



CAHIER PROJET

Représentation des usagers et dialogue multi-acteurs pour le suivi des services d'eau potable au Sénégal

Études et recommandations du projet Sense
pour la région de Saint-Louis

Ce rapport a été réalisé dans le cadre du projet Sense (Suivre ensemble les services d'eau potable du Nord), mené de 2017 à 2019 pour le Programme d'accompagnement des initiatives citoyennes de la société civile (Paisc), et financé par l'ordonnateur du Fonds européen de développement au Sénégal.

CAHIER PROJET

Représentation des usagers et dialogue multi-acteurs pour le suivi des services d'eau potable au Sénégal

Études et recommandations du projet Sense
pour la région de Saint-Louis

Ce rapport a été réalisé dans le cadre du projet Sense (Suivre ensemble les services d'eau potable du Nord), mené de 2017 à 2019 pour le Programme d'accompagnement des initiatives citoyennes de la société civile (Paisc), et financé par l'ordonnateur du Fonds européen de développement au Sénégal.

JUIN 2019

LE PROJET SENSE

Trois études ont été réalisées en 2018 dans le cadre du projet Sense, menées par l'université Gaston Berger, le Gret et l'Agence régionale de développement de Saint-Louis.

- **Étude n° 1** : *Représentations sociales du service d'eau potable et appréciations de la réforme de l'hydraulique rurale dans la région de Saint-Louis*, par Sambou Ndiaye, Saliou Kamara, Mamadou Ndiaye, Kalidou Sy, Ibrahima Bao (UGB) et Djiby Sarr (Gret).
- **Étude n° 2** : *Étude sur les dispositifs de représentation des usagers du service public d'eau potable dans la région de Saint-Louis*, par Sambou Ndiaye, Saliou Kamara (UGB), Aida Gueye et Djiby Sarr (Gret).
- **Étude n° 3** : *Situation du dialogue d'acteurs autour de la réforme de l'hydraulique rurale au Nord du Sénégal*, par Djiby Sarr et Frédéric David (Gret).

Ce document présente la synthèse des deux dernières études. Les recommandations présentées sont issues d'une concertation entre les acteurs de la région de Saint-Louis impliqués dans les services d'eau potable en milieu rural.

Coordination : Frédéric David

Rédaction : Paul Chiron, Frédéric David

Comité de relecture : Djiby Sarr, Babacar Gueye, Sambou Ndiaye

Relecture : Marie Camus, Véronique Beldame, François Enten, Caroline Baud

Responsables éditoriaux : François Enten, Marie Camus

Photos : © Gret

JUIN 2019

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| Sigles et acronymes | 4 |
| INTRODUCTION | 5 |
| Contexte du projet | 5 |
| Le projet Sense | 7 |
| PARTIE 1 – L'organisation du secteur de l'eau potable | 9 |
| Rappel historique | 9 |
| Pourquoi cette réforme ? | 12 |
| Le cadre sectoriel actuel | 14 |
| PARTIE 2 – La représentation des usagers dans la région : dispositifs existants et recommandations | 17 |
| Présentation des différents modes de gestion | 17 |
| Analyse de la gouvernance des Asufor et Asurep | 20 |
| Qui représente les usagers ? | 23 |
| Les dispositifs de représentation régionaux existants | 25 |
| Proposition d'un dispositif de représentation multi-niveaux | 26 |
| PARTIE 3 – Le dialogue autour des services d'eau potable | 35 |
| Le dialogue multi-acteurs dans la région de Saint-Louis | 35 |
| Le dialogue multi-acteurs dans la zone du Gorom-Lampsar | 39 |
| Proposition pour la mise en place d'un cadre de dialogue dans la région de Saint-Louis | 39 |
| Proposition d'un cadre de dialogue spécifique à la zone du Gorom-Lampsar | 44 |
| CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | 47 |
| Synthèse des constats | 47 |
| Éléments de recommandations | 47 |
| ANNEXE – Méthodologie employée pour la conduite des études | 49 |

SIGLES ET ACRONYMES

| | |
|----------------|---|
| AEP | Adduction d'eau potable |
| ARD | Agence régionale de développement |
| ASAD | Association des adductions d'eau du Delta |
| ASIGES | Association inter-villageoise de gestion de la station d'adduction en eau potable |
| ASUFOR | Association d'usagers de forages |
| ASUREP | Association d'usagers de réseaux d'eau potable |
| BPF | Brigade des puits et forages |
| CADL | Centre d'appui au développement local |
| CCREA | Cadre de concertation régional de l'eau et l'assainissement |
| CLD | Comité local de développement |
| CRD | Comité régional de développement |
| DEM | Direction de l'exploitation et de la maintenance |
| DRH | Division régionale de l'hydraulique |
| FASUREP | Fédération des associations d'usagers des réseaux d'eau potable |
| OFOR | Office des forages ruraux |
| PCHA | Plan communal en hydraulique et assainissement |
| PDHA | Plan départemental en hydraulique et assainissement |
| PEPAM | Programme eau potable et assainissement du millénaire |
| REGEFOR | Réforme de la gestion des forages motorisés ruraux |
| SAEP | Système d'adduction d'eau potable |
| SDE | Sénégalaise des eaux |
| SENSE | Suivre ensemble les services d'eau potable du Nord |
| SEOH | Société d'exploitation des ouvrages hydrauliques |
| SOMH | Subdivision de l'outillage de mécanique hydraulique |
| SPE | Service public de l'eau |
| STEFI | Suivi technique et financier |

Introduction

CONTEXTE DU PROJET

Malgré un taux d'accès à l'eau potable supérieur à la moyenne d'Afrique de l'Ouest, la qualité de l'approvisionnement en eau potable au Sénégal est encore faible et inégale, notamment dans les zones rurales où la gestion du service d'eau connaît de multiples dysfonctionnements. Durant les dernières décennies, cette gestion était à base communautaire, avec des structures locales à vocation participative : les associations d'usagers de forages¹ (Asufor). Celles-ci regroupaient des usagers ayant cotisé et étaient animées par plusieurs représentants locaux élus.

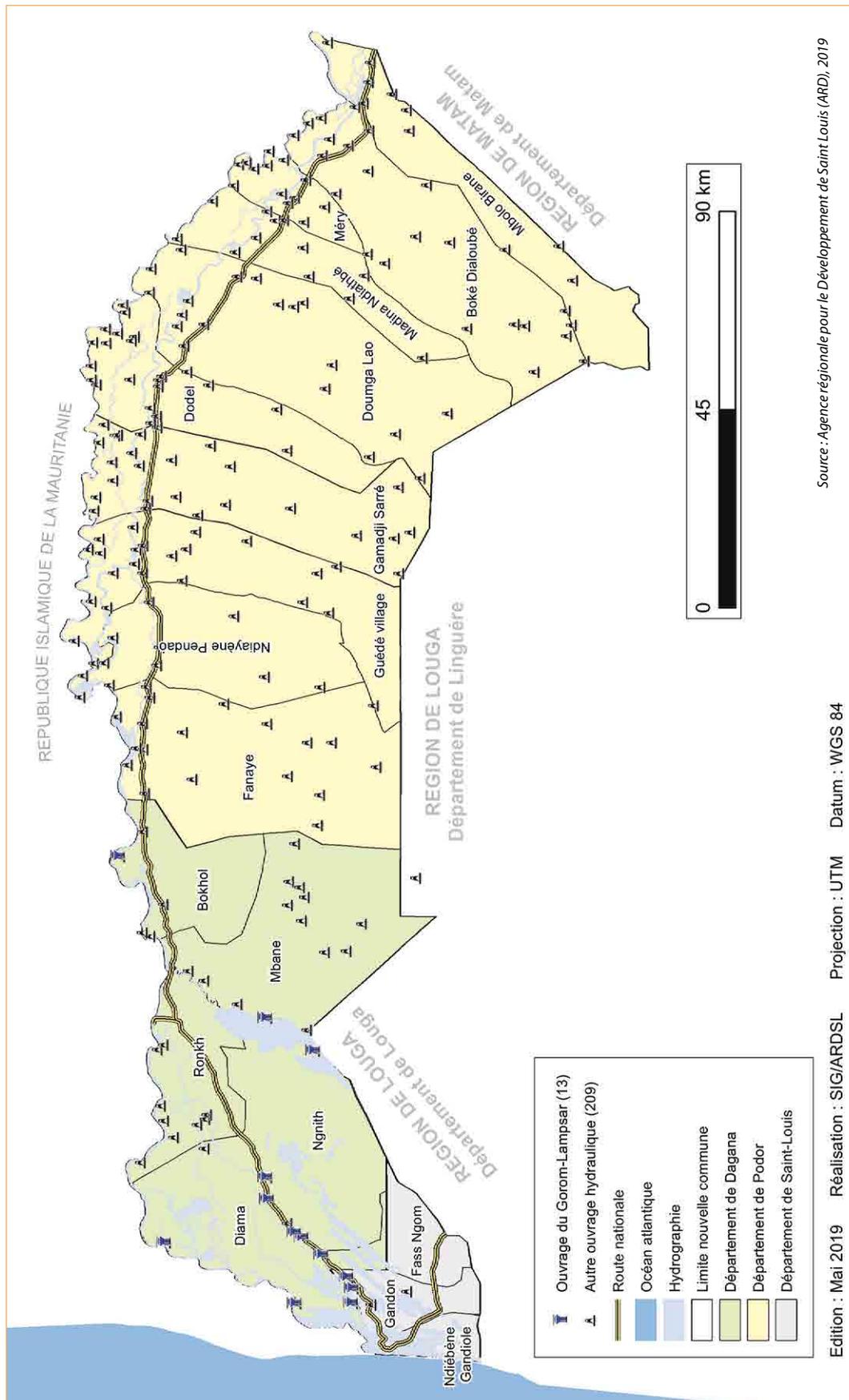
Du fait de la complexité de la gestion des réseaux d'eau et d'un manque de planification du renouvellement des infrastructures, le Sénégal a initié en 2014 une réforme du secteur. Celle-ci s'axe sur une recentralisation de la responsabilité de la gestion du patrimoine au niveau de l'État, ainsi que sur la délégation de la gestion du service public de l'eau à des opérateurs privés. Dans cette nouvelle configuration, les fonctions d'exploitation, auparavant tenues par les Asufor et les Asurep, sont transférées aux opérateurs privés. Ces associations sont dès lors vouées à muter, voire à disparaître. Ainsi, alors que, durant plusieurs décennies, les usagers étaient au cœur de la gestion du service, le nouveau modèle n'intègre ni la dimension de la représentation des usagers, ni le rôle de la société civile au sein du service.

Dans la région de Saint-Louis, qui comptait en 2013 près de 500 000 habitants en milieu rural, le nouveau montage institutionnel a déjà commencé à s'organiser. En 2015, la première délégation de service public a été mise en place sur le périmètre de Notto-Ndiosmone-Palmarin et sur celui du Gorom-Lampsar (situé intégralement dans la région de Saint-Louis), et attribuée à la Société d'exploitation des ouvrages hydrauliques (SEOH). Une autre, confiée à la Sénégalaise des eaux (SDE), est en cours de mise en place sur un périmètre comprenant la région de Saint-Louis et celle de Matam.

En raison d'un taux d'accès à l'eau relativement important, l'enjeu de la plupart des villages de la région de Saint-Louis n'est pas celui de l'**accès** à un réseau d'eau potable, mais celui de son **prix** et de la **qualité** du service (qualité de l'eau, continuité du service, traitement des pannes, etc.). Si la réponse apportée par l'État est orientée vers une gestion plus professionnelle du service, elle risque d'escamoter la redevabilité des opérateurs envers les usagers, et de ne pas correctement répondre aux besoins et spécificités locales.

1. Ce nom provient du fait que l'eau était au départ exclusivement produite à partir de forages. Avec l'apparition des stations de potabilisation d'eau, des associations d'usagers de réseaux d'eau potable (Asurep) ont ensuite été créées.

Carte 1 : RÉGION DE SAINT-LOUIS — LOCALISATION DES OUVRAGES DE LA ZONE DU GOROM-LAMPSAR



LE PROJET SENSE

La nouvelle réforme de l'hydraulique rurale modifie en profondeur la gouvernance de l'eau, puisque les précédents acteurs sur lesquels reposait la gestion – les Asufor/Asurep et les comités de gestion – se voient démis de leur rôle d'organismes des services dans leur localité. Le nouveau cadre institutionnel s'appuie principalement sur deux piliers : l'**Office des forages ruraux** (Ofor), en tant qu'institution étatique responsable du service, et des **entreprises privées**, chargées de la production et de la distribution de l'eau sur de vastes périmètres. Le choix de la recentralisation des décisions sur la gestion de l'eau et le manque de clarification quant à la participation des usagers risquent non seulement de rompre le lien entre ces derniers et les acteurs du service, mais rentrent également en contradiction avec les tendances et réflexions actuelles sur les « communs », qui accordent une place de plus en plus importante à la société civile dans la gouvernance des services publics.

Ce nouveau cadre institutionnel, encore en cours d'élaboration, appelle donc à interroger les dispositifs permettant d'assurer les principes de redevabilité et de faire le lien entre les usagers et les gestionnaires. C'est dans ce contexte que le Gret, l'université Gaston Berger (UGB), l'Agence régionale de développement (ARD) de Saint-Louis et la Fédération des usagers des réseaux d'eau de Saint-Louis ont souhaité mener des études, dans le cadre du projet Sense (Suivre ensemble les services d'eau potable du Nord)². Celui-ci a pour objectif de contribuer à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de politiques inclusives dans le domaine de l'hydraulique rurale par la co-construction d'espaces de concertation, dans l'optique de promouvoir de nouvelles formes de régulation entre l'État, la société civile, les collectivités et le secteur privé.

Au total, trois études ont été menées :

- la **première étude** porte sur les représentations sociales des services d'eau potable et l'appréciation de la réforme de l'hydraulique rurale ;
- la **deuxième étude** porte sur les dispositifs de représentation des usagers du service public d'eau potable ;
- la **troisième étude** porte sur la situation du dialogue d'acteurs autour de la réforme de l'hydraulique rurale.

Ce document présente la synthèse des études n° 2 et n° 3, ainsi qu'un aperçu des propositions en matière de dispositifs de représentation des usagers et de cadres de dialogue sectoriels. L'objectif de ces études était de faire un état des lieux de la gouvernance de l'eau potable en milieu rural dans la région de Saint-Louis, à la fois à l'échelle restreinte des adductions d'eau et à celle, plus large, des périmètres du Gorom-Lampsar et de la région de Saint-Louis. Il s'agissait d'étudier les mécanismes existants de représentation des usagers ainsi que les modalités de dialogue entre les différents acteurs. Les propositions de dispositifs exposées découlent d'une large concertation par les acteurs impliqués dans les services d'eau potable de la région de Saint-Louis.

2. Ce projet s'inscrit dans le cadre du Programme d'accompagnement des initiatives citoyennes de la société civile (Paisc), porté par l'ordonnateur national du Fonds européen de développement, qui a pour objectif de favoriser l'implication citoyenne dans la gouvernance de l'action publique dans des secteurs clés du développement, dont l'eau potable. Il répond également aux Objectifs du développement durable (ODD – cibles 6.3 et 6.b), aux politiques sectorielles et aux réformes de décentralisation. Enfin, cette action s'inscrit en cohérence avec les travaux mis en œuvre dans le cadre du Programme d'investissement régional initié par la région de Saint-Louis en 2010, et dans la continuité des activités menées dans le Cadre de concertation régional de l'eau et l'assainissement (CCREA) de Saint-Louis.

PARTIE 1

L'organisation du secteur de l'eau potable

RAPPEL HISTORIQUE

Le secteur de l'hydraulique rurale du Sénégal a connu, dans les quarante dernières années, de profonds changements. Passant d'une gestion intégralement aux mains de l'État à une reconnaissance, puis responsabilisation, du rôle des communautés dans celle-ci, la réforme de 2014, avec la création de l'Office des forages ruraux (Ofor), rebat les cartes du positionnement et du rôle des différents acteurs dans la gestion de l'eau.

Tableau 1 : HISTORIQUE DE LA GOUVERNANCE DE L'HYDRAULIQUE RURALE AU SÉNÉGAL

| | |
|--|--|
| 1904-1984 Le « tout État » | <ul style="list-style-type: none">* Mise en place des premiers forages ruraux.* Le secteur de l'hydraulique se fonde sur une logique de l'offre : c'est l'État qui se charge de l'investissement, de l'exploitation, de la maintenance et du renouvellement des infrastructures à travers la Subdivision de l'outillage de mécanique hydraulique (SOMH).* Le service est fourni gratuitement aux usagers.* L'utilisateur est un abonné : il n'a pas de rôle direct dans le service.➔ L'État peine à gérer les problèmes en termes de moyens techniques et financiers, d'organisation et de ressources humaines. |
| 1984-1997 Une gestion « partagée » | <ul style="list-style-type: none">* Naissance progressive des comités de gestion des forages.* Les comités de gestion prennent désormais en charge l'exploitation, mais c'est l'État qui, à travers la Direction de l'exploitation et de la maintenance (DEM), remplaçant la SOMH, reste titulaire de l'investissement, de la maintenance et du renouvellement des infrastructures.* L'eau est vendue au forfait.* L'utilisateur est un consommateur et un exploitant : il est responsable, à travers les comités de gestion, de certaines tâches dans le service.➔ Malgré de nombreux investissements, les comités de gestion peinent à assurer un service transparent et de qualité. .../... |

1998-2014

La Réforme de la gestion des forages motorisés ruraux (Regefor)

- ★ Dans un objectif de professionnalisation, les comités de gestion sont transformés en associations d'usagers de forages (Asufor) et, plus tard, en associations d'usagers de réseaux d'eau potable (Asurep).
 - ★ Les Asufor et Asurep sont en charge de la maintenance, de l'exploitation et du renouvellement des infrastructures, et interviennent dans l'investissement.
 - ★ L'eau est vendue **au volume**.
 - ★ L'utilisateur est un **maître d'ouvrage** : il intervient de façon indirecte dans toutes les dimensions du service.
- ➔ **Malgré une nette amélioration par rapport au mode de gouvernance précédent, les Asufor et Asurep connaissent encore beaucoup de dysfonctionnements.**

Depuis 2014

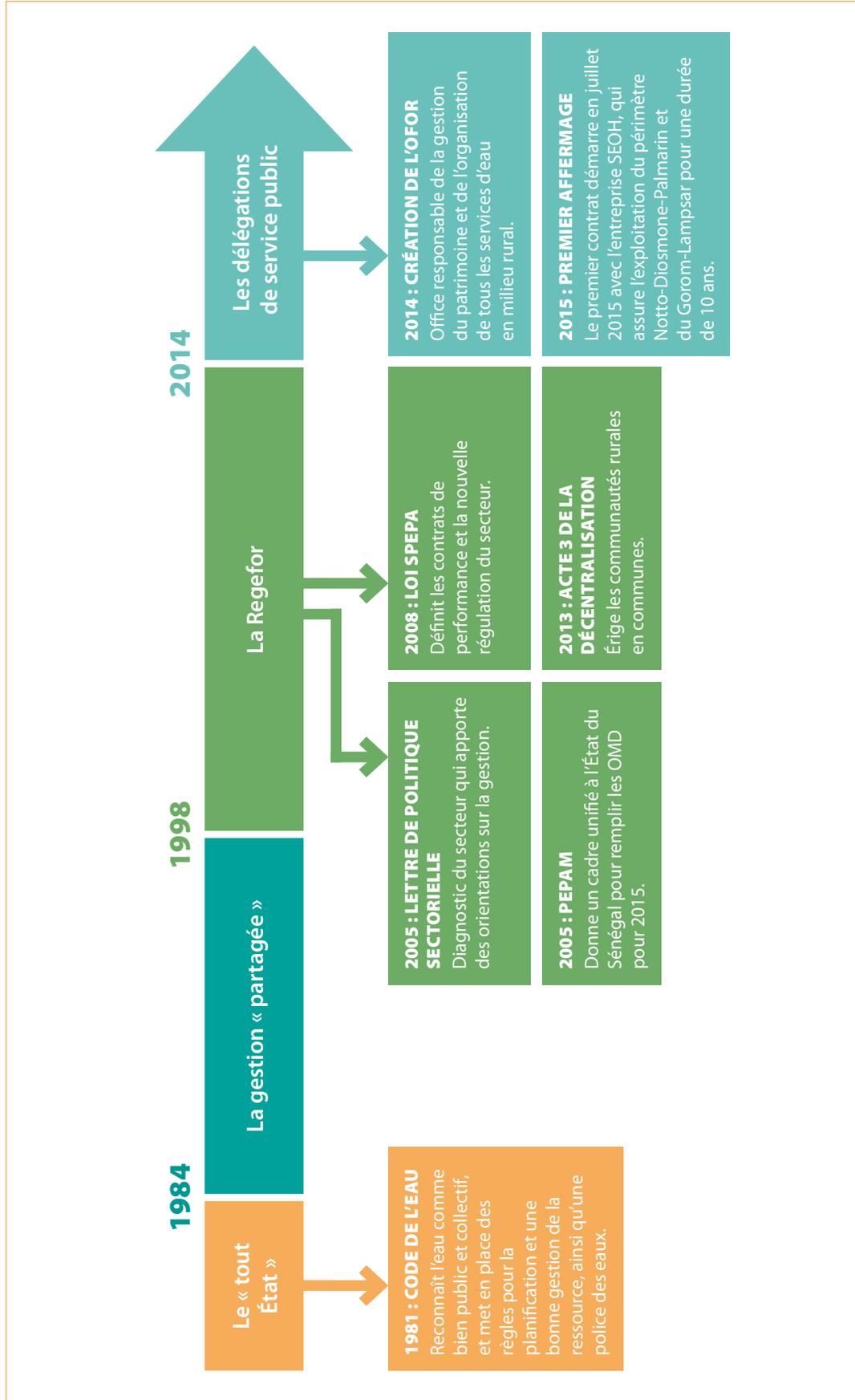
L'Ofor

- ★ La DEM est supprimée, le service public de l'hydraulique rurale est délégué à huit entreprises privées sur l'ensemble du territoire.
- ★ L'Office des forages ruraux (Ofor), établissement public industriel et commercial, est créé. Il assure la gestion du patrimoine, la mise en délégation des services d'eau, l'assistance aux collectivités locales, le suivi, le contrôle et l'audit de l'exploitation des infrastructures d'hydraulique rurale.
- ★ Évolution du rôle des Asufor, dont certaines responsabilités sont progressivement dévolues au privé ou ramenées au niveau de l'État.
- ★ Les Asufor perdent en responsabilité : l'exploitation, la maintenance et le renouvellement des infrastructures sont assurés par des opérateurs privés.
- ★ Le choix d'une recentralisation de la gestion du patrimoine rend plus difficile l'intervention des collectivités locales dans le secteur, malgré la possibilité qu'elles ont de participer à la maîtrise d'ouvrage.
- ★ Le mode de paiement de l'eau ne change pas.
- ★ Le rôle de l'utilisateur dans ce nouveau contexte est encore **incertain**.



Château d'eau et abreuvoir à Wendou Diami

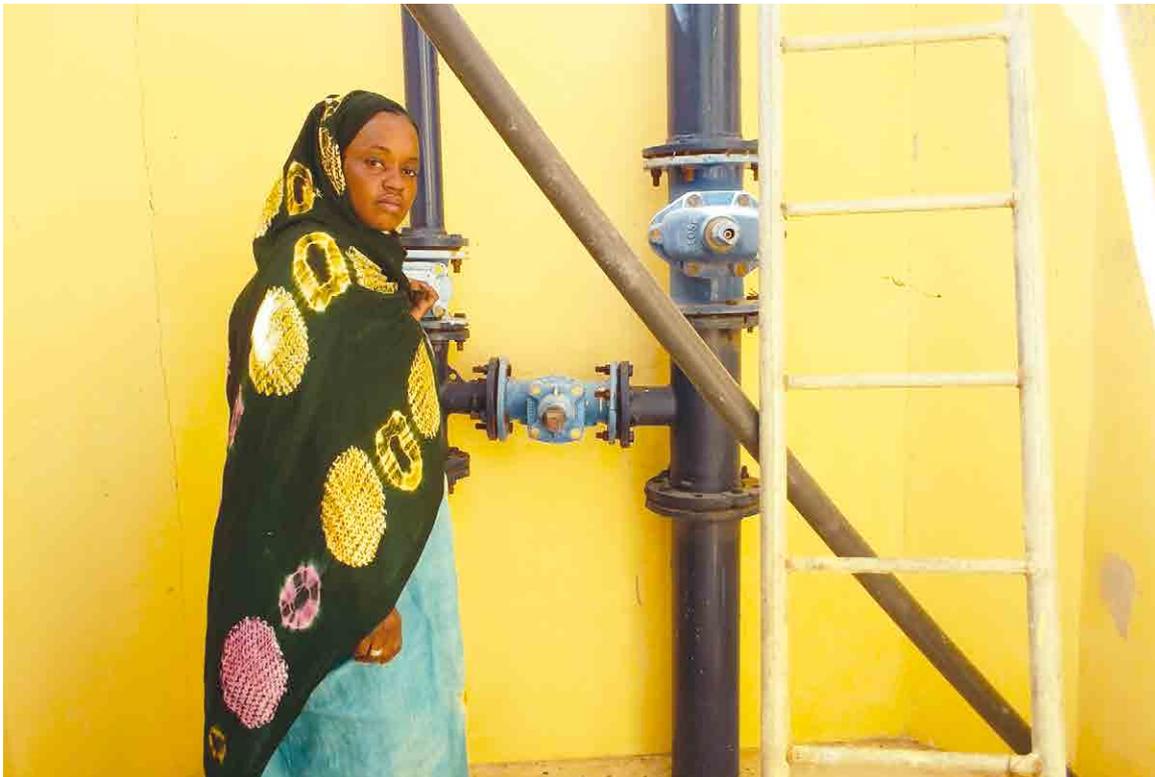
Figure 1 : LES DATES CLÉS POUR COMPRENDRE LE SECTEUR DE L'EAU AU SÉNÉGAL



POURQUOI CETTE RÉFORME ?

La réforme de 2014 est une réponse au fait que certains objectifs en matière de gestion du patrimoine, de capacité des gestionnaires au niveau technique et de respect des règles de gouvernance et de transparence n'ont pas été atteints. Les limites des Asufor et des Asurep sont mises en avant : difficultés à exploiter et à maintenir les forages, à mobiliser et à gérer le personnel, à assurer la transparence et à renouveler des équipements trop coûteux pour les communautés, etc. Le recours à des opérateurs privés pour assurer l'exploitation des services dans le cadre de partenariats public-privé permettra, selon l'État et les bailleurs de fonds internationaux, de gérer efficacement les réseaux d'eau, de sécuriser la qualité de l'eau, de trouver un équilibre financier et d'œuvrer pour étendre les réseaux. Il permettra également d'installer des redevances destinées à financer le suivi du service et le renouvellement des infrastructures lourdes (forages, génie civil, canalisations).

Huit zones de délégation ont été délimitées pour gérer les quelques 1 600 systèmes d'adduction d'eau potable (SAEP) du pays. Le choix d'un faible nombre de zones repose sur une logique de limitation du nombre de contrats et d'une recherche d'efficacité à travers des économies d'échelle. L'importante taille des périmètres de délégation (plusieurs centaines de SAEP, excepté celui du Gorom-Lampsar et Notto-Ndiosmone-Palmarin) rend indispensable la présence d'entreprises internationales, plus solides financièrement et logistiquement. Huit consortium d'entreprises sénégalaises et internationales se partagent ainsi les différentes zones de délégation. Celle du Gorom-Lampsar et de Notto-Ndiosmone-Palmarin (qui regroupe deux périmètres éloignés géographiquement) a été la première à expérimenter la délégation en juillet 2015, avec comme opérateur privé la SEOH. La délégation sur la région de Saint-Louis-Matam, pas encore effective au moment du projet Sense, prévoit comme délégataire la Sénégalaise des eaux (SDE).



Distribution d'eau à Mboubène

Carte 2 : LES DIFFÉRENTES ZONES DE DÉLÉGATION DE SERVICE DE L'HYDRAULIQUE RURALE AU SÉNÉGAL



LA PAROLE AUX ACTEURS

Quels sont les objectifs de la réforme ?

« La réforme de l'hydraulique rurale poursuit trois objectifs : assurer à chaque citoyen sénégalais un accès universel à l'eau potable, quel que soit son lieu de résidence, établir un prix d'achat au mètre cube conforme au pouvoir d'achat des usagers, et assurer un service continu. Cette réforme va bouleverser tout le système, qui passe d'une gestion communautaire, dans laquelle les responsables des forages n'étaient pas outillés techniquement et professionnellement pour gérer le service, à une gestion déléguée à des opérateurs privés, capables de gérer des ouvrages hydrauliques à une échelle bien plus importante. De ce fait, elle doit se faire progressivement, et non s'appliquer directement à tout le territoire national. Nous avons ainsi délimité huit zones de délégation, dans lesquelles la réforme sera appliquée progressivement, une zone après l'autre. Elle devrait être effective partout fin 2019. »

Pape Mustapha GUEYE, responsable de la communication de l'Ofor

LE CADRE SECTORIEL ACTUEL

La cartographie des acteurs de l'actuelle organisation du secteur est résumée dans le tableau ci-dessous, qui présente l'hydraulique rurale d'après quatre grandes « fonctions » : pilotage stratégique, maîtrise d'ouvrage, exploitation et régulation.

Tableau 2 : LES QUATRE FONCTIONS DANS LE SECTEUR DE L'HYDRAULIQUE RURALE, AVANT ET APRÈS LA RÉFORME

| FONCTION | RÔLE | ORGANISME | |
|-----------------------------|--|--|---|
| | | AVANT LA RÉFORME | APRÈS LA RÉFORME |
| Pilotage stratégique | <p>Définition et mise en œuvre de la politique et des stratégies nationales.</p> <p>Définition et mise en œuvre des plans d'investissement sectoriels.</p> <p>Suivi et évaluation de l'exécution des stratégies et du plan d'investissement.</p> | Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement. | |
| Maîtrise d'ouvrage | <p>Planification : identifie les besoins et les investissements à réaliser.</p> <p>Maîtrise d'ouvrage : mobilise les fonds et pilote les études et travaux.</p> <p>Gestion patrimoniale : responsable du renouvellement des équipements fonctionnels.</p> <p>Organisation du service : pilote la sélection du mode de gestion et assure la contractualisation.</p> <p>Suivi contractuel : contrôle la qualité du service et le respect des engagements.</p> | <p>Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement (investissements).</p> <p>Collectivités (planification, financement, suivi).</p> <p>Aసుfor/Asurep (organisation du service, suivi).</p> | <p>Ofor (planification nationale, investissements, gestion patrimoniale, organisation du service, suivi).</p> <p>Collectivités (planification, financement, suivi).</p> |
| Exploitation | <p>Gestion technique : assure l'exploitation, la surveillance, l'entretien et la réparation.</p> <p>Gestion commerciale : assure la vente d'eau et la relation clientèle.</p> <p>Gestion financière et administrative : assure la gestion comptable et des ressources humaines, etc.</p> | <p>Aసుfor (régie).</p> <p>Opérateurs privés.</p> | Délégués privés. |
| Régulation | <p>Mise en gestion/contractualisation : participe au processus de sélection du mode de gestion, vérifie l'équilibre économique du contrat, etc.</p> <p>Suivi contractuel : contrôle la qualité du service et le respect des engagements, étudie les demandes de révision du contrat, etc.</p> <p>Arbitrage : arbitre les différends entre les parties.</p> | <p>Brigade des puits et forage.</p> <p>Maire.</p> <p>Sous-préfet.</p> <p>Usagers (assemblées générales, élections des membres des Asufor).</p> | Ofor (régulation par le contrat). |

Ce tableau fait émerger plusieurs constats :

- la disparition des Asufor/Asurep et l'absence de définition de dispositifs de représentation des usagers ;
- les collectivités conservent leur rôle dans la planification communale, les investissements et le suivi des services, mais cette articulation avec les contrats gérés par l'Ofor n'est pas encore clarifiée ;
- l'absence de dispositifs formels pour assurer le dialogue autour des services d'eau ;
- la régulation limitée à l'action de l'Ofor dans le cadre de son contrat avec les délégataires.

ZOOM
SUR

La régulation

En termes d'action publique, la régulation est l'ensemble des techniques destinées à maintenir l'équilibre entre différents intérêts et la cohérence globale de l'action. C'est un ensemble d'opérations consistant à concevoir des règles, à en superviser l'application, à donner des instructions aux intervenants et à régler les conflits lorsque le système de règles est perçu comme incomplet ou imprécis. On distingue plusieurs formes de régulation : la **régulation spontanée** (aucune intervention n'est nécessaire, les acteurs construisent les relations qu'ils jugent utiles), la **régulation par le marché et par le contrat** (les acteurs élaborent eux-mêmes les règles à respecter) et la **régulation hiérarchique** (elle peut être exercée par une administration ou par une autorité administrative indépendante : on parle aussi de régulation par agence).

La régulation s'effectue à travers des **dispositifs normatifs**, par exemple définis dans un contrat (cas de la réforme), et de manière **informelle** à travers les réseaux d'acteurs qui vont exercer une pression sur des décisionnaires en fonction de leur capacité. Ces différents dispositifs interviennent souvent à des échelles géographiques et de temps différenciées. C'est leur complémentarité qui améliore l'efficacité de la régulation.



PARTIE 2

La représentation des usagers dans la région : dispositifs existants et recommandations

Les usagers étaient auparavant représentés à travers les comités de gestion ou les associations d'usagers, qui étaient au cœur de la gestion des adductions d'eau. Avec la suppression de leurs fonctions principales – et raison primaire d'exister –, liées à la maîtrise d'ouvrage et à l'exploitation, le maintien de ces structures n'est pas garanti lorsque les délégataires prendront les services en main. Comment les usagers vont-ils faire part de leurs points de vue aux nouvelles parties prenantes ? Quel type d'organisation leur permettrait d'être représentatifs et de faire entendre leur voix ? La deuxième étude s'est concentrée spécifiquement sur cette question. Après un rappel des modes de gestion existants dans la région de Saint-Louis, et un partage de retour d'expérience sur la gouvernance des Asufor et Asurep, cette partie présentera en conclusion la synthèse de l'analyse sur les dispositifs de représentation d'usagers existants dans la région.

PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION

Du fait des changements opérés par la nouvelle réforme, trois modes de gestion des ouvrages hydrauliques ruraux coexistent actuellement : la gestion **communautaire**, la gestion **transitoire** et la gestion **déléguée**.

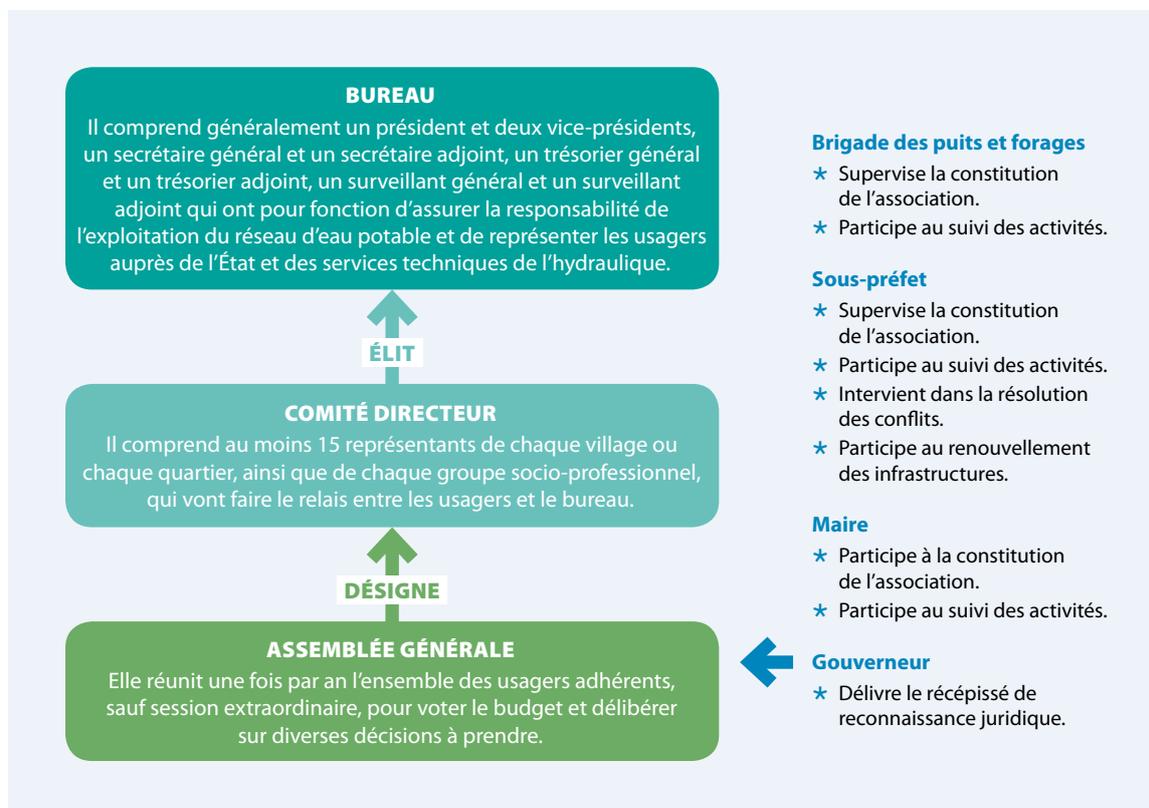
- La gestion **communautaire** concerne les dispositifs déjà présents avant la nouvelle réforme, les Asufor et les Asurep, mais également les comités de gestion, qui n'avaient pas totalement disparu avec la Regefor.
- La gestion **transitoire** concerne les comités de pilotage, qui permettent de faire la transition entre les dispositifs déjà présents et la forme nouvelle de la délégation.
- La gestion **déléguée** est le mode de gestion promu par la réforme. Elle est déjà présente dans la région dans les localités du périmètre du Gorom-Lampsar.

★ La gestion communautaire

Les Asufor et les Asurep

Instaurées en 1998 pour les premières et en 2010 pour les secondes, les Asufor et Asurep fonctionnent sur le modèle classique des associations : elles sont composées d'un bureau, d'un comité directeur et d'une assemblée générale. Les usagers qui cotisent à l'association prennent part aux assemblées générales, mais ce sont des représentants qui interviennent aux niveaux supérieurs. D'autres acteurs externes interviennent directement dans le fonctionnement de l'association.

Figure 2 : STRUCTURATION ET FONCTIONNEMENT DES ASSOCIATIONS D'USAGERS



Les comités de gestion de forage

Formes antérieures de gestion du service d'eau, les comités de gestion restent implantés dans certains villages, en dépit du processus de généralisation des Asufor/Asurep initié avec la Regefor. Le fonctionnement des comités de gestion est plus simple que celui des associations : formés sur une base communautaire, ils regroupent quelques usagers ainsi que le chef de village, qui forment un bureau composé d'un président, d'un vice-président et d'un trésorier. Ils s'occupent du fonctionnement quotidien du forage.

★ La gestion transitoire

Dans l'attente de l'intronisation des nouveaux délégataires, l'Ofor a mis en place, à partir de 2017, de nouvelles dispositions de gestion des adductions d'eau potable (AEP) – les comités de pilotage – afin d'assurer une transition entre gestion communautaire et gestion déléguée. Ces derniers ont été déployés sur des AEP nouvellement implantées ou qui posaient des difficultés en termes de gestion. Contrairement aux Asufor et Asurep, ils ne fonctionnent pas selon un modèle associatif. Ces comités regroupent un nombre restreint de représentants : trois sont des représentants de la collectivité locale, deux sont des représentants éleveurs et trois représentent le reste des usagers. Les membres du bureau (un président, un secrétaire et un trésorier) sont élus parmi ces représentants. Les fonctions du comité de pilotage sont de représenter les intérêts des usagers, de signer le contrat avec le gérant recruté pour assurer la gestion technique, de suivre ses activités, de promouvoir le lien entre celui-ci et les usagers et de gérer les ressources financières issues des redevances qu'il prélève en attendant que la délégation s'installe durablement.

★ La gestion déléguée

Dans la zone du Gorom-Lampsar, 13 stations de potabilisation ont été construites pour répondre à un déficit de ressources en eaux souterraines. Ces 13 stations produisent de l'eau potable pour 78 localités de la zone, soit, pour l'année 2017, environ 63 000 habitants. Initialement gérées par desASUREP, elles ont été intégrées dans le premier lot de délégation formalisé en 2015 afin de garantir la délivrance d'une eau potable à moindre coût, grâce à un mécanisme de péréquation avec le périmètre de Notto-Ndiosmone-Palmarin, dont les coûts de production sont plus faibles. La SEOH a été mandatée pour assurer l'exploitation de ces SAEP à la suite d'un appel d'offres. Les acteurs de cette délégation sont donc principalement la SEOH et l'Ofor, liés par un contrat d'affermage d'une durée de dix ans.

Lorsqu'elles assuraient l'exploitation des services, les anciennesASUREP se sont regroupées autour d'une fédération nommée la Fédération des associations d'usagers des réseaux d'eau potable (FASUREP), qui avait pour objectif d'une part de mutualiser les expériences des associations membres en vue d'impulser une dynamique sociale de responsabilisation des usagers, et d'autre part d'assurer la pérennisation du service d'eau potable conformément aux orientations définies dans la lettre de politique sectorielle de l'eau potable et de l'assainissement. Si lesASUREP sont aujourd'hui peu actives, la FASUREP poursuit un travail de médiation avec l'opérateur et les acteurs sectoriels pour défendre les intérêts des usagers.

La réforme ne définit ni le rôle desASUREP, ni celui des FASUREP, ni la nature de leurs relations avec l'opérateur privé.

Les comités tripartites

Au cours de leur mandat lié à la gestion du service, lesASUREP ont progressivement accumulé une épargne sur les ventes de l'eau afin d'anticiper les potentielles pannes et assurer le renouvellement des équipements. Cette épargne a été bloquée au moment de la mise en place de la délégation de service public. Afin de gérer, voire liquider ce patrimoine financier de manière pertinente (extension du réseau, remboursement des dettes), des comités tripartites ont été créés pour chacun des SAEP. Ils sont composés du président de l'ASUREP, du sous-préfet du département et du maire de la commune concernée. Leur existence est provisoire, et ils n'ont pas pour objet d'assurer une fonction de représentation des usagers.



Station de potabilisation de Mboubène



Réception d'une fontaine à Diagambal

ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DES ASUFOR ET ASUREP

Le tableau ci-dessous présente une analyse de la gouvernance de ces associations d'usagers, peu à peu remplacées par la délégation de service public. Ces résultats sont issus des enquêtes effectuées durant l'étude et des données secondaires à disposition sur le sujet.

Tableau 3 : FORCES ET FAIBLESSES DE LA GOUVERNANCE DES ASSOCIATIONS D'USAGERS

| | FORCES | FAIBLESSES |
|---|---|--|
| Reconnaissance institutionnelle | <ul style="list-style-type: none"> * Reconnaissance tacite des associations de la part des autres institutions. | <ul style="list-style-type: none"> * Pas de reconnaissance juridique pour près de 70 % des associations. * Pas d'autorisation de licence d'exploitation. |
| Modalités de la gouvernance | <ul style="list-style-type: none"> * Mode de gouvernance associatif promu par l'État dans le cadre de la Regefor. * Gouvernance de proximité avec les usagers. | <ul style="list-style-type: none"> * Dans les faits, seuls quelques leaders sont pleinement impliqués, la nature bénévole de leur fonction représentant en effet un réel frein. * Le bureau est souvent le seul organe fonctionnel. |
| Gestion financière | <ul style="list-style-type: none"> * Certaines associations ont réussi à constituer une épargne importante. | <ul style="list-style-type: none"> * Quelques associations ont une situation financière instable, allant parfois jusqu'à l'endettement (arriérés de paiement des factures d'électricité). * Peu d'associations possèdent de compte épargne. * Le taux de recouvrement des paiements est souvent faible. |
| Production, archivage des données et suivi interne | <ul style="list-style-type: none"> * La plupart des associations produisent des documents de gestion administrative et de gestion financière, des rapports d'activités et des bilans financiers. | <ul style="list-style-type: none"> * Les documents sont produits de manière irrégulière. * Une grande partie des associations restent opaques sur le service. |
| Compétences et pratiques du gestionnaire | <ul style="list-style-type: none"> * Présence de professionnels salariés pour chaque forage (conducteurs et opérateurs d'UPT). * Des renforcements de capacités ont été menés dans plus de deux tiers des associations. | <ul style="list-style-type: none"> * L'accompagnement technique et le processus continu de formation prévus par les services techniques n'ont pas été mis en œuvre. * Les renforcements de capacités ne portent pas suffisamment sur les compétences organisationnelles. |
| Planification | <ul style="list-style-type: none"> * 43 % des associations ont initié une planification des investissements. | <ul style="list-style-type: none"> * La majorité des associations restent cependant dans une logique à court terme. |

★ Des associations encore peu reconnues

Près des deux tiers des associations d'usagers de la région n'ont pas de reconnaissance juridique. Leur intervention est toutefois tolérée et peut donc être considérée tacitement comme « légitime ». La plupart d'entre elles affirment pourtant avoir déposé un dossier de reconnaissance à leur sous-préfecture, resté sans suite du fait de défaillances administratives.

Tableau 4 : RECONNAISSANCE INSTITUTIONNELLE DES ASSOCIATIONS PAR DÉPARTEMENTS

| | NOMBRE D'ASSOCIATIONS | RECONNUES | NON RECONNUES |
|--------------------|-----------------------|------------------|-------------------|
| Saint-Louis | 4 | 3 (75 %) | 1 (25 %) |
| Dagana | 41 | 11 (27 %) | 30 (73 %) |
| Podor | 144 | 50 (35 %) | 94 (65 %) |
| TOTAL | 189 | 64 (34 %) | 125 (66 %) |

De même, la grande majorité des Asufor et Asurep n'ont pas encore d'autorisation de licence d'exploitation, et ne devraient donc en principe pas intervenir sur la production et la vente de l'eau. Deux raisons fondent toutefois leur légalité : le dépôt régulier d'un dossier, qui n'aboutit que rarement (il faut souvent trois mois de délai pour obtenir une réponse), et une reconnaissance tacite, informelle, de la part des autorités administratives.

★ Une professionnalisation limitée

Malgré l'historique de mise en place des Asufor et Asurep, qui se fondent davantage sur l'implication de personnel local que de professionnels du secteur de l'eau, ces associations possèdent en moyenne trois salariés formés à des fonctions spécifiques (conducteurs de forage ou de l'unité de potabilisation, releveurs, recouvreurs, etc.), ce qui révèle une certaine professionnalisation du service. Des renforcements de capacités ont parfois été mis en place, ciblant essentiellement les conducteurs de forage et



Évacuation de typha auprès d'une prise d'eau brute



Enquêtes auprès d'usagers de l'eau

certaines membres de bureau, mais ces derniers ont privilégié la formation technique à la formation organisationnelle. L'accompagnement technique et le processus continu de formation prévus par les services techniques n'ont pas été mis en œuvre, empêchant un certain nombre d'Asufor et d'Asurep de se professionnaliser.

Un faible engagement des usagers et des leaders

Au sein de la plupart des Asufor et Asurep, seul le bureau est pleinement fonctionnel, ce qui concentre autour de lui tous les pouvoirs de décision et de mise en œuvre. Si, dans certaines d'entre elles, le président ou le gérant assurent à eux seuls pratiquement toutes les décisions, dans la majorité toutefois, ce sont deux ou trois personnes fortement mobilisées qui s'en occupent. Cette concentration du pouvoir est due à la fois au faible engagement de beaucoup de leaders, pour qui le caractère bénévole de l'activité représente un frein, mais également à celui des usagers, qui ont une attitude attentiste. Tout cela génère une certaine « inertie organisationnelle ».

Une gestion administrative correcte mais inégale

Les résultats des études montrent que la majorité des associations ont une gestion administrative convenable, mais que pour un nombre important d'entre elles, elle reste toutefois insatisfaisante. Par exemple, 15 % des associations étudiées ne disposent pas de documents de gestion administrative, et 19 % ne possèdent pas de documents de gestion financière. En outre, 30 % ne produisent aucun rapport d'activités, et 25 % aucun bilan financier. Ceux qui les produisent le font de plus de manière irrégulière.

Malgré le manque de transparence de certaines associations, les chiffres révèlent cependant qu'une bonne partie d'entre elles ont adopté de bonnes pratiques : production de rapports, diffusion de ces derniers en assemblée générale, mobilisation d'opérateurs externes de suivi technique et financier, etc.

Des faiblesses financières évidentes

La performance financière des associations est en outre très modeste, liée au faible taux de recouvrement des paiements : la proximité sociale entre les habitants des villages rend l'application des sanctions plus compliquée et plus gênante pour la communauté. Hormis pour la construction des infrastructures, ni l'État, ni les collectivités locales, ne les soutiennent financièrement, et seules quelques structures bénéficient exceptionnellement de l'appui de certains partenaires.

En conséquence, plusieurs associations sont actuellement endettées, là où d'autres ont une épargne s'élevant à plusieurs millions de FCFA. Bien que pratiquement toutes disposent d'une épargne, elles n'ont en revanche pas de compte à leur nom par peur d'en perdre le contrôle, compte tenu du fait que le retrait de liquidités est désormais soumis, dans certaines zones, à l'autorisation préalable des autorités administratives. Seules un petit nombre d'Asufor disposent d'un compte courant et d'un compte épargne.

Vers la planification des investissements ?

Malgré l'absence d'accompagnement de l'État, 43 % des associations ont entamé des activités de planification. Si la majorité d'entre elles fonctionnent encore au « coup par coup », elles ont cependant lancé des réflexions de long terme sur la diversification des activités et des sources de revenus.

QUI REPRÉSENTE LES USAGERS ?



LA PAROLE AUX ACTEURS

La représentation

« La représentation des usagers constitue à la fois un droit, une exigence démocratique et une garantie pour un contrôle citoyen de l'action publique. C'est un levier de dialogue social multi-acteurs, une opportunité de systématisation de la parole locale et, enfin, un espace de médiation entre les mandataires et les autres parties prenantes. »

Sambou NDIAYE, enseignant-chercheur, coordinateur de l'Alliance de recherche-action à l'université-territoires (Arut), université Gaston-Berger de Saint-Louis

★ Les Asufor et Asurep, seules organisations à représenter les usagers...

La représentation des usagers est très inégale en fonction des modalités de gestion.

Au sein de la gestion communautaire, les Asufor et Asurep disposent d'une forte reconnaissance de la part des usagers pour trois raisons principales. Premièrement, les personnes qui les composent sont élues parmi les usagers, issues des villages, connues et souvent impliquées dans la vie des localités et des communes. Deuxièmement, durant leur mandat de gestionnaire du service d'eau, elles ont souvent contribué à la vie sociale des villages : tolérance face aux retards de paiement, recrutement de leurs salariés localement, fourniture d'eau gratuitement aux infrastructures communautaires (écoles, centres de santé), etc. Enfin la tenue des assemblées générales à valeur consultative renforce aux yeux des usagers le sentiment de bonne gouvernance. Ces associations ressortent donc comme légitimes pour représenter les usagers et porter leurs intérêts.

Les comités de pilotage ont tenté d'expérimenter l'implication des usagers au côté de l'opérateur privé dans la gestion transitoire des services. Les représentants des usagers membres du comité de pilotage doivent en effet superviser l'opérateur privé, aux côtés des collectivités et de l'Ofor. La récente expérience de ces comités de pilotage a montré des résultats variables en fonction des localités et des difficultés à résoudre. Ainsi, le gestionnaire se retrouve parfois seul, sans relation avec les usagers ou les autorités locales, excepté avec le sous-préfet ou l'Ofor ; dans d'autres cas, il s'organise pour échanger régulièrement avec des représentants des usagers et leur rendre des comptes sur les résultats de sa gestion. Les membres du comité de pilotage remontent les difficultés constatées et collectent une redevance versée par l'opérateur privé. Cette expérience des comités de pilotage, quoique récente, prépare les usagers à la mise en œuvre de la délégation de service public.

Concernant la délégation de service public, justement, le transfert de la gestion des Asurep vers la SEOH a engendré au Gorom-Lampsar un certain nombre de tensions : la perte du rôle de gestionnaire des Asurep a démobilisé la plupart de leurs membres, et la gestion des actifs qu'elles possédaient a provoqué des crispations. Le changement rapide de gouvernance, qui s'est opéré sans véritable concertation, a provoqué l'appréhension des habitants. Cela a conduit à des résistances et, plus majoritairement, à un sentiment de résignation. En se rassemblant en Fasurep, ces acteurs tentent de continuer à jouer leur rôle de représentant des usagers, mais cette organisation n'est reconnue ni par l'opérateur privé, ni par l'Ofor. Au moment des études du projet Sense, le dialogue entre l'opérateur et les usagers (ou les communes) était très limité. Il n'existe aucun espace d'expression, même si la SEOH envisage la mise en place d'un point d'information dans le périmètre du Gorom-Lampsar.



LA PAROLE AUX ACTEURS

Quel serait le meilleur dispositif de représentation des usagers ?

« Le dispositif le plus à même de représenter efficacement les usagers serait un dispositif choisi par eux, dans lequel ils se reconnaîtraient et qui disposerait aux yeux des pouvoirs publics d'une certaine légalité. Libre de tout accaparement par les élites locales, il devra se mettre au service des préoccupations des usagers et non pas se faire le relais des pouvoirs publics. Enfin, il ne devra être parachuté ni par l'État, ni par ses partenaires. »

Sambou NDIAYE, enseignant-chercheur, coordinateur de l'Alliance de recherche-action à l'université-territoires (Arut), université Gaston-Berger de Saint-Louis

★ ... avec de sérieuses limites de représentativité

Le dispositif des Asufor et Asurep est loin d'être parfait. La concentration des responsabilités aux mains de quelques-uns, liée au manque d'implication des usagers et des leaders, pose un réel problème pour la démocratie des associations. Tout repose sur quelques personnes qui, parfois, cherchent à contourner les règles et à garder leur position dans les associations. Le calendrier des renouvellements est peu respecté, et certaines localités ont les mêmes leaders depuis dix ans. La situation est encore plus délicate pour les forages des villages pastoraux du fait de la présence fluctuante de la population. Tout cela est renforcé par la quasi-inexistence de mécanismes de contrôle des usagers concernant le respect des règles démocratiques.

Grâce à l'instauration, dans une trentaine de localités de la région, d'un dispositif de suivi technique et financier (Stefi), la redevabilité vis-à-vis des usagers a été renforcée, notamment à travers la rédaction de rapports et l'organisation d'assemblées générales annuelles permettant de restituer le bilan, effectué par des opérateurs indépendants. Ces assemblées sont organisées en présence des

autorités administratives et techniques, ainsi que des représentants des collectivités locales, et permettent aux participants de faire des observations et remarques concernant les performances et difficultés de gestion, et de participer à la planification des investissements.

En outre, si, dans la majorité des forages, la désignation des leaders fonctionne de manière démocratique, dans certains en revanche, ces derniers sont encore nommés par cooptation. Cela pourrait favoriser la reproduction d'une hiérarchie locale et bloquer la représentation des usagers n'en faisant pas partie.

En conclusion, si les Asufor/Asurep sont généralement reconnues par les usagers en raison de leur implication, ces dernières années, dans la vie villageoise et du service de l'eau, le dynamisme de ces associations et le resserrement de leurs membres actifs ne permettent pas de garantir la représentativité des différents usagers. D'autre part, avec les évolutions liées à la réforme, il est fort probable que les personnes jusqu'ici investies dans ces associations, et qui y trouvaient une forme d'intérêt, se retirent.



LA PAROLE AUX ACTEURS

Les enjeux pour la représentation sur la zone du Gorom-Lampsar

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

Arona TOURÉ, président de l'Asurep de Makhana et membre de la Fasurep

LES DISPOSITIFS DE REPRÉSENTATION RÉGIONAUX EXISTANTS

Créés à l'initiative des associations d'usagers ou impulsés par elles, plusieurs dispositifs de représentation existent actuellement dans la région de Saint-Louis au niveau de la commune, de l'arrondissement ou du département.

★ Les unions communales

On peut observer dans la région de Saint-Louis (communes de Gamadji Saré, Mbane, Bokhol, etc.) quelques exemples d'unions d'Asufor et d'Asurep au niveau communal. Ces associations ont pour objectif premier la défense des intérêts des usagers à leur échelle, et sont représentées au niveau supérieur par l'union régionale. Toutefois, la plupart d'entre elles, comme celle de Mbane, ne sont malheureusement plus fonctionnelles depuis un certain moment (aucune réunion récente).



Discussion avec les autorités administratives à Wendou Diami

★ Les unions d'arrondissement

Au moins deux tentatives pour réunir les Asufor et les Asurep à l'échelle d'un arrondissement ont eu lieu dans la région de Saint-Louis. L'union des Asurep et Asufor de Thillé Boubacar, promue par le sous-préfet de l'arrondissement, a été créée dans l'unique but de défendre les intérêts des usagers. L'union des associations d'usagers de l'arrondissement de Saledé, promue par le président de l'Asufor de Galoya, a quant à elle pour objectifs de dialoguer sur le service d'eau, de partager les bonnes pratiques et de mutualiser les points de vue sur le prix de l'eau et la réforme. Le manque de consensus sur les orientations de ces unions n'a jusqu'ici pas permis d'en faire des organisations fonctionnelles.

★ La Fasurep du Gorom-Lampsar

La Fasurep du Gorom-Lampsar couvre les 13 stations de potabilisation de l'eau de la région. Elle a

d'abord été un collectif avant d'être reconnue en 2011 comme une fédération. Actuellement, elle fait principalement office d'interlocuteur avec les instances supérieures, comme les collectivités locales ou le gouvernement, et représente donc les usagers à une plus large échelle. Elle a également pour fonction de mutualiser le travail des Asurep de la zone.

La Fasurep est organisée sur un mode associatif : elle est constituée d'un bureau, d'un comité directeur et d'une assemblée générale. Elle dispose également d'un statut juridique, et tous ses membres sont des représentants des Asurep (5 par structure, pour un total de 65). Le bureau est constitué de 9 membres et le comité



LA PAROLE AUX ACTEURS

« Les enjeux en termes de représentation sont énormes pour la zone du Gorom-Lampsar. Premièrement, la Fasurep va permettre de répondre aux nombreuses questions des usagers restées sans réponses : cherté des factures, hausse de la consommation des concessions, doute sur la potabilité de l'eau et la sécurité des installations, etc. Elle va de plus leur offrir un interlocuteur avec qui dialoguer pour aborder les problèmes quotidiens, en plus de favoriser une reconnaissance de leur rôle dans la réforme. »

Badara SECK, président de la Fasurep et de l'union régionale des usagers

directeur de 15. Tous participent à l'assemblée générale dans laquelle sont aussi invités, mais pas toujours présents, les acteurs sectoriels (qui ne prennent pas forcément part aux décisions).

La Fasurep connaît quelques dysfonctionnements : elle n'a pas de siège, ce qui rend difficile la tenue des assemblées et des réunions, et ses instances de base sont peu fonctionnelles. En outre, elle se retrouve particulièrement marginalisée dans la mise en place de la réforme, puisque l'Ofor et le délégataire en charge de la zone ne la reconnaissent pas. À cela s'ajoute l'arrêt de l'activité des Asurep membres à la suite de la réforme du secteur, et une certaine démobilisation au niveau de la base locale.

★ L'Association des adductions d'eau du Delta

L'Association des adductions d'eau du Delta (Asad) découle de l'extension d'une autre association, l'Association inter-villageoise de gestion de la station d'adduction en eau potable (Asiges), qui, sous l'impulsion de la coopération décentralisée, a étendu en 2013 son activité de deux à onze villages. Son fonctionnement est similaire à celui de la Fasurep, avec une organisation associative identique, mais son action est en revanche davantage axée sur l'encadrement des associations d'usagers que sur leur représentation.

L'Asad craint une marginalisation similaire à celle de la Fasurep. Elle a créé en 2016 un groupement d'intérêt économique, nommé GIE Delta, afin de se constituer comme délégataire de service public, mais n'a obtenu de la part de l'Ofor aucune reconnaissance en ce sens.

PROPOSITION D'UN DISPOSITIF DE REPRÉSENTATION MULTI-NIVEAUX

Afin de répondre à la faiblesse annoncée de la représentation des usagers dans la nouvelle configuration du secteur de l'hydraulique rurale au Sénégal, une réflexion a été engagée auprès des usagers des services de la région, des Asurep, des fédérations et des unions. Les autres parties prenantes situées au niveau local ont également été incluses dans cette réflexion : élus et services techniques des communes, services régionaux de l'hydraulique, administrations et opérateurs privés. Un nouveau modèle de représentation a émergé de ces réflexions, en tenant compte des problèmes constatés dans les dispositifs existants. Ce modèle, multi-niveaux, propose des cadres de représentation sur plusieurs échelons : ceux de l'AEP, de la commune, du département et/ou de l'arrondissement, et de la région. Un dispositif spécifique à la zone du Gorom-Lampsar, dont l'étendue géographique est particulière, a également été proposé. Ces deux dispositifs sont présentés ci-après. Il s'agit ici d'une première mouture qui pourra servir de base à une mise en application et qui sera adaptée au fur et à mesure de sa mise en place, certains points ne faisant pas l'unanimité parmi les personnes consultées.

★ Les différents organes du dispositif multi-niveaux

Une des problématiques de la mise en place d'un dispositif de représentation des usagers consiste à pouvoir **faire le lien entre les différentes échelles**. Car, si le service d'eau s'effectue au niveau des localités, pour beaucoup situées dans des zones isolées, les prises de décisions s'effectuent en revanche le plus souvent au niveau du délégataire, qui possède une envergure régionale, voire multi-régionale. Comment les opinions ou demandes d'un usager de Wendou Diami dans le Fouta peuvent-elles être prises en compte par le délégataire de Saint-Louis ou par l'Ofor, situé à Dakar? Comment centraliser, prioriser et exposer des demandes provenant de plusieurs dizaines, voire centaines, de villages?

Une deuxième problématique est de pouvoir **organiser les usagers autour de cercles de décision relevant du développement territorial**. Les périmètres des collectivités (communes, départements) doivent donc pouvoir être pris en compte pour assurer un niveau de suivi local du service et permettre des prises de décision sur les investissements.

Enfin, une troisième problématique concerne le **mode de choix des représentants et leur légitimité**.

En raison de ces problématiques diverses, le système de représentation des usagers proposé est **multi-niveaux**, ainsi que le résume le tableau suivant :

| NIVEAU TERRITORIAL | NOM DU DISPOSITIF | INTÉRÊT |
|--------------------|--|--|
| SAEP | Comité d'usagers | * Usage direct du service. |
| Commune | Union communale | * Lien avec les comités d'usagers. * Lien avec la commune. |
| Département | Union départementale (ou arrondissement) | * Lien avec le département et ses politiques. |
| Région | Union régionale | * Espace de discussion avec la direction du délégataire et l'Ofor. |

À l'échelle du SAEP : le comité d'usagers

Largement inspiré des Asufor etASUREP, le comité d'usagers possède toutefois une organisation plus simple, et est principalement axé sur des fonctions de **représentation**.

Fonction : assurer la représentation ainsi que la défense des intérêts des usagers du service d'eau potable au niveau du SAEP.

Membres : tous les usagers du service d'eau ayant payé leur cotisation.

Structuration

- Assemblée générale : participation de tous les membres du comité d'usagers.
- Trois relais communautaires sont responsabilisés sur des tâches spécifiques, telles que :
 - recueillir et faire remonter les problèmes relevés sur la fourniture du service d'eau et gérer les relations client ;
 - informer les usagers au sujet du service d'eau ;
 - collecter les cotisations.

Missions

- Recueillir les difficultés rencontrées par les usagers ainsi que leurs attentes.
- Jouer un rôle d'interface entre les usagers et le représentant local du délégataire.
- Mener auprès des autorités administratives et de l'Ofor une activité de veille.
- Assurer à titre consultatif le contrôle citoyen du service public de l'eau (SPE) : qualité, régularité et disponibilité du service, redevabilité de l'opérateur, qualité du dialogue social, accessibilité physique et financière, coût du service, renouvellement, entretien et maintenance des équipements et infrastructures, etc.
- Exprimer les demandes d'amélioration de la qualité du service.
- Participer aux choix des investissements sur le réseau et la promotion des branchements particuliers.
- Mener auprès des usagers un travail de communication sociale afin de les sensibiliser à l'hygiène, à l'assainissement et à l'économie de l'eau.
- Représenter les usagers au niveau de l'union locale des usagers et auprès des autorités locales et des opérateurs.

À l'échelle de la commune : l'union communale

L'union communale est le premier relais des comités d'usagers, dont sont d'ailleurs issus ses membres. Le lien entre les deux entités est donc maintenu.

L'union communale permet d'agir directement auprès des communes.

Fonction : assurer la représentation et la défense des intérêts des usagers au niveau de la commune.

Membres : tous les comités d'usagers du service d'eau potable.

Structuration

- Assemblée générale : participation de l'ensemble des relais locaux.
- Bureau : 1 président, 1 secrétaire général, 1 trésorier et leurs adjoints.
- Commissions (éventuellement).

Missions

- Jouer le rôle d'interface entre les usagers, le délégataire de service, la commune et l'Ofor.
- Défendre les intérêts des usagers et porter leurs revendications dans les instances de concertation.
- Assurer le contrôle citoyen du SPE à titre consultatif, par la veille et l'alerte sur le service d'eau potable.
- Renforcer la capacité des membres : identifier les besoins en formations, organiser des sessions de formation, accompagner les personnes formées, capitaliser les expériences.
- Mettre en place un système de veille, d'alerte et de suivi du SPE : suivi-collecte et partage des informations concernant les services d'eau potable au niveau de l'union départementale et au niveau de la plateforme locale (renseigner une plateforme).
- Recueillir des informations relatives au service d'eau auprès des comités d'usagers et les partager avec la plateforme locale et les autres parties prenantes.
- Porter le plaidoyer des comités locaux d'usagers auprès des collectivités territoriales et de l'administration territoriale.



LA PAROLE AUX ACTEURS

Pourquoi un comité d'usagers ?

« L'expression "comité d'usagers" offre l'avantage d'une certaine neutralité du point de vue de la récente évolution institutionnelle de la réforme de l'hydraulique rurale, avec la marginalisation des Asufor/Asurep. Elle garantit en outre la représentativité de l'usager quelle que soit l'échelle (communale, régionale, etc.) et consacre de plus le terme d'"usager", qui rend compte d'une relation entre une offre de service et un destinataire déjà structuré disposant d'un droit tant sur la délivrance que sur la régulation du service, et ne se réfère plus simplement au simple individu consommateur d'un service. »

Sambou NDIAYE, enseignant-chercheur, coordinateur de l'Alliance de recherche-action à l'université-territoires (Arut), université Gaston-Berger de Saint-Louis



Rencontre d'usagers

À l'échelle du département et de l'arrondissement : l'union départementale

Les organisations existantes apparentées à des unions départementales, à savoir la Fasurep et l'Asad, seraient maintenues dans la mesure où leur mandat évolue vers des fonctions davantage liées à la représentation. D'autres unions pourraient être mises en place, avec l'objectif de réunir les unions locales. Cette échelle de représentation reste néanmoins en débat, et la création d'une union au niveau de l'arrondissement reste une option pour des zones où cela se révélerait plus adapté.

Fonction : assurer la représentation et la défense des intérêts des usagers au niveau du département.

Membres : l'ensemble des unions locales et les représentants des comités d'usagers des communes (urbaines).

Structuration

- Assemblée générale : participation de tous les membres du bureau de l'union communale.
- Bureau : 1 président, 1 secrétaire général, 1 trésorier et leurs adjoints.
- Deux commissions : Suivi des services et des partenariats ; Communication et renforcement de capacités.

Missions

- Constituer un espace de coordination, d'échanges de pratiques et d'information entre membres.
- Renforcer les capacités des membres.
- Collecter et partager des informations concernant les services d'eau potable au niveau de l'union départementale et de la plateforme locale.
- Recueillir auprès des comités d'usagers des informations relatives au service d'eau, et les partager avec la plateforme locale et les autres parties prenantes.
- Assurer un rôle de plaidoyer et de défense des intérêts.
- Mettre en place un système de veille, d'alerte et de suivi du SPE à travers une base de données (plateforme ou application).



Formation de l'union régionale

Remarque : il a été proposé de maintenir les unions déjà existantes et de laisser aux acteurs la possibilité de mettre en place des unions départementales ou d'arrondissement si le besoin s'en faisait ressentir. Cela permettrait d'assurer un lien plus direct entre le niveau communal et le niveau régional, et ainsi éviter de complexifier l'organisation du dispositif multi-niveaux du fait de la coexistence de plusieurs échelons (département et arrondissement).

À l'échelle de la région : l'union régionale

L'union régionale servirait d'instance de dialogue et de négociation avec les représentants de l'opérateur et de l'Ofor. Elle serait représentative des usagers d'une région entière et pourrait, dans ce cadre, être un canal de communication sur les évolutions des contrats et de la réforme, et participer au suivi contractuel de l'opérateur.

| | |
|---|--|
| <p>Fonction : assurer la représentation et la défense des intérêts des usagers de la région de Saint-Louis.</p> | |
| <p>Membres : les unions départementales et la Fasurep.</p> | |
| <p>Structuration</p> <ul style="list-style-type: none"> Assemblée générale : participation de tous les représentants des unions départementales. | <ul style="list-style-type: none"> Bureau : 1 président, 1 secrétaire général, 1 trésorier et leurs adjoints. Deux commissions : Suivi des services et des partenariats ; Information, communication et renforcement de capacités. |
| <p>Missions</p> <p>Représentation/plaidoyer</p> <ul style="list-style-type: none"> Défendre les intérêts des usagers et porter leurs revendications dans les instances de décision. Plaidoyer auprès des autorités et des partenaires techniques et financiers. Contribuer à la gouvernance de l'eau aux niveaux régional et national. <p>Communication interne et renforcement</p> <ul style="list-style-type: none"> Assurer la communication avec les usagers et leurs représentants (comités, unions). Synthétiser, prioriser les expressions des unions d'usagers afin de les faire remonter auprès des parties prenantes. Renforcer les capacités des membres et consti- | <p>tuer un espace de coordination, d'échanges de pratiques et d'information entre membres.</p> <p>Communication externe</p> <ul style="list-style-type: none"> Favoriser la création d'espaces de communication et de redevabilité entre l'opérateur et les unions. Favoriser les relations avec d'autres dispositifs de représentation des usagers aux échelles nationale et internationale. <p>Suivi des services</p> <ul style="list-style-type: none"> Accompagner la mise en place d'un système de collecte et de diffusion des informations concernant les services d'eau potable. Accompagner la mise en place d'un système de veille, d'alerte et de suivi du service d'eau à travers une base de données. |

★ Les conditions pour un dispositif viable et pérenne

Un dispositif inclusif et reconnu par les usagers

Le dispositif de représentation ne pourra exister et être légitime que s'il est constitué par les usagers et reconnu par eux. Il faut favoriser, au sein de ses instances, la culture de la démocratie, l'égalité femme-homme et la bonne gouvernance, afin que celles-ci soient représentatives de la diversité des usagers qui les composent. Une attention particulière doit être portée sur le possible accaparement des organes par les élites locales et les leaders. L'appropriation des dispositifs par les usagers, ainsi que le dynamisme dans le renouvellement de leurs membres, sont autant d'indicateurs de la bonne santé de ces organisations, qu'il conviendra donc de respecter.

D'autre part, les mécanismes de communication doivent permettre une bonne articulation entre les instances dans l'optique de rapprocher la base locale des unions départementales et régionales.

Un environnement institutionnel et partenarial favorable

Le dispositif proposé sera d'autant plus efficace qu'il sera reconnu par les différents acteurs du secteur et qu'une place lui sera attribuée dans des instances de consultation et de décision. Leur action sera d'autant plus pertinente si :

- l'État précise clairement ses attentes concernant le rôle d'une représentation d'usagers ;

- l'ancrage institutionnel de ces dispositifs est défini dans les instances délibératives du secteur de l'hydraulique rurale ;
- les opérateurs comprennent l'intérêt de ces dispositifs et sont prêts à collaborer.

Un financement stable et pérenne

Six sources et méthodes de financement pourraient permettre au dispositif de représentation de fonctionner :

- les **frais d'adhésion des usagers**, garantissant un fonds minimal pour couvrir les petits frais de fonctionnement ;
- le prélèvement d'une **redevance sur les factures d'eau** : la mise en place d'une telle redevance est la principale garantie pour obtenir des fonds de manière stable et récurrente. Un faible montant permettrait de garantir le fonctionnement des dispositifs, sans trop peser sur le tarif de l'eau ;
- les **subventions de l'État** et des collectivités territoriales ;
- l'appui des partenaires ;
- le produit d'activités ;
- l'épargne des Asufor.

★ Comment accompagner le dispositif de représentation ?

Pour que ces dispositifs soient correctement structurés, leur mise en place doit être accompagnée. Il existe pour cela un certain nombre de mesures :

- reconnaissance institutionnelle des parties prenantes ;
- renforcement de capacités du personnel de chaque organe du dispositif afin d'améliorer leurs compétences organisationnelles, techniques et financières ;
- dotation d'un siège social fonctionnel et d'équipements de bureau ;
- dotation de moyens logistiques et financiers ;
- définition d'une politique de communication efficace à destination des usagers et des parties prenantes du secteur ;
- mise en place entre les représentants des usagers, l'Ofor, les délégataires et les collectivités territoriales d'espaces de communication active et de redevabilité.



Atelier de réflexion sur les dispositifs de représentation dans la région de Saint-Louis



Potence permettant d'approvisionner les villages alentours dans le Fouta

Figure 3 : **DISPOSITIF MULTI-NIVEAUX DE REPRÉSENTATION DES USAGERS**

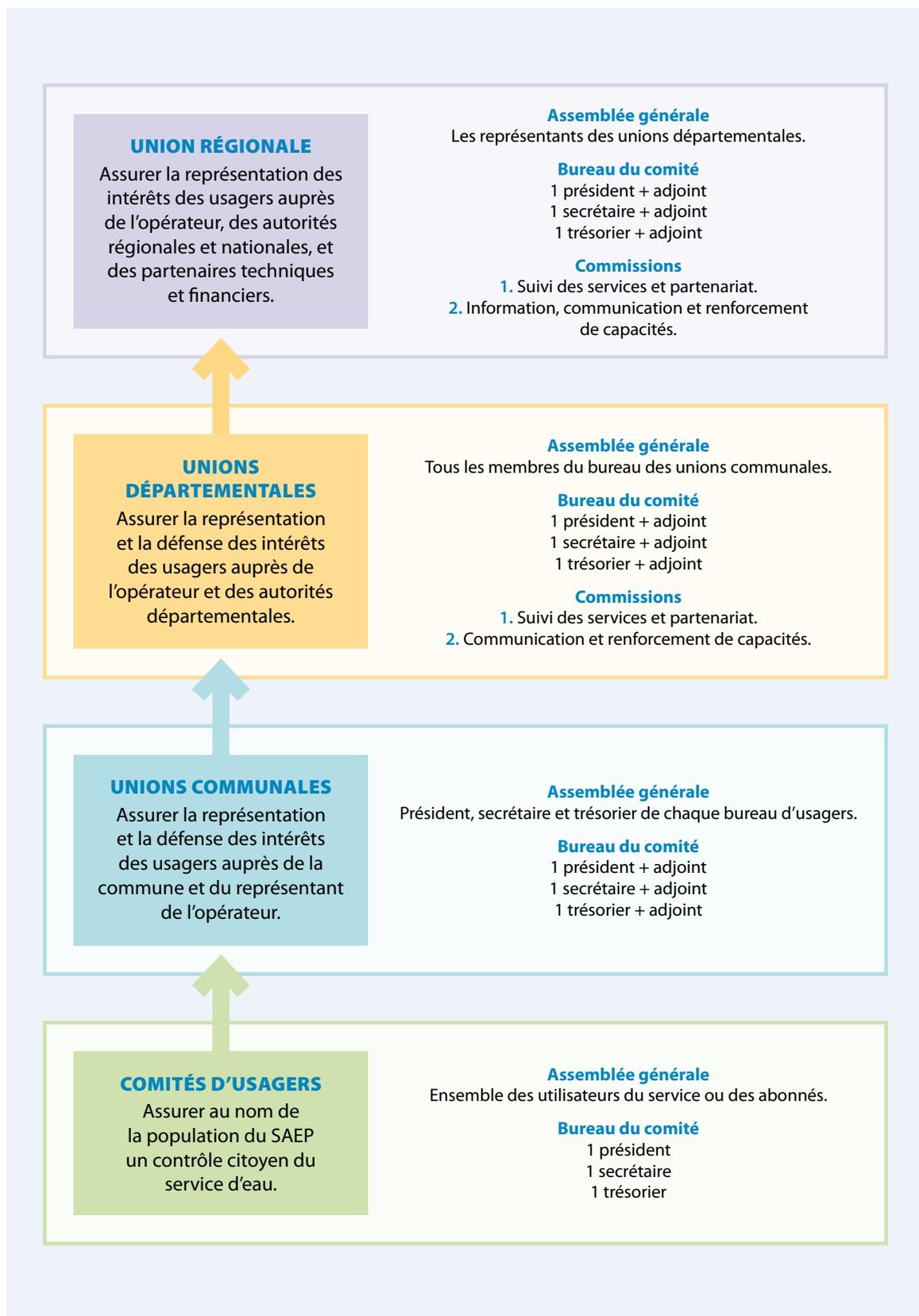
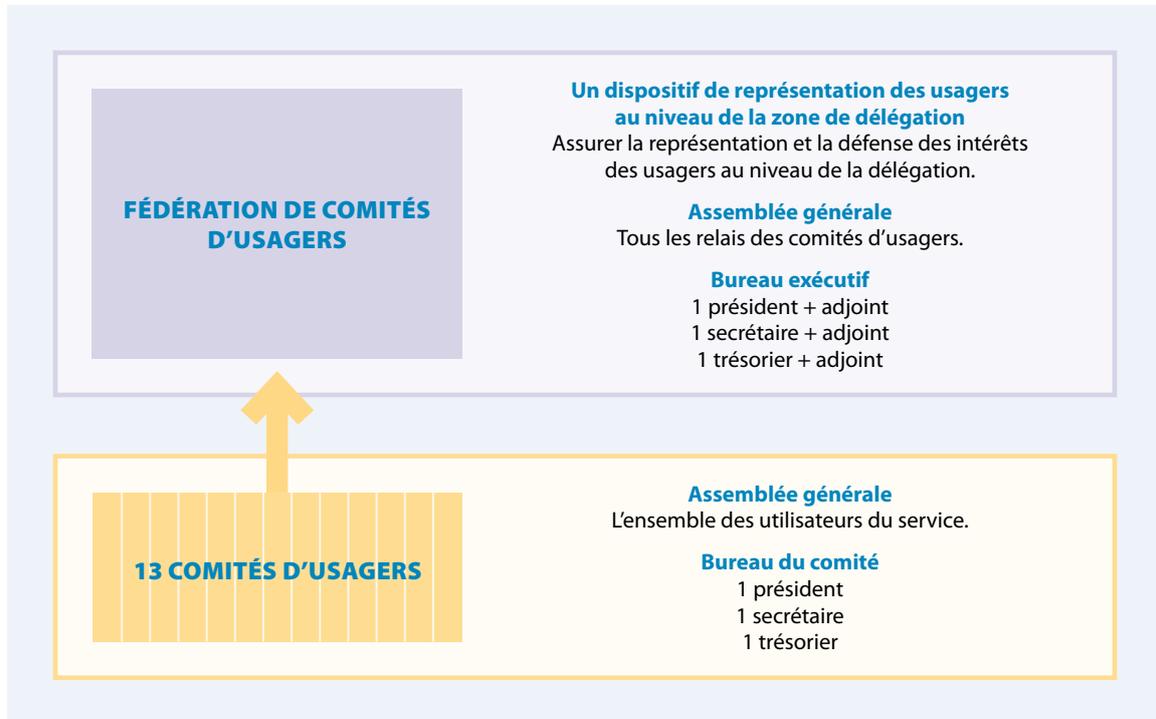


Figure 4 : **DISPOSITIF DE REPRÉSENTATION DES USAGERS SPÉCIFIQUE À LA ZONE DU GOROM-LAMPSAR**



PARTIE 3

Le dialogue autour des services d'eau potable

Le secteur de l'hydraulique rurale étant composé d'un nombre important d'acteurs différents, établir un dialogue entre ces derniers paraît essentiel pour la gouvernance des services et la mise en valeur de la voix des usagers, de la société civile et des collectivités locales face à un opérateur privé dont la présence locale est jugée faible. La troisième étude du projet Sense s'est donc concentrée sur la question des **espaces de dialogue**. La synthèse proposée dans cette partie présente tout d'abord les mécanismes de dialogue multi-acteurs existants dans la région de Saint-Louis, et plus spécifiquement dans la zone du Gorom-Lampsar dans laquelle la réforme est déjà en œuvre depuis 2015. Des propositions pour la mise en place d'un cadre de dialogue à ces deux échelles sont ensuite formulées sur la base de cette analyse.

LE DIALOGUE MULTI-ACTEURS DANS LA RÉGION DE SAINT-LOUIS

★ Une absence d'espaces de dialogue multi-acteurs sur les services d'eau

La troisième étude du projet Sense met en exergue une absence de dispositifs de dialogue multi-acteurs fonctionnels, excepté au niveau de la région de Saint-Louis qui s'est dotée, en 2015, du Cadre de concertation régional de l'eau et l'assainissement (CCREA – voir paragraphe suivant). On note toutefois l'existence à divers échelons d'espaces de discussions uni-acteurs : unions locales et unions départementales d'Asufor et d'Asurep, associations villageoises de développement et comités locaux de développement. Cette absence de dispositifs de dialogue n'indique cependant pas une absence totale de communication. Des relations formelles ou moins formelles existaient jusqu'ici et sont présentées dans le tableau page suivante.



Assemblée d'usagers

Tableau 5 : **LES RELATIONS ENTRE LES ASUFOR/ASUREP ET LES AUTRES ACTEURS DU SECTEUR DE L'HYDRAULIQUE RURALE**

| | |
|---------------|--|
| Asufor/Asurep | <p>Brigades des puits et forages (BPF)</p> <ul style="list-style-type: none"> ← Les BPF sont responsables du suivi technique, mais se concentrent dans les faits principalement sur les activités de maintenance. → Une petite partie des associations d'usagers envoie des rapports réguliers, mais la plupart ne le font pas sans demande expresse des autorités. |
| | <p>Sous-préfet</p> <ul style="list-style-type: none"> ← Les sous-préfets facilitent la relation entre les BPF et les associations d'usagers, sollicitent des aides de l'État, interviennent dans la médiation et la résolution des conflits et contrôlent la gestion lors des renouvellements des membres du bureau. → Les associations d'usagers participent à plusieurs activités organisées par les sous-préfets et apportent à d'autres leur contribution financière (organisation des fêtes nationales et lutte contre les feux de brousse par exemple). |
| | <p>Élus locaux</p> <ul style="list-style-type: none"> ← Les maires sont associés au renouvellement des associations d'usagers et certaines communes participent à l'extension des réseaux, mais beaucoup de leaders associatifs estiment que ces relations sont faibles et le soutien des communes insuffisant. → Beaucoup d'associations d'usagers informent les communes de leurs activités. |

D'autre part, la concertation multi-acteurs n'est pas totalement absente, car des comités régionaux de développement (CRD) peuvent être mis en place au niveau régional par le gouverneur, et des comités locaux de développement (CLD) organisés au niveau local (commune ou arrondissement) par le sous-préfet à la demande de l'Ofor, afin d'informer les acteurs et échanger sur les décisions de l'État concernant la réforme du secteur.



LA PAROLE AUX ACTEURS

« Depuis 2015, l'Ofor a organisé dans plusieurs régions du pays environ 60 CRD, CLD et ateliers communautaires de partage sur la réforme de l'hydraulique rurale. Ces ateliers ont vu la participation de l'ensemble des acteurs parmi lesquels on peut citer les ONG membres du Congad, les 14 gouverneurs de région, des maires administrateurs de zones rurales de ces localités, des représentants d'usagers, des associations de conducteurs, des chefs de village ou encore des imams. »

Moustapha GUEYE, responsable de la communication publique au niveau de l'Ofor

À Saint-Louis, le dernier CRD organisé par l'Ofor remonte à juin 2015. Son objectif était d'informer sur la décision de l'Ofor de déléguer à la SEOH à la fois la production et la distribution. Il convient cependant de préciser que ces CRD restent peu fréquents et ne concernent pas l'ensemble des parties prenantes du service public d'eau potable.

★ Le Cadre de concertation régional de l'eau et l'assainissement (CCREA)



LA PAROLE AUX ACTEURS

« Le Cadre de concertation régional sur l'eau et l'assainissement (CCREA) est né d'une volonté partagée de créer des synergies dans les interventions en faveur de l'amélioration de l'accès des populations à l'eau potable et à l'assainissement. Il mobilise l'ensemble des acteurs territoriaux et leurs partenaires, auxquels sont associés des acteurs du niveau central, dont l'Ofor. Il a pour but que les objectifs de politique sectorielle nationale puissent être déclinés au niveau de la région.

Le CCREA permet de répondre aux besoins d'information des acteurs de l'eau potable. Grâce à lui, la performance de chaque village est connue, permettant ainsi aux actions futures d'être mieux dirigées. Il permet de plus de produire des informations pertinentes et d'alimenter un dialogue argumenté, ainsi qu'un plaidoyer. L'enjeu porte aujourd'hui sur la transparence des données relatives à la qualité de l'eau, ainsi que sur la continuité du service et son accessibilité financière.

À terme, le CCREA devrait faire office de relais de communication au sujet de la réforme. »

Ousmane SOW, directeur de l'ARD

Le Cadre de concertation régional de l'eau et l'assainissement (CCREA) est une plateforme régionale de concertation spécifique à la région de Saint-Louis créée en 2015 et centrée sur l'eau et l'assainissement. Elle a pour but de réunir l'ensemble des acteurs du secteur dans une approche partenariale, et cherche plus spécifiquement à :

- renforcer la coordination, le suivi et l'harmonisation des interventions de l'ensemble des acteurs;
- partager des informations sur la gestion technique et financière de l'exploitation des forages et unités de potabilisation, la qualité de l'eau, la tarification, etc. ;
- amener les acteurs à définir des stratégies de mutualisation (renforcement de capacités, services, outils, etc.);
- aider les acteurs à adopter une politique concertée sur le financement des investissements (extension de réseaux, création de nouveaux ouvrages).

Le gouverneur de région assure la présidence de la structure. Son fonctionnement repose sur une cellule technique coordonnée par l'Agence régionale de développement (ARD) de Saint-Louis, dont le rôle est de préparer les rencontres du cadre de concertation, mettre à jour la base de données, mettre en place des outils de communication et assurer le suivi-évaluation des activités.

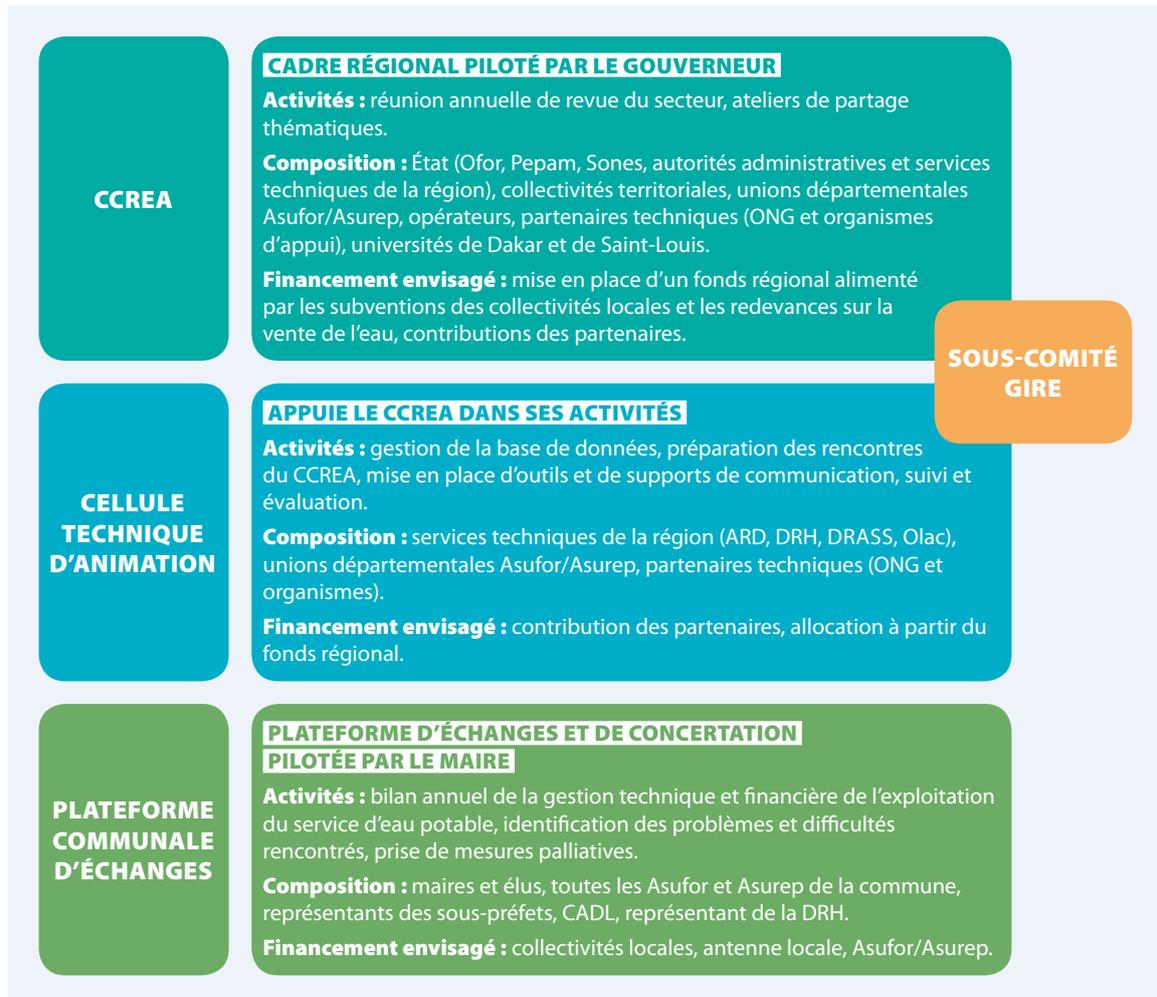
Le CCREA remplit une certaine fonction en matière de représentation des usagers : les présidents de trois unions départementales des Asufor et Asurep sont en effet présents aux réunions, et le président de l'union régionale des Asufor/Asurep est membre de la cellule technique d'animation.

Du fait du manque d'ancienneté du CCREA, certaines questions sont encore en débat, notamment concernant son financement, qui dépend encore largement du projet Aicha¹. Il devrait cependant bénéficier d'un fonds régional alimenté par les subventions versées par les collectivités locales, les redevances issues de la vente de l'eau et l'appui des partenaires financiers.

1. Le programme d'Appui aux collectivités en hydraulique et assainissement à Saint-Louis (Aicha Saint-Louis) est piloté par les collectivités de la région (anciennement la région et le conseil d'administration de l'ARD depuis leur disparition) et mis en œuvre par le Gret, l'ARD de Saint-Louis et l'ONG Le Partenariat. Ce projet est issu du programme hydraulique de la région et a, entre autres, permis la création du CCREA. Il appuie depuis sa mise en œuvre.

Le CCREA se déploie principalement au niveau régional : d'autres cadres de dialogue étaient prévus pour les échelles inférieures (départements, communes, SAEP), mais n'ont jamais été mis en place.

Figure 5 : CADRE DE DIALOGUE MULTI-NIVEAUX PRÉVU DANS LE CCREA



Réunion du CCREA

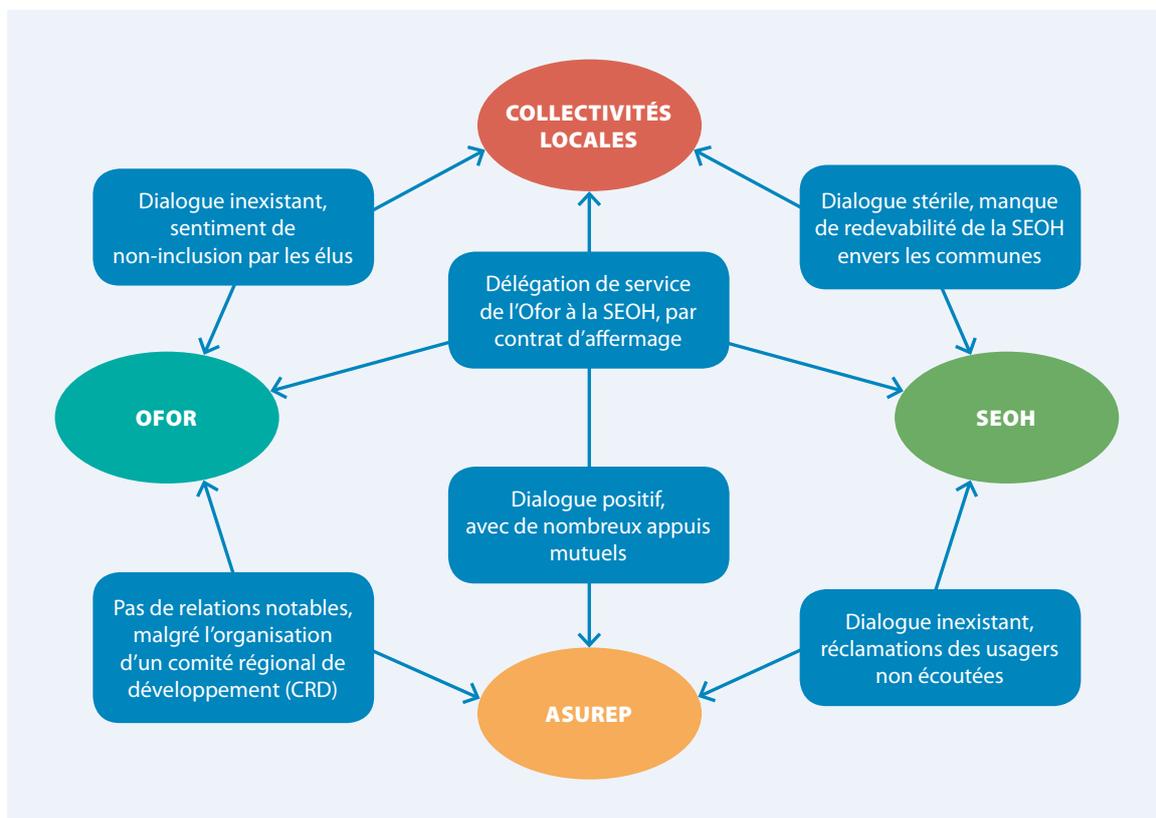


Atelier de réflexion

LE DIALOGUE MULTI-ACTEURS DANS LA ZONE DU GOROM-LAMPSAR

La zone du Gorom-Lampsar, en tête de proue de la réforme de l'hydraulique rurale, permet d'observer l'évolution potentielle de l'état du dialogue sectoriel sur les autres zones de délégation où la réforme n'est pas encore installée. Cette zone, qui regroupe des AEP de cinq communes et trois arrondissements des départements de Saint-Louis et de Dagana, témoigne déjà d'un certain nombre de dysfonctionnements dans les échanges entre parties prenantes, notamment ceux concernant l'opérateur privé.

Figure 6 : ÉTAT DU DIALOGUE SECTORIEL DANS LA ZONE DU GOROM-LAMPSAR

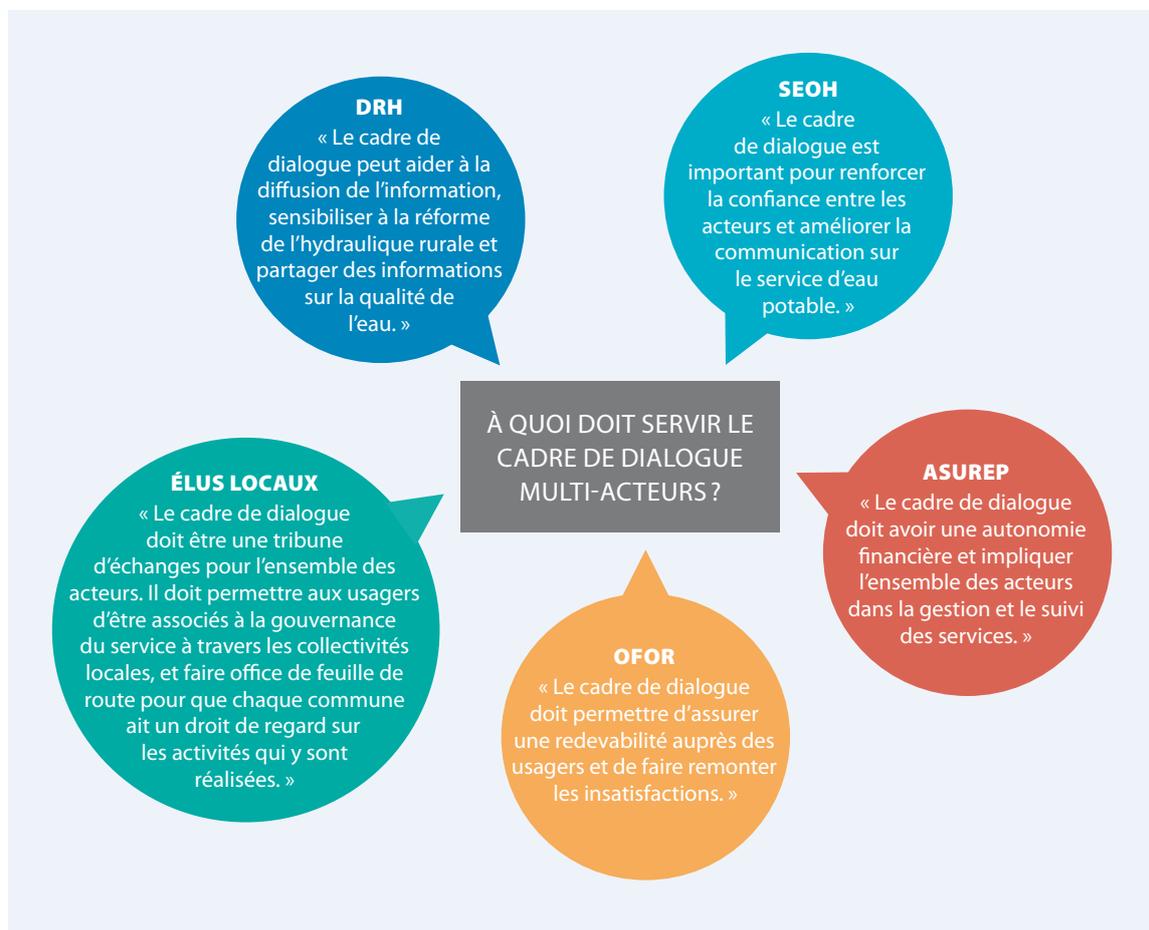


PROPOSITION POUR LA MISE EN PLACE D'UN CADRE DE DIALOGUE DANS LA RÉGION DE SAINT-LOUIS

★ À quoi sert le cadre de dialogue multi-acteurs ?

Le cadre de dialogue multi-acteurs répond aux besoins et préoccupations des acteurs du secteur, qui possèdent chacun une idée de ses rôles et fonctions, présentés dans la figure page suivante.

Figure 7 : **LES PRINCIPALES FONCTIONS DU CADRE DE DIALOGUE SELON LES PRINCIPAUX ACTEURS DU SECTEUR**

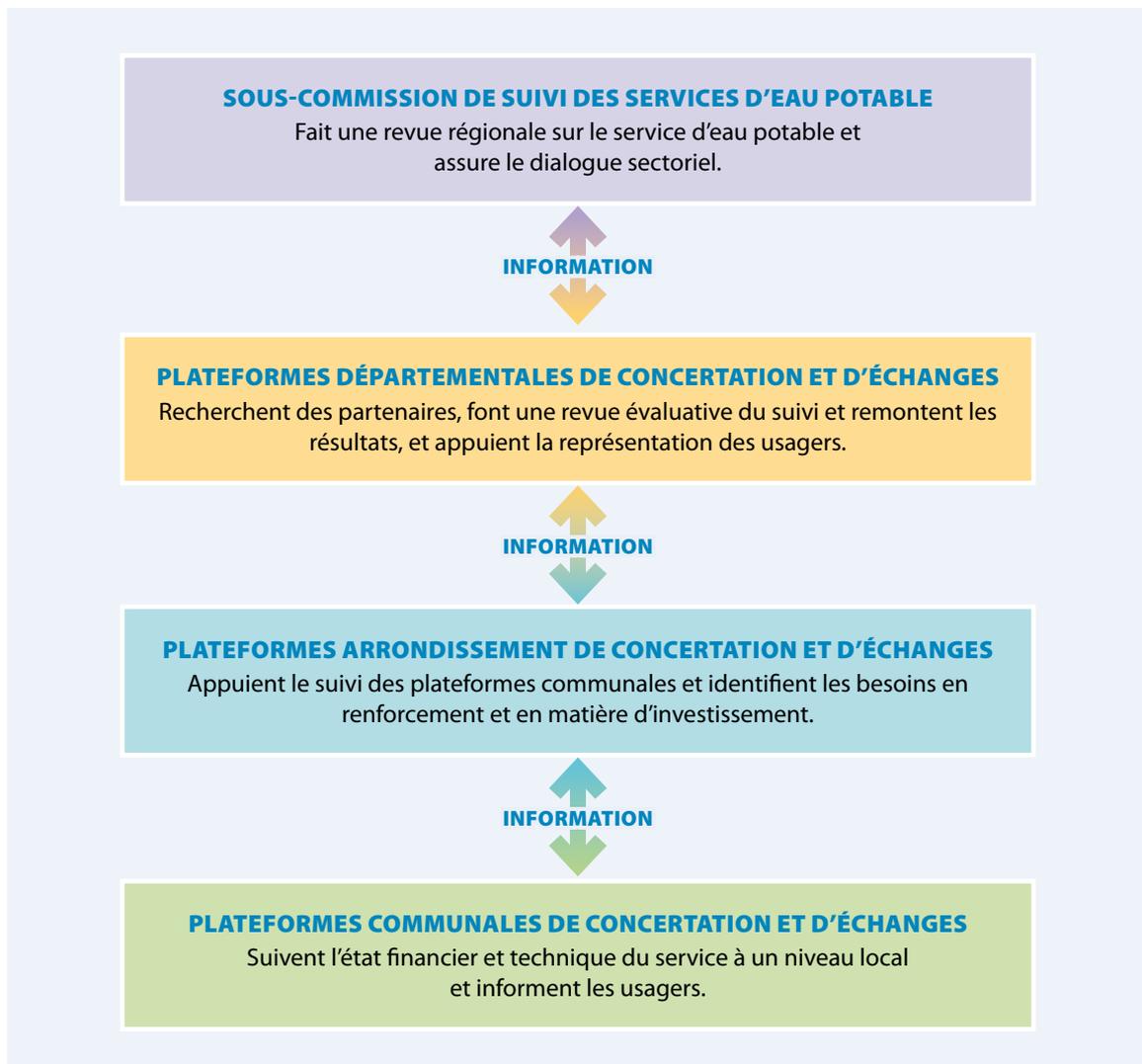


★ Les autres cadres de dialogue potentiels

Il n'existe aujourd'hui qu'un seul cadre de dialogue dédié à l'eau et à l'assainissement dans la région, et celui-ci n'est pas spécifiquement adapté à la question du suivi des services d'eau en milieu rural. Les études réalisées, ainsi que les discussions menées lors des ateliers départementaux et régionaux, ont révélé l'intérêt de la mise en place à différentes échelles (région, département, arrondissement et commune) de cadres de dialogue spécifiques au service d'eau. Cependant, en raison des difficultés et de la lourdeur en matière de fonctionnement que pourraient générer autant de cadres, nous proposons de ne retenir dans un premier temps que **deux niveaux**, détaillés plus loin.

- **Le niveau régional** : c'est une échelle large qui permet de réunir les décideurs à des moments clés, sans que cela soit trop lourd pour des acteurs comme l'Ofor ou le ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement. La proposition consiste à formaliser au sein du CCREA une sous-commission dédiée au suivi du service public d'eau potable de la région de Saint-Louis.
- **Le niveau communal** : c'est à cette échelle que de nombreux problèmes du quotidien en matière de gestion technique et financière des services peuvent être discutés. La commune est une structure en capacité d'animer ce type de concertation, facteur indispensable au fonctionnement d'un cadre de dialogue. Enfin, les réflexions liées à la gestion des ressources en eau convergent vers la mise en place, au niveau des communes, de plateformes locales de l'eau.

Figure 8 : **DISPOSITIF MULTI-NIVEAUX DE REPRÉSENTATION DES USAGERS**



Restitution du Stefi à Thiago



Atelier d'échanges multi-acteurs dans le cadre du projet Sense

Tableau 6 : LA SOUS-COMMISSION DE SUIVI DES SERVICES D'EAU POTABLE DU CCREA (NIVEAU RÉGIONAL)

| MISSIONS | COMPOSITION | ORGANES | ACTIVITÉS |
|--|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> * Revue régionale sur le suivi des services d'eau potable * Dialogue sur les services d'eau potable | <ul style="list-style-type: none"> * Autorité de régulation (si elle est créée)* * Ofor * Conseils départementaux * Commune * Représentants des unions départementales * Opérateurs privés * ARD * DRH * BPF | <p>Suivi : sous-commission de suivi des services d'eau potable</p> <p>Coordination : Ofor, ARD, DRH</p> | <p>Au moins une rencontre par an :</p> <ul style="list-style-type: none"> * Recueil des difficultés * Orientations et solutions * Information * Revue annuelle |

* L'autorité de régulation est ajoutée ici afin de prendre en compte sa mise en place, sujet de réflexion. Il n'existe actuellement aucune instance de ce genre dans le domaine de l'hydraulique, et la régulation est assurée par l'Ofor à travers le suivi des contrats de délégation de service public.

Tableau 7 : LA PLATEFORME COMMUNALE DE CONCERTATION ET D'ÉCHANGES (NIVEAU COMMUNAL)

| MISSIONS | COMPOSITION | ORGANES | ACTIVITÉS |
|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> * Suivi de la gestion technique et financière du service d'eau potable * Identification des problèmes et difficultés relatives au service d'eau potable et proposition de solutions * Information des usagers sur la situation du service d'eau | <ul style="list-style-type: none"> * Membres du bureau de l'union communale * Maire et membres de la commission de l'hydraulique * BPF de Ndioum * Représentant local de l'opérateur privé * Projets et programmes intervenant dans le secteur | <p>Présidence : commune (commission hydraulique)</p> <p>Coordination : union communale</p> | <p>Trois rencontres trimestrielles :</p> <ul style="list-style-type: none"> * Recueil des difficultés et recherche de solutions (PCHA) <p>Une rencontre annuelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> * Bilan de l'exploitation du service d'eau potable |

* Quels mécanismes et modalités de suivi mettre en place ?

La question du mécanisme de suivi à mobiliser a fait l'objet d'un débat nourri au sein du projet : certains acteurs ont jugé qu'un mécanisme interne, piloté par les autorités, serait plus adéquat, alors que d'autres pensaient qu'il devrait être externalisé. La mise en place d'un système de suivi technique et financier (Stefi) est la piste la plus sérieuse et la plus évoquée : développé depuis plus de quatre ans dans la région de Saint-Louis, c'est un outil de suivi et d'aide à la décision permettant de répondre à la question de la redevabilité des opérateurs auprès de tous.

ZOOM SUR

Le suivi technique et financier

Le Stefi est un « dispositif de collecte, d'analyse et de restitution de données relatives au fonctionnement des services d'eau potable² » qui mobilise plusieurs outils de gestion de l'information. Il s'agit d'un bilan, répété de manière régulière (souvent annuel ou biennuel), qui permet de faire un état du service et de son évolution. Sa mise en œuvre se déroule en trois étapes, mais le contenu des activités dépend de l'opérateur qui le réalise.

- **La collecte de données** : effectuée de manière régulière, la collecte porte sur différentes dimensions du service, au choix de l'autorité en charge du suivi et selon les préoccupations des parties prenantes.
- **Le traitement et l'analyse de données** : il s'agit d'une étape de classement des informations recueillies, lors de laquelle on recourt éventuellement à des ratios et des indicateurs. Ceux-ci permettent d'élaborer une appréciation objective sur l'accès au service, sa qualité, la consommation, la tarification ou encore l'état des finances.
- **La restitution** : cette phase se compose à la fois d'une mise en discussion des résultats auprès des acteurs locaux et de leur diffusion à travers des rapports et synthèses. Elle est un gage de transparence, d'autant plus lorsqu'elle s'adresse directement aux usagers (avec, par exemple, une hotline en cas de difficulté particulière). Elle peut

s'accompagner de recommandations, élaborées de manière collective.

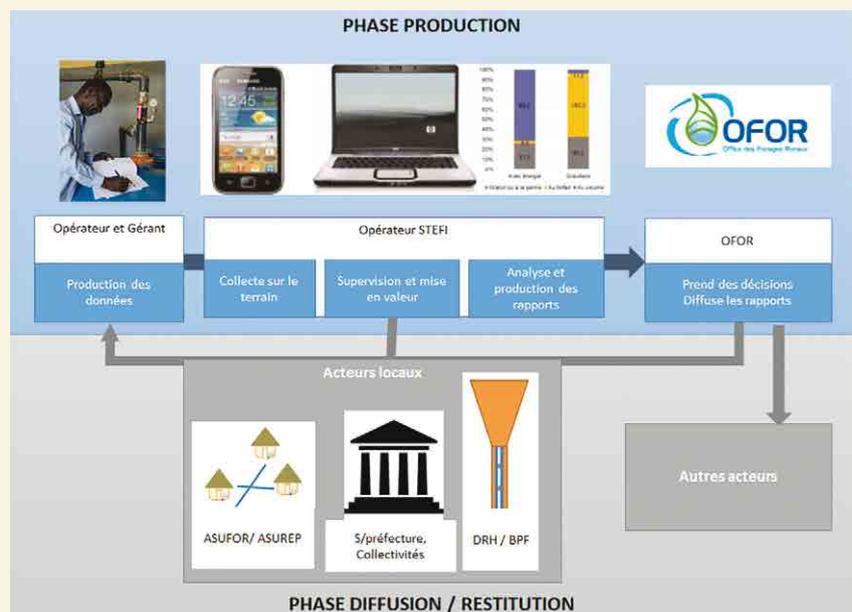
Le Stefi est utilisé à des fins diverses par les différents acteurs :

- il aide les **exploitants** à optimiser le service en améliorant leur connaissance de celui-ci, en identifiant les problèmes et priorités et en éclairant les choix effectués en matière de gestion ;
- il permet aux **autorités sectorielles** et aux **collectivités** d'apprécier la qualité du service, d'inciter à la performance, de faire respecter les engagements, d'éclairer les décisions publiques et de produire des références ;
- il permet aux **usagers** de bénéficier d'un service transparent, de renforcer leur confiance dans celui-ci, de susciter leur adhésion aux décisions prises et de faciliter leur respect des règles.

Le Stefi favorise une certaine inclusion des usagers dans le service, en leur donnant accès à des informations mobilisables pour défendre leurs intérêts et manifester leurs problèmes. Il peut également être interprété comme un outil de concertation entre acteurs du service, puisqu'il permet de les réunir afin d'échanger sur ses résultats et de dégager des pistes d'amélioration.

2. Amy A. (2015), Le suivi technique et financier des services d'eau en milieu rural au Sénégal – Revue évaluative du dispositif pilote mis en place dans la région de Saint-Louis en 2013, Gret, ARD de Saint-Louis, 73 p.

Figure 9 : CYCLE DU STEFI UTILISÉ DANS LE CADRE DE LA GESTION TRANSITOIRE DES 13 UNITÉS DE POTABILISATION ET DE TRAITEMENT



Source : Gret, 2016

★ Les défis pour la mise en place de cadres de dialogue

Pour que de tels espaces puissent fonctionner, il est nécessaire de pouvoir surseoir à certains obstacles. En premier lieu, il s'agira de faire évoluer le cadre institutionnel à travers :

- l'instauration officielle des cadres de dialogue précisant les participants, les modalités d'animation et le niveau de prise de décision ;
- l'intégration des usagers dans les espaces de consultation et de décision liés au service public de l'eau ;
- la mise en place de mécanismes de suivi et de redevabilité obligatoires, dont les résultats sont publics.

Il s'agira également de composer avec des acteurs nombreux, diversifiés, qui peuvent avoir des réticences vis-à-vis de la réforme. Le renforcement de ces acteurs sur la nouvelle politique et les leviers d'action mis à leur disposition devra permettre de rendre les discussions constructives.

Des mesures d'accompagnement devront être mises en place pour appuyer les différentes plateformes, telles que :

- la formation et le renforcement de capacités des responsables de plateformes ;
- la mise en place de mécanismes de communication adaptés (radios communautaires, réunions et assemblées d'information, visites d'échange, plateforme Internet) ;
- l'élaboration d'un rapport de suivi des réclamations et des dispositifs de suivi.

Enfin, pour que les cadres de dialogue soient réellement effectifs, il faut traiter la question de leur **financement**. Dans la mesure où ils participent à la redevabilité envers les citoyens et sont un facteur d'amélioration du fonctionnement du service public de l'eau, leur financement doit provenir des fonds publics : soit *via* le secteur de l'hydraulique (financement par l'Ofor, redevance sur la facture d'eau ou prélèvement sur la taxe d'exhaure), soit par le biais de dotations publiques non sectorielles (État, collectivités).

Le principe de création d'un fonds régional, solution déjà envisagée pour le CCREA, offrirait à la région une certaine autonomie dans l'animation des cadres. Ce fonds serait alimenté par les dotations décrites précédemment.

Les communes peuvent contribuer au financement des cadres à leur échelle. En fonction de la capacité des unions communales à mobiliser les moyens nécessaires pour participer à ces réunions, le coût de leur organisation peut être tout à fait supportable.

La participation des partenaires externes (bailleurs de fonds, donateurs) permettrait de lancer le processus. Cette solution ne pourra cependant qu'être transitoire, le temps d'instaurer des mécanismes durables.

PROPOSITION D'UN CADRE DE DIALOGUE SPÉCIFIQUE À LA ZONE DU GOROM-LAMPSAR

En raison de son périmètre restreint, un seul cadre de dialogue pourrait être expérimenté dans la zone du Gorom-Lampsar. Celui-ci comprendrait l'opérateur privé, l'Ofor, les sous-préfets, les cinq communes, les deux départements et l'organisation représentant les usagers. Ce cadre de dialogue prendrait la forme d'une plateforme de concertation et de suivi-évaluation sur l'exploitation des services d'eau potable dont les missions comprendraient :

- l'information des parties prenantes sur les évolutions du secteur ;
- la revue évaluative périodique du service d'eau potable ;
- l'identification et la résolution des difficultés des différentes parties prenantes ;
- la participation aux décisions relatives à l'amélioration du service d'eau et des investissements à prévoir (extensions, branchements particuliers, etc.).

La mise en place de la plateforme s'accompagnerait d'expérimentations d'outils de suivi, de supports de communication et de partage de données sur les services d'eau potable.

Tableau 8 : RÔLE DES PARTIES PRENANTES AU SEIN DE LA PLATEFORME DE CONCERTATION DU GOROM-LAMPSAR

| | |
|--|---|
| Les autorités administratives | <ul style="list-style-type: none"> * Présider les rencontres de la plateforme. * Assurer l'arbitrage entre les différents acteurs. * Assurer le relai avec les acteurs de la plateforme et l'État. |
| Les collectivités territoriales | <ul style="list-style-type: none"> * Assurer un rôle de représentation des citoyens. * Coordonner avec les actions communales. * Coordonner avec les plateformes communales, animer la concertation. * Assurer une veille sur le service et faire remonter les difficultés et attentes des communes. * Informer les citoyens sur la situation du service d'eau. |
| L'Ofor, la BPF de Ndioum et la DRH | <ul style="list-style-type: none"> * Appuyer les autorités administratives dans l'organisation des activités de la plateforme. * Être force de proposition pour répondre aux difficultés identifiées. * Prendre les dispositions nécessaires liées aux recommandations du cadre de dialogue. * Assurer un suivi des recommandations. |
| L'opérateur privé | <ul style="list-style-type: none"> * Partager des informations sur le service d'eau potable (qualité du service, qualité de l'eau, continuité, bilan financier, etc.). * Proposer des solutions pour répondre aux interpellations et attentes des autres acteurs. |
| Le dispositif de représentation des usagers | <ul style="list-style-type: none"> * Représenter les usagers et assurer la défense de leurs intérêts. S'appuie sur la remontée des informations communiquées par les comités d'usagers. * Participer à l'élaboration de la revue régionale sur le suivi du service d'eau potable. * Assurer le suivi des recommandations. * Communication auprès des usagers : bilan du service, évolutions, etc. * Médiation entre l'opérateur privé et les usagers, etc. |



Conclusions et recommandations

SYNTHÈSE DES CONSTATS

- **Les usagers sont absents de la nouvelle configuration du sous-secteur de l'hydraulique rurale.** La réforme du secteur supprime les instances de représentation des usagers que sont les comités de pilotage et les Asufor et Asurep, sans pour autant les remplacer par d'autres dispositifs permettant aux usagers d'exprimer leurs avis et besoins, et de participer au développement du service public d'eau potable.
- **Les associations d'usagers existantes ont montré des faiblesses évidentes dans leur fonctionnement.** La plupart des Asufor et des Asurep rencontrent des problèmes pour réunir l'intégralité des usagers, avoir des instances pleinement fonctionnelles et renouveler les mandats de leurs représentants. Mettre en place des dispositifs représentatifs et efficaces suppose de surmonter ces difficultés.
- **La communication sur les données du service est précaire et le dialogue multi-acteurs insuffisant.** Le niveau d'information des citoyens sur le service est très faible et participe à réduire leur confiance vis-à-vis de l'opérateur privé et de l'Ofor. D'autre part, les relations entre les organismes de la société civile et les nouveaux acteurs que sont l'Ofor et les opérateurs privés sont quasiment inexistantes, et les usagers rencontrent de grandes difficultés pour faire remonter leurs plaintes et à avoir accès à l'information.
- **Les cadres de dialogue existants sont encore embryonnaires.** Le CCREA est un dispositif de concertation exemplaire de par son fonctionnement, mais son financement est encore porté par des intervenants extérieurs.

ÉLÉMENTS DE RECOMMANDATIONS

Les éléments de recommandations présentés dans ce rapport tentent de résoudre les problèmes évoqués, à travers notamment des dispositifs innovants adaptés aux contextes de la région de Saint-Louis et de la zone du Gorom-Lampsar. Ces recommandations comprennent trois grands points.

- **L'accompagnement des usagers dans l'organisation de leur défense,** à travers des dispositifs de représentation ascendants qui puissent allier expertise de terrain et formulation de posi-

tionnements à l'échelle des périmètres de délégation. Le fonctionnement de ces dispositifs et leur gouvernance est pour la société civile l'un des défis de ces prochaines années.

- **La création d'espaces de dialogue multi-acteurs** permettant d'assurer la redevabilité nécessaire au service vital qu'est le service public de l'eau. Ces cadres de dialogue sont un facteur sensible d'amélioration des services d'eau et de la résolution de difficultés présentes et futures. Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de les mettre en place.
- **La mise en place de systèmes de suivi des services** permettant d'établir des revues périodiques indépendantes et transparentes, garantes d'un service public efficient et efficace.

Aussi élaborés soient-ils, ces dispositifs ne peuvent toutefois se déployer sans une réelle volonté politique et des moyens associés. La reconnaissance par l'État et les opérateurs privés des instances de représentation et de dialogue est la condition primordiale de leur réussite et de leur pérennité.



ANNEXE

Méthodologie employée pour la conduite des études

La méthodologie employée lors des études du projet Sense se divise en cinq grandes étapes.

★ Cadrage de l'étude

En raison de l'évolution du positionnement des acteurs centraux sur les questions liées à la place des associations d'usagers dans la réforme de l'hydraulique rurale, des entretiens ont tout d'abord été menés avec des personnes clés représentant les principales parties prenantes : Ofor, délégataire, collectivités, associations d'usagers, autorités. À partir de ce premier tour d'horizon, et à la suite d'une recherche documentaire préliminaire, **trois axes de recherche** ont été formulés et, après avoir été discutés, ont été validés en atelier avec les parties prenantes précédemment citées. Des termes de référence ont ensuite été élaborés, précisant les questions à aborder, la méthodologie de travail et l'échantillonnage.

★ Enquêtes de terrain

Les enquêtes de terrain ont consisté en des enquêtes ménages, des entretiens menés avec les acteurs clés, des *focus group* et des travaux de groupe. Au total, plus de 250 enquêtes ont été menées auprès d'exploitants, d'autorités sectorielles, d'Asufor/Asurep ou d'autres dispositifs de représentation des usagers, de chefs de villages, d'élus locaux, d'acteurs de développement ayant mis en place des mécanismes de concertation, et d'usagers. Ces enquêtes ont été réparties géographiquement selon la diversité des SAEP (unités de potabilisation, forages humains et pastoraux) et des modalités de gestion (Asufor et Asurep, délégation de service, comités de gestion). Au total, 69 SAEP, répartis dans 29 communes sur les trois départements de la région, ont fait l'objet d'enquêtes.

★ Mise en place de la situation de référence, et réflexion sur les dispositifs de représentation et de dialogue

Sur la base de ces enquêtes et d'une recherche bibliographique complémentaire, un rapport provisoire a été rédigé pour chaque étude, établissant dans la région une situation de référence sur chacun des trois thèmes du projet Sense.

Trois ateliers ont ensuite été menés au niveau des départements de Dagana et Podor, ainsi qu'au niveau du périmètre du Gorom-Lampsar, pour présenter les résultats de l'étude et réfléchir aux dispositifs de représentation et aux espaces de dialogue à mettre en place pour favoriser la redevabilité des acteurs des services auprès des usagers.

★ Proposition de dispositifs de représentation et de dialogue et mise en débat

Sur la base de ces ateliers, une synthèse des réflexions a été rédigée, présentant les dispositifs de représentation des usagers et cadres de dialogue. Ces propositions ont été ensuite diffusées auprès des parties prenantes *via* le rapport provisoire des études. Un atelier régional a ensuite été organisé pour discuter de ces propositions et valider un dispositif final.

★ Rédaction des rapports finaux et synthèse

Les rapports ont ensuite été finalisés sur la base de ces échanges. Ce document présente la synthèse des études n° 2 et n° 3, portant sur la représentation des usagers et le cadre de dialogue.

ÉCHANTILLON DES SYSTÈMES D'ADDUCTION EN EAU POTABLE AYANT FAIT L'OBJET D'ENQUÊTES

| DÉPARTEMENT | NOMBRE TOTAL DE SAEP | ÉCHANTILLON | | TYPE DE SYSTÈME DE L'ÉCHANTILLON | | | |
|--------------------|----------------------|----------------|-------------|----------------------------------|-------------------------------------|----------|-------------------|
| | | Nombre de SAEP | % SAEP | Forages | Stations de potabilisation de l'eau | | Forages pastoraux |
| | | | | | Gorom-Lampsar (DSP) | Autres | |
| Saint-Louis | 4 | 3 | 75 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| Dagana | 41 | 17 | 41,5 | 2 | 7 | 7 | 1 |
| Podor | 161 | 49 | 30,4 | 29 | 1 | 0 | 19 |
| TOTAL | 206 | 69 | 33,5 | 31 | 9 | 9 | 20 |

CONTACTS

Représentation du Gret au Sénégal :

senegal@gret.org

tél. : +221 33 849 35 97

www.gret.org/senegal

Au Sénégal :

Babacar Gueye, gueye.senegal@gret.org

Émilie Barrau, barrau@gret.org

Au siège :

Frédéric David, david@gret.org



Campus du Jardin d'agronomie tropicale de Paris
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. 33 (0)1 70 91 92 00 – www.gret.org

AVEC LE SOUTIEN
FINANCIER DE :



EN PARTENARIAT AVEC :



Fédérations
et Unions
des usagers
de l'eau



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue des bailleurs.