar, lors du transfert des compétences aux communes, en janvier 1997 et reprenant alors les propos du Président de la République.

Depuis 1992, les réformes institutionnelles et politiques entreprises qu'il s'agisse de l'ouverture de jeu politique à une démocratie pluraliste, qu'il s'agisse de la décentralisation, ont largement accompagné l'émergence des initiatives (et des cours) communautaires, abondamment relayées par les média nationaux, les pouvoirs locaux ou central, institutions et ONG.

"Set Setal", mouvement spontané de nettoyage des rues par des jeunes dakarois, créé en 1980, demeure aujourd'hui l'image allégorique et vivante de l'expérience populaire.

Aux associations "riveraines", pionnières, impliquées dans les travaux d'assainissement ou d'habitat autogérés (notamment à Pikine, Yoff, Dalifort dans le cadre de régularisation foncière menée par les habitants appuyée par GTZ), succèdent des associations urbaines très structurées, autour de la gestion démocratique des services ou de l'économie sociale.

Aujourd'hui, la CUD exhorte les associations à s'ériger au GIE, pour la gestion des Espaces et Equipements publics, nettoyage, assainissement²².

20 groupements d'intérêt économique collaborent actuellement avec la seule Municipalité de Dakar, pour l'entretien des espaces publics.

Issus de l'initiative populaire, les GIE sont aujourd'hui des prestataires de service, majoritairement recrutés dans les travaux d'intérêt général, par les bailleurs de fonds, via l'Agence Nationale Transitaire (l'AGETIPE).

Un GIE de femmes entrepreneuses a ainsi été constitué à Dakar pour l'assainissement collectif. De très nombreuses associations (ASC) interviennent également dans les tâches de nettoiement.

La CUD en relation avec les Services Techniques, le Conseil Municipal de Dakar a mis en place un programme d'intervention des GIE et Associations à l'échelle des quartiers (répartition des tâches; contrôle des opérations par les services techniques, information de la population).

Les associations et GIE sont aujourd'hui regroupées au sein d'une coordination des associations et mouvements de jeunes (CAMCUD) représentant leurs intérêts (retard de paiement par les collectivités locales, problème de statuts, contrats, zones géographiques attribuées pour leurs missions...)

²² Une cellule "Assistance à l'Entreprenariat pour la Protection de l'Environnement (CAEPE) a été créée en 1993 par la commune de dakar pour aider à la constitution des GIE.

Cette reconnaissance du "droit à la ville" par l'Etat et les pouvoirs locaux, et l'affirmation de rôle des associations, a évidemment conforté la position, sinon le rôle des ONG.

Dans l'appui aux initiatives populaires ou "du droit à la ville", Enda Tiers Monde fait incontestablement figure de chef de file des ONG, tant par son assise institutionnelle, sa reconnaissance externe et politique, que son ancrage dans les quartiers. Sa reconnaissance acquise au sein des quartiers est liée notamment à ses multiples domaines d'action (hygiène, santé, énergie, assainissement, économie populaire, jeunesse) conjugués par l'intervention des différentes antennes (huit).

Deux autres ONG locales offrent dans une moindre mesure dans l'environnement urbain.:

- l'IAGU (Institut Africain de Gestion Urbaine) coopérant avec la Municipalité de Dakar pour la formation du personnel municipal et pour le programme "Villes et villages en santé".

- le CADU (Centre Africain de Développement Urbain) intervenant en relais du PNUD et Banque Mondiale.

2.2 Politiques urbaines et acteurs au Mali

2.2.1 Etat des lieux en matière de décentralisation

Si la décentralisation est en "marche", son application est actuellement en période transitoire. Les lois votées ne font pas tous l'objet des décrets d'application, les compétences et attributions des communes demeurent régies par les textes anciens.

Les lois successives votées en 1995 et 1996 reconnaissent 3 niveaux de collectivités locales : la commune, le Cercle et la Région, dotés de la personnalité juridique, et élus au suffrage universel. Selon le nouveau découpage national, les communes rurales sont au nombre de 647, et les communes urbaines au nombre de 120. Le district de Bamako est composé de 6 communes et présidé par un Conseil de district.

Un "décret" fixe les attributions de l'Etat au niveau local, le pouvoir de tutelle est effectué par le Représentant de l'Etat, au niveau des collectivités territoriales, et s'effectue sur tous les actes administratifs définis par le Conseil Municipal ou de district.

Dans la série de lois de 1995 portant création du Code des Collectivités locales, sont définies notamment les attributions des collectivités en matière de services urbains.

L'hydraulique, l'assainissement et l'environnement deviennent une compétence communale. Pour l'entretien des points d'eau, l'implantation d'ouvrages publics (forages, bornes), le Conseil Municipal sera tenu de prendre l'avis des conseils de village et chefs de quartier (loi n° 95.034).

La mise en oeuvre progressive de la décentralisation des compétences, et notamment en 1998 le transfert des moyens et ressources aux communes, se heurte évidemment aux insuffisances juridiques et financières.

Des questions cruciales demeurent, notamment en ce qui concerne les moyens dévolus aux communes pour la gestion, la maintenance de leur patrimoine, le transfert des dotations financières et fiscales de l'Etat aux collectivités, qui, en l'état, ne sont pas fixées.

2.2.2 Démocratisation de la gestion urbaine

L'émergence d'initiatives communautaires ou partagées dans le domaine de l'environnement est très forte depuis 1990. Elle est conditionnée par :

- le contexte politique ou l'instauration de la République

- la réforme de décentralisation et la légitimation du pouvoir local.
- mais aussi le niveau d'insalubrité de Bamako lié à sa forte croissance démographique et urbaine dans les années 70.

Les premières expériences "fondatrices" furent menées en 1988, par la COFESCA pour la collecte des ordures à Bamako et pour pallier aux manquements des services publics. Cette initiative phare autour de la production de compost, associant des femmes ou des jeunes chômeurs furent les premiers modes d'expérimentation d'une gestion paritaire, concédée aux GIE, vite étendue et généralisée dans le district de Bamako.

Vite accréditée par la politique comme mode de substitution aux pouvoirs publics, les initiatives de gestion populaire sont à l'origine d'une véritable dynamique institutionnelle entre Municipalités, Etat et organisations communautaires.

Aujourd'hui Bamako compte plus de 60 GIE dans le seul domaine de l'assainissement réunis au sein d'une Fédération Régionale (la COTAS)

La Commune IV dénombre à elle seule 50 GIE réunis dans une coordination locale.

Les GIE d'assainissement sont régis par une circulaire établie par le Gouverneur du District de Bamako fixant le montant de la redevance perçue sur les usagers (750 CFA mensuel pour le ramassage des ordures).

Instrumentés par l'Etat au nom de la politique de "lutte contre le sous-emploi", ou par les collectivités locales pour les missions de "rattrapage" de gestion publique qu'ils effectuent, les micro-entrepreneurs (GIE) sont devenus des interlocuteurs prédominants dans la gestion locale.

Les micro-projets d'intérêt général sont aujourd'hui systématisés aux domaines de l'eau, transports, télécommunications et souvent réalisés sans contrat, avec accord tacite de la Municipalité.

Les GIE sont des prestataires largement partenaires de l'AGETIPE (Agence d'Exécution des Travaux Publics) sous tutelle de la Primature, dans l'accès aux marchés de travaux et services publics²³.

Ils sont également des interlocuteurs privilégiés du récent Comité Interministériel de la Jeunesse, par le biais des Délégués Régionaux de Jeunesse, placé sous l'autorité du Gouverneur. Ils sont membres de la nouvelle Commission Paritaire (crées par Décret Ministériel) sur la Jeunesse et comportant 20 membres de la société civile, 20 membres des Ministères Publics, et 20 membres d'ONG.

²³ L'AGETIPE du Mali, à la différence du Sénégal n'a pas de véritable politique d'appui aux organisations communautaires dans la gestion ou l'exécution des programmes d'Intérêt Général. Elle officie notamment dans le cadre du 3^e projet urbain du Mali de la Banque Mondiale.

Si leur légitimité est aujourd'hui acquise auprès des usagers et des structures communautaires, des Mairies et des bailleurs de fonds, leur vocation sociale, tout comme leurs capacités de créateur d'emplois est pourtant loin d'être toujours affirmé (les GIE restent le plus souvent créateur de revenus d'appoint).

3. LA PRODUCTION DES QUARTIERS IRREGULIERS

3.1 L'urbanisation de Dakar

On ne saurait opposer l'urbanisme populaire du Grand Dakar et des quartiers étudiés (Genaw Rail, Fas M' Bao) à l'urbanisme légal et planifié.

L'urbanisme populaire des quartiers irréguliers et spontanés de Genaw Rail ou Fas M'Bao; Yembeul en périphérie du grand Dakar est l'héritage direct de l'urbanisation contrôlée, planifiée ; productrice d'un ordre spatial, mais d'un ordre pauvre, trahi par l'insuffisance de ses moyens.

Les quartiers spontanés du Grand Dakar représentant aujourd'hui près de 50% de la population du Grand Dakar, sont nés d'un mouvement d'urbanisation centrifuge repoussant les limites de la ville, insérant des populations de migrants d'origine rurale, tout en les éloignant.

Tous les quartiers spontanés étudiés (Yembeul, Gedawaye, Thioraye, M' Bao) se sont développés suite à la politique intense et inéluctable de déplacements du centre dakarois vers le Nord Est entreprise depuis 1950. Celle ci s'est accélérée dans les années 70²⁴ : l'instauration de la loi sur le domaine national permettant l'acquisition par Déclaration d'utilité Publique, des terres d'origine agricole par les expulsés du centre de Dakar.

La ville dakaroise "irrégulière" ou "spontanée" et macrocéphale s'étend ainsi du Nord de "Pikine" jusqu'à Rufisque, sur une frange urbaine de 20 km.

Constituée au gré des rachats de terre, autour des noyaux anciens, ces "bidonvilles" ou quartiers spontanés sont devenus au fil du temps de véritables poches de pauvreté, constituées d'un prolétariat urbain d'origine rurale.

Ces lieux de transplants, s'ils ne jouissent évidemment d'aucun statut au regard de la politique d'urbanisation, voire du droit des sols, et sont généralement exclus de toute planification, notamment en matière d'équipement public , ne sauraient pourtant être réduits au statut d'une marginalisation imposée ou à la passivité de sa population.

3.2 Mode d'urbanisation des quartiers périurbains de Bamako

L'urbanisation de Bamako qui compte aujourd'hui près d'un million d'habitants sur ses 6 communes, demeure tardive. Entreprise dans les années 70, dans une région limitée (5 km) et agricole, elle a été menée selon un mode progressif

²⁴ Pikine créée en 1962, Guedavage en 1972, Yembeul en 1952, étaient au départ de véritables campements d'urgence.

hétérogène sans réel bouleversement des cadres parcellaires, fonciers, sociaux autochtones.

L'image du tissu urbain de la périphérie de Bamako ne donne rien à lire d'une urbanisation massive (à la différence de celle de Dakar), mais au contraire diffuse, interstitielle.

Les quartiers périurbains se sont développés de façon hybride à partir des noyaux centraux, ou de trames créées ex nihilo sans qu'il y ait de confrontation spatiale lisible, entre îlots irréguliers et réguliers.

Les règles d'attribution parcellaire, et d'accès au sol, étant par ailleurs très liées aux gestions clientélistes, ont entraîné des pratiques de transaction importantes, émiettement de la propriété foncière, dans les quartiers irréguliers²⁵.

Le nombre de propriétés immatriculées demeurent minoritaires à Bamako (10% du foncier). Ce n'est qu'en 1991, lorsqu'est proclamée la première République du Mali, que le gouvernement de transition, sous la pression de la coordination des nouveaux partis politiques, pressé de mettre en oeuvre la régularisation, met en chantier le programme de réhabilitation de 25 quartiers irréguliers ("Sauvons notre quartier").

Au sein de cette politique urbaine de "ratrappage", l'appropriation foncière devient un champ de rapports de force éminemment conflictuels entre "patronages-clientélistes, matrices républicaines, intellectuels légalistes, coutumiers militants, média gouvernementaux"²⁶. C'est notamment le cas en commune IV et V où l'enjeu foncier fédère actuellement la majeure partie des revendications des habitants, et des groupes sociaux en mal de reconnaissance municipale et de citoyenneté ; tel que nous le verrons dans l'analyse du cas de Samé.

3.3 Urbanisme spontané et pratiques urbaines populaires en Afrique de l'Ouest

On sait que les bidonvilles ou quartiers spontanés sont des territoires sociaux et économiques complexes construits sur des comportements sociologiques, maintes fois analysés :²⁷

- pratiques foncières liées au droit coutumier;
- pratiques d'autoconstruction, de transgression des cadres fonciers ou réglementaires, utilisation de l'illégal comme ressources,

²⁵ Abondamment analysées par Monique Bertrand, notamment dans "la question foncière dans les villes du Mali, Karthala, 1994".

²⁶ Monique Bertrand, o.c.

²⁷ notamment pour l'Afrique de l'Ouest, A Osmont .

sont - pratiques coutumières, comportements sociologiques de débrouille, qui des pratiques d'origine villageoise ;

- solidarités ethniques, lignagères et parentalités qui fondent un cadre communautaire ;
- présence d'activités secondaires mais aussi tertiaires informelles qui sont des ressources économiques et des modes d'accès aux territoires urbains..

Les citadins «irréguliers», de l'aménagement à la gestion collective de quartiers, (eau, foncier, infrastructures ou construction de logements) mettent en avant , plus qu'ailleurs des modes de négociation (et d'action) avec les dispositifs légaux ou des appareils d'Etat.

Il faut également insister sur les ressources sociales mobilisées par les habitants : pratiques d'échange, d'entraide, systèmes relationnels, réseaux d'échange qui constituent un véritable capital social mobilisable.

L'épargne populaire notamment, parce qu'elle mobilise des réseaux personnels, relationnels, familiaux, est une forme accomplie et prédominante du capital social. Les caisses d'épargne populaire, représentent des espaces de sociabilité et souvent d'inventivité pour les quartiers. Au Sénégal on considère que 75% des habitants des zones urbaines (Grand Dakar) font partie d'une caisse d'épargne ou association. Enda GRAF, ONG du Sud estime à 2 milliards CFA l'épargne disponible dans les caisses d'épargne populaire du grand Yoff.

3.4 Quelques caractéristiques des bidonvilles de Port au Prince

Acquise très tardivement dans les années 60, l'urbanisation de la capitale haïtienne n'en a été que plus rapide, amenant son lot d'émigrants ruraux.

Si Port au Prince compte aujourd'hui plus de 1,5 millions d'habitants, 40% habitent en quartiers spontanés.

Les typologies des quartiers étudiés sont assez variées. Seule la cité Drouillard, implantée au Nord, le long de la voie ferrée a été un quartier planifié, à défaut d'être contrôlé par l'Etat et les pouvoirs locaux. Elle est faite de blocs en dur, construits sur une trame assez lâche et compte environ 20.000 habitants.

La cité de l'Eternel, récemment construite (1965) en bordure de mer compte 30 à 40.000 habitants. Elle relève tout particulièrement de la composition spatiale et urbaine des quartiers spontanés. Les filières d'accès au foncier sont organisées sur une vaste spéculation.

Construite sur des terrains marécageux, la viabilisation et les infrastructures y sont inexistantes. Les îlots sont constitués de petites cités construites en dur.

Solino, situé au cœur de Port au Prince est fait de constructions très enchevêtrées, mêlant durcifié et précaire (tôle ondulée), réalisées par densification verticale en raison des contraintes foncières. Solino compte environ 10.000 habitants, d'une population assez ancienne, qui serait peu mobile par rapport aux autres quartiers.

Phagocyté par la croissance urbaine, aucun de ces quartiers ne font l'objet de régularisation, recasement ou redressement.

L'évolution hybride, sans que l'intervention publique ne soit envisagée se poursuit : densification accrue sur l'existant dans certains cas (Solino), dynamique de mobilité inter ou intraquartier, mais toujours avec une forte paupérisation et avec l'insalubrité qui l'accompagne. A Solino, l'insalubrité serait particulièrement importante, vu le surpeuplement lié à l'exiguïté foncière.

II PRESENTATION DE HUIT EXPERIENCES COMMUNAUTAIRES EN QUARTIERS ET AUTOUR DE L'EAU : ACTEURS,

DEMARCHE ET REALISATIONS

II PRESENTATION DE HUIT EXPERIENCES COMMUNAUTAIRES EN QUARTIERS ET AUTOUR DE L'EAU : ACTEURS, DEMARCHE ET REALISATIONS

4. UNE TENTATIVE DE GESTION PARTAGEE DE L'EAU ENTRE COMMUNE ET MICRO-ENTREPRENEURS : LE CAS DE LA COORDINATION JIGIYA A SEGOU (MALI)

Nous éclairerons de façon fragmentaire l'expérience du GIE JIGIYA à Ségou. 50 bornes fontaines étaient gérées par JIGIYA et ses groupements membres au cours des deux dernières années. Suite à l'échec de cette gestion partagée ou plutôt paritaire, JIGIYA a été évincé, et la gestion des bornes dans le quartier est aujourd'hui en pleine reformulation par les partenaires (principalement la commune de Ségou et le Centre de jumelage d'Angoulême).

Nous choisissons, ici, d'éclairer le versant sociologique de l'expérience, et ses conditions socio-politiques d'élaboration, d'autant que de nombreuses études ont été menées autour de la potabilisation dans les villes secondaires du Mali²⁸.

4.1 Etat des lieux et bref aperçu des systèmes de distribution de l'eau

Le développement de Ségou (200.000 habitants) s'est effectué de façon progressive, sans rupture urbaine sociologique importante.

Comme dans tous les centres secondaires régionaux, l'approvisionnement en eau par branchement domestique ne concerne que les quartiers centraux. Ce sont les bornes fontaines collectives qui assurent la majeure partie de la distribution. Les quartiers excentrés, les plus récents, sont très inégalement desservis, la population utilisant largement l'eau des puits.

Ségou dispose d'environ 100 bornes fontaines pour ses 15 quartiers réalisées en grande partie sur des financements extérieurs : le programme KFW relayé par la Direction Nationale de l'Hydraulique en 1988, le 3ème projet urbain de la Banque Mondiale (pour environ 30 bornes).

Dans le quartier nord populaire de Pelingana, des forages avec pompes à main ont été installés sur des financements saoudiens. L'eau y est gratuite. L'entretien des pompes est assuré par le chef de quartier.

²⁸ Notamment "étude comparative sur la gestion des bornes fontaines à Ségou, Mopti, Kayes", CERGRENE / ENPC, 1996.

Le réseau des trois villes jumelées avec le Mali appuie des actions de stabilisation, retenues dans les "Actions Pilotes" du programme solidarité Eau (1997).

L'évolution des modes de gestion a suivi celle du paysage socio-politique.

- gestion par les comités de base de l'UDPM (Union démocratique du peuple malien) durant le régime du parti unique, puis par la Municipalité entre 1991-1993.

Celle-ci contractant alors avec des fontainiers privés, choisis de façon informelle (conseiller municipal, notables...)

4.2 La Mise en place d'une gestion paritaire avec JIGIYA

4.2.1 La désignation de Jigiya

La décision par la commune de Ségou de confier la gestion de 50 de ces bornes fontaines à une Coordination de Groupements d'Intérêt Economique, intervient en 1995 dans le contexte d'émulation populaire et d'ouverture démocratique des dernières années, qu'ils correspondent ou non à une transformation sociale profonde.

La commune de Ségou, dopée par les expériences de gestion communautaires menées à Bamako ou sur son territoire ; consciente de ses insuffisances dans la gestion de ses services de base ; et confortée par la politique nationale d'aide à l'emploi des jeunes, a organisé un appel d'offres formel pour la gestion des bornes. en 1993, avec l'appui de l'Agetipe du Mali²⁹.

Sur la base de critères d'expérience, la coordination JIGIYA fut retenue. JIGIYA avait adopté le statut d'association (ou fédération de groupements).

JIGIYA comprenait : 2 GIE gérant déjà des bornes à Bougoufié et Médina, le GIE Muzard, gérant la collecte d'ordures en espaces publics par la Municipalité qui avait déjà bénéficié de formations de gestion et était appuyé par Alphalog. 2 nouveaux GIE étaient créés "ad hoc".

Le groupement civique de Bougoufié, créé en 1992, assurait déjà en toute satisfaction, semble t-il, la gestion des bornes dans le quartier de Bougoufié. Le groupement a construit et aurait autofinancé 7 bornes ainsi que des travaux de réfection de voie, et aires de lavage.

4.2.2 Contenu du partenariat entre JIGIYA et la Commune

Une convention de gestion, élaborée avec l'aide d'Alphalog intervint entre la commune de Ségou et la coordination JIGIYA, interlocuteur unique en 1993. Elle fixait :

- les missions dévolues à la coordination JIGIYA pour le ramassage des ordures en espaces publics (marché, édicules)

²⁹ Maître d'oeuvre du programme d'exécution de travaux à forte intensité de main d'oeuvre destiné à résorber le sous-emploi des jeunes.

- la gestion directe des bornes fontaines et le ramassage des ordures domestiques par les différents GIE ou groupements civiques de quartier. La redevance mensuelle pour la collecte des ordures ménagères étant fixée à 500 FCFA. Là où n'existe pas de GIE, groupement civique ou association de quartier, c'est le GIE Muzard qui assure le ramassage.
- les missions dévolues à la commune pour le transfert des ordures à la décharge municipale.
- les modalités de gestion (peu précises) des bornes fontaines et accessoirement toilettes (rétribution d'un fontainier et paiement des factures par la coordination directement auprès de la CAMEP).
- la tarification de l'eau (5F le seau)

Enfin, la convention prévoyait un comité de suivi de gestion mensuel, réunissant la commune représentée par le Secrétariat Général ou les services techniques, et les représentants de la coordination.

Alphalog n'était pas associé formellement au comité.

Par avenant intervenu fin 95, la convention initiale fut modifiée. Elle intègre

- la durée du contrat fixée à 5 ans.
- Un droit de résiliation du contrat par la Municipalité en cas de défaillance de gestion impliquant le paiement des arriérés de facture par ses soins.

Par ailleurs, un règlement intérieur avait été établi à la signature de la convention initiale pour le fonctionnement de JIGIYA et ses membres. Il définissait :

- des critères de recrutement des fontainiers, qui devaient être en priorité des jeunes du quartier de desserte, sans emploi ;
- les obligations de remboursement du fontainier, en cas de mauvaise gestion (sans préciser s'il devait être effectué à la coordination ou au groupement de gestion) ;
- les heures d'ouverture des bornes fontaines et toilettes publiques ;
- la tarification de la vente d'eau et de service de toilette ;
- l'obligation d'entretien des édicules et fontaines à charge du groupement et du fontainier ;
- la rémunération du fontainier, mensuelle et fixée à 40% des recettes de vente d'eau, 25% des ventes d'usage des toilettes.

Par ailleurs, le règlement intérieur est soumis à l'approbation du bureau de la coordination JIGIYA, pour toute modification. Le bureau de JIGIYA comprenait des représentants de chaque GIE ou groupement civique.

JIGIYA, structure associative et coordination de groupements était ouverte à tous les nouveaux groupements souhaitant adhérer et assurer des services urbains.

Ni le règlement intérieur, ni la convention de gestion ne prévoyait de mission de sensibilisation, d'information, de santé ou hygiène auprès des habitants ou en collaboration avec les structures de quartier (centres de santé, voirie avec les chefs de quartier).

Le montage du projet de gestion urbaine, couvrant 15 quartiers ne prévoyait pas de s'appuyer sur les instances de quartier.

4.3 L'appui de l'ONG Alphalog au démarrage

Alphalog, importante ONG malienne, est implantée à Ségou depuis 1991. L'antenne dispose de 2 chefs de programme ("appui aux femmes", "appui aux jeunes") d'un coordinateur de programme.

Forte de son savoir faire acquis dans le développement urbain à Bamako (en commune III et IV), mais aussi dans le projet urbain de Ségou, l'Antenne locale a fortement aidé au montage de la coordination JIGIYA.

- rédaction des documents d'intention et de faisabilité en nature de collecte et assainissement à Ségou ;
- proposition des statuts, règlement intérieur pour les GIE et leur coordination ;
- programmation des actions ;
- répartition des tâches entre coordination et groupements ;
- plan de financement de l'opération et demandes d'investissement (pour les charrettes de ramassage d'ordures) à la caisse Française de Développement

Dans ses documents d'orientation, Alphalog proposait de suivre les groupements au démarrage et de mener des actions de sensibilisation auprès de la population. Alphalog appuyait "MUZARD", GIE pionnier dans la gestion des déchets à Ségou depuis 1993.

Forte de ses multi accréditations (des bailleurs de fonds à la commune), d'un consensus local autour du nécessaire partage de la gestion des services urbains; JIGIYA a ainsi en 1994 endossé l'habit de nouveau gestionnaire territorial pour l'ensemble des quartiers de Ségou.

Le préfinancement des charrettes fut accordé par la CFD à hauteur de 12 millions FCFA (en avance remboursable). Une subvention de 4 millions FCFA fut allouée pour l'aide au fonds de roulement des GIE, directement versée à la coordination. Alphalog, de son côté, a attribué un crédit relais à MUZARD (50.000 FCFA), groupement qu'il a régulièrement appuyé et reconnu dans sa politique "cible";

4.4 Les difficultés rencontrées par JIGIYA et la Commune dans la gestion de l'eau

Très rapidement, la coordination JIGIYA s'est avérée incapable d'assurer la gestion des fontaines et la collecte des ordures : régler les fontainiers, régler les factures d'EDM et la redevance municipale, encaisser les recettes des groupements membres, assurer un suivi comptable de ses activités.

Les nombreuses déficiences aboutirent en 1996 à la fermeture de nombreuses bornes fontaines par Energie du Mali, suite aux impayés, à un mécontentement général de la population et une grave crise de confiance entre Groupements, Commune et concessionnaire d'eau (EDM).

A la fin de l'année 1996, de nombreuses fontaines étaient encore fermées...

4.4.1 Dysfonctionnements dans la gestion et l'organisation

Des handicaps importants, structurels et formels ont grevé la gestion de l'eau par JIGIYA :

- l'obligation, par accord tacite, pour JIGIYA de régler les impayés du précédent gestionnaire, détenteur d'un contrat pour plusieurs bornes ; avec la Municipalité et dénoncé en 1996. La dette étant estimée par JIGIYA à 2 millions de FCFA.

- L'absence de comptabilité séparée entre recettes provenant de la collecte d'ordures et le plus souvent déficitaire et les bornes fontaines, potentiellement excédentaires ;

- l'absence de personnel ou de compétences en matière de gestion par un service urbain mixte et d'organisation complexe.

Au vu de son engloutissement rapide (dettes, factures impayées, déficit d'exploitation), JIGIYA n'a jamais pu honorer son contrat de fournitures de charrettes aux groupements des quartiers, toutes préfinancées par la CFD. Les groupements se trouvèrent ainsi privés de leur outil de travail (seules 5 charrettes ont été confectionnées).

C'est en premier lieu la distribution de l'eau qui subit les lacunes et errements du système de gestion paritaire :

- le circuit de transmission et de règlement des factures entre EDM Commune, coordination, groupements, très opaque et long a causé de nombreux retards et erreurs de transmission ;
- en l'absence d'identification claire des responsabilités des tâches, de l'absence de suivi par la communauté³⁰, non doté des ressources nécessaires, les factures d'EDM très rapidement n'ont plus été acquittées ;

³⁰ La coopération décentralisée, avec Angoulême ne comportait pas d'appui au renforcement du personnel municipal.

- le suivi des recettes/dépenses et de l'exploitation de l'eau n'est pas bien ou pas toujours assuré par les groupements, qui ne disposent pas de compétences, ni même de trésorier ou comptable. Les groupements ne relèvent pas toujours les compteurs ou n'établissent pas de compte séparé entre eau et assainissement, ou ne connaissent pas la rémunération des charretiers,
- certains groupements gèrent un parc de bornes important (jusqu'à 20 bornes);
 - les rôles en matière de gestion sont très mal définis entre groupement et coordination. La coordination, bien qu'organe gestionnaire principal, n'a pas les moyens ou la disponibilité pour suivre la gestion des groupements ;
 - certaines bornes sont estimées peu rentables là où la population reste attachée au puits et sont très éloignées (jusqu'à 2 km de concession à Bagadji).
 - A contrario, le bénéfice d'exploitation provenant des autres bornes sert à équilibrer le déficit permanent de la collecte d'ordures (en moyenne le recouvrement des redevances est de 50% à 70% des concessions desservies).
 - Enfin, la coordination estime régler des factures d'eau pour des fontaines situées sur le patrimoine public (camp militaire).

Les nombreux handicaps ont ouvert la voie à des malversations pour détournement de fonds par certains membres des groupements et de la coordination, d'autant qu'aucun outil de contrôle ou de suivi de la coordination, n'a été mis en place.

Le comité de gestion ou commission proposé par Alphalog au démarrage est prévu dans la convention, ne s'est jamais réuni. Alphalog conforme à ses modes d'encadrement aux projets n'a pas souhaité intervenir dans l'appui ou le contrôle de gestion de la coordination.

La mise en place d'avenants aux contrats ou l'intermédiation d'Alphalog pour le rapprochement entre Mairie, EDM et coordination n'ont pas été suffisants pour envoyer les dysfonctionnements collectifs, ou restaurer une confiance des partenaires.

4.4.2 La remise à plat du système de gestion

Aujourd'hui, sur demande de la commune, les membres actifs de la coordination confrontée également à une crise interne se sont retirés pour laisser la place à une nouvelle coordination provisoire, souhaitée par les groupements et EDM³¹.

³¹ Constat en début d'année 97

La situation est aujourd'hui la suivante :

- une partie des bornes fontaines est gérée directement par les groupements, autonomes (quartier de Handallaye, Bougoufié, Pelengina) sans incident de fonctionnement semble-t-il; les groupements de GIE étant antérieurs à la création de la coordination JIGIYA et bien ancrée sur les quartiers).
- Pour les autres quartiers (Dar Salam, Segoucoura), c'est la nouvelle coordination qui se charge de l'exploitation, relayée par les groupements de quartier (et plus récents).

La coordination "assainie" se charge de la collecte des recettes sur les 2 quartiers, après vérification des comptes, de la rémunération des fontainiers et du versement de la taxe municipale (5% de la vente d'eau). Une partie du bénéfice doit être reversée aux GIE³².

La nouvelle coordination est composée des membres (élus) des groupements des quartiers concernés. Un comité de suivi réunissant les chefs de quartier, le Conseil Municipal et Alphalog a été instauré.

Le devenir de cette coordination de transition et la pérennité d'un modèle de gestion paritaire, dépend de ses capacités à :

- assainir les comptes des groupements, adhérents et instaurer une crédibilité vis à vis de la population, d'EDM et de la Municipalité
- à instaurer un mode de gestion et de péréquation entre points d'eau bénéficiaires et excédentaires et entre recettes provenant de l'activité de l'eau et celle provenant de la collecte d'ordures.

Au delà des manquements et carences patents en matière de gestion, il incombe aux gestionnaires territoriaux (coopération décentralisée avec Angoulême, commune de Ségou) de reconsidérer toute l'architecture d'une gestion paritaire (ou partagée) souhaitée.

Actuellement quelques bornes fontaines sont encore fermées Le concessionnaire EDM, faute de pouvoir recouvrer ses arriérés de recettes auprès de JIGIYA, faute de pouvoir différencier, sérier et isoler la responsabilité des groupements en matière d'impayés, opte pour des sanctions "au coup par coup", pour ne pas fermer l'ensemble d'un parc qui pénaliserait les usagers de 15 quartiers.

4.5 Perpectives : Le renforcement de la dynamique de quartier

Tirant parti de ses expériences et de celle de JIGIYA, Alphalog conforte aujourd'hui ses principes et ses modalités d'intervention :

³² L'état de l'exploitation des bornes des 2 quartiers n'est pas connue depuis le nouveau système.

- en appuyant directement et uniquement les associations de base (appui en matériel) et non les coordinations ou fédérations ;
- en appuyant les associations, reconnues juridiquement (dotées d'un statut) et en privilégiant l'appui aux associations sans but lucratif, plutôt que groupements d'intérêt économique, dotés de la forme commerciale. Seul le groupement MUZARD continue d'être appuyé.
- en reprofilant son mode d'intervention en direction d'actions thématiques ayant un impact lisible sur la responsabilisation des citoyens (santé, environnement), et en direction des groupes cibles (femmes, jeunes).

Alphalog n'intervient pas dans l'appui à la gestion de services collectifs (assainissement santé) et n'accorde plus de crédits individuels, dès lors que les caisses de solidarité apportent des fonds de roulement aux porteurs de projet.

Dans une stratégie d'appui, à la fois ouverte et recentrée qui devrait aboutir au désengagement progressif dans l'aide aux groupes, Alphalog prend appui sur les CESCOM (Centres Sociaux Communautaires et sur les centres de santé). Ils sont considérés comme le point d'entrée au dialogue social et aux initiatives des quartiers.

Les CESCOM sont basés sur l'adhésion individuelle, ouverte, aux porteurs de projets et groupements de quartier. Dotés d'un personnel bénévole ou rémunéré par la population, ils sont le point de départ de nombreux projets communautaires (aménagement urbain, reboisement, restructuration de bâtiments publics, assainissement). Certains CESCOM disposent de caisse mutuelle ou de financements alimentés par l'épargne des groupements. Ils sont gérés par un comité de gestion.

Les centres de santé ont un caractère formel et territorial. Issus d'un décret "Santé" et placés sous la tutelle du Ministère des Affaires Sociales, ils réunissent des représentants des cercles de quartiers. Ils assurent avec les relais de quartier (groupements) des actions d'hygiène, salubrité, et les soins, ventes de médicaments...

Les 2 types de structures se croisent, ou se retrouvent sur des créneaux d'actions communes et leurs membres adhérents appartiennent souvent aux deux.

Dans ce jeu dynamique et concurrentiel des structures de gestion de quartier, Alphalog souhaite organiser une concertation, un partenariat autour du cadre de vie. Autour des CESCOM, des Comités d'hygiène, des groupements et des centres de santé, Alphalog souhaite formaliser une commission permanente de réflexion autour de l'assainissement, santé, eau, qui impliquerait les services techniques communaux, les élus municipaux, peu habitués au partenariat.

Alphalog souhaite par ailleurs renforcer l'effet réseau en favorisant le rapprochement des groupements de Bamako, Ségou.

Une optimisation des moyens et des politiques d'appui groupements sont recherchés avec le comité de jumelage d'Angoulême (qui dispose, sur place, d'un volontaire).

Le rapprochement des deux partenaires, récent, doit permettre d'identifier les actions de chacun, dans un souci de complémentarité.

5. ETUDE D'UNE REHABILITATION COLLECTIVE DE QUARTIER LE CAS DE SAME-BAMAKO (MALI)

La gestion et la distribution de l'eau, est ici approchée de façon ponctuelle bien que la potabilisation soit au coeur d'une dynamique collective. C'est toute l'architecture sociale et économique du projet de quartier que l'on voudrait éclairer.

5.1 Contexte urbain

Samé est situé en limite de commune 3 au nord ouest de Bamako à 8 km de son centre.

Quartier irrégulier, traversé par un marigot, et bordé par la voie de chemin de fer, il est l'un des plus anciens villages périurbains aujourd'hui absorbé par l'urbanisation. Créé en 1920, autour d'un noyau central, il compte aujourd'hui 4.000 habitants (Peul, Soninké).

L'acquisition foncière était jusque dans les années 80 régie par le droit coutumier. Les activités économiques sont celles du petit commerce des femmes, du maraîchage et de l'artisanat.

Quartier spontané Samé était jusqu'à son auto réhabilitation dépourvu des infrastructures de base.

5.2 De la mobilisation collective et des conditions de démarrage du projet de quartier

Le grignotage continu du foncier périphérique à Bamako, par des vendeurs en tout genre, les vagues d'occupation non réglementées dans les deux dernières décennies, ont conduit la Direction Nationale de l'Urbanisme à adopter un plan de "réhabilitation urbaine" inscrit au Schéma Directeur d'Aménagement de Bamako, en 1981, révisé en 1990.

Le plan de réhabilitation, comprenait un programme de redressement foncier, un plan régional de recasement pour les déguerpis.

Un plan de régularisation foncière avait ainsi été établi pour Samé sous l'autorité du gouverneur du district de Bamako. Jamais exécuté, ce n'est qu'en 1991, que le régime transitionnel, sous la pression populaire et politique, accéléra son programme d'accès à une citoyenneté foncière minimale. appelé "Sauvons notre quartier".

Adopté en 1992, il ouvre la possibilité d'une régularisation individuelle pour les "ayant droits" des quartiers spontanés, ou d'un recasement, en même temps qu'il prévoit le désenclavement urbain minimal et l'inscription des quartiers concernés dans les documents d'urbanisme et cadastre.

La population de Samé, fut l'une des premières à se mobiliser pour auto-organiser la réhabilitation de son quartier.

Le programme "Sauvons notre quartier" prévoyait en effet une tranchée à vif du quartier par une voie de 30m, un quartier scindé et séparé en deux zones, l'une de réhabilitation, l'une de recasement avec apport de populations allogènes venues de Bamako. Le recasement ou relogement des populations prévues en zone réaménagée s'accompagnait d'une augmentation très substantielle du foncier à acquérir par les ménages.

Notables et chefs de quartier furent les premiers à amorcer un dialogue, une réflexion sur le devenir du quartier et surtout à structurer la population autour d'une association locale qui puisse leur permettre de "passer outre" le projet de l'administration territoriale.

L'association pour le développement de Samé Koulikoro (ADCSK) fut créée. Les membres fondateurs étaient les membres d'une Commission de Développement, association reconnue sous le régime du Parti Unique et composé de notables et chef de quartier.

Des affinités personnelles et professionnelles entre un membre fondateur de l'ADCSK (devenu Secrétaire Exécutif) et un urbaniste, attaché à la Direction Nationale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DNUH), permirent un rapprochement rapide avec l'administration territoriale (en l'occurrence le Gouverneur de District).

L'ADCSK, aidée par Alphalog, fut en mesure de monter rapidement une contre-proposition d'aménagement. Un schéma d'aménagement réalisé avec l'aide d'un étudiant allemand (1991) proposait un redressement et reprofilage de la voie de desserte principale à 15m du lieu de 30 ; un nouveau plan de bornage évitant l'expropriation des parcelles frappées d'alignement ; des travaux de terrassement, plantation, caniveaux, une passerelle pour traverser le marigot, et un programme d'équipements étudié avec les habitants.

Un volet "promotion communautaire" pour la formation et appui des groupements était proposé, appuyé par Alphalog.

Le moteur du projet de quartier et à fortiori de la mobilisation de ses habitants, a été l'enjeu foncier et la crainte du déguerpissement imposé par le schéma de l'administration (des travaux avaient démarré). Le projet présenté au Gouvernement fut adopté, et l'ADCSK reconnue comme responsable de l'aménagement de quartier.

La première tranche de projet de quartier entre 1992 et 1995 a ainsi permis de sécuriser les habitants :

- la régularisation foncière a été obtenue pour les ayants droits en place (pour certains installés depuis 1950) ;
- les servitudes d'alignement et les emprises de voies proposées par l'association ont été acceptées ;
- les modalités de recensement et d'acquisition de parcelles en zone nouvelle aménagée ont été discutées pour minorer les coûts d'acquisition pour les autochtones (fixés à 200 CFA au lieu de 1000/m² initialement prévus).

Le schéma d'aménagement a fait l'objet d'un accord contractuel par voie de convention entre l'ADCSK et le Gouvernorat de District de Bamako.

En 1993, le projet était déclaré "projet pilote" pour le Ministère de l'Urbanisme. Il devait inaugurer des bases de discussion et de dialogue réguliers entre l'administration et l'Association (discussion régulière sur les servitudes de chemin de fer sur l'assainissement...).

5.3 Les réalisations communautaires

Les réalisations phares au cours de la première phase, en même temps qu'elles confortaient le statut légal et la reconnaissance de quartier (jusque là dépourvu de toute infrastructure) ont permis une amélioration significative du cadre de vie.

La voie de desserte centrale a été réalisée avec le concours des habitants (main d'oeuvre, apport de ciment par les maçons). L'Etat a fourni camion et gas oil.

Les travaux ont été préfinancés par Alphalog ; contractant auprès d'un bailleur de fonds hollandais (NOVIB), la cotisation populaire étant d'environ 25% des travaux.

Les autres travaux d'aménagement concernent les plantations d'arbres, le drainage des eaux vers le marigot, la construction d'une passerelle.

Un système de collecte d'ordures a été mis en place, géré par un GIE de jeunes de Samé dont le Président est le Secrétaire Exécutif de l'ADCSK. Les cotisations mensuelles des ménages sont de 750 FCFA.

C'est dans les superstructures que les réalisations (communautaires) sont les plus importantes :

- deux mosquées
- un centre communautaire de santé financé avec la participation des habitants à 25% des travaux et l'AGETIPE du Mali. Il est géré par un Comité de Gestion, emploie une sage femme, du personnel bénévole et assure les soins, vaccinations, informations sanitaires et d'hygiène. Un infirmier d'Etat est mis à disposition par le Ministère de la santé.

- Un groupe scolaire de 6 classes construit en 2 tranches, par l'AGETIPE, avec l'appui de l'AFVP et le FAEP (Fonds d'appui à l'école fondamentale).

La participation des Habitants qui cotisent également pour son fonctionnement a été de 25%. L'accueil des élèves est aujourd'hui saturé.

- Une pharmacie communautaire dans le village gérée par un groupement de femmes. Le loyer du local est pris en charge par Alphalog.

La deuxième phase du projet du quartier démarrée en 1996 est destiné à conforter les aménagements antérieurs :

- la zone de recasement et lotissement est en cours d'aménagement (travaux de bornage terminés).
- dans la zone existante, les propriétaires régularisés, anciennement soumis aux servitudes d'alignements ont pu réhabiliter leurs concessions.
- des négociations sont en cours avec l'administration territoriale sur la future répartition des habitants entre ayants droits, relogés, nouveaux arrivants dans la zone de lotissement. De même l'ADCSK négocie actuellement avec l'Etat pour des cessions gratuites parcellaires destinées aux équipements publics.
- Les projets d'aménagement à l'étude, pour les deux années à venir concernent l'électrification, l'extension de groupe scolaire, le curetage du marigot et surtout la potabilisation et assainissement.

5.4 Modalités et impacts des financements communautaires

L'ADCSK est maître d'ouvrage de la réhabilitation du quartier.

Les aménagements sont décidés et définis de façon tripartite entre habitants, ADCSK, qui en est l'organe de représentation et Alphalog qui est l'organisme d'appui.

Si l'on considère le nombre de réalisations financées, le niveau de participation des ménages, dès lors que se cumulent les "appels" à cotisations, est élevé (financement d'écoles, travaux d'infrastructure, centre santé...). Les cotisations décidées en assemblée générale de l'ADCSK sont recouvrées par les groupements. Par ailleurs, l'ADCSK tente, par le biais d'Alphalog, de diversifier son appel aux bailleurs de fonds.

Le haut niveau de contribution financière et physique des ménages, en dehors de ses effets de cohésion sociale de la population, permet surtout d'auto-organiser la maîtrise d'ouvrage collective.

L'ADCSK tient à jour un calendrier, planning des travaux, de réalisation et de maintenance, et des tâches fixées aux groupes communautaires ("tour" d'arrosage

des plantations, calendrier de terrassement, nivellation des voies, nettoyage des espaces publics.)

Les groupements sont les collecteurs de cotisations organisée directement dans le voisinage, et en fonction des projets cibles (association de parents d'élèves pour les cotisations à l'école, groupements de maçons pour les aménagements, adhérents du centre de santé).

Au gré de l'avancement de la réhabilitation se profilent des outils de maîtrise d'ouvrage et de financement élaborés : tel le projet actuel de coopérative pour le financement de la potabilisation et assainissement ; la construction de logements.

Initiée par un groupement de femmes, ce projet de caisse coopérative de financement et investissement doit permettre de préfinancer les constructions de logements par les ménages accédant au nouveau lotissement ; et de préfinancer ou cautionner les cotisations populaires qui seront demandées par l'AEP et assainissement.

Le projet est dores et déjà alimenté par un apport financier des groupements de femmes et de maçons, intéressés par les investissements potentiels.

Cependant, à terme, les investissements réalisés en infrastructure dans le futur lotissement, ne devraient pas totalement profiter aux habitants en place : malgré leur haut niveau de contribution. Il est prévu que 1/3 ou la moitié du lotissement soit affecté aux ménages extérieurs non originaires de Samé et potentiellement plus aisés...

5.5 Situation de la distribution de l'eau et projet social autour de l'eau

L'enjeu de l'eau est au coeur des préoccupations des habitants et donc de l'ADCSK relayant les demandes.

Les rares bornes fontaines existantes (trois) avaient été réalisées en 1983, par la Commune, après instance de la population auprès du chef de quartier.

Elles sont mal réparties, difficiles d'accès (le village étant construit en pente) et mal approvisionnées. Elles couvrirait actuellement les besoins de 30% des concessions et sont gérées par des fontainiers privés désignées par le chef de quartier. Seul le centre de santé est alimenté par un forage relié à une moto pompe.

Par ailleurs, le projet de quartier n'a pas permis dans sa première phase, des travaux d'assainissement (latrines, puisards). Le marigot, très largement pollué, est utilisé pour la lessive, l'activité de teinturerie et est bordé de jardins familiaux.

C'est autour d'un schéma général d'assainissement et de potabilisation qui vient d'être engagé par l'ADCSK, fortement incité par Alphalog, que se dessinent les

futures réalisations. Elles doivent permettre autant de soulager la population actuelle, et l'insalubrité du quartier que ceux de la population d'accueil de la zone de lotissement (à terme plus de 1.000 habitants ou 200 familles).

Des études réseaux sont en cours financés par NOVIB. Deux forages ont été réalisés sous le contrôle de la DRHE, en vue d'une Aep par fontaines collectives.; avec Comités de gestion .Les réalisations pour l'AEP pourraient être relayées par la Coopérative créée pour l'assainissement, potabilisation, construction d'ouvrages.

Le projet de potabilisation et d'assainissement, doit permettre surtout une remise à plat du mode de distribution actuel de l'eau.

L'ADCSK projette d'harmoniser les systèmes de gestion des fontaines existantes et futures, c'est à dire de mieux surveiller, voire "d'absorber" les fontaines existantes.

Les 3 fontaines existantes, gérées par des fontainiers, réglant directement la facture d'eau à Energie du Mali sont autonomes ; l'ADCSK n'ayant aucun droit de regard sur leur gestion. La bassine d'eau y est vendue 10 FCFA, le seau 5 FCFA.

Estimant que le bénéfice tiré de la vente d'eau pourrait profiter au développement du quartier, l'ADCSK propose actuellement de soumettre la gestion des fontaines aux mêmes règles que les autres équipements : formation d'un comité de gestion, dépendant de l'ADCSK ; contrôle financier et versement des bénéfices.

5.6 Dynamiques de quartier

5.6.1 Organisation du projet de réhabilitation autour des structures de quartier

La mise en oeuvre du projet d'aménagement repose l'association de quartier (ADCSK) et les groupements de base :

- l'ADCSK est responsable et garant des choix stratégiques et généraux pour le développement du quartier ;
- les groupements et associations de base impliqués dans les projets économiques individuels ou d'intérêt général, sont associés, formellement aux choix de quartier et dans la gestion des équipements communautaires.

L'ADCSK, créée en 1991 a pour objectif "l'aménagement du quartier, le développement d'infrastructures et la formation communautaire".

Elle est l'interlocuteur privilégié des habitants. Son bureau est composé de 15 membres. Présidé par le chef de quartier, il se réunit tous les mois.

Les membres du bureau ont des responsabilités au sein des groupements et sont chargés de les informer.

Le fonctionnement de l'ADCSK est assuré par un secrétaire exécutif, ancien membre fondateur, et issu de la famille du chef de quartier.

Il est "homologue" d'Alphalog, et bénéficie d'une indemnité mensuelle par Alphalog (15.000 FCFA).

Le fonctionnement matériel de l'Association (loyer, gas oil, fournitures) est assuré par Alphalog (et son bailleur de fonds, la NOVIB).

Les missions formelles de l'association sont :

- la sensibilisation, concertation information des habitants ;
- l'aide de la formulation et au montage des projets des groupements d'intérêt économique et local ;
- la conduite d'études générales sur le quartier et suivi opérationnel de la réhabilitation ;
- le rapprochement avec les pouvoirs publics en ce qui concerne les négociations foncières, réglementaires, équipements.

5.6.2 Dynamiques sociales et économiques : quelques repères

Les groupements formels, qu'il soient à caractère professionnel (maçons, ferrailleurs) ou social (jeunes femmes) participent aux travaux d'aménagement et services urbains.

Le quartier compte une quinzaine de groupements de femmes très actives dans la gestion des équipements et initiatives locales. Elles sont généralement membres du Comité de Santé "gèrent la pharmacie communautaire" mais peu sont membres du Bureau de l'ADCSK.

L'appui à la base par Alphalog depuis 1991 a été fortement démultiplieur d'initiatives : une dizaine de caisses de crédit, de formes simples (caisses de solidarité des groupements), ou plus complexes (coopérative de préfinancement de travaux).

20 à 30 micro projets sont en cours par les groupements : savonnerie, jardins d'enfants, teintureries, banques céréalières, études assainissement...)

Tous les groupements suivent des cours d'alphabétisation, calcul, formation sanitaire, stages...

Deux emplois de charretier ont été créés par le GIE de collecte d'ordures

5.7 Dynamiques institutionnelles: reconnaissance et élargissement des enjeux de quartier

Projet de quartier officialisé et labellisé "projet pilote" par les autorités nationales ; l'ADCSK a su instaurer des relations régulières avec l'administration territoriale, ou les pouvoirs politiques, de la Commune au District, et siège à présent à la Commission Nationale des Lotissements.

Si à l'échelle du quartier, les groupements et l'ADCSK ont amorcé une réflexion de portée opérationnelle sur la potabilisation et l'assainissement ; c'est au niveau de la commune III que s'est ouvert un important chantier de coopération autour de l'environnement.

Profitant de la dynamique exécutive engrangée dans les quartiers de Samé Alphalog a étendu son intervention aux Communes IV et III (quartiers périurbains spontanés).

5.7.1 L'inscription dans le PDUC III

Le projet de réhabilitation de Samé se trouve aujourd'hui intégré au projet de développement urbain de la commune III (PDUC); pour permettre à ses acteurs de se rapprocher activement des interlocuteurs municipaux et des autres structures communautaires, ou autres professionnels.

Le Pduc permet d'élargir le territoire d'action et de réflexion des organisations communautaires :

- rapprochement des groupements de Samé et des autres quartiers; échanges d'expériences, visites de terrains...

Une coordination des groupements de femmes a été créée sous les auspices du Ministère de la Promotion féminine.

Par ailleurs, les GIE de jeunes de Samé sont membres de la commission communale des GIE.

- amorce d'application des lois de décentralisation qui profite aux associations de base impliquées dans les services urbains ;

- dynamique territoriale autour de réflexions urbaines et environnementales.

5.7.2 La naissance d'un premier outil délocalisé et concerté autour de l'assainissement : la CPAC

La mise en oeuvre de la CPAC (Commission Permanente autour de l'assainissement en commune IV), appuyée par Alphalog, constitue le premier outil de réflexion et de décision concerté dans les quartiers.

La CPAC s'est constituée autour des nombreux groupements et associations bénévoles ou lucratives implantées en commune IV ou à Bamako, et couvrant les secteurs de l'assainissement, environnement intégré.

Organe de concertation et décision reconnue par les pouvoirs locaux et les administrations, elle regroupe des représentants du conseil Municipal, des Services Techniques, des chefs de quartier, les associations, ONG, Groupements de la commune IV. Le maire de la commune en est le Président, Alphalog, par le biais de sa coordination régionale, fournit l'aide en secrétariat, matériel.

La CPAC est l'un des projets pilotes du programme WASTE/UWEP financé par l'Union Européenne. Se réunissant régulièrement depuis 1994, elle est une caisse de résonance des préoccupations associatives, mais aussi populaires en matière sanitaire.

Force de dialogue et d'interpellation des pouvoirs publics, sur ses attributions et missions dans la gestion urbaine, elle est aussi force de propositions. Elle a ainsi élaboré avec l'aide de consultants et de l'Université, un schéma d'assainissement et traitement des eaux usées, un schéma de zone de dépôt d'ordures, le montage d'un projet de compost, des formations sanitaires et de puisatiers... Elle a fait réaliser par le biais de GIE de maçons, des puisards et assainissement individuel. Un projet de station d'épuration des boues de latrines est en cours d'études Un prototype de matériel de ramassage a été réalisé (financement Waste et Gouvernorat)

L'AEP dans le plan d'action de la CPAC

Un travail de diagnostic planification et perspective a été établi en matière de potabilisation - assainissement avec EDM, concessionnaire pour l'AEP, la Commission voirie assainissement de la commune IV, les brigades d'hygiène et les comités de santé.

Un plan d'actions³³ issu du diagnostic fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs à court terme en matière d'AEP et gestion des eaux usées (1999). Il fixe les responsabilités techniques et formule des recommandations à la municipalité. Il constitue une base d'argumentation auprès des pouvoirs publics pour la régularisation des quartiers spontanés, considérée par la CAPC comme préalable à la mise en oeuvre du schéma de potabilisation et assainissement.

Inscrite dans l'esprit de la décentralisation qu'elle expérimente en temps réel, elle est pourtant insuffisamment dotée de moyens opérationnels. La questions se pose de son évolution, pour s'instaurer agence d'environnement doté de moyens

³³ in "Rapport d'activités de la CPAC, 1995 et 1996

professionnels ou pour s'instaurer organe institutionnel permanent de concertation, doté également de moyens opérationnels.

5.8 Du mode d'encadrement à la réhabilitation du quartier : rôle et mode d'appui d'Alphalog

5.8.1 Du recentrage récent basé sur le double appui au quartier et aux groupes

Jusqu'en décembre 1996, c'était l'ADCSK qui était le "guichet" d'entrée unique au projet et cordonnait, tout l'aménagement de quartier ainsi que les projets portés ; de façon catégorielle, par les groupements (montage des dossiers de demande de crédits, aidés à l'expertise de projets commerciaux...)

La première phase (jusqu'à fin 95) a mis en évidence les difficultés d'appui, le manque de moyens techniques et en personnel de l'ADCSK.

Le recentrage récent, fixant les rôles respectifs de l'association et de long, souhaité par les habitants et décidé avec le bailleur de fonds prend acte d'une volonté commune :

- de rendre plus lisible les enjeux urbains et conforter la mise en cohérence des projets entrepris ;
- de clarifier auprès des habitants et des structures communautaires, le rôle des acteurs, dans l'appui aux groupes de base, d'une part, le suivi du projet urbain d'autre part.

A Samé, la gestion du projet de quartier est effectuée de façon contractuelle entre Alphalog et l'ASDSK. Par convention d'assistance technique, Alphalog fournit le matériel, l'appui logistique à l'ASDSK (qui bénéficie de stages de formation et d'un appui technique permanent).

Alphalog, appuie directement à la base, les groupements. C'est l'antenne et non l'association ADCSK qui assure le suivi, la formalisation, le démarrage de toutes les demandes des groupements, qu'il s'agisse de projets économiques cherchant des débouchés commerciaux, ou de portée plus communautaire (groupements souhaitant faire de l'animation autour de l'environnement ; AEP).

L'ADCSK, appuyée par Alphalog se consacre au suivi de l'aménagement du quartier ; l'animation des groupes, comités de gestion, autour de la réhabilitation et extension.

Une réunion de coordination hebdomadaire réunit le chef d'antenne et le bureau de l'ADCSK. Le secrétaire exécutif de l'ADCSK participe, en outre, aux réunions internes de l'antenne.

5.8.2 Management interne de l'antenne

Le positionnement de l'antenne, implantée à Samé, composée de six personnes et récemment restructurée privilégie dès lors fortement l'appui par groupes "cibles" :

- repérage des groupements qui font la demande d'appui à l'association, - identification de leurs besoins , fiabilité des objectifs..
- appui à leur constitution formelle (statuts, secrétariat, rédaction de procès verbaux, de réunion, au démarrage...) ;
- conseils en gestion et suivi des dossiers économiques (montage de caisse de crédits et demandes de prêts, octroi de micro-crédits) ;
- formation en alphabétisation et comptabilité avec le concours de consultants;
- suivi régulier des activités et contrôle d'objectifs.

L'antenne n'intervient que sur demandes formulées par les groupements ou membres moteurs pour ceux qui ne sont pas encore constitués.

Les chargés de programme (jeunes, femmes) de formation gestionnaire (voir des Ecoles d'Administration ou de Commerce maliens), disposent de bonnes capacités et compétences en animation, encadrement.

En interne, le suivi du projet urbain de Samé est effectué selon un mode "managerial" assez affirmé, dans une logique de gestion de l'offre (de l'encadrement), et de la demande (des groupes de l'ADCSK).

Les objectifs externes, sont finalisés, programmés, contrôlés. Le tableau de bord mensuel et trimestriel des activités, fixe aussi des objectifs aux chargés de programme (avec "obligation de résultat"), mais également à l'homologue Secrétaire Exécutif de l'ADCSK en ce qui concerne le projet urbain (planning des travaux, terrassement, AEP).

L'équipe si elle est incitée à remplir ses contrats d'objectifs, est cependant peu disponible (et peu dotée en ressources) pour développer, rechercher des scénarios opérationnels, des réponses techniques aux questions et projets croissants des groupes concernant le cadre de vie.

L'antenne est peu équipée (en dehors du chef de programme) de profils professionnels spécialisés en aménagement, développement qui puissent fournir une assistance rapide aux projets complexes axés sur l'aménagement, l'assainissement; potabilisation, ou la réhabilitation urbaine, objectif majeur dans la dynamique initiée.

Il n'en demeure pas moins que l'antenne par le biais de son coordinateur, intervient depuis le début d'année 1996 dans le programme de développement municipal en appui avec l'antenne Alphalog en commune IV.

Le projet urbain de Samé est aujourd'hui entré dans sa deuxième phase, et a intégré des préoccupations territoriales plus étendues.

Au fur et à mesure que l'ADCSK assied son ancrage, local et se rapproche des partenaires extérieurs³⁴ Alphalog tente de redéployer ses moyens. Elle souhaite dès à présent et pour préparer la nécessaire autonomie de l'ADCSK et maintenir la dynamique urbaine, se dégager de l'appui matériel aux groupements.

³⁴ En particulier la Coordination Communale des Groupements, la CPAC, la Commune IV et les bailleurs de fonds pour négocier ses propres ressources. La coordination communale comprend 25 structures : GIE, associations de jeunesse, ONG

6. PROGRAMME D'URGENCE ECHO DE L'UNION EUROPEENNE EN HAÏTI : CARTOGRAPHIE ECONOMIQUE D'UNE DISTRIBUTION COMMUNAUTAIRE DE L'EAU

Le programme ECHO, dont le GRET est maître d'oeuvre en Haïti, est un programme *entièrement basé sur la potabilisation à Port au Prince.*

Nous nous attacherons à décrire ici son organisation économique et sociale de la distribution de l'eau, pour analyser ultérieurement les modalités d'association de la communauté à l'exécution du programme.

6.1 Historique du programme et de ses conditions de démarrage

Il s'inscrit dans la foulée d'actions entreprises par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ; pour pallier aux lacunes de la distribution en eau.

En 1991, devant le risque d'épidémie de choléra en provenance des pays voisins, l'OMS et l'UNICEF ont mis en place un premier système de distribution par camion citerne alimenté par forages creusés au Nord de la ville. Les kiosques de vente d'eau sont gérés par l'ONG locale "ASSODLO".

Dans le même temps, d'autres modes de distribution d'eau gratuite étaient mis en place par les Pères Salaisins dans certains quartiers.

La première tranche de programme ECHO financé par l'Union Européenne à hauteur de 14 millions de dollars pour Haïti, a démarré fin 95. Il concerne l'eau potable, l'assainissement, la santé et nutrition.

Le volet AEP représente 1,1 million de dollars pour Port au Prince sur les quartiers Drouillard, Eternel, Desprez et doit alimenter à court terme 20 à 40.000 habitants.

Le GRET, missionné par l'Union Européenne, a identifié en première phase différents modes de distribution par bornes fontaines payantes, avec association des usagers :

- bornes fontaines à proximité d'un réseau fonctionnel de la CAMEP,
- petits réseaux pour les quartiers non desservis, raccordés à terme à la CAMEP ;
- micro-réseaux dans les zones non desservies et non raccordables, qui nécessitent des forages.

En parallèle, les bailleurs de fonds (Caisse Française de Développement, Banque Mondiale) ont défini les modes de renforcement du réseau de la CAMEP, concessionnaire, pour augmenter sensiblement la production, réduire des pertes d'eau et d'exploitation et améliorer la qualité de l'eau et sa rentabilité.

6.1.1 Bases d'organisation du programme initial

Conçu comme mode de distribution complémentaire et périphérique à la distribution principale de la CAMEP, le projet initial d'ECHO prévoyait, en février 95, une installation rapide du système. La gestion devait être confiée à des associations intermédiaires, ou comités de quartier, chargés du recouvrement des recettes et de la fixation des prix.

Une contractualisation était prévue entre la CAMEP et les associations d'usagers pour les heures et jours et les coûts de distribution.

Les premiers contrats d'objectifs étaient instaurés avec des opérateurs locaux, jugés aptes quant à leurs capacités d'accompagnement social et d'après leur ancrage social :

- Plan international à Drouillard où étaient prévus 10 forages et 3 à 5 bornes
- SOE à Jolins, Ticheri où 4 bornes étaient prévues raccordées à un micro-réseau. SOE avait déjà accompagné plusieurs initiatives de quartier (latrines, école maternelle) SOE devant être appuyée pour les prestations techniques par COHAN (qui avait réalisé de petites adductions).
- AICF dans les quartiers de Desprey et Montjolly pour 3 et 4 bornes avec réservoir central.
- ASSODLO pour la cité de l'Eternel, pour 10 bornes dont 7 nouvelles. L'ASSODLO assurait déjà la gestion de 3 bornes existantes et a installé 38 bornes dans les quartiers avec l'OMS.

Dans le montage du programme ECHO, le GRET a en charge la coordination technique et sociale.

A ce titre, il a effectué en 95, plusieurs études et missions de reconnaissances (analyse de la demande en eau dans les quartiers, et pratiques des usagers, simulations financières et techniques sur l'exploitation aux ponts de distribution...). Une cellule locale a été mise en place comprenant trois personnes.

6.1.2 Modes de gestion préconisés

Concrètement, la distribution aux points devait reposer sur les régies d'eau ou associations d'usagers constituées de représentant élus.

Les régies devaient acheter l'eau à la CAMEP, la revente étant assurée par des vendeurs choisis par les usagers, rémunérés sur la marge d'exploitation.

Un rapprochement avec la CAMEP devait intervenir pour fixer un tarif préférentiel de vente aligné sur la tranche inférieure des branchements individuels.

Les usagers devaient élire des délégués de borne au niveau de chaque bloc d'habitation ou rue.

Le montage initial préconisait, au sein des régies d'eau, l'embauche d'un plombier, surveillant de réseau et la désignation d'un trésorier.

En juin 95, à échéance du programme ECHO, aucune régie d'eau n'était formée dans les quartiers, et aucune fontaine fonctionnelle. Les conditions de démarrage demeurent difficiles:

- certains partenaires locaux repérés par le GRET se montrent défaillants dans la conduite des objectifs :
- les méthodes d'animation se montrent peu adaptés ou peu délimités par rapport aux situations locales,
- les relations avec la population, peu enclines à la participation et ployant sous le poids de l'embargo sont longues à établir.

6.2 L'Evolution du programme

De nouvelles bases de travail, sur la base de nouvelles missions ou études, sont définies par l'opérateur GRET, avec de nouveaux partenaires locaux. Les organisations intermédiaires, SICA, SOLAM et GATAPHY ont désormais en charge l'animation (SOLAM) et l'exécution technique de programme (GATAPHY/SICA).

Les réorientations prises pour la mise en oeuvre (maîtrise d'oeuvre directe par le GRET avec association de nouveaux partenaires) ont permis dès lors d'accélérer le rythme des réalisations.

Le dispositif peut réellement être mis en place en fin d'année 95 pour continuer sur l'année 96. C'est dans le quartier de Baillerjeau, plus "accessible" sur le plan social de par la présence de l'association OJEB, que le premier comité fut créé, suivi rapidement par les quartiers de Montjolly, cité de l'Eternel, Desprez.

6.2.1 Etat des réalisations en AEP

Bien que le programme se soit heurté à la très faible structuration des organisations communautaires sur les quartiers, à la faible habitude de dialogue, de participation ou d'action collectives, c'est 5 comités d'eau, qui ont été mis en place.

Le projet initial fixé à 32 bornes sur 8 quartiers n'est que partiellement atteint. 20 bornes sont fonctionnelles au sein de 4 quartiers (Baillerjeau, Montjolly, Eternel, Croix Desprez).

Le programme s'est heurté soit à des retards dus à des difficultés de raccordement au réseau public très défectueux, soit des retards de la Camep, soit des difficultés d'installation des comités

Les travaux ont été réalisés par des entrepreneurs choisis et formés par l'équipe technique exécutante du programme.

Des réservoirs de stockage sont placés à côté des bornes, reliés à la CAMEP en raison des fréquentes interruptions de distribution. Le programme a permis, dans certains quartiers, la restructuration de réseaux primaires appartenant au concessionnaire CAMEP.

6.2.2 Les autres réalisations communautaires et leurs modes de financement : la création des Fonds d'Investissements locaux

Des équipements publics ont été réalisés dans les quartiers, en accompagnement des programme d'AEP : local pour le comité, douches publiques à la cité de l'Eternel : Bureau et place publique à Montjolly, terrain de foot à Solino.

Le financement de ces réalisations communautaires provient d'un outil original: les Fonds d'Investissements locaux (FIL), constitués à partir de marges d'exploitation provenant de la vente d'eau.

Si les FIL sont encore peu opératoires, ils ont permis de lancer des premières vagues d'investissement significatives, à hauteur de 5% ou plus de l'investissement.

Les appels directs de cotisations auprès de la population peuvent accompagner le financement communautaire : c'est jusqu'à présent le cas à Solino pour l'investissement d'un terrain de foot. Les autres travaux sont financés pour la majeure partie par la coopération française.

6.3 Aspects économiques et financiers de la gestion et distribution

6.3.1 Organisation de la distribution

L'une des études réalisée par le GRET sur la base d'enquêtes ménages et d'observation³⁵ directe nous renseigne sur l'organisation économique et sociale de la distribution.

Le prix de la vente d'eau à la borne est globalement le même pour chaque borne (0,30 gourdes pour 5 gallons) avec quelques petites variations à la marge. Il est, selon les mêmes enquêtes ménages effectuées par le GRET fin 1996, bien accepté par la population.

Les bornes fonctionnent en continu ou uniquement en soirée à la Cité de l'Eternel, où l'alimentation du réseau est effectuée le soir.

³⁵ «Evaluation des performances des comités d'eau », Véronique VERDEIL, 2/97

Relations avec les fontainiers

La vente est effectuée par des fontainiers, recrutés directement par les comités et non choisis directement par la population. Ils sont acceptés et reconnus par la population, comme pivot du système et interlocuteur principal, d'autant qu'ils connaissent souvent les règles de fonctionnement formelles ou informelles des comités. A la cité de l'Eternel, la population n'a ainsi pas hésité à s'interposer plusieurs fois au renvoi de fontainiers par le comité.

A contrario, les usagers sont également attachés à la discipline des fontainiers : des tensions peuvent naître de la trop grande liberté prise par le fontainier (horaires ou entretiens mal assurés, non respect des prix). A la Cité de l'Eternel, les vendeuses d'eau, jugées trop gaspilleuses ont été renvoyées pour être remplacées par des membres du comité (devenus exploitants directs).

- Profil des fontainiers

Un fontainier est affecté à chaque borne, ce qui correspond à environ une vingtaine d'emplois directs.

Les fontainiers sont plutôt des hommes, habitant sur le quartier, choisis sur des critères de discipline, honnêteté et disponibilité. Seul le comité de Ballergeau a embauché une femme. Les fontainiers sont très faiblement scolarisés, suivent des cours d'alphabétisation. A la cité de l'Eternel, le Comité a choisi d'embaucher un jeune vendeur, pour lui permettre de financer sa scolarité.

Les vendeurs sont rémunérés au fixe (environ 100 dollars haïtiens) à un niveau assez bas et ont généralement une activité complémentaire à la distribution (petit commerce à proximité de la fontaine) ; d'autant que leur salaire peut être réduit en cas de coupures longues de la distribution (à Montjolly, le salaire du vendeur a été réduit de moitié durant 1 à 2 mois).

Le turn over des fontainiers, notamment au démarrage du système, semble assez important. La moitié des vendeurs ont changé en un an, généralement renvoyés, en raison de problèmes de gestion, gaspillage d'eau, non respect des horaires. Ils sont d'autant moins fidélisables et stables qu'ils n'ont pas de contrat formel avec les comités d'eau, et que ceux-ci ne les associent pas (ou peu) aux réunions du comité, ou que leur salaire peut être diminué au vu de la faible rentabilité de la vente.

- Difficultés d'approvisionnement pour le réseau

La distribution aux points reste très tributaire des capacités et des insuffisances du concessionnaire public CAMEP :

- irrégularités ou lenteur du remplissage des réservoirs, alors que la durée d'ouverture des vannes est très courte ;
- endommagement des micro-réseaux lors de travaux.

Malgré les engagements initiaux intervenus entre les comités d'eau (via l'opérateur GRET) et la CAMEP, les quartiers sont très inégalement approvisionnés.

La distribution peut être trois fois inférieure aux volumes prévisionnels et ne tient pas compte des priorités de desserte : ainsi, la cité de l'Eternel Nord est deux fois mieux desservie que les bornes du quartier Desprez, alors que sa population est quasi deux fois moins nombreuse.

Sur l'ensemble des quartiers, les bornes assurerait en moyenne les besoins en eau de 400 à 600 personnes au lieu de 1000 habitants/jour.

Malgré la pression de l'opérateur, des comités d'eau arguant de leur régularité de paiement des factures, malgré les micro-arrangements trouvés avec les vanniers pour augmenter les volumes d'eau distribués, un seul quartier est à peu près bien approvisionné (Montjolly), alimenté par deux réservoirs centraux.

L'insuffisance de l'approvisionnement est évidemment source de tension à la borne. Dans certains quartiers (Eternel notamment) la co-distribution par des revendeurs privés, plutôt complémentaire que concurrentielle permet de réguler l'affluence des usagers et les conflits aux points d'eau.

Il n'est fait mention d'aucun conflit avec les revendeurs privés, qui sont peu nombreux dans les quartiers concernés, ou lorsqu'ils existent assurent une micro-vente de substitution, plus sociale et d'entraide que lucrative (quartier de Montjolly Desprez).

Par ailleurs, dans certains quartiers (Solino notamment), les (re)vendeurs privés ont été associés au démarrage des fontaines, ou mieux, sont membres du Comité d'eau.

6.3.2 Quelques éléments sur la perception-réception du service par les usagers et pratiques de consommation

Les enquêtes ménages effectuées à la demande du GRET, fin 96, révèlent que les fontaines sont utilisées par 9 ménages sur 10 environ³⁶.

Le bon maillage de l'implantation des bornes assurerait globalement une distribution sur un rayon de 100 mètres, pour des temps d'accès inférieurs à 7 mn. Le bon niveau d'utilisation de la borne pour les besoins secondaires (toilette, lessive) à 75% en moyenne sur les ménages enquêtés, pourrait démontrer une exigence de la population, quant à ses souhaits et ses comportements

³⁶ Enquêtes par échantillonnage, uniquement au sein de 2 quartiers (Eternel-Baillergeau).

domestiques, même si elle continue d'utiliser massivement l'eau des puits pour la lessive³⁷.

Au total, au sein d'une offre plurielle, voire concurrentielle d'approvisionnement (bornes gratuites, bornes payantes, systèmes secondaires tels puits et sources), les critères pour le choix de distribution seraient par ordre décroissant :

- la proximité du point d'eau (90% des enquêtés)
- la qualité de l'eau (environ 60 à 70%)
- la disponibilité en eau, le temps d'attente, le choix système de gestion (communautaire), le prix de l'eau (de 20 à 30% des enquêtés).

Le système de distribution communautaire par les nouvelles bornes implantées semble avoir atteint son seuil d'équilibre dans la fréquentation. Elle ne dispose plus de clientèle potentielle nouvelle, mais surtout a fidélisé une clientèle de moins en moins "captée" par la revente privée ; sauf en cas de saturation de la borne (trop d'affluence ou rupture de distribution).

L'évolution des comportements domestiques (et la fidélisation dans l'approvisionnement communautaire) reste toutefois fragile durant la période des pluies, la population continue d'utiliser l'eau de pluie, malgré le bas prix de vente à la borne ; elle se détourne rapidement des bornes en cas de problème d'approvisionnement ou de distribution.

6.3.3 Organisation de la gestion et éléments sur la rentabilité de la distribution

• Rentabilité...

Bien que les Comités aient des difficultés à tenir une comptabilité régulière des débits réels d'eau, l'équilibre d'exploitation est globalement assuré pour l'ensemble des quartiers. Deux des 4 comités étudiés au terme d'une année d'activité, dégagent des marges d'exploitation de 30% des recettes (Comités de Montjolly et Eternel, année 96).

La répartition des postes de fonctionnement est globalement la suivante (à partir des postes comptables observés)

- facture CAMEP : 30% à 40% des dépenses
- entretiens et répartition : 9%
- frais administratifs et déplacements : 4%
- salaires des fontainiers : 25%
- marge brute : 18 à 25%

³⁷ A Baillergeau, et d'après les enquêtes, 4 usagers sur 5 s'approvisionneraient à la borne installée et payante en lieu et place de la borne gratuite installée par Kaygran.

Si les comités arrivent à l'équilibre de l'exploitation, ils sont pourtant peu bénéficiaires ; les fontainiers se limitant souvent à restituer aux comités les recettes minimales (calculées sur le débit théorique d'eau) et pouvant conserver les marges financières.

Enfin, la discontinuité d'approvisionnement par la CAMEP grève la rentabilité des bornes, d'autant que les fontainiers sont rémunérés au fixe. Les consignes sont données au fontainier pour éviter le gaspillage, le fontainier étant soucieux de limiter le déficit, d'autant qu'on peut lui prélever le manque à gagner sur son salaire. Par ailleurs, le fontainier paie l'eau pour le nettoyage de la borne dont il est responsable.

- Fonctionnement comptable et dynamique de croissance des comités

Aucun comité n'enregistre d'arriéré de factures non payées à la CAMEP, qui cite comme exemplaire le comportement des comités en matière de paiement de ses dûs. Toutefois, la tenue des comptes pêche souvent par manque de rigueur ou de transparence : les dépenses par le comité ne sont pas toujours justifiées (déplacements, entretien...) et se heurte aussi à des incompréhensions de la facturation par la CAMEP, assez laconique.

En outre, l'état comptable et financier des comités ne permet pas de provisionner des dotations pour les grosses réparations, ou aux amortissements. L'estimation des dotations qui seraient à provisionner représenterait au plus bas 15% du chiffre d'affaires annuel de la vente d'eau.

Enfin, la dynamique de croissance économique des comités est peu affirmée. Les comités encore peu autonomes se limitent à une vision et une pratique de gestion "au jour le jour", sans objectif de développement ; sans recherche de "performance" économique et des moyens qui l'accompagnent (baisse des coûts de fonctionnement).

De leur volonté de croissance, ou d'autonomie affirmée des comités, de leurs stratégies d'optimisation des recettes dans leur redistribution dans les Fonds d'Investissement locaux, pour des travaux et actions de quartier, dépend pourtant toute la dynamique économique communautaire.

6.3.4 Les bases sociales des comités et leur composition

La formation des comités d'eau est issue des organisations de base; les comités peuvent être :

- soit l'émanation de plusieurs organisations de base implantées sur les quartiers avec une représentation équilibrée (2 membres représentés au comité pour chaque organisation)
- l'émanation d'une organisation de base unique contrôlant et représentant majoritairement le comité d'eau. C'est le cas de Baillergeau.

Les comités d'eau, en l'absence de cadre institutionnel (loi sur les associations) n'ont pas d'existence légale.

Tous créés, durant l'année 1995, souvent postérieurement à l'installation des fontaines, et pour un objectif délimité (la gestion de l'eau), ils ne sont pas tous reconnus, identifiés par la population :

- à Montjolly et Desprez, ce sont des leaders qui ont initié et communiqué le projet auprès de la population ;
 - à Baillergeau, c'est OJEB, organisation de base très ancrée, qui sous tend toute la dynamique du Comité (peu autonome) et qui contrôle à la différence des autres quartiers, le comité;
- OJEB a été appuyée à son démarrage, par l'antenne locale de l'organisation GTIH.
- à l'Eternel, les organisations de base ont une assise populaire très limitée. Le recrutement a été imposé au sein du peu d'organisations existantes, sans identification claire de responsables ou d'interlocuteurs. Difficile à "installer", le comité réunit ainsi des représentants de structures assez politiques.

Les groupements de base sont les interlocuteurs des usagers, mais assurent de façon très disparate les tâches de transmission d'information et leur rôle de médiateur : La dynamisation des comités d'eau reste très tributaire de celle des groupements de base.

Si des statuts types ont été élaborés au démarrage, la composition des comités d'eau est très variable avec une forte adaptabilité aux rapports de force locaux. Sur préconisation du GRET, la composition des comités est ouverte aujourd'hui à des personnes du quartier, non membres d'organisations de base : notables, hommes d'affaires, personnes crédibles et reconnues. Elles assurent des fonctions de régulation des tensions internes (le comité de Montjolly compte ainsi 6 personnes extérieures).

Aucun comité n'inclut de femmes sauf à Baillergeau.

6.3.5 Répartition des rôles et des tâches des Comités

Les comités sont de taille extensible (5 à 15 membres) et se réunissent régulièrement (une fois par semaine ou au gré des questions urgentes ou doléances des usagers).

En dehors des fonctions de base (président, vice président, trésorier, secrétaire général), ils peuvent comprendre des responsabilités plus techniques : plombier, contrôleur de bornes, chef de réseau (qui étaient préconisées lors du montage initial) ou encore des animatrices.

Les membres des comités ne sont pas rémunérés, ou alors leur rémunération est une compensation qui permet de recevoir une formation (c'est le cas du comité de Montjolly).

Les tâches des membres des comités sont généralement les suivantes :

- le président, en tant que signataire d'un contrat avec la CAMEP, est le représentant moral du comité. Il est chargé des dépôts d'argent, qui se font par l'intermédiaire du comptable du GRET ;
- le secrétariat est une fonction moins bien délimitée, le secrétaire a plutôt un rôle d'adjoint ou trésorier que de coordinateur ;
- le trésorier est chargé de la tenue régulière des comptes (entrées et sorties). Il collecte chaque jour les recettes de vente d'eau et tient un cahier. Il peut être assisté (comme à Baillerjeau) de contrôleurs de bornes qui notent les index des compteurs. Il est aussi chargé de la comptabilité et des paiements des salaires.

Les autres membres sont, selon le cas :

- des "techniciens" (plombiers), qui assurent l'entretien et les réparations des installations. Ils ont un rôle de conseil important et peuvent recevoir une petite gratification (Montjolly) ;
- le chef de réseau (uniquement à Eternel). Il supervise le remplissage des réservoirs et est rémunéré sur les recettes du comité (ce qui limite en même temps la gratification des autres membres du comité).
Dans certains quartiers, existent des délégués à l'information (femmes à Baillergeau) qui assurent l'interface avec la population.

Seul un comité a un local propre (Montjolly), financé par le FIL, ce qui permet à la fois d'ancrer le comité, affirmer son assise auprès de l'encadrement et des usagers.

Les autres comités n'ont pas de locaux, en dehors de ceux des organisations de bases, ce qui rend peu aisés la consignation et l'archivage des pièces comptables et administratives.

Les comités de borne, qui devaient être mis en place à l'échelle des blocs, des unités de voisinage, et conçus comme relais des comités d'eau, n'ont pas été créés.

6.3.6 Dynamiques de gestion et relations au quartier

Même si les fontainiers sont les pièces maîtresses de la distribution, l'implication des comités est devenue plus importante pour contrôler le système.

Aujourd'hui, certains comités d'eau, comme Eternel, revendique une autonomie de gestion et comptable ; un contact direct avec les bailleurs de fonds et la CAMEP.

A Baillergeau, c'est l'organisation de base OJEB qui a en charge la surveillance directe de la gestion de l'eau, ayant abouti au limogeage du comité initial.

A la cité l'Eternel, ce sont également les organisations qui ont fait pression pour le limogeage de l'actuel comité.

A terme, les comités d'eau devraient évoluer vers une professionnalisation (à des seuils différents) et vers leur autonomisation.

Par ailleurs, les comités de l'eau sont chargés de la surveillance des travaux réalisés dans les FIL ; pièce maîtresse du projet communautaire et social autour de l'eau. Conjointement aux équipes du GRET, ils sont chargés de la surveillance des travaux, et des réunions avec la population.

6.4 Modes d'encadrement des actions par l'ONG et ses relais : les organisations intermédiaires

La cellule locale du GRET, coordinateur du programme, a été réorganisée et les modes d'appui et d'encadrement ont été recalés, au vu des réalités sociales.

Aujourd'hui, GRET coordonne une série de partenaires associés à la maîtrise d'oeuvre technique et sociale, et membres du conseil d'orientation du GRET. : SOLAM, Gataphy et SICA (non membre du Conseil d'orientation)

6.4.1 Missions sociales

La mise en oeuvre du programme coordonné par le GRET est organisée autour de 2 polarités techniques et sociales et par le biais de structures intermédiaires qui, si elles ont des contrats avec le GRET, gardent leur autonomie.

Solam a dans ce schéma, la charge de l'animation du programme, l'appui aux organisations communautaires, la formation et l'appui aux comités de gestion de l'eau.

Solam est implantée sur l'un des quartiers (Solino) depuis 1992. Issu de l'IMPA (Union des militants progressistes haïtiens) et de profil politique, elle a évolué pour s'imposer comme organisation à vocation communautaire. Elle a réalisé un centre de santé, des micro réalisations en assainissement, en partenariat avec des ONG américaines.

Forte de son expérience acquise dans l'appui aux communautés, elle a formulé, en intégrant le programme Echo et du même coup le comité d'orientation du GRET, des exigences quant au mode d'appui, de sensibilisation de la population pour se démarquer de la politique d'animation mise en place précédemment³⁸.

³⁸ En dehors de Solam, GRET avait sollicité la participation d'autres ONG pour l'appui aux comités, et notamment GTIH qui pour des raisons de désaccord sur l'approche, a décliné le partenariat (en dehors

Une partie de la mission de Solam et à fortiori celle du GRET est consacrée à la formation des comités de gestion (sensibilisation , aide à la constitution, démarrage) et à leur contrôle de gestion.

Jusqu'à présent, c'est le GRET qui a la responsabilité financière des transactions financières des comités. Un compte est ainsi ouvert au nom du GRET géré par son administrateur qui règle les factures à la CAMEP et encaisse les dépôts des comités.

Les missions de contrôle de trésorerie auprès des comités, mais aussi d'arbitrage et surveillance des conflits internes représentent des tâches importantes qui grèvent le plan de charges des animateurs, pas toujours formés au rôle de gestionnaire.

L'ensemble des missions d'animation est aujourd'hui en cours de redéfinition. Elles devaient être, à l'avenir davantage tournées vers l'appui à l'autonomisation (sinon la professionnalisation), des comités d'eau et vers un appui ciblé sur la gestion globale économique, au delà du seuil suivi comptable.

6.4.2 Les missions techniques d'exécution

Elles sont partagées entre deux entreprises "intermédiaires" : SICA et GATAPHY.

- SICA, entreprise nouvellement créée (1996) par l'ancien Secrétaire Général de la CAMEP est prestataire du GRET pour la supervision des chantiers (vérification et contrôle des prix). Le contenu des missions étant par voie de contrats et par objectifs, fixé de façon précise.

SICA qui compte 4 membres associés et actionnaires, intervient également dans d'autres projets en coopération décentralisée.

- GATAPHY, membre du conseil d'orientation du GRET assure l'exécution technique.

Créée, il y a 10 ans pour l'appui technique à l'artisanat haïtien, elle a réalisé de nombreuses actions de développement, notamment avec les coopérations française et canadienne. Composée de 4 associés, elle constitue sur les projets, ses équipes techniques (génie civil, maçonnerie, hydraulique).

Sur le programme de potabilisation, Gataphy a en charge la conception, réalisation, suivi des bornes. Elle n'est pas associée, dans la délimitation et le partage des tâches qui prévaut au travail d'animation et n'a pas de relation directe avec la CAMEP.

de missions de prestations d'études ou enquêtes) GTIH est implantée sur 9 quartiers, réalise des équipements communautaires. Elle appuie les micro projets individuels économiques.

Gataphy donne son avis sur les lieux d'implantation de bornes et surtout choisit les artisans sur les quartiers, qui seront associés à la réalisation. Les artisans sont formés et rémunérés sur les fonds du programme.

6.5 Rôle du concessionnaire CAMEP dans l'appui à la potabilisation des quartiers

Interlocuteur dépourvu de moyens et opérateur unique, la CAMEP ne dispose pas des ressources, des outils pour mener une politique de potabilisation dans les quartiers démunis.

Cependant, la montée en charge du programme ECHO a permis une interpellation directe du concessionnaire, quant à ses responsabilités, rôles.

Aujourd'hui, les comités négocient directement avec la CAMEP pour des "contrats d'engagement" respectés au minimum, pour le débit, volume de distribution d'eau.

Les comités d'eau sont devenus des clients de premier ordre pour la CAMEP mais aussi des acteurs importants dans la potabilisation des quartiers. Ils doivent, dès lors, être reconnus par la CAMEP, dans un jeu d'acteurs plus ou moins formels.

Ainsi, le projet de création d'une cellule "bidonville" au sein de la CAMEP est une étape importante pour l'évolution du programme. La cellule "bidonville" devrait prendre en charge le suivi des comités (recouvrement, facturation, problèmes techniques, relations, relevé des compteurs...) et serait formée par le GRET

La CAMEP, intervient par ailleurs de plus en plus comme courroie de transmission des demandes de potabilisation des habitants. Dépourvue de moyens, elle répercute les demandes provenant des quartiers spontanés, au GRET, pour étude et intervention.

6.6 Le rôle de la Mairie

Bien qu'associés dès le démarrage du programme, les relations avec les Mairies en charge des quartiers concernés sont encore peu développées et peu dynamiques.

L'opérateur concerte systématiquement les services municipaux ou leurs élus, à l'amont de chaque intervention (demandes d'implantation sur le domaine public, essai de programmation et étude des priorités de raccordement ou potabilisation avec la CAMEP et la Mairie).

L'opérateur GRET est considéré comme un quasi maître d'ouvrage délégue de la puissance publique ; par la Mairie, dépourvue de moyens et qui le convie à plusieurs interventions en quartiers.

C'est dans ce contexte que la montée en charge du programme sur 8 nouveaux quartiers de Port au Prince est vivement attendue par les différents partenaires municipaux et parapublics (CAMEP).

La réalisation de branchements individuels sociaux dans l'un des quartiers cibles (Delmas 32) à forte mixité sociale, sera l'occasion pour le GRET de tester et expérimenter de nouveaux modes de distribution.

7. URBANISME POPULAIRE ET ACCESSIBILITE A L'EAU : LE CAS DU QUARTIER DU RAIL A DAKAR

Le cas de la récente régularisation et reconnaissance du quartier du Rail est une démonstration des pratiques communautaires urbaines conjuguant désenclavement spatial (ou "sortie" de l'"informel") et ancrage territorial.

Il nous permet d'éclairer ou d'illustrer les liens entre urbanisme et économie populaires et accès à la potabilisation.

7.1 Contexte urbain

D'une superficie de 1ha, le quartier est situé dans un tissu plutôt industriel (composé surtout de friches) mais situé en plein cœur de Dakar.

Accolé à la Médina, il est constitué de baraquements établis depuis les années 50. Au fil des années et de la fragmentation urbaine dakaroise, il est devenu un lieu de pauvreté et de prolétarisation urbaines, une enclave tournant le dos à la ville. Il compte environ 1000 habitants.

Sa récente réhabilitation pour les habitants est une démonstration ou une image vivante de la valorisation possible de l'espace informel, illégal, interstitiel, et de ses ressources économiques et sociologiques.

Rebaptisé quartier "Khalil Khassoul" et inauguré pour plusieurs Présidents d'Etat Africains, il est en quelque sorte considéré comme une vitrine africaine de l'économie populaire et urbaine.

7.2 Du cheminement de la réhabilitation du quartier et de sa dynamique communautaire.

Le quartier de Rail est composé d'une population homogène :

- artisans, mécaniciens, électriciens, ferrailleurs, menuisiers travaillant sur place;
- bonnes et domestiques travaillant en quartiers résidentiels à Dakar ;
- commerçantes, lavandières travaillant sur place.

Les réseaux d'échange intra quartier ou avec des quartiers voisins ont toujours été vivaces, entretenant ainsi une relative autarcie économique, basée sur la sous traitance (entre ferrailleurs et quincailliers), l'entraide et la complémentarité dans la transformation, distribution artisanale.

7.2.1 De l'enjeu foncier et économique comme enjeu de mobilisation communautaire

La pression foncière, exercée sur le propriétaire des terrains et friches voisines (l'entreprise Peterson) pour une emprise située en plein cœur de ville, s'est intensifiée les dernières années.

Qu'elles proviennent de la promotion privée ou de la commune de Dakar ; le risque de déguerpissement des occupants, dépourvus de titre foncier devenait imminent.

Investi de longue date dans les initiatives populaires et le soutien à l'économie urbaine, Enda Tiers Monde et les antennes d'Enda Sigui - Jeunesse, Enda Santé intervient dans les quartiers proches de Colobane, mais aussi sur le Rail (où une école de rue a été créée).

Le siège d'Enda, par le biais de son secrétaire exécutif, conscient des risques de déguerpissement, mais aussi des potentialités communautaires du quartier, entreprit purement et simplement en 95 d'acquérir un titre foncier pour garantir le maintien sur les lieux des habitants (bail à construction signé avec le propriétaire).

Très rapidement les enjeux de quartier se sont structurés autour de la valorisation foncière de l'aménagement de quartier et la consolidation de l'activité économique.

La consolidation de l'activité artisanale et la micro-activité économique a été perçue très tôt et avant l'intervention d'Enda comme un moyen de parer au risque de déguerpissement. Elle procure en effet une source de revenus voire un statut individuel d'artisan et une reconnaissance sociale collective qui garantit un maintien sur les lieux.

Dès lors que la régularisation foncière fut la première priorité reconnue par les habitants, ils entreprirent de consolider en premier lieu l'activité économique de quartier.

7.2.2 Organisation collective de quartier et réalisation

L'économie populaire et urbaine, base première de l'organisation et de l'action.

La restructuration et consolidation de quartier s'est d'abord organisée autour des ressources productives, artisanales et tertiaires :

- formation des groupements professionnels (groupements de ferrailleurs, menuisiers, ferblantiers, mécaniciens)
- aménagement d'une zone artisanale fonctionnelle avec sous zones correspondant aux spécialités. Les tôliers fondeurs, récupérateurs sont situés dans la partie la plus éloignée des habitations.
- Achat de matériel, installation de crédits pour les groupements.

L'ensemble des segments de l'activité artisanale est représentée pour environ 100 micro-entrepreneurs³⁹.

L'ensemble artisanal, a ses propres règles de régulation, faites d'arrangements : drainage de l'épargne des groupements vers les circuits économiques, regroupements des achats de matière première, matériel, partage d'investissements au sein de la même activité, sous traitance et moyens pour rechercher le sous-emploi.

La restructuration de quartier, par la valorisation des réseaux productifs informels, a surtout prévu l'installation de centre "Ecopole", vitrine de l'économie urbaine et populaire, ou centre de ressources, financé par différentes coopérations étrangères.

7.2.3 Le centre Ecopole : entre ancrage et déterritorialisation

Installée en vis à vis du quartier, dans une importante friche industrielle (qui faisait partie de l'emprise Peterson), elle est la propriété d'Enda.

Ecopole accueille un important réseau d'artisans, ou créateurs africains, autour des activités de recyclage et de création (bois, carton, plastique...). Les produits réalisés sont vendus sur place ou commercialisés par des réseaux de distribution à l'étranger.

Les artisans recycleurs, designers, établissent en premier lieu des échanges avec les artisans du quartier pour valoriser des réseaux relevant de l'économie populaire.

Ecopole projette par ailleurs un réseau de communication autour de l'économie urbaine populaire, par le biais d'un site WEB permettant de commercialiser les produits réalisés, diffusés, promouvoir les initiatives au Sud autour de l'économie, et l'écologie urbaine, développer un réseau d'échange avec des structures non gouvernementales du Sud.

Ouvert sur le quartier, Ecopole est aussi l'espace d'accueil (très perméable) des habitants du Rail.

L'antenne de Enda Sigui, qui appuie la dynamique communautaire du quartier, y est installée. En dehors d'un mini centre de ressources sur l'économie urbaine animée par 3 antennes d'Enda (RUP/Ecpa/Sigui), les habitants peuvent y trouver un atelier audiovisuel, un atelier de tissage pour les femmes, une galerie d'expositions des ateliers de formation à l'artisanat, des locaux d'accueil voire une garderie d'enfants.

On a ainsi affaire à un espace économique et communautaire original, ancré tout à la fois dans la vie locale et relié à un réseau relationnel ou d'échanges fluides, à l'échelle internationale.

³⁹ Le revenu moyen journalier serait d'environ 2500 FCFA

7.3 Restructuration urbaine et réalisations communautaires

La quête de sécurisation foncière par les habitants (sinon la quête d'une citoyenneté par le foncier, s'est traduite rapidement en 1995 par une réflexion collective et actions communes autour de la structuration urbaine.

En une année (95/96), la dynamique communautaire a permis :

- le réaménagement de zones fonctionnelles artisanales (déjà cité) avec recasement des entreprises les plus nuisantes dans un sous secteur bordé par des plantations "tampons" et jusque là implantées dans le secteur habitat sans séparation des cases et ateliers.

Le dégagement des emprises foncières occupées par les ferrailleurs permet de mieux occuper et valoriser l'espace domestique de 300 ménages.

- la réalisation d'une voie de desserte antérieure et séparant les secteurs d'activités économiques et d'habitat ;
- la réalisation d'une case santé, d'une école de la rue et d'un groupe scolaire (réalisé avec la cession gracieuse d'une case par un occupant) ;
- deux bornes fontaines et une douche-toilettes publiques.

Sur le plan foncier, et suite à l'acquisition d'un bail à construction d'une durée de 25 ans, Enda Tiers Monde a indemnisé les quelques locataires détenteurs d'un titre d'occupation. A terme, le quartier devrait se développer sur une parcelle mitoyenne, située dans l'emprise foncière mais occupée par un locataire en titre.

Le plan de bornage du quartier a été établi, pour régularisation cadastrale et reconnaissance juridique au plan d'occupation des sols.

Mi 96, le quartier rebaptisé Khalil Khassal par les habitants, du nom de son ancienne appellation, au cours d'une assemblée générale, était inauguré, en même temps que l'Ecopole contigu, par les chefs d'Etat sénégalais, maliens et représentations internationales ; pour ouvrir le champ d'une médiatisation large de l'initiative⁴⁰.

7.3.1 Modes de réalisation et de gestion des équipements communautaires

Les équipements communautaires ont été réalisés avec le concours financier de la population, sur un mode plutôt informel et spontané ; celui de la circulation des collectes dans les différents groupements organisés.

En dehors de l'adduction d'eau peu de dépenses ont été engagées, les travaux ont été réalisés sur le mode informel du bénévolat , directement par les groupements

⁴⁰ Notamment par la presse écrite, radio, TV française et allemande.

artisans censés garantir et perpétuer des pratiques anciennes d'entraide économique, à l'intérieur du quartier.

Les équipements sont gérés directement par les habitants, par le biais de comité de gestion.

L'école créée fonctionne en continu, la journée pour les enfants du quartier (8h-18h) jusqu'ici non scolarisés . Le soir, elle accueille, en soutien scolaire en alphabétisation et calcul, adultes, et notamment petites bonnes, artisans, gargotières, lavandières.

La case santé est ouverte tous les jours, avec mise à disposition d'une animatrice permanente salariée, d'Enda Santé et trois agents bénévoles formés par Enda Santé.

La case est gérée par un comité de gestion issu des habitants qui cotisent tous les mois.

7.3.2 Réalisations en AEP et modes de gestion

La potabilisation était et demeure un axe majeur de la restructuration de quartier, autant pour les besoins domestiques que pour les activités commerciales et micro-économiques (des gargotières aux mécaniciens, lavandières) dont on a dit qu'elles étaient le coeur vital de la dynamique communautaire.

Il n'existait aucun point d'eau proche pour la centaine d'artisans et entrepreneurs informels et les 1000 habitants permanents; le quartier étant très enclavé sur le plan des dessertes circulations et ceinturé d'emprises industrielles.

Deux bornes fontaines ont été installées en 1995 dont une a l'entrée d'Ecopole, une troisième est en projet. La maîtrise d'oeuvre a été assurée par Enda Eau populaire.

La plus grande partie de l'investissement a été supportée par Enda Siège dans le cadre de financement global d'Ecopole et sur ses fonds propres.

La gestion des bornes

Le fontainier est désigné par le comité de gestion de l'eau, membres du comité de quartier.La gestion est suivie par Enda Sigui (qui gère directement la fontaine d'Ecopole).

Les tarifs de vente (tout comme les lieux d'implantation) ont été décidés en assemblée générale du quartier : 10 FCFA le seau et 25 FCFA la bassine (et 100 FCFA mensuel pour l'utilisation de la douche).

La gestion au démarrage fût déficitaire. Le fontainier ne parvenant à des recettes couvrant la facture d'eau, Enda Sigui a assuré durant un semestre le paiement de la SONNEES.

Il fut décidé par le Secrétaire Exécutif d'Enda, l'équipe d'Enda Sigui et Eau Populaire de mieux encadrer le fontainier, encourager une dynamique de gestion individuelle (plutôt que de s'en séparer).

C'est Enda Sigui, relayé par un "appreneur" du quartier qui contrôle et perçoit directement un versement minimal journalier du fontainier (500 FCFA estimé sur des recettes minimales) et règle la facture d'eau.

Le fontainier formé par Enda Eau, est suivi par Enda Sigui, qui tient un cahier des versement et dépenses.

L'exploitation est devenue excédentaire en fin d'année 96.

Le bénéfice d'exploitation, après paiement de l'entretien courant et salaire du fontainier (35.000 FCFA) était estimé, fin 96 à 150.000 FCFA. Il est sur décision du comité de gestion, des fontainiers, membres du comité de quartier, affecté à des actions ou investissements communautaires. Il est prévu d'installer un compteur individuel pour les douches publiques.

Le comité de gestion des bornes, est composé de 3 délégués élus par les habitants (1 artisan et 2 femmes). Appuyé au démarrage par Enda Eau, il est aujourd'hui suivi par Enda Sigui, dans le cadre plus global de l'appui à la dynamique communautaire.

7.4 Organisation collective et dynamique de quartier

7.4.1 Organisation des décisions collectives tenant au quartier

De ce projet social communautaire, basé sur la reconquête urbaine, économique et foncière est né très tôt un comité de quartier, orchestrant les différentes activités (et le monde clos) du quartier.

Organe de représentation, il décide des choix stratégiques sur le quartier, son devenir et sa gestion. :

- Il est composé d'habitants et surtout représentants des groupes (bonnes, gargotières, tisserands en tissus divers...) et du chef de quartier.
- Il associe Enda Sigui et un conseil de sages (anciens). Il comprend des sous comités de gestion (eau, santé, école) et est appuyé par Enda Sigui (pour l'organisation, constitution, suivi des équipements).
- Les décisions sont prises en Assemblée générale. L'une des premières décisions symboliques au démarrage fut le changement de nom de quartier.

Avant tout, c'est sur la dynamique économique des groupes du quartier que s'appuie le comité.

La multiplicité des caisses de crédits et de solidarité catégoriels (bonnes, gargotières, tisserands) pour des besoins classiques (achat de médicaments,

entraides individuelles, ou plus communautaires (scolarité, fonctionnement des équipements), témoigne d'une vision solidaire et motivée pour le développement de la vie de quartier, voire un souhait d'insertion économique.

Le groupe des bonnes aujourd'hui toutes en voie d'alphabétisation, ou porteuses de projets économiques, apparaît comme un exemple assez probant du désir et des possibilités d'insertion et d'intégration, ou d'accès à l'espace économique.

Leur présence au Sommet Mondial d'Habitat II à Istanbul en 1996 a voulu afficher une certaine image de la pugnacité d'un quartier en recherche d'intégration. et perçu comme "communauté de destin".

7.4.2 Effets induits de l'action collective : Etanchéité et contrôle social

Le quartier, ses instances de gestion semblent se développer ou se réguler selon des discours ou des pratiques d'appartenance identitaire, très liés au souhait de maintien de l'homogénéité spatiale et sociale.

Le «sentiment identitaire» véhiculée, pour consolider une dynamique communautaire, tout en permettant l'autonomisation du quartier (et sa sécurisation foncière) permet d'optimiser des ressources disponibles, des outils de gestion, ou la participation des habitants.

Etant donné la relative étanchéité sociale du quartier, les outils (comités et leurs membres) sont aisément contrôlables pour la population. ; L'accès à l'information facile et la mobilisation de fonds dans des réseaux formels (groupements qui sont tous identifiés) plus efficace.

7.4.3 Du faible niveau de la dynamique institutionnelle

Dans le même temps, si le quartier Rail (Khassoul) a été maintes fois "labellisé", tantôt comme symbole de la lutte contre la pauvreté, tantôt comme symbole de citoyenneté urbaine, tantôt comme image vivace de la "débrouille" africaine, et en premier lieu pour le Président de la République Sénégalaise, il n'en demeure pas moins que peu de rapprochement, négociation n'ont été ouverts avec les institutions, en charge de la gestion et politique urbaine.

Si le quartier est aujourd'hui en voie de légalisation, aucune discussion n'a été ouverte avec la Communauté Urbaine concernant son devenir réglementaire, prise en compte dans les missions de gestion de la commune (électricité, AEP, assainissement, collecte des ordures, santé, école, implantation d'équipements). Aucune visite de réunion technique n'ont eu lieu avec la Communauté Urbaine, la Préfecture, les Services de Santé...

On sait les quartiers spontanés et illégaux peu habitués aux contacts avec les institutions (d'autant que l'administration ignore l'occupation foncière illicite). Ici l'absence d'espace de dialogue avec les opérateurs ou institutions, incombe aux relations unilatérales instaurées entre les habitants et leur organe de représentation.

7.5 Mode d'accompagnement et d'encadrement d'Enda Tiers Monde et Enda Sigui.

7.5.1 Moyens et ressources

Enda Sigui est le premier interlocuteur direct des habitants pour sa dynamique communautaire. Enda Jeunesse, qui anime une école de la rue est installée en limite de quartier. Enda Sigui comprend une équipe d'animation restreinte (un chef d'antenne de profil assistant social, et 2 à 4 animateurs, très disponibles).

L'antenne implantée à Ecopole suit et relaie la dynamique du quartier Rail.

Les activités d'Ecopole relevant d'orientations stratégiques transversales et déterritorialisées, relèvent du siège d'Enda et de plusieurs secteurs (Prospective, Communication, Audiovisuel).

Enda Sigui accompagne toute la dynamique communautaire de quartier, autour de groupes ou d'équipements communautaires. Elle fournit le matériel scolaire, le mobilier, finance les frais d'inscription ou collège.

7.5.2 Spécificités du mode d'accompagnement et d'intervention : valorisation des ressources du quartier

L'accompagnement social est assuré aux côtés d'Enda, par des relayeurs-appreneurs, détectés dans les quartiers, rémunérés par contrat de tâche (apprenant de quartier, instituteur de rue, assurant le suivi scolaire, alphabétisation).

Ils ont généralement une expérience de bénévolat au sein du quartier ou quartiers proches. Leur engagement social auprès des populations démunies vient conforter une trajectoire professionnelle (animateurs, éducateurs, enseignants...). Ils sont associés aux réunions des équipes, ont des contacts directs avec le siège et peuvent devenir animateurs dans les différentes antennes.

La mobilisation des ressources humaines internes issue des quartiers (relayeurs) mais aussi externes (stagiaires affectés sur le quartier) facilite la mobilisation des habitants, dès lors que les relayeurs sont connus, voire nés dans le quartier.

La valorisation de réseaux d'appui internes ou externes alliée à la compétence et l'engagement des équipes d'Enda, a fait que le projet de quartier a pu être monté dans des délais très courts (1 semestre).

La rapidité des "interventions" est également liée aux différents concours de plusieurs d'Enda ayant leur spécificité dans différents domaines d'action. Sur le quartier du Rail, sont intervenues 3 antennes : Cellule audiovisuelle pour Ecopole, Enda Eau Populaire, Enda Sigui, en plus du Siège qui assure la coordination.

Les échanges entre le quartier et l'antenne d'Enda Sigui sont d'autant plus faciles qu'existe un espace formel, directement accessible et ouvert : le centre Ecopole.

La forte relation de proximité entre habitants et Enda demeure assez exclusive d'autres interventions : peu de partenaires sont impliqués dans le quartier, en dehors d'UNICEF assurant des séances de sensibilisation sanitaire et de prévention aux maladies. Quant l'ONG intervient, c'est principalement sur la demande d'Enda Sigui, centralisateur de demandes et besoins.

Les pouvoirs publics ne sont pas sollicités (centres de santé, services techniques...)

7.5.3 Spontanéisme et intervention en temps réel

Dans le même temps, si la compétence de l'encadrement, l'intervention de plusieurs antennes, le portage financier par Enda de certaines réalisations, a accéléré le processus de "sortie" informelle de quartier et sa restructuration, celle-ci s'est faite au coup par coup, dans un spontanéisme opérationnel et technique.

Il n'y a aussi pas eu de programmation d'objectifs et d'études ponctuelles, de mise en place d'outils (réglementaires, urbain, ou d'ingénierie, voire de plan d'ensemble d'aménagement du quartier).

Il semble que ce choix d'intervention spontanée, en temps réel, et avec des moyens légers sans réel souci de la nature des outils et des technicités, ait profité à la mise en oeuvre de la réhabilitation, acquise rapidement.

7.5.4 Perspectives

Dans les conditions actuelles de fabrication de quartier, basé surtout sur des relations bilatérales entre Enda et les habitants, sans intervention des pouvoirs publics, se pose la question de la continuité de la dynamique populaire à moyen terme.

L'antenne d'Enda Sigui, provisoirement installée pour l'appui au démarrage, n'a pas vocation à pérenniser son intervention. Quelle sera alors, dans la perspective

de désengagement possible d'Enda, la capacité des habitants à insuffler et maintenir une dynamique collective, mais aussi individuelle ?

Quelles seront leurs capacités à gérer le devenir urbain du quartier, à autofinancer des actions, réalisations, en l'absence de contrepartie des pouvoirs publics ?

Quels seront les espaces/temps de responsabilisation des habitants pour leur quartier ?

8. LA CREATION D'UNE STRUCTURE D'APPUI SPECIALISEE DANS LA POTABILISATION : LE CAS D'ENDA EAU POPULAIRE DANS LA REGION DE DAKAR

L'expérience d'Enda Eau Populaire est particulière, en ce qu'elle est uniquement consacrée aux actions de potabilisation en bordure urbaine , en quartiers irréguliers.

On rendra compte de l'expérience directement menée, par Enda Eau à Fas M'Bao pour donner à lire son mode opératoire, au niveau communautaire ou institutionnel.

8.1 Historique de l'antenne d'Enda Eau et délimitation de ses interventions

Enda Tiers Monde par le biais de différentes antennes (RUP, ECOPOP, GRAF, Enda Santé, notamment) est actif depuis une dizaine d'années dans les quartiers périphériques de Dakar.

Régulièrement interpellée par la population sur les problèmes d'eau potable, et devant les demandes croissantes, le Secrétaire Exécutif décida de la création d'une antenne spécialisée. En 1995, Enda Eau Populaire fut créée, dotée de moyens en personnel, pour la réalisation et le financement de fontaines publiques.

L'enjeu est double :

- aider les populations à accéder à l'eau à un coût minimum par les fontaines, et accessoirement réaliser des installations compétitives tant au niveau de l'investissement, que de leur exploitation, dans les quartiers irréguliers.
- en même temps, faire de l'eau un réel enjeu social en organisant et appuyant des formes de gestion communautaires et des actions périphériques.

L'une des premières réalisations dans un des quartiers de M'Bao nous renseigne sur :

- le mode opératoire d'une antenne, qui intervient de façon isolée et autonome, sans intervention d'autres antennes, sans programme spécifique attribué
- ses conditions de démarrage et ses acteurs clefs.

8.2 Contexte, conditions de démarrage et acteurs clefs

Un programme de 8 fontaines et réseau primaire d'adduction (7 km linéaire réseaux) ont été réalisés fin 1996 sur un des quartiers de M'Bao, (le quartier «Fas») et à la demande d'habitants.

Ici, la forte pression des habitants, exercée successivement sur le chef de quartier, la cellule locale du Parti Socialiste, ou l'ONG, est directement liée au contexte urbain.

M'Bao est une commune récente née d'une opération de déguerpissement d'envergure, celle d'habitants locataires de la médina de Dakar.

Constituée sur la base d'une population transférée après avoir acquis des titres fonciers, M'Bao s'est rapidement étendue sans qu'il y ait de viabilisation, voiries ou réseaux divers.

Elle compte aujourd'hui 140.000 habitants et est dépourvue de tous les équipements de base (santé, école, et dans la plupart des cas, d'eau potable).

Située à 18 km du Nord de Dakar, mais à l'écart de la route principale reliant Dakar à Rufisque, elle ne dispose pas de transports en commun publics (les transports sont informels) et les commerces y sont peu implantés.

8.2.1 Au cœur de l'initiative : les groupements de femmes...

C'est autour d'un groupement de femmes, et suite à des initiatives sanitaires que s'est organisée la potabilisation, ou encore d'autres actions de désenclavement (boutique communautaire, banque d'entraide).

La présence d'Enda Santé entre 1992 et 1995 pour animer le Comité de Santé a fourni un premier motif d'adhésion des femmes.

Le groupement de femmes, initiées par un ou deux membres leaders est entré au comité de santé. ; pour mener différentes initiatives : achat-revente de médicaments dans le quartier, sensibilisation aux maladies, installation de caisse d'entraide. Certaines femmes du groupement ont dans le cadre du comité de santé, bénéficié de stages de formation délivrés par la Banque Africaine de Développement.

La participation du groupement de femmes au comité de santé, en même temps qu'elle leur permettait d'affirmer les bases d'un projet collectif sanitaire, leur permettait de consolider leur expérience économique et de gestionnaire. Le comité de santé, par la vente de médicaments, l'installation de crédits périphériques au sein du groupement, offre un moyen de faire l'apprentissage des règles de gestion (achat et revente de médicaments, calcul des bénéfices) et d'une stratégie économique (comment et où gérer, réinvestir les produits financiers issus de la vente de médicament ?).

Si Enda Santé s'est retiré de l'animation du Comité de Santé en 1995, le groupement de femmes a poursuivi son engagement et son investissement dans le quartier, et au comité de santé. Elles finalisèrent ainsi le montage d'un projet de boutique communautaire et d'une centrale d'achat financée en partie par le FED, inauguré en décembre 1996.

Financé à hauteur de 25% des travaux et de stock par les membres de groupement (5000.000 FCFA) la boutique emploie deux femmes salariées. Le comité de gérance bénéficie d'un appui en formation (FED). Si le groupement compte aujourd'hui une quarantaine de membres, c'est autour de 2 ou 3 femmes influentes et entrepreneuses, figures emblématiques du quartier que se nouent les relations et s'élaborent les actions avec ONG et bailleurs de fonds.

Le groupement, indissociable de l'image du quartier, s'est jusqu'ici adressé directement aux partenaire extérieurs (Enda Eau, Enda Santé, Bureau du FED, programme nutritionnel) pour l'aider à organiser ses initiatives.

Ainsi l'installation d'une boutique communautaire, tout comme la potabilisation, portée par le groupement s'est faite sans concertation, sans association avec les réseaux formels locaux : chef de quartier, Mairie ou administration (services santé ou développement communautaire de la Préfecture).

Fortes du savoir faire acquis dans la gestion et le partage d'initiatives communautaires mais aussi individuels, le groupement de femmes revendique et porte aujourd'hui de nombreux projets : une deuxième tranche de bornes fontaines, jardin d'enfants et école, dispensaire, sans toutefois que leur viabilité sociale et économique ne soient démontrés.

En l'état actuel des formes et des forces de mobilisation populaire , les cotisations pour le financement proviennent quasi-exclusivement des membres des groupements ou de leur cercle d'influence proche. En dehors d'un GIE de jeunes, la population est encore peu impliquée dans le développement du quartier de Fas.

La configuration sociologique des quartiers, sans cohésion spatiale, très étendue, est peu propice à la mobilisation communautaire, ou même aux pratiques de solidarité.

8.3 Les réalisations autour de l'eau et leur gestion

8.3.1 Modes de réalisation des bornes fontaines

8 bornes fontaines, et l'extension du réseau d'adduction public ont été réalisés en première phase (1996) par Enda eau, dans un délai très court : moins de 6 mois au total.

Enda eau a assuré l'ensemble des missions techniques et sociales:

- identification réelle de la demande (portée initialement par le groupement de femmes);
- études techniques et financières;
- propositions d'implantation de bornes choisie avec les habitants,
- calcul des cotisations,
- formation de comité de gestion et du fontainier.

Les bornes sont implantées tous les 200 mètres environ⁴¹. A leur ouverture, les puits existants ont été fermés par cadenas. Les travaux (7 km de tranchées à ciel ouvert).ont été réalisés sous le contrôle d'Enda avec participation active des habitants (et de l'antenne).

Le financement de l'investissement a été assuré à :

- environ 30% par les cotisations des habitants (
- 60% par le FED/PMR ;
- environ 10% sur fonds propres d'Enda Siège.

Le coût total de l'investissement, extension du réseau primaire, raccordement et 8 bornes, est estimé à 23 millions de FCFA.

Le coût moyen de réalisation est estimé à environ 300.000 FCFA par borne (caution, raccordement inclus)⁴².

L'intervention groupée sur 4 sous quartiers a permis des économies d'échelle : achat et transport de matériaux, productivité et baisse des coûts de main d'oeuvre, réduction de cautions et des frais d'ouverture des compteurs par la SONEES.

Le statut juridique des ouvrages n'est pas discuté avec la commune, pour ce qui concerne les terrains d'assiette des fontaines.

L'opération communautaire aura permis l'extension du réseau public d'adduction, financé avec la participation des usagers, mais tombant "in facto" dans le patrimoine de la SONEES qui aura en charge son entretien.

Quoique peu habituée aux actions collectives, les usagers ont rapidement accepté la participation financière, dans une situation de privation chronique d'eau potable.

8.3.2 Gestion communautaire des bornes et projet social autour de l'eau e..

⁴¹ Une borne dessert environ 800 habitants

⁴² Coût moyen relativement bas, si l'on s'en tient aux estimations de la Banque Mondiale pour l'AEP (40.000 CFA par borne installée au Sénégal)

Les tarifs de vente d'eau sont les mêmes pour toutes les bornes : 10 FCFA la bassine⁴³. Aucune borne n'a été fermée à ce jour.

Les usagers ne disposent guère d'alternative de distribution, les puits étant condamnés, la revente aux branchements limitée, les bornes publiques éloignées. Les horaires d'ouverture sont fixes, la lessive est interdite aux abords de la borne.

La gestion est assurée par le fontainier, choisi par le comité de gestion.

Constitué avec l'aide d'Enda Eau, il est de taille réduite et comprend : le fontainier, le chef de quartier et 2 habitants choisis par assemblée générale (généralement des femmes).

Le comité se réunit mensuellement, les comptes sont présentés en assemblée générale avec la population tous les semestres.

Les recettes provenant de la vente d'eau sont effectuées :

- à environ 60% pour le paiement de la facture SONEES
- 30% pour l'indemnité du fontainier
- 10% pour l'entretien de la borne

Les premiers excédents d'exploitation (environ 10 à 13.000 FCFA par mois), ont servi à l'achat de médicaments par le comité de santé, et seront à l'avenir provisionnés sur le compte du comité de gestion.

Le fontainier dispose d'un carnet de bord, fourni par Enda, qu'il remplit quotidiennement (relevé du compteur et recettes).

8.3.3 Effets induits et dynamiques autour de l'AEP

Le résultat le plus probant a été en premier lieu la rapide démultiplication des demandes en potabilisation ; et, pour organiser d'autres sources d'approvisionnement communautaire.

L'appropriation du système et le "retour" d'investissement communautaire se caractérise par :

- une forte fréquentation et satisfaction des usagers
- une pression sur l'opérateur social (Enda Eau) pour installer rapidement d'autres bornes.

Dès l'installation de la première tranche de bornes, une deuxième tranche était lancée sur un des sous-quartiers sud de M'bao ; portée par le même groupement de femmes.

Elle comprend une dizaine de bornes. Les réseaux d'adduction doivent permettre en même temps le raccordement d'un centre de santé construit dans le cadre du PDM de la Banque Mondiale, non fonctionnel car non raccordé ; et le

⁴³ L'eau vendue aux bornes "privatisées" est de 15 FCFA la bassine.

raccordement d'autres équipements publics existant : morgue, mosquée, borne sur un marché public.

Le financement serait assuré par le PMR/FED, et les cotisations communautaires, dont la collecte a pré-démarré, à l'initiative du même groupement féminin.

En même temps, sera réalisée toute une série de branchements sociaux.

La volonté (peut-être temporaire) d'intervention des habitants, face à un service municipal et public défaillant, devrait certainement profiter à la montée de l'associatif ; dès lors qu'il trouvera, en dehors des groupements catégoriels femmes les espaces de son intervention et de son affirmation sur le quartier.

La rapide appropriation et acceptation des principes "communautaires" sont à mettre en rapport avec le mode opératoire d'Enda Eau, qui a su fournir dans un délai très court des réponses concrètes et fonctionnelles aux (non) usagers.

8.4 Mode d'appui de l'ONG Enda eau

8.4.1 Une antenne à caractère technique

Enda Eau assure pour toutes les demandes :

- la prise de contact avec les demandeurs et identification des demandes réelles ;
- études techniques et financières sur les réseaux et points d'eau ;
- proposition de localisation des implantations à la population ;
- proposition de prix de vente de l'eau et du montant de participation de la population, et de montage de gestion ;
- assistance à la réalisation des ouvrages et maîtrise d'oeuvre (contact entreprises, SONEES) ;
- formation de comité de gestion et du fontainier ;
- suivi hebdomadaire de la gestion durant les 6 premiers mois puis suivi mensuel et trimestriel.

L'équipe d'Enda repose sur des moyens légers : un responsable de formation chimiste , assurant tout le montage des actions, un assistant technicien, ayant en charge le suivi des comités de gestion.

L'équipe est rattachée au siège d'Enda , n'a pas de locaux de budget propre. Elle travaille directement avec le siège sur des domaines précis (note de prospective, études sanitaires). Elle n'a pas recours à des prestataires extérieurs (bureaux d'étude sous traitance). Elle n'intervient pas sur les domaines périphériques à l'eau (assainissement).

La technicité de l'opérateur permet d'accélérer le processus de réalisation en même temps qu'elle permet des économies d'échelle.

Enda Eau encourage en effet des structures ou dispositifs légers à l'investissement et à la gestion :

- peu d'intervenants sur les travaux (1 à 2 entreprises contrôlables facilement et fidélisées pour la reconduite des opérations);
- demandes groupées d'intervention auprès de la SONEES par les branchements individuels et réseaux;
- dérogations de principe négociées avec la SONEES pour autorisation de travaux et d'intervention sur ses réseaux;
- expertise des demandes communautaires individuelles pour s'assurer de l'intérêt réel et des moyens des populations :Enda Eau pour les branchements individuels, sur lesquels elle intervient encore assez peu, fait effectuer des enquêtes "discrètes" sur la solvabilité des demandeurs;
- demandes de délai court pour le recouvrement des cotisations;
- programmation conjointe d'interventions sur les réseaux primaires et sur branchements individuels pour réaliser des économies d'échelle.
- négociation avec le bureau du FED pour raccourcir, grouper les délais d'instruction de demandes de fonds ;
- intervention légère et ciblée pour la mise en place des comités de gestion (réunions d'information, aide à l'élection des membres, fourniture d'un cahier de relevé et tableau de bord type de gestion);
- formation de comités de taille restreinte;
- mode de suivi des comités adaptés au rythme de démarrage : ciblé et concentré au démarrage, puis plus espacé pour permettre à l'antenne de se retirer rapidement.

8.4.2 Relations avec communautés et pouvoirs locaux

Dans la mise en place d'une filière économique et sociale de potabilisation, Enda Eau Populaire ne se démarque pas des principes et des modalités d'intervention propres à Enda Tiers Monde.

L'antenne investit des terrains négligés par l'action publique, mais surtout qui correspondant à une réelle demande ou volonté collective et populaire d'action. Enda Eau n'intervient que sur demande formulée d'un groupement ou d'une association de base ; voire sur intermédiation d'une autre antenne (quartier du Rail, PDSU).

Si l'antenne peut être qualifiée d'installateur "Clef en main" (qui met des compétences techniques à disposition d'un projet social), ses missions sont très délimitées dans l'accès aux services et à la gestion communautaire.

Dès lors qu'elles celles ci ne concernent que la filière de potabilisation, l'antenne peut vraisemblablement se retirer plus rapidement des quartiers une fois ceux-ci équipés.

Le système relationnel établi avec les habitants, la proximité de l'antenne (pas d'intermédiasions, antenne accessible rapidement et identifiable, vu sa faible taille, crédibilité) permet d'obtenir une fermeture des puits sans trop de résistance.

Si des liens "unilatéraux" ont pu s'installer entre Enda Eau et les habitants, là où l'antenne intervient, c'est que celle-ci est l'interlocuteur unique sur les quartiers. L'antenne ne concerte peu les pouvoirs locaux, les administrations ; par ailleurs absents de la gestion des quartiers (à M'Fsbao).

Le caractère unilatéral des relations entre l'ONG et les habitants est accentué par la défiance des habitants vis à vis des pouvoirs locaux. A Fas M'Bao comme dans les quartiers récents et irréguliers de Rufisque, Thioraye, les promesses, de potabilisation (bornes ou branchements) ont été nombreuses par le politique, promesses rarement tenues.

8.4.3 Dispositifs et partenariats mis en place avec les acteurs de l'eau

Arrangements techniques avec le concessionnaire

Le savoir faire acquis dans les quartiers (30 bornes fontaines environ et 10 km de réseaux environ installées en moins de 2 ans) mais aussi la démultiplication des demandes, permettent à l'antenne d'instaurer des négociations, voire de faire pression sur le concessionnaire.

Des protocoles d'accord sont trouvés pour :

- le système de dérogations de principe attribué à Enda pour intervenir sur les réseaux publics,
- un tarif préférentiel pour l'ouverture des compteurs;
- négociations par le financement de réseaux à faible coût;
- accord obtenu pour les branchements sociaux (mais suspensives de la solvabilité des demandeurs, pour s'assurer qu'ils sont économiquement en mesure de payer le coût du branchement, et donc éviter la pénalisation (en cas de manque de solvabilité) d'autres ménages ayant-droit⁴⁴.
- une mise en cohérence des objectifs sanitaires (fermeture des puits systématique).

Discussions avec les bailleurs de fonds

De par son statut d'opérateur social, quasi unique dans les quartiers périurbains, le savoir faire et la crédibilité acquis, Enda Eau populaire est aujourd'hui un partenaire de premier plan pour les discussions concernant l'accessibilité à l'eau

⁴⁴ Enda Eau fait partie d'un réseau Nord/Sud mis en place par le Canada autour de la coopération décentralisée dans l'AEP.

dans les quartiers populaires. auprès des Bailleurs de fonds.(Banque Mondiale, Coopération allemande, coopération Canadienne)⁴⁵.

Des groupes de travail à l'initiative de la Banque Mondiale associent régulièrement le distributeur (SDE) et concessionnaire (SONEES) para public sénégalais, la Coopération Allemande (GTZ) et Enda Eau Populaire.

Les discussions, décisions pour accélérer la potabilisation des quartiers portent sur :

- des objectifs annuels quantitatifs en matière d'AEP, financés par la Banque Mondiale. Une clef de répartition est établie entre dotations aux concessionnaires et dotations à Enda Eau, pour la réalisation de bornes et branchements sociaux⁴⁶.

Une dotation financière serait ainsi directement allouée à Enda eau.

- les priorités géographiques et sociales et le calendrier de raccordement annuel des quartiers de la région de Dakar.

Par ailleurs, les discussions conjointes entre bailleurs de fonds, opérateurs publics et l'ONG permettent :

- de définir une politique commune en matière de potabilisation (méthodes, coût d'investissement, types de gestion) mais surtout une politique sociale de l'accès à l'eau. Des discussions doivent permettre de mettre à plat, sur la base des expériences conjointes, les critères d'éligibilité des ménages aux branchements sociaux.

La reconnaissance de l'Ong commeopérateur d'une politique sociale de l'eau pose la question de sa croissance. Aujourd'hui l'efficacité de l'antenne dans "l'accompagnement" à l'accès à l'eau, tient à son bon niveau d'ingénierie, sa faible taille, au ciblage ou à la légèreté de son mode d'intervention.

Ce qui paraît fonder une originalité, ou à défaut une spécificité pourrait être remis en cause par un seuil de développement trop rapide.

Enfin, le caractère unilatéral des relations établies sur les quartiers entre Enda et les habitants (Fas M'Bao) et l'absence d'espace de discussion avec les collectivités peut poser la question de la continuité, voire pérennisation de ce qui a été entrepris, en pleine application de la décentralisation.

⁴⁵ Au Sénégal, le cout de la police d'installation des branchements sociaux individuels est de 120.000 FCFA, par ménage, payable à l'installation.

⁴⁶ Avec un accord entre l'ONG et le concessionnaire pour les coûts préférentiels de raccordement, et compteurs (pris en charge par la Banque Mondiale).

9. LE CAS DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN (PDSU) A GUEDIAWAYE (SENEGAL)

La particularité des actions étudiées repose sur leur ancrage institutionnel.

Les initiatives autour de l'eau ou environnement sont en effet plus ou moins commandées, ou canalisées, à défaut d'être contrôlées par le PDSU mis en place sur les quartiers de quartier depuis 1993. Le cas de Guedawaye permet d'éclairer l'architecture de la concertation dans les quartiers, les espaces d'articulation entre programme ou "projet global de quartier". et population .

9.1 Contexte urbain

Guedawaye situé à 15 km de Dakar, créée dans la foulée de la commune de Pikine, est l'une des grandes opérations de déguerpissement des années 70.

Guediawage donne à voir une image spatiale combinant volontarisme (et ordre) urbain et spontanéisme populaire. Son cœur, ou noyau central est construit sur un damier régulier qui comporte peu d'infrastructures d'assainissement ou eau potable, en dehors des voies primaires.

Les quartiers périphériques ou d'extension, sont construits en auréole, dans l'improvisation la plus totale, sur des terrains sablonneux, sans infrastructure et sans nivellement probable.

Les lotissements font davantage figure de campements, baraquements que de quartiers durcifiés. En l'absence d'infrastructures, les ordures ménagères sont jetées à même la rue. La nappe phréatique et les puits d'eau sont pollués en grande partie. Guediawage compte aujourd'hui plus de 400.000 habitants, dont 50% ont moins de 25 ans. Le taux d'inactivité y est de 50%, le taux d'analphabétisme de 90%.

Guedawaye, comme les quartiers voisins de Genaw Rail ou Yembeul (qui font partie du PDSU) apparaît comme une figure sociologique, celle du choc de deux matrices, l'une moderne, l'autre autochtone, liées aux comportements séculaires des habitants (souvent d'origine lebou), conscients d'avoir formé leur quartier, d'avoir acquis le droit d'y être installés⁴⁷.

9.2 Le rôle du PDSU dans les quartiers

⁴⁷ Les témoignages des anciens, des chefs de quartier sont autant de signe d'appropriation ou de fixation au quartier lorsqu'ils se souviennent des premières cotisations des habitants pour la mosquée ou les bornes fontaines attribuées par le chef de quartier.

Le PDSU démarré en 1993 dans le cadre du programme de coopération Nord Sud "crise urbaine", est avant tout un réseau d'échanges, de confrontation et de partage d'expérience entre 4 villes du Nord et 4 villes du Sud (Au Sénégal, Nantes coopère avec Rufisque ; Grande Synthe avec Guedawaye, La Valette du Var avec Pikine).

Financé par l'Union Européenne et la Coopération française, ainsi que par les villes partenaires, il entre aujourd'hui dans sa deuxième phase et bénéficie d'une coordination au Nord et au Sud. Le réseau d'échange réunit régulièrement bailleurs de fonds, municipalités, ONG et chercheurs.

Sur le plan opérationnel, il permet d'appuyer, financer des initiatives municipales, communautaires menées par les ville du Sud et fournit une aide méthodologique logistique au partenariat et aux initiatives.

Au Sénégal, Ecopop antenne d'Enda Tiers Monde est le maître d'oeuvre de PDSU à Yembeul et Genaw Rail, quartiers de Pikine, Thioraye et Guedawaye.

L'Antenne Ecopop était présente depuis 1991 sur les quartiers de Pikine, Thioraye, Guedawaye, dans le cadre du "Programme Spécial d'Evaluation" et a appuyé de nombreuses initiatives dans l'économie populaire en quartiers spontanés.

La commune de Guedawaye bénéficie elle, de la présence de nombreux opérateurs, partenaires de la Communauté Urbaine de Dakar : Banque Mondiale, GTZ, Coopération Française par le biais de l'AFVP, Fonds Européen de Développement...

Dans la foulée des réformes institutionnelles pour la régionalisation et décentralisation, elle a intensifié son rapprochement avec les partenaires non gouvernementaux et a intégré le réseau du PDSU.

Le PDSU est avant tout un programme d'appui ou de mise en cohérence des actions et initiatives locales. Il apporte un soutien méthodologique aux enjeux, besoins et initiatives qu'ils soient formulés par des organisations de base ou la commune. Si sa vocation est avant tout d'aider à la formulation des initiatives, au repérage des acteurs et au renforcement de leurs capacités, il n'a que peu de moyens opératoires.

L'entrée du Pdsu sur les quartiers passe la création de Comités de coordination (à Guedawaye) , ou Comité de Développement à Genaw Rail. Ils sont les cadres formels de concertation et les supports administratifs aux initiatives de quartier. Associant la Municipalité, le Comité de Coordination est l'espace formel d'expression des besoins, et doit permettre la réalisation d'un plan d'actions, au niveau du quartier ou de la ville.

9.3 Projets et réalisations

Créée en 1995, le Comité de Coordination de Guedawaye, s'il a engendré une importante dynamique durant sa phase de lancement, a (encore) peu permis la réalisation d'actions.

C'est autour des jeunes que se dessinent aujourd'hui ou se réalisent plusieurs projets communautaires :

- le reboisement de tout un sous quartier en bordure de mer par un Groupement d'Intérêt Economique, est une action phare, lisible, initiée et discutée dans le Comité de Coordination.
- un projet de police de quartier, souhaité par les habitants, est à l'étude. Guediawaye connaît en effet un important taux de criminalité et de délinquance nocturne. Placé sous l'égide d'un GIE de jeunes, une police de "substitution" à l'autorité publique en même temps qu'elle assurerait la surveillance du quartier, recruterait et formerait de jeunes chômeurs anciens délinquants pour les tâches d'îlotiers. Alimentés par les cotisations des habitants, adoptés en Comité, au tarif de 500 CFA mensuel, le service devrait évoluer vers un centre de réinsertion permanent de délinquants⁴⁸ créateur de 35 emplois.
- les groupements de femmes, très nombreux au sein du Comité assurent de nombreuses actions d'alphabétisation, sensibilisation aux maladies, campagne de vaccination et d'hygiène.

Sont en projet : un centre communautaire nutritionnel, un centre de santé autonome, un centre de formation des ménagères, un jardin d'enfants, une clinique mobile.

Relayées par Enda GRAF, les caisses de crédits féminines drainent une épargne collective et individuelle importante investie dans les activités économiques et communautaires auxquelles s'ajoutent les crédits relatifs accordés par GRAF.

Plusieurs associations de base, dans certains sous quartiers, ont ouvert des écoles communautaires.

Le Comité de coordination fédère et facilite toutes les initiatives autour du cadre de vie et de l'environnement qui doivent trouver un caractère opératoire, par le biais des partenaires présents (AGETIPE, GTZ, Enda Tiers Monde et le bureau base du FED essentiellement).

9.4 Réalisations et gestion autour de l'eau

L'eau représente une demande prioritaire émise directement auprès du Comité de Coordination, ou des associations de base.

⁴⁸ Ce projet est, en l'état, non appuyé par Ecopop.

A Guedawaye, la plupart des bornes que gérait la commune sont aujourd'hui fermées après le recentrage de la politique de distribution d'eau (en 1993 il était décidé par l'Etat de ne plus distribuer ou subventionner à perte, la distribution d'eau aux fontaines du quartier).

Sur un parc d'une vingtaine de bornes 4 ont été confiées à des exploitants privés, fontainiers, qui font leur affaire de l'exploitation. Le seau est vendu à 10 FCFA (pour 10 litres). La bassine de 20 litres à 15 FCFA. Les bornes sont ouvertes en continu, leur exploitation est jugée satisfaisante.

Une étude réalisée dans le cadre de la commission « Eau » du Comité de Coordination, par un étudiant de l'ENTPE de Dakar, mentionne que les bornes n'auraient jamais été fermées dans les deux dernières années, et les recettes mensuelles seraient au minimum de 75.000 FCFA.

L'insuffisance des points de distribution conduit évidemment à l'utilisation des puits, vétustes et mal répartis, prévus souvent comme fosse sceptique transformée en puits fonctionnel (la nappe phréatique étant très peu profonde).

80% des puits de Guediawage (étude ENTPE) seraient contaminés à la source par la vidange de fosses, l'enfouissement des ordures ménagères et la permanence des eaux stagnantes.

Des mêmes études menées par l' ENTPE, il ressort que 50% ménages (enquête faite auprès de 350 concessions) préfèrent une distribution d'eau par branchements individuels, même si le coût d'investissement en est élevé.

Dans ce contexte de pénurie, mais aussi de revendications, la potabilisation se trouve être au croisement à la charnière de plusieurs initiatives ou programmes, relayés ou encadrés par le PDSU; ou menés directement par les associations de base avec les bailleurs de fonds.

- Une première tranche de 4 bornes et 520 ml de réseaux primaires pris sur le réseau public de la SONEES, ont aussi été réalisés dans le cadre de PDSU. Ecopop a assuré le montage du projet en liaison avec Enda Eau Populaire qui en a assuré l'ingénierie technique. Un diagnostic participatif basé sur des enquêtes d'identification des besoins avait en effet permis de sérier les demandes les plus urgentes et les plus motivées au sein du projet de quartier, fortement axé sur l'environnement : eau, latrines, puisards, collecte des ordures.

Les programmes des bornes d'un montant de 5 millions FCFA a été financé par l'UNESCO dans le cadre du volet de financement "Accès à l'Eau", et par la population à hauteur de 25%.

Les bornes sont gérées par un comité de gestion désigné par le bureau du Comité de Coordination.

- Une deuxième tranche de 3 bornes a été réalisée par le biais de l'AGETIPE, dans le cadre du Programme Nutritionnel Communautaire dépendant du Programme Alimentaire Mondial (Banque Mondiale). Celui ci comprend un important volet Eau, Assainissement et Prévention Sanitaire en quartiers périurbains.

Pour l'adduction d'eau ou l'assainissement, ce sont les Comités locaux de pilotage (CLP), relais de Comités régionaux qui assurent le suivi, l'animation du PNC.

Présidés par les délégués de quartier, les CLP associent notables, groupements et associations de base. Les membres du CLP sont ceux des Comités ou Ocb déjà existantes : c'est le cas à Guedawaye tout comme à Genaw Rail ou les CLP sont les comités de Coordination mis en place dans le PDSU.

Le PNC s'appuie sur des Micro entreprises communautaires (MEC) et des maître d'oeuvre communautaires(MOC); auquel l'AGETIPE confie la gestion de ouvrages et l'animation du programme.

A Genaw Rail comme à Guedawage, c'est Enda GRAF qui est maître d'oeuvre communautaire pour les initiatives développées essentiellement autour des groupements de femmes, qui sont elles , relais (MEC) du PNC .
Le programme de 4 bornes fontaines a ainsi été initié et porté par le Groupement "BOKKI", composé de teinturières, commerçantes, revendiquant un développement de l'accès du point d'eau.

Le groupement BOKKI, auquel adhèrent 120 femmes (dont ¼ de teinturières), apparaît comme une force de proposition et est interlocuteur prédominant dans les enjeux de quartier : BOKKI est à l'origine du Comité de Coordination. Détenteur d'un capital économique considérable, issu de l'épargne drainé par les membres (4 millions de CFA), il dispose de moyens de fonctionnement (bureau, magasin, secrétariat, formation). Son potentiel économique et communautaire lui permet de mener à bien des projets collectifs (sensibilisation, relais du PNC), y compris sur le plan de l'investissement : BOKKI a ainsi participé à hauteur de 60.000 FCFA à la construction des 4 bornes fontaines et a financé des puisards.

Le groupement assure également la gestion des bornes par le biais du comité réunissant 6 membres.

A près rémunération de fontainiers, le bénéfice d'exploitation est réparti entre le fontainier, le comité de gestion, détenteur du compte de gestion autonome, le groupement pour réaffectation dans des projets communautaires ou économiques, ou de quartier.Le groupement et la gestion des bornes est appuyé par Enda GRAF.

Dans le cadre du projet de quartier de Guedawaye, le comité de coordination étudie actuellement l'implantation d'une seconde tranche de bornes et surtout la mise en place d'un comité de surveillance de l'eau pour suivre les différentes réalisations communautaires. Le PNC et Enda eau devraient en être les opérateurs.

9.5 Organisation, fonctionnement du Comité de Coordination des quartiers de Guedawaye, dans la dynamique de quartier

Emanation directe; mais d'architecture complexe et hiérarchique des groupes de "base", le Comité de Coordination (ou Comité de Pilotage) est l'organe de représentation populaire. Un comité de pilotage antérieur existant à Guedawaye, placé sous l'égide du Parti Socialiste du Sénégal.

Sa structuration ascendante repose sur :

- des comités locaux de développement (CLD) élus pour chaque sous-quartiers (6 zones), composés de 10 délégués choisis parmi les habitants, personnes ressources et (ou) membres des associations. Les CLD sont les espaces d'émergence, recensement, formalisation des demandes de voisinage. Ils sont des organes fonctionnels de proximité, immédiatement lisibles et repérables pour la population. Ils associent le chef de quartier.

Chaque CLD sur la base de décisions prises en assemblée générale, établit un plan de besoins, plan d'action et programmation d'objectifs. Un diagnostic participatif annuel est établi sur les priorités de développement; les CLD élisent leurs représentants au Comité de Coordination, au nombre de 2 par sous-quartier. Le Comité de Coordination s'appuie sur un travail de réflexion mené par des commissions thématiques (eau, Assainissement, Ecole, Activité économique) reflet des demandes des CLD.

- Parallèlement une Commission d'Animation regroupe des responsables d'association ou groupements des sous-quartiers impliqués et motivés par le développement de quartier (16 membres).
- Les études, programmation, enquêtes sur les besoins sont réalisées au sein des commissions thématiques via la Commission d'Animateur qui fournit un gisement de volontaires disponibles pour l'action et la réflexion.

Ils s'adjoignent du concours de stagiaires qualifiés (Universitaires, Ingénieurs, Educateurs de Dakar) ou de jeunes diplômés des quartiers, endossant l'habit de "consultant local" rémunéré sur l'enveloppe du PDSU.

Les 4 commissions thématiques associent un Conseil des Notables. Une cellule de "validation" associant la Mairie et Ecopop Enda, se réunit régulièrement (mois ou trimestre) pour étayer les orientations populaires prises au sein des différentes étapes et espaces de concertation.

Le Comité de Coordination a son local ouvert quotidiennement. Il a ses règles de fonctionnement interne propres et rigides :

- programmation mensuelle et évaluation trimestrielle d'objectifs (par séminaire...) appuyée par Ecopop
- Comité de gestion
- Tenue rigoureuse de secrétariat administratif et tableau de bord financier ; planning précis de réunions
- Existence de délégué à l'information et aux relations "extérieures" et répartition rigide des rôles et des tâches des membres

Aucun membre n'est rémunéré. Le fonctionnement courant est assuré par des mini prestations monétaires aux associations de base (traitement de texte, location de chaises) qui assure un autofinancement "de fortune".

Les membres actifs du Comité de Coordination (délégués ou bureau) sont tous des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, sans emploi, par ailleurs leaders d'associations de base ou GIE. Ils assurent souvent des tâches d'alphanétisation dans les (sous) quartiers.

Le Comité de Coordination, apparaît ainsi comme un agrégat de forces individuelles et collectives, disponibles pour l'action et le volontariat qui l'accompagne.

Dans le même temps, il apparaît comme gisement social potentiellement productif de micro-emplois (et en premier lieu ceux de ces membres actifs), de micro-projets, ou services, à condition que les projets deviennent rapidement opératoires et fassent la preuve de leur viabilité.

9.6 Organisation et rôle de l'antenne d'Enda Ecopop dans l'appui au projet de quartier et du PDSU

Au Comité de Coordination, et par conséquent aux organisations communautaires, Ecopop fournit un appui logistique, matériel et financier dans le cadre de l'enveloppe budgétaire qui lui est attribuée pour l'animation du PDSU.

L'antenne appuie directement les organisations de base, ou leur création (statuts, aide à la gestion, mise à disposition du secrétariat), les moyens de fonctionnement des associations ou les cotisations des adhérents étant évidemment limités.

Par ailleurs, Ecopop organise des séminaires d'évaluation et forum annuels de quartiers et surtout fournit l'appui aux micros projets individuels (ou collectifs) émanant des quartiers : études de marché, filtrage des demandes adressées par les groupements au FED, vérification de la viabilité économique... Selon la complexité des missions, ces tâches de prestation peuvent être payantes. L'antenne est ainsi le point de passage, le guichet pour les demandes de financement sur les quartiers.

Dans le cadre du PDSU, Ecopop assure également la formation et l'appui des élus et services municipaux de Pikine, Yembeul, Guedawaye, qui s'ajoute à l'appui aux groupements et associations de base... Plus de 100 GIE et associations ont été formées en 1996.

L'antenne d'Ecopop est dotée de chef de projet, ou chargé de programmes généralistes: : planificateurs, urbaniste, architecte, géographe.

Facilitateur de concertation, son encadrement et son appui aux OCB et groupements est basé avant tout sur la pédagogie, l'explication, l'animation et l'aide à la formalisation, déterminants au démarrage du Comité de Coordination.

L'antenne d'Enda dispose cependant d'un cadre d'action étroit :

- le Comité de Coordination n'a pas jusque là de caractère, de portée, ni même de crédibilité opérationnels.
- La maîtrise d'ouvrage ou la réalisation de travaux dans leurs dimensions techniques ou d'investissement, est laissée aux initiateurs de base (groupements et associations). Il est alors plus commode, dans certains cas, pour les structures de base de contracter directement avec les partenaires (PNR, FED ou antenne d'ENDA), que de passer par le PDSU (c'est le cas des bornes fontaines réalisées par BOKKI et GRAF).

La commune de Guedawaye, quand bien même elle chercherait à s'impliquer dans le projet de quartier, ne dispose pas de moyens opérationnels;

L'antenne d'Ecopop, si elle est opérateur potentiel, ne dispose pas de financement propre et autonome.pour le PDSU .

Actuellement le PDSU (qui ne peut prétendre au PMR (FED) ne dispose pas d'enveloppe spécifique pour l'appui aux cadres de concertation à Guedawage. C'est la commune qui établit une demande de financement du FED et Coopération décentralisée.

Le rôle d'Ecopop croissant et conjuguant appui aux projets et aux groupements apparaît comme déterminant dans le démarrage du Comité de Coordination de Guedawage. En même temps, le choix d'un comité de coordination d'ossature assez complexe, qui permet le "balayage" de toutes les demandes, et expressions

populaires, aboutit à un foisonnement d'initiatives, de revendications, espaces de réflexion; mais qui cherchent encore une lisibilité et un débouché opérationnel.

La poursuite du projet de quartier et sa montée en charge semble passer par des dynamiques accrues, voire des repositionnements, (re) formulations en premier lieu l'implication de la commune, la cohérence de l'attribution des crédits aux actions, groupes, voire au programme PDSU.

Cette dynamique de croissance du "communautaire" met en jeu le rythme, sa capacité de réponse de l'antenne d'Ecopop, pour les tâches d'ingénierie et "d'application" du programme, notamment l'Eau et l'Assainissement.

Dans la commune proche de Rufisque, le PDSU (autour de la coopération avec la ville de Nantes) semble avoir trouvé son rythme de croisière. Il prend appui, avec l'aide de l'antenne de RUP (volet hygiène, santé) sur le comité de quartier, issu des centres de santé élargis.

10. LE LIEN HABITAT/ENVIRONNEMENT/SANTE : LE PROGRAMME D'ASSAINISSEMENT A DIOKOUL/RUFISQUE

Les actions de potabilisation ne sont pas la clef d'entrée principale du projet d'environnement qu' appuie Enda RUP à Rufisque. Ce qui nous intéresse, dans la "cartographie" de cette expérience de quartier autour de l'assainissement, santé et environnement, est son profil social communautaire. Il nous renseigne en effet sur les performances sociales, d'un programme d'assainissement et environnement.

10.1 Contexte urbain et genèse de l'expérience communautaire autour du PADE

La commune de Rufisque, située à 27 km de Dakar fait partie de la Communauté Urbaine et compte plus de 120.000 habitants, résidant souvent en quartier irrégulier.

Dans le quartier de Diokoul, point d'ancrage du PADE (20.000 habitants), la densité urbaine est très importante même si l'organisation demeure "traditionnelle" conçue sur une culture commune Wolophone, et rurale, attachée au partage, aux rapports sociaux gérés sur le droit traditionnel ou coutumier et à la parentalité.

L'état sanitaire y est déplorable, en raison notamment du peu de profondeur de la nappe phréatique et de l'absence de systèmes d'assainissement collectif et individuel.

La ville de Rufisque, serait la ville la plus impaludée du Sénégal. Les ordures ménagères sont déversées directement sur l'espace public, canal d'évacuation, plage, ou rue.

5% seulement des ménages des quartiers populaires seraient raccordés aux réseaux d'égouts.

35% du nombre de ménages bénéficient de robinets individuels⁴⁹.

La population continue à utiliser l'eau des puits⁵⁰ pour les besoins primaires de boisson et d'alimentation. Les bornes fontaines "municipales" et qui sont fonctionnelles, depuis leur délégation d'exploitation de la commune à des privés étant peu nombreuses.

Les habitants des quartiers populaires, en raison de la rareté des ressources en eau ont perpétué des pratiques traditionnelles et rurales de conservation de l'eau.

⁴⁹ Source Enda Rup ; enquêtes faites sur les quartiers de Diokoul (Castors et Arafat) en 1994.

⁵⁰ 5% de la population de Diokoul ; Sources Enda RUP.

Ils stockent l'eau dans des jarres et bouclent après approvisionnement les robinets des concessions par un cadenas⁵¹.

Dans ce contexte urbain et sanitaire particulièrement dégradé, Enda RUP (Relais Urbain Participatif) a réalisé dès 1980 des micro actions pour améliorer l'environnement de Rufisque : réalisation d'une digue et d'épis de protection en bordure de mer ; aide à la création de l'association de rénovation de Diokoul...

Les premières actions ont permis d'enclencher une réflexion approfondie sur l'environnement des quartiers débouchant sur le PADE (Programme d'Assainissement de Diokoul et Environ) démarré en 1993.

L'intérêt du PADE réside autant dans les réalisations opérationnelles en matière d'assainissement que dans les formes de gestion urbaine et de mobilisation communautaire qui l'accompagne.

10.2 Des conditions d'initialisation du PADE et des formes de mobilisation communautaire

Si les actions menées se signalent pas leur fort ancrage social et local dépassant les simples objectifs sanitaires initiaux, c'est que le PADE, ses actions périphériques, ont été initiés "de l'intérieur".

Le programme d'assainissement et ses extensions géographiques (aujourd'hui dans le projet de quartier de Chérif), ou périphériques (compost, recyclage, actions de potabilisation ou de santé) a pu s'organiser autour et grâce à deux vecteurs clefs :

- l'appui sur des structures ou espaces de concertation, ou des formes d'organisation sociale traditionnelle ;
- la volonté d'un projet commun fondé sur la santé, l'hygiène et l'environnement urbain.

10.2.1 De l'identité des "lieux" : organisation sociale, instances et règles traditionnelles

Depuis toujours existe dans la région de Dakar, et notamment dans les Communautés Lebou et Wolof, des structures traditionnelles de discussion, où les hommes se retrouvent, se concertent ou prennent les discussions collectives pour le quartier. Il s'agit des pintch, sorte de places à palabre. Elles servent aisément de supports aux assemblées communautaires.

⁵¹ Pratique observée dans bon nombre de concessions et équipements publics de Rufisque.

Ces espaces de discussion traditionnelle, de diffusion essentiellement masculine, ont porté pour partie, le projet d'assainissement, d'autant que les pintch réunissent à la fois les notables, anciens et jeunes.

Durant toute la durée de maturation, du programme de gestion jusqu'à la constitution de comités de quartiers, les assemblées traditionnelles ont servi de relais d'information par voie orale, ou d'affichage à l'intérieur du quartier.

Fondé à la fois sur l'unité de quartier, la solidarité et peut être l'ethnicité, les assemblées, lieux de causerie sont autant des formes de maintien et de marquage de l'organisation villageoise.

L'une des autres ressources communautaires à l'action urbaine réside dans les lieux de sociabilité féminine.

Les groupements de femmes traditionnels (M'Botaye), tontines, GIE, sont très nombreux à Rufisque. Les tontines, caisses de crédits alimentent bon nombre de projets économiques portées par les femmes : relance de la pêche, petits commerces. Elles permettent au stade des réalisations communautaires d'assainissement, d'alimenter les caisses de préfinancement des installations. Elles sont à la base de bon nombre de discussions, réflexions sur le quartier, les membres étant actifs dans les structures communautaires.

Les caisses de crédit, et mutuelles féminines appuyées par Enda GRAF, qui intervient parallèlement à RUP pour le soutien à l'économie populaire, l'appui aux circuits économiques et d'épargne locaux, se sont groupés dans une caisse régionale d'épargne, réinvestissant leurs propres fonds dans le financement de projets économiques ou d'intérêt général.

Les groupements féminins ont ainsi fourni une bonne partie du capital de mobilisation, de discussion et de proposition pour l'assainissement de Diokoul: discussions sur les maladies, la nourriture, cuisine, éducation, propreté domestique et de l'espace public.

La communauté féminine s'est constituée par la suite moteur des comités de santé et comités locaux de gestion mis en place.

10.2.2 Convergence, articulation et alliance de réseaux sociaux et traditionnels

La mise en commun des intérêts, des ressources individuels ou collectifs, qui trouvera une traduction formelle dans les comités de gestion, repose sur une combinaison subtile, alliant légitimité traditionnelle, professionnelle et sociale.

Ainsi l'assise sociale des comités et du PADE est basée sur :

- la valorisation des groupes porteurs du projet d'assainissement et d'environnement santé : les femmes et les jeunes par le biais de leur groupement, ou à titre individuel (mères de famille)
- les leaders traditionnels : sages, chefs de quartier, ou membres de confréries religieuses (dahira)
- les techniciens ou personnes compétentes dans la sphère de la santé et sa gestion ; le chef de poste de santé, et dans une moindre mesure, le chef du service communal de voirie.

Cette stratégie pour légitimer et valoriser les acteurs clefs dans la conduite de l'action communautaire, permet de garantir un équilibre social dans la représentation du quartier.

Au delà, elle optimalise le soutien des ménages plus "ordinaires", par le principe de l'adhésion individuelle (mère de famille) et leur représentation.

Elle exploite également les ressources professionnelles (chef de poste, techniciens) pour donner un caractère technique aux structures de concertation-gestion.

10.3 Réalisations communautaires autour de l'assainissement

Basé avant tout sur la résorption de l'insalubrité, le PADE a permis toute une série de réalisations :

- systèmes d'assainissement privé pour 50 concessions à Diokoul et 400 sur les autres quartiers, branché aux réseaux d'égouts et comportant pour chaque concession douches et toilettes (3000 ml d'égouts).

L'évacuation des eaux usées, par réseau à faible diamètre aboutit à une station d'épuration par lagunage à macrophytes avec bassins de décantation. L'eau décantée et épurée par système de macrophytes (plantes aquatiques) est réutilisée pour l'arrosage des cultures.

La station d'épuration est exploitée par un GIE de jeunes mis en place. Elle est gérée par le comité local de gestion (décris plus bas).

- La précollecte d'ordures ménagères par porte-à-porte.

Le même GIE de jeunes assure la collecte par charettes (20). Le dépôt des ordure, avec tri à la source, doit permettre une activité de compost, aujourd'hui en démarrage.

Le GIE de jeunes est appuyé par Enda Rup en ce qui concerne la formation, logistique, gestion.

Des études sont en cours pour mesurer l'impact sanitaire et la diminution des maladies.⁵²

⁵² Le chef de poste de Diokoul dit ne plus avoir de cas de choléra depuis l'assainissement du quartier, sans toutefois noter une relation de cause à effet.

10.3.1 Place de l'eau dans le programme d'assainissement

Le PADE prévoyait la réhabilitation ou réalisation de 8 bornes fontaines. Compte tenu des orientations prises par l'Etat et le concessionnaire qui privilégièrent une exploitation privative, le projet n'a que partiellement abouti.

3 bornes ont été créées, ou remises en service sur les fonds du programme et ont été confiées à des exploitants fontainiers privés. La SDE, distributeur assure un tarif préférentiel pour le volume d'eau distribué.

Le prix de la bassine est de 15 FCFA.. Les 3 bornes ouvertes à Diokoul sont bien réparties, sans problème semble-t-il de distribution.: les bornes n'ont pas été coupées, depuis leur ouverture. Les fontainiers assurent que ce système de privatisation récent a considérablement réduit le gaspillage d'eau à la borne.

Si la distribution de l'eau, aux puits collectifs ne relève plus du programme d'assainissement de Diokoul, et a évolué vers une gestion autonome, elle demeure un enjeu et un point de revendication qui va crescendo pour les instances de gestion.

Le comité de gestion, fort de son ancrage et aire d'influence "décisionnel" réfléchit à la réalisation de fontaines qui pourraient être réalisées dans la deuxième tranche du PADE et gérées directement par le comité.

Celui-ci est en effet une instance élargie, qui détient un rôle clef dans la gestion urbaine : gestion d'un système d'assainissement collectif, de système de compost et de collecte des ordures, gestion du comité de santé.

Dans le même contexte, le Comité de développement de Chérif, animé conjointement par Enda Rup (pour le volet santé) et par Enda Ecopop pour le projet de quartier (PDSU), porte un important programme de potabilisation qui fonde toute la démarche communautaire⁵³.

10.3.2 Mise en place d'outils populaires de financement

Le PADE est financé par le Fonds de Contrepartie Canado-Sénégalais (FCCS)et par l'Union Européenne dans le cadre de son appui au PRECEUP. Il a bénéficié dores et déjà d'environ 50 millions de FCFA.

C'est sur un outil originel : le FOCAUP (Fonds Communautaire pour l'Assainissement des Quartiers Urbains) que repose toute la mécanique d'investissement communautaire et a fortiori la gestion de quartier.

⁵³ Le plan d'actions du Comité de développement, adopté collectivement fin 1995, prévoit de façon très peu précise, l'alimentation complète du quartier de Chérif en une année.

Le FOCAUP est un fonds "revolving" qui permet à la fois la mobilisation de l'épargne locale pour les actions liées à l'assainissement et l'environnement, et sa redistribution.

Le FOCAUP, alimenté au départ par des subventions des Bailleurs de Fonds (FCCS et UE), préfinance la réalisation des ouvrages d'assainissement individuel pour les ménages qui en font la demande.

Alimenté à la fois par les fonds publics, mais surtout l'épargne populaire, il octroie des crédits remboursables aux ménages qui ne peuvent financer de façon autonome les travaux d'assainissement.

Le crédit fait l'objet d'un contrat entre le chef de ménage et le comité local de gestion, chargé de recouvrer les remboursements. La participation des ménages préfinançable par le FOCAUP est d'environ 100.000 FCFA (pour années 96 t 95), pour l'accès à l'assainissement individuel. Les remboursements mensuels sont d'environ 9000 CFA, les crédits rapidement recouvrables sur l'année⁵⁴. Le comité de gestion établit la liste mensuelle des nouveaux bénéficiaires et des mauvais payeurs.

La contribution de l'épargne populaire, au FOCAUP, a rapidement augmenté dans les deux dernières années (environ 25 millions de FCFA mobilisés en une année par 100 ménages).

La part de subventions et apports extérieurs est en voie constante de diminution, faisant la preuve de la croissance et extensibilité du système. Aujourd'hui, le FOCAUP permet, en raison du bon niveau de recouvrement des crédits et des participations communautaires pour l'assainissement, de financer des actions dites "méthodologiques" : enquêtes ménages sur les ressources du quartier, études sanitaires.

Le FOCAUP, s'il contribue à redynamiser les circuits d'épargne et de crédits populaires, est avant tout un outil de financement d'actions urbaines, réalisées avec la participation de la population et qui n'aurait pas été possible dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique.

La participation représente environ 20 à 30% des investissements sur l'assainissement individuel et collectif⁵⁵.

La pratique acquise dans l'utilisation du FOCAUP par le comité local de gestion, mais aussi le contrôle social effectué par les communautés locales, permet

⁵⁴ Enda RUP estime que 67% de l'investissement préfinancé en 95 a été récupéré sur l'année., in «rapport d'auto-évaluation du Pade », Enda, 1995.

⁵⁵ Enda RUP estime que le coût des ouvrages réalisés (assainissement individuel, station d'épuration, collecte d'ordures, représente environ 190 000 FCFA par habitant).

aujourd'hui une réduction constante des coûts d'investissement en assainissement et indirectement, une récupération plus rapide des crédits individuels⁵⁶

10.4 Instruments de gestion et gouvernance de quartier

10.4.1 La santé comme point d'ancrage et comme point d'entrée au quartier

C'est autour des comités de santé des 3 quartiers du PADE (Diokoul, Arafat, Lazaret) et des comités de gestion que s'organise la réflexion environnementale et urbaine.

On sait que la santé est un territoire social sinon un territoire "public" partagé, voire prisé par les femmes. Elles sont les maillons constituant les comités de santé, dont la vocation a vite évolué, de la vente de médicaments vers le mise en place d'une politique sanitaire et d'environnement.

C'est au sein des comités de santé que s'est formalisé le projet d'assainissement collectif et individuel à Rufisque ; action visible et qui établit, de façon concrète, le lien entre santé, environnement et habitat.

Les comités locaux de santé⁵⁷, qui ont en charge les postes de santé dans les quartiers, sont particulièrement impliqués dans les tâches de sensibilisation, information auprès de la population (les femmes ayant ici un rôle clef). Formé d'associations de base, de groupements de jeunes ou féminins, le comité désigne un bureau et est présidé par le délégué de quartier.

Le comité nomme des femmes "relayeuses" à qui reviennent les tâches d'éducation des habitants, en matière de santé, nutrition, propreté des lieux.. Les relayeuses sont choisies selon une série de critères d'éligibilité, niveau de volontariat et disponibilité, adhésion à un groupement féminin ou une association de base de Rufisque, niveau d'instruction minimum⁵⁸

Si le comité de santé se trouve garant de la politique de santé, d'information, sensibilisation à l'échelle du voisinage ou encore à l'amont, aval du projet, c'est le comité local de gestion qui assure le suivi et la mise en oeuvre des actions à l'échelle de plusieurs quartiers.

Le CLG comprend le comité de santé, des représentants des services municipaux, du service départemental d'hygiène et Enda Rup. Le CLG est présidé par le Président du Comité de Santé (qui est le délégué de quartier). Il est responsable

⁵⁶ Le taux de récupération des crédits serait passé de 30% en 1992 à 67% en 1996. La baisse des coûts, elle, est non connue.

⁵⁷ Issu de l'initiative dite "de Bamako", pour impliquer les populations dans la santé publique.

⁵⁸ Ce sont les femmes qui sont signataires de contrats d'assainissement au sein des ménages

de la station, du suivi de la collecte des ordures et des activités de compost du GIE.

Il est le signataire des contrats d'assainissement avec les habitants⁵⁹ et chargé du recouvrement des participations des habitants pour les services urbains assurés (assainissement individuel et collecte ordures).

C'est le délégué de quartier qui, à l'échelle de chaque îlot, unité de voisinage, par le biais des comités d'assainissement recueille les demandes des habitants pour l'assainissement, mais aussi la potabilisation (bornes fontaines ou branchements) discutés au sein du CLG.

Le délégué de quartier est aussi le collecteur des participations financières populaires à l'échelle de son quartier ou voisinage et responsable du suivi du charretier.

Le comité de santé est ainsi la structure identifiable et lisible à l'échelle du quartier, mais aussi espace de dialogue.

Le comité local de gestion permet lui d'instaurer une continuité géographique dans le suivi des quartiers, et surtout une légitimité institutionnelle au processus d'action.

10.4.2 Un instrument de gestion au service du quartier : le GIE de collecte des ordures et compost

Le GIE de collecte des ordures, encadré par Enda Rup et contrôlé par le comité local de gestion est un des outils mis à disposition de la dynamique du PADE.

Composé de 15 jeunes chômeurs (dont la moitié de jeunes filles), il assure la collecte des ordures, par porte à porte, le tri à la source des déchets en vue de recyclage pour le compost. Il assure l'entretien, le fonctionnement de la station d'épuration par macrophytes de Diokoul.

Le démarrage des multiactivités dans la filière de l'assainissement est encore difficile :

- au bout d'une année et demie de fonctionnement, le GIE n'assure pas son auto-rémunération et reste dépendant de l'aide logistique d'Enda (prêt en matériel, formation de départ, équipement du bureau, ont été pris en charge au démarrage par Enda Rup).

Construit sur des objectifs individuels et collectifs d'accès à l'emploi et de développement urbain, le GIE parvient difficilement à une autonomie :

- la collecte des ordures reste peu rémunératrice car les ménages paient irrégulièrement leurs cotisations mensuelles ;

⁵⁹ A Chérif, c'est le groupe des "Mères" formant l'Ecole des Mères, qui assure toute la promotion et le relayage d'actions de santé dans le cadre du projet de quartier. L'Ecole des Mères a été "montée" en partenariat avec la municipalité.

- bénévoles, les charretiers sont pourtant assimilés à des travailleurs municipaux, par les ménages, peu incités à payer⁶⁰ ;
- le GIE se heurte à une concurrence de collecte, avec le service parapublic (SONAS). Bien qu'il soit mal assuré, irrégulier, mais gratuit, les ménages préfèrent s'en remettre au prestataire public pour le ramassage des ordures. Celui-ci est effectué par camions sur les artères principales et secondaires ;
- les activités de compost, qui sont les plus rémunératrices dans la filière, ne sont pas encore productives, en raison du temps de dépôt, mais aussi du retard pris au démarrage.

La Commune de Rufisque ne s'est engagée en effet que tardivement, à mettre à disposition du GIE, un terrain pour le compost tel que prévu dans le montage initial des activités.

Si la "chaîne" assainissement est encore peu créatrice de revenus, les jeunes entrepreneurs trouvent des micro-arrangements économiques ou administratifs;

- petits services lucratifs assurés aux ménages lors de la collecte d'ordures (vidange de réseaux individuels) et non compris dans la cotisation initiale ;
- démarchage et négociation auprès des partenaires (RUP et services techniques) pour harmoniser et éviter la concurrence entre leur collecte et celle du service municipal. Le GIE est membre du comité de santé.

10.4.3 Coopération sociale à l'échelle du quartier

Les comités de santé s'instaurent comme des outils de gestion urbaine efficace, mais aussi comme espace décisionnel, espace de prise de parole et de discussion :

- ils sont les lieux d'expression directe des habitants ;
- la participation financière populaire, les modes de service rendus sont discutés directement avec les habitants ;
- les réunions au comité de santé permettent d'instaurer un moyen de pression directe pour le recouvrement des participations et activer les circuits d'épargne.

Au delà, ce sont des réseaux de quartier et des liens qui se tissent dans le quartier et à l'extérieur :

- causeries nombreuses organisées par le comité de santé à l'intérieur des quartiers pour ouvrir un dialogue horizontal autour de la santé et l'environnement de l'habitat ;
- rapprochement, voire lobbying des structures communautaires (femmes, jeunes) pour le financement d'actions urbaines ;

⁶⁰ Les membres du GIE, travaillent en continu (5h-15h) pour la collecte.

- rapprochement des GIE de jeunes avec les groupements maliens pour échanges d'expériences en matière d'environnement urbain ;
- transformation de caisses mutuelles féminines en banques de quartier. Les groupes de femmes étudient avec l'aide d'Enda GRAF, l'installation d'une caisse de financement de logements sociaux et d'assainissement comme outil urbain au FOCAUP ;
- concertation permanente des sages et anciens par le comité de santé, les micro-entrepreneurs pour réguler les conflits, faciliter les tâches de collecte, l'entretien, le recouvrement des cotisations.

10.4.4 Ancrage institutionnel des actions et effet de démultiplication

Si les instances de gestion permettent très clairement d'élargir, ancrer un dialogue à l'intérieur des quartiers, elles savent aujourd'hui interpeller les pouvoirs publics.

L'un des effets visibles de transformation des modes de gestion urbaine, est la force et la capacité d'interpellation des pouvoirs publics (ou acteurs urbains) ; par le communautaire.

- Aujourd'hui, les comités de santé de Diokoul, autour des forums d'habitants revendentiquent une prise en compte croissante des préoccupations des habitants et ont élaboré un plan de proposition(dit Agenda 21 local), lors du forum sur l'environnement⁶¹.
- Les pouvoirs publics (Ministère de la santé par le biais du Cabinet Ministériel), sont invités formellement à assister aux réunions du comité de santé, ou forums causeries "citoyennes".
- Une concertation s'est établie entre banques, syndicats d'entrepreneurs, et groupements de quartier pour la gestion des ressources naturelles, le développement de micro-réseaux dans l'environnement-assainissement (filière de ramassage chaîné de dépôt, tri d'ordures partagé entre entreprises privées et groupements) ;
- la SONEES, concessionnaire pour l'assainissement attribue indirectement au programme, une dotation pour le financement de l'assainissement⁶². C'est la commune de Rufisque, attributaire de la dotation, qui la reverse au comité de gestion.
- Enda RUP devient opérateur potentiel de la Banque Mondiale⁶³ pour l'assainissement individuel.

⁶¹ Le forum réunissait le Maire de Rufisque, les services municipaux (hygiène, police, voirie), les bailleurs de fonds (FCCS), l'université, Enda Rup, les comité de santé, associations de base et sociétés privées.

⁶² Environ 2% du chiffre d'affaires annuel de la SONEES serait attribué à la commune de Rufisque.

⁶³ Un rapprochement est effectué entre ONAS/RUP et la Banque Mondiale.

Ces formes (créatives) de partenariat vertical peuvent être lues comme une formes significatives de changement d'échelle des initiatives populaires.

10.5 Inscription municipale du PADE et changement d'échelle

10.5.1 L'inscription dans la décentralisation

Compte tenu de ses prérogatives en matière de services urbains et du souhait de partenariat émis par l'équipe d'encadrement, la commune de Rufisque a été associée au démarrage du PADE.

Un cadre conjoint d'intervention a été défini, avec Enda Rup par le biais de protocoles d'accord pour :

- la mise à disposition des zones de dépôt d'ordures ;
- la répartition des missions et des zones de collecte ;
- la mise à disposition de RUP de terrains pour le traitement des eaux usées et ordures ;
- la mise à disposition d'ouvriers municipaux pour la formation des traitements de déchets assuré par le GIE.
- les missions de maîtrise d'oeuvre et d'animation du Pade confiée à RUP .

L'"intelligibilité" du PADE notamment autour de ses outils de financement et de gestion de l'assainissement, est celle de son inscription novatrice ou anticipatrice de l'esprit de décentralisation de la gestion urbaine.

Là où à Diokoul et quartiers de Rufisque, s'est établi un double niveau de dialogue vertical et horizontal; les comités de santé⁶⁴ et CLG apparaissent aujourd'hui comme des relais "participatifs" reconnus, capables d'accompagner ou mettre en oeuvre les réformes institutionnelles à l'échelle à l'échelle des quartiers; mais surtout de mettre en place une gestion intégrée de l'environnement.

10.5.2 Des risques d'effet pervers de la novation et de la décentralisation

:L'expérience communautaire du PADE, offre aux communes, un dispositif (clef en mains) répliquable, récupérable, ou "recyclable".

Mais la perspective des marchés de services publics ouverts pour le transfert de compétences en gestion urbaine peut rendre les entrepreneurs (économiques ou politiques) peu précautionneux avec les bases communautaires mises en place

⁶⁴ Le décret 92.118 portant création des comités de santé et définissant leur rôle en matière de services publics, leurs obligations, composition ressources, est le premier acte administratif et symbolique de la volonté et nécessite des réformes de la gestion des services.

ayant initié des outils , et une dynamique, mais qui restent fragiles (comités de santé, organisations de base et groupements gérant des services).

La notion d'intérêt général et de service public, peut se trouver plus facilement mal menée, ou détournée par des entrepreneurs politiques ou économiques⁶⁵, associant mal ou pas des structures communautaires déjà constituées.

Il appartient aux structures communautaires de Rufisque et Sénégal et leurs organismes d'appui, de replacer leurs initiatives dans la perspective de ce jeu ouvert, concurrentiel et stratégique d'acteurs.

10.6 Positionnement de l'Ong entre ancrage et déterritorialisation

S'il existe une forte "croyance" à l'initiative populaire⁶⁶ au sein de l'antenne du RUP ; celle ci intervient avant tout comme accompagnateur des initiatives et de la participation urbaine, sans se substituer aux acteurs communautaires et institutionnels et pour apporter des réponses techniques et directes aux problèmes d'environnement.

Le savoir faire acquis dans le montage d'opérations d'ingénierie plutôt complexe (assainissement, traitement eaux usées et déchets, innovations technologiques), permet à l'équipe d'apporter un appui professionnel et technique (maîtrise d'oeuvre, suivi des réalisations, approche sanitaire).ENDA RUP a établi des plans types et bordereaux de prix pour les ouvrages d'assainissement.

Les outils et ressources sont adaptés à la dominante de l'antenne et à une approche globale et intégrée de l'environnement dans ses dimensions urbaines, sanitaires et économiques.

L'équipe est dotée de profils techniques (architecte, ingénieur, épidémiologiste), mais intègre une forte flexibilité des tâches et des missions (du suivi des comités de santé, à la réalisation de bulletins d'information ou suivi des chantiers...).

Pour ce qui est de l'appui aux acteurs et structures communautaires, les pratiques d'Enda pourraient s'apparenter à un «compagnonnage» ou d'accompagnement au dialogue social.

- Tâches d'intermédiation et de mise en relation des structures et des réseaux, plutôt légers ;
- participation aux réunions et plate forme d'expression, à côté des porteurs locaux ;

⁶⁵ Ainsi, un projet de société privée de collecte d'ordures et recyclage, avec prise de participation au capital d'un responsable municipal, est à l'étude à Rufisque : l'élu souhaite sous traiter une partie de la précollecte d'ordures aux GIE existants.

⁶⁶ cf "Villes entrepreneuriales, écrit par Malick Gaye, chef de l'antenne RUP ; éditions ENDA ; 96.

- pas de gestion directe de services, encadrement léger des structures locales (CS, CLG).

En même temps, l'ONG porte une conception très déterritorialisée de la gestion de gouvernance urbaine. L'antenne travaille en réseau avec de nombreuses organisations internationales : LIFE, PRECEUP, HIC, Human Settle (Banque Mondiale) pour diffuser une approche spécifique et intégrée de l'environnement

11. LE CAS DU PROGRAMME FOURMI A BAFANG ET BAFOUSSAM CAMEROUN)

11.1 L'organisation de Fourmi

Fourmi (Fonds aux Organisations urbaine et aux micro initiatives) financé par l'Union Européenne a été crée en 1995. Il couvre 5 villes : Yaoundé, Douala, Bamenda, Bafang .

Le maître d'oeuvre en est le GRET qui intervient au Cameroun depuis 1991 dans le cadre d'un programme d'animation de la coopération Française .

FOURMI aide des projets concertés issus des communautés.. Le cofinancement communautaire (environ 25% du montant des projets) est une règle d'éligibilité aux programme. En même temps le programme aide à la structuration des groupes, (animation, aide technique).

Les projets présentés par les populations pour accéder aux financements doivent

- être présentés par des organisations représentatives
- répondre à des besoins collectifs , et réels des populations
- être conduit avec le correspondant local de Fourmi, dans un souci de respect des objectifs du programme.

Le programme octroie également des prêts aux micro entrepreneurs.

Un comité de sélection, au niveau national statue sur les demandes d'appui. Il se réunit tous les 6 mois dans l'une des villes. Il es t composé : du représentant local de La Commission Européenne, la Coopération Française, des élus locaux; voire les Préfets , le Gret et les correspondants de chaque ville.

Les projets appuyés et les demandes concernent surtout les équipements de base et de quartier (case sociale, ponts ; assainissement, eau potable, écoles..)

11.2 L'ancre social du programme : la constitution des comités d'animation et de Développement (CAD)

Les projets sont portés par une organisation communautaire qui est la porte d'entrée du quartier ; le Cad qui centralise, décide, avec l'appui des correspondants, de la fiabilité, des priorités des demandes «de base».

Ils sont les organes de discussion des projets, mais surtout de représentation des habitants : ce sont les CAD qui ont en charge le portage des demandes et la

responsabilité de le mener à terme :collecte des fonds, suivi des réalisations , mise en route de la de gestion , pérennité des actions et des ouvrages créés..
Les Cad , sont basé sur une représentation large des groupements (tontines , associations des hommes, jeunes, femmes, tontines), voire directe des habitants.

11.3 Place de l'AEP

Même si elle n'est pas une entrée principale du programme elle est souvent une demande prioritaire émise par les communautés , pour de installations de bornes ou des réhabilitations, aménagements de source.

Dans trois des quartiers de Bafang, 5 projets ont été présentes par les Cad, et trois bornes sont aujourd'hui fonctionnelles. Les travaux on été réalisées par des entrepreneurs du quartier, sous le contrôle de l'organisme intermédiaire.

Les réalisations restant assez diffuses et de faible taille, aucun partenariat n'a été instauré avec le concessionnaire (S nec) ; qui intervient peu dans les quartiers péri urbains.

Peu de facilités sont consenties pour prendre en charge des extensions de réseaux, réduction sur la pose du compteur .Une des bornes bénéficie d'un tarif préférentiel de distribution ; selon le tarif progressif avec une tranche sociale.

Ce sont les Cad qui en assurent la gestion, et désignent les fontainiers, rémunérés au bénéfice. En première année d'exploitation, les bornes parviennent difficilement à dégager des ressources. Le fontainier se procurent des revenus d'appoint par des activités complémentaires (petits commerces périphériques, restaurant).

11.4 Le dispositif d'appui

Le programme s'appuie sur des organisations intermédiaires ou correspondantes ; le CDCV à Bafang et le CEFAD à Bafoussam.

Le correspondant , dans chaque ville

- il mène le travail d'animation, explication , arbitre les conflits internes, aide à la création des Cad (statuts, règlement);
- il coordonne les demande, aide au montage des dossiers, aide à la collecte des fonds
- il appuie les Cad dans toute la formalisation des projets (vérification de la fiabilité, aspects techniques financiers , choix des entrepreneurs. Il veille à la transparence des procédures . Il est cosignataire des comptes des CAD,
- il est en relation avec les autorités locales pour la bonne conduite des actions

- il veille à la cohérence des demandes qui aille dans le sens de la politique du programme ,et du développement des quartiers
- il est également sollicité par les Cad au titre de suivi des actions.

Le Programme, via son, maître d'oeuvre(GRET) fournit aux correspondants:

- un appui en matériel
- mais surtout un appui logistique. Des documents de gestion sont mis en place pour aider les correspondants et intermédiaires locaux : le classeur de procédures, guide qui leur permet de trouver des réponses aux problèmes rencontrés sur le terrain et un cadre , une méthode d'exécution des projets.

Le programme vise également la promotion d'autres prestataires ou organisations du Sud, Bureaux d'Etudes, ONG, Université; entreprises qui peuvent collaborer aux actions , voire accéder directement aux financements.

Le Gret , maître d'oeuvre du programme dispose d'une antenne basée à Yaoundé, non décentralisée sur les 5 villes, les correspondants étant les interlocuteurs locaux et des Cad.

Dans ses taches d'administration du programme, l'opérateur

- veille à la cohérence des actions appuyées, à l'échelle régionale ou nationale,
- entreprend le rapprochement des partenaires et des institutions . Les forums des Cad sont à cet égard des temps d'échange de rencontre et de reconnaissance importants entre les différents Cad(plus de 100 CAD),et les partenaires (bailleurs, maires, services de l'Etat; correspondants..).
- définit les moyens et outils pour renforcer les organisations intermédiaires : conseil dans la gestion, administration des projets, mis à disposition de prestataires pour réaliser des études.

La forte reconnaissance du Fourmi au niveau urbain et son appropriation populaire , la démultiplication des demandes et des initiatives est due e partie à sa reconnaissance institutionnelle. Les collectivités locales, ont mis en place des lignes budgétaires d'accompagnement aux projets des quartier .Leur contribution reste souvent symbolique ; mais les collectivités jouent souvent un rôle important dans la transmission des informations. De même les préfets assurent un rôle important dans la légitimité du programme.

ANNEXES

Liste des documents consultés :

- Etude comparative de la gestion des bornes fontaine dans 3 villes du Mali, CERGRENE Alain Morel A Lhuissier, Véronique Verdeil, 8/96.
- Rapport d'autoévaluation du Programme de Diokoul et quartiers environnants (PADE), ENDA RUP, 10/95
- Initiatives et mouvement associatif à Diokoul, quel appui?; ENDA RUP, 6/93
- Approvisionnement en eau des quartiers défavorisés de Port au Prince; Barthélémy/Collignon/Henart ; GRET ; 2/95
- Le commerce de l'eau dans les bidonvilles de Port au Prince, V.Verdeil ; GRET ; 12/95
- Evaluation des performances des comités de gestion de l'eau, V. Verdeil; GRET ; 2/97
- Projet pilote de réhabilitation du quartier spontané de Samé, Seydou Diakité, LIFE/ILMU, 12/95
- Rapport de synthèse et de planification de la CPAC IV; ALPHALOG, 12/95
- Lois et décrets de la Décentralisation , Primature, Mali, 12/96
- Lois et décrets de la Décentralisation, Ministère de l'Intérieur du Sénégal, 10/96

Représentants de l'aide internationale rencontrés au titre de la recherche :

- Commission Européenne, DG VIII :
Mr PELIGRY :chef d'unité développement rural
MR LIEBAERT ; Secteur Hydraulique
MR EBERSBERG
MR GUILLOU
MR DECAILLET
- Commission Européenne : programme ECHO
Mr CLAUDION ; représentant en Haïti
- Coopération Française au Mali
Mr CHATELET, Chargé de mission Direction Nationale de l'Hydraulique et Energie du Mali
Mr LOUVEL, Assistant technique , Direction régionale de l'hydraulique et Energie, Région III
Mme ABBAS, Mission Décentralisation
- Caisse Française de Développement
Mr ROBERT : directeur , agence en Haïti

*Journal de mission⁶⁷(5 au 25 décembre 1996) ,
Principales observations et entretiens*

Rufisque

- Entretiens avec le chef d'antenne du Rup (Malick Gaye)
- Entretiens avec Mr Fodé Diallo, chef de projet , Diokoul et les membres de l'équipe du RUP
- Entretien Mr Wade, agent Voyer, Mairie de Rufisque
- Participation au comité de quartier et de santé de Diokoul
- Entretien chef de poste de Santé (Mr Cisse)
- Entretien membre du cabinet du Maire de Rufisque (Mr Diagne)
- Participation lancement comité de coordination du quartier Dioley M'Bokko et de la commission Assainissement Eau dans le cadre du Pdsu, rencontres avec les Gie de jeunes (Environnement/ potabilisation) de Rufisque Ouest
- Entretiens avec les fontainiers privés et observations des points d'eau
- Entretiens collectifs avec les membres du Gie de gestion de la station d'épuration et GIE de collecte des ordures de Diokoul, visites des ouvrages ..

Enda Eau Populaire

- Entretiens avec le responsable d'antenne (Mr Malal Touré)
- Entretiens avec l'assistant technique et chargé Prospective Urbaine (Dr Abdoul)
- Inauguration des ouvrages à M'Fsbao et observations des points d'eau
- Entretien avec le Responsable FED (Union Européenne ; Mr Alvarez)
- Entretien avec la Présidente du Groupement des Femmes (Mme Touti Saw)
- Entretien avec le Président de comité de bornes M'Fsbao
- Participation au Bureau du Comité de Bornes du quartier Nord M'Fsbao
- Participation à la réunion de coordination «AEP» Banque Mondiale / GTZ/ ONAS /. SONES / Enda Eau
- Entretien avec le Chef du Développement Communautaire, Préfecture de Pikine, (Mr Saw)
- Entretien avec le Directeur du Développement à l'Agetip (Mr Ibdou Gaye) ...

Enda Ecopop et projet de quartier de Thioraye

- Entretiens avec Mr Bachir Kanouté ; chargé de mission à Ecopop
- Entretiens avec les chargés de programmes (Mr Seydou Saw sur Genaw rail, Mr Cheik Sarr sur Thioraye / Yembeul)
- Participations aux assemblées de caisse de Crédits mises en place à Genaw Rail avec Enda Graf
- Participation au comité de Coordination et Pilotage de Thioraye et entretiens avec le responsables comité d'animation

-Participation à la commission «Eau / assainissement» et entretien avec le Président de la Commission Eau (Mr Seybatou Dieye)...

Quartier du Rail à Dakar

-Entretien Mr Amadou Diallo, co-chargé du programme «Ecopole»
-Entretien Mr Omar Toukam, chef d'antenne Rail (Enda Sigui)
-Visites et observations du quartier ; observations de points d'eau, école communautaire, Centre de recyclage, Case santé.;
-Participation au comité de gestion des bornes; participation aux assemblées de petites bonnes,
-Entretien avec le Chef de quartier
-Entretiens avec assistante sociale et Appreneurs du Rail ...

Projet de réhabilitation de quartier de Samé

-Entretien Secrétaire exécutif national d'Alphalog, Mr Seydou Diakité
-Entretien avec Mr Maurey, chef de l'antenne du Pduc de Samé Commune 3
-Entretien avec la chargée de programme femmes à Samé et Commune 3 (Mme Sodogo)
-Entretien avec le chef du Volet «jeunes» Samé et Commune 3 (Mr Coulibaly)
-Entretien avec le Secrétaire exécutif de l'Association de développement de Samé (Acduk), (Seydou Coulibaly)
-Participation au Bureau de l'Acduk et entretiens avec Chef de quartier et vice-président -Entretien avec un Conseiller Municipal en Commune 3
-Participations aux réunions de 5 groupements de femmes et entretiens avec les présidentes,
-Participation à la réunion «plan de potabilisatioin / assainissement communautaire » ; ACDSK /Groupement femmes Badaniane ;
-Entretien avec les membres du Gie de jeunes pour l'Assainissement /Potabilisation (Ademe)
-Participation à la réunion de coordination des GIE en Commune 3
-Participation à la réunion hebdomadaire interne de l'antenne
-Participation à la réunion de coordination hebdomadaire Alphalog / ACDSK/
-Visite équipements communautaires, et observations des travaux communautaires d'aménagement

GIE de quartiers à Ségou

-Entretien avec le chargé du volet jeunes Alphalog (Mr Mamadou Ouattara)
-Entretien avec la chargée du volet femmes Alphalog
-Entretien avec le chef de projet Mali Enjeu (Mr Dikko)
-Entretien avec le Président et vice président du groupement civique de Bougoufié (Mr Lamine Diarra)
-Entretien avec le chef de quartier de Pelengana : (Mr Adami)
-Entretiens avec membres de l'ex coordination des GIE «Jigila» (Mr Traoré)

- Entretiens avec les fontainiers de Bougoufie
- Visite du centre de Santé Communautaire de Segoucoura
- Visite et entretiens groupements de femmes de la coopérative de Bougoufié..
- Entretien avec Mme Abbas, Mission de décentralisation, Bamako
- Entretiens avec Mr Chatelet ; Assistant technique , Ministère de l'Hydraulique et de l'Energie
- Entretien avec Mr Louvel, Assistant technique , Direction régionale de l'hydraulique et Energie....